



Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, som har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på Styr- och resursutredningens betänkande *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6), ber att få avge följande yttrande.

Sammanfattning

- Akademien föreslår att Högskolelagen framdeles genom klara regelsystem anger hur det kollegiala inflytandet ska kunna säkras. Detta bör enligt Akademiens mening även gälla utseendet av den högsta ledningen av landets lärosäten.
- Akademien avstyrker att ett samlat anslag införs samtidigt som prislapparna avskaffas och föreslår att prislapparna bibehålles och revideras efter en ingående utredning.
- Akademien föreslår införandet av ett tydligt nationellt karriärsystem.
- Akademien föreslår att basanslagen fördelas efter kompetens i stället för per antal årsstudieplatser.
- Akademien välkomnar ökade basanslag, avvisar förslaget att medel ska tas från statliga forskningsfinansiärer och föreslår att basanslagen förstärks genom sänkta avkastningskrav på Akademiska Hus.
- Akademien bedömer att nationell styrning krävs för att åstadkomma arbetsfördelning mellan landets lärosäten samt för att utbildning och forskning inom små ämnen ska kunna garanteras.

- Akademien avstyrker förslaget om dialogbaserad styrning med hänsyn till den bristande transparensen och den förväntade tillväxten i administration vid landets lärosäten.
- Akademien föreslår att en tilltänkt analysfunktion ska dra nytta av pågående forskning vid landets lärosäten och att arbetet samordnas genom en liten organisation som ger uppdrag till lämpliga forskare.
- Akademien avstyrker förslaget om samordning mellan de statliga forskningsfinansiärerna.
- Akademien föreslår att det tilltänkta ramverket för utvärdering av forskning tar fasta på skillnader mellan olika discipliner, i synnerhet vad gäller de särskilda förutsättningarna för humaniora och samhällsvetenskap.

Utgångspunkter för Akademiens yttrande

Inledningsvis vill Akademien framhålla att den med stor tillfredsställelse noterat att utredningen för sitt arbete förefaller att ha haft som utgångspunkt två för den akademiska verksamheten viktiga principer, nämligen den akademiska friheten och den Humboldska tanken om det fundamentala sambandet mellan utbildning och forskning. Akademien önskar därför i sitt yttrande särskilt diskutera utredningens behandling av dessa punkter. Därutöver lämnar Akademien ytterligare några synpunkter på förslag som framförs i utredningen.

Den akademiska friheten

När det gäller den akademiska friheten stannar utredningen vid ett förslag att Högskolelagen skall kompletteras "så att krav på kollegial sakkunskap och lärarnas inflytande i beredning och beslut rörande utbildningens och forskningens organisation och kvalitet säkerställs" (s. 164). Även om Akademien konstaterar att detta är ett steg i rätt riktning, anser den att detta förslag är alltför vagt och att risken är stor att det kollegiala inflytandet även i framtiden kommer att vara begränsat. Denna begränsning härrör från den s.k. Autonomireformen, som har inneburit att de kollegiala strukturerna vid många lärosäten har monterats ned och ersatts av en toppstyrning. Denna tycks i betydande utsträckning ha grundats på

en utbredd uppfattning om det hierarkiska tillverkande storföretaget. I verkligheten arbetar emellertid även många av dessa företag med en decentraliserad organisation, vilket än mer är fallet med tjänsteföretag. För de senare är det av största vikt att medarbetarna har en nära kontakt med avnämarna. Samma sak gäller universitetet som organisation. Det är lärare och forskare som har kontakten med studenter i utbildningen och med det internationella forskarsamhället då det gäller vetenskapens framsteg. Av detta skäl anser Akademien det angeläget att Högskolelagen framdeles genom klara regelsystem anger hur det kollegiala inflytandet ska kunna säkras.

Det reviderade regelsystemet bör enligt Akademiens mening också gälla universitetens högsta ledning. Även här finns det anledning att stärka det kollegiala inflytandet vid utseende av universitetens främsta företrädare. Härvid kan det noteras att utländska granskare har påpekat att det inte är förenligt med den akademiska friheten att landets rektorer utses av regeringen. Till detta kan tilläggas att regeringen inte endast utser rektorer utan också styrelsernas ordförande och styrelsernas majoritet. Denna ordning vilar av allt att döma på missuppfattningen att staten är ägare av universiteten på samma sätt som huvudägarna i stora aktiebolag. Skälet att de senare kan utse styrelseledamöter och verkställande direktörer är emellertid att de har satsat riskkapital som de kan förlora. Detta gäller inte staten, som närmast kan betraktas som universitetens beställare av utbildning och forskning. Mot denna bakgrund finner Akademien det positivt att utredningen åter aktualiserat behovet av att finna en ny associationsform för universiteten (s. 168) men beklagar att utredningen avstått från att behandla denna viktiga fråga.

Det Humboldska idealet

En andra grundläggande tanke som präglar utredningen är att utbildning och forskning hör ihop. Det finns i utredningen två konkreta förslag rörande detta: dels att ett samlat anslag till landets lärosäten ska avse både utbildning och forskning, dels att Högskolelagen ska ändras så att akademiska lärares uppgifter ska omfatta

både utbildning och forskning. Akademien vill kommentera dessa förslag var för sig.

Det samlade anslaget

Utredningen tar upp de två slag av farhågor som framförts rörande ett samlat anslag (s. 333): dels att utbildningen kan komma att urholkas på grund av att medel används för forskning, dels att forskningsresurserna kan komma att användas för utbildning. Den avfärdar därefter dessa risker. Akademien kan inte instämma i denna syn i synnerhet som utredningen samtidigt föreslår att prislapparna för olika utbildningar ska avskaffas. Kombinationen av forskningens höga status, framdriven av bibliometri och rankningar, och avsaknad av klara regler för de resurser som bör satsas för att ge studenter adekvat undervisning inom olika ämnesområden medför en betydande risk att utbildningen urholkas. Detta gäller särskilt inom de discipliner Akademien företräder, nämligen humaniora och samhällsvetenskap, som svarar för två tredjedelar av studenterna vid landets universitet och högskolor.

Risken för urholkning är särskilt allvarlig inom nämnda områden, eftersom det sedan länge är känt att dess studenter får en begränsad undervisning. För att råda bot på detta missförhållande borde man, innan någon sammanslagning av anslagen sker, genomföra en ingående utredning för att ta fram nationella nivåer för vad som kan anses vara rimlig undervisning för olika utbildningar. I stället för att avskaffa prislapparna bör de enligt Akademiens mening revideras och behållas. Vidare bör säkerställas att inte nivåer för rimlig undervisning höjs utan att ekonomiska resurser tillförs.

Akademiska lärares arbetsuppgifter

I princip instämmer akademien med uppfattningen att det i akademiska lärares arbetsuppgifter bör ingå såväl utbildning som forskning. För att åstadkomma detta krävs dock enligt Akademiens mening en radikal förändring av de akademiska karriärvägarna i Sverige. Skälet är att dessa genom ett olyckligt beslut i slutet av 1950-talet domineras av tjänsten universitetslektor med huvuduppgiften att undervisa. Detta har i sin tur lett till att de som så småningom fått sådana tjänster

ägnar betydande ansträngningar åt att söka forskningsfinansiering så att de kan trappa ned sin undervisning. Därmed har den viktiga undervisningsuppgiften kommit att nedgraderas. Ett nytt karriärsystem är därför angeläget för att höja utbildningens status. Det är också viktigt för att universitet och högskolor framdeles i konkurrens med andra idéburna arbetsgivare ska kunna attrahera framstående yngre medarbetare. I dag är framtiden mycket oklar för de nydisputerade, vilket innebär att många forskningsbegåvningar överger den akademiska världen, medan andra slumpmässigt dras in i korta projektanställningar eller undervisningsåtaganden.

Ett alternativt karriärsystem har utretts och vissa hävdar att möjligheter finns att hantera problemet inom existerande regelverk. Akademien menar att detta inte är tillräckligt utan att det nu är dags att genomföra ett tydligt nationellt karriärsystem. Därmed finns också möjligheter att öka rörligheten mellan lärosäten, som enligt utländska bedömare är alltför svag i Sverige. Dessutom skulle det innebära att nydisputerade under sex år, liksom vid framstående nordamerikanska universitet, kunde prövas för sin lämplighet att även fortsättningsvis inneha tjänster med en kombination av utbildning och forskning. Det är Akademiens mening att det är av största vikt att forskningsmedel bör tillfalla dem som visat förmåga och fallenhet för forskning. Akademien anser därför också att i den utsträckning forskningsmedel tilldelas lärosäten bör denna tilldelning baseras på lärosätenas samlade kompetens. Flera professorer, docenter och doktorer innebär starkare forskningsmiljöer och kapacitet att använda medlen på ett adekvat sätt. Akademien vill därför bestämt avvisa utredningens förslag att tilldela lärosätena forskningsmedel baserat på antalet årsstudieplatser.

Ett nytt karriärsystem kommer att kräva ökade basanslag så att lärosätena ska kunna utlysa rekryteringstjänster. Förslag om detta finns också i utredningen, vilket Akademien välkomnar. Den avvisar dock utredningens förslag att dessa medel ska frigöras genom nedskärningar av forskningsrådets medel. I stället är det Akademiens uppfattning att ett betydande tillskott till lärosätenas ekonomi kunde åstadkommas genom att avkastningskravet på den statliga husägaren Akademiska Hus sänktes till nivåer som vore rimliga för ett företag som arbetar under så gynnsamma omständigheter.

Fem ytterligare förslag från utredningen

Utöver ovanstående synpunkter önskar Akademien framföra sin uppfattning rörande följande förslag: (1) Arbetsfördelning mellan lärosäten, (2) Dialogbaserad styrning, (3) Inrättande av en analysfunktion, (4) Samordning mellan statliga forskningsfinansiärer och (5) Ramverk för utvärdering av forskning.

Arbetsfördelning mellan lärosäten

Utredningen föreslår i kapitel 4 en arbetsfördelning mellan landets lärosäten. Akademien instämmer i uppfattningen att detta är önskvärt. Ledamöter i Akademien kan dock peka på ett antal exempel där sådana försök till samarbete misslyckats. Ett viktigt skäl till detta är att akademiska lärosäten, liksom alla andra typer av organisationer, strävar efter att efterlikna de främsta inom fältet och därmed önskar vara så fullständiga som möjligt. Akademiens bedömning är att arbetsfördelning mellan lärosäten kräver nationell styrning för att lyckas. Akademiens uppfattning är också att nationell styrning bör garantera utbildning och forskning inom små ämnen.

Dialogbaserad styrning

Utredningen föreslår i kapitel 5 att departementet skall genomföra förhandlingar med landets lärosäten för att åstadkomma fyraåriga överenskommelser, vad utredningen kallar "dialogbaserad styrning". Akademien ställer sig mycket tveksam till en sådan ordning. Det skulle enligt Akademiens mening innebära en resursfördelningsmodell med den uppenbara nackdelen att den inte skulle vara transparent. Vidare skulle den stimulera en kraftig tillväxt av lärosätenas administration och därmed dränera resurser som är avsedda för utbildning och forskning. Utredningen pekar också på denna risk (s. 405), men menar att den totala administrativa arbetsinsatsen kommer att vägas upp "av att den ökade långsiktigheten i styrningen förenklar lärosätets egna interna planering". Akademien delar inte den bedömningen och avstyrker förslaget.

Inrättande av en analysfunktion

Utredningen föreslår vidare i kapitel 5 inrättandet av en funktion för att analysera högre utbildning och forskning. Akademien instämmer i uppfattningen att det finns behov av ökade kunskaper om systemet för högre utbildning och forskning. Den menar att detta enklast och bäst kan åstadkommas genom att dra nytta av den forskning som pågår om högre utbildning och forskning vid landets lärosäten. Detta skulle kunna ske genom en modell som framgångsrikt använts inom ramen för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), det vill säga en liten organisation som ger uppdrag till lämpliga forskare.

Samordning mellan statliga forskningsfinansiärer

Utredningen föreslår i kapitel 6 en samordning mellan de statliga forskningsfinansiärerna. Akademien avstyrker en sådan samordning. Det är en utbredd uppfattning i forskarsamhället, som Akademien delar, att mångfalden av oberoende finansiärer är en styrka i det svenska systemet och att denna bör bibehållas.

Ramverk för utvärdering av forskning

Utredningen föreslår vidare i kapitel 6 att ett ramverk för utvärdering utformas av Vetenskapsrådet och Universitetskanslersämbetet. Om detta förslag genomförs är det angeläget att detta inriktas mot att utveckla bredare synsätt än den numer alltmer förhärskande fokuseringen på publicering i internationella topptidskrifter, citeringar och rankingar. Därmed vore det högst önskvärt att beakta de skilda förutsättningarna för olika discipliner. Detta gäller i synnerhet Akademien närliggande forskningsområden med deras uppgift att undersöka svenska förhållanden i tid och rum och behov av att förmedla resultat i monografier snarare än tidskriftsartiklar. Vidare finns anledning att vid utvärderingen beakta betydelsen av dessa forskningsresultat för förståelsen av samhällsutvecklingen.

Detta yttrande har beretts av Vitterhetsakademiens ledamot professor Lars Engwall.

För Kungl. Vitterhetsakademien

Karin Helander, ständig sekreterare