

Utvecklad ledning av universitet och högskolor (SOU 2015:92) Betänkande av ledningsutredningen – synpunkter från Naturvetarna

Inledande kommentarer

För de hundratusentals forskare, lärare, doktorander och studenter som är verksamma i den svenska högskolan är frågan om akademiskt ledarskap oerhört viktig. Genom välfungerande och ändamålsenlig ledning läggs grunden för god arbetsmiljö, liksom hög kvalitet i utbildningen och forskningen. God och tydlig ledning möjliggör dessutom ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

När Naturvetarna för en tid sedan undersökte hur våra högskoleanställda medlemmar ser på ledarskap i akademien fann vi att många tycker att ledarskapet präglas av otydlighet och att det saknas samstämmighet mellan formella och reella mandat.¹ Resultatet från undersökningen stämmer väl överens med våra erfarenheter som fackliga företrädare. Många av problemen som förbundets medlemmar i högskolan brottas med har med oklara ansvarsförhållanden och andra brister i ledarskapet att göra. Naturvetarna har dessutom många medlemmar som väljer bort högskolan på grund av bristfälliga anställningsvillkor och problem med arbetsmiljö och ledarskap. För oss är det tydligt att högskolans ledning inte fungerar optimalt och Naturvetarna välkomnar därför diskussionen om hur det akademiska ledarskapet bör se ut.

Idag är det lärosätena själva som avgör hur ledningsorganisationen ska se ut och ledarskapet utövas. Så bör det också förbli. Naturvetarna anser att akademien är väl lämpad att själv bestämma vilket som är bästa sättet att styra deras verksamhet. Vi delar därför utredningens uppfattning att ökad nationell reglering inom högskoleområdet bör undvikas. Som utredningen påpekar befinner sig emellertid lärosätena inte i några vakuum – tvärtom påverkas de och deras agerande i hög grad av omvärlden. Regering och riksdag är de som har allra störst möjlighet att påverka deras beteende, genom finansieringssystem, dimensionering och prioritering av högre utbildning och genom arbetsrättslig lagstiftning. Att högskolans agerande påverkas av politiska styrmedel måste därför vara en utgångspunkt i diskussionen om akademiskt ledarskap.

I det följande ger vi våra synpunkter på utredningen *Utvecklad ledning av universitet och högskolor* och dess förslag.

Synpunkter på utredningens förslag

Grundläggande förutsättningar

Utredningen föreslår att regeringen ska se över finansieringssystemet för utbildning på grund- och avancerad nivå, i syfte att skapa bättre förutsättningar för långsiktig planering av utbildningen och profilering av lärosätena. Detta tycker vi vore bra. Med ett mer ändamålsenligt och bättre dimensionerat finansieringssystem skulle universiteten och högskolorna få bättre förutsättningar att styra sina verksamheter på ett mer strategiskt sätt än vad som är praktiskt möjligt idag.

¹ Naturvetarna 2013, *Alla bestämmer, ingen bestämmer. Om ledarskap i den svenska högskolan.*

http://www.naturvetarna.se/Global/Naturvetarna_tycker/Rapporter/Alla%20best%C3%A4mmer_%20ingen%20best%C3%A4mmer_Na%202013.pdf

Naturvetarna tillstyrker även förslagen om att utöka basanslagens andel av den totala volymen statliga forskningsmedel samt instämmer i att de statliga forskningsfinansiärerna bör instrueras att sänka sina krav på samfinansiering. Att forskningen som bedrivs vid många lärosäten idag till så stor del är externfinansierad innebär nämligen en kraftig begränsning av deras handlingsutrymme, inte minst i frågor rörande personal. När den största andelen resurser tilldelas enskilda forskare eller projekt via forskningsråd och anslagen avser finansiering av tjänster blir det i praktiken råden och inte universitetens och högskolornas ledningar, som bestämmer vem som får en anställning. Detta är mycket problematiskt för de anställda och direkt kontraproduktivt för lärosätenas verksamheter.

Naturvetarna vill att regeringen tydliggör att basanslag ska finansiera tjänster samt att alla tjänster i högskolan ska utlysas i öppen konkurrens

Beslutsfattande och ledningsorganisation

Utredningen har gjort ett gediget och insiktsfullt försök att bena ur det akademiska beslutsfattandets olika komponenter. Naturvetarna tillstyrker huvuddelen av modellen för att organisera ledarskapet eftersom att vi tycker att den bygger på systemets styrkor samtidigt som den syftar till att motverka dess brister.

Diskussionerna kring den akademiska ledningsorganisationen kretsar i mångt och mycket kring kollegialitetens vara eller icke vara. Samtidigt har kollegialiteten som begrepp många olika dimensioner, definitioner och uttolkningar i praktisk verksamhet. Vi vill därför ta tillfället i akt att klargöra vår ståndpunkt i frågan.

Kollegialitet representerar många positiva värden som legitimitet, inflytande, vetenskaplig förankring och beslutsunderlag som grundas på kunskapsunderlag som utsatts för prövning, utvärdering och kritik. Men modellen för kollegialt beslutsfattande lämnar en hel del i övrigt att önska. Kollegiet avser ett inomvetenskapligt forum där kollegorna har *gemensamt* ansvar för beslutsfattandet. Detta gör det svårt att utröna vem som är ansvarig för specifika beslut vilket är tvivelaktigt ut rättssäkerhets- och trygghetsperspektiv. Vår erfarenhet är att det gemensamma beslutsfattande öppnar upp för att beslut fattas utifrån andra bevekelsegrunder än verksamhetens bästa och att det ökar risken för att enskilda individer hamnar i kläm. Kollegiala beslutsstrukturer tenderar dessutom att konservera det befintliga snarare än att utveckla verksamheten.

Kollegialitetens främsta styrkor finns i ämnesvetenskaplig beredning och förankring samt för lärande i organisationen. Beredning, kravställning och utveckling av verksamheternas ämnesvetenskapliga innehåll och utformning är uppgifter som lämpar sig särskilt väl för kollegiet. Kollegiet är också mycket väl lämpat att ansvara för kunskaps- och erfarenhetsutbyte, kvalitetssäkring och -utveckling inom institutionens område. Vår uppfattning är att de kollegiala forumens inflytande ska begränsas till nyss nämnda kollegiala frågeställningar.

Utredningens bedömning är att beslut i regel bör fattas i linjeorganisation och att detta är särskilt viktigt i frågor rörande verksamhetsförändringar, resurser och personal. Det medför att institutionerna behöver ledas av prefekter med beslutsbefogenheter snarare än av en beslutande institutionsstyrelse. Kollegiala organ ska ges möjlighet att bereda särskilt viktiga beslut samt ansvara för granskning och bedömning av kvaliteten i utbildningen och forskningen. Utredningen framhäver också att det är angeläget att renodla och tydliggöra vad som är kollegiets respektive linjens ansvar. Naturvetarna tillstyrker dessa förslag. Medarbetarna har kompetens och verksamhetsförståelse som är viktig att utnyttja för att besluten ska bli konstruktiva och, inte minst, upplevas legitima. Vår erfarenhet är dock att det ofta är svårt för

kollegiet att lyfta blicken och se bortom det egna intresset, framförallt vid beslut rörande ekonomi, personal, organisation och verksamhetsförändringar.

Naturvetarna instämmer i utredningens bedömning om att det behövs formella strukturer som garanterar medarbetare och studenter inflytande. Vi vill dock understryka att detta inte är detsamma som att säkerställa kollegialiteten. I sin snävaste form utgörs kollegiet av professorer och tillsvidareanställda (disputerade) lektorer medan det i andra sammanhang omfattar alla disputerade medarbetare. Detta kan vara mycket problematiskt, särskilt då de kollegiala organen fattar beslut om frågor där den ämnesvetenskapliga kompetensen inte har betydelse för frågeställningen och/eller då besluten berör anställda som inte har tillträde till det kollegiala inflytandet. Av dessa anledningar kan kollegialitet inte likställas med medarbetareinflytande. Naturvetarna vill poängtera att det som behövs är strukturer som garanterar medarbetar- och studentinflytande.

Det som behövs är transparens, tydlighet, befogenheter och resurser

Utredningen konstaterar att "formuleringar som att 'prefekten och styrelsen leder parallellt' skapar osäkerhet och otydlighet om inte de grundläggande principerna för mandatfördelningen är medvetet tydliggjorda"² och sätter därmed fingret på akademins största ledningsrelaterade problem. Stor otydlighet i kombination med bristande samstämmighet mellan formella och informella beslutsstrukturer skapar en miljö där osäkerhet och, i värsta fall, revirtänkande, frodas. Att lärosätena *måste* öka transparensen och tydligheten i sina ledningsstrukturer går inte att betona tillräckligt mycket.

Utredningen konstaterar också att dekanens makt varierar stort mellan olika lärosäten och bekräftar därmed resultatet i Naturvetarnas undersökning om ledarskap i akademien.³ Många medarbetare upplever att det finns en diskrepans mellan formellt och reellt mandat som gör det svårt att överblicka beslutsgången och att utkräva ansvar. Detta är problematiskt och riskerar att undergräva det formella beslutsfattandet. Att lärosätena tydliggör dekanens roll och mandat är därför särskilt angeläget.

I högskolans kollegiala modell för beslutsfattande har styrelsen (i vilken prefekten är "ordförande") beslutsmakten samtidigt som ledningsgruppen (i vilken prefekten är "chef") är beredande. Naturvetarna anser att det är bättre med den omvända ordningen där chefen (med stöd av ledningsgruppen) ansvarar för att fatta beslut och att beredningen sker i det representativa organet. I sammanhanget är det viktigt att understryka betydelsen av utredningens rekommendation, att de akademiska ledarna utses av överordnad chef!

För att de akademiska ledarna ska få reella förutsättningar att leda verksamheten är det en förutsättning att de har både resurser och befogenheter att göra så. Naturvetarna delar utredningens bedömning om att akademiska ledare på alla nivåer behöver få ökade möjligheter att fatta beslut om exempelvis bemanning, arbetsledning och ekonomi. Därutöver behöver de också bättre administrativt stöd och, inte minst, adekvat ledarutbildning.

Vi vill i detta sammanhang också lyfta frågan om hur chefsuppdragen i högskolan utformas. Om jävsproblem ska undvikas och det akademiska ledarskapets status höjas måste institutionernas ledare börja betraktas på ett professionellt sätt och ges reella förutsättningar att axla uppgiften att leda och utveckla verksamheten. Av detta skäl anser Naturvetarna att alla sökande som

² SOU 2015:92 s. 191

³ Naturvetarna 2013, *Alla bestämmer, ingen bestämmer. Om ledarskap i den svenska högskolan.*

http://www.naturvetarna.se/Global/Naturvetarna_tycker/Rapporter/Alla%20best%C3%A4mmer_%20ingen%20best%C3%A4mmer_Na%202013.pdf

uppfyller kraven för en tjänst ska kunna både söka och kvalificera sig – även om de som inte är verksamma på den aktuella institutionen. Chefsuppdragen bör inte heller vara tidsbegränsade.

Skapa förutsättningar för strategisk ledning genom organisation, resursfördelning och rekrytering av personal

En av slutsatserna i *Utvecklad ledning av universitet och högskolor* är att svenska lärosäten inte alltid styrs strategiskt. Naturvetarna instämmer i denna analys. Ledarskapet är inte o-strategiskt men besluten är inte alltid strategiskt fattade. Detta är problematiskt, inte minst för lärosätenas möjligheter att konkurrera om talangfulla studenter och forskare från hela världen.

Naturvetarna delar utredningens bedömning om att fler lärosäten i högre grad än idag borde fördela sina resurser utifrån medvetna prioriteringar. När resursfördelningen baseras på tidigare års fördelningsprinciper (vilket generellt är fallet) blir utrymmet för nya, strategiska satsningar ytterst begränsat.

Vi håller också med om att rekryteringen skulle kunna hanteras på ett mer strategiskt vis än idag. Att tidsbegränsade anställningar är så överrepresenterade i högskolan jämfört med i andra verksamheter är ett tydligt tecken på att beslut om rekryteringar inte fattas långsiktigt. Av Naturvetarnas medlemmar som arbetar inom akademien är 18 procent visstidsanställda, vilket kan jämföras med 4 procent på statliga myndigheter (exklusive universitet och högskolor) och 3 procent på privata företag.⁴ Att så många lärosäten ignorerar sitt arbetsgivaransvar genom att missbruka möjligheten att anställa på visstid är under all kritik. Naturvetarna menar att samma spelregler för tidsbegränsade anställningar ska gälla för hela arbetsmarknaden, oavsett sektor eller bransch. De tidsbegränsade anställningar som tillåts av högskoleförordningen bör begränsas till doktorand och post-doc tjänster.

Makten över vem som får göra akademisk karriär vilar idag inte endast hos lärosätesledningarna utan i hög grad även hos de externa forskningsfinansiärer som fördelar forskningsmedel. Att det så ofta är externa aktörer som i praktiken "anställer" (genom sina beslut om att bevilja eller avslå forskningsmedelsansökningar) innebär en kraftig begränsning av lärosätenas utrymme att styra över personalsammansättningen. I förlängningen påverkar detta också deras kapacitet att bestämma profilen på lärosätet. Vi är övertygade om att det vore bra för kvaliteten i svensk högre utbildning och forskning såväl som för rekryteringen av nya studenter och forskare om fler lärosäten fick förutsättningar att arbeta för ökad specialisering och profilering.

Ytterligare ett tecken på att rekrytering inte hanteras strategiskt är att internrekryteringar är så vanligt förekommande i akademien. Enligt Vetenskapsrådet (VR) är det drygt 50 procent av alla forskare och universitetslärare som rekryteras internt och fortsätter sin akademiska karriär vid samma lärosäte som de avlagt sin forskarexamen.⁵ I en liknande studie som Naturvetarna genomförde 2012⁶, framkom att 45 procent av de universitetsanställda medlemmarna inte bytt lärosäte sedan de påbörjade sina studier. Vi är övertygade om att detta är ett resultat av kollegialt inflytande som maximerar den enskilda forskarens chans att stanna kvar inom akademien. Som system borgar det inte för att kvalitet och utveckling sätts i fokus och är problematiskt ur mångfalds- och jämställdhetsperspektiv.

För att svenska universitet och högskolor ska ha reella möjligheter att hantera resursfördelning och rekrytering strategiskt krävs en välfungerande kringorganisation och ett

⁴ Naturvetarnas löneenkät 2015. Siffran avser andelen visstidsanställda exklusive doktorander och personer med projektanställning eller vikariat.

⁵ Vetenskapsrådet, 2016, *Rekrytering av forskare och lärare med doktorsexamen vid svenska lärosäten*.

⁶ Naturvetarna, 2012, *Jag kan inte, men andra borde... mobilitetens status bland svenska forskare*.

finansieringssystem som skapar incitament för kvalitet och långsiktighet. Naturvetarna efterlyser en ökad samordning av systemet för högre utbildning och forskning liksom en grundlig översyn av resursfördelningssystemets utformning. Vi hoppas regeringen tar ledningsutredningens analys på allvar och använder den kommande forskningspolitiska propositionen för att öka samordningen av högre utbildning och forskning. Dessutom hoppas vi att regeringen snarast tillsätter en utredning med uppdrag att se över hur finansieringssystemen kan göras med ändamålsenliga. Basanslagen till högre utbildning behöver höjas för att undervisningens status – och därmed förutsättningarna för kvalitet – ska förbättras och forskningsanslagsfördelningssystemet behöver på ett tydligare sätt än idag skapa incitament för lärosätena att satsa på goda villkor och god arbetsmiljö.

Tydlighet, konsekvens och transparens är nyckelord för en god ledningsstruktur

Lärosätena äger själva att utforma sina ledarskapsstrukturer och så bör det förbli. Regeringen kan emellertid skicka en signal om vilka aspekter relaterade till verksamhetens ändamål som är viktiga att uppnå genom val av beslutsstrukturer. Signalvärdet kan dessutom bidra till att öka samstämmighet i hur ledarskapsfrågor hanteras inom olika lärosäten. Oavsett vilket förhållningssätt regeringen väljer så behöver det överordnade målet vägleda och understödjas av övriga system.

Nuvarande ordning lämnar i detta avseende en hel del i övrigt att önska och Naturvetarna har länge efterlyst framförallt ökad samordning av systemen för högre utbildning, forskning och innovation. Vår bild är att dagens stuprörslänkande ordning skapar onödiga överlappningar och minskar utväxlingen Sverige får av satsade skattemedel. Den här analysen bekräftas av OECD som i en ny rapport beskriver ökad samordning som en av de absolut viktigaste åtgärderna för kvalitet i forskning, utbildning och innovation och som en förutsättning för väl fungerande akademiskt ledarskap.⁷ Naturvetarna vill vidare uppmana regeringen att överväga om anställningsvillkoren som råder i högskolan idag är vad de borde vara. Om svaret är nej måste regeringen ta sitt ansvar och använda tillgängliga styrmedel för att åtgärda problemen och framförallt minska förekomsten av otrygga anställningar. Lärosätena måste få utökade resurser att förfoga över och möjligheten att anställa på visstid begränsas. Utan dessa förändringar av förutsättningarna är det mycket osannolikt att lärosätena börjar agera och leda mer strategiskt.

Slutligen hoppas vi Ledningsutredningen och kommande Forskarkarriärutredningen blir motivatorer för regeringen för att se över Högskoleförordningen. Dagens ordning, med en autonomireform som tydligt stipulerar lärosätenas självständighet och ansvar å ena sidan och en högskoleförordning som detaljstyr delar av deras verksamheter å den andra, är inte ändamålsenlig. Framförallt borde frågor som hanteras av fack och arbetsgivare på alla andra delar av arbetsmarknaden strykas ur förordningen. Vi är övertygade om att samhället såväl som medarbetare och arbetsgivare gynnas av att reglerna som styr svensk arbetsmarknad präglas av tydlighet och konsekvens.

Sammanfattningsvis tycker vi att en god ledningsstruktur utmärks av följande:

- Den är genomtänkt och väl definierad.
- Det råder samstämmighet mellan formella och informella beredningsprocesser och maktbefogenheter.
- Den är transparent och konsekvent.

⁷ OECD 2015, *OECD Reviews of innovation policy: Sweden 2015. Overall assessment and recommendations Preliminary version.*

Avslutande kommentarer

Naturvetarna anser att det moderna lärosätet behöver både en stark botten och en stark topp. Det centrala är att kopplingen däremellan fungerar och att varje funktions mandat, uppdrag och ansvar är tydligt uttalat och förankrat i organisationen. Ledarskapet behöver i sin tur vara modigt, insiktsfullt och framåtsyftande. Särskilt institutionsledarna måste kunna kombinera uppgiften att förmedla lärosätesledningarnas mål och visioner med uppdraget att stötta och engagera medarbetarna.

Ledningsorganisationen behöver utformas med målet att få modiga och trygga ledare; med ansvar, befogenheter och kompetens att vägleda och ta ansvar för människor och verksamhet. Ett gott ledarskap förutsätter dialog, legitimitet och förankring, men också tydlighet och självständighet i uppdraget. I beslutsfattandet är det viktigt att obekväma beslut kan hanteras på ett rättssäkert och tydligt sätt, med verksamhetens bästa i fokus (även om det inte gagnar tonstarka personer). En ledarskapsmodell måste ta höjd för att övervinna organisationens utmaningar och inte tappa siktet på målen under perioder av motgångar eller prövningar.

Naturvetarna hoppas att regeringen tar ett steg tillbaka och kritiskt granskar hur svensk forskning och högre utbildning organiseras och finansieras eftersom nuvarande system inte skapar förutsättningar för lärosätena att leverera bästa möjliga kvalitet. Vi hoppas också att universiteten och högskolorna tar sitt ansvar och kritiskt granskar och omprövar sina organisationer och ledningsstrukturer. Akademin behöver ledare som vågar ifrågasätta gamla strukturer och som tar sikte på framtida behov för att utveckla verksamheten.

Avslutningsvis vill vi påpeka det problematiska i att direktiven till Ledningsutredningen så snävt avgränsade dess utrymme att involvera relevanta aktörer under arbetet. Forskarnas perspektiv representerades av ett enda fackförbund, trots att många av de berörda forskarna är medlemmar i andra förbund. Det är problematiskt av flera skäl. Naturvetarna vill särskilt betona behovet av att väga in erfarenheter och perspektiv från de som väljer bort akademien på grund av bristfälliga anställnings- och arbetsvillkor, till förmån för arbetsgivare som erbjuder bättre villkor och förutsättningar att bedriva forskning. Dessa faktorer påverkas i mycket hög grad av hur ledningen ser ut och fungerar. Naturvetarna förutsätter att detta perspektiv vägs in i regeringens fortsatta arbete, inte minst inför den forskningspolitiska propositionen.

Med vänlig hälsning,



Helena Nicklasson
Förbundsdirektör



Sofie Andersson
Utredare, utbildning och forskning