



Datum
2016-03-01

Vår referens
2016-01
Er referens
Dnr U2015/03779/UH

Fackförbundet STs remissvar på *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*, SOU 2015:92

Den förra regeringen utsåg i maj 2014 Kåre Bremer som särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan och lämna förslag på utvecklingsåtgärder. Syftet med utredningen var att ta fram ett underlag för främst universitetens och högskolornas egna ställningstaganden i fråga om ledarskap och ledningsstrukturer, men även överväga om det finns behov av åtgärder på nationell nivå (direktiv 2014:70).

Utredaren ska också:

- beskriva och analysera rektorns respektive styrelsens roll i ledningen av lärosätena samt samspelet mellan styrelsen och rektorn,
- beskriva och analysera det kollegiala beslutsfattandet vid lärosätena, och
- kartlägga och analysera lärosätenas arbete med rekrytering till och stöd för strategiska ledningsuppgifter.

Utredningen tillsattes och direktiven skrevs mot bakgrund av autonomireformen 2011, där svenska universitet och högskolor gavs större frihet att själva besluta om den interna organisationen. De tidigare bestämmelserna i högskoleförordningen om fakultetsnämnder och särskilda organ (t ex tjänsteförslagsnämnder och sakkunnigförfarande) togs bort. Lärosätena fick större frihet att organisera beslutsfattande och beredning när det gäller utbildning, forskning och tillsättning av lärartjänster. Generellt har autonomireformen lett till ett försvagat kollegialt inflytande vid de flesta lärosäten.

Generella synpunkter

Som helhet verkar utredaren förorda att de universitet som inte centraliserat makten till rektor i lika hög grad som många andra efter autonomireformen bör göra det och reducera det kollegiala inflytandet genom att kollegiala organ bör vara rådgivande istället för beslutande. Vår uppfattning är den motsatta, att de kollegiala demokratiska strukturerna bör bevaras och återupprättas där de försvagats eller försvunnit efter autonomireformen, att institutions- och fakultetsledningar utses genom val där samtliga anställningskategorier tillåts delta och att alla anställda oavsett anställningsform är valbara till kollegiala organ. Utvecklingen efter autonomireformen visar att det

Fackförbundet ST

Box 5308, 102 47 Stockholm

Besök: Sturegatan 15

Tfn: 0771-555 444 Fax: 08-24 29 24 ST Direkt: 0771-555 444

E-post: st@st.org Webbplats: www.st.org

Organisationsnummer: 802003-2101

Pg: 11 44-5 Bg: 365-60 71

även krävs att man återinför ett stöd i Högskoleförordningen för att återupprätta de kollegiala demokratiska strukturerna där de nedmonterats.

Det är inte svårt att peka ut dåliga erfarenheter från lärosäten med helt olika styrformer och därför inte heller svårt att hitta exempel på sämre fungerande kollegiala organ. Man kan nog utgå från att alla organisationer, oavsett styrform, uppvisar brister som behöver åtgärdas. Problemet i utredningen är ensidigheten, att alla styrproblemen ligger i ett för stort kollegialt inflytande och att man inte tagit problem med centralstyre på samma allvar. Det är inte självklart, som utredaren tycks anse, att rektor alltid företräder ojävighet och allmänna intressen medan underliggande organ bara företräder partikulära intressen. Vi har sett många exempel där centralt styre lett till lobbying från olika forskningsgrupper direkt till rektor och utvecklandet av osunda klientrelationer och ledarinriktad jägarmentalitet. Orsaken till utredningens något ensidiga perspektiv kanske kan förklaras av att utredningen huvudsakligen fokuserat på att intervjua personer i ledande ställning inom universitet och högskolor.

Utredningen lyfter fram svårigheterna för kollegiala beslutsorgan att fatta beslut i kritiska frågor, som t ex nedskärningar och omprioriteringar. Vår uppfattning är att de valda organen kan göra att beslutsprocesserna tar längre tid, men att besluten å andra sidan blir bättre belysta, motiverade och förankrade och att besluten därför i slutändan kommer att ha en bättre kvalitet.

Vår uppfattning är att förutsättningarna för akademiska ledare måste förbättras oavsett styrform. En dysfunktionell organisation och ett dysfunktionellt ledarskap är tyvärr alltför vanligt i olika organisationstyper och även det kollegiala ledarskapet behöver utvecklas. För detta krävs att det akademiska ledarskapet erhåller ett professionellt administrativt stöd på olika nivåer och att akademiskt ledarskap ges adekvata förutsättningar och premieras i det akademiska systemet. Vad menar vi inom ST med ”kollegiala demokratiska strukturer”, som vi anser vara fundamental för ledningen av akademiska organisationer?

Om man ser det i ett längre historiskt perspektiv så bestod tidigare den kollegiala makten av ett professorsstyre, som under slutet av 60-talet utmanades av studenterna. Resultatet blev en breddning av representationen i olika universitetsorgan i samband med högskolereformen 1977, genom att studenter och lärare tog plats i de beslutande församlingarna. Kollegialt beslutsfattande fick härigenom en bredare definition jämfört med tidigare. Det som genomsyrar utredningens beskrivning av kollegialt beslutsfattande tycks vara den gamla typen av kollegium, som beskrivs som karaktäriserat av beslut fattade genom seminariediskussioner och konsensus. Det vi vill framhålla från STs sida när det gäller kollegialt beslutsfattande är att det för oss handlar om att alla anställda och studenter inkluderas i det moderna ”kollegiet” och att demokratiska beslutsformer utvecklas.

De valda organen spelar en viktig roll för det interna medinflytandet och ger en hälsosam maktindelning. En kunskapsorganisation, som har som huvuduppgift att kritiskt granska och utveckla kunskap bör också styras utifrån sådana principer. Detta kräver mer kollegialitet och större professionellt inflytande, inte mindre. Svårigheterna är inte större än att de kan överbryggas av akademiska ledare med god förmåga till beredning och förankring. Framgången i varje ledarskap handlar till syvende och sist om den personliga förmågan.

I samband med autonomireformen skedde en avreglering av högskoleförordningen som innebar att den interna demokratin (fakultetsnämnder, val etc) och sakkunnigförfarande vid tjänstetillsättningar inte längre garanterades utan makten centraliserades till rektor. Efter autonomireformen skulle respektive lärosäte bestämma sina egna arbetsformer och interna organisation. De flesta lärosäten har reducerat den interna demokratin och centraliserat makten, medan några större universitet mer eller mindre har behållit sina demokratiskt orienterade beslutsstrukturer.

I utredningens kapitel 11 redovisas fallstudier som Tillväxtanalys har gjort på 16 lärosäten runt om i världen och några direkta slutsatser verkar det inte gå att dra utifrån dessa. I analysen identifierades två huvudgrupper. En grupp med t ex Technische Universiteit Delft, Århus och Ecole Polytechnique Federale de Lausanne där management och hierarkisk styrning är tydligare än i den andra gruppen. Dessa universitet har också varit framgångsrika enligt de kriterier man normalt använder vid jämförelser.

Den andra gruppen karaktäriserades av att institutioner, fakulteter och skolor har stor frihet och inflytande. Här ingår universitet som Cambridge, Bristol, Maryland, Stanford, Helsingfors och Edinburgh, som väl får sägas vara hyfsat framgångsrika de också. Man säger att generellt sett är det kollegiala inflytandet stort vid de amerikanska och brittiska universiteten där strategiska initiativ och rekryteringar ofta initieras på institutions-, skol och fakultetsnivå. Om Helsingfors, som är ett av de högst rankade universiteten i Norden, säger man: "Helsingfors tillämpar en decentraliserad styrningsmodell... Det kollegiala inflytandet är starkt rotat i universitetens beslutsstrukturer och är ett betydelsefullt inslag som säkerställer att viktiga beslut fattas på demokratisk grund och utifrån vetenskapligt motiverade principer."

Utifrån detta finns det alltså inte något som säger att kollegial beslutsfattning behöver vara negativt för ett lärosäte.

Efter dessa inledande rader med vår generella kritik av utredningen kommenterar vi nedan de olika förslagen i utredningen.

Synpunkter på de olika förslagen i utredningen

- **Finansiering av utbildning:** Vi stödjer utredarens förslag att regeringen inleder en översyn av finansieringssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå i syfte att skapa bättre förutsättningar för långsiktig planering av utbildningen.
- **Finansiering av forskning:** Vi stödjer förslaget att basanslagets andel av den statliga forskningsfinansieringen ökar och att regeringen instruerar statliga forskningsfinansiärer att minska kraven på samfinansiering av forskningsprojekt. Som läget är idag, där externa finansiärer står för runt 60 procent av forskningsmedlen, är lärosätenas möjlighet till strategiskt ledarskap begränsat vad gäller forskningsprioriteringar, rekrytering och skapande av attraktiva karriärsystem (tenure tracks).
- **Beredning och beslutsbefogenheter:** Utredaren föreslår att beslut i regel fattas i linjeorganisationen efter beredning i kollegiala organ. Detta tolkar vi som att linjeorganisationen inte består av demokratiskt valda organ, vilket också framgår av att kollegialt inflytande och studentinflytande endast kopplas till beredningsprocessen och inte till någon beslutsfattning. Vidare föreslår utredaren att universitet som har beslutande institutionsstyrelser bör överväga att införa prefektstyrelse. Oavsett organ är vår uppfattning alltså den motsatta, att de kollegiala demokratiska strukturerna, som ska inkludera samtliga anställda, bevaras och återupprättas där de försvagats eller försvunnit efter autonomireformen. Beredningsformerna för olika beslut bör utvecklas inom ramarna för det kollegiala beslutsfattandet.
- **Organisation:** Utredaren föreslår att styrelserna tar ansvar för att skapa en ändamålsenlig och lämpligt avgränsad organisationsstruktur och vi stödjer så klart en ändamålsenlig och lämplig organisation. Vi tycker också att det finns behov av att främja ökad enhetlighet i

administrativa rutiner mellan fakulteter och institutioner så att variationer inte försvårar samarbeten över gränserna.

- Resursfördelning: Utredningen föreslår att resurser avsätts till de akademiska ledarnas förfogande, inte enbart till rektor utan även till dekaner och prefekter. Vi håller med om att det är bra att medel finns till förfogande utanför beslutad årsbudget för att stödja behov och initiativ som uppstår under året. Men användningen av dessa medel bör regleras med tydlig beredning för att undvika godtycke och klientilism.
- Rekryteringar: Vi stödjer förslaget att ämnesinriktning vid strategiska rekryteringar utformas på tillräckligt hög nivå i organisationen för att eliminera påverkan av olika personliga kopplingar till interna kandidater och öka antalet externa rekryteringar. Därför anser vi också att bestämmelser om sakkunnigförfarande vid tjänstetillsättningar bör återinföras i högskoleförordningen.
- Uppdrag till akademiska ledare: Utredaren föreslår att akademiska ledare som prefekter och dekaner ges ett tydligt akademiskt uppdrag och tillräckliga beslutsbefogenheter vad avser t ex bemanning, arbetsledning och ekonomi. Till stora delar verkar detta rimligt och enligt gällande praxis, men om beslutsbefogenheterna över ekonomin även avser budget anser vi att denna ska beslutas av institutions- respektive fakultetsstyrelse. Möjligheten att ta ansvar för kvaliteten i utbildning och forskning, vilket även utredningen anser åvilar kollegiala organ, är självklart kopplat till beslut om resursfördelning och kan inte skiljas åt. Vi anser att de akademiska ledarnas ställning kan förstärkas även med bibehållen maktindelning mellan linjechef och vald styrelse.

Vidare anser vi det olämpligt att prefekten själv fattar beslut om anställning av postdoktorer. Det strider mot den princip som föreslås för rekrytering av lektorer och professorer för att undvika personliga kopplingar till interna kandidater. Det finns ingen motivering varför utredaren undantar postdoktorer från denna princip.

- Administrativt stöd till ledare: Vi stödjer utredningens förslag att det akademiska ledarskapet stöds av en professionell administrativ struktur på de olika nivåerna.
- Rekrytering av akademiska ledare: Här föreslår utredningen att akademiska ledare utnämns av överordnad chef och att utnämningen föregås av någon form av samråd med kollegiet/medarbetarna istället för val där detta idag förekommer. Vi anser tvärtom att institutions- och fakultetsledningar utses genom val där samtliga anställningskategorier tillåts delta.
- Jämställdhet: Vi stödjer utredningens förslag att intensifiera ansträngningarna att öka andelen kvinnor bland professorerna för att främja framtida jämställdhet bland de akademiska ledarna. Dock anser vi att rekrytering till akademiska ledare även kan ske utanför professorskåren.
- Styrelsens storlek och sammansättning: Vi stödjer utredningens förslag under den här punkten: 7 till 15 ledamöter, ändrade formuleringar i HF från ”att lärarna och studenterna har rätt att vara representerade” till att ”lärarna och studenterna har rätt att utse ledamöter”, att studenterna och lärarna har rätt att utse minst 2 ledamöter vardera, att styrelsen ska ha minst

2 externa ledamöter. Vi föreslår också att även de som personalorganisationerna utser blir fullvärdiga ledamöter med rösträtt.

- Nominering av styrelseordförande och externa ledamöter: Vi stödjer utredningens förslag vad gäller förändring av nomineringsgrupp och att lärosätena formulerar kompetensprofil för den nya styrelsen och att kravet på att nomineringsgruppen ska samråda med lärosätet skärps.
- Förslag till rektor: Utredningen föreslår att endast en rektorskandidat lämnas till hörande och att omröstning med redovisning av röstresultat i siffror inte ska förekomma.

Vi är motståndare till ett sådant avskaffande av det demokratiska och kollegiala inflytandet när det gäller förslag till rektor. Med en majoritet av externa ledamöter i styrelsen och med en extern ordförande med stort inflytande i rekryteringsprocessen skulle detta kunna innebära att t ex Svensk Näringsliv eller andra intresseorganisationer och politiska instanser får ett mycket stort inflytande över tillsättning av rektorer. Detta är inte förenligt med principen att universitet och högskola ska ha autonomi och intellektuellt oberoende i förhållande till ekonomiska och politiska maktcentra. Med utredningens förslag om att ytterligare reducera det kollegiala demokratiska beslutsfattandet och att akademiska ledare ska utses av överordnad chef riskerar det externa inflytandet över våra lärosäten från sådana maktcentra bli mycket stort och ett potentiellt hot mot den akademiska friheten. Vi är också kritiska mot förslaget att avskaffa framtagande av alternativa kandidater osv inför nästa mandatperiod.

Hörandet är avgörande för om lärosätet anställda och studenter ska betrakta rektorn som den främste företrädaren för lärosätet eller som en externt tillsatt myndighetschef utan förankring. Det är också svårt att se hur jämställdhetsaspekten på ett rimligt sätt kan vägas in om endast en rektorskandidat presenteras för hörande.

- Rektors ställföreträdare: Vi anser att även prorektor utnämns först efter hörande på samma sätt som gäller förslag till rektor.
- Sekretess vid rekrytering av rektor: Vi anser inte att sekretess ska råda vid rektorsrekrytering. För all övrig rekrytering i universitetsvärlden gäller offentlighetsprincipen och det vore konstigt om den högsta tjänsten undantas från denna princip.
- Ansvarsutkrävande: Vi delar utredningens uppfattning att akademiska ledares prestationer på olika nivåer bör utvärderas, inte minst inför ett förnyat förordnande.

Britta Lejon, Förbundsordförande, Fackförbundet ST

Annika Aronsson, Ordförande för ST inom universitets och högskoleområdet