

Hur skall universitet och högskolor styras?

PM till utredningen för ”Ledningsfunktioner i högskolan”

Bo Rothstein, Statsvetenskapliga institutionen Göteborg

26 augusti 2014

Följande är några tankar som jag samlat på mig vad gäller hur universitet kan och bör ledas och vad detta betyder för svenska förhållanden. Min främsta inspiration för dessa tankar kommer dels ett antal skrifter som jag listat nedan, dels naturligtvis från mina egna erfarenheter i den svenska universitetsvärlden men också från några längre vistelser som gästlärare och gästforskare vid några av spetsuniversiteten i USA. Vid dessa vistelser har jag vinnlagt mig om att intervjua personer som har ledningsfunktioner (prefekter och dekaner inom hum-sam området) och bett dem så detaljerat som möjligt beskriva hur de går tillväga vid t ex rekryteringen av forskare/lärare och fördelning av resurser. Dessa intervjuer har varit synnerligen givande för att förstå vad som i metodlitteraturen kallas för ”the nuts and bolts” i hur man hanterar strategiska frågor vid dessa spetsuniversitet. Till detta kommer ett antal längre samtal med några före detta rektorer vid svenska universitet. Nedan har jag listat några problemområden som jag finner angelägna för utredningen.

1. Styrelserna

Styrelserna vid spetsuniversiteten i USA består i huvudsak liksom i Sverige av externa ledamöter. De förefaller spela en viktig roll i strategiska och ekonomiska frågor. Det är mera oklart om så är fallet i Sverige. En viktig skillnad som mitt ovan nämnda kunskapsunderlag gett vid handen gäller hur styrelseledamöterna ser på sitt uppdrag. En generell sak som framkommit är att vid spetsuniversiteten i USA så ser sig styrelseledamöterna som främst universitetets representanter och de har i allmänhet strikt universitets bästa för ögonen. Mitt bestämda intryck är att i Sverige ser sig de externa ledamöterna främst som representanter för externa intressen *gentemot* lärosätet ifråga. Med detta förstås att de, följande det tidigare dominerande korporativa styrsystemet i den offentliga förvaltningen, ser sig som t ex regionens, kommunens, näringslivets, kultursektorns etc. representanter *gentemot* lärosätet. I den broschyr som regeringskansliet utgett och som riktar sig till ledamöter i universitets- och högskolestyrelser står det inget om att ledamöterna skall ha lärosätets bästa för ögonen. Istället stadgas följande

Utgångspunkten för sammansättning av en myndighets styrelse är att utifrån de enskilda ledamöternas kunskaper och erfarenheter uppnå en samlad kompetens. På så sätt skapas goda förutsättningar för ett professionellt

styrelsearbete som grund för styrelsens kollektiva ansvar. Varje ledamot förutsätts här bidra med sin egen kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete och känna ansvar för uppgiften.¹

Här lyser således särintressetänkandet tydligt igenom, ledamoten skall *utifrån* påverka lärosätet och inte ha som sin första uppgift att se till lärosätets bästa. Det är i många fall också oklart vem studentrepresentanterna representerar givet det ofta extremt låga valdeltagandet när de utses. Problemet ligger således inte i att vi har externa ledamöter i styrelserna utan att de alltför ofta inte har lärosätets bästa för ögonen när de engagerar sig utan ser sig som förträdare för externa intressen gentemot lärosätet. En förändring som borde göras är därför att man istället för att som nu i t ex direktiven till denna utredning stadga att ledamöterna har att ”tillföra kompetens och erfarenheter som inte alltid finns internt på ett lärosäte” så skall de i allt sitt agerande i styrelserna ha lärosätets bästa för ögonen. Liksom personer som sitter i ett aktiebolags eller en ekonomisk förenings styrelse så bör det understrykas att ledamöter i lärosätenas styrelser ovillkorligen skall vara främst solidariska med lärosätet och inte med något utomstående intresse när de agerar i sin roll som styrelseledamöter.

2. Linje- vs kollegial styrning

En fråga som kommit att diskuteras är förhållandet mellan vad som brukar benämnas linje- och kollegial styrning. I debatten har dessa två principer kommit att ställas mot varandra som vore de som kommunicerande kärnl där mera av det ena måste innebära mindre av det andra. Mina synpunkter på detta kommer förutom från källorna ovan också från en personlig erfarenhet. Vårterminen 2006 var jag anställd som gästlärare vid Harvard University. Till skillnad från när man är gästforskare hade jag som anställd lärare också tillträde till fakultets- och institutionsmötena. Under min tid vid detta lärosäte hade dess ”President”, Larry Summers, kommit att råka ut för en kritikstorm. Jag var själv närvarande vid det möte med ”The Faculty of Arts and Sciences” som bestod av samtliga professorer när man där lade en ”motion of no confidence” gentemot Summers. Motionen vann en klar majoritet och dagen efter mötet annonserade Summers sin avgång vilket gjorde honom till den rektor för Harvard som suttit klart kortast tid. Det var som jag förstod saken formellt inte så att detta möte kunde avsätta Summers, den kunde bara styrelsen för Harvard. Men Summers fann likväl sin ställning omöjlig efter denna misstroendeförklaring från kollegiet.

Harvard har, liksom de andra spetsuniversitetet i USA, en mycket stark linjestyrning. Detta framgår inte minst av Jonathan Coles bok *The Great American University*. Rektorer, dekaner och prefekter har en maktställning som enligt vad jag kunnat finna vida överstiger vad som motsvarande personer har i Sverige, åtminstone om man ser till den reella maktutövningen. Inte minst gäller detta vid rekrytering av lärare/forskare, lönesättning och beslut om

¹ Broschyren har titeln ”Ledamot av styrelsen för ett universitet eller en högskola” och är utgiven av Regeringskansliet 2011. Den återfinns på http://www.ledning.umu.se/digitalAssets/99/99096_ledamot-av--styrelsen-fr-ett-universitet--eller-en-hgskola.pdf

arbetsvillkor. Det gäller också för strategiska beslut om nya verksamheter och när det gäller att reformera eller rentav stänga ner de verksamheter som man kommit att uppfatta som dysfunktionella. En tydlig skillnad jag tycker mig kunnat se i detta, och som understryks av Amanda Goodalls bok *Socrates in the Boardroom*, är att man vid dessa lärosäten i långt större utsträckning än i Sverige har lyckats få ledande forskare att också ta tunga ledningsuppdrag. Ett av skälen till detta förefaller vara att man som prefekt, dekan och naturligtvis också som rektor uppfattar att man genom sina beslut i grunden kan prägla verksamhetens inriktning. Rent konkret så har jag kontakter med flera framstående kolleger i vid några av spetsuniversiteten i USA som hårt strävat efter att ta ledningsuppdrag medan mina framstående kolleger i Sverige i allmänhet skyr dessa uppdrag.

Trots den mycket starka ställning som en rektor vid Harvard har kunde alltså kollegiet vid "Arts and Sciences" de facto avsätta Larry Summers. En slutsats av detta är att tankegången att stark linjestyrning och starka kollegiala organ inte nödvändigtvis skall ses som kommunicerande kärn. Med en viss förenkling är mitt intryck att vi i Sverige haft svaga ledningar och svaga kollegiala strukturer medan det motsatta gäller för spetsuniversiteten i USA där mitt intryck är att både linjestyrningen och det kollegiala inflytandet är starkare än hos oss. En intressant illustration av detta är hur rekryteringen av "full professors" går till vid Harvard.² Jag uppfattar deras system för beslut om denna för ett lärosäte helt avgörande faktor som en elegant kombination av mycket starkt kollegialt inflytande och mycket stark ledning. Svenska dekaner och rektorer har, åtminstone fram tills nu, i huvudsak fungerat som "stämpelmaskiner" vid dessa beslut men vid Harvard och liknande lärosäten överprövar vanligen dekaner och rektorer besluten om rekrytering av "full professors" efter en egen modell.

Mina egna erfarenheter av kollegiala organ (fakultetsnämnder) vid svenska lärosäten är inte upplyftande. Ledamöterna har i allmänhet sett sig som representanter för sina snäva institutionsintressen och inte förmått ta ett ansvar för fakulteten som helhet. Även vid fall då verksamheter vid dessa fakulteter under mycket lång tid visat sig vara svårt underpresterande och dysfunktionella har man skyggat från att fatta beslut om reformering eller nedläggning. Politisk och intellektuell opportunistik har till inte så ringa grad präglat verksamheten, inte minst vid inrättandet av nya verksamheter. Konservatism har också präglat verksamheten vilket resulterat i en ovilja att rekrytera nya krafter utifrån. Istället har man ofta valt att gynna sina egna produkter vilket bidragit till en svårartad "inavel" vid många svenska fakulteter.

Det finns också skäl att betänka att, som Jonathan Cole anför, "some of the most subtle threats (to academic freedom) comes from within the academy itself". Ett exempel på detta är de idéer om sk. genusmärkning av undervisning och forskning som rests av kollegiala organ vid både Lunds och Uppsala universitet. Vill man gå ännu längre tillbaka i tiden kan man citera Robert P. Ericksens bok *Complicity in the Holocaust. Churches and Universities in Nazi Germany* vari han summerar sina forskningsresultat som att:

² En god illustration av detta återfinns i en bok av den ungerske ekonomen Janos Kornai som var vid Harvard i drygt 18 år. Boken heter "By force of thought", jag skickar gärna kopior av detta avsnitt i boken.

The German university system had strengths that might have been expected to protect it against politicization. This included a deeply embedded concept of academic freedom. Each of the important administrative positions rotated regularly, filled by professors elected by his fellows. This included each dean of a faculty as well as the Rektor of the university. There was a faculty senate in place, made up of professors with the right to guide academic policy. Despite these institutional strengths, German universities throughout the Nazi period continued to give their support to the Nazi regime

Det finns med andra ord starka skäl att inte romantisera det kollegiala styret vad gäller dess förmåga att värna den akademiska friheten. Ser man till hur ledamöter av fakultetsnämnder har utsetts så har valen till dessa på de lärosäten vid vilka verkat varit en parodi på demokrati. Som röstberättigad har jag varken kunnat nominera eller få information om vad de olika kandidaterna står för. Jag har presenterats för ett färdigt förslag av valberedningar jag inte fått vara med att utse och i princip har det varit omöjligt att rucka på detta förslag.

Läser man Jonathan Coles bok som bland annat innehåller beskrivningar om hur några rätt sömniga landsortsskolor på några decennier kunde lyfta sig till lärosäten i världsklass så är inte alls intrycket att detta skedde genom kollegiala beslut. Istället var det visionära akademiska ledare som ofta under motstånd från det lokala kollegiet åstadkom detta.

Om man ser frågan om kollegie- och linjestyrning i ett konstitutionellt perspektiv så kan man möjligen göra en parallell så att de kollegiala organen motsvarar kommunfullmäktige/riksdagen och linjen kommunstyrelsen/regeringen. I ett sådant perspektiv kan man konstatera att det faktiskt inte är kommunfullmäktige eller riksdagens som är några styrande organ. Som det stadgas i regeringsformen: ”regeringen styr riket”, inte riksdagen. Vidare stadgas att regeringen ”är ansvarig inför riksdagen”. Och vidare att ”Riksdagen är folkets främsta företrädare”. Med andra ord är det ”kollegiala” organets roll i den svenska konstitutionen inte att vara styrande utan det skall främst syssla med två andra saker. Dels utkräva ansvar av regeringen, dels företräda ”folket” inför regeringen. Det finns en relativt god samstämmighet inom statsvetenskapen att den goda representativa demokratin förenar kraftfulla och handlingskraftiga regeringen med starka parlamentariska organ som kan stå för artikulering av ”folkviljan” samt utkräva ansvar av regeringen.

Översätter man detta till hur en författning för hur ”den akademiska republiken” bör konstrueras så blir detta till att de kollegiala organen är viktiga och bör vara starka, men de skall inte användas för att operativt styra verksamheten. Istället skall de, såsom i fallet med Larry Summers ovan, kunna ställa rektorer, dekaner och prefekter till ansvar och de skall artikulera de generella principer (”lagar”) som ledningens styrning skall vila på. Om de skall också skall välja prefekter och dekaner eller om dessa skall utses uppifrån vill jag i nuläget låta vara osagt, det centrala är att de kollegiala organen kan utkräva ansvar och avsätta prefekter, dekaner och rektorer.

Ser man frågan om kollegialt inflytande och linjestyrning i detta konstitutionella perspektiv så finns det alltså inte nödvändigtvis en konflikt mellan dessa principer. Stark akademisk ledning kan förenas med starka kollegiala strukturer som exemplet från Harvard ovan visar givet att man göra denna uppdelning mellan vad de olika organen bör syssla med. De kollegiala strukturerna bör förutom att kunna rikta misstroendeförklaringar mot ledningen, användas för att slå fast de grundprinciper som (inom gällande lagverk) skall präglade verksamheten. De lämpar sig emellertid illa för operativ styrning där det istället, om man får tro Jonathan Cole och Amanda Goodall, krävs ett engagerat, visionärt, akademiskt högt kvalificerat och handlingskraftigt ledarskap.

3. Nivåer av styrning

Ett problem med direktiven för denna utredning är att man måhända missar den nivå på lärosätena som faktiskt är viktigast, nämligen den enskilda mindre forskargruppen. Detta är oftast rätt små grupper med omkring 8-20 aktiva forskare som runt ett gemensamt problem samarbetar intensivt. Det finns som Stefan Svallfors framhållit en hel del som tyder på att det är denna nivå som är den viktigaste när det gäller att åstadkomma nydanande och kreativ forskning. Som Svallfors hävdar, och detta är också min erfarenhet, så finns det ingen eller mycket ringa koppling mellan denna för ett lärosäte helt avgörande nivå och den ledningsstruktur som främst diskuteras i utredningens direktiv (styrelse och rektor). Universitet och högskolor är stora och komplexa organisationer som ofta präglas av vad som inom organisationsteori efter en klassisk artikel av Karl Weick benämns "loose coupling". Med detta förstås att det inte finns några tydliga samband mellan vad som sker på ledningsnivån i organisationen och vad som sker på den avgörande operativa nivån.

Detta kan innebära att det uppstår ett gap mellan organisationens interna "abstraction of reality", innefattande dess förståelse av vilken verklighet man agerar i och vad som faktiskt sker i organisationens konkreta operativa realia "på marken". Detta är också ett resultat av den omfattande forskningen om de problem som kan uppstå implementeringen av politiska reformprogram. Ett problem som uppstår till följd av denna "lösa koppling" mellan den ansvariga och den avgörande operativa nivån handlar naturligtvis om ren information. En fråga som inte tas upp i direktiven är t ex följande: Vilka instrument har ett lärosätes ledning för att identifiera framgångsrika eller lovande forskargrupper? Vilka instrument har man för att stödja uppkomsten av potentiellt framgångsrika forskargrupper? Ett givet svar är att de kan tillfråga dekaner och prefekter men här uppstår ett problem som måhända är unikt för akademien, nämligen att sådana grupper inte så sällan kan uppstå i motsättning till den förhandenvarande ledningen på dessa lägre nivåer.

Som framgår av Roxås och Mårtenssons studie av framgångsrika akademiska "mikrokulturer" vid Lunds universitet hade nästan inga dekaner eller prefekter för stora institutioner instrument för att peka ut vilka sådana forskargrupper som höll hög kvalitet. Dessa akademiska mikrokulturer kan med andra ord vara både oväntade, oavsiktliga och oönskade av den lokala ledningen. Här uppstår det välkända problemet med att mer autonomi för lärosätena inte med nödvändigtvis innebär mer autonomi för dessa forskargrupper. En mindre

analys jag gjort själv vid Göteborgs universitet för några år sedan vidimerar detta. Av de tjugoåtta forskare som under perioden 2004-2012 dragit in mest externa anslag uppgav tjugosju att de antingen inte kände till eller inte alls hade låtit sig vägledas av universitetets centrala policydokument om forskningsstrategier när de sökt och erhållit sina omfattande anslag.

Denna nivåproblematik tas som sagt inte upp i utredningsdirektiven. Detta innebär att förslagen från en utredning som denna riskerar att ytterligare bidra till problemet med ”lös koppling” som innebär att ledningens strategier opererar i ett lufttomt rum frikopplat från den nivå där kvaliteten i organisationens verksamhet i realiteten avgörs.

Litteratur:

- Bennich-Björkman, Li. 1997. *Organizing Innovative Research: The Inner Life of University Departments*. New York: Pergamon.
- Bennich-Björkman, Li and Bo Rothstein. 1991. "A creative university: is it possible?" *Studies of higher education and research*, 1991:4:27 s.
- Cole, Jonathan R. 2009. *The great American university: its rise to preeminence, its indispensable national role, why it must be protected*. New York, NY: Public Affairs.
- Ericksen, Robert P. 2012. *Complicity in the Holocaust. Churches and Universities in Nazi Germany*. New York: Cambridge University Press.
- Goodall, Amanda. 2009. *Socrates in the boardroom : why research universities should be led by top scholars*. Princeton, N.J. ; Woodstock: Princeton University Press.
- Goodall, Amanda H. 2009. "Highly cited leaders and the performance of research universities." *Research Policy* 38:1079-1092.
- Goodall, Amanda H., Lawrence. M. Kahn, and Andrew J. Oswald. 2011. "Why do leaders matter? A study of expert knowledge in a superstar setting." *Journal of Economic Behavior & Organization* 77:265-284.
- Kornai, János. 2006. *By force of thought: irregular memoirs of an intellectual journey*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Roxå, Torgny, Katarina Mårtensson. 2013. *Understanding strong academic microcultures: an exploratory study*. Lund: Centre for Educational Development (CED). Lund University.
- Saetren, Harald. 2005. "Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant." *Policy Studies Journal* 33:559-582.
- Svallfors, Stefan. 2012. *Kunskapens människa: om kroppen, kollektivet och kunskapspolitiken*. Stockholm: Santérus.
- Weick, Karl. 1976. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems." *Administrative Science Quarterly* 21:1-19.