

Utbildningsdepartementet

Kristina Lovén Seldén
070-406 56 66
Kristina.lovenselden@tco.se

Utvecklad ledning av universitet och högskolor SOU 2015:92

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen Utvecklad ledning av universitet och högskolor (SOU 2015:92). Ledningsutredningen har haft i uppdrag att kartlägga och analysera ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan och lämna förslag på utvecklingsåtgärder. Efter tilläggsdirektiv har därtill ingått att lämna förslag gällande storlek på och sammansättning av universitets och högskolors styrelser. Lejonparten av förslagen vänder sig direkt till lärosätena. En mindre del av förslagen är riktade mot regeringen och avser förändringar av befintliga regelverk och finansiering. Utgångspunkten är att ledningen vid våra lärosäten fungerar förhållandevis väl och att lärosätenas möjlighet att själva besluta om sina ledningsfunktioner bör värnas. Med det sagt slår utredningen ändå fast att det finns förbättringspotential inom flera områden. Det gäller särskilt det enligt utredningen otydliga ansvarsförhållandet mellan kollegiala organ och linjeorganisation.

TCO har tidigare getts möjlighet att yttra sig över delrapport från Ledningsutredningen (U2014:11) angående styrelsesammansättning på universitet och högskolor varför vi avstår från att ytterligare diskutera dessa frågor här med hänvisning till vårt tidigare remissvar.

Allmänt

Som framhålls i TCOs inspel till forskningspropositionen 2016 har TCO alltid varit en stark förespråkare av satsningar på högre utbildning, forskning och innovation. Skälen därtill är flera. Utvecklingen av ny kunskap har ett egenvärde men är också ett viktigt inslag i demokratisk samhällsutveckling. Kraftfulla och smarta investeringar i forskning är dels avgörande för Sveriges konkurrenskraft, dels av stor betydelse för den enskilde individens omställningsförmåga, trygghet och ställning på en föränderlig arbetsmarknad.

TCO har i rollen som centralorganisation och företrädare för flertalet personalkategorier inom universitet och högskola därtill fackliga perspektiv på forsknings- och innovationspolitiken och arbetsförhållandena i de sektorer där forskning bedrivs. Goda villkor

för doktorander, forskare, lärare och övriga anställda inom sektorn är av stor betydelse för individernas trygghet och yrkesutövning samt en viktig förutsättning för att Sverige ska kunna bedriva framstående forskning och innovation och locka till sig duktiga forskare framöver.

TCO uppskattar därför utredningens betoning på långsiktighet och värdesätter förslagen om bättre stöd, utbildning och villkor för akademiska ledare för att på så sätt möjliggöra ett mer strategiskt agerande. En ökad enhetlighet i administrativa rutiner mellan fakulteter och institutioner kan bidra till att samarbete mellan olika discipliner och ämnen stärks. Välfungerande administrativa system på institutionsnivå är viktigt för att samtliga medarbetare ska kunna göra ett gott arbete, men har också betydelse för möjligheten att uppfylla uppdraget angående samverkan och kontakter med omvärlden. Att styrelserna tar ansvar för att skapa en lämpligt avgränsad organisationsstruktur ser TCO som ändamålsenligt. Likaså välkomnar TCO utredningens förslag om intensifierade ansträngningar på lärosätena för att öka andelen kvinnor bland professorerna för en mer jämställd akademi.

En effektiv styrning av universitet och högskola förutsätter förtroende och tillit mellan ledning och anställda. Lärosätenas ledningsstrukturer måste därför utformas på ett sådant sätt att medarbetarnas och professionernas kunskaper och erfarenheter beaktas och tas tillvara. Det kräver i sin tur ett kvalitetsdrivande akademiskt ledarskap med förmåga att främja utveckling av forskning och utbildning.

Utredningen redogör omsorgsfullt för villkoren för ledning och styrning vid svenska universitet och högskolor, inbegripet mål- och resultatstyrning samt nuvarande styrmodell med inslag av New Public Management (NPM). Som styrning är NPM emellertid inte problemfritt. Många är de lärare och forskare som larmat om en ohållbar situation när rankning och jakt på nya anslag blir den allt annat överskuggande principen. Ett alltför stort inflytande av marknadsmodeller med ekonomiska incitament, i kombination med detaljerade och genomgripande krav på återrapportering och kontroll, kan hålla tillbaka en utveckling mot mer av tillit och dialog och i värsta fall leda bort från kärnverksamheten: forskning och utbildning.

Sammantaget delar TCO utredningens övergripande uppfattning att ledning och styrning inom universitet och högskolor löpande måste utvecklas och förbättras för att upprätthålla hög kvalitet på utbildning och forskning, och kunna hävda sig i konkurrens med lärosäten i andra länder. Samtidigt kan frågor resas kring de delar av utredningens förslag som riskerar att resultera i att anställda får minskat inflytande och förfogande över resurser.

TCOs kommentarer till och synpunkter på utredningens förslag

Finansiering av utbildning och forskning

TCO ställer sig positiv till utredningens 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 och mindre ryckighet i systemet. TCO stödjer förslaget att basanslagets andel av den statliga forskningsfinansieringen ökar och att regeringen ”instruerar statliga forskningsfinansiärer att minska kraven på samfinansiering av forskningsprojekt”.

Klart är att fakultetsanslagen är av stor betydelse för den forskarstyrda grundforskningen och därför måste garanteras god långsiktig finansiering och en hög grad av autonomi. Andelen av forskningsmedlen som går till fakultetsanslag har succesivt minskat men det är alltså lärosätena som ansvarar för forskares och doktoranders anställningar. Med nuvarande ordning, där externa finansiärer står för omkring sextio procent av forskningsmedlen, är lärosätenas möjlighet till strategiskt ledarskap begränsat i frågor som rör forskningsprioriteringar, rekrytering och skapande av attraktiva karriärsystem för unga forskare (meriteringsanställningar eller tenure tracks). I tillägg ska sägas att TCO vill se ett finansieringssystem som säkerställer en stark forskningsanknytning i alla högskoleutbildningar.

Resursfördelning

Utredningen föreslår att resurser avsätts till de akademiska ledarnas förfogande. Med akademisk ledare avses här utöver rektor även dekan och prefekt. Det är bra att strategiska medel finns till förfogande för att stödja behov och initiativ som uppstår i verksamheten under året. Användningen av dessa medel bör dock vara reglerad med tydlig beredning för att undvika godtyckligt fattade beslut.

Strategiska rekryteringar

Utredningen förordar att beslutsfattande, inbegripet strategisk rekrytering, är ett ansvar som bör läggas på linjeorganisationen. Den typen av beslut bör enligt utredningen lyftas från institutionsnivå till (minst) fakultetsnivå. Huvudskälen därtill är att främja ökad mobilitet och förhindra ”för mycket av återbesättningar och internrekryteringar”.

Rekrytering är en långsiktig och strategiskt viktig fråga för lärosätena som därför bör arbeta aktivt med anställningar som en resurs. TCO instämmer därför att ämnesinriktning vid strategiska rekryteringar bör utformas på tillräckligt hög nivå i organisationen för att eliminera påverkan av olika personliga kopplingar till interna kandidater, samt öka antalet externa rekryteringar. TCO ser stora vinster ur samhällsekonomiskt perspektiv men också med tanke på individens möjlighet till karriär och kompetensutveckling, med en ökad personrörlighet mellan lärosäten och mellan lärosäten, näringsliv och offentlig sektor. Utredningen adresserar inte närmare möjligheten till strategisk rekrytering för att bevara och utveckla utbildning av hög kvalitet. Framförallt inom bristområden är det emellertid en strategiskt angelägen fråga vid sidan av forskningskvalitet.

Förslag till och rekrytering av rektor och akademiska ledare

Utredningen föreslår att endast en rektorskandidat lämnas till hörande och att omröstning med redovisning av röstresultat i siffror inte ska förekomma. Huvudskälet därtill är att inte avskräcka kvalificerade kandidater från att söka rektorsuppdrag vilket kan resultera i att nyckelkompetenser går förlorade.

Utredningen föreslår dessutom att sekretess ska gälla vid rektorsrekrytering på samma sätt som vid rekrytering av myndighetschefer vid andra statliga myndigheter, fram till dess att kandidaten presenteras för hörande.

TCO anser att det inför ett rektorsbyte bör presenteras fler än en rektorskandidat för hörande ifall det finns fler kandidater som bedöms som rimligt likvärdiga av styrelsens beredningsgrupp. Hörandet är avgörande för huruvida medarbetare och studenter ska se rektorn som den främste företrädaren för organisationen eller som en externt tillsatt myndighetschef utan avgörande förankring inom lärosätet. Det är också viktigt att styrelsens beredningsgrupp kan redogöra för hur jämställdhetsaspekten har vägts in i processen.

TCO kan tillstyrka förslaget om sekretess vid rekrytering av rektor för att undvika att goda rektorskandidater avstår från att söka. Frågan har dock väckts huruvida lärosätets anställda kommer att uppfatta rektorn som tillräckligt förankrad i det fall den högsta tjänsten undantas från den princip om öppenhet som tillämpas för övrig rekrytering i sektorn. Ur legitimitetssynpunkt är det därför viktigt att möjligheten säkerställs för lärare, övriga anställda samt studenter att inkomma med synpunkter och yttranden inom ramen för rekryteringen. Utredningen föreslår att det kan ske antingen genom att medarbetare och studenter ges en roll i rekryteringskommitténs arbete eller ges möjlighet att lämna synpunkter på de tilltänkta kandidaterna innan hörandet äger rum.

Vidare lägger utredningen fram förslag om att akademiska ledare bör utnämnas av överordnad chef. Idag sker utnämningen genom val på flera lärosäten men utredningen förordar som alternativ till nuvarande ordning någon form av samråd med kollegiet och/eller medarbetarna. ST har härvidlag framhållit till TCO att institutions- och fakultetsledningar bör utses genom val där samtliga anställningskategorier tillåts delta och är valbara till kollegiala organ. ST uttrycker farhågor att utredningens förslag i detta avseende går i en riktning som reducerar det demokratiska beslutsfattandet och hotar den akademiska friheten och oberoendet.

Uppdrag till akademiska ledare

Utredaren föreslår att akademiska ledare som prefekter och dekaner ges ett tydligt akademiskt uppdrag och tillräckliga beslutsbefogenheter vad avser till exempel bemanning, arbetsledning och ekonomi. Till stora delar verkar detta rimligt. Möjligheten att ta ansvar för kvaliteten i utbildning och forskning – vilket utredningen anser åvilar kollegiala organ – är kopplat till beslut om resursfördelning.

Sammantaget måste förutsättningarna för akademiska ledare förbättras oavsett styrform. För detta krävs att det akademiska ledarskapet erhåller ett professionellt och ändamålsenligt administrativt stöd på olika nivåer och att akademiskt ledarskap ges adekvata förutsättningar och premieras i det akademiska systemet. Även det kollegiala ledarskapet är i behov av utveckling.

Ansvarsutkrävande

Utredningen föreslår att akademiska ledares prestationer på olika nivåer bör utvärderas inför ett förnyat förordnande. TCO delar utredningens uppfattning och ser det som viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig och transparent.

Beredning, beslutsbefogenheter och kollegiala strukturer

Frågan om styrning och kvalitet i universitet och högskola är komplex och rymmer många svåra avvägningar. Likväl är det som utredningen framhåller nödvändigt att klargöra principerna för ansvars- och mandatfördelning mellan kollegiala organ och linjeorganisation. På vilket sätt är emellertid upp till lärosätena själva att avgöra vilket bör ha i åtanke vid läsning av utredningens förslag.

Utredningen föreslår att strategiska beslut i regel fattas i linjeorganisationen efter beredning i kollegiala organ. TCO har förståelse för förslaget av de skäl som utredningen anger men vill

samtidigt understryka att såväl linjestyrning som kollegial styrning är i behov av utveckling, vilket inte minst den så kallade "KI-skandalen" vittnar om.

Utredningen redogör ingående för styrkor och svagheter med kollegialitet som styrningsprincip. Fördelarna med kollegial styrning är att den stora mängden kunskap som finns på lärosätena kan tillvaratas och olika perspektiv brytas mot varandra. Genom kritisk granskning på vetenskaplig grund och peer review tar lärare och forskare gemensamt ansvar för verksamheten vilket borgar för legitimitet och kvalitet. På minuskontot finns att kollegiala organ kan fungera konserverande. Vidare kan de uppvisa svårigheter att fatta beslut i kritiska frågor gällande exempelvis nedskärningar eller nya satsningar. Utredningen rekommenderar därför att kollegialt inflytande och studentinflytande avgränsas till beredning och inte kopplas till någon beslutande makt i strategiska frågor om bland annat resurser. För dessa frågor ska istället linjeorganisationen ansvara.

Ur fackligt perspektiv är det centralt att lärares och forskares inflytande över verksamheten säkerställs och att hög kvalitet i utbildning och forskning upprätthålls. Kollegiala organ bidrar till att så sker varför det är av vikt att lärosätena arbetar för att utveckla och förbättra dem. Det kollegiala inflytandet är starkt förankrat i universitetens beslutsstrukturer och de valda organen spelar en central roll för medbestämmande och medinflytande. Även i de fall beslutsmakt flyttas över till "linjen" är det således nödvändigt att den spetskompetens som professionerna besitter beaktas.

TCOs bedömning är att lärosätena har mycket att vinna på att utforma komplementära styrmodeller. Att den ena modellen stärks på bekostnad av den andra ser TCO som olyckligt. Kollegiala strukturer är heller inte huggna i sten och man kan till exempel tänka sig mer inkluderande kollegiala organ där bredare lager av anställda och studenter ingår än vad som är fallet idag.

Gällande styrning framhåller utredningen att det går en skiljelinje mellan gamla (stora) och nya (små) lärosäten. Om den förra gruppen enligt utredningen präglas av akademisk traditionalism och decentraliserad ledningsorganisation utmärks den senare gruppen av akademisk instrumentalism och linjestyrning. Utredningen framhåller välfungerande lärosäten inom gruppen små lärosäten, där korta avstånd mellan den centrala ledningen och ledningen på institutionsnivå sägs underlätta informationsspridning och uppföljning.

Det kan diskuteras i vilken mån det är möjligt att översätta styrningsmodeller från ett lärosäte till ett annat, givet de stora olikheter som föreligger gällande bland annat grad av decentralisering. Det kan också framhållas att Ledningsutredningen i delrapporten (U

2014:11) gällande storlek på och sammansättning av styrelser till universitet och högskolor betonar just värdet av att tillåta variation i styrningen, mot bakgrund av de olika lärosätenas särskilda behov.

Material och metod

TCO noterar att utredningen har gjort en mängd intervjuer, besök och observationer vid universitet och högskolor vilka ligger till grund för utredningens förslag (bilaga 5). Omkring 140 intervjuer har genomförts med personer i ledande ställning på lärosätena, jämfört med knappt 40 intervjuer med lärare och forskare. Utredningen redogör inledningsvis för hur kartläggningen utförts men TCO hade gärna sett en än mer uttömmande metodologisk diskussion gällande urvalet av intervjupersoner och representationen av de röster som kommit till tals. Det hade stärkt legitimiteten i den bild som utredningen tecknar av rådande styrproblem och de slutsatser som dras.

Eva Nordmark

Ordförande

Kristina Lovén Seldén

Utredare