



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

Högskolan Kristianstad (HKR) vill framhålla de många förtjänster som den presenterade utredningen har. Till dessa räknar vi den goda dialog som utredaren med sekretariat har haft med sektorsföreträdare samt den grundliga slutprodukt som levererats. Högskolan Kristianstad och många andra har givits god möjlighet att yttra sig och diskutera utredningens grundläggande förslag. Vi vill inledningsvis uttrycka vår uppskattning för det.

Struktur

Nedan följer Högskolan Kristianstads synpunkter på slutbetänkandet. Inledningsvis (1) redogör vi för de förslag som vi stödjer. Sedan (2) redogör vi för de delar av utredningen som vi inte håller med om. Därefter (3) anges förslag som vi ställer oss tveksamma till. Avslutningsvis (4) följer några generella reflektioner över utredningens problembild.

Högskolan Kristianstad stödjer följande förslag i utredningen

Högskolan är positiv till de utgångspunkter och det ramverk som utredningen arbetat med och ser positivt på den generella ansvarsfördelning som utredningen menar ska prägla styrningen av sektorn. Vi välkomnar också den övergripande ambitionen om en mer sammanhållen politik, förbättrad analys och fördjupad dialog.

HKR stödjer en förstärkning av högskolelagen avseende:

- Att lärosätena ska värna akademisk frihet och utgöra en självständig och kritiskt reflekterande samhällskraft.
- Frihet i utbildningens utformning och den enskilda lärarens självständiga ansvar, inom de ramar som lärosätet fastställer.
- Att fortbildning och vidareutbildning ingår i lärosätets ansvar för utbildning.
- Att lärosätena har som uppgift också att samverka med omgivande samhälle och att kunskap och kompetens kommer samhället tillgodo.

HKR stödjer förslaget om en samlad proposition för högre utbildning och forskning som sträcker sig över en mandatperiod. En sådan proposition skulle ge ökad stabilitet och långsiktighet men skulle också kunna sammanlänka

olika frågor för att skapa synergieffekter. Vi önskar att som vid tidigare forskningspropositioner få inkomma med underlag till beredningen och ha en förberedande dialog.

HKR stödjer att regeringens styrning bör vara dialogbaserad och ha ett mer långsiktigt, fyraårigt perspektiv, men vi menar att det bör finnas möjligheter till årliga revideringar.

HKR stödjer en omfördelning av forskningsanslagen till fördel för att basanslagen ökar och de externa anslagen minskar. Vi håller med om att den stora tonvikten på externa forskningsmedel har en rad nackdelar, bland annat minskar forskningsfriheten, fler lärartjänster blir osäkra och forskarna ägnar för mycket värdefull tid åt ansökningar. Dagens läge är att beteckna som bekymmersamt då kombinationen av balansen mellan basanslag och externa anslag och de krav på sam- eller medfinansiering som finns minskar lärosätets rådighet. Lärosätets handlingsfrihet riskerar att till stor del bli villkorad av de externa finansiärernas strategier

HKR stödjer att dimensioneringen av utbildningsutbudet fortsättningsvis är lärosätens ansvar samt att regeringen styr totalnivå och att särskilda åtaganden görs avseende legitimationsyrken.

HKR stödjer att samarbeten mellan lärosäten uppmuntras och att gemensamma examenstillstånd möjliggörs.

HKR stödjer att arbete med breddad rekrytering, på alla nivåer, följs upp i styrningen. Ett verkningsfullt arbete med breddad rekrytering, såväl som med breddat deltagande, menar vi dessutom bör beaktas i resurstilldelningen.

HKR stödjer en översyn av den statliga externa finansieringen.

HKR stödjer att meriteringssystemet utvecklas och att skicklighet i undervisning, samverkan och ledarskap beaktas mer. Vi menar dessutom att olika meriteringsspår, där lärare utvecklar olika profiler, bör uppmuntras.

HKR stödjer att utökade utbildningsuppdrag åtföljs av utökade forskningsanslag, men menar att miniminivån 12 000 kr/HST bör, minst, fördubblas för att säkra att utbildning sker i aktiva forskningsmiljöer.

HKR stödjer att jämställdhetsarbetet breddas och ses som en större fråga.

Högskolan Kristianstad stödjer inte följande förslag.

HKR stödjer inte idén att fördelningen av ökade basanslag sker utifrån hur lärosäten historiskt lyckats erhålla externa medel. Ett dylikt system riskerar att permanenta nuvarande skillnader och skapa en statisk forskningssektor. Vi efterlyser en analys av alternativa principiella lösningar och upprepar att den del av forskningsanslaget som kopplas till utbildningsvolym bör öka. Dagens lägstanivå om 12 000 kr per HST bör minst fördubblas till 24 000 kr per HST om det finns en ambition att stärka kopplingen mellan forskning och

utbildning. Ju större del av basanslaget som knyts till HST, desto tydligare signal om att utbildning och forskning hör samman.

HKR stödjer inte förslaget om ett samlat anslag. Vi ifrågasätter starkt argumentet att ett samlat anslag *per se* skulle ge en starkare koppling mellan forskning och utbildning. I dagens system är det fullt möjligt i att tilldela mer forskningsresurser till utbildningsområden där forskning behöver stärkas. Ett samlat anslag medför sannolikt inte att kopplingen mellan forskning och utbildning stärks. Istället ger det lärosäten möjlighet att stärka utbildning på bekostnad av forskning och vice versa. Idag har alla lärosäten samma ekonomiska förutsättningar för att bedriva utbildning medan de ekonomiska förutsättningarna för forskning varierar stort. Med ett samlat anslag ges lärosäten olika ekonomiska förutsättningar för att bedriva både utbildning och forskning. Med ett samlat anslag kan lärosäten med stora forskningsresurser stärka sin utbildning på ett sätt som inte blir möjligt för lärosäten med små forskningsresurser. De senare kommer snarare att använda resurser från utbildningen för att öka sin forskning. Båda tendenserna gör att forskningstunga lärosäten får mer resurser såväl för forskning som till utbildning. Ett lärosäte som HKR riskerar därmed att få relativt sämre ekonomiska förutsättningar för att bedriva forskning och utbildning. Ett samlat anslag riskerar ge lärosäten med små forskningsresurser relativt sämre förutsättningar även för att bedriva utbildning. Ett samlat anslag går emot idén om att högre utbildning av likvärdig kvalitet ska vara tillgänglig i hela landet.

HKR stödjer inte förslaget att ersätta dagens ämnesmässiga prislappar med lärosätesspecifika genomsnittsprislappar baserade på den mix av utbildningar som lärosätet tidigare har haft. Ett sådant system riskerar på sikt få snedvridande effekter och resultera i alltför olikartade ekonomiska förutsättningar på olika lärosäten. HKR menar emellertid att dagens 16 ersättningsnivåer bör ersättas av färre nivåer och att dessa nivåer tydligare knyts till vad som behövs för att ge en hög kvalitet i undervisningen snarare än till ämnen.

HKR stödjer inte förslaget att helt ta bort den del av ersättningen som är knuten till prestation (HPR). Vi instämmer i att det finns risker för snedstyrning i dagens system, men det finns också risker med att ta bort ekonomiska incitament för att värna om att studenterna avslutar sina studier. HKR menar därför att såväl HST som HPR bör finnas kvar men att fördelningen bör ändras och att den andel som knyts till HPR reduceras, från dagens 50-50 till exempelvis 75-25. En sådan omfördelning skulle fortsatt gynna det livslånga lärandet, då studenterna som läser fristående kurser har lägre genomströmning, men ändå behålla grundläggande prestationsbaserade incitament.

Högskolan Kristianstad ställer sig tveksam till följande förslag.

HKR ställer sig tveksam till att, i högskolelagen, fastställa lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning. Sker inte detta i god omfattning idag? Att ytterligare markera det kollegiala deltagandet i alla processer kan försvåra handläggning och skapa oklarheter i beslutsfattande och ansvarstagande, med möjliga nackdelar som inte beaktas i utredningen.

HKR ställer sig tveksam till att, i högskolelagen, fastställa att vetenskapligt meriterade lärare både ska forska och undervisa. Vi hyllar Humboldts ideal och ser detta som det normala. Inte desto mindre ser vi att skickliga forskare ibland varken är motiverade eller hjälpta av att undervisa, och att skickliga lärare ibland varken är motiverade eller hjälpta av att forska. Lagförslaget riskerar att minska lärosätenas flexibilitet och motverka utvecklingen av mer specialiserade lärartjänster – även om sådana kan vara motiverade i verksamheten som bedrivs. Vi noterar även att utredningen inte alls beaktar en lärarkategori: de som saknar forskarutbildning. Vi menar att den här personalkategorin (som ofta men inte alltid benämns adjunkter) gör ett viktigt arbete, inte minst inom professionsutbildningar. De undervisar ofta mycket bra på vetenskaplig grund utan att själva forska.

HKR ställer sig tveksam till förslaget om fyraåriga överenskommelser. Vi håller med om att dagens regleringsbrev och myndighetsdialoger kan vinna på att utvecklas med mer dialog, långsiktighet och framförhållning. Men vi befarar att det finns risker och nackdelar med fyraåriga överenskommelser.

- Riskerar överenskommelser minska autonomi genom att bli alltför detaljerade och styrande?
- Ifall överenskommelser ska tillämpas, kommer regleringsbrev i gengäld att bantas eller införs bara en ny instans för uppdragsbeställning?
- Skulle fyraårsperspektivet låsa fast lärosätenas utveckling och försämra förmågan till förändring?
- Hur vägs behovet av arbetsro och stabila förutsättningar mot behovet av anpassning i en föränderlig värld?

Efter initial *status quo* ser vi framför oss att omfördelningar av resurser över tid kommer att avgöras genom överenskommelser. Vi ser i det läget en risk att utfallet avgörs av lärosätets förhandlingsstyrka och då kan mindre högskolor ha en svagare position. Därtill kan överenskommelserna överlag ge intrycket att vara träffade av två jämbördiga parter – så är ju ej fallet.

HKR ställer sig tveksam till förslaget om en fast del i resurstilldelningen för utbildning. Dagens system när det gäller tilldelning av resurser per utbildningsplats är begriplig, förutsägbar och likvärdig. Logiken bakom fördelning av takbelopp för utbildning och fördelning av basfinansiering för forskning är däremot mer oklar. Risker med överenskommelser och fasta utbildningsresurser som initialt återspeglar dagens fördelning är att logiken också bakom resursfördelning per utbildningsplats blir oklar. Högskolesektorn riskerar bli mer av en förhandlingsekonomi än den är idag. Utredningen belyser inte dessa eller andra risker. Vidare påpekar utredningen att en fast resursdel inte gör lärosätet lika beroende av studenters efterfrågan men man diskuterar inte de nackdelar som kan följa av det. Kommer lärosäten att anpassa sig lika mycket efter studenternas efterfråga när de ekonomiska incitamenten försvagas?

HKR ställer sig tveksam till skapandet av en analysfunktion. Vi instämmer i att det finns ett behov av mer utvecklade analyser och vill vi betona att det är viktigt att lärosäten ges möjlighet att initiera sådana analyser. Men kanske kan befintliga UKÄ och UHR utveckla en sådan kapacitet? Med ett nytt lager av tjänstemän mellan utbildningsdepartementet och lärosätena finns risk att sektorn ytterligare fragmentiseras och byråkratiseras på ett olyckligt sätt.

HKR ställer sig tveksam till att använda en modell liknande den som användes vid införandet av strategiska forskningsområden i 2008 års forskningsproposition för att rikta resurser mot utpekade områden. Effekten av dessa ansträngningar, kallade *excellenssatsningar* och *riktade satsningar på specifika forskningsområden* har utvärderats av Vetenskapsrådet med ett synnerligen blandat utfall som facit. Inte minst är det svårt att belägga om breda kvalitetshöjningar verkligen nås med ett sådant förfarande. Därtill verkar jämställdhetsarbetet stanna upp då modellen tenderar att stärka redan befintliga strukturer.

Avslutande reflektioner

Utredningen pekar på en lång rad problem och utmaningar. Lärosätena behöver stärkt autonomi och akademisk frihet. Profileringen behöver stärkas. Det behövs en starkare koppling mellan utbildning och forskning. Ett tydligare ansvar för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Och så vidare. Dessutom identifieras problem orsakade av snedstyrede incitament, ett delat anslag, kortsiktiga förutsättningar och bristfällig dialog mellan lärosäte och myndighet.

HKR uppfattar problembilden som alltför omfattande. Utredningen hade vunnit på en mer precis och avgränsad analys. Vilka är de största problemen inom sektorn? Det utredningen möjligen har vunnit i bredd har den i gengäld förlorat något i djup enligt vår mening.

Bredden till trots saknar vi en djupare diskussion av två centrala frågor i en utredning om resurser och den svenska högskolan: det årliga produktivitetsavdraget och myndighetskaptens uppbyggnad. Urholkningen

av PLO, en mekanism att likna vid en årlig besparing, har funnits på plats i 25 år. Under den tiden har lärosätena vuxit i takt med att kraven och uppdragen har blivit fler. En viktig grund för ett nytt resurstilldelningssystem är att rådande produktivitetsavdrag tas bort. Utredningen hade behövt lämna förslag i denna riktning. En snabb jämförelse ger vid handen att ersättningen för Högskolan Kristianstads genomsnittliga helårsstudent var 75 tkr under 2018. Per-capita-ersättningen på gymnasiet var under 2016 över 120 tkr. Att svenska lärosäten tilldelas allt bredare uppgifter samtidigt som resurserna urholkas kommer i längden att gå ut över lärarledd tid och kvalitet.

Myndighetskaptens uppbyggnad uppmärksammas heller inte, i en utredning om resurser. Vi tycker att det är olyckligt. Sektorns ackumulation av myndighetskaptens är att betrakta som ett rationellt svar på en oförutsägbar och kortsiktig styrning. Att hålla sig med en buffert för utgifter som kan följa av en större satsning på ett nytt område eller tema i kommande regleringsbrev är naturligt. En följd blir att olikheterna i samlat kapital mellan lärosätena över tid blir orimligt stora.

Bristande profilering illustreras med att många lärosäten ger liknande utbildningar som är eftersökta med goda arbetsmarknader. Är det ett problem? På vilket sätt saknas profilering? Vad innebär det?

Lärosätenas ansvar för kompetensförsörjningen anses oklar och bör förtydligas. Men i underlagen sköter lärosätena sin roll relativt väl. Bristerna i samhällets kompetensförsörjning kan rimligen inte isoleras till en fråga om lärosätenas arbete utan måste betraktas i ett bredare sammanhang.

Prestationsbaserade incitament anses ha haft snedstyrande effekter. Men har kvaliteten minskat och genomströmningen ökat? Här efterlyser vi en internationell utblick. Högskolan Kristianstad har inte erfarenhet av att kvaliteten i utbildningar har urholkats. Vår bild är inte att genomströmningen är för hög, snarare behöver avhopp uppmärksammas mer – något vi även jobbar aktivt med att bli bättre på att följa upp.

Hur ge lärosäten ekonomiska incitament att korrigera snedvridningen i meriteringssystemet? Hur ge ekonomiska incitament för samverkan? Hur ge ekonomiska incitament för nya, innovativa, studentcentrerade undervisningsformer?

Slutligen saknar vi en diskussion om nackdelar och risker med utredningens förslag. Riskerar vi att lämna ett system för att få ett nytt system med oförutsedda nackdelar? Vi ser, som framgått ovan, gärna korrigeringar på flera områden, men helst i små steg. Om radikala förändringar skall införas bör det ske som avgränsat experiment för något enskilt lärosäte.

Slutord

Utredningen andas goda intentioner med en stor ämnesmässig spännvidd kombinerat på ett fokus på autonomi och akademisk frihet. Högskolan uppfattar emellertid att alltför många av förslagen i utredningen riskerar att

inskränka lärosätenas rådighet och skapa en ojämlig förhandlingsekonomi inom högskolesektorn. Högskolan Kristianstad kan därför inte ställa sig bakom alla delar av förslaget.