



# GÖTEBORGS UNIVERSITET

## STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

### Remissvar på Autonomiutredningens betänkande *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104).<sup>1</sup>

#### 1. Förslaget i korthet

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå i vilken rättslig och organisatorisk form verksamheten vid svenska universitet och högskolor i framtiden bör bedrivas. Utredningens huvudförslag är att dessa ska upphöra att vara statliga myndigheter och att man istället inför en ny offentligrättslig organisationsform för universitet och högskolor benämnd *Självständiga lärosäten*. Som sådana kommer de inte längre att stå i ett direkt lydndsförhållande till regeringen utan istället blir de juridiska personer som har rätt att ingå avtal, bilda bolag, äga egendom och motta donationer. Statens inflytande kommer att ske i form av att man ingår fleråriga uppdragsavtal. Den statliga finansieringen skall fortsätta i huvudsak som tidigare och som offentligrättsliga institutioner kommer lärosätena att också att stå under tillsyn av JO, JK, Högskoleverket, Diskrimineringsombudsmannen och Riksrevisionen. Vidare skall offentlighetsprincipen fortsatt gälla. Till detta kommer att eftersom de *självständiga lärosätena* enligt utredningen fortsatt fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall Regeringsformens bestämmelser, t ex de som innefattar kraven på saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen, att gälla som hittills.

#### 2. Vår huvudsakliga bedömning

Utredningen kännetecknas av stringens och precision och argumenteringen är i sin tydlighet och pregnans föredömligt uppbyggd. Såväl de historiska som de internationella utblickarna är väl genomförda. Argumenteringen för utredningens förslag är väl underbyggd och de alternativa organisationsformer som diskuteras är saklighet och distinkt genomförd. *Vår huvudsakliga synpunkt är att vi finner huvudförslaget väl motiverat och i linje med utvecklingen inom många av EU-länderna.*

Utredningen består som vi ser det av två delar, En som reglerar hur offentliga universitet och högskolor skall förhålla sig till statsmakten och en andra del hur de internt bör vara organiserade. Vi behandlar dessa delar separat nedan.

##### 2.1. Relationen till statsmakten

Givet att de *Självständiga lärosätena* som ovan nämnts kommer att vara specifikt reglerade i form av en ny lagstiftning, fortsatt vara huvudsakligen offentligt finansierade och stå under tillsyn av bland annat JO, JK, Högskoleverket och Riksrevisionen, ha styrelser utsedda av regeringen samt fortsatt ha att rätta sig efter grundlagarnas bestämmelser om

---

<sup>1</sup> Detta remissvar har utarbetats av professor Bo Rothstein efter samråd med institutions prefekt, professor Ulf Bjereld. Det är inlämnat till Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet 2009-03-18

vad som gäller för utförande av offentliga uppgifter, så kan man uppfatta förändringen i förhållande till statsmakten som i huvudsak mera av symbolisk karaktär jämfört med nuvarande förhållanden. Vi vill emellertid understryka att även om så är fallet kan sådana symboliska markeringar få ett stort genomslag i hur de som är verksamma vid universitet och högskolor, allmänheten och deras politiska företrädare tänker om och därmed förhåller sig till verksamheten. En sådan möjlig förändring är att man mera kommer att försöka använda sig av de frihetsgrader som egentligen redan i nuläget existerar inom det befintliga regelverket men som sällan utnyttjas. En typ av organisationsforskning som fått ett stort internationellt genomslag ger vid handen att sådana uppfattningar om vad som är "lämpligt agerande" i stor utsträckning styr handlandet inom organisationer, inte minst universitet och högskolor. Att som utredningen föreslår tydligt markera universitetens och högskolornas självständighet, att de inte längre är statliga myndigheter som står i ett lyd-nadsförhållande till regeringen, ser vi därför som betydelsefullt, särskilt som utredningen betonar att en sådan markering om forskningens frihet också enligt Grundlagsutredningen bör införas i Regeringsformen. Motiven för att forskning och högre utbildning både av humanistiska, demokratiska men också av samhällsnyttiga skäl bör ha en hög grad av autonomi har, som utredningen visar, övertygande framförts många gånger från olika håll och vi finner inte några skäl att upprepa dem här. Det förtjänar att framhållas att utredningen på flera ställen lyfter fram att förslaget inte bara skall tillförsäkra lärosätena autonomi utan också att den enskilda studentens, lärarens och forskarens självständighet.

## 2.2. Den inre organisationen

Vad gäller förslagen om hur dessa *Självständiga lärosäten* internt skall vara organiserade så är de också i huvudsak väl motiverade. Kraven på att det skall finnas minst ett kollegialt sammansatt beslutsorgan med en majoritet av lärare och forskare är viktigt. Vi vill också betona att utredningens förslag om att styrelserna för de självständiga lärosätena skall utses på förslag av en valberedning som utses av de kollegiala beslutsorganen har stora fördelar. Ett problem som den nuvarande ordningen tycks ha medfört är att de externa representanterna i universitets- och högskolestyrelserna ofta uppfattat sig som företrädare för olika särintressen *gentemot* universitetet/högskolan. Vi anser att principen med en majoritet av externa ledamöter är värdefull, men att det är viktigt att dessa externa ledamöter ser på sin roll som att de *företräder lärosätet* och värnar dess intressen gentemot det omgivande samhället. En ordning med en av de kollegialt sammansatta organen utsedd valberedning som nominerar ledamöter enligt ovan underlättar med stor sannolikhet att så blir fallet.

## 3. Hur kommer autonomi att användas?: Fyra kritiska reflektioner

Det huvudsakliga problemet vad gäller den del av utredningen som behandlar den inre organiseringen kan sammanfattas enligt följande: Hur kan man försäkra sig om att universitet och högskolor inte kommer utnyttja den ökande autonomi till att försjunka i en självgod, stillastående liknöjdhet? Det finns alltid en risk med att ge aktörer ökad autonomi, nämligen att den kan komma att antingen missförstås, misstolkas eller missbrukas. Det finns enligt vår erfarenhet tendenser till tröghet och en inte obetydlig förändringsobenägenhet inom universitet och högskolor. De är ibland, men långt ifrån alltid, samhällets motorer vad gäller förnyelse och kreativitet. De strävar som regel, men inte alltid, efter "högsta möjliga kvalitet" i undervisning och forskning. Förvaltningspolitiska reformer av detta slag har visat sig ofta leda fram till såväl oväntade som oavsiktliga och ibland även oönskade resultat. Den fråga som vi menar det finns anledning att ställa och som är alltför

lite behandlad i utredningen är hur man kan förvänta sig att svenska universitet och högskolor kan komma att använda den ökande autonomin. Eller uttryckt på ett annat sätt: Är det yttre och inre förändringstrycket vad gäller kvalitet, nytänkande och förändringsbenägenhet tillräckligt stort i det svenska systemet för högre utbildning och forskning?

Det är förvisso sant att universitet och högskolor konkurrerar om forskningsanslag i stor utsträckning och att utbildningarna utsätts för viss kvalitetskontroll av t ex Högskoleverket men frågan är om detta räcker? Man kan som motargument framhålla att även om det finns skillnader mellan olika discipliner så tenderar över tiden forskningsanslagen att fördela sig tämligen jämnt över landet lärosäten. Man kan ställa ifråga om Högskoleverkets utvärderingar är tillräckligt skarpa och konsekvensorienterade.

Vi finner anledning att peka på fyra förhållanden som på dessa punkter inger viss betänklighet. Det första är att i många av de utländska system som utredningen refererar till finns det ett betydligt större kvalitetstryck från studenterna när det väljer lärosäte. Dessa rankas ofta och lärosätena själva konkurrerar inte sällan genom att lyfta fram kvaliteten på sina lärare/forskare. Inte bara lärosätena rankas utan så sker ofta med olika utbildningar. Sådant ser man sällan i det svenska systemet utan här antas en examen inom ett område i allmänhet vara likvärdig var den än tagits alldeles oberoende lärosätenas och utbildningarnas faktiska standard. I den mån olika lärosäten marknadsför sig till presumtiva studenter är det som regel helt andra saker än utbildningens kvalitet och lärarnas/forskarnas förträfflighet som framhålls. Det kan, för att ta några aktuella exempel, handla om den omgivande naturens skönhet, om det spännande studentlivet kvalitéer eller om möjligheter till olika sportsliga aktiviteter. Fortfarande är den dominerande tendensen i Sverige att studenter väljer det mest närliggande lärosätet och sällan bryr sig om att i förväg informera sig om kvalitetsaspekter på utbildningen ifråga. Den fråga man kan ställa är om ”omvandlingstrycket” från de presumtiva studenterna är tillräckligt stort i det svenska systemet för att åstadkomma krav på förnyelse och kvalitet i utbildningen. Detta har t ex betydelse för hur de lärosätena kan komma att se på rekryteringen av lärare/forskare. Utredningen anför visserligen att liksom nu skall studenterna vara väl representerade i lärosätenas beslutsorgan och man kunde i och för sig tänka att detta skulle skapa ett kvalitetstryck på undervisningen. Det finns emellertid problem med hur pass representativa studenternas valda ombud är – många studentkårer uppvisar t ex ett besvärande lågt valdeltagande.

Det andra förhållandet som inger viss betänklighet är att det svenska akademiska systemet skiljer sig från t ex det brittiska, tyska och även det amerikanska genom sättet att rekrytera lärare/forskare. I dessa system är det närmast en regel att man inte rekryterar sina egna ”produkter”, dvs de som genomgått sin forskarutbildning vid det egna lärosätet. Konsekvensen av detta är att man får ett ständigt tillskott av yngre lärare/forskare från andra konkurrerande lärosäten vilket i sig är en viktig injektion i verksamheten. De utifrån rekryterade lärarna/forskarna kommer nämligen ofta med andra perspektiv och uppfattningar om hur verksamheten kan bedrivas och utgör därmed en viktig källa till kreativitet och nytänkande. Den externa rekryteringen förhindrar att verksamheten stelnar genom att de nya ofta utmanar den på lärosätet etablerade lärar- och forskarkårens uppfattningar och synsätt.

För att låna en terminologi som etablerats inom delar av nationalekonomin: Det finns dessvärre en tendens vid svenska universitets- och högskoleinstitutioner att på olika sätt försöka gynna sina ”insiders” på ”outsiders” bekostnad. Det innebär att de som nyanställs som lärare/forskare ofta redan är starkt insocialiserade i det tänkande som redan är etable-

rat vid lärosätet ifråga. Det finns en risk att detta leder till vad som en smula vanvördigt brukar benämnas "akademisk inavel", något som rimligen inte befrämjar kreativitet och nytänkande. Man kan rent principiellt även ställa sig frågande till om en verksamhet alls på det sätt som nu är legio skall få stå som "köpare" av sina egna "produkter". För att återigen använda en ekonomisk terminologi: Det ligger något osunt i organisationer som själva står för både utbud och efterfrågan. Om ett lärosäte har en hög kvalitet i sin forskarutbildning borde rimligen deras nydisputerade doktorer vara högt efterfrågade av andra lärosäten. I sig är en sådan efterfrågan ett viktigt kvalitetsmått på verksamheten. Med tanke på hur många universitet och högskolor som nu finns i landet vore en sådan rörlighet väl motiverad. Bristen på rörlighet har ofta uppmärksammats som ett stort problem i det svenska systemet. Vi skulle gärna sett att utredningen tagit upp detta problem och kommit med förslag på hur man skall förhindra att lärosätena använder sin ökande autonomi till att främja internrekrytering. Det skall tilläggas att möjligheten att bli internt befördrad till lektor och professor med stor sannolikhet ytterligare har minskat rörligheten inom den svenska akademiska lärar- och forskarkåren.

Det tredje problemet vi vill uppmärksamma är om svenska universitet och högskolor som vi känner dem idag har den förmåga till intern förnyelse och kvalitetsstyrning som behövs för att inte en ökad autonomi skall leda till stagnation och därmed förknippade kvalitetsproblem. Det är tre frågor som här är aktuella. Förmår man identifiera och stärka lovande och potentiellt framgångsrika undervisnings- och forskningsmiljöer? Förmår man identifiera miljöer som har tydliga kvalitetsproblem och i så fall, förmår man åtgärda dessa problem på ett adekvat sätt? Den tredje frågan är om man förmår uppvisa vad man kan kalla "ledningskreativitet", t ex i form av skapande av nya och potentiellt lovande undervisnings- och forskningsmiljöer. Det finns skäl att uttrycka åtminstone en viss skepsis på dessa punkter. Detta innebär dessutom ofta en delikat balansgång mellan kraven på att kraftsamla och profilera verksamheten samtidigt som man ger utrymme också för forskare som vill arbeta mera individuellt och självständigt. I detta kommer vi till en fjärde problematik som vi menar att utredningen mera borde ha fördjupat sig i. Man skriver visserligen att "positiva åtgärder måste vidtas i syfte att främja den enskildes möjligheter att själv välja inriktning för studier, undervisning och forskning". Problemet är att man inte hittar några konkreta förslag i utredningen på sådana åtgärder. Visserligen skall enligt förslaget Högskolelagens vackra skrivningar på denna punkt finnas kvar oförändrade i den nya lagen, men utan konkretion i förslaget till inre organisering finns risk att detta blir tomt ekande paragrafer.<sup>2</sup> Kort sagt, förslaget har alltför mycket tyngdpunkten på ökad autonomi för ledningen för universitet och högskolor och har i alltför liten grad behandlat den autonomi som enskilda lärare och forskare kan behöva. Vi vill inte bortse från behovet av ledningsinitierade profileringar och kraftsamlingar, ity sådana måste enligt vår mening till i det nya mera konkurrensinriktade forskningslandskapet. Men det måste också enligt vår mening finnas ett visst utrymme för de forskare som vill gå sina egna vägar och som inte kan eller vill inordna sig i stora kollektiva forskningssatsningar och ledningsinitierade profileringar. Detta är från vår sida inte enbart menat som värnandet av ett traditionellt akademiskt ideal utan enligt vår erfarenhet behövs sådana individer för att skapa ett "inre förändringstryck" för att motverka likriktning och ensidighet.

---

<sup>2</sup> För forskningen ska som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.

Inom många områden har man inom den offentliga verksamheten kommit att övergå från strikta modeller med vertikal regelstyrning till modeller där de lokala utförarna ges större autonomi att själva utforma verksamheten och lösa de uppgifter man ålagts. Det finns mycket som talar för att en sådan utveckling kan vara av godo, men om man överger vad som kan kallas för ”styrning ex ante” till förmån för ”styrning ex post” måste de också etableras ett både inre och yttre tryck på verksamheten som gör att den kan tänkas motsvara förväntningarna på hur den ökande självständigheten kommer att användas. På fyra punkter vill vi i detta sätta några frågetecken i marginalen för utredningens förslag. Detta ändrar emellertid inte vår huvudsakliga bedömning av utredningens förslag som väl genomtänkta och i huvudsak väl motiverade.