

Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten som kan möta samhällsutmaningar i Sverige

Ett kunskapsunderlag till Mälardalsrådets medlemmar avseende Styr- och resursutredningens betänkande: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Bakgrund

Under 2017 initierade Mälardalsrådet ett storregionalt samarbete mellan de regionalt utvecklingsansvariga i de sju länen Stockholm, Uppsala, Gävleborg, Västmanland, Örebro, Östergötland och Sörmland. Arbetet koordineras av Mälardalsrådet under namnet ”En Bättre Matchning” (EBM) och leds av en styrgrupp bestående av regionala politiker från de deltagande länen, vars ansvarsområde är kopplat till det regionala utvecklingsuppdraget.

Samarbetet bygger vidare på tidigare samverkan mellan länen inom kompetensförsörjningsområdet och syftar till att skapa en gemensam bild och förståelse kring frågor gällande utbud, efterfrågan och matchning av högskoleutbildad kompetens. Ambitionen är att arbeta för en stärkt dialog med de högre lärosätena i Stockholm-Mälarenregionen, som i sin tur bidrar till en bättre matchning mellan högre utbildning och arbetsmarknadens behov inom både privat och offentlig sektor.

Mälardalsrådets styrelse beslutade vid sitt sammanträde den 8 februari 2019 att uppdra till En Bättre Matchning att ta fram ett kunskapsunderlag om Styr- och resursutredningens betänkande¹.

Denna sammanställning är ett kunskapsunderlag till Mälardalsrådets medlemmar som stöd för eventuella remissvar till utredningen. Underlaget sammanfattar relevant kunskap från rapporten ”*En Bättre Matchning – Storregional systembild*” som togs fram 2018 inom ramen för En Bättre Matchning. Utgångspunkten är befintlig kunskap om kompetensförsörjningen och högre utbildning från ett Stockholm-Mälarenregionsperspektiv. Samarbetets mål är att förbättra matchningen gentemot arbetsmarknadens behov och säkra en relevant regional kompetensförsörjning.

Disposition

Underlaget består av följande delar:

- A. Styr- och resursutredningen – översiktlig sammanfattning**
- B. Utbildningsplanering – allmän beskrivning**
- C. Urval av utredningens förslag med kommentarer från rapporten ”En Bättre Matchning – Storregional systembild”**

¹ Statens offentliga utredningar (2019), En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6

A. Styr och resursutredningen – översiktlig sammanfattning

Den 1 februari 2019 lämnade *Styr- och resursutredningen* (STRUT) sitt betänkande till regeringen. Betänkandet innehåller en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning. Utredningens direktiv var att styrningen ska främja ”starka och ansvarsfulla lärosäten” som kan uppfylla nationella mål och möta samhällsutmaningar i Sverige och globalt. Utredningens mål har varit att skapa ett ramverk för styrning och resurstilldelning som ger lärosätena goda förutsättningar att ta ansvar för att utveckla och förmedla kunskap för samhällets långsiktiga utveckling. Uppdraget har varit brett och omfattande, där fokus har varit att utveckla ett övergripande ramverk och principer för styrning och resurstilldelning, snarare än detaljer. Utredningen föreslår att de aspekter som behöver utvecklas vidare bör göras inom Regeringskansliet och i samarbete med lärosäten och berörda myndigheter.

Bakgrunden till utredningen är att det inte har gjorts en samlad utredning av lärosätenas styrning sedan dagens styrsystem infördes för snart 25 år sedan, samtidigt som omvärlden och även kraven på universitets och högskolors verksamhet från det omgivande samhället har förändrats. När regeringen tillsatte utredningen i april 2017 konstaterades att styrningen behöver utvecklas för att ge universitet och högskolor goda förutsättningar att kunna bedriva långsiktig verksamhet.

Betänkandet är uppdelat i elva kapitel. Kapitel två till fyra beskriver hur högskolorna styrts i ett historiskt perspektiv och hur de styrs idag, samt principer för ändamålsenlig styrning. Det femte kapitlet beskriver kärnan i utredningen som en långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning. Kapitel sex till åtta behandlar utbildning och forskning, samverkan och samhällspåverkan samt jämställdhet. De tre avslutande kapitlen behandlar resurstilldelning, det ekonomiadministrativa regelverket och slutligen konsekvenser av förslagen i utredningen. Utredningens förslag återfinns genomgående i kapitel fem till tio.

B. Utbildningsplaneringen idag – allmän beskrivning

Högskolelagen, högskoleförordningen och regleringsbrev styr högskolans verksamhet

- I högskolelagen (1992:1434) anges att universitet och högskolor har tre huvuduppgifter: att bedriva utbildning och forskning och att samverka med det omgivande samhället.
- Högskoleförordningen (1993:100) kan beskrivas som ett komplement till högskolelagen. Regeringen förordnar styrelseordförande och majoriteten av ledamöterna i styrelsen samt anställer rektor. Den interna organisationen i övrigt

beslutar lärosätet själv om. Förordningen innehåller även grundläggande bestämmelser kring utbildningars omfattning och examina.

- Budgetpropositionen anger hur finansieringen kommer att se ut kommande år och några år framåt i tiden. I regleringsbrevet specificeras regeringens uppdrag till lärosätena. Av senare års regleringsbrev framgår bland annat att utbildningsutbudet ska svara mot arbetsmarknadens behov och att lärosätena ska redovisa överväganden vad gäller utformningen av utbildningsutbudet. Regeringen kan även under året ge särskilda uppdrag till lärosätena som påverkar utbildningsplaneringen.

Lärosätena har ett betydande handlingsutrymme i utbildningsplaneringen

- Högre utbildning finansieras till stor del med statliga medel. Det finns ett takbelopp som anger den maximala ersättning som ett lärosäte kan få för utbildning på grund- respektive avancerad nivå under ett visst år. Den faktiska ersättningen beror på antalet registrerade studenter och hur många poäng de klarar av. Ersättningsbeloppen varierar mellan olika utbildningsområden.
- Lärosätena bestämmer själva antalet utbildningsplatser och helårsstudenter på en viss utbildning. I undantagsfall kan regeringen genom budgetproposition och regleringsbrev ange antalet platser inom en särskild utbildning som ett lärosäte ska producera. Detta gäller exempelvis lärar- respektive sjuksköterskeutbildningen. I praktiken påverkas utbildningsplaneringen av ramfaktorer såsom tillgången till lärarkompetens, forskning, tillgång till VFU-platser samt infrastruktur för att bedriva utbildningarna.

Studenternas efterfrågan mer avgörande än (den regionala) arbetsmarknadens behov

- I systembilden framgår det att lärosätena har en bred målbild för vad de vill uppnå med utbildningarna och arbetsmarknadens behov framstår inte som styrande i utbildningsplaneringen så länge söktrycket från studenter är högt och studenterna tar examen.
- Utbildningsplaneringen sker relativt decentraliserat i organisationerna och frågor som dimensionering är inte de mest framträdande i de forum som finns med branschrepresentanter.
- Systembilden visar istället att söktryck och genomströmning är mer avgörande. Förmågan att attrahera och behålla studenter är avgörande för resurstilldelningen, vilket gör att studenternas önskemål är av stor betydelse.
- Regeringen anger antalet platser inom lärar- och sjuksköterskeutbildningarna som varje lärosäte ska producera utifrån en nationell uttalad brist. Det framkommer att lärosätena upplever att de har begränsade möjligheter att ta hänsyn till regionala behov, trots att det är viktigt då både lärare och sjuksköterskor framför allt rekryteras lokalt och regionalt till både utbildning och arbete.

C. Urval av utredningens förslag med kommentarer från rapporten ”En Bättre Matchning – Storregional systembild”

I detta avsnitt presenteras STRUT-utredningens förslag med sammanfattande kommentarer från rapporten ”En Bättre Matchning - Storregional systembild”. Kommentarererna sammanfattar relevant kunskap från rapporten i respektive fråga och rekommendation i utredningen.

Avsnittet följer betänkandets disposition och koncentrerar sig på förslag som rör följande fyra områden: 1) Kompetensförsörjning, 2) Livslångt lärande, 3) Matchning och 4) Samverkan.

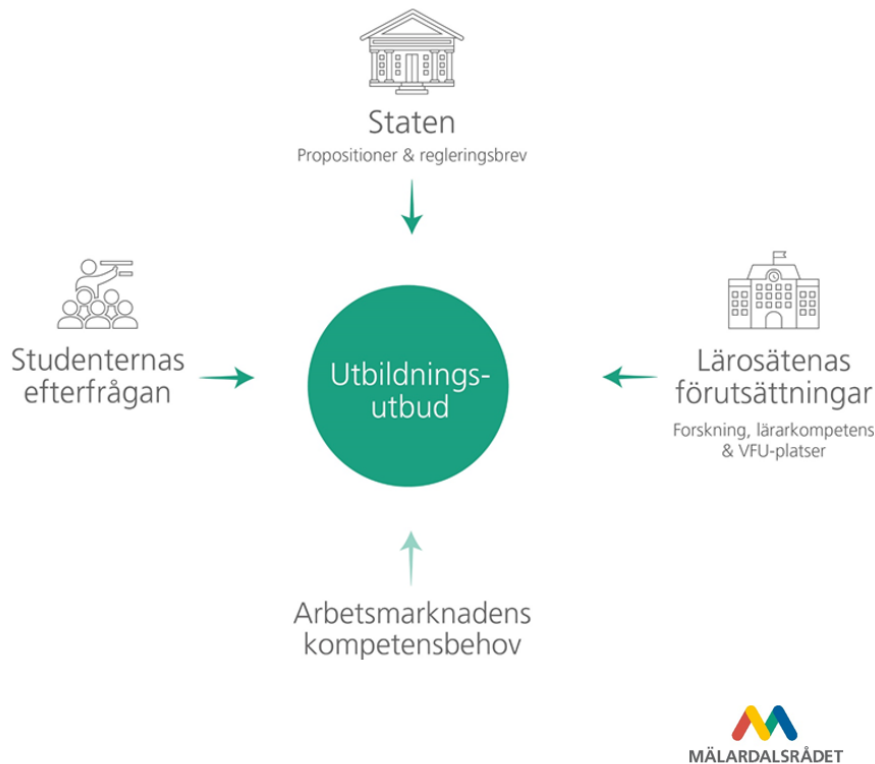
1) Kompetensförsörjning

Förslag 6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Utredningens förslag: *”Vi föreslår att Regeringen tar initiativ till att det i författning skrivs in att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov.”*

Storregionala systembilden om utbildningsutbudets utformning:

- Matchningen mellan högre utbildning och arbetsmarknadens behov brister idag. Den bristande matchningen är ett tillväxthinder. Det är därför positivt att utredningen föreslår att det ska skrivas in i författningen att utbildningsutbudet ska ta hänsyn till arbetslivets och samhällets behov.
- Det är emellertid inte nytt för lärosätena att de ska ta hänsyn till arbetslivets och samhällets behov. Det framgår redan i regleringsbrev att utbildningsutbudet ska svara mot arbetsmarknadens behov. Systembilden visar att det finns en målträngsel i utbildningsplaneringen, samt att arbetslivets behov och studenternas efterfrågan inte alltid överlappar med varandra. I praktiken utgår utbildningsutbudet i hög grad från studenternas efterfrågan till följd av att ersättningssystemet bygger på antal registrerade studenter och deras genomströmning (*se figur 1: Högskolornas utbildningsplanering*).
- Arbetsmarknadens kompetensbehov framstår således i regel inte som styrande i utbildningsplaneringen idag, så länge söktrycket är högt och studenterna tar examen. En författningsändring kommer sannolikt inte ändra på detta. Systembilden pekar sammantaget på behovet av att uppmärksamma hur olika mål prioriteras i relation till varandra samt ersättningssystemets betydelse för vilka mål som ses som överordnade.



Figur 1: Högskolornas utbildningsplanering.²

Förslag 6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

Utredningens bedömning: ”Utformningen av utbildningsutbudet bör fortsatt vara lärosätenas ansvar. Regeringen bör dock styra utbildningens omfattning på totalnivå, samt omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken och där behovet påverkas av politiska beslut.”

Utredningens förslag: ”Regeringens styrning av utbildningsutbudet sker genom att i regleringsbrev ange fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte. Utbildningsuppdraget innehåller mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken.”

Storregionala systembilden om styrningen av utbildningsutbudet:

- Utbildningsutbudet har en tydlig regional prägel, vilket nämns i utredningen. Det regionala perspektivet saknas dock i hög grad i lärosätenas nuvarande utbildningsplanering trots att studenter framförallt rekryteras från regionen och också bor och arbetar i regionen efter examen. Det gäller främst volymmässigt stora

² Mälardalsrådet (2018), En Bättre Matchning – Storregional systembild

- bristyrken såsom sjuksköterskor och lärare, där regeringen sedan tidigare styr antalet utbildningsplatser. Regeringens eventuella styrning genom mål på totalnivå inom vissa utbildningar bör därför utgå från den regionala kontexten vid respektive lärosäte.
- Utredningen nämner att det regionala behovet av kompetens- och kunskapsförsörjning bör ingå som underlag i utbildningsplaneringen. Kommuner och regioner arbetar med näringslivets utveckling och är också arbetsgivare inom volymmässigt stora bristyrken, men utredningen nämner inte medverkan från regioner eller kommuner i utformningen av utbildningsutbudet. Här har framförallt regionerna med det regionala utvecklingsuppdraget en viktig roll och möjlighet att tillhandahålla fördjupad kunskap om den lokala och regionala arbetsmarknaden, som kan ligga till grund för ett närmare samarbete mellan lärosäten och regionala aktörer.

2) Livslångt lärande

Förslag 6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Utredningens bedömning:

- *Lärosätenas ansvar för yrkesverksammas fortbildning behöver tydliggöras.*
- *Om regeringen av utbildningspolitiska skäl vill prioritera viss utbildning är detta ett ställningstagande som öppet bör redovisas.*
- *Den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system.*
- *Utökad uppdragsutbildning och öppen nätbaserad utbildning är viktiga instrument för att stärka lärosätenas arbete med livslångt lärande.*
- *Uppdrag från olika offentliga aktörer till högskolan behöver vara långsiktiga så att de kan integreras på ett ändamålsenligt sätt i verksamheten.*

Utredningens förslag: *Regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.*

Förslag 6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

”Vi föreslår att prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.”

Storregionala systembilden om det livslånga lärandet:

- Det livslånga lärandet är en viktig fråga för kommuner och regioner då de arbetar med näringslivets utveckling samt som arbetsgivare inom områden där det råder stor, och stigande, kompetensbrist. En stark regional tillväxt i kombination med stigande kunskapskrav och en ökad specialisering på arbetsmarknaden har inneburit att bristen på kompetens utgör näringslivets främsta tillväxthinder. Det är därför positivt att utredningen lyfter det livslånga lärandet, då det idag finns en stor outnyttjad arbetskraftsreserv som behöver tillvaratas för att kompetensbehovet ska kunna tillgodoses.
- Närhet till utbildningsanordnare spelar stor roll för valet att utbilda sig, både vad gäller vidareutbildning och inledande högskoleutbildning inom bland annat vård- och lärarutbildningar. Utifrån detta har förslaget om ett förändrat resurstilldelningssystem för det livslånga lärandet potentiellt goda effekter för kommuner och regioners kompetensförsörjning, exempelvis genom olika typer av distansutbildningar och/eller genom lärcentrum.

3) Matchning mellan utbildade och arbetsmarknadens behov

Förslag 6.5 Breddad rekrytering till utbildning

Utredningens bedömning:

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

Storregionala systembilden om matchning:

- Det finns utifrån ett matchningsperspektiv tydliga argument för att ta en större hänsyn till ett regionalt kompetensförsörjningsperspektiv i utbildningsplaneringen. Lärosäten rekryterar i hög grad studenter som redan är bosatta i regionen och människor tenderar sedan att arbeta inom samma region som de utbildat sig. Samtidigt visar den prognosticerade efterfrågan bristläge för flertalet utbildningsgrupper, men också att bristläget varierar mellan län och utbildningsgrupper. Med 30 procent av arbetskraften sysselsatt i yrken som inte motsvarar deras formella kompetens samt en, trots högkonjunktur, betydande arbetslöshet bland grupper av ungdomar, utrikesfödda och äldre är matchning av utbud och efterfrågan på kompetens alltså en viktig utmaning.
- Den slutliga dimensioneringen av utbildning vilar tungt på studenternas egna val. Deras val beror inte bara på utbildningens inriktning eller yrkets attraktivitet utan också på närheten till studieorten. Studenter, vars föräldrar saknar högskoleutbildning,

studerar i högre grad i sin hemregion. Det finns därför anledning att utforska möjligheterna till en närmare samverkan kring frågor som rör utbildningars placering och förutsättningar för lokal-regional rekrytering till och från utbildningar. Var och i vilken omfattning utbildningar lokaliseras är en viktig strategisk fråga för den regionala arbetsmarknaden och har även betydelse för möjligheten att bredda rekryteringen.

4) Samverkan

Under denna punkt görs en sammanfattning av relevanta ställningstaganden eller förslag som berör det breda begreppet samverkan. Därefter kommenteras dessa precis som tidigare utifrån systembildens slutsatser.

Systembilden används som referens i utredningens betänkande angående utbildningsutbudets regionala prägel när det kommer till främst sjuksköterskor och lärare. Många studenter rekryteras framförallt regionalt och bor och arbetar i samma region efter examen. Utredningen bedömer att dessa utbildningar har speciella förutsättningar och behov (då de båda är legitimationsyrken) och kräver en aktiv medverkan från andra (till största delen offentliga aktörer) för att uppfylla kraven på en examen såsom verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Denna samverkan bör enligt utredningen ske med arbetslivet främst på regional nivå.

Utredningen bedömer att:

- *Det arbete som har inletts med att skapa nationella och regionala samverkansarenor bör utvecklas vidare.*
- *Både nationella och regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning bör vara delar i lärosätenas planering av utbildningsutbudets utformning.*
- *Samarbeten mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsdelning kring utbildningsutbudet bör utvecklas vidare.*

Enligt systembilden ger strategiska samarbeten med regionala företrädare förutsättningar att diskutera kompetensförsörjning, men sker idag i relativt låg utsträckning. I första hand avser denna samverkan tillhandahållande och fördelningen av VFU-platser. Forum för strategisk dialog på både regional och storregional nivå saknas i regel. Systembilden visar vidare att strategisk, systematisk samverkan mellan olika lärosäten i syfte att säkra ett storregionalt/regionalt kompetensförsörjningsbehov är relativt ovanligt.

Som tidigare nämnts finns här stora möjligheter till samarbete då regionerna idag innehar det regionala utvecklingsuppdraget där de bland annat erbjuder att:

- *”Utifrån de prioriteringar som görs i den regionala utvecklingsstrategin organisera och fastställa målsättningar med bl.a. kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer, statliga myndigheter samt övriga berörda aktörer i länet.”*

- *”Tillhandahålla analyser och prognoser av privat och offentlig sektors behov av kompetens på kort och lång sikt, föra dialog med berörda aktörer om de behov som där identifieras samt ge förslag på insatser utifrån dessa.”*

Utredningens förslag:

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

I de intervjuer som återges i systembilden framgår att lärosätena uppfattar varandra som konkurrenter och strävar mot att attrahera ett så stort antal studenter som möjligt för att kunna säkra intäkter i och med det rådande resurssystemet. Utredningens förslag skulle vid ett genomförande bidra till att underlätta samverkan mellan lärosäten och därmed kunna bidra till ett mer effektivt och flexibelt system för högre utbildning.