

Organisering av autonomi och universitetet som idé

Shirin Ahlbäck Öberg

Några år efter det att den förre rektorn för Uppsala universitet, Bo Sundqvist, hade avslutat sin period som rektor publicerade han en bok med titeln *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?* (2010). I boken gör han tillbakablickar och pekar ut vilka de stora frågorna har varit under hans rektorsperiod, samt reflekterar självkritiskt över hur dessa frågor diskuterats och hanterats. Även Anders Hallberg har som rektor haft många frågor att hantera, och det är en som framträder som särskilt viktig för vårt universitets långsiktiga utveckling, den så kallade autonomireformen. Universitetets interna organisation har varit en stor fråga under Hallbergs sista rektorsår, och det ska framöver bli intressant att i sinom tid få ta del av den nu avgående rektorns reflektioner kring denna process. För vad är det egentligen som står på spel i autonomiprocessen? Jag kommer här att ägna några sidor åt att diskutera vilka organisatoriska principer som står mot varandra i denna diskussion, och på vilket sätt dessa skilda principer representerar olika föreställningar om universitetet som idé.¹

En organisation – två styrsystem

De universitet och högskolor som i dag drivs i statlig regi är formellt en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter. Innebörden av detta är att det är två varandra motstående styrningsprinciper som ska verka samtidigt, dels linjeorganisationens, dels det kollegiala styrets. Linjeorganisationens principer – styrning ovanifrån – bygger på idén om att all offentligt föreskriven och finansierad verksamhet ska följa de lagar och regler som ut-

¹ Jag vill rikta ett särskilt tack till kollegerna Sverker Gustavsson, Jörgen Hermansson, Anders Malmberg och Helena Wockelberg som har lämnat värdefulla synpunkter på ett tidigare utkast av denna text.

formats inom ramen för vårt styrelseskick, och som sedan förmedlas nedåt genom den offentliga styrkedjan (även kallad förvaltningsstyrning). Konkret innebär det att beslut som är fattade av riksdag och regering kanaliseras via rättsliga regleringar (lagar och förordningar), ekonomiska styrmedel (till exempel regleringsbrev) eller på annat sätt till de skilda högskolornas ledningsorganisationer, som i sin tur förväntas förmedla detta styrningsinnehåll till verksamheten på lokal nivå. Det kan redan här påpekas att den generella styrningstendensen i Sverige (och i många andra västliga demokratier) alltsedan 1980-talet har varit att öka styrbarheten av förvaltningsmyndigheterna, inte minst genom ökade återrapporteringskrav. Det senare är en särskilt intressant tendens i det svenska fallet eftersom vi internationellt sett har en unik förvaltningsmodell. Den svenska förvaltningsorganisationen utmärks av dess relativt självständiga roll i förhållande till de politiska beslutsfunktionerna, det vill säga en inskränkning i regeringens möjlighet att styra myndigheterna är att dessa är självständiga när det gäller beslut som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag i enskilda fall (RF 12:2). I universitetens och högskolornas fall är det framför allt examination och anställningar som har karaktär av myndighetsutövning. Den dominerande verksamheten vid universitet och högskolor – forskning och utbildning – är emellertid exempel på så kallat faktiskt handlande vilket alltså *inte* omfattas av skyddet i nämnda paragraf. Högskoleväsendet är med andra ord mycket åtkomligt för regeringens ekonomistyrning.

Det kollegiala styret motiveras på annat sätt. Till det allmänna ramverk om myndigheters självständighet som den svenska förvaltningsmodellen tillhandahåller tillkommer att just universitet och högskolor inte är vilka förvaltningsmyndigheter som helst. En hel del av den verksamhet som vi bedriver – innehållet i forskning och undervisning – bör politikerna inte styra över av ett annat skäl. Det vill säga att det förutom det oberoende som vår förvaltningsmodell generellt ger förvaltningsmyndigheterna i valda delar tillkommer ytterligare ett oberoende för universitet och högskolor, nämligen "akademisk frihet". Även denna frihet har numera grundlagsskydd. I den reviderade regeringsformen från 2010 har en ny paragraf förts in som föreskriver att "Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag" (RF 2:18). Innebörden av forskningens frihet enligt högskolelagen är att forskningsproblem får väljas fritt, forskningsmetoder utvecklas fritt och forskningsresultat publiceras fritt (HL 1:6). Med dessa regleringar lägger man med andra ord ansvaret på forskarna att verka för kvalitet och relevans i forskningen och för att resultaten kommer samhället till godo. Denna princip är svår att förena med det styrsystem som linjeorganisationen lyder under, eftersom forskarsamhället inte ska arbeta på direkt uppdrag av



Styrda vägval?

den politiska makten och alltså inte lojalt acceptera de forskningsfrågor och problem som den politiska majoriteten prioriterar.

Det kollegiala styret bygger i motsats till linjeorganisationen på insikten om att saker som har att göra med kollegial kvalitetsbedömning och integritetsfrämjande rättigheter för lärare och studenter inte ska dikteras av politiker och "styrningsbyråkrater" ovanifrån, utan regleras och bevakas av dem som företräder verksamheten, det vill säga av forskarna och lärarna själva (så kallad styrning underifrån). När det gäller frågor som har med kvaliteten i undervisningen och forskningen att göra är det lärarna och forskarnas professionella omdöme som ska ha företräde. Denna princip är så grundläggande att den numera har grundlagsstöd. För om universitet och högskolor fullt ut skulle betraktas som förvaltningsmyndigheter – som de i juridisk mening för närvarande är – skulle det lämna utrymme för våra politiker att bedöma vad som är av vetenskapligt intresse och vad som är god akademisk kvalitet, och det säger sig självt att sådana pekpinnar inte uppmuntrar till frimodighet eller djärvhet att formulera provocerande eller till synes perifera forskningsfrågor. De styrande politikernas uppfattning om vad som är viktig, god och nyttig forskning skiljer sig inte sällan åt från vad forskarna

anser. Forskningens möjligheter att kritiskt granska olika företeelser skulle starkt begränsas om linjeorganisationen skulle ges fullt genomslag.

Men vad utmärker det kollegiala styret? Om linjeorganisationen präglas av hierarki, att ledningen utses av huvudmannen och att ledarskapet bygger på den makt och auktoritet som ges av placeringen i hierarkin (oavsett yrkestillhörighet), innebär det kollegiala styret något annat. Kollegialitet innebär att beslut fattas gemensamt av kollegiet (här: forskarna och lärarna), och de organ för kollegialt beslutsfattande som universiteten traditionellt har haft att tillgå är institutionsstyrelser och fakultetsnämnder. Just detta att besluten ska fattas gemensamt av ett kollegium är en avgörande skillnad mot linjeorganisationens styrning, och det räcker alltså inte med en kollega i chefslinjen för att vi ska tala om kollegialt styre. En annan framträdande skillnad mellan linjeorganisationen och det kollegiala styret rör ledarskapet. Medan ledningen i linjeorganisationen särskilt på senare år inte alls behöver ha samma professionella bakgrund som den verksamhet som man är satt att leda (så kallat "professionellt ledarskap" eller "managerialism") så har en akademisk ledare traditionellt sett varit en like utsedd bland likar (*primus inter pares*). Det är dock värt att notera att trots att ordförandena för dessa kollegiala organ, dekanerna och prefekterna, är framröstade av kolleger så är det regeringen som utser rektor (myndighetschef) som i sin tur utser dekaner som sedan utser prefekter. Ledarna väljs ut underifrån men det formella uppdraget kommer alltså uppifrån, och detta åskådliggör hur de två olika styrsystemen verkar samtidigt.

Poängen med de två styrsystemen är att de olika styrformerna ska handlägga olika typer av frågor. Linjeorganisationen behövs för att tillförsäkra att universitet och högskolor på ett ansvarigt sätt ansvarar för sina anslag, sköter sina myndighetsutövande uppgifter och hanterar andra centralt fastlagda mål (till exempel jämställdhet och arbetsgivaransvar). När det gäller frågor om utbildningens och forskningens innehåll och kvalitet är det emellertid frågor som de professionella själva äger. I klartext betyder det att varje anställnings- och befodringsärende, liksom över huvud taget varje beslut rörande forskning och undervisning, kritiskt ska granskas av kolleger, även om det formella beslutet sedermera i vissa fall fattas av rektor. Som tidigare antytts är detta avgörande för att uppmuntra djärvhet och civilkurage i fråga om problemställningar och slutsatsdragningar. Det är vetenskapligt utmejslade kriterier som ska fälla avgörandet om forskningen håller tillräcklig kvalitet, inte politikernas eller tjänstemäns uppfattningar.

En avgörande punkt vad gäller styrning av offentlig verksamhet är frågan om ansvarighet. Vem ska hållas ansvarig om verksamheten inte fungerar som den ska? I linjeorganisationen är det alltid ytterst den högsta chefen



Uppsalaalumnerna och förra högskole- och forskningsministern Tobias Krantz besöker tidigare kolleger vid Statsvetenskapliga institutionen i september 2009.

som får stå till svars om verksamheten brister i någon del (även om det egentligen kan ligga utanför den högsta chefens omedelbara kontroll). För universitetets del är det rektor som ytterst är ansvarig inför regering och departement. När det gäller det kollegiala beslutsfattandet ligger ansvaret gemensamt hos kollegiet som ju ofta är ett valt organ. Om missnöje råder med kollegiets – det vill säga de betrodda kollegernas – professionella omdöme vad gäller forsknings- och utbildningsfrågor riskerar kollegiets ledamöter att förlora sin betrodda position i kommande val. Kollegiets bedömningar kan också bli föremål för en mer informell prövning och diskussion inom vetenskapssamhället. Medan ansvaret är mer direkt och personligt i linjeorganisationen, så är det i det kollegiala styret mer indirekt och kollektivt.

Så här långt har jag försökt klargöra den styrningsdualism som präglar universitet och högskolor. Traditionellt sett har dessa klarat av att leva i båda styrmodellerna samtidigt, bland annat genom att vissa befattningshavare har dubbla uppgifter. Som nyss nämnts har exempelvis prefekter och dekaner nyckelpositioner där de båda styrmodellerna möts, och som befattningshavare måste man klara av båda dessa världar. Den avgörande frågan är dock hur dessa två styrsystem ska balanseras mot varandra. Både borgerliga och socialdemokratiska regeringar är medvetna om problemet, och har i

vissa delar försökt decentralisera fler beslut till universiteten och högskolorna. Men det finns också motsatta krafter i form av administrativa pålagor som läggs på universitet och högskolor, ökande krav på detaljerade återrapporteringar till centrala myndigheter och departement samt nya modeller för forskningsfinansiering vilka sammantaget tar alltmer resurser från själva kärnverksamheten (forskning och utbildning). Det är mot denna bakgrund som vi ska avläsa den faktiska effekten av regeringens autonomireform. Innebörden av denna reform är i korthet att låta varje lärosäte bestämma vad som är rätt avvägning mellan kollegialitet och hierarkiska ansvarsförhållanden. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv råder det ingen tvekan om vilket styrsystem som rent konstitutionellt avgått med segern, något som kommer att diskuteras i det följande.

Autonomi för vem, och hur?

Som nämns ovan har forskningens frihet nu skrivits in i vår grundlag (SOU 2008:125; prop. 2009/10:80). Det är en frihetsreform som föregick den särproposition som regeringen sedermera presenterade på detta tema (prop. 2009/10:149). När man talar om forskningens frihet måste man emellertid skilja mellan den individuella akademiska friheten och den institutionella autonomin. Med det förra avses i det här fallet den enskilda forskarens rätt att välja forskningsproblem, utveckla forskningsmetoder och publicera forskningsresultat fritt (det vill säga det som i dag tillförsäkras av RF och HL), och med det senare avses universitetens och högskolornas självständighet i förhållande till riksdag och regering (för att skapa förutsättningar för det förra). En forskares möjligheter att göra anspråk på rätten till akademisk frihet är helt beroende av de institutionella ramarna för verksamheten, det vill säga hur oberoende universiteten och högskolorna i avgörande delar faktiskt är av riksdag och regering. Det spelar ingen roll hur andäktigt idéer om forskningens frihet stipuleras i exempelvis regeringsform och högskolelag om de institutionella möjligheterna för denna frihet är begränsade.

Vilka institutionella arrangemang är då avgörande för att tillförsäkra själva verksamheten ett reellt oberoende? De tre avgörande parametrarna för institutionell autonomi är att verksamheten har lagstöd och tillräckligt med ekonomiska resurser samt att ledningen har anställningstrygghet. I det här sammanhanget finns inte utrymme att diskutera förhållandena vad gäller finansieringen av verksamheten, men väl de andra faktorerna. Här kan påpekas att det i det svenska fallet finns konstitutionella paralleller vad gäller förhållandet mellan yrkesutövandets individuella frihet och den institutionella autonomin. Ett av dessa fall rör det förhållandet att domarna i sin dömande



Den individuella akademiska friheten har numera grundlagsstöd, inte som en konsekvens av regeringens proposition En akademi i tiden utan som ett resultat av det grundlagsarbete som föregick den reviderade regeringsformen 2010.

verksamhet och domstolarna ska vara självständiga och oberoende i förhållande till den politiska makten. Detta regleras i dag i skilda lagrum, där just domstolarnas självständighet fastställs i regeringsformens 11 kapitel. För närvarande föreligger ett förslag (SOU 2011:42) om att föra samman och tydliggöra domarna och domstolarnas självständighet i en samlad lag. Tilläggas kan att domarnas förstärkta anställningsskydd regleras i regeringsformen. Med andra ord är det inte enbart yrkesutövarnas självständighet i sin dömande gärning som regleras och säkerställs, utan även domstolarnas institutionella autonomi fastställs i grundlag. På samma sätt har lagstiftaren garanterat den

statliga revisionen, Riksrevisionen, självständighet både vad gäller den revisionella granskningen *och* dess konstitutionella ställning. Av RF 13:8 framgår att "[r]iksrevisorerna beslutar självständigt [...] vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning." Parallellen till regleringen om forskningens frihet är uppenbar. Men för den statliga revisionens del tillkommer också att Riksrevisionen som institution är grundlagsfäst sedan 2003 (RF 13:7). I RF regleras även riksrevisorernas förstärkta anställningsskydd.

Skillnaden vad gäller universitetens och högskolornas institutionella autonomi är påfallande. Syftet med regeringens autonomiproposition var uttryckligen att den politiska styrningen ska minska och universiteten och högskolorna ges ett ökat självbestämmande över sin verksamhet (prop. 2009/10:149). Vi har visserligen fått förstärkt lagskydd vad gäller utövan- det av forskning, men i *motsats* till den konstitutionella utvecklingen för andra självständighetskrävande offentliga åtaganden, som domstolsväsendet och den statliga revisionen, har riksdag och regering valt att *avreglera* den institution som inom universitet och högskolor både historiskt och i nutid hanterat den akademiska friheten, nämligen fakultetsnämnderna.

Tidigare har fakultetsnämndernas existensberättigande inte kunnat ifrågasättas, eftersom de haft lagstöd i såväl högskolelag som -förordning. Den så kallade autonomiprocessen innebär paradoxalt nog en avreglering som berövar det kollegiala styret konstitutionellt stöd och innebär alltså en direkt försvagning av det kollegiala styret. Det anmärkningsvärda är emellertid att linjeorganisationens företrädare och institutioner inte på samma sätt avreglerats (rektor och universitetens och högskolornas styrelser), utan har genom denna reform snarare flyttat fram sina institutionella positioner. Inte minst avspeglas det i att flera av fakultetsnämndernas uppgifter i den nya ordningen överförs till rektor som myndighetschef. I sammanhanget innebär den bestämmelse som tillkommit i högskolelagen om att beslut rörande vetenskaplig och pedagogisk kvalitet ska fattas av organ med kollegialt inflytande i konstitutionellt hänseende en försvagning (HL 2:6): "om den bedömning[en] [...] ska göras av en grupp av personer [min kurs.], ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens". Lagstiftaren har tydligen inte förstått att det kollegiala styret aldrig handlar om en enskild kollegas beslutfattande vad gäller kvalitetsfrågor i forskning och undervisning, utan alltid förutsätter "en grupp av personer". Problemet med avregleringen i denna del är att universitetens och högskolornas ledning kan utnyttja den nyvunna friheten till att både öka *och* minska inslagen av kollegial granskning av forskning och utbildning, eftersom den institutionella autonomi för det kollegiala styret förpassats från ett helt kapitel i

högskoleförordningen till en passus i högskolelagen. Att universitetens högsta ledningsorgan ges ett större handlingsutrymme innebär nämligen inte automatiskt ökad frihet för forskare och lärare.

Sammanfattningsvis har den individuella akademiska friheten numera grundlagsstöd, och det är intressant nog inte en konsekvens av regeringens proposition *En akademi i tiden* utan ett resultat av det grundlagsarbete som föregick den reviderade regeringsformen 2010. I stället för den autonomi (läs: frihet från förvaltningsstyrning) som universitet och högskolor skulle ha fått genom regeringens autonomireform har dessa vid närmare analys snarare fått vidkännas en demontering av den institutionella autonomi som tidigare tillförsäkrats det kollegiala styret. Den konstitutionella balansen mellan linjeorganisationen och det kollegiala styret har därmed kraftigt förskjutits till linjeorganisationens fördel. Problemet med detta är att linjeorganisationens logik betonar universitetet som en förvaltningsmyndighet – vidöppen för politisk styrning –, och för oss som är verksamma som forskare och lärare representerar universitetet som idé något helt annat. Universitetet är inte en linjeorganisation med inslag av kollegialt beslutsfattande. Ett universitet bör uppfattas som en kollegialt styrd verksamhet, men med inslag av linjestyrning i syfte att sörja för ordningsfrågorna (budget, arbetsgivarfrågor, med mera). När detta skrivs är Uppsala universitets val av styr- och organisationsmodell fortfarande i stöpsleven. Dessbättre verkar det som om vårt universitet under Hallbergs ledning har kommit att behålla en ordning som på kort sikt tryggar en rimlig balans mellan det kollegiala styret och linjeorganisationens styrform.

Referenser

- Ahlbäck, Shirin, 1999, *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Acta Universitatis Upsaliensis. Diss. Uppsala: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 131.
- Gustavsson, Sverker, 2010, "Akademisk liberalism", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 112, nr 4, s. 423–433.
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.
- Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden*.
- SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, slutbetänkande från Grundlagsutredningen.
- SOU 2011:42, *En reformerad domstolslagstiftning*, betänkande av Domarlagsutredningen.
- Sundqvist, Bo, 2010, *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?*, Hedemora: Gidlunds förlag.

