

Utbildningsdepartementet
Stockholm

Remissvar Styr- och resursutredningens betänkande:

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.

Högskolan Dalarna uppskattar den gedigna genomlysningen och problematiseringen av högskolans styrning och resurstilldelning, och delar utredarens principiella utgångspunkter, särskilt vad gäller autonomi och akademisk frihet. Men Högskolan Dalarna har ett antal kritiska synpunkter på de konkreta förslagen i betänkandet. Synpunkterna diskuteras nedan uppdelat i teman, efter en kort sammanfattning.

Vidare ställer sig Högskolan Dalarna i allt väsentligt bakom det remissvar som inkommer från SUHF, men vill utveckla och förtydliga ett antal punkter. Där inget annat sägs nedan står Högskolan Dalarna bakom SUHF fullt ut.

Sammanfattning

- ■ Utredningen är motsägelsefull. Den pläderar på en övergripande nivå för autonomi och akademisk frihet, men de konkreta förslagen riskerar tvärtom att inskränka lärosätenas rådighet. Högskolan Dalarna stöder den övergripande ansatsen men ifrågasätter flera av de konkreta förslagen.
- ■ Det finns påtagliga risker och problem förknippade med de föreslagna överenskommelserna. Dessa behöver redas ut innan Högskolan Dalarna kan ställa sig bakom förslaget.
- ■ Högskolan Dalarna stöder förslaget om ett samlat anslag.
- ■ Högskolan Dalarna stöder förslaget om en samlad proposition med ett fyraårsperspektiv.
- ■ Högskolan Dalarna stöder förslaget om bibehållna regler för anslagssparande och sparad överproduktion.
- ■ Högskolan Dalarna kan inte ställa sig bakom förslaget om genomsnittsprislappar. Förslaget riskerar att konservera utbildningsmixen vid varje lärosäte, alternativt ge incitament att bedriva billigare utbildning. Det föreligger även en risk att systemet inte blir tillräckligt transparent.

- Högskolan Dalarna stöder förslaget att forskningsmedel ska omfördelas till direkta anslag, men motsätter sig starkt den föreslagna fördelningsnyckeln, som skulle permanenta den nuvarande obalansen mellan lärosäten. Istället bör omfördelningen användas till att stärka forskningsanknytningen vid de lärosäten som idag har lägst forskningsanslag per student.
- Högskolan Dalarna stöder den föreslagna författningsändringen om utbildningsutbudet, men med följande tillägg (kursiverat):

utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov *nu och i framtiden. Varje lärosäte bedömer självständigt samhällets behov och hur relevanta faktorer ska balanseras.*

- Högskolan Dalarna stöder förslaget om inrättande av en analysenhet, och vill understryka vikten av transparens och oberoende i analysen.
- Högskolan Dalarna stöder förslaget till författningsändring rörande samverkan.
- Högskolan Dalarna stöder förslaget till författningsändringar rörande akademisk frihet.
- Högskolan Dalarna stöder inte förslaget till författningsändring rörande kollegialt inflytande.
- Högskolan Dalarna stöder inte förslaget till författningsändring rörande varje individuell lärares deltagande i forskning och undervisning.
- Högskolan Dalarna stöder förslagen till lättnader i det ekonomiadministrativa regelverket.
- Högskolan Dalarna stöder förslaget att rekryteringsmål för kvinnliga professorer ska avskaffas, men efterlyser mer systematiska och genomtänkta jämställdhetsmål.

Autonomi och dialog

Utredningen lyfter tidigt fram vikten av att värna akademins frihet utifrån ett perspektiv som tydligt relaterar till den Humboldtska traditionen om forskningens frihet, undervisningens frihet och lärandets frihet. Lärosätets autonomi gentemot staten betonas också, vilket dock inte är synonymt med akademisk frihet för den enskilde läraren eller forskaren. Samtidigt framhåller utredningsdirektiven ”hur styrningen bör utformas för att säkerställa att riksdagens och regeringens mål får genomslag i verksamheten på ett ändamålsenligt sätt”. Här finns ett tydligt spänningsfält mellan statens önskemål om styrningsverktyg, lärosätenas autonomi, och den akademiska friheten. Det spänningsfältet blir en röd tråd genom utredningen som återspeglas i förslagen, och som aldrig får en tillfredsställande lösning.

Utredningens förslag är tudelade vad gäller ovanstående spänningsfält. Förslagen till övergripande förändringar i Högskolelagen och annorstädes lyfter fram autonomi och akademisk frihet – men de mer konkreta förslagen kring styrning och resurstilldelning riskerar i praktiken att leda till mer statlig styrning och inskränkt autonomi.

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan förefaller vid första anblicken eftersträvansvärt ur ett autonomiperspektiv. Högskolan Dalarna ser dock påtagliga risker med det föreslagna systemet.

En av riskerna med att införa en mer dialogbaserad styrning som bygger på förhandlingsbaserade överenskommelser är en minskad transparens i hur den övergripande statliga styrningen egentligen sker. Nuvarande system har förhållandevis hög transparens, det är oftast tydligt för alla parter hur anslaget har räknats fram.

Utredningens förslag lämnar ett antal öppna frågor kring de föreslagna överenskommelserna.

- På vilken detaljnivå kommer överenskommelserna att ligga? De behöver vara tillräckligt konkreta för att ge genuin vägledning, men inte så detaljerade att de låser in lärosätena, med hämmande effekt på innovations- och strategisk förmåga.
- Överenskommelserna förmodas vara frikopplade från den direkta resurstilldelningen, men hur kopplar de i verkligheten till ekonomiska och andra incitament?
- Hur bindande blir egentligen överenskommelserna? Ur ett lärosätesperspektiv är det framförallt intressant om staten kommer att anse sig bunden av dem? Avhänder sig regeringen verkligen makten att under fyra år göra politiska utspel med koppling till högre utbildning, utan att först omförhandla överenskommelserna?
- Hur avgörs om överenskommelsen följs, och vad händer om den inte följs, av lärosätet eller av staten?
- Hur säkerställs transparensen i processen? Transparens är viktig mellan berört lärosäte och staten, men även viktig mellan lärosäten, så att insyn finns i varandras överenskommelser. Liksom SUHF förespråkar Högskolan Dalarna fullständig transparens i hur anslaget för varje lärosäte beräknats.

Vidare finns det praktiska frågor att begrunda kring dialoger och överenskommelser. Överenskommelser som är tillräckligt konkreta för att ha ett genuint värde för lärosätenas planering kommer att kräva avsevärda arbetsinsatser från såväl lärosäte som departement – finns beredskap, kompetens och resurser för detta? Att som idag sitta ett par timmar i myndighetsdialog med en handfull personer från lärosätets ledning kommer att vara helt otillräckligt i den föreslagna modellen.

Vad sker ifall parterna i denna dialogbaserade styrform inte blir ense? Utredningen är tydlig med att ekonomiska incitament initialt inte bör kopplas

till överenskommelserna, vilket får till följd att ett lärosäte inte kan manifesteras sin autonomi genom att avstå från ekonomiska incitament.

Förslaget ställer också krav på det akademiska ledarskapets förmåga att hantera autonomi och styrning inom de givna ramarna.

Högskolan Dalarna delar SUHF:s ståndpunkt att risken är påtaglig att de föreslagna överenskommelserna i praktiken inte innebär ökad rådgivning för lärosätena.

Anslag

Högskolan Dalarna stöder utredningens förslag om ett samlat anslag baserat på två ramar, en för utbildning och en för forskning. Ett samlat anslag innebär väsentligt ökad flexibilitet och stärker möjligheter för lärosätet att göra prioriteringar vilket kan stärka effektiviteten. Detta är också ett av få förslag i utredningen som genuint stärker lärosätets autonomi gentemot staten.

Utredningen föreslår vidare att anslaget ska gälla för en period om fyra år. En längre planeringshorisont innebär ökad frihet att konsekvent och långsiktigt kunna genomföra olika strategiska satsningar. Förslaget välkomnas således,

Högskolan Dalarna inser liksom utredarna att det kan finnas omständigheter när uppdraget och resurstilldelningen kan behöva förändras under perioden. Dock får detta inte ske genom ensidiga beslut, då det skulle undergräva fördelarna med den längre planeringshorisonten.

Vidare tycker Högskolan Dalarna att det är bra att nuvarande regler för anslagssparande och sparad överproduktion föreslås bibehållas; dessa är ändamålsenliga och väl avpassade till verksamhetens realiteter.

När det gäller anslagsramen för utbildning ställer vi oss frågande till att varje helårsstudent ersätts med ett fast belopp som motsvaras av den genomsnittliga ersättningen för nuvarande studentmix. En sådan modell kan verka konserverande alternativt leda till att mindre kostsamma utbildningar prioriteras framför mer resurskrävande. Vad händer om staten alternativt lärosätet bedömer att satsningar bör göras på dyrare utbildningar? Hur ska satsningar på sådana nödvändiga utbildningar finansieras? Hur blir det med principer och transparens vid justering av genomsnittspengen? Högskolan Dalarna delar uppfattningen att nuvarande modell med ett stort antal olika utbildningsområden och ersättningsnivåer är komplicerad, men vi förordar att den befintliga modellen justeras och förenklas istället för att helt slopas.

Högskolan Dalarna välkomnar förslaget om att en väsentlig del av utbildningsanslaget ersätts med en fast bas oavsett faktiskt studentantal. En fast anslagsdel kommer att innebära ökad ekonomisk stabilitet och förbättrade planeringsförutsättningar. Det är rimligt att denna fasta del utgör ungefär halva anslaget. Återstoden av anslaget bör i huvudsak baseras på helårsstudenter. Ersättningen för helårsprestationer kan antingen helt avskaffas eller hållas på en låg nivå.

Högskolan Dalarna stöder förslaget att omfördela forskningsmedel från andra statliga forskningsfinansiärer till direkta anslag till lärosätena. Detta motiveras i utredningen bland annat med att säkerställa en god forskningsanknytning av utbildningen, vilket Högskolan Dalarna ser som synnerligen önskvärt. Men den föreslagna modellen för omfördelning stöder inte någon förstärkt forskningsanknytning av utbildningen, utan konserverar tvärtom den befintliga snedfördelningen mellan lärosäten och mellan utbildningar; Högskolan Dalarna avstyrker bestämt den fördelningsmodellen. Om regeringen menar allvar med att stärka forskningsanknytningen av utbildningen bör omfördelningen istället ske med utbildningsvolym som nyckeltal.

Högskolan Dalarna delar uppfattningen att det är angeläget att det i normalfallet ingår såväl utbildning som forskning i lärares arbetsuppgifter. Detta kräver dock att lärosäten med små forskningsmedel ges en resursförstärkning. Nuvarande ersättningsbeloppsgolv om 12 000 kronor forskningsanslag per helårsstudent är alltför snålt tilltaget. För att säkerställa en acceptabel forskningsanknytning är Högskolan Dalarnas bedömning att nuvarande golv åtminstone bör dubbleras. En sådan resursförstärkning, vilken uppskattas kosta 850 miljoner kronor för samtliga lärosäten som idag ligger under det högre golvet, ryms gott och väl inom den föreslagna omfördelningen av forskningsmedel till direkta anslag, och kommer att ha en stor kvalitetshöjande effekt för dessa lärosäten.

Utbildningsutbudet och samhällsbehov

Högskolan Dalarna stöder och vill uppmuntra utredningens förslag om en gemensam proposition för högre utbildning och forskning. En samlad syn på de två stora verksamhetsgrenarna kommer att underlätta arbetet med att skapa sammanhållna kunskapsmiljöer där utbildning på grund- och avancerad nivå, forskarutbildning samt forskning knyts ihop. En ökad stringens och helhetssyn i styrningen via en samlad proposition gör det även enklare för lärosätena att förhålla sig till den politiska styrningen.

Med detta sagt finns det dock andra aspekter än den politiska styrningen från sittande regering att ta hänsyn till vid utbildningens dimensionering. Som framgår i utredningen finns det inom sektorn en bred enighet kring att ett lärosäte ska ta hänsyn till såväl studenternas efterfrågan som samhällets och arbetsmarknadens behov, samt svara mot den kunskapsutveckling som sker. Det senare är avgörande för att utbildningar ska hålla hög kvalitet, och en god forskningsanknytning är härvid centralt. Högskolan Dalarna stöder att detta skrivs in i författningen istället för att enbart formuleras i det gemensamma regleringsbrevet. Dessutom förordar vi ett tillägg i förslaget enligt nedanstående:

utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov *nu och i framtiden*.

Tillägget “nu och i framtiden” markerar vikten av att tänka långsiktigt framåt gällande utbildningsutbudet. De människor som utbildas idag kommer att vara yrkesaktiva i flera årtionden, och långsiktigheten blir extra viktig i dagens snabbt föränderliga arbetsmarknad, där en betydande del av de yrken som finns idag inte kommer att finnas om 10-20 år. Långsiktigheten är också viktig med tanke på utmaningarna gällande sektorns egen kompetensförsörjning. Även fyra år är dock en kort tid i sammanhanget, om än bättre än ett år.

Ovanstående förslag kring utbildningsutbudet andas autonomi för lärosätena inom ramen för relativt okontroversiella hänsynstaganden till omvärlden. Samtidigt lyfter utredningen fram att staten önskar mer direkt styrning i vissa fall, särskilt vad gäller legitimationsyrken. Det är av stor vikt att sådan detaljerad styrning via särskilda uppdrag kommer med specifika medel utanför den givna ramen för enskilda lärosäten. Detta för att i möjligaste mån inte ytterligare begränsa den autonomi och det mandat som lärosätena förväntas ha gällande utbildningsutbudets utformning och dimensionering. Inte minst då även andra aspekter att ta hänsyn till ges betydelse i utredningen, exempelvis regionala behov, livslångt lärande, utökad uppdragsutbildning och öppen nätbaserad utbildning.

Detta är ett tydligt exempel på den spänning mellan autonomi och styrning som genomsyrar utredningen. Å ena sidan framskrivs att ansvaret för utbud och dimensionering vilar på lärosätena med ovanstående vägledande grundtankar, å andra sidan följer sedan en rad fall där undantag från detta fria ansvar kan komma att göras. Rollfördelningen mellan lärosäten och staten blir oklar. Frågan är hur autonoma lärosätena egentligen blir i sitt ansvar för utbildningsutbudets utformning och dimensionering.

Något oklart är också vad egentligen samhällets behov består i och därmed finns en uppenbar risk att denna målsättning antingen blir tandlös eller fylls med politiskt godtycke. En annan risk är att samhällsbehov som inte har en enkelt identifierbar avnämare kommer bort. Jämställdhet, hållbar utveckling, eller något så centralt för högre utbildning som att bidra med kunniga, välinformerade och kritiska medborgare som är kunskapssökande – inkluderas allt detta i samhällets behov, och i så fall hur?

Högskolan Dalarna föreslår därför ett tillägg i författningstexten som ger lärosätena ett tydligt mandat att själva avgöra prioriteringen vid fall där de olika dimensioneringsfaktorerna står i strid med varandra, för att upprätthålla en autonomi värd namnet för lärosätet i denna centrala fråga:

utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov nu och i framtiden. *Varje lärosäte bedömer självständigt samhällets behov och hur relevanta faktorer ska balanseras.*

Högskolan Dalarna välkomnar i princip utredningens ambitioner om en ökad samordning mellan lärosäten och förslaget om att utreda lämpliga former för

detta. Högskolan Dalarna anser att detta kan ge större utrymme för en effektivare resursanvändning på nationell nivå och lärosätetsnivå samt bidra till att motverka konkurrens om uppdrag och studenter. Viktigt är att det finns incitament för samordning och att de parter som samordnar sina utbildningar (och/eller forskning) båda kan dra fördelar av det, samtidigt som lärosätenas autonomi respekteras. Inte minst gäller detta forskarutbildning och utbildning på avancerad nivå, där få lärosäten når kritisk massa på egen hand. Som en liten nation bör Sverige prioritera att bygga kunskapsinfrastruktur genom samarbeten mellan lärosäten, snarare än konkurrens. Samarbeten skapar synergier medan konkurrens riskerar att utarma miljöerna.

Analysenhet

Utredningen lyfter fram behovet av en analysfunktion inom det utbildnings- och forskningspolitiska området. Högskolan Dalarna välkomnar grundtanken bakom förslaget om en analysenhet, och instämmer i att det finns ett stort behov av att framställa och sammanställa kunskap om den högre utbildningen och forskningen. Högskolan Dalarna ser dock en påtaglig risk i att en sådan enhet får avsevärd makt över högskolepolitiken i Sverige. Analysenheten blir agendasättare, på ett sätt som inte är oproblemiskt.

För att undvika den risken är sammansättningen av den expertgrupp som ska utgöra enhetens kärna samt regeringens uppdrag till enheten av stor betydelse. Det är också viktigt att enhetens verksamhet utvärderas regelbundet, så som t.ex. Statskontoret nyligen har granskat Expertgruppen för biståndsanalys.

Analysenhetens uppdrag diskuteras – medvetet? – i ganska vaga termer i utredningen. Det framgår dock att utredaren ser framför sig främst kvalitativa analyser och utvärderingar kring utbildningspolitiska frågor. Högskolan Dalarna efterlyser dock ett avsevärt inslag av kvantitativa data-drivna analyser och modeller i analysenhetens verksamhet. Dessa kan ge underlag för solidare evidensbaserade slutsatser, och lämnar mindre utrymme för politiska hänsynstaganden.

Ytterligare en faktor som analysenheten bör analysera är de blivande studenternas val av utbildning, något som är en begränsande faktor för flera samhällskritiska utbildningar. Vad påverkar studenternas val, och vilka faktorer kan lärosäten och andra aktörer påverka?

Högskolan Dalarna instämmer i utredningens slutsats att det är synnerligen viktigt att analysenheten fungerar oberoende och självständigt för att den ska få den legitimitet som behövs för en sådan funktion. För att hålla den separat från sektorn skulle analysenheten kunna samlokaliseras med någon liknande verksamhet i annan sektor, till exempel Expertgruppen för biståndsanalys.

Förutom oberoendet vill Högskolan Dalarna också poängtera vikten av transparens i allt som analysenheten gör. Allt från valet av problem, över datainsamling och metodval, till själva analysen, ska kännetecknas av full transparens. Alla, såväl lärosäten som forskare, ska ha öppen tillgång till data, mjukvara och annat som analysenheten bygger sina slutsatser på.

Samverkan

Högskolan Dalarna ställer sig positiv till den stärkta formuleringen som föreslås i lagtexten rörande samverkansarbetet.

Högskolan Dalarna vill understryka att ett aktivare samhällsansvar och rollen som förändringsagenter bör vila på de akademiska friheter och akademiska normer som beskrivs i Europarådets rekommendation och den svenska statens värdegrund. Lärosätenas samverkansuppgift får inte tolkas på ett sätt som undergräver lärosätenas autonomi gentemot regionala aktörer.

Författningsändringar

Utredningen lämnar inga skarpa förslag till nya författningsformuleringar, utan föreslår bara att ett antal författningsändringar ska formuleras i det senare arbetet. Utan att se de faktiska formuleringarna är det svårt att vare sig tillstyrka eller avstyrka ändringarna.

Med den reservationen stöder Högskolan Dalarna grundtanken i förslaget att införa skärpta skrivningar om akademisk frihet i Högskolelagen, både vad gäller lärosätenas självständiga roll och vad gäller den enskilda lärarens frihet i utbildning och forskning. Detta är principiellt viktiga värden som förtjänar lagstöd. Dock är det lika viktigt att det inte stannar vid tomma ord i en portalparagraf, utan att hela styr- och resurssystemet utformas så att det inte strävar i motsatt riktning.

Det kollegiala inflytandet i beredning och beslut är, och bör vara, en väsentlig del av den akademiska kvalitetssäkringen. Däremot ser Högskolan Dalarna det som olämpligt att lagfästa och reglera formerna för detta inflytande, som kan och bör få se olika ut vid olika lärosäten.

Likaså är det förvisso en viktig kvalitetsfaktor att utbildning och forskning normalt bedrivs tillsammans av samma individer, men olämpligt att författningsreglera detta på den detaljnivå som föreslås. Om inte tillräckliga forskningsmedel per HST anslås blir en författningsreglering ändå ett slag i luften, och försätter många lärosäten i en omöjlig sits. En mjukare författningstext om vikten av utbildningens forskningsanknytning, tillsammans med en omfördelning av forskningsanslag som ger reella förutsättningar att stärka utbildningens forskningsanknytning vid alla lärosäten (se avsnitt *Anslag* ovan), vore mer ändamålsenlig.

Högskolan Dalarna stöder förslagen om lättnader i det ekonomiadministrativa regelverket. Ytterligare justeringar bör dock övervägas, däribland ESV:s nya föreskrifter om ÅR och BU (2000:605).

Jämställdhet

Högskolan Dalarna stöder förslaget att avskaffa de lärosätesspecifika rekryteringsmålen för antalet kvinnliga professorer. Jämställdhet är en viktig fråga för sektorn, men ett ensidigt fokus på just könsfördelningen bland

professorer är ett trubbigt vapen av flera skäl. Det mindre problemet med professorsmålet är att det vid små lärosäten kanske bara rekryteras en handfull professorer per år, och då kan tillfälligheter helt utanför lärosätets kontroll avgöra om målet nås. Det större problemet är att det finns många andra jämställdhetsproblem i högskolesektorn, och att ett ensidigt fokus på just professorsrekrytering riskerar att avleda uppmärksamheten från andra väsentliga områden, till exempel den sneda könsfördelningen bland studenter, både i vissa utbildningar och på totalen. Representation löser heller inte fullt ut de djupgående kvalitativa problem som ojämställdheten bottnar i.

Därför bör lärosäten snarare redovisa jämställdhetsmått som spänner över hela den akademiska karriärstegen, från högskolenybörjare till professorer, och motsvarande för övriga medarbetare. Hur ser övergångstalen till högre utbildning ut för manliga respektive kvinnliga gymnasister i upptagningsområdet, och vad gör lärosätet för att jämna ut talen; och motsvarande på varje högre nivå – vilken andel manliga respektive kvinnliga doktorander blir så småningom lektorer, och så vidare? Kvantitativa data på de skillnader som finns utgör sedan grunden för en kvalitativ analys av vad som orsakar skillnaderna. Högskolan Dalarna föreslår härvid ett tydligare fokus på ett normmedvetet transformativt arbete för att motverka skeva könsbaserade värderingsstrukturer genom hela verksamheten från grundutbildning till forskning. Det kvantitativa underlaget tas med fördel fram på nationell nivå, till exempel av den föreslagna analysenheten.

* * *

Remissen har handlagts av Sverker Johansson, senior rådgivare, Thommy Backner, ledamot i Högskolans styrelse, Jörgen Elbe, prorektor, Tom Edoff, studentkårsordförande, Daniel Broman, avdelningschef, Anna Klerby, avdelningschef, Peter Lindner, avdelningschef, Torsten Hylén, universitetslektor, och Sofia Sohl-Liebl, forsknings- och utbildningsstrateg.

HÖGSKOLAN DALARNA

Martin Norsell
Rektor