

KAPITEL 13

Framtidens universitetslandskap

Några reformbehov

Mats Benner och Madelene Sandström

Ett litet land måste sköta sin kunskapsbas med omsorg om det ska kunna hävda sig i världen. Landet måste sikta mot många olika mål för sin kunskapsbas: Att lägga grunden för nydanande upptäckter, underbygga utbildningar, stödja och samverka med nutida näringar och samhällsområden samt skapa förutsättningar för det nya. Om målen ska kunna nås måste också kunskapens miljöer ges förutsättningar att nå dit. Pengar är en självklar förutsättning, frihet och självbestämmande likaså, men ledning och styrning med tydliga målbilder och relevanta krav är minst lika viktiga.

Argumentet

Sverige har i dag 38 universitet och högskolor, som varierar i storlek, omslutning och bredd. De verkar i många olika sammanhang, med olika nätverk samt med lokal, regional och internationell inbäddning. Mångfalden är en betydande möjlighet för Sverige som kunskapsnation, men den kräver en begåvad och flexibel ram. Styrningen bör anpassas efter vad man vill åstadkomma, och med vilka medel man vill åstadkomma det.

Sverige tillhör "storspenderarna" på kunskap och hamnar regelmässigt högt i olika rankningar av forskningsintensitet. Sverige har ett tätt system av universitet och högskolor, med en utbildning som når närmare hälften av den vuxna befolkningen. Vi har också en tradition av att vara mycket större än vad vår storlek som land och i BNP-termer ger vid handen: Vetenskapligt ledande miljöer, innovativa företag och moderna utbildningar med stark anknytning till en dynamisk arbetsmarknad är en del av identiteten, eller? Men något saknas i dagens svenska högskolepolitik. Nämligen en samlad idé om hur kunskapssystemet ska se ut, vilka behov det ska svara mot och vem som ska göra vad.

I stället har Sverige kommit att utveckla en sorts politisk pyttipanna, där olika idéer och ideal samsas och där ingen tar på sig ansvaret att formulera ett samlat mål i vilket de olika delarna av högskolelandskapet kan bidra med

Utdrag ur boken »Sveriges entreprenöriella ekosystem – Företag, akademi, politik«
Boken gavs ut av Esbri 2016, redaktörer är Maureen McKelvey och Olof Zaring
För mer info: www.esbri.se/ekosystemet

sin förmåga. Det nuvarande övergripande målet är att uppnå excellens. Men hur kan alla lärosäten utvecklas för att nå excellens? Och kanske mer relevant att ta ställning till är om excellens inte kan innefatta flera dimensioner. Förmågan att överträffa förväntningarna om sin uppgift bör vara en konstruktiv utmaning för våra lärosäten.

Det svenska högskolelandskapet präglas av motsägelsefulla idéer och oklara, ibland rentav motstridiga, ideal. Efter en period av utbyggnad och decentralisering av högskolesystemet har nu i stället koncentration och "vetenskaplig världsklass" satts högst på dagordningen. Forskningen har mer börjat identifieras med individer och enskilda forskningsledare, som ett slags forskningens *Idol*. Utbildningen styrs helt av studenternas efterfrågan och lärosätenas förmåga att föra studenterna till examen, oavsett innehåll och riktning. Utbildningskvalitet har gjorts synonymt med kvaliteten på examensarbeten, snarare än relevans och kvalitet i olika delar av utbildningen.

Samverkan lyfts återkommande fram som mål för kunskapssystemet men utan klarhet i vad som ska menas eller vad som ska åstadkommas, eller hur samverkan, fria studentval och excellens ska kunna förstärka varandra. Universiteten ska vara självständiga och kraftfulla som organisationer, samtidigt som deras finansiella bas har blivit alltmer diversifierad. Samma lärosäten ska vara autonoma även om staten fortfarande vill styra hur många de ska vara, tala om vem som har varit duktig och vem som inte håller måttet. Men andra starka forskningsfinansiärer än staten har blivit ett måste om kritisk massa ska kunna utvecklas inom för lärosätet och samhället strategiska områden.

Som ett resultat blir ansvarsfördelning och styrning ett virrvarr, där enskilda lärare, forskare, finansiärer, universitetsledningar och andra lägger var sin pusselbit utan att helheten beaktas. Lappandet och lagandet kan nu befaras ha nått vägs ände, och syns i fallande vetenskapligt genomslag, sviktande relevans och sjunkande attraktivitet för flera viktiga utbildningar, och svagt stöd för näringsutvecklingen.

Det behövs därför en nationell plan för högskolesystemet som helhet, som tydliggör ledning och styrning av högskolorna, arbetsfördelning och rolluppdelning. Den måste alltså sätta upp relevanta mål för universitet och högskolor och medlen och mandatet att nå dessa. Ambitionen är att definiera roller som inte är olika serier utan just olika uppdrag, med tanken att de ska generera olika resultat. Resultat som kan följas upp, utvärderas och förändras, allt efter sin mall. Då skulle Sverige få ett distinkt och rollfördelat högskolesystem, med internationell tyngd och genomslag, integrerad utbildning och forskning, stöd och integration i näringsutvecklingen och som är en naturlig del i kompetensförsörjning och utveckling för arbetsmarknaden. Detta är också rimligt att definiera som att eftersöka excellens. Stödformerna behöver då omformas och mer diversifierade mål sätts upp. Vi måste få ökad drivkraft i verksamheten gentemot gemensamma mål, och högre gemensam ambition – inte bara individuell drivkraft.

Frågorna

Detta kapitel behandlar det svenska högskolesystemets utveckling de senaste decennierna. Utgångspunkten är normativ. Vi utgår från att ett litet land som Sverige är i behov av en samlad plan och idé för högskolesystemet, som skapar en ram för den verksamhet som universiteten bedriver. Den gör det lättare att förstå vad olika lärosäten ska göra, vilka mål de ska nå och hur de kan arbeta för att nå dit. Säkerligen bör sådana mål utvecklas i samverkan med lärosätena.

Några centrala frågor vägleder framställningen: Vad ska vi ha våra universitet och högskolor till? Är den nuvarande målbilden den rätta? Är styrmedlen effektiva och genomskinliga? Vad styr forskning, utbildning och samverkan, och hur reagerar universiteten och högskolorna på denna styrning?

Analysen utmynnar i några konstruktiva förslag om framtidens högskolepolitik så att vi tar oss ur nuvarande predikament, där svenska högskolor och universitet famlar i mörkret och där politiken oftast har abdikerat, men återkommer ad hoc med spridda inspel av detaljstyrning.

Startpunkt

Den svenska högskolepolitiken lider i dag av en allvarlig brist på tydliga och omsättningsbara målsättningar. Det behövs mål som är tydliga men också flexibla, och som kan omfatta flera typer av verksamheter och uppdrag. Det svenska högskolelandskapet är stort och vitt, med potential för en fruktbar pluralism och ”smart specialisering”, men styrningen och målsättningarna är för ensidiga och endimensionella. Lärosätena vägleds i allt väsentligt bara av målet om vetenskaplig excellens och fria studentval. Frågor om hur olika roller och uppgifter förhåller sig till varandra och bäst kan befrämjas lämnas därhän, liksom hur ett universitet blir och förblir excellent, eller för den delen hur det blir ledande i samverkan eller i matchning med arbetsmarknadens efterfrågan.

I stället formas universitetens och högskolornas vardag av olika initiativ som tas, där stödformer annonseras eller utvärderingsmodeller formuleras. Ibland är det de enskilda lärarna som är målgruppen, ibland hela universitetet. Ibland ska studenternas examensarbeten granskas, ibland antalet läsplatser i biblioteken. Ibland expanderar utbildningar för att kompensera för industrinedläggelser, ibland och oftast får lärosätena helt själva besluta var de ska lägga utbildningsresurserna. Lokaliseringen, finansieringen och organiseringen av megastora forskningsanläggningar verkar vara en ännu mer komplex materia. Resultatet är ett gissnings- och bedömningsspel som inbegriper enskilda lärares/forskares framtid och värde, universitetsledningars mer eller mindre realistiska mål och finansiärers uppdrag i en okoordinerad mix. Det leder till misshushållning med resurser, men också till underprestationer.

Slutsatsen är att Sverige saknar en sammanhållen kunskapspolitik. En

sådan har, som vi snart återkommer till, faktiskt funnits, där olika beslut och styrningsmodeller utformats i en relativt sammanhängande form och med ganska tydligt uttalade mål. Det senaste decenniet har emellertid utmärkts av en accelererande fragmentering av politiken, med en stor ansamling välvilliga och i vissa fall säkert kloka beslut, men som har gått i olika riktningar. Resultatet blir snårigt och rörigt, och innebär att universiteten och högskolorna tvingas gissa sig till vad som kan fungera och ge resultat. Effekten blir likriktning och fantasilöshet, där oroliga lärosäten sneglar på varandra och på statsmakterna för att förstå vad det är som gäller och vad som fungerar. Denna räddhågsenhet gör att myndighetscheferna inom området ständigt frågar om råd och lov i frågor som faktiskt omfattas av deras eget uppdrag. Detta kväver den nödvändiga pluralism och rollfördelning som präglar framgångsrika kunskapssystem.

Den historiska utvecklingen

Historiskt har Sverige alltså haft en sammanhållen högskolepolitik, som utvecklades i några olika faser. Den första fasen, fram till sent 1960-tal, utmärktes av småskalighet och traditionalism med några statsbärande universitet (Uppsala och Lund), några forskningsorienterade ”nya” universitet (Stockholm och Göteborg), och en rad mer nyttoinriktade högskolor inom teknik, medicin och lantbruk. Antalet studenter var relativt litet, forskningen i huvudsak en universitetsintern angelägenhet, dock med många – ofta personbundna – kontakter med samhällsliv och företag.

I det sena 1960-talet bröt denna modell samman till följd av två nya krafter: En kraftig tillväxt av antalet studenter och en lika hastig tillväxt av nya styrmedel för forskningens samhällsnytta.

Den svenska universitetspolitiken omformades radikalt 1977. Det årets högskolereform skapade sammanhållna universitet som inom sig rymde såväl klassiska utbildningar som professionsutbildningar. De breda universiteten kompletterades av universitetsfilialerna samt de högskolor som uppstått i samband med att professionsutbildningar inom vård och utbildning nu lyftes upp till högskolenivå. På samma sätt kom tanken om att göra universiteten till ”hela samhällets forskningsinstitut” – och lägga den så kallade sektorsforskningen huvudsakligen som del av universitetet snarare än i särskilda forskningsinstitut. Även om den samlade högskolepolitiken onekligen nådde sina mål, skapade den också en del problem. Universiteten blev internt fragmenterade och uppdelade mellan olika verksamheter, snarare än – som det var tänkt – integrerade delar av en och samma organisation. Universitetsfilialerna och högskolorna fick ett erkännande och en distinkt plats, men huvudsakligen som utbildningsleverantörer med den växande offentliga sektorn i sikte. 1977 års reform skapade därför ett sammanhållet men uppdelat system. Denna uppdelning utmanades först i början av 1990-talet, då mot bakgrund av den djupa ekonomiska krisen i Sverige.

Vid 1990-talets ingång skedde nästa skifte i högskolepolitiken. Då upphörde idén att universiteten var solarna i högskolesystemet, kring vilka högskolorna kretsade, att gälla. I stället blev, gradvis, högskolorna självständiga organisationer som stod på egna ben med fasta (om än små) forskningsresurser. 1980-talets stora högskolepolitiska stridsfråga, att de äldre universiteten vägrat ge sina tidigare filialer självständighet, var överspelad. De nya högskolorna fick nu rätt att utnämna professorer och inrätta forskarutbildning.

Anledningen var framförallt att trycket hade ökat om fler utbildningsplatser. De nya lärosätena fick ett ständigt växande utbildningsmandat. Detta reflekterade inte så mycket en genomanalyserad väg, utan snarare en hantering av ett akut behov och problem i ett läge av ekonomisk turbulens. Utvecklingen var en framvingad realitet och respons på den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet med en rekordsnabb ökning i arbetslöshet. Tillsammans bildade dessa faktorer en kraftfull injektion och tillväxt för högskolorna, som på kort tid växte från avlänkingsinstitutioner till självständiga utbildnings- och forskningsinstitutioner. Dessutom hade de en regional förankring som gav dem speciella förutsättningar: Flertalet av dem låg i miljöer med ett tungt industriellt arv. Här hade det kanske varit klokt att ta sig en funderare på om det inte hade varit bra med alternativa modeller och uppdrag för dessa nya lärosäten som både hade ett annat ursprung och miljö. Det skedde inte då, men är inte för sent att genomföra nu. Deras insatser inom områden som kompetensutveckling och kompetensförsörjning har varit avgörande och de bör kunna erkännas och belönas för det (Niklasson 2012).

Man kan alltså inte tillskriva denna högskolepolitiska "revolution" alltför mycket av långsiktig planmässighet, även om den bars fram av en stark politisk konstellation av socialdemokrater och centerpartister. Den omslöt också av en kombination av utbildningsexpansion och tillväxt av forskningsresurser. Det utvecklades ingen uttänkt och hållbar idé om vad de nya lärosätena egentligen var eller borde bli, eller på vilket sätt de kunde komplettera och samspela med de äldre. Snarare utvecklades detta till en tvekamp mellan olika intressen och högskolepolitiska ideal, eftersom ingen uttalad modell för högskolelandskapets expansion låg till grund. Rädslan för ökad konkurrens om forskningsmedel och fakultetsmedel av olika slag var också en vass armbåge i utvecklingen. Om något, skedde det en viss polarisering mellan olika mål, där de nya lärosätenas expansion tolkades som en bestraffning för det motstånd som de äldre universitetens företrädare visat under de turbulenta åren i svensk forskningspolitik i mitten och slutet av 1990-talet (Benner 2001).

Fram till 2000 – ungefär – såg emellertid utvecklingen ut att gå i riktning mot en vidgning av högskolelandskapet. Nya forskningsmedel tillfördes över statsbudgeten och via stiftelserna. Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) fick ett särskilt uppdrag av den borgerliga regeringen att verka för stark och profilerad forskning vid de nya lärosätena. Forskningen skulle ha tydlig näringslivsanknytning, eftersom den också skulle medfinansieras av näringslivet. Samtidigt växte de yngre lärosätenas utbildningsbas kraftigt, så mycket att de utvecklades till att i vissa fall bli större än de äldres.

Löftet att kunna prövas för universitetsstatus blev dock en vattendelare och på ett sätt också vägen mot den splittring och bristande koordinering som vi ser i dag. Det kan vara så att detta var den kritiska tidpunkten för en mer diversifierad struktur och ett tydligare uppdrag, ett missat tillfälle som fått kvarvarande konsekvenser.

Dagens högskolepolitik tar form: 2000–2006

Det började stå klart att det fanns tydliga gränser i tillväxtambitionerna för högskolesystemet: Det fick räcka med nya universitet och med högskolor som fått rättigheter att meddela forskarutbildning. Fyra nya universitet var nog. Även om beslutet i praktiken kom mycket tidigare, kom den slutgiltiga bekräftelsen i en DN Debatt-artikel 12 april 2006, där forskningsminister Pagrotsky slog fast att: "Regeringen stoppar alla planer på nya universitet". Sverige skulle därmed ha fyra nya universitet och ett dussintal vetenskapsområden eller forskarutbildningsmiljöer. Inte mer än så, och inte i någon annan form heller. I stället skulle tillkommande resurser primärt fördelas till de äldre universitetet, via satsningar på vetenskaplig excellens och/eller innovationsmiljöer. Bildandet av Vetenskapsrådet och Vinnova var delar av samma ambition. Vinnovas instruktion kopplades dock inte samman med några ambitioner om att utveckla universitetspolitiken för de yngre lärosätena i någon särskild riktning.

Om nu högskolorna inte skulle bli universitet, vad skulle de då bli? Hur skulle de kunna finna sin form och grund för utveckling och belöning? Några olika försök har gjorts att lappa ihop högskolesystemet och utforma det på ett mer rationellt sätt, inte bara i enskildheter utan som helhet. Det mest kända på senare år är Dan Brändströms utredning om resurser och kvalitet (SOU 2007:81). Den försökte i alla fall presentera en modell för genomskinlig fördelning av medel till olika typer av lärosäten, med olika typer av mål. Tiden verkade dock inte vara mogen för en konstruktiv hantering av den helhetliga strukturen. I stället rycktes en liten del av Brändströms förslag ur sitt sammanhang, nämligen den modell för fördelning av basanslag till universitetet som tar fasta på deras citeringsprofil. Även om den modellen inte entydigt är till de äldre universitetens fördel, är den ändå till sin konstruktion konserverande; inte ens med höga citeringsgenomslag kan högskolorna påräkna sig några betydande resurstillskott (Riksrevisionen 2011). Men det har heller inte blivit några nedläggningar, dock några sammanslagningar och inordningar – Gotland, Kalmar och Växjö. Det är påtagligt att politiken har gett tydliga avtryck i högskolevärlden på individnivå, för universitetens och högskolornas självuppfattning och i de strategier de ska insända till regeringen.

Enstaka delar av ett helt förslag plockades ut och genomfördes. Metoden kan snarast liknas vid att genomföra något som redan planerats, men som man endast finner stöd i hos en liten del av utredningen. Helheten i Brändströms förslag var inriktat på utveckling av sektorn och att definiera olika rol-

ler för olika lärosäten, med ett belöningsystem som genererar detta resultat. Nu blev resultatet snarare att de äldre lärosätena med omfattande forskning skyddades från utmaningar och krav; till exempel har deras internationella ställning inte påverkat fördelningen av resurser inom Sverige.

I 2005 och 2008 års forskningspropositioner fortsatte den inslagna vägen mot två större stödformer som i allt väsentligt gått till de äldre universiteten i form av stöd till stora grupper och konstellationer: Linnéstöd och Strategiska forskningsområden. I 2012 års forskningsproposition (*Forskning och innovation*) fullföljdes linjen att satsa på större program med särskild tonvikt på äldre universitet och stora forskningsområden. Från att ha verkat i riktning mot att vidga högskolesystemet och skapa en produktiv balans mellan äldre och yngre universitet har snarare en polarisering tillskapats, där de nya lärosätena ska rationaliseras och effektiviseras, slås samman eller läggs ned, och främst orientera sig mot hävdvunna akademiska ideal (publiceringar och citeringar, och anslag hos forskningsfinansiärer med grundforskningsprofil) snarare än att utveckla en egen nisch och profil. De äldre lärosätena har kunnat påräkna sig stora tillkommande resurser men haft svårt att finna en produktiv balans mellan interna och externa resurser. De har också haft svårt att göra genomtänkta rekryteringar (Riksrevisionen 2011). Även om sambanden är osäkra, tyder mycket på att den nuvarande högskolepolitiken – trots sin generositet – har bidragit till att skapa osäkerhet och kortsiktighet hos universiteten med oklara anställningsordningar, svagt ledarskap och ryckig finansiering av forskargrupper (KVA 2012). Paradoxalt nog har "excellent-politiken" försvagat den svenska forskningens internationella synlighet och varit kontraproduktiv om ambitionen är att höja den svenska forskningens kvalitet, till vilket pris som helst. Varför har kraftsamlingen inte genererat resultat? Är det bara en tidsfråga eller behövs en reformering? Har det blivit för individualiserat? Har respektive universitet blivit sin ankdamm? Räcker det med de mål som är uttalade för den högre utbildningen och forskningen, eller behövs det formuleras en bredare ambition för hela universitetssektorn? Återigen synes det som om det inte är konstruktivt med en enda modell. Excellent forskning måste få sin definition, målsättningar sättas upp och strategier stöpas och stödjas för de olika aktörer vi behöver och vill ha i landskapet. Ingen har ännu kunnat besvara frågan: "Hur blir man excellent?" Inte ens när det handlar om att ha forskning på vetenskaplig internationell toppnivå.

Att reformera det svenska högskolesystemets struktur

Har Sverige ett välfungerande högskolesystem? Det beror på hur man ser på saken: Om målet är att ha öppna och fria sökmöjligheter inom grundläggande utbildning är svaret så gott som ja. Är uppdraget forskningsexcellens är svaret mer tveksamt. Är det en kombination av utbildningsexcellens, forskningskvalitet och samverkan är svaret sannolikt nej.

Om man ser till omfattningen, är det en god kompromiss mellan olika mål och ambitioner. Sverige har ett renodlat medicinskt universitet, som ska svara emot bilden av Sverige som en (medicinsk) kunskapsnation av rang (och med Nobelpris att matcha det med). Det finns ett par stora tekniska högskolor, några gamla och ärevördiga lärosäten, några nya universitet och ett antal profilerade mindre och nya högskolor. Men skrapar man på ytan finner man att bilden inte är komplett: Universiteten underpresterar inom sin utpekade paradgren – det vill säga vetenskaplig publicering på ”världsmarknaden”. Och de prestigefyllda medicinska och tekniska lärosätena har, trots påståenden om motsatsen, en begränsad internationell synlighet. Här råder snarare önsketänkande än verklighetsförankring, som hos den tidigare forskningsministern: ”Ska Sverige eftersträva högsta vetenskapliga kvalitet kan vi inte sprida ut resurserna mer än i dag – det skulle allvarligt hota att utarma den högklassiga forskningen vid lärosäten som till exempel Karolinska institutet och Chalmers.” Det skrev Jan Björklund på DN Debatt 24 november 2011.

Denna retorik återkom i diskussioner i samband med forskningspropositionen och Sverige ställdes där inför ett ödesval mellan regionalisering och världsklass. Trots skevheten i dessa påståenden och deras bristande evidens lever idén kvar om att svenska universitet håller i det närmaste världsklass. Vilket de inte gör. Det finns forskargrupper som gör det (till exempel KI-ERA 2010) men inte hela lärosäten. Det är uppenbart att en målsättning med ett stort och utvecklat högskolesystem måste formuleras och att förutsättningarna måste skraddarsys. Troligen behövs då andra insatser och styrmedel, målsättningar som bättre kan kanalisera de väldiga resurserna till bärkraftigare områden och miljöer. Men inte heller de mindre och nyare lärosätena kommer till sin fulla rätt. Deras fakultetsmedel är försumbara jämförelsevis, och utbildningsuppdraget har blivit en krävande gökunge. Kvalitetsutvärderingar slår hårdare än för de äldre universiteten eftersom förbättringsåtgärder med rekryteringar är svåra att finansiera. De stressas av frågor om sammanslagningar och strukturförändringar, en politik som sätter mål som främst har formats av de äldre lärosätenas orientering och förutsättningar. Det finns en allmän oklarhet i styrningen: Vad är man till för som lärosäte? Är det bara att föra fanan högt i internationella rankningar? Och vad åstadkommer den politik som förs – är utbildningen var mans och kvinnas ensak, eller kan det finnas samhällsintressen kring var utbildningsresurserna ska hamna?

På den övergripande nivån saknar Sverige en plan och en idé för hela högskolesystemet. Det blir ett lappande och lagande, ofta med de äldre universitetens intressen i förgrunden, men inte till deras fördel fullt ut heller. Kanske ligger lösningen i de omfattande förändringar som har skett i universitetens organisation?

Autonomi som lösning?

Låt oss börja med frågan om hur lärosätena ska styras. Sedan 2010 råder vad som populärt brukar benämnas autonomi, högskoleförordningen har bantats och huvuddelen av ansvaret för arbetsordningar, tjänstestruktur och ledning har lämnats över till lärosätena själva. Vad betyder då denna autonomi – att vart och ett av landets alla lärosäten får möjlighet att utprova de möjligheter som just det egna utgångsläget medger? Styrningsmässigt kan vi konstatera att autonomi främst tycks ha satt igång ett arbete kring att fundera på och begrunda hur denna organisatoriska frihet ska kunna genomföras på ett sätt som är möjligt, i kollegial anda och med de restriktioner som ingångna avtal har skapat.

Ser man noggrannare på utvecklingen inom svenska lärosäten, är det tydligt att det sker förändringar, men de är huvudsakligen inriktade mot att skapa organ för samråd och prioriteringar. Autonomi utnyttjas inte i första hand för att identifiera unika profiler och samordna verksamheten inom forskning, utbildning och samverkan (Lindberg med flera, pågående) och därmed skapa en ny identitet för lärosätet. De nya lärosätena tycks främst rikta sina ansträngningar mot att förbättra sin position inom den nationella fördelningen av forskningsresurser, snarare än att kultivera det som de är riktigt bra på. Nämligen att samverka och vara kunskapsresurser för sin omgivning, men också för näringslivet i landet som helhet. Det faktum att de ganska begränsade statliga forskningsresurserna fördelas efter bibliometriska data har blivit mall för lednings- och styrorganen, också hos de nya lärosätena. De har – inte helt överraskande, eftersom det är detta som har kommunicerats till dem det senaste decenniet – uppfattat det som att den enda vägen att överleva som självständiga lärosäten är att anamma samma mål och vision som de stora äldre universiteten. Den enda, rätta vägen har blivit att utveckla styrning och interna belöningsssystem så att högskolornas ställning och position i den nationella resurskonkurrensen stärks, vare sig förutsättningarna finns eller ej.

Forskningen verkar likriktas utifrån föreställningen att publiceringar ska stimuleras och lärosätena ska konkurrera med varandra om resurser och synlighet. Som vi har pekat på, är effekterna av denna styrning (ännu) inte övertygande. De äldre lärosätenas internationella synlighet har inte stärkts. Snarare tycks politiken ha skapat intern konkurrens samt ängsligt och kort-siktigt beteende hos forskare och grupper, med ansamlingar av forskningsresurser som väntar på användning.

Samverkan har inte stimulerats som form i de statliga forskningsbidragen. Forskningsfinansierare med krav på samverkan möts av oroliga ögon av forskare som uttrycker oro över hur de ska hinna med att skriva de "rätta" vetenskapliga artiklarna som behövs för lärosätets rankning och den egna privata forskarkarriären. De stora resurstillskotten tycks inte heller ha skapat de tekno-industriella miljöer som det var tänkt. De har mer lett till ett taktiskt förhandlande mellan akademiska forskare och industriella partners, utan egentligt genomslag på samverkan. De nya lärosätena har kanske påverkats

mest av sättet att fördela forskningsresurser och jagar nu legitimitet i statsmakternas ögon i ett spel som de aldrig kan vinna. "One size fits all" brukar inte fungera, så varför ska den modellen råda i en verksamhet som borde vara klokast och smartast av alla offentliga åtaganden?

Utbildningen – den stora stötestenen och bromsklossen

Den första frågan gäller hur utbildningen ska ledas och styras. Efter sammanbrottet för 1977 års högskolereforms detaljerade planering av utbildningsutbudet har Sverige rört sig i helt motsatt riktning: I dag är det huvudsakligen styrt av studenternas val och universitetens kostnadsaspekter, och utbildningsutbudet är därför påfallande likt över hela landet.

Återkommande hörs röster om att utbildningen behöver knytas tydligare till arbetsmarknadens långsiktiga utveckling. Även om den ofta är svår att förutspå så är den i mångt och mycket möjlig att prognostisera i stora drag. Men jakten på att intressera ungdomar att söka utbildning har även lett till att lärosäten initierat kurser och haft ett utbud som inte svarar upp mot de krav och nivåer som ställs i yrkeslivet eller, för den delen, de krav som ställs för högskoleutbildning. Arbetsmarknadsbehov och utbildningsutbud möts inte alltid, och det finns dessutom en tydlig geografisk obalans som ingen riktigt tar på allvar. Stora utbildningstillskott i storstäderna innebär inte rekryteringsmöjligheter i landsorten.

Utbildning är en avgörande inkomstkälla för lärosätena. De yngre universitetens strävan efter att tillägna sig den bredd som återfinns hos de äldre universiteten är kostsam. Ska det finnas fullvärdig forskning inom alla områden som även har omfattande utbildning så behövs mycket forskningsmedel. Om då studentunderlaget viker finns problem att vidmakthålla forskningsområdet.

Forskningens koppling till utbildningen har varit föremål för åtskilliga analyser och ställningstaganden. Resultatet har gett en något bakvänd struktur, framförallt för högskolorna. Ambitionen att ha en profilerad och stark forskning inom ett mindre antal områden försvåras av att de stora utbildningarna inom vård, samhällsvetenskapliga ämnen och lärarutbildningar kräver en bred forskning för att leva upp till de olika delmomentens behov av kvalificerade lärare. Men utvärdering av utbildningar vid de stora universiteten har också visat att det haltar i korrelationen mellan framstående forskning och utbildningskvalitet. Forskning är oftast betydligt smalare än vad som behövs för en fullgod bas för 3–5 år långa utbildningar med yrkesinriktning.

Hur planeras då svensk universitetsutbildning? Fram till tidigt 1990-tal var det en utbudsstyrning som gällde; en komplex apparat med planeringsgrupper och styrning ned på enskilda studieplatser. Denna ordning kom sedan att ersättas av en myndighet för kvalitetskontroll och utvärdering, som fick namnet Kanslersämbetet (senare Högskoleverket och nu åter Kanslersäm-

betet). Utbildningen planeras efter det av lärosätena själva, den styrs och dimensioneras väsentligen efter studenternas söktryck. Undantag finns, och staten gör emellanåt brandkårsuttryckningar för att inrätta exempelvis fler platser inom ingenjörsutbildningar, vård och utbildning. Inom läkarutbildningen och vissa andra professionsutbildningar är det fortfarande staten som styr antalet studieplatser, men i övrigt är det alltså lärosätena själva som gör prioriteringarna.

Systemet har blivit mycket komplext, eftersom Sverige har över 1 600 utbildningar som har granskats enligt samma mall och efter samma kriterier. Det tidigare utvärderingssystemet har främst varit inriktat mot utbildningarnas förmåga att förbereda studenter för att skriva teoretiskt och metodologiskt genomtänkta uppsatser. Det är en nog så lovvärd ambition, men den kan inte skymma det faktum att utbildningarnas anknytning till arbetsmarknaden och övergångar mellan utbildning och arbetsmarknad inte har beaktats på samma sätt. Den ändring som nyligen genomförts mot att åter granska lärosätenas eget kvalitetsarbete, snarare än utbildningarna själva, faller lärosätena i smaken eftersom det inte får samma chockeffekt som det nuvarande systemet. Men ändringen löser inte frågan om hur ett frigjort system för utbildningsplanering ska kunna nå nya höga mål inom såväl kvalitet som arbetsmarknadsanknytning.

Att bryggorna mellan utbildning och arbetsmarknad är förhållandevis svaga är ett utmärkande drag i svensk utbildningspolitik. Om bryggorna överhuvudtaget beaktas så gör de oftast i efterhand, när utbildningen väl finns på plats. Flertalet länder i Sveriges omgivning har utvecklade modeller för arbetsplatsanknytning och praktik inom sina utbildningsprogram (till exempel Danmark och Frankrike), medan svenska högskoleutbildningar är påfallande teoretiska. Det finns förklaringar till detta, till exempel arbetsmarknadsregleringar, men inte desto mindre behöver frågan om de svenska utbildningarnas anknytning till arbetsmarknaden värderas. De behöver ges ett större inslag i utvärderingar och uppföljningar av utbildningens effekter, men också i planeringen av utbildningar.

Högskoleverket gjorde på sin tid olika prognoser och bedömningar av anknytningen mellan utbildning och arbetsmarknad, men inte med styrande utan snarast informativa ambitioner (till exempel Högskoleverket 2011). Därför bör tanken om dimensioneringar av utbildningar verkligen är den rätta väckas. Sverige har ett 70-tal utbildningar i företagsekonomi vid 26 lärosäten. Journalistutbildningar återfinns vid åtta lärosäten i landet och medie- och kommunikationsvetenskap vid 17 lärosäten. Även om en ekonomutbildning eller en utbildning i medier och journalistik kan användas till mycket finns det en risk att det skapas ogrundade förväntningar och duktiga människor investerar i utbildningar som de sedan inte får använda sig av, medan andra områden av arbetsmarknaden drabbas av en underförsörjning av kvalificerad arbetskraft.

I detta sammanhang kan också konstateras att högre utbildning har blivit en faktor som försvårat en rationell plan för det svenska högskolesystemet.

Nästan all expansion av svensk högskoleutbildning efter 1990 har burits av de nya lärosätena, och av dem är det huvudsakligen de lärosäten som har begränsad forskning som har tagit det mesta (Högskoleverket 2013). Eftersom lärosätena å ena sidan konkurrerar om studenter, å andra sidan måste hålla med rätt begränsade resurser, har tillväxten av ämnen och utbildningar varit särskilt markerad bland de nya lärosätena. Återigen har detta lett till en betydande ryckighet. Men någon klar plan för vilka utbildningar som ska bedrivas var, och hur de på ett lämpligt sätt kan fogas samman med specialiseringar inom forskningen, har inte presenterats. I stället blir det en uppgift för lärosätena själva att lösa och hantera, emellanåt kombinerat med snabba utbildningsuppdrag som förmedlas till universiteten på ett eller ett par år.

Som vi tidigare har argumenterat, är förändringarna i universitetens och högskolornas styresformer inte i första hand ägnade att göra den uppgiften lättare, eftersom den överordnade ambitionen har varit att avlasta departementet från ledningen och styrningen av högskolesektorn. Ansvaret för utformningen av högskolepolitikens praktik har lagts på de enskilda lärosätena. Resultatet blir en skvader, vare sig med reell autonomi så att varje lärosäte faktiskt får möjlighet att, utan politisk mobbning, formulera sitt sätt att arbeta, eller en modell där olika lärosäten har olika huvuduppgifter och roller, som de ges möjlighet att utföra. Tanken går till kortspelet "Svälta räv".

Samverkan: inte se, inte höra, inte tala

Avslutningsvis finns den fråga som stökar till det allra mest: I vilken utsträckning ska det inom universitetspolitiken, eller forsknings- och utbildningspolitiken, sättas upp mål för interaktionen med samhället – och ambitioner om problemlösning och påverkan? Visst ska detta mätas och belönas inom ramen för ambitionen om att utvecklas till excellenta miljöer. Men då måste man också definiera hur samverkan kan utveckla verksamheten på lärosätena. Vad ska bli bättre genom samverkan och hur bör den då vara utformad i stort? Frågan har stötts och blötts i omgångar de senaste decennierna. Det är inte rimligt att forskning och utbildning enbart har betydelse för sektorn som sådan. Kvalitetsmått för forskning och utbildningar har framför allt kopplats mot den akademiska professionen. Men den högre utbildningen och forskningen är en fråga även för samhällets utveckling.

I dagsläget är det ingen som riktigt "äger" frågan om samverkansuppgiften, utan den ligger på många händer. Detta trots att Sverige faktiskt har lång erfarenhet av samverkan, och trots djärva ambitioner av staten att få till en mer samlad syn på samverkansuppgiften via ett nationellt bedömnings- och fördelningssystem. Former av samverkan bör ingå i bedömningar om excellent verksamhet. Det får inte ses som något vid sidan om, som inte är en naturlig del av det som är uppdraget att utföra vid ett lärosäte. Det kan heller inte vara något som utförs av anställda som inte är en del av forskning och utbildning.

Sverige var tidigt ute med att understryka betydelsen av samverkan och

införde forskningsinformation som universitetets ”tredje uppgift” redan i samband med högskolereformen 1977. Det passiva begreppet ”information” utbyttes senare mot ”samverkan” 1997, då den tredje uppgiften också lyftes in i högskolelagen. Parallellt byggdes en omfattande stödapparat upp kring nyttiggörandet, först med Styrelsen för teknisk utveckling (STU), senare med Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek), KK-stiftelsen för de yngre lärosätena och, sedan 2001, Verket för innovationssystem (Vinnova). Styrningen sker främst genom stöd och stimulans till samverkan, främst till enskilda forskare och grupper och endast i mindre utsträckning till lärosätena som sådana. Efterhand har projekt- och programstöd kompletterats med stöd till områden och miljöer, ofta med förväntningen att lärosätena ska vara engagerade i arbetet med att ta fram och genomföra programmen (till exempel Kompetenscentra, VinnExcellence Centres och Strategiska forskningsområden, SFO).

SFO är illustrativt därvidlag: Programmet hade i sin första formulering ambitionen att stödja såväl vetenskaplig synlighet som samhällsnytta, och dessutom knyta an till svenskt näringslivs utvecklingsbehov. En genomgång visar dock att arrangemanget främst har baserats på den vetenskapliga styrkan medan anknytningen till näringslivet har skötts som en sekundär uppgift (Vinnova 2011). De nya ”strategiska innovationsområdena” tillkom som ett svar på den kritiken och kan möjligen fungera som korrektiv.

Vid sidan av detta har frågan om nyttiggörande återkommande diskuterats och debatterats, särskilt om äganderätten till forskningsresultatens nyttiggörande ska ligga på lärosätena eller på de enskilda lärarna. Den historiska rätten har visat sig vara svår att rucka på (SOU 2005:95).

Vad gäller olika stödformer är bilden således blandad: Det finns givetvis många exempel på att samverkan och nyttiggörande strömmat ut ur offentliga program, men programmen balanserar mellan olika intressen – inte sällan till fördel för forskarna i akademien som haft ett avgörande inflytande över såväl bedömning som genomförande. Ett sätt att förändra balansen mellan olika intressen skulle kunna vara att ändra på sättet att fördela pengar till lärosätena direkt, en fråga som har återkommit flera gånger det senaste decenniet. Olika förslag har cirkulerat.

I den Brändströmska resursutredningen övervägdes samverkan som indikator för resursfördelningen, men utan att lägga något konkret förslag. I den utredning som Anders Flodström genomförde fick samverkan också en (begränsad) plats genom att resurser inhämtade inom uppdragsutbildning och uppdragsforskning skulle vägas in i den samlade fördelningen av resurser. En genomgång av förslagen i Flodströms utredning visar dock att profilen på fördelningen främst gynnade stora universitet med mycket externa anslag och mycket uppdragsforskning, medan mindre lärosäten fick ett neutralt eller rentav negativt resultat. Också denna utredning – som dock aldrig fick något praktiskt genomslag – förstärkte existerande struktur snarare än att lägga ut nya uppdrag och förväntningar på lärosätena.

I stället lade regeringen uppgiften på Vinnova och forskningsråden att, som det hette i 2012 års forskningsproposition, ”utforma metoder och kriterier för

bedömning av prestation och kvalitet i universitetens och högskolornas samverkan i termer av relevans och nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap samt utifrån dessa genomföra en utlysning och i konkurrens mellan lärosäten fördela medel”. Det är ett uppdrag som väntar på sitt slutförande med tänkt sjösättning från 2016. Vi kan därför konstatera att frågorna om vad samverkan är, hur den bäst kan stödjas och med vilka resultatmått den kan värderas, fortfarande flyter. Det betyder självfallet inte att det inte bedrivs samverkan vid svenska universitet och högskolor, bara att ansvar, uppföljning och stöd är ganska osystematiskt länkade till varandra.

Idén om vad samverkan är, vad den är till för, hur den kan mätas och hur den kan stimuleras är med andra ord fortsatt vag. Det missgynnar de lärosäten som arbetar intensivt med utvecklingen av samverkansuppgiften. Det här är en given uppgift för de nya lärosätena, som huvudsakligen är lokaliserade i svenskt näringslivs tyngdpunkter, den ”industrialiserade landsbygden”, där mötet mellan råvaror, ingenjörskunnande och skicklig arbetskraft har varit helt avgörande för hela nationens välbefinnande. Men det handlar också om vilken typ av forskningsfinansiering som finns att tillgå för dem. Det är inte stora statliga basanslag eller bidrag från Vetenskapsrådet, Forte eller Formas. Utöver statliga stöd är EU-bidrag, Vinnova och KK-stiftelsen, alla med krav om samverkan, viktiga finansörer.

Föreställningen att samverkan främst ska visa sig i akademiska avknoppningsföretag och patent, har levt vidare i politiken. Andra modeller och föreställningar blockeras eftersom de är svåra att mäta på ett homogent sätt, där alla lärosäten och ämnen kan omfattas. Här finns ett tydligt behov av klara förväntningar och tydligare målstyrning. Samma oklarheter syns inom lärosätena, eftersom mönstret för samverkan är mycket varierande mellan olika lärosäten. En del har täta och återkommande kopplingar, som förtätas och kompletteras med annan samverkan – vilket KK-stiftelsens olika analyser av samverkan ger vid handen (KK-stiftelsen 2012, 2013). Andra har många och ganska tunna samverkansrelationer, som inte tycks växa organiskt utan snarare främst dikteras av utlysningar och finansieringsmöjligheter. Det skiftande mönstret kan ha många förklaringar men kopplas till frågan om att sätta upp mål och ambitioner för lärosätenas arbeten. Det finns ingen samlad idé eller föreställning om hur samverkansuppgiften borde se ut, vilka resultat eller effekter som kan förväntas och hur olika modeller för samverkan skulle kunna stimuleras.

En reformagenda

Inventeringen av effekterna av den svenska högskolepolitiken visar att den inte är övertygande. Inga uppgifter uppfylls riktigt bra och inga organisationer fungerar riktigt som det är tänkt. De äldre universiteten tycks – trots att de ständigt lyfts fram i politik och retorik, och trots att de har åtnjutit goda ekonomiska villkor det senaste decenniet – ha allt svårare att uppnå målet

om internationellt erkännande. Sättet att fördela forskningsresurser tycks ha skapat interna låsningar och försvagat det akademiska ledarskapet, för att i stället stärka makten hos enskilda forskare och forskningsområden. Det leder till ett ineffektivt utnyttjande av såväl ekonomiska som intellektuella resurser, och dessutom försvagar det anknytningen mellan forskning och utbildning.

Utbildningen i sin tur drivs i riktning mot studenters intressen och deras bedömningar av framtidsutsikterna, medan frågan om kopplingen till arbetsmarknadens dynamik helt har försvunnit från horisonten. Samtidigt är det svårt att se tydliga kopplingar mellan de starka forskningsmiljöerna och grundutbildningen. Samverkansfrågan har hamnat på undantag och samverkan definieras alltmer som akademiska spinoffs snarare än djupgående samarbete inom branscher och sektorer. Det har inneburit att de äldre universiteten lyfts fram, men deras betydelse för svensk innovationskraft och industriell förnyelse är sannolikt överskattad jämförelsevis. De har kunnat mobilisera ett brett stöd från företag när de har sökt om Strategiska forskningsområden, men deras karaktär, organisation och verksamhetsinriktning innebär samtidigt att det finns en mängd barriärer mellan akademiska miljöer och industriell verksamhet i det reella arbetet.

Den typen av barriärer är väsentligt mindre för de nya lärosätena, vilket visas av olika undersökningar. De nya lärosätena – universitet inrättade efter 1998 och högskolor efter 1977 – har en egenart och speciella villkor (med avseende på geografi och omgivande samhällsliga intressen) som gör dem väl lämpade i rollen som kunskapsnoder i sektorer och regioner. Deras forskningsprofiler och organisationer är öppna och flexibla i förhållande till omgivande intressen (Hallonsten 2013). Men dessvärre har de låsts fast i rollen som förmedlare av utbildningar med volymkrav som primär drivkraft. De har dessutom i hög grad kommit att inrikta sig mot att tillgodose de prestationskrav som statsmakterna har satt upp, snarare än att bryta ny och egen mark som en ny typ av lärosäten. Är deras situation ens möjlig?

Vad bör göras?

1. Stärk de äldre universiteten. Ge dem ett tydligt ansvar att omvandla forskningskronor till internationell synlighet och högklassig rekrytering. Minska förväntningarna på att innovationer och industriell förnyelse kommer från dem, och få dem att lämna sitt kortsiktiga tillväxtbeteende och opportunistiska jagande efter att växa. Stärk deras utbildningsprogram och koppla dem till universitetens forskningsspecialiseringar, snarare än att svara mot allmänna studentintressen.
2. Stärk de nya lärosätena. Ge dem ett tydligt mandat att verka som kunskapsnoder och pådrivande inom fält med tydlig anknytning till externa kunskapsintressen. Låt dem forma utbildningsportföljer i anslutning till dessa forskningsprofiler. Behovet av mass- och breddutbildning måste hanteras i en annan ordning, till exempel genom att utveckla en sektor av "liberal arts-universitet".
3. Skapa en samlad nationell ram för högskolesystemet. Tilldela roller och mandat och följ upp resultaten (IVA 2014). Undvik lobbyism i utformningen av forsknings- och utbildningspolitiken. Rikta stöd och resurser mot funktioner snarare än institutioner, och låt universitet och högskolor gruppera uppgifter som hänger samman snarare än dagens ostyrbara konglomerat. Satsa på kvalitet, förnyelse och samverkan, och gör det med tydliga mål och sätt att mäta effekterna. Slå ihop utbildnings- och forskningsanslag till ett anslag.

Med dessa tre reformer kan Sverige vara tillbaka som en ledare inom kunskapspolitiken och åter utgöra en modell för hur samhällets kunskapsförsörjning kan skötas på ett överskådligt och effektivt sätt.

Referenser

Benner, M: *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Nya Doxa, 2001

Lindberg, L, Haake, U & Silander, C: *Att bli bäst på något – om spetsforskning och strategiska satsningar vid nya universitet och högskolor*. PM, KK-stiftelsen, pågående

Hallonsten, O & Holmberg, D: *Analyzing structural stratification in the Swedish higher education system: Data contextualization with policy-history analysis*. Journal of the Association for Information Science and Technology, 64, s 574–586, 2013

Högskoleverket: *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden*. 2013

IVA: *Mot en kunskapsbaserad forskningspolitik?* 2014

Karolinska Institutet: *ERA 2010. External Research Assessment*. 2010

KK-stiftelsen: *Årsredovisning 2012*

Kungliga Vetenskapsakademien: *Fostering breakthrough research: a comparative study*. 2012

Niklasson, L: *Den högre utbildningen och företagens kompetensförsörjning*. Ratio, 2012

Riksrevisionen: *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*. Riksrevisionen, 2011

SOU 2005:95: *Nyttiggörande av högskoleuppfindingar*. 2005

SOU 2007:81: *Resurser för kvalitet*. 2007

Vinnova: *Analys av förutsättningar för innovation inom de strategiska forskningsområdena*. 2011