

Akademisk verksamhet på en bruksort – går det?¹

Problemet med svag politisk styrning blir särskilt besvärande i nya utbildningsmiljöer där de traditionella systemen för kvalitetssäkring ännu inte etablerats. De beslut som tagits om fortsatt regional utspridning av högre utbildning bör därför åtföljas av en förstärkt omsorg om verksamhetens kvalitetsfrågor. Med utgångspunkt från egna erfarenheter av att bygga upp grund- och forskarutbildning i ämnet nationalekonomi i Borlänge föreslår Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilsson ett antal åtgärder för att stärka den interna och externa kvalitetskontrollen i de regionala högskolorna.

1. Inledning

Landets högskolor har till uppgift att bedriva utbildning som vilar på vetenskaplig grund, att bedriva forskning samt att samverka med det omgivande samhället (SFS 1992:1434, 2§). Den regionala strukturen för att utföra denna uppgift har under de senaste 40 åren i grunden förändrats. De gamla universitetsorterna Uppsala och Lund fick redan tidigt konkurrens av storstäderna Stockholm och Göteborg. 1965 etablerades ett universitet i Umeå. Under andra hälften av 1970-talet blev högskolorna regionala och vi har i dag universitet eller högskola i alla residensstäder utom Nyköping (som i stället fått Södertörns

högskola). Den senaste utvecklingsfasen verkar vara kommunal med etablering av ett campus i varje kommun.²

Är det då möjligt att bedriva högre utbildning av god kvalitet på alla dessa orter? Vi ger här vårt svar på denna fråga med utgångspunkt från våra erfarenheter av att bygga upp grund- och forskarutbildning i nationalekonomi i en bruksort i Bergslagen, Borlänge. Vår slutsats är att detta kan vara möjligt, men inte utan att förändra viktiga delar av hur verksamheten styrs.

Professor LARS HULTKRANTZ och universitetslektor JAN-ERIC NILSSON är anställda vid Högskolan Dalarna samt vid Väg- och transportforskningsinstitutet, VTI, där Nilsson är chef för den Transportekonomiska enheten, TEK. Båda har varit prefekt för Högskolans ekonomiska institution och ingått i olika ledningsgrupper. Hultkrantz var lärarrepresentant i Högskolans styrelse åren 1998–2000.

¹Vi tackar professor Thorsten Nybom, Blekinge Tekniska Högskola, samt fd prorektor Catharina Andersson och fd tf rektor Per-Eric Michaelsson, Högskolan Dalarna, för konstruktiva synpunkter på tidigare utkast.

²Ett stort steg i denna riktning tas genom uppbyggnad av sk collegeutbildning i samverkan mellan högskolorna och den kommunala vuxenutbildningen (se Regeringens proposition [2001/02:15]). Redan nu har emellertid många högskolor ett flertal "campus". Exempelvis bedriver Högskolan Dalarna permanent verksamhet i egna lokaler i Borlänge, Falun, Filipstad, Garpenberg, Ludvika och Leksand.

2. Högskolan Dalarna

År 1977 etablerades en högskola i Falun-Borlänge, numera med namnet Högskolan Dalarna (HDA). Städerna ligger på två mils avstånd och har tillsammans hundratusen invånare. I kombination med utmärkta kommunikationer, exempelvis i form av direktflyg till Kastrup och Arlanda och med Arlanda även på halvannan timmes avstånd med tåg, uppfylls vad som enligt ett utbrett synsätt är en viktig förutsättning för regional tillväxt. Men någon blomstring à la Umeå eller Linköping är inte för handen. Borlänges befolkningens mängd har varit konstant i ett kvartssekel och Falun har inte haft någon nämnvärd befolkningsökning sedan 1980-talet.

Falun har en lång historia inom högre utbildning. Kungliga Tekniska Högskolan härrör ur en sammanslutning av Falu Bergsskola och Teknologiska institutet i Stockholm på 1700-talet som sedermera utlokaliserades från Falun till Stockholm! Den lärarutbildning som ännu är huvudverksamheten i HDA:s faludel påbörjades 1875.

Borlänges akademiska historia är mer blygsam. När Vägverkets huvudkontor på 1970-talet utlokaliserades till Borlänge – då en bruksort i kris – ansågs den intellektuella miljön på orten så torftig att dess forskningsenhet, nuvarande Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI), fick lokaliseras någon annanstans (nämligen i anslutning till det då nya temauniversitetet i Linköping). Högskolans borlängedel var från början anspråkslös med 60 studenter i en yrkesteknisk högskola. I början på 1980-talet påbörjades en snabb expansion, dels med tvååriga tekniska utbildningar, dels genom att turism- och ekonomiprogrammen flyttades från Falun till Borlänge.

Över 9 000 studenter läser idag vid högskolans båda enheter i Borlänge och Falun. Det finns 50 utbildningsprogram och över 200 fristående kurser inom ämnesområdena humaniora, beteendeveten-

skap, språk, naturvetenskap och teknik samt samhällsvetenskap.

3. Interna och externa krafter för säkerställande av akademisk kvalitet

Högskolan Falun-Borlänge var en av 13 regionala högskolor som tillkom under 1970-talet. Universiteten motsatte sig utvecklingen, särskilt eftersom man såg en fara i att resurserna för forskning och forskarutbildning skulle splittras. Den kompromiss som kom till stånd byggde på att lärarkåren separerades i lärare med och utan forskning i tjänsten. Universitetet behöll forskningen och forskarutbildningen, medan lektorer vid de nya högskolorna endast fick begränsad möjlighet att söka medel för egen forskning.

Denna kompromiss var enligt vår uppfattning inte lycklig. Vid de nya högskolorna samlades i högre utsträckning än vid universiteten lärare som inte hade fullföljt – ibland inte heller påbörjat – en egen forskarutbildning och som erhöll adjunktstjänster, ibland också lektorstjänster. Dessutom anställdes vissa disputerade lärare med begränsade förutsättningar eller intresse för docentmeritering.

Så länge de nya högskolorna enbart ägnade sig åt kortare utbildningsprogram, som de första åren i Borlänge, var detta kanske inte hela världen. Allteftersom utbildningsuppdragen växt ifråga om både antal studenter och utbildningstidens längd blev emellertid problemen större. Systemet innebar helt enkelt att det inom det svenska högskolesystemet utvecklades B-skolor där många studenter fick en sämre utbildning än på andra ställen. Högskolan Dalarna är inget undantag, vilket illustreras av att 100–150 studenter årligen sedan mitten av 1990-talet skrivit C-opsats i företagsekonomi utan att det under flera år funnits någon lärare som själv genomgått forskarutbildning i ämnet. Under sådana förutsättningar kan man inte räkna med att studenterna får

acceptabel vägledning i att utveckla ett vetenskapligt förhållningssätt eller att skriva en vetenskaplig rapport.

Istället för, och delvis i opposition till, universitetens förkättrade ”professorsvälde” har ett ”adjunktswälde”³ kommit att etablerats. Medan det förra åtminstone i formell mening är en meritokrati, där grunden för inflytande är doktorsexamen och efterföljande meritering som prövas i ordnade former, utövas det senare av personer som på sin höjd ser doktorsexamen som en slutpunkt i sin forskningsmässiga meritering. Verksamheten leds och understöds därför inte sällan av personer som riskerar att tappa inflytande över såväl organisationen som den egna arbetssituationen om man skulle försöka gå över till en traditionell universitetsorganisation. Det finns därmed också grogrund för internt motstånd mot en sådan förändring. Inte heller blir det naturligt för ledningarna vid de regionala högskolorna att bygga upp och ta stöd i de kollegiala strukturer som vid äldre lärosäten utgör ryggraden i kvalitetskontrollen.

Inte heller de aktörer som verkar pådrivande för högskolornas regionala utbredning kan räknas som pålitliga allierade i ett kvalitetshöjande arbete. Å ena sidan har dessa ofta visat sig vara villiga att bidra med de resurser som krävs för att utveckla den ”egna” högskolan. Å andra sidan besitter de sällan någon djupare egen kunskap om förutsättningarna för att utveckla goda högskolemiljöer. I valet mellan kvalitetsförstärkning och ytterligare regional utbredning prioriteras vanligen det senare.

4. Verksamhetens uppgång

I mitten av 1990-talet tog utbildningsdepartementet fram medel för att finansiera utbyggnad av forskningsmiljöer också vid regionala högskolor.⁴ Man gavs dessutom möjlighet att söka rätt till att inom ”vetenskapsområden” examinera även i forskarutbildning. När denna process inled-

des kom den på många ställen att drivas utan stöd, och ibland i direkt strid mot den lärarkår och de ledningsstrukturer som byggts upp under 1970- och 1980-talen. Detta illustreras väl av utvecklingen i Borlänge.

För HDA:s del inleddes omläggningen redan 1989 med en utredning om strategin ”inför 2000-talet”. Resultatet blev ett handlingsprogram för att bygga en forskningsmiljö inom högskolan.⁵ Utredningen bedömde det som utsiktslöst att göra detta genom att enbart stödja sig på fåtalet lektorer vid högskolan; kvalitetshöjningen måste komma utifrån. Men det skulle inte räcka med att anställa några aktiva forskare. Detta var något regionen redan tidigare prövat, genom skapandet av Dalarnas forskningsråd, utan att det haft någon märkbar betydelse för högskolans utveckling. Nyckeln till god kvalitet i både grundutbildning och forskning låg, enligt utredningen, istället i ett engagemang i forskarutbildning. Detta skulle säkerställa den långsiktiga kompetensförsörjningen. För att komma dithän skulle det krävas samarbete med de stora universiteten, vilket för Dalarnas del särskilt blev

³ Låt oss med kraft markera att uttrycket inte på något sätt används i nedvärderande syfte. Många adjunkter är skickliga pedagoger, lägger ner stor möda på sin uppgift och engagerar sig för sina studenter. Problemet med adjunkter som en högskolas ryggrad ligger på en annan nivå.

⁴ Detta tog sig först formen av ett anslag för att stödja forskning vid mindre högskolor i samarbete med näringslivet (60 mkr varav Högskolan Dalarna fick 18 mkr), därefter via KK-stiftelsen och genom fakultetsanslag till de tre nya universiteten i Växjö, Örebro och Karlstad samt de högskolor som erövrade rätt till examination i forskarutbildning inom ett vetenskapsområde (hittills Blekinge Tekniska Högskola, Högskolan i Kalmar, Mälardalens högskola och Mitthögskolan).

⁵ I Borlänge fanns redan en forskargrupp som ägnade sig åt solenergi.

Uppsala universitet och KTH. Vidare krävdes en kraftsamling inom ett fåtal forskningsprofiler. Avsikten var att den kompetens som byggdes upp inom dessa senare skulle nyttiggöras inom grundutbildningen. Däremot skulle profilernas inriktning inte primärt styras av grundutbildningarnas omedelbara behov av kompetensförstärkning.

Utredningen och det efterföljande utvecklingsarbetet drevs igenom av högskoleledningen utan stöd från lärarflektallet. Personalen ville istället prioritera en forsknings- och kompetensuppbyggnad med nära koppling till grundutbildningen. Motviljan mot samarbete med universitet var stor och det fanns uttalade aversioner mot att ta in ”forskare” i högskolan, som av somliga ansågs kräva höga löner men vara för fina för att undervisa.

Däremot fanns ett starkt stöd från externa aktörer i regionen. Två särskilda forskningsenheter som utgick från, och delvis finansierades av sådana regionala intressen etablerades 1991. Centrum för transport- och samhällsforskning (CTS) kunde hämta empiri från de lokalt belägna Väg- och Banverken medan Centrum för industriell teknik och utveckling (CITU) baserades på metallurgi och ett samarbete med SSAB.

Med denna plattform som bas kunde HDa erövra 30 procent av de medel som blev tillgängliga när utbildningsdepartementet 1996 öppnade kranarna för tilldelning av fasta forskningsanslag även till de regionala högskolorna. Därmed kunde ett professorsprogram sjösättas i samarbete med den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet. Det avtal som upprättades avsåg inrättande av fem professurer. Dessa skulle finansieras av, och fullgöra, 80 procent av sin tjänstgöring vid HDa. Tjänsterna var emellertid placerade i Uppsala och universitetet belönades med en gratislunch i form av resterande 20 procent av tjänsterna. Två av dessa professurer kom att hamna inom ämnet nationalekonomi, som därför fick en fly-

gande start. Till detta bidrog att även en docent med ekonometrisk inriktning rätt snart kunde knytas till verksamheten.

Den särskilda betoningen på nationalekonomi saknade inte goda skäl. En framsynt insikt var att problemen i transportsektorn höll på att ändra karaktär; betoningen på effektivitet i utnyttjande av befintlig infrastruktur ökade, sektorns målbild – särskilt genom den ökade betydelsen av miljö- och säkerhetsmål – blev allt mer komplex och behovet av incitamentsbaserad styrning av trafikanter och trafikföretag ökade. Vid både Vägverkens och Banverkens huvudkontor fanns också ett behov av nationalekonomisk kompetens och, skulle det visa sig, ett intresse för att finansiera nationalekonomisk forskning.

Ämnets ställning inom grundutbildningen var dock svag. Utbildningen begränsades till ett A-block inom Ekonomiprogrammet. Endast en lärare fanns inom ämnet och externa lärare utnyttjades. Detta gav, visade utvecklingen, också möjlighet att utveckla ämnet. Inom flera andra ämnen kom de forskare som knöts till Högskolan inom eller utanför professorsprogrammet att snabbt lämna högskolan efter en tids konfrontation med ”adjunktsväldet”, men för nationalekonomerna fanns inga sådana hinder att passera.

5. Nationalekonomiämnet utveckling

Den uppgift som förestod oss nationalekonomer som anställdes vid Högskolan i detta skede var inspirerade. Här gavs möjlighet att bygga upp en verksamhet inom både grund- och forskarutbildning med friare händer än vad man skulle kunna räkna med vid ett ”gammalt” universitet. Den dåvarande högskoleledningen, och särskilt chefen för CTS, betonade ovanligt tydligt kvalitet och akademisk legitimitet.

Vi delade uppfattningen att hög kvalitet i såväl grundutbildning som forskning

krävde uppbyggnad av forskarutbildning. På så sätt skapas en närhet till ämnets teori- och metodutveckling och verksamheten inlemmas i hävdvunna system för kollegial vetenskaplig granskning. Forskarutbildningen ger också ett inflöde och omsättning av personal förutan vilka varje forskningsmiljö snabbt kommer att stelna och föråldras. Även grundutbildningen har mycket att vinna på detta.

Å andra sidan kräver forskarutbildning betydande resurser och en kritisk massa. Att bygga upp detta på basis av den storlek som kunde erhållas genom ett flerveenskapligt samarbete, av det slag som funnits vid t ex Linköpings universitet eller de tekniska högskolorna, såg vi inte som något alternativ. Lösningen måste istället vara ett nära samarbete med de nationalekonomiska institutionerna vid universitetet. Genom professorsprogrammets konstruktion i ett samarbete med Uppsala universitet hade redan en grund för detta lagts. Vi kom snart att även utveckla ett gott samarbete med flera andra nationalekonomiska institutioner, särskilt den i Umeå.

It takes two to tango, så också i utbildning av forskare. Vi kunde erbjuda de nationalekonomiska institutionerna finansiering av doktorander, vilket möjliggjordes av den speciella kunskap vi kunde samla och utveckla om transportsektorns aktuella problem och de finansieringsmöjligheter som fanns. Vi hade också en specialiserad miljö med egen handledning, seminarieverksamhet osv, inom transportområdet som universitetsinstitutionerna var för sig skulle vara för små för att utveckla. Omvänt svarade universitetsinstitutionerna för större delen av kursprogrammet, medverkan i handledning och seminariegranskning.

Under de första åren knöts 13 doktorander i nationalekonomi och en i statistik till verksamheten. Av dessa har hittills nio disputerat och en har slutat efter licentiatexamen. Ytterligare en dryg handfull doktorander har tillkommit under senare år.

Genom detta tillskott av nationalekonomer till Högskolan kunde som förutsett även grundutbildningen växa, främst i nationalekonomi men även i statistik. Innevarande läsår ges totalt 110 kurspoäng inom ämnet. Mellan 200 och 250 studenter läser A-kurser, vilket åstadkoms genom samläsning mellan Ekonomiprogrammet, Turismprogrammet och ett nystartat Nationalekonomiprogram. Högskolan fick rättighet att ge magisterexamen i ämnet 1999. På D-nivå läser dock detta läsår bara tre studenter.

Även för utvecklingen av grundutbildningens kvalitet fanns flera gynnsamma omständigheter. En viktig sådan är att utbildningen kunde grundas på en stor lärarkår, särskilt sedan doktoranderna disputerat. Varje lärare kan fylla en stor del av sin tjänst med forskning och har därför möjlighet att koncentrera sig på ett fåtal kurser. En annan fördel var att vi själva kunde ta ansvar för att ge kurser i statistik, en matematikkurs och numera även en kurs i beslutsteori. Därigenom har vi kunnat styra de studenter som väljer nationalekonomi som huvudämne att komplettera B-, C- och eventuellt D-blocken i ämnet med ytterligare minst en termin metodkurser.

Delar av den forskning som bedrivits baseras på experimentell ekonomi, och ett par av doktoranderna har följt kurser inom detta område vid California Institute of Technology. På denna grundval har det också varit möjligt att inom A-blockets kurs i mikroteori systematiskt använda ekonomiska experiment för att för studenterna illustrera viktiga aspekter på marknadsekonomin funktionssätt; se vidare Budh & Nilsson [1998].

Svårigheterna att säkra hög kvalitet i grundutbildningen vid en liten högskola är emellertid formidabla. Den metod som fanns i bruk när ämnet började byggas upp var imitation; kurslistor från de större institutionernas kursprogram kopierades och lärare lånades in från dessa institutioner. Den senare metoden är emellertid in-

te särskilt pålitlig i kvalitetshänseende, inte minst därför att möjligheterna att med ekonomiska incitament locka de bästa föreläsarna är små. En metod som i viss utsträckning prövats på A-nivå är att studera andra lärosätens tentamensuppgifter för att säkerställa paritet i de kunskapskrav som ställs.

Efterhand som utbildningen på B-, C- och D-nivå vuxit fram har vi upplevt dessa metoder för kvalitetskontroll otillräckliga. Detta fick oss att föreslå Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, att pröva utveckling av ett system för benchmarking som bygger på kollegial granskning av C-uppsatser. Uppdraget gavs till professor emeritus Kjell Härnqvist som organiserade en sådan granskning av uppsatser i nationalekonomi och historia (Härnqvist [1999]). Enligt vår uppfattning borde sådana jämförande studier genomföras fortlöpande, till stöd för kvalitetsarbetet vid både små och stora institutioner.

6. Verksamhetens fall

Den breda, ämnesövergripande satsning på forskarutbildning i Borlänge som initierades i början av 1990-talet blev kortvarig. En ny rektor utan djupare erfarenheter från större lärosäten rekryterades ur HDA:s egna lärarled. Han kom relativt snart att öppet uttrycka den kollegiala misstron mot "forskare". Särskilt Borlängeenhetens interna kvalitetsarbete som hade kommit igång i samband med att Högskoleverket första gången skulle utvärdera dess funktion lades i träda för att återupptas först fyra år senare, inför nästa granskning. Chefen för transportforskningsenheten – en person med såväl sinne för okonventionella grepp, akademisk förankring som personlig integritet – avskedades. Inom några år var nästan hela transportforskningsgruppen, som 1997 räknade ett 40-tal forskare, spridd för vinden, med ett undantag, nämligen nationalekonomerna. Under en tid då andra re-

gionala högskolor och nya universitet gjort betydande, om än inte alltid så framgångsrika, ansträngningar att rekrytera professorer har HDA successivt avlövat, synbarligen utan att detta ens noterats vara ett problem.

HDA var först av de regionala högskolorna ut i startgroparna mot en hägrande statushöjning. Men trots att man så sent som år 1997 hade större forskningsresurser än någon annan regional högskola har man – till skillnad från Växjö, Örebro, Karlstad, Jönköping, Blekinge Tekniska Högskola, Kalmar och Mithögskolan – inte lyckats erövra rätt att examinera inom forskarutbildning. Under de senaste åren har högskolan snarare fjärrat än närmat sig sin uttalade ambition att erhålla examinationsrätt inom vetenskapsområdena humaniora/samhällsvetenskap respektive teknik.

Till detta finns det fler skäl än det ovan anförda. Den högskolestyrelse som initierat och välsignat förändringsarbetet byttes enligt sedvanliga rotationsprinciper ut; dess efterföljare visade sig sakna förmåga och vilja att fullfölja programmet. Styrelsen har sedan 1998 i praktiken inte spelat någon självständig pådrivande eller granskande roll annat än när verksamheten visar sig gå med ekonomiskt underskott. Detta har särskilt drabbat kvalitetsarbetet.

Det enkla skälet har varit att få ledamöter utom lärar-, student- och de fackliga representanterna har någon djupare insikt i högskoleinterna frågor. Många kan bäst beskrivas som representanter för lokala särintressen och den viktiga ordförande-posten har – om vi tillåts generalisera från vår skola – besatts med statliga chefer i behov av omplacering. Det är, vågar vi säga med några års erfarenhet av arbete i denna styrelse, tröstlöst att försöka intressera en sådan församling för kvalitets- och ledningsproblem.

Ett illa fungerande ekonomiskt redovisningssystem har bidragit till förvirringen. En högskolas intäkter står i direkt

proportion till det antal studenter man har medan kostnaderna i långa stycken inte förändras med verksamhetsvolymen. Oförmågan att etablera interna styrsystem som speglar denna verklighet leder till återkommande kriser kring verksamheter som på oklara grunder inte sägs ”bära sig”. Under perioder med ökad studenttillströmning innebär ett bristfälligt ekonomiredovisningssystem också att man invaggas i en falsk känsla av att den ekonomiska situationen är under kontroll.

På senare tid har även ökningen av antalet kommunala campus visat sig hamna i konflikt med strävandena att stärka kvaliteten i grundutbildning och forskning. Exempelvis har HDa gjort åtaganden till Ludvika kommun som innebär att ett stort antal grundläggande datavetenskapliga kurser med få studenter dubbleras i Borlänge och Ludvika, två orter på en halvtimmes reseavstånd, samtidigt som man av ekonomiska skäl kraftigt skär ner på antalet fördjupningskurser för dessa studenter.

Skälet för att forskargruppen i nationalekonomi (hittills) har överlevt är tvåfaldigt. Dels hade ämnet på kort tid lyckats uppnå en stark ställning, med en stor samling duktiga forskare och stabil extern finansiering. Till detta bidrog även professorstjänsternas ännu relativt starka ställning, som gör det möjligt att i praktiken hävda oberoende mot rektor och högskolestyrelsen. Dels kunde samarbete etableras med en ny intressent, nämligen just det Väg- och transportforskningsinstitut som en gång inte fick följa med Vägverket till Borlänge. Sedan år 1999 drivs högskoleverksamheten i nära samarbete med VTI som har anställt flertalet nationalekonomiska forskare och även andra av de lärare/forskare som rekryterades till Högskolans transportforskningsgrupp. Transportforskningen i Borlänge lever därför kvar, men inte inom utan vid sidan av HDa.

7. Högskoleväsendets styrning

Hur ska man då se de regionala högskolorna i perspektiv av högre utbildning i allmänhet? När dessa en gång tillskapades hänvisade man till att närhet till utbildning påverkar individens val mellan utbildning och annan verksamhet. Även om man hade svårt att hitta empiriska belägg för att man med utlokaliserad utbildning skulle kunna påverka även den sociala snedrekryteringen hävdades att också detta var ett av motiven. Principen om utbildningens närhet till individen ledde därför till slutsatsen att utbildningsutbudet borde spridas för att ge alla reella tillfällen till utbildning. Ett ytterligare motiv var att man på så sätt kunde minska de regionala skillnaderna i tillgång på personer med utbildning inom olika yrkesutbildningssektorer.

Behovet av kontakt mellan grundutbildning och forskning på de nya utbildningsorterna behandlades endast mycket kortfattat. Man sade att sådana kontakter inte behöver kräva att de båda delverksamheterna måste lokaliseras till samma område eller ort. Forskningsanknytning kan, menade man, i stället hanteras genom lämplig planering av undervisningens genomförande. Inte heller såg man reseavstånd mellan lärares/forskarnas boendeort och undervisningsorten, om man behöver låna in forskarutbildad personal, som ett problem.⁶ Kanske ser vi redan i dessa svepande formuleringar skälet till de problem med att upprätthålla kvalitet inom den regionala utbildningen som sedermera utvecklats.

Högskolorna har de övergripande uppgifter som formuleras i Högskolelagen och som återgavs inledningsvis. Kompletterande föreskrifter finns i Högskoleförordningen (SFS 1998:1003) där man exempelvis reglerar hur styrelse, rektor och lärartjänster tillsätts, vad som gäller

⁶ Se vidare SOU 1973:3, kapitel 4.

för doktorandförordnanden, examensformer, kursplaner och så vidare. De lärosäten som har examensrätt för forskarstudier ges också bestämmelser för hur en fakultetsnämnd ska utses. Sådana regler finns emellertid inte för övriga högskolor. Detta betyder att det enda tillfälle då lärarkollegiet "ska höras" vid de regionala högskolorna är då rektor och prorektor ska utses. Redan det formella lagverket ger därför svagt stöd för att kollegiala, meritokratiskt baserade rutiner kan påverka verksamhetens utformning vid nya högskolor.

I huvudsak lägger lagtexterna fast ett antal randvillkor för verksamhetens bedrivande. Styrningen av verksamheten preciseras i den årliga budgetpropositionen och det efterföljande regleringsbrevet. Preciseringsen görs primärt i kvantitetstermer. Exempelvis har HDa i uppdrag att under åren 2001–04 "producera" åtminstone 170 magistrar och 530 lärare med inriktning mot grundskolans senare år och gymnasieskolan. Regleringsbrevet styr också genom att ange mål för antal helårsstudenter, hur många av dessa som ska vara registrerade inom naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdet liksom den högsta tänkbara ersättning som kan tillfalla skolan. Inom dessa ramar har högskolan mycket stor frihet att välja inriktning på utbildningen och att administrera verksamheten.

Sedan några år ger Högskoleverket ut en årlig rapport avseende verksamheten vid universitet och högskolor som också i successivt ökande omfattning redovisar nyckeltal. Av Högskoleverkets årsrapport (Högskoleverket [2001]) framgår exempelvis att HDa under år 2000 spenderat 14,7 procent av sin omslutning på lokaler, vilket är en procent mer än riksgenomsnittet. Man har inte kunnat examinera så mycket studenter som man fått medel till och man har 1,3 förstahandssökande per studieplats; riksgenomsnittet är 2,7. Av högskolans studenter övergår 0,8 procent till forskarutbildningen att jämföra med

5,7 procent för riket som helhet. Det finns ca 18 studenter per lärare medan riksgenomsnittet är under 16. 29 procent av lärarna är disputerade och 2 procent är professorer; i rikets högskolor som helhet är motsvarande siffror 52 respektive 18 procent.

Denna typ av statistik är förenad med problem och brister men utgör en grund för att i framtiden mera systematiskt ställa resursförbrukning mot prestationer. Dessutom har Högskoleverket sedan några år systematiskt börjat följa upp kvaliteten i verksamheten inom olika ämnen (se Roland Anderssons uppsatser i detta nummer av *Ekonomisk Debatt*). Detta är ett väl- om än senkommet tillskott till statens kvalitetssäkring av verksamheten.

Utformningen av högskolans verksamhet regleras alltså i mycket begränsad omfattning av lagar och förordningar. Regeringskansliets bemanning är också sådan att man har otillräcklig tid för att aktivt följa verksamheten vid de olika läroanstalterna. Högskolor ges därmed en mycket stor frihet att genomföra sitt uppdrag på det sätt som man själv finner vara lämpligt. Mycket talar för att detta också är en i huvudsak lämplig tingens ordning. För att använda principal-agent-litteraturens terminologi är den högre utbildningen exempel på en verksamhet där utförarens informationsförsprång före beställaren är mycket stort. Utföraren har dock genom sin yrkes stolthet ett egenintresse av att upprätthålla kvalitet, något som också ligger i beställarens intresse. Detta betyder att skillnaden i mål mellan beställare och utförare inom den högre utbildningen kanske är ett mindre problem än i mången annan offentlig verksamhet.

Staten kan, å andra sidan, inte frisvära sig från sitt politiska ansvar för den verksamhet som utförs. Det är alltid politikens uppgift att formulera ett uppdrag och att finna rimliga sätt för att bedöma om utföraren/högskolan genomför sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Problemet med en svag politisk styrning blir särskilt be-

svärande i nya utbildningsmiljöer där de traditionella systemen för kvalitetssäkring ännu inte etablerats.⁷

Högskoleverkets granskningar är ett sätt att säkerställa kvalitet vid landets högskolor. Vi vill också framhålla personfrågornas betydelse. I en miljö där formell målpuppfyllelse är svår att mäta blir det extra viktigt att ledande personer är medvetna om de svårigheter som är förknippade med att etablera akademisk verksamhet i nya miljöer. Regeringskansliet måste därför vaska fram kandidater till rektorsposter och till styrelseordförande som har förutsättningar att hantera dessa grannliga frågor.

8. Rekommendationer

Som genomgången visat är det möjligt om än inte lätt att etablera akademisk verksamhet på nya orter. Detta konstaterande skall dock inte tolkas som stöd för vare sig en fortsatt regional utbredning av det svenska högskoleväsendet eller ens för ett bibehållande av den nuvarande strukturen. Det vi vill framhålla är att de beslut som tagits om fortsatt regional utspridning bör följas av ett ansvarstagande för och en förstärkt omsorg om verksamhetens kvalitetsfrågor. Framförallt måste huvudmannen i form av regeringskansliet utveckla sitt förhållningssätt till den numera mycket omfattande högre undervisningen utanför de traditionella läroanstalterna. Vi har här gett flera exempel på hur detta ska kunna gå till utan allt för stora utbildningspolitiska revolutioner.

Regeringskansliet måste förstärkas för att ta del av den allt mer fylliga information som kommer från Högskoleverkets uppföljning av verksamheten. Man måste dessutom bana väg för en starkare meritokrati också vid de lokala högskolorna. Detta görs enkelt genom att i Högskoleförordningen reglera principen om kollegialt inflytande för samtliga lärosäten. Till en del kan inkrökta akademiska föreställningar komma att bromsa kreativite-

ten. Vi tror att detta är ett pris man måste betala; kreativitet utan förankring i en sund vetenskaplig tradition ökar annars risken för att charlataner tar över.

Ett ytterligare ansvar som åvilar huvudmannen är att mera aktivt arbeta med utnämningsfrågor. Återigen är kostnaderna i form av slöseri med samhällets resurser stora om den högsta ledningen för en högskola inte förmår förstå att högre utbildning kräver andra styr- och ledningssystem än då man ska vakta fångar.

Referenser

- Budh, E & Nilsson, J-E, [1998], "Experiment som metod i grundkursen i nationalekonomi", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 3, s 181–187.
- Härnqvist, K, [1999], *En akademisk fråga – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser*, Ds 1999:65.
- Högskoleverket, [2001], *Universitet & högskolor*, Högskoleverkets årsrapport 2001.
- Molander, P, Nilsson, J-E & Schick, A, [2002], *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, SNS förlag, Stockholm.
- Regeringens proposition [2001/02:15], *Den öppna högskolan*.
- Riksdagens Revisorer, [1999], *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning*, Rapport 1999/2000:9.
- SFS 1992:1434, *Högskolelagen*.
- SFS 1998:1003, *Högskoleförordning*.
- SOU 1973:3, *U68 Högskolan, sammanfattning. Ett förslag av 1968 års utbildningsutredning*. Liber Förlag.
- SOU 2000:82. *Högskolans styrning – en utvärdering*.

⁷Se Molander, Nilsson & Schick [2002] för en diskussion av sådana styrfrågor. Dessa frågor behandlas också i SOU 2000:82 liksom i fyra utredningar genomförda av Riksdagens Revisorer [1999].