



## Södertörns högskolas remissvar på betänkandet *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6)

Inledningsvis vill Södertörns högskola betona att initiativet till en samlad granskning av styrning av och resursfördelning till högskolesektorn är mycket värdefullt och att högskolan ser positivt på den anda i vilken utredningen är tillkommen och skriven. Transparent och omfattande beredning har skapat öppenhet och producerat ett ramverk för lärosätena att ta ställning till.

Södertörns högskola ställer sig generellt bakom det inspel som SUHF översänt som gemensamt för sektorn, men vill därutöver dels lyfta vissa principiella frågeställningar, dels tydliggöra sitt ställningstagande till några av utredningens förslag.

### Principer för en ändamålsenlig styrning (kap. 4)

Utredningens syfte är att föreslå ett ramverk för styrning och resurstilldelning som ger goda möjligheter för lärosätena att utveckla och förmedla kunskap för samhällets långsiktiga utveckling. Utgångspunkten för hela betänkandet är hur en ändamålsenlig styrning av lärosäten bör utformas. Högskolan stödjer de principer som enligt utredningen tänks vara vägledande för en ändamålsenlig styrning - att främja akademisk frihet, kvalitet och integritet; att främja ett rollsäkert samhällsansvar; och att främja den strategiska handlingsförmågan hos lärosätena. När det gäller hur detta tänks ske kan dock ett antal frågor ställas.

Betydelsen av en långtgående självständighet för lärosätena utreds och betonas på ett förtjänstfullt sätt i utredningen. Utredningen är dock explicit med att ökad frihet för lärosätenas del måste innebära att utvärderingar och uppföljningar får ökad betydelse som en del av styrningen (s. 153). Högskolan menar att denna dubbelhet gör att det initialt starka framhävandet av vikten av akademisk frihet, tillitsbaserad styrning, etc. förlorar i kraft.

Lärosäten är och kommer att vara fragmenterade (och svårstyrbara) organisationer där varje betydande förändring i den utifrån kommande styrningen riskerar att påverka relationen mellan de olika delarna. Utredningen betraktar dock i hög grad lärosätena som enhetliga aktörer, och den dialogbaserade styrning som föreslås i betänkandet löper risk att i första hand bli ett utbyte mellan tjänstemän i departementen och lärosätetsledning. Strävan att öka lärosätenas strategiska handlingsförmåga riskerar därmed att öka särkopplingen mellan den hierarkiska styrningen (som bygger på organisationsidéer) och professionernas styrning.

Ett förslag i utredningen, som högskolan finner oroväckande är det om lärosätenas profilering (s. 128 ff.). I den mån förslaget innebär en acceptans av olikheter i fråga om utbildnings- och forskningsprofil är det självklart inget som högskolan invänder emot, men det finns risk för att det skulle kunna innebära ett främjande av status quo. För högskolornas del skulle en dylik rollfördelning kunna innebära att högskolorna får nöja sig med att i första hand vara en grundutbildningsanstalt, medan de etablerade universiteten får huvudansvaret för forskning och forskarutbildning.

Södertörns högskola stödjer generellt utredningens förslag om förstärkning av vissa normer i högskolelagen. Högskolan föreslår att den sammanfattande punkten för avsnitt 4.6 "lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningen" bör utökas med "lärosätenas, kollegiets och den enskilda lärarens frihet i utbildningen". Det är naturligt att kollegial sakkunskap och lärarnas inflytande i beredning rörande utbildningens och forskningens kvalitet slås fast i högskolelagen. Högskolan ställer sig dock avvaktande till förslaget att detta även skulle omfatta "organisation". Det är i sig inte särskilt utvecklat vad som avses, men oavsett detta torde förslaget innebära en detaljreglering som inskränker lärosätenas autonomi.

## En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning (kap. 5)

Trots att utredningen förtjänstfullt noterar att alltför omfattande detaljinriktad styrning leder till dubbelstyrning eller överstyrning, och att fokus riskerar att riktas mot nästa granskning snarare än optimal verksamhetsutveckling, så hamnar sådana erfarenheter i skymundan i betänkandet. Utredningen föreslår nya styrformer – de fyraåriga planeringsförutsättningarna – utan att någon annan styrning försvinner. Även om de principer för styrning som redovisas av utredningen kan förefalla kloka, kommer de system för styrning som föreslås med stor sannolikhet framförallt att leda till en ökning av det administrativa arbetet.

Utredningen föreslår – som komplement till de regleringsbrev som redan idag är centrala i regeringens styrning – en dialogbaserad process som resulterar i fyraåriga planeringsförutsättningar för varje lärosäte (avseende mål, uppdrag, särskilda åtaganden, resurstilldelning). Dessa ska vara inordnade i en långsiktig modell (utifrån en samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år). Mål- och uppföljningskriterier ska tas fram i dialog och tänks bidra till en ömsesidig förståelse mellan regering och lärosäten. Överenskommelserna tänks ta fasta på de specifika förutsättningar som lärosätena har och de skulle exempelvis kunna handla om samverkan, jämställdhet och breddad rekrytering.

Det är fortfarande relativt oklart hur dessa planeringsförutsättningar ska se ut. En möjlighet är att dessa har en utgångspunkt i lärosätenas egna strategidokument, och beskriver en övergripande inriktning för utvecklingen under perioden, men utan att sätta alltför specifika mål eller ange kvantitativa mått. En sådan överenskommelse skulle kunna innebära att det finns en ömsesidig förståelse för lärosätets profil och vilken roll det kan ta i utvecklingen under perioden. En sådan överenskommelse skulle kunna innebära något positivt.

Om det som åsyftas (som antyds i att mål- och uppföljningskriterier nämns) är en mer operationell överenskommelse är det mer problematiskt. Att samhällets behov skulle kunna

operationaliseras i form av mer detaljerade överenskommelser som ligger fast under en fyraårsperiod, vilket föreslås, ter sig dock förenklat. Lärosätenas behov av långsiktighet innefattar en betydligt längre händelsehorisont. Det är högst tveksamt om regeringar kommer att vara särskilt intresserade av att ägna så mycket tid åt att samtala med lärosätena, exakt vid de tillfällen när styrsystemet menar att de bör göra det (däremot kommer de förstås att vilja göra det när de själva har ett starkt behov av det).

När det gäller politikens relation till akademien och dess institutioner finns det mycket som talar för att organiseringen primärt borde bygga på distans, t.ex. de argument om akademisk frihet, kvalitet och integritet som finns utförligt redovisade i betänkandet. Det står redan idag många styrmöjligheter till buds, även utan den expansion av styrning som föreslås av utredningen. De instrument som regeringar redan idag förfogar över förefaller tillräckliga för att förverkliga de styrambitioner som kan finnas.

Utredningen innehåller också förslag om att öka kunskapsbasen för styrningen. I huvudsak tänks uppföljning och utvärdering ske hos lärosätena själva. Regeringen kan dock, menar utredningen, ha behov av ytterligare analyser som underlag såväl för den löpande styrningen som för omprioriteringar och omprövning av politiken. Utredningen diskuterar den mest lämpliga formen för sådana granskningar, och landar i att det bör inrättas en analysfunktion i form av expertgrupp, och att den ska placeras vid en värmyndighet (UKÄ).

Betänkandet indikerar att avnämare för en analysfunktion främst är Regeringskansliet. Här menar högskolan att det föreligger risk, så som förslaget presenteras, att en kostsam policy-driven verksamhet blir ännu en aktör inom sektorn för lärosätena att förhålla sig till. Uppbyggandet av ytterligare en funktion innebär också att den linje av ökad administration som finns framskriven i utredningen sannolikt kommer att utöka rapporteringskraven på lärosätena. Detta är inte önskvärt, och det finns goda skäl att ytterligare överväga ändamålsenligheten i existerande granskning inom högskoleområdet. Södertörns högskola ser positivt på en fördjupad forskningsförankrad kunskapsbas för politiska beslut rörande sektorn, men menar att den expertkunskap som redan idag finns på lärosätena kring styrning, organisation och policyfrågor i första hand bör utnyttjas när det gäller att inhämta underlag, såväl för den löpande styrningen som vid större genomlysningar.

## Utbildning och forskning (kap. 6)

Södertörns högskola är positiv till förslaget om att utbildning och forskning ska hanteras samlat. Därtill ser högskolan positivt på att det livslånga lärandet och breddad rekrytering fått utrymme i utredningen.

## Samverkan och jämställdhet (kap. 7–8)

Södertörns högskola stödjer förslaget om att samverkan främst ska utvärderas inom ramen för det befintliga kvalitetssystemet.

Ett ökat basanslag tror högskolan kan ha potential att påverka jämställdheten inom akademien till det bättre. Högskolan delar betänkandets syn på hur jämställdhetsarbetet bör följas upp och att jämställdhetsintegrering är den metod som bör användas.

## Resurstilldelning (kap. 9)

Att den nuvarande resurstilldelningen efter många år i tjänst behöver utvecklas och förändras ställer sig högskolan bakom.

Betydelsen av helårsprestationer bör som det föreslås i betänkandet tonas ner, eftersom det nuvarande systemet skapar felaktiga incitament.

Däremot ställer sig högskolan frågande till varför det föreslagna systemet i någon större utsträckning än idag kommer "främja ett tydligare lärosätans ansvar och ett helhetsansvar för verksamheten" samt möjliggöra "skillnader mellan lärosäten och understödja det professionella ansvaret" (s. 321–322). Till att börja med finner högskolan det bekymmersamt att dagens ersättningsbelopp, som baseras på utbildningsområde, ska ersättas med genomsnittsprislappar. En överhängande risk med den föreslagna modellen är att den kommer att bidra till utbildningsformer som kännetecknas av en traditionell pedagogik, med stora klasser och salstentamina. Vidare anser högskolan att den föreslagna modellen bevarar underfinansieringen av HSTJ-prislappen, eftersom bytet av modell inte kommer leda till någon förändring av vare sig lärosätens resurser eller mål om antalet helårsstudenter.

Metoden att beräkna lärosätesspecifika prislappar genom att tilldela en snittprislapp baserad på nuvarande förhållande innebär att förändringar av lärosätens uppdrag kommer leda till helt olika prislappar för att utföra samma uppdrag. Det är orimligt. Det vore rimligare att ge en "riksprislapp", lika för alla, i en sådan situation. Och för att inte komplicera fortsättningen allt för mycket kan denna riksprislapp vid tilldelningen till ett lärosäte leda till en omräkning av respektive lärosätens prislapp.

Högskolan stödjer förslaget om ökade forskningsanslag till lärosätena och instämmer helt i utredningens resonemang kring balansen mellan basanslag och sökta externa medel. Ett för stort beroende av extern forskningsfinansiering missgynnar långsiktig och risktagande forskning. Dock finns i nuvarande utredning flera frågor kring hur medlen till basanslag bör räknas fram. Kommer sättet att basera nya belopp till basanslag bygga på historiska förhållanden, och utfall, på forskningssidan? För Södertörns högskola, som har viktig finansiering från Östersjöstiftelsen, är det svårtolkat att utläsa hur just vår finansieringsmodell kommer att viktas.

Södertörns högskola ser positivt på att utredningen lyfter vikten av att ett utökat utbildningsuppdrag ska åtföljas av en ökning av forskningsramen, men anser att den föreslagna ersättningen om 12 000 kronor per helårsstudent är alldeles för låg.

Högskolan saknar också en diskussion av balansen mellan lärosätens utbildningsuppdrag och forskningsuppdrag. Vikten av sambandet mellan forskning och utbildning skrivs fram på ett förtjänstfullt sätt i utredningen. Dock saknas en diskussion av hur ekonomiska förutsättningar för detta ska skapas och hur en mekanism skulle kunna se ut som långsiktigt skulle verka för mer likvärdiga förutsättningar för forskningsanknuten utbildning mellan landets lärosäten. Om studenterna ska möta forskande lärare måste lärosätena ha ekonomiska möjligheter inom sitt uppdrag att ge lärare både forskande och undervisande

uppgifter i rimlig utsträckning. Denna obalans finns inte bara hos en del av lärosätena, men också inom vissa kunskapsområden där de totala forskningsresurserna är begränsade.