

**ÄR SVENSKA
UNIVERSITET
RÄTT RIGGADE
FÖR FRAMTIDEN –
REDO FÖR ÖKAD
RÅDIGHET ELLER
ALLTFÖR
RÄDDHÅGSNA?**

CALIE PAPERS #11



SWEDEN-USA PROJECT FOR
COLLABORATION, ACADEMIC LEADERSHIP
& INNOVATION IN HIGHER EDUCATION

This paper discusses university autonomy and asks whether Swedish universities are properly equipped for the future or maybe too scared to embrace a larger degree of freedom. A brief account on recent reforms, internationalization and the impact and possibilities regarding European Universities is presented. Three suggestions are put forward to the four universities participating in the CALIE Project: Create a joint University Observatory, use European Universities wisely - and do it together, and develop a proposal on independent universities and be a pilot.

Author information

Name: Eva Åkesson

Title: Professor

Organization: Lund University

© CALIE Papers 2021

This publication is part of the CALIE Papers, a series by the CALIE Project. It aims to contribute to the development of knowledge within the CALIE focus areas. The scientific output expressed does not imply a position of the CALIE Project partners or collaborating universities. The CALIE Project partners, collaborators nor any person acting on behalf of the Project or collaborating universities is responsible for the use that might be made of this publication.

CALIE Project
calieproject.com

Innehållsförteckning

Är svenska universitet rätt riggade för framtiden – Redo för ökad rådighet eller alltför räddhågsna?	2
Styrning och lärosätenas egen rådighet	2
Rådighet är medlet – kvalitet och förnyelse är målet	5
Internationalisering för kvalitet och hållbar utveckling	6
Nya vindar med European Universities.....	7

Är svenska universitet rätt riggade för framtiden – Redo för ökad rådighet eller alltför räddhågsna?

Autonomi och frihet är på allas läppar nuförtiden. Men är det något vi önskar på riktigt eller är det bara läpparnas bekännelse? En iakttagelse är att frihet och styrning väger ungefär lika tungt i forskningspropositionen 2020¹: 140 - 119 blir resultatet om man räknar frekvensen av förekomsten av orden frihet kontra styrning i olika former. Ordet "frihet" förekommer något mer frekvent, över 140 gånger, och det finns till och med i titeln: Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.

I forskningspropositionen finns följande förslag på tillägg i högskolelagen: I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. En reflektion på denna formulering: Är det enbart i högskolornas verksamhet som friheten ska värnas? Det anges inget om den yttre påverkan från politiken eller andra samhällsintressen. Uppsala universitet lyfte i sitt remissvar² fram att formuleringen är alltför generell samtidigt som den signalerar att akademisk frihet enbart är en intern angelägenhet för högskolan. Men de flesta verkade vara nöjda, och nu har tillägget till högskolelagen godkänts av riksdagen.

Jag tror ändå inte att vi kommer att minnas propositionen 2020 som den stora frihetsproppen när vi blickar tillbaka. När man lämnar de mer retoriskt präglade avsnitten och närmar sig praktiken så låter det snarare tvärtom – styrning i olika former återkommer 119 gånger i dokumentet om man roar sig med den sökningen av ord.

Styrning och lärosätenas egen rådighet³

Lärosäten har fått större rådighet. Regeringens proposition⁴ – frihet för kvalitet – ger motiveringen att en ökad frihet för universitet och högskolor är väsentlig för att möta de framtida utmaningarna. Det var under Per Unckels tid som utbildningsminister (1991-1994) som rätten att tillsätta professorer överfördes från regeringen till universitetsstyrelserna. Då blev även några lärosäten piloter för annan styrelseform. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping fick ett icke statligt huvudmannaskap och blev stiftelsehögskolor, och de fick med sig ett

¹ *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*. Prop. 2020/21:60.

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/Forskning-frihet-framtid-kunskap-och-innovation-for-Sverige/>

² https://uu.se/digitalAssets/896/c_896812-l_3-k_remiss-uppsala-universitet-2020-08-25--andringar-i-hogskolelagen-for-att-framja-den-akademiska-friheten-och-tydliggora-larosatenas-roll-for-det-livslanga-larandet.pdf

³ Rådighet används här som ett sammanfattande begrepp som rymmer element av både formell autonomi och konkret (handlings-)frihet. Ordet rådighet har flera betydelser men syftar här på någons rätt och möjlighet att bestämma över sig och sina handlingar och inverka på ett visst skeende (jfr Svenska akademiens ordbok, SAOB). I detta sammanhang åsyftas ett mer specifikt ett lärosätes möjlighet och förmåga att forma sin egen utveckling inklusive utbildningens och forskningens kvalitet och förnyelse.

⁴ *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*. Regeringens proposition 1992/93:1.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-universitet-och-hogskolor---frihet-for-kvalitet_GG031

stiftelsekapital som morgongåva⁵. Införandet av ett mer prestationsbaserat resurstilldelningssystem för utbildning, med HÅS, HÅP och takbelopp skedde även vid denna tid.

Den s.k. autonomireformen, som trädde ikraft 1 januari 2011, avreglerade styrningen av den inre organisationen av universitet och fakultetsnämnderna. Det innebar även att den reglerade maktindelningen mellan styrelse, rektor och fakultet togs bort. Innebar det ökad frihet och autonomi eller flyttades beslut och makt i praktiken längre bort från verksamhet, studenter och medarbetare? Denna fråga har stötts och blötts under de senaste 10 åren⁶. Den kritiska diskussionen om autonomireformens effekter bidrog med största sannolikhet till att departementspromemorian från 2013⁷ med förslag om att lärosäten skulle få möjlighet att ombildas till s.k. högskolestiftelser, aldrig riktigt fick chansen – negativa remissvar är väl en värdering i underkant i det sammanhanget. Många inom lärosätena verkar vara mer rädda för toppstyrning från sin egen ledning än för den politiska styrningen. Detta må vara befogat eller inte i den svenska miljön, men utifrån de hot som riktas mot både forskning och högre utbildning i många länder framstår hållningen som lite udda.

Det var en hel del som rörde anställningar som avreglerades för tio år sedan. Vad använder vi vår frihet till när vi får den? Om jag ska vara raljant, så tog lärosätena den gamla högskoleförordningens reglering och lade i kopieringsapparaten och gjorde till sin egen reglering i sina interna anställningsordningar. Inom området att vara attraktiv arbetsgivare för framtiden och skapa tydliga transparenta karriärvägar för unga forskare/lärare är det mycket som lärosätena kan göra själva för att flytta fram positionerna som ansvarsfulla arbetsgivare. Det kan gälla att ha större andel tillsvidare anställningar på läraranställningar istället för tidsbegränsade forskartjänster som är återvändsgränder i den akademiska karriärtrappan och införa fler biträdande lektorat som inkörspport till ett "tenure track".

Under de senaste åren har vi inom sektorn många gånger lyft frågan om ökad rådgivning och autonomi. Vi hävdar att Sverige ligger lågt inom flera kategorier i den kartläggning av autonomi som genomförs av European Universities Association⁸. Denna jämförelse ser till organisation, ekonomi, personal och akademisk autonomi. Bland 29 länder hamnar Sverige på plats 19, 19, 2 respektive 15 i de olika kategorierna. När det gäller personal, löner, rekryteringar, befordran och

⁵ om högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet. Prop. 1992/93 :231, s. 11–14.

<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-hogskolor-i-stiftelseform---mangfald-for-GG03231>

⁶ Shirin Ahlbäck Öberg, Li Bennich-Björkman, Jörgen Hermansson, Anna Jarstad, Christer Karlsson & Sten Widmalm (red) (2016). *Det hotade universitetet*. Dialogos förlag; Linda Wedling & Josef Pallas (red) (2017). *Det ostyrda universitetet: Perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten*. Makadam förlag; Utbildningsutskottet, *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige – Delredovisning 2: Intervjuundersökning med rektorer*. Rapporter från riksdagen 2013/14:RFR22, s. 14–16. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/autonomi-och-kvalitet--ett-uppfoljningsprojekt_H10WRFR22

⁷ Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet DS 2013:49.

<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/departementsserien/hogskolestiftelser---en-ny-verksamhetsform-for-H1B449>

⁸ <https://www.university-autonomy.eu/>

anställningar har svenska lärosätens stor autonomi i jämförelse med andra europeiska lärosäten, där placerar sig det svenska systemet på andra plats. Men när det gäller de andra jämförelserna hamnar Sverige långt bak. En del av förklaringen till detta är att de flesta svenska lärosäten är reglerade som förvaltningsmyndigheter under regeringen och till exempel inte själva utser rektorer, eller får äga fastigheter. De får heller inte välja vem som kvalitetssäkrar utan det måste Universitetskanslersämbetet, UKÄ, göra även om någon annan ackrediterad organisation skulle vara bättre eller tillämpa en mer ändamålsenlig metod.

Uppsala universitets medgrundande och medlemskap inom The Guild of research-intensive universities har använts om ett talande exempel på bristande rådighet. För att ett svenskt statligt universitet ska få vara med och bilda ett universitetsnätverk i form av en icke vinstgivande organisation med säte i Belgien fordras ett beslut i riksdagen. Trots maximal ansträngning och god vilja av alla inblandade tog det sex månaders hantering och beredning för att få fram det riksdagsbeslut som möjliggjorde Uppsala universitets medlemskap i detta viktiga europeiska universitetsnätverk, fyra månader efter dess formella bildande. Det är lätt att bli eniga om att den här typen av frågor bör ett lärosäte själv få hantera – om man visar den minsta tillit till de svenska statliga universiteten.

Det finns fler exempel på hur lärosätena halkar efter i samverkan och trillar bort från samarbeten för vi saknar rådighet, eller blir för långsamma, vilket lyftes fram i rapporten "Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten" som Stockholm – Uppsala Universitetsnätverk (SUUN) tog fram 2015. Bristen på rådighet över egna lokaler är ett annat exempel.

Samtidigt ber vi som universitetsledningar alltför ofta om lov, även i frågor som lärosätena egentligen äger själva. Lärosätenas budgetunderlag är ofta ett mellanting mellan tiggarebrev och önskelistor till jultomten – samtidigt som vi sjunger frihetens och autonomis lov. Jag har hört oss, mig själv, andra rektorer och även hela SUHF, sitta och be departementet om ny reglering. Eller att vi ber om lov för att göra det vi redan har ansvar för och rådighet över. Eller att vi vill ha riktade särskilda resurser till något behjärtansvärt område samtidigt som vi klagar på för mycket öronmärkning av basanslag eller riktade satsningar inom takbeloppen till olika bristyrken. Det sistnämnda blev granskat av Riksrevisionen, och man konstaterade att Regeringens omfattande satsningar på att bygga ut högskoleutbildningarna inom vissa bristyrken har inte givit önskat resultat. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förbereda liknande satsningar betydligt bättre⁹. Är universitetens janusansikte ett uttryck för dubbelmoral eller bara en illa genomtänkt inkonsekvens? Jag menar att högskolesektorn bör hantera och nyttja de möjligheter och axla det ansvar som redan finns bättre redan idag. Då blir vi mer trovärdiga, både inför våra studenter och medarbetare, och i omvärldens ögon, och ökar statens benägenhet att framgent ge oss förtroendet att axla en större rådighet.

⁹ Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning (RiR 2021:1). <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2021/riktade-utbyggnadsuppdrag-till-universitet-och-hogskolor---regeringens-styrning-genom-utformning-och-uppfoljning.html>

Det har funnits möjligheter: Daniel Tarschys utredning från 2008, föreslog en ny offentlighetsform för statliga lärosäten. De flesta remissvaren var positiva till autonomi men att ta steget att lämna myndighetsformen, det krävde mer utredning. Man kan undra varför det inte var mer positivt gensvar och varför vi inte tog chansen då. Jag undrar hur gensvaret hade varit idag – hade tiden varit mogen så att vi varit mer positiva nu? Ja, jag vill tro och hoppas det.

För det behövs ett omtag i rådighetsfrågan. Men jag tror inte det kommer ett initiativ från politiken i närtid, den är upptagen av decemberöverenskommelser, januariavtal och hur man navigerar utan majoritet och ett kommande val. Det måste initieras från ett annat håll. Jag menar att de fyra SLUG-universiteten¹⁰, som nästa gemensamma projekt efter CALIE, borde lägga fram ett förslag hur dessa fyra universitet får utgöra en pilot att prova en ny offentlighetsform som självständiga universitet, i linje med förslagen i Tarschys utredning. Jag uppmanar SLUG-universiteten att göra en egen gedigen analys rörande vad universitet behöver för utökad rådighet för framtiden, en del arbete som gjordes inom SUUN med den utredningsgrupp som Sten Heckscher ledde 2015 kan användas som en utgångspunkt. Det behövs större självständigt ansvarstagande idag för att erövra en större rådighet imorgon – och vänta inte på att någon annan gör jobbet åt er.

Rådighet är medlet – kvalitet och förnyelse är målet

Temat på CALIEs seminarium 18-19 maj 2021 var: "Vad vill och kan svenska lärosäten åstadkomma vad gäller strategisk förnyelse av utbildning? Möjligheter och utmaningar."

Avslutningsvis vill jag helt kort diskutera universitetens förnyelseförmåga. Efter många år i ledningen för två av Sveriges främsta fullskaliga forskningsuniversitet kan jag konstatera att förnyelse kan stimuleras av nålstick på triggerpunkter både utifrån och uppifrån som positiva irritationsmoment. Universitetsvärlden är bättre på gränsöverskridande när det gäller forskning, evidens är alla nya forskarskolor om hållbarhet som spänner tematiskt över hela universitet som finns på flera universitet. Men jag ser inte riktigt samma spänst och förnyelse inom utbildning. Vad finns det för akupunktur nålar som kan sättas på triggerpunkter för att stimulera förnyelse?

Det är en alltmer föränderlig värld med skeenden som påverkar de svenska lärosätena både direkt och indirekt. Brexit, EU-politiken och inte minst den rådande corona-pandemin har förändrat förutsättningarna för utbildning och forskning vid universitet runt om i Europa och i världen. Införandet av avgifter för studenter från utomeuropeiska länder som infördes 2011 i Sverige har också ändrat spelreglerna för de svenska lärosätena. Frågor om klimat och hållbarhet, ökade förväntningar på forskning och utbildning med fler och olika roller som universitet ska axla, "reskill and upskill", livslångt lärande, digitalisering och AI, alla dessa områden ställer nya och fler krav på högskolesektorn. Utmaningar och ifrågasättande, hat och hot tillhör allt oftare vardagen för lärare och forskare. Studenternas förväntningar ökar, ofta med berättigade krav, och samtidigt hårdnar den globala konkurrensen i sektorn. Det sker skiften i maktbalanser på den globala arenan och regionala förhållanden förändras i en allt snabbare takt.

¹⁰ SLUG: Stockholm, Lund, Uppsala, Göteborg

Internationalisering för kvalitet och hållbar utveckling

Det finns i forskningspropositionen "Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige" ett förslag om att modernisera texten som rör internationalisering som inte alls har fått så mycket uppmärksamhet som det förslaget som nämndes inledningsvis om akademisk frihet – tyvärr anser jag. Det är en ändring i högskolelagen som anger att: *Den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till sådan hållbar utveckling som avses i första stycket.* Man skriver att universitet och högskolor redan i dag arbetar mer eller mindre aktivt med internationalisering, men att det är angeläget att lärosätenas arbete med internationalisering fortsätter att utvecklas strategiskt. Förslaget har beslutats i riksdagen och gäller från den 1 juli 2021. Förslaget om ändringen i högskolelagen togs fram inom internationaliseringsutredningen¹¹ för några år sedan.

Det är en utmaning för sektorns chefer och ledare att tydligt vara förankrade i nuet och samtidigt blicka framåt i en alltmer komplex omgivning, ofta med motstridiga agendor. Med ökad osäkerhet och minskad förutsägbarhet så krävs det mod att leda och våga bedriva förändringsarbete som innefattar en tydligt kommunicerad vision för framtiden. Därför är det en utmaning att hantera en "strategisk och integrerad" internationalisering inkluderande hållbar utveckling som den nya formuleringen i högskolelagen anger. Detta innebär sannolikt ett ökat behov av kompetensutveckling och möjligheter till erfarenhetsutbyte som kan ge än mer förståelse och lyhördhet för de skeenden som pågår och påverkar utanför den nationella arenan. Det finns en intressant förändring i lagtexten: uttrycket "den samlade internationella verksamheten" kan tolkas som ökad tydlighet i att internationalisering inte är en sidoverksamhet, utan att den är integrerad och stärker kvaliteten samt att den ska ha tydlig kopplingen till hållbar utveckling. Denna lagtext hoppas jag blir en akupunktur nål som träffar rätt triggerpunkt inom sektorn och katalyserar förnyelse.

Senast det var en gemensam massiv rörelse och förnyelse av högre utbildning var för 15 år sedan. Bolognaprocessen förnyade utbildningen – på Lunds universitet myntades uttrycket den stora kylskåpsrensningen. Allt skulle ut, och bäst-före-datum-kollas innan det stoppades in igen: det vill säga att alla kurser och program – nytt som gammalt – skulle granskas och prövas innan de fick plats utbildningsutbudet. Över 400 nya masterutbildningar såg dagens ljus på kort tid vid svenska lärosäten utan att några extra resurser tillfördes. Kreativiteten flödade, mängder av seminarier, workshops och erfarenhetsutbyten inom landet och med resten av Europa. Internationell rekrytering kom i fokus, nytänk om behörighet när det gällde avancerad nivå, lärandemål är bara några frågor som stöttes och blöttes under några intensiva år. Så klingade förnyelsen av igen, och lugnet bredde ut sig och systemet stelnade till. Alla idéer om joint programs blev lite för jobbiga att genomföra och spreds inte vidare utanför den mest entusiastiska grupperingen.

¹¹ Agneta Bladh, *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*, SOU 2018:78. http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2018/10/SOU-2018_78_till-webben.pdf

Nya vindar med European Universities

Nu blåser det nya vindar i Europa efter Macrons tal i september 2017 i Sorbonne om sin vision om European Universities. Är EU- initiativet European Universities den nya triggern för förändring tillsammans med den nya högskolelagen? Elva svenska universitet är redan med i de två pilotomgångarna, och det är många spännande gemensamma initiativ på gång.

Hur styr man universitet och akademiker? Det har beskrivits som att valla katter eller att flytta kyrkogårdar ("man kan inte räkna med någon helst hjälp av de direkt berörda"), men jag vill påstå att sektorn ofta är ganska lättstyrd. Det behövs inte alltid stora åthävor, utan med välplacerade nålstick eller en morot kan man få sektorn att överraska sig själv. Succén European Universities är ett sådant exempel på europeisk nivå. Men för att det ska få verkligt fäste och ge förändring utöver enstaka tomteblommor som tänds av eldsjälarna så behövs samtidigt att hinder röjs undan och trösklar hyllas ner. Det europeiska universitetsnätverket LERU skriver i rapporten "European Universities: no more lip service, time for action" att smekmånaden för detta initiativ nu närmar sig sitt slut och att – "A crucial role for Member States to play in the success story of the European University Initiative is the **removal of barriers that hamper cross-border collaboration, joint degrees and the setup of legal entities.**"¹²

Bolognaprocessen och European Universities Initiative kan vara akupunktur nålar och triggers för förändring inom utbildningen på samma sätt som satsningen på strategiska forskningsområden i forskningspropositionen 2008 kom att bli för forskningen. Men vad vet vi egentligen om vad som fungerar och inte, och varför? Det får mig att fundera över hur det går med förslaget om Högskoleobservatorium¹³ inom SUHF, har det tappats bort?

Jag vill avsluta med tre medskick till de fyra svenska universitet som medverkat i CALIE-projektet, SLUG-universiteterna (Stockholm, Lund, Uppsala och Göteborg).

1. Om inte SUHF går vidare med Högskoleobservatoriet kan SLUG-universiteterna ta ett gemensamt initiativ. Skapa ett Universitetsobservatorium så att **vi lever som vi lär – och lär medan vi lever.**
2. Ge den andra lagändringen den uppmärksamhet som den förtjänar: ***Den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till sådan hållbar utveckling som avses i första stycket.*** Alla fyra SLUG-universitet deltar i något av de nya europeiska nätverken. Nyttja European Universities klokt – och gör det tillsammans.
3. Nästa gemensamma projekt efter CALIE, bör vara att ta fram ett förslag hur SLUG-universiteterna får utgöra en pilot som för en ny offentligrättslig form – självständiga universitet – i linje med förslagen i Tarschys utredning. **Det behövs större självständigt ansvarstagande idag för att erövra en större rådighet imorgon – vänta inte på att någon annan gör det åt er.**

¹² <https://www.leru.org/news/european-universities-no-more-lip-service-time-for-action>

¹³ <https://suhf.se/app/uploads/2019/08/HEobs-slutrappport.pdf>