



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

Försvvarshögskolan har anmodats att svara på remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6), ert diarienummer U2019/00304/UH.

Inledning

Utredningen har haft ett brett uppdrag: att göra en samlad översyn av de statliga universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning samt att ta fram förslag avseende principer och former för att utveckla denna styrning. Enligt direktiven är syftet med utredningen:

/.../ att utveckla styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.

I direktiven framhålls vidare bland annat att styrningen ska främja ”starka och ansvarsfulla lärosäten”, som har ”goda förutsättningar att kunna bedriva långsiktig verksamhet”. Det är tydligt att utredningen i hög grad tagit fasta på dessa två sistnämnda utgångspunkter.

Man kan dock fråga sig i vilken grad utredningens förslag tillhandahåller redskap för att hantera övergripande politiska mål av det slag som återfinns i den ovan citerade redogörelsen för utredningens syfte. Man kan också fråga sig om utredningen fäster tillräcklig vikt vid de målkonflikter som oundvikligen framträder när de storstilade målformuleringarna ska omsättas i konkreta termer, i förhållande till en verklighet präglad av begränsade resurser och en mångfald motstridiga intressen. Synpunkterna nedan kommer i hög grad att kretsa kring denna principiella frågeställning.

Försvvarshögskolan har med intresse följt utredningens arbete, som har präglats av en ovanligt öppen process och gett många möjligheter för olika intressenter att ta del av preliminära förslag och att bidra med synpunkter och inspel. Även om Försvvarshögskolan har ett antal principiella invändningar mot utredningens utgångspunkter och förslag, så måste det också understrykas att betänkandet bygger på ett gediget och ambitiöst arbete och att det innehåller en mängd analyser,

diskussioner och förslag som förtjänar fortsatt beredning. Efter en längre diskussion kring principiella frågor, kommer detta svar att något mer kortfattat beröra ett urval av utredningens konkreta förslag.

Styrning är politik!

Utredningens betänkande är i hög grad präglad av ett lärosätesperspektiv och en önskan om att upprätta stabila ramar för styrningen inom högskolesektorn, som ett slags skyddande buffert mellan politiken och lärosätenas verksamhet. Grundidén verkar vara att skapa ett (skenbart) opolitiskt ramverk för styrningen, som i hög grad begränsar politikens handlingsutrymme och överlåter till lärosätena att självständigt omsätta de politiskt satta målen till ändamålsenlig verksamhet. Detta ramverk ska, som utredningen uttrycker det, säkerställa en rollfördelning där ”politiken ska ta ansvar för vad-frågor, medan lärosätena tar ansvar för hur-frågor”.

Som påpekades ovan innebär detta emellertid inte att de mål- och intressekonflikter som alltid präglar politiken och dess genomförande upphör att finnas till. Det leder snarare till att hanteringen av dessa konflikter obemärkt förflyttas till andra arenor, som präglas av sina egna målsättningar, normer och intressekonflikter. Effekterna av hur lärosätena hanterar vissa av ”hur-frågorna” kommer dock oundvikligen att ha strategisk betydelse i relation till politikens ”vad-frågor”. Detsamma gäller själva ramverket. Också detta har effekter som knappast är neutrala i förhållande till politiska målsättningar.

Det ter sig osannolikt att riksdag och regering kommer att acceptera en självpåtagen begränsning av det politiska handlingsutrymmet när det inte längre ter sig ändamålsenligt ur ett politiskt perspektiv. Det ter sig inte heller realistiskt att utgå från att de statliga lärosätenas verksamhet kan och bör styras endast utifrån någon form av interna högskolepolitiska principer. Målkonflikter med andra politikområden kommer alltid att finnas. Försvarshögskolan menar att utredningen ligger nära att ge uttryck för en sådan orealistisk uppfattning och att den går för långt i försöket att skilja styrmekanismer från politiken.

Försvarshögskolan ställer sig förvisso bakom utredningens principiella utgångspunkter. Som betänkandet betonar måste stor vikt läggas vid akademins särart och interna normer, som utgör grundförutsättningar för utbildningens och forskningens särskilda bidrag till samhället, liksom vid de förutsättningar som krävs för att lärosätena ska kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet.

Försvarshögskolan bejakar också de tre mål som utredningen uppställer avseende en styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten:

- att den bör främja akademisk frihet, kvalitet och integritet
- att den bör främja ett rollsäkert samhällsansvar
- att den bör främja strategisk handlingsförmåga

Särskilt det första av dessa mål är av stor betydelse. När det kommer till undervisningens och forskningens inriktning och innehåll finns verkligen ”hur-frågor” av ett slag som politiken måste överlåta till lärarna, forskarna och de akademiska institutionerna.

Försvarshögskolan vill dock understryka att dessa mål varken är de enda relevanta målen eller i sig tillräckliga för att skapa förutsättningar för att uppnå de övergripande politiska och samhälleliga målen för högskolornas verksamhet. Det ter sig vidare inte rimligt att förvänta sig att de målkonflikter som hör till politiken mer eller mindre automatiskt skulle få optimala lösningar, bara de överlämnas till ett rollsäkert och handlingskraftigt akademiskt system. Av stor betydelse är inte minst hur själva systemet är utformat och vilka mekanismer som reglerar lärosätenas agerande, liksom, naturligtvis, vilka resurser som finns tillgängliga.

Försvarshögskolan menar att det ramverk som utredningen föreslår innehåller element som begränsar möjligheten att realisera de politiska målen. I några fall kan utredningens förslag rent av få kontraproduktiva effekter. Några sådana kommer att belysas längre ned i denna text.

Styrning för status quo?

En förklaring till utredningens inriktning återfinns i att den uttryckligen tar dagens högskolelandskap och medelsfördelning som utgångspunkt för såväl analys som förslag. I betänkandet görs en tydlig avgränsning mot frågor som rör förändringar i högskolelandskapets struktur och befintlig medelsfördelning. Utredningen menar att sådana frågor ”med nödvändighet blir politiska både i övergripande ställningstaganden kring hur olika mål ska prioriteras mot varandra och i de konkreta konsekvenserna för olika lärosäten och de regioner där de ligger”. Det handlar alltså om politiska frågor som utredningen inte har ansett vara en del av dess uppdrag.

Som argumenterats ovan bygger denna avgränsning på en konstlad uppdelning mellan politiska ”vad-frågor” och sektors- och lärosätesinterna ”hur-frågor”. Prioriteringar och konsekvenser av politisk betydelse kommer att oundvikligen att ges sig till känna och väcka politiskt intresse även inom ett nog så stabilt ramverk. Handlar det om effekter på systemnivå, aktualiseras övergripande politiska ställningstaganden.

Utredningens grundinriktning är alltså en styrning som i hög grad utgår från och främjar *status quo*. För utredningen är detta helt enkelt ett begränsande antagande. Ur ett politiskt perspektiv speglar det dock bara en av flera möjliga politiska inriktningar av betydelse för utformningen av styrningen inom högskolesektorn. För överväganden om hur styrningen bör utformas för att åstadkomma eventuella förändringar gentemot dagens högskolelandskap och medelstilldelning ger utredningen inte någon vägledning.

Utredningens konkreta förslag visar tydligt på denna inriktning mot att bevara *status quo*. Även om utredningen framför förslag avseende sådant som anslagens utformning, förhållandet mellan basanslag och rörliga anslag och förhållandet mellan direkta och indirekta medel, så är huvudlinjen att den totala summan medel som fördelas till respektive lärosäte huvudsakligen ska vara konstant. Skillnaden blir att lärosätena ska ges ökade möjligheter att förfoga över anslagen och att de ska vara mer stabila över tid. Förhoppningen är troligen att lärosätena med ökad frihet och handlingsförmåga på egen hand ska kunna lösa de målkonflikter som finns inbäddade i dagens högskolelandskap, med samma fördelning av begränsade resurser och utan någon högre grad av politisk styrning avseende verksamhetens inriktning.

Frågan som man måste ställa sig här är: finns det anledning att tro att verksamheten blir bättre och mer ändamålsenlig än idag om utredningens förslag genomförs? Frågan bör ställas inte endast ur ett lärosätesperspektiv, utan också ur vidare sektors- och samhällsperspektiv, exempelvis i relation till de högt ställda mål som nämns i utredningens direktiv.

Försvarshögskolan menar att utredningen inte på ett övertygande sätt visar att svaret på ovanstående fråga är jakande vad gäller det föreslagna ramverket som helhet. Givet inriktningen mot *status quo* vad gäller högskolelandskapet och fördelningen av medel till lärosätena finns det snarare anledning att befara vissa av förslagen kan ha oönskade negativa konsekvenser.

Lärosätena har redan ett stort handlingsutrymme

De statliga lärosätena har redan ett handlingsutrymme som är betydligt större än andra myndigheters. Det gäller inte minst organisation, ekonomi och verksamhetens innehållsliga profil. Man kan fråga sig hur väl detta utrymme utnyttjas idag och i vilken mån lärosätena har förmått att ta sitt systembestämmande ansvar. Detta gäller exempelvis utformningen av interna styrnings- och fördelningssystem.

Finns det anledning att tro att en ökad frihet från extern styrning och från mekanismer som studenternas efterfrågan och konkurrensutsatta medel skulle bidra till en mer ändamålsenlig utformning av verksamheten?

Normstyrning

Utredningen ser ett behov av en starkare markering av viktiga akademiska principer i högskolelagen och föreslår att regeringen tar initiativ till en sådan förändring med skrivningar om:

- att lärosäten och staten ska främja och värna akademisk frihet,
- lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning,
- lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning, samt
- att det normalt ska ingå utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

Försvarshögskolan delar de normer som dessa förslag utgår från, men vill varna för en övertro på formell normstyrning genom allmänna och mångtydiga formuleringar i lag. Man bör vidare beakta att formuleringarna kan dölja målkonflikter. Exempelvis, vems frihet är överordnad när utbildningen ska utformas: lärosätets, kollegiets eller den enskilda lärarens? Vidare, givet dagens medelstildelning: vad skulle utfallet bli om alla tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärare tilldelades forskningstid och skulle detta kunna hamna i konflikt med exempelvis strävan att skapa starka forskningsmiljöer?

Långsiktighet och dialog

Försvarshögskolan delar utredningens syn på värdet av ökad långsiktighet och stabila planeringsförutsättningar. Samtidigt bör man vara medveten om att planer är just planer som måste kunna revideras när förutsättningarna förändras. Regering och

riksdag kommer sannolikt inte att avstå från mer plötsliga förändringar när de bedömer att läget kräver det.

Försvarshögskolan bedömer att förslaget avseende en samlad proposition för forskning och utbildning vart fjärde år bör övervägas av de skäl som presenteras i betänkandet. Detta kan möjligen bidra till att skapa en mer sammanhållen och långsiktig politik för högskolesektorn. Å andra sidan bör betydelsen av detta inte överbetonas. Det är viktigt att politiken inte fokuseras på dessa propositioner, med resultat att viktiga dagsfrågor får vänta ”till nästa proposition”. Ibland kan det ju rent av vara önskvärt med mer omedelbar politisk handlingskraft.

Försvarshögskolan bejakar en styrning som undviker att lärosätena åläggs allmänt formulerade kvalitativa mål och uppdrag som inte anpassats till lärosätenas skiftande förutsättningar och som saknar konkretion med avseende på förväntade resultat. Försvarshögskolan ser även värdet i en god dialog med Regeringskansliet som ger utrymme för att hantera lärosätenas särart.

Försvarshögskolan vill däremot resa frågetecken kring den av utredningen föreslagna modellen med fördjupad dialog och fyraåriga överenskommelser med utgångspunkt från de samlade forsknings- och utbildningspropositionerna. Det finns en uppenbar risk att en sådan process leder just till mer detaljstyrning från regeringen och till ett opportunt förhandlingsspel från lärosätenas sida. Därtill bör man notera att en sådan dialog kommer att ha en ojämlig karaktär vad gäller fördelning av makt respektive kunskap. Det är också mycket tveksamt om Regeringskansliet har förmågan att skapa och förvalta den kunskap som krävs för att sådana fördjupade dialoger och överenskommelser ska bli meningsfulla instrument.

Självständig analysfunktion

Försvarshögskolan ställer sig avvaktande positiv till förslaget om att inrätta en självständig analysfunktion för högskolesektorn. Förslaget bör utredas vidare.

Samlat anslag för utbildning och forskning

Försvarshögskolan avvisar förslaget om ett samlat anslag för utbildning och forskning. Det är svårt att finna en anledning att tro att det kommer att ha gynnsamma effekter på systemnivån. Däremot finns en uppenbar och inte tillräckligt utredd risk att medel flyttas från forskning till utbildning eller tvärtom, på ett sätt som är till nackdel för den samlade verksamhetens resultat och som inte heller är politiskt önskvärt.

Anslag som beräknas inom forskningsramen

Utredningen menar att andelen direkta forskningsanslag bör öka och föreslår att regeringen uppställer ett mål om att andelen direkta anslag inom åtta år ska öka till 50 % av de samlade forskningsmedlen. Detta kan ske antingen genom ett avsevärt resurstillskott till forskningsbudgeten eller genom en omfördelning av medel från forskningsfinansierande myndigheter till lärosätena. Utredningen föreslår att utgångspunkten i båda fallen bör vara att varje lärosäte behåller sin relativa andel av de samlade forskningsmedlen. Det handlar alltså inte nödvändigtvis om mer medel,

utan endast om att lärosätena centralt har stabilare tillgång till dem. Detta ställer högre krav på lärosätenas förmåga att ta ansvar för hur de fördelas och används.

Försvarshögskolan befarar att detta förslag kan få oönskade konsekvenser. Det finns en uppenbar risk att ökade direkta anslag – som i vilket fall som helst inte räcker för att säkerställa någon nämnvärd forskningstid för alla vetenskapligt kompetenta lärare – sprids ut över verksamheten utan ändamålsenliga strategiska prioriteringar. En sådan jämn fördelning kan stå i direkt konflikt med strävan att bygga starka och internationellt framgångsrika forskningsmiljöer. Detta gäller förstås särskilt om det inte sker något betydande tillskott av resurser.

Försvarshögskolan måste anmäla tvivel även vad gäller utredningens förslag om hur eventuella övriga ökningar av de direkta forskningsanslagen ska ske: genom strategiska satsningar med öppet utlysningförfarande, i proportion till befintliga anslag eller utifrån kvalitetsindikatorer. Som påpekades ovan ter det sig orealistiskt att den politiska makten frivilligt skulle underkasta sig ett system som hindrar egentlig politisk styrning av en sådan stor och väsentlig sektor som högskolan.

Särskilt modellen med slentrianmässig fördelning i proportion till befintliga anslag är dessutom ett uttryck för utredningens utgångspunkt att bevara *status quo*. Denna inriktning ger sig också tillkänna i förslaget att inte använda en rörlig del i de direkta anslagen, som skulle kunna innebära omfördelning mellan lärosäten.

Försvarshögskolan instämmer visserligen i att det mycket svårt att utforma rättvisa och ändamålsenliga indikatorer för forskningskvalitet och samverkan, särskilt om man beaktar heterogeniteten inom området, men ett självbevarande system för dagens högskolelandskap är kanske inte det enda tänkbara alternativet?

Anslag som beräknas inom utbildningsramen

Utredningen föreslår att den del av anslaget som beräknas avseende utbildning ska baseras på en fast och en rörlig del om 50 % vardera. Den rörliga delen ska kopplas till utbildningsuppdragets volym i termer av helårsstudenter. Däremot ska det inte finnas någon koppling till helårsprestationer.

Försvarshögskolan ifrågasätter det rimliga i att försöka begränsa den politiska styrningen enligt denna modell. Frågan om prestationer, dvs. sökande och antagna studenter och deras studieresultat, försvinner knappast bara för att man minskar omfattningen på den ”automatiska” avräkningen utifrån sådana prestationer. Tvärtom är ett i hög grad automatiskt system sannolikt mer förutsägbart och stabilt än reaktiva åtgärder som skulle vidtas när en eventuell underprestation har vuxit till ett politiskt problem.

Försvarshögskolan är alltså inte övertygad om att förslaget verkligen skulle ha de fördelar som det vid en första anblick kan verka ha ur ett snävt lärosätesperspektiv. Det är inte sannolikt att tro att regering och riksdag kommer att avstå från att efterfråga resultat i termer av såväl studenter som studieprestationer.

Utredningen föreslår vidare att systemet med ersättningsbelopp för olika utbildningsområden avskaffas och att avräkning av den rörliga delen av anslaget i stället ska baseras på ett medelbelopp som beräknas utifrån nuvarande anslag och utbildningsvolym. Försvarshögskolan instämmer i att ersättningsbeloppen kan te

sig som godtyckliga och att modellen kan medföra oönskade konsekvenser. Å andra sidan kommer, som utredningen också noterar, någon form av nationell referensram att behövas i vilket fall som helst, bland annat för att beräkna förändringar i anslag som är kopplade till särskilda utbildningar. Försvarshögskolan vill också betona att lärosätena redan idag har en stor frihet att disponera medlen internt, även om många väljer att använda en intern modell som bygger på ersättningsbeloppen. Försvarshögskolan kan därför inte förorda att ersättningsbeloppen tas bort som bas för avräkning av anslag. Försvarshögskolan skulle däremot välkomna en översyn av ersättningsbeloppen och en utredning av alternativa modeller.

Kvalitetssäkring

Utredningens förslag skulle innebära att externa medel, studenternas val och studenternas prestationer ges minskad betydelse för hur lärosätena utformar sin verksamhet. Den reserverade hållningen till system för omfördelning av medel utifrån prestation pekar i samma riktning. Även om det inte saknas goda skäl för skepsis avseende träffsäkerheten och relevansen hos olika metoder för att mäta prestationer och kvalitet, liksom avseende effekterna av externa incitament, så finns det emellertid också ett stort behov av system som understödjer lärosätenas legitimitet som relativt självständiga kunskapsinstitutioner. Likaså finns det berättigade krav på kvalitet och effektivitet i verksamheten, som sannolikt inte kan omhändertas endast genom dialogbaserad styrning.

I betänkandet betonas på flera ställen vikten av att de starka och ansvarsfulla lärosätenas verksamhet underkastas extern kvalitetssäkring. Inom forskningen sker detta inte minst genom sakkunniggranskning vid publicering och projektansökningar. Utredningen lyfter också särskilt fram Universitetskanslersämbetets (UKÄ) verksamhet och det nationella kvalitetssäkringssystem som UKÄ utvecklat och vidareutvecklar på regeringens uppdrag.

Försvarshögskolan ifrågasätter att det nya nationella kvalitetssäkringssystemet är tillräckligt skarpt för en ändamålsenlig och legitimerande kvalitetssäkring av lärosätenas verksamhet. Det nya systemet innebär att fokus förflyttas från reell sakkunniggranskning av konkreta utbildningar till en mer förvaltningsmässig granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete. Även forskningen kommer framöver huvudsakligen granskas indirekt via en sådan förvaltningsmässig ansats.

Hittills har endast ett av åtta granskade lärosäten bedömts ha ett fullt godkänt kvalitetssystem. Sedermera har kvaliteten hos flera av detta lärosätets utbildningar ifrågasatts av UKÄ. Detta visar på ett grundläggande problem i det nya systemet.

Därtill innebär det nya kvalitetssäkringssystemet en indirekt styrning av lärosätena, som direkt motverkar utredningens övergripande inriktning. För lärosätena innebär det att resurser måste läggas på en intern granskningsapparat, som det hade varit mer resurseffektivt att organisera på nationell nivå. Därtill medför systemet att lärosätena tvingas att anpassa organisation och arbetsformer till ett abstrakt och vagt uttryckt normsystem som i hög grad är en skapelse av en kvalitetsbyråkrati och inte har växt fram naturligt utifrån verksamhetens behov.

Det är självklart att lärosätena har ett kvalitetsansvar och måste bedriva ett ändamålsenligt kvalitetsarbete, men det är betydligt mindre självklart hur detta verkligen kan bedömas. För alla intressenter bör kvaliteten i den faktiska utbildningen och forskningen vara huvudsaken.

Konsekvenser för Försvarshögskolan

Försvarshögskolan bedömer inte att utredningens har några större eller särskilda konsekvenser för Försvarshögskolan vid sidan av de som är gemensamma för sektorn och som har beskrivits ovan.

Ärendet har beretts av styrelsens ordförande Peter Egardt och den kvalificerade handläggaren Karl Weigelt. Yttrandet har remitterats till högskoleledningen, forsknings- och utbildningsnämnden, institutionerna, den militära programledningen, högskoleförvaltningen och studentkåren. Yttrandet fastställdes av styrelsen vid sammanträdet den 12 juni 2019.

Å Försvarshögskolans vägnar

Peter Egardt
Styrelsens ordförande

Robert Egnell
Rektor