

REMISSVAR  
2016-01-18

U2015/03779/UH

Utbildningsdepartementet  
100 33 Stockholm

### **Utvecklad ledning av universitet och högskolor (SOU 2015: 92)**

Professionsförbundet lyder inte under regeringen och hör heller inte till de organisationer som enligt departementets remisslista (2015-11-20) inbjudits att lämna synpunkter. Likväl tar vi oss friheten att i denna form redovisa vår uppfattning.

Utredningen tillsattes våren 2014 av den förra regeringen. Direktiven (2014: 70) skrevs mot bakgrund av den så kallade autonomireformen. Makten över lärosätenas organisation hade överförts från regering och riksdag till lärosätenas styrelser. Lagstödet för det kollegiala inslaget hade tagits bort och styrelserna hade övertagit uppgiften att inom varje lärosäte avväga mellan linje och kollegium. Det var inte längre föreskrivet hur frågor rörande utbildningsinnehåll, forskningsinriktningar, examination och tillsättning av lärartjänster skulle hanteras. Efter reformen kunde – men behövde inte – sådana beslut fattas utan hänsyn tagen till vad som gäller generellt för alla lärosäten. Formen för att ta ställning till vad som är intressanta vetenskapliga frågor, fruktbart hävdade ståndpunkter och god argumentering måste enligt den nya ordningen avgöras specifikt av styrelsen för varje lärosäte. Med tanke på vad som hade inträffat instruerades utredningen att ”ta fram ett underlag i fråga om ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan” (s. 419), som kan ge ”bättre förutsättningar för ett effektivt och välfungerande ledarskap med förmåga att fatta svåra beslut och göra strategiska prioriteringar för att uppnå högsta möjliga kvalitet i utbildning och forskning” (s. 418).

Betänkandet har följaktligen två adressater. En första grupp av synpunkter riktar sig till regeringen. Dessa utgörs av ett antal författningsförslag om hur styrelser bör sättas samman och utseendet av rektor förberedas. En andra och mer omfattande grupp av synpunkter riktar sig till lärosätenas styrelser och har karaktär av goda råd. Dessa gäller hur styrelserna bäst hanterar sina vidgade befogenheter med avseende på valet mellan linje och kollegium.

#### **1. Författningsförslag riktade till regeringen**

Utredningen föreslår att storleken av lärosätenas styrelser ska kunna variera mellan minst sex och högst fjorton ledamöter utöver ordföranden. Dessutom föreslås att såväl antalet externa ledamöter som antalet lärare och studenter i styrelserna ska kunna variera men att det minsta tillåtna antalet ledamöter från vardera kategorin ska vara två. Det innebär en minskning jämfört med det nuvarande minimiantalet som är tre.

Den föreslagna tekniken att låta ett lärosätes styrelse på egen hand – med inslag av kooptativ metod – påverka sin egen fortsatta storlek och sammansättning är inte bara främmande för svensk förvaltningspraxis utan även olämplig. Styrelserna blir på det sättet till arenor för konstitutionella motsättningar, som enligt vår mening bör avgöras av regering och riksdag. På grund av rådande styrkeförhållanden i utgångsläget riskerar en sådan nyordning leda till att inslaget av studenter, lärare och forskare på ett självförstärkande sätt ytterligare reduceras.

Historiskt har det inte ansetts självklart hur högskolestyrelser bör vara sammansatta. Åtminstone sedan 1990-talet har två synpunkter stått mot varandra – å ena sidan det vetenskapliga intresset av att kunna utveckla forskning och utbildning på professionell grund och å andra sidan den förvaltningspolitiska idén om att den beslutsordning som formellt råder inom företag och myndigheter är förebildlig också för lärosäten.

Givet att motsättningen ser ut som den gör har regeringen enligt vår mening i dagsläget att välja mellan två sätt att förhålla sig till vad utredningen föreslår. Den ena är att fortsätta längs den linje som autonomireformen anvisar, det vill säga att kampen mellan de båda huvudsynpunkterna ytterligare decentraliseras till högskolestyrelserna. Den andra är att på central nivå bestämma vilken avvägning som utgör en rimligt väl fungerande samlevnadsformel. Det senare är enligt vår mening att föredra. Ty det innebär att högskolestyrelserna kan koncentrera sig på vad som är deras uppgift inom ramen för den förda politiken. De behöver inte tjäna som arenor för konstitutionella motsättningar, för vilka de varken är avsedda eller lämpade.

Vi menar att regeringen i fråga om utredningens förslag till ändringar i högskolelagen och högskoleförordningen (samt motsvarande beträffande Sveriges lantbruksuniversitet och Försvärshögskolan) bör dra följande slutsatser:

- Samtliga högskolestyrelser bör vara lika stora och med de proportioner mellan studerande, lärare och allmänföreträdare som statsmakterna finner motiverat. Rapporten ger inga övertygande skäl till varför storlek och sammansättning bör kunna variera. Fördelarna med att saken regleras enhetligt är däremot uppenbara. Utan det föreslagna inslaget av kooptation och kryphål för icke-transparenta manipulationer på lokal nivå förstår allmänheten vad som gäller och politiskt ansvar går att utkräva. Det bör inte för en sittande styrelse vara möjligt att påverka förhållandet mellan olika grupper genom att öka eller krympa styrelsens storlek.
- Valen av allmänföreträdare bör beredas på det sätt som regeringen finner lämpligt och utan formell reglering. Rapporten ger inga övertygande skäl till varför just detta beredningsförfarande ska regleras i särskild ordning. Metoden är ägnad att skapa en bysantisk oreda som allmänheten inte kan överblicka och för vars utfall politiskt ansvar inte går att utkräva.

- Utredningens förslag om att medge sekretess för uppgifter om rektorskandidater bör inte genomföras. Ett sådant hemlighållande skulle motverka syftet att aktivt intressera lärare och studenter för utseendet av lärosätets främsta företrädare. Att rektor riskerar att få en svag förankring i förtroendet hos lärare och studenter är en större nackdel än de fördelar som brukar anföras som motiv för sekretess.

## 2. Goda råd riktade till lärosätenas styrelser

Genom dokumentstudier och besök på ett stort antal lärosäten har utredningen bildat sig en uppfattning om hur styrelserna har utnyttjat sina efter 2011 utvidgade befogenheter. Sätillvida har utredningen lyckats. Betänkandet ger en fyllig bild av hur ledningsfunktionerna i dag faktiskt utövas inom ramen för högskolor och universitet av skilda slag.

Mindre tillfredsställande är hur utredningen normativt bedömer sina iakttagelser. Vad som frapperar är att den huvudsakliga bedömningsgrunden inte är klart uttalad utan bara framträder indirekt genom terminologin. Den grundläggande värderingen låter sig utläsas av vad som sägs i betänkandets åttonde kapitel (s. 243-258) om ”två grupper av lärosäten”. Den ena gruppen rymmer universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm. Inslag av kollegialt beslutsfattande sätter där fortfarande på ett olyckligt sätt, antyder utredningen, sin prägel på forskning och undervisning. Sättet att tänka och organisera verksamheten är ”konservativt” och karaktäriseras av utredningen som ”akademisk traditionalism”. Den andra gruppen består av ”övriga” lärosäten. Deras styrelser har under de senaste fem åren mer verksamt lyckats avskaffa institutionsstyrelser, fakultetsnämnder och motsvarande instanser med underifrån utsedda ledamöter. Verksamheten styrs av principiellt enrådiga chefer på motsvarande sätt som företag och förvaltningsmyndigheter, det vill säga att det inom lärosätena är uppifrån utsedda prefekter och föreståndare, som bedömer och tar ansvar inte bara för ekonomi och personal utan också för verksamhetens innehåll och kvalitet.

Betänkandets verklighetsbeskrivning tror vi är i huvudsak riktig. En annan sak är värderingen av denna tudelade verklighet. Vilka kan skälen vara för att hävda att kollegalitet *helst inte* bör tjäna som ledstjärna? Tvärtemot den nedlåtande attityden gentemot de fyra äldre universitetens betoning av verksamhetens grundvärden finns det enligt vår mening anledning att framhålla att ”akademisk traditionalism” – avancerat förstådd – är en i bästa mening ”modern” och framåtsyftande princip. Enligt vår mening är *mera* snarare än *mindre* professionalism vad universitetspolitiken behöver. Om Sverige ska kunna konkurrera med annat än låga löner förutsätter det en arbetsorganisation på alla områden, som siktar till professionell vidareutveckling genom utbildning och forskning. Kollegalitet och platt organisation är i det perspektivet att vara ”före sin tid”. På det sättet förbättras företag och myndigheter på ett mera verksamt sätt än genom konsekvent linjeorganisation.

Den kollegialitetsföraktande terminologin har sin motsvarighet på det metodologiska planet. Vad vi där finner uppseendeväckande är inte bara att utredningen aldrig klargör vad som är god och dålig måluppfyllelse i vad avser förmåga att ”prioritera” och ”fatta svåra beslut”. Är

det god kvalitet i forskning och utbildning? Eller är det mängden examina och publikationer i relation till insatta resurser? Betänkandet brister också i fråga om de krav på saklighet och opartiskhet som Kommittéhandboken uppställer. ”När det råder skilda uppfattningar bland forskare bör detta inte förtigas”, anges där som norm för hur ett faktaunderlag bör vara beskaffat som framläggs av en offentlig utredning. ”Man bör försöka skilja mellan saklig och objektiv verklighetsbeskrivning och subjektiva eller politiska slutsatser. Det är bättre att klart redovisa värderingar än att låtsas att man böjer sig för ovedersägliga fakta.” (Ds 2000: 1, s. 90) Här har intervjuer i huvudsak bara gjorts med ledningspersoner som önskar mer linjeorganisation och den litteratur som talar för motsatsen har inte tagits på det allvar som den förtjänar.

Utredningens direktiv – liksom den av näringsdepartementet parallellt med utredningen beställda *OECD Review of innovation policy Sweden 2015: overall assessment and recommendations. Preliminary Version* [<http://bit.ly/1LSe5nk>] – går inte att läsa på annat sätt än att kollegialitet är vad som måste bekämpas. Sådana inslag anses motverka bästa möjliga ”utväxling” inom ramen för den samlade universitetspolitiken. OECD-rapporten råder därför regeringen att vidareutveckla ”the recently-established requirement for the majority in university boards to be people external to the university”. Vidare uppmanas regeringen att ta ett fastare grepp om utseendet av rektorer. Dessa bör inte lika mycket som hittills vara ”hamstrung by the collegiate to such a degree that they cannot initiate significant changes and effective strategies” (s. 22). Normen är en starkt omfattad övertygelse om att förnyelsen av politik, förvaltning och näringsliv hindras av en grundläggande brist på samordning, som motverkar bästa möjliga prestationsförmåga för hela ”innovationssystemet”. Den behövliga samordningen bedöms kunna åstadkommas genom en hierarkisk befälslinje från pyramidens allra högsta topp ända ned till varje laboratorium, klinik, bibliotek, föreläsningssal och seminarierum befolkade av alla de lärare, forskare och studenter som där arbetar.

Utifrån denna grundtanke om vikten av att avlägsna störande professionella och kollegiala inslag behöver lärosätenas ledningar – enligt såväl OECD-rapporten som betänkandet – utrustas med starkare rättigheter och befogenheter. Det är förutsättningen för att dessa verksamt ska kunna omprioritera inom ramen för den på högsta nivå fastställda planen för ”innovationssystemet”. Rektorer och styrelser måste effektivare kunna få igenom sin – som det förutsätts – mer välgrundade uppfattning. Problemet anses med andra ord vara att en lärosätesledning inte lika lätt som en företags- eller myndighetsledning kan sätta sig över professionella överväganden. Enligt denna tankegång finns inget annat botemedel mot denna ”svaghet” än att utrusta systemet som helhet med en mer entydig befälslinje, som löper från den högsta till den lägsta nivån. Innebörden av detta är att inslagen av kollegium bör i görligaste mån avlägsnas och linjen göras allena rådande.

När styrelserna tar ställning till inslaget av kollegium inom sina respektive lärosäten, bör de enligt vår mening förkasta denna tankegång. Idén om att verksamheten bäst utvecklas genom en av regering och riksdag anbefalld plan för det samlade behovet av ”innovationer” supplerad av allmänna påbud om ”mål- och resultatstyrning” har föga – om alls något – stöd av systematiskt genomförda studier. Om det alls finns någon *beprövad* erfarenhet av detta

slags övergripande planering, styrning och resultatrapportering talar denna snarast för motsatsen. Att lyfta bort ansvaret från de yrkesverksamma är i praktiken detsamma som att avprofessionalisera och därmed inte kunna tillgodose behovet av att kunna *kombinera* kreativitet och kontinuerlig bearbetning av etablerade sanningar.

Detta slags tänkande betraktar verksamheten uteslutande uppifrån och har inget att säga om vad som motiverar yrkesmässig hängivenhet. Denna uppseendeväckande *bias* gör att betänkandet, liksom OECD-rapporten, bortser från vad som psykologisk och sociologiskt motiverar människor som är professionellt och kollegialt tänkande. Synpunkten gäller inte bara våra lärosäten utan indirekt också näringslivet, skolan, rättsväsendet och sjukvården. Forskning och högre utbildning bör enligt dem som där är yrkesverksamma syfta till *mesta* snarare än *minsta* möjliga kollegialitet och professionalism. Inom respektive specialitet är uppgiften inte bara att förvalta utan också att vidareutveckla vetenskapligt grundad kunskap och beprövad erfarenhet. Detta är vad som motiverar förekomsten av lärosäten med den dubbla uppgiften att forska *och* utbilda.

Utifrån ett sådant mer verklighetsförankrat perspektiv bör lärosätenas styrelser överväga om inte i stället följande tre goda råd är mer på sin plats – för det fall det övergripande syftet är att vidmakthålla och höja kvaliteten på forskning och utbildning.

- Inte bara inom ramen för respektive lärosäte utan också i den allmänna debatten bör styrelserna gå i spetsen för att *inte* nedsättande karaktärisera vetenskapliga synpunkter som "traditionella" och "konservativa". Att uttrycka sig på detta sätt innebär att högskolor och universitet kontraproduktivt går i bräschen för raka motsatsen till vad som är deras uppgift att främja. Kollegialitet och professionalism är inte gravskrifter över något förgånget utan ständigt närvarande påminnelser om vikten av att fullfölja upplysnings- och moderniseringsprojektet. Genuin vetenskap syftar till ny och väsentlig kunskap. Den kan inte förutses och planeras fram på samma sätt som en teknisk utvecklingsprocess. För lyckade vägval fram mot genombrott krävs samverkan mellan specialiserade kolleger. Dessa behöver vara inbegripna i ett fortgående samtal som präglas av såväl inbördes kritik som inbördes uppmuntran.
- Kollegialitet är själva livsnerven för arbetet i laboratorier, kliniker, föreläsningssalar, seminarierum och bibliotek. Dess normativt principiella innebörd är *argumentets primat*, det vill säga att välgrundade uppfattningar inte tillkommer genom att "chefen bestämmer" utan till följd av god argumentering inom avgränsade grupperingar. Vilka grupper som bör vara avgränsade inom ett lärosäte är inte givet en gång för alla. Huvudsaken att det *finns* fakulteter och motsvarande som är underifrån utsedda och som utifrån den internationella forskningens kriterier kan ta ställning till vad som är intressanta frågor, fruktbara ståndpunkter och välgrundad argumentering.
- Utan kollegiala inslag finns det stor risk för att våra lärosäten på sikt inte kommer att tjäna sitt grundläggande ändamål. Vad som kan utlösas är en allt snabbare löpande negativ spiral av avkollegialisering och avprofessionalisering. En nära till hands

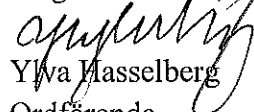
liggande reflexion säger att detta inte är någon *framåtsyftande* universitetspolitik. Tvärtom åstadkoms därigenom en fortgående avmodernisering med ty åtföljande ekonomisk, social, politisk och kulturell stagnation.

Sammanfattningsvis är det två frågor, som vi önskar uppmana lärosätenas styrelser – och därmed indirekt också regeringen – att närmare begrunda. Den ena gäller vad som är förvaltningspolitiskt välbetänkt. Det andra gäller vad som är välbetänkt med tanke på försvaret av liberala grundvärden övergripande också i vårt land.

Förvaltningspolitiskt är frågan om strävan till högsta möjliga kvalitet bäst främjas genom att avlägsna alla inslag av kollegialt och professionellt beslutsfattande. Vi menar att en sådan inriktning grundar sig på en ideologisk villfarelse om att hierarkisk ledning är vad som bäst främjar forskning och utbildning i laboratorier, kliniker, bibliotek, föreläsningssalar och seminarierum. Det finns inget stöd för att det skulle förhålla sig på det sättet. Förslagen från OECD-rapporten och det här aktuella betänkandet bryter mot såväl vetenskap som beprövad erfarenhet. Erfarenheten säger snarare att studenters, lärares och forskares självrespekt och yttre förutsättningar för att själva kunna organisera sitt arbete mera bidrar till att *höja* än till att *sänka* kvaliteten. Detta gäller inte bara för verksamheten inom lärosätena utan också för yrkesverksamma inom skolan, sjukvården, rättsväsendet och näringslivet. Kvalitetsarbetet inom *alla* olika samhällsmiljöer påverkas av hur universitet och högskolor fungerar. Den grundläggande samhällseliga nerven skadas i den mån inslagen av professionalism och kollegialitet trängs tillbaka inom våra lärosäten.

Dessutom är det samtidshistoriskt påfallande hur inslaget av politisk liberalism – det vill säga att rättsväsende, lärosäten, kulturinstitutioner och media arbetar kollegialt och professionellt – i dag systematiskt motverkas i länder som Kina, Ryssland, Turkiet, Ungern och Polen. Detta sker under hänvisning till en politisk och kommersiell effektivitetsretorik som är besläktad med den som OECD-rapporten och utredningen oavsiktligt stryker medhårs. Detta är viktigt att notera, eftersom den internationella normen snart nog kan komma att förskjutas ännu mera till förmån för ett illiberalt tänkande. Också av detta skäl är det viktigt att slå vakt om professionalism och kollegialitet som grundläggande förutsättningar för en demokratisk, sanningsälskande och rättsstatlig samhällsordning. Vad som är sant och riktigt kan i praktiken bara avgöras med stöd av ordnad argumentation och fri åsiktsbildning. Frågan om ”utvecklad ledning av universitet och högskolor” är därför inte bara en fråga om förvaltningspolitik. Något ännu mera grundläggande behöver också beaktas. Om forskning och utbildning inte understödjer rättsstatlighet, sanningsökande och fri åsiktsbildning är det mera som står på spel än huruvida total linjeorganisation på marginalen gynnar genomströmning oavsett kvalitet och antalet publikationer oavsett sakligt innehåll.

Detta remissvar har utarbetats av Professionsförbundets styrelse. Dess ledamöter är Shirin Ahlbäck Öberg, Henrik Björck, Sverker Gustavsson, Ylva Hasselberg, Mats Hyvönen, Magnus Nilsson, Sharon Rider, Inge-Bert Täljedal och Alexandra Waluszewski.

  
Ylva Hasselberg  
Ordförande