

ANALYS/REPORTAGE

## Högskolepolitiken saknar stöd i forskning

Shirin Ahlbäck Öberg



*Trots kritik från forskning och ett ökat politiskt motstånd fortsätter management-idéer att fortplanta sig inom högskolepolitiken. I Respons granskning av denna akademiska företagskultur skriver statsvetaren Shirin Ahlbäck Öberg om hur svenska högskoleledningar vill ha mer centralstyrning enligt praxis från näringslivet.*

**De senaste 25** åren har rymt större förändringar av universitetets organisationsmodell än kanske någonsin i historien. Så sammanfattar universitetshistorikern Carl Frängsmyr utvecklingen för svenska lärosäten i radioprogrammet *Vetandets värld* (31/3 2016), och lyssnaren förstår av hans genomgång att dessa förändringar faktiskt hotar de grundläggande idéerna med ett universitet. Strävan att göra en växande sektor – finansierad av offentliga medel – transparent, lättstyrd och produktiv har bedrivits i ett politiskt klimat där förståelsen för akademiska värden och det vetenskapliga arbetssättet har lyst med sin frånvaro.

Från politiskt håll har man eftersträvat att omstöpa de svenska lärosätena efter den företagsliknande förebild som var på modet från 1990-talet och fram till nyligen. Men denna styrmodell lämpar sig

exceptionellt dåligt för organisationer vilkas mål inte är att behaga överordnade chefer utan där lojaliteten är riktad mot något mycket mer grundläggande: framtagandet och förmedlandet av vederhäftig kunskap – även ovälkommen sådan.

**Det är detta** idékluster av ”management”-ideal som den brittiske statsvetaren Christopher Hood (1991) har gett namnet New Public Management (NPM) och som har varit föremål för omfattande forskning alltsedan dess. Ett bra sätt att sortera olika typer av NPM-reformer är att skilja mellan företagsefterliknande komponenter (management) och det som handlat om att skapa marknadsliknande förhållanden mellan offentliga organisationer, företag och medborgare (marknadisering). ”Management”-delen fokuserar på att offentliga organisationer internt bör bli mer företagslika genom ett starkt ledarskap och stort resultatfokus.

I den samhällsvetenskapliga forskningen har man konstaterat att NPM har lett till en rad oönskade effekter. Framför allt har den tänkta decentraliseringen (till dem som kan verksamheten) i stället blivit centralisering på grund av omfattande återrapporteringskrav. Tanken på att komma till rätta med onödig byråkrati har därmed paradoxalt nog resulterat i än mer administration och uppbyggandet av en ”managementbyråkrati”; ledningars fokus på organisatoriska (kvantitativa) mål har trängt undan verksamhetens professionella normer om vad som utgör ett väl utfört arbete. Trots denna kritik har dock styrmodellen överlevt och reproducerats i praktisk politik, bland annat som en effekt av att styrmodellen i mycket liten utsträckning varit uppe till politisk diskussion.

**Men nu har** något hänt. Sedan tre år tillbaka har en offentlig diskussion om ledning och styrning av den offentligt finansierade verksamheten färgat det politiska samtalet. Allmänheten har bland annat genom Maciej Zarembas artikelserie 2013 om vårdens organisering blivit bekant med begreppet NPM och delar av idéerna bakom är starkt ifrågasatta, ja, rentav föremål för politiska reformer. Redan en månad efter att socialdemokraterna och miljöpartiet bildat koalitionsregering efter valet 2014 utfärdades ett pressmeddelande från Finansdepartementet med budskapet ”Ny styrning bortom New Public Management” (23 oktober 2014). I skrivande stund har även ett omfattande uppdrag landat på Statskontorets bord, där uppgiften är att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.

Därför förefaller det märkligt att NPM:s idéer ändå fortsätter att fortplanta sig med oförminskad kraft inom den svenska högskolepolitiken – en reformpolitik som alltså inte tar hänsyn till vare sig den aktuella forskningen eller den dagsaktuella politiken. Det senaste exemplet i högskolevärlden på detta finns i utredningsbetänkandet ”Utvecklad ledning av universitet och högskolor” (SOU 2015:92) – även kallad ”Ledningsutredningen”. Inför den centrala uppgiften att utreda hur ledningsfunktioner inom svensk högskola ska utvecklas formulerar den särskilda utredaren och tidigare rektorn för Stockholms universitet, Kåre Bremer, att NPM är ”ideologiskt neutralt och [framstår] snarast som en förutsättning för att få en omfattande offentlig sektor att fungera”.

**Med några få** tangentryck markerar Bremer sin okunskap om forsknings- och debattläget. Hur kan den omfattande diskussionen om hur styrmodellen premierar marknadslogik framför professionell och byråkratisk logik gått utredaren förbi? Man skulle möjligen kunna ha överseende med detta om det inte vore för att denna bristande kunskap sedan får bäring på utredningens arbete och slutsatser för den centrala samhällsinstitution som universitetet utgör:

”Enligt NPM betonas professionaliserade chefsfunktioner med långtgående mandat att leda verksamheten. Ledarskapspraxis inom den privata företagssektorn ses gärna som en förebild. Den förstärkning av linjeorganisationen som ägt rum inom universitet och högskolor överensstämmer med nämnda tendenser inom NPM. Som framgår av kommande kapitel stöder utredningen denna utveckling.”

Utredaren ser alltså inte några problem med att universitet ska ledas med företagssektorn som förebild – tydligare kan det ju inte sägas – men jag menar att ovanstående citat dessutom exponerar en förvånansvärd okunnighet om de organisatoriska principernas betydelse för universitetet som idé.

**Universitet kan inte** styras på samma sätt som företag eller statliga verk. De värden universitet har att förvalta är nämligen av ett annat slag än de som kan kopplas till kvartalsrapporter och mandatperioder. Vetenskapen utgör själva grunden för vår civilisation och den ackumulerade kunskap som tas fram med hjälp av det kritiskt vetenskapliga tänkandet utgör en förutsättning för vår överlevnad. Det tål att upprepas att det är universitetet som måste

stå starka och omutliga om världen omkring skulle rasa. Det senare är en särskilt viktig insikt i en tid då vi ser illiberala strömningar vinna mark även i vår omedelbara närhet. Men dessa större perspektiv saknas helt i såväl utredningstexter som från ledande företrädare inom svensk politik. I stället betraktas universitetet främst som ett förvaltningspolitiskt problem, vilket både avspeglar sig i den så kallade Autonomireformen 2010, då lärarnas och forskarnas beslutandemakt inom högskolan avreglerades, och genom själva tillsättandet av Ledningsutredningen.

I den senare kommer Bremer fram till att det duala styrsystem – fördelat mellan kollegiala beslutsorgan och linjeorganisationen – som tidigare präglat universitetet ska överges till förmån för rena linjeorganisationer. Innebörden är att linjechefer – och ytterst rektor – ska fatta beslut även i de frågor som tidigare varit de disputerade lärarnas (kollegiets) beslutsdomän, till exempel undervisningens och forskningens innehåll och kvalitet. I utredningen beskrivs det kollegiala styret som ”konserverande” och ”traditionstyngt”, och föga förändringsbenäget. Beläggen för dessa utsagor är minst sagt skakiga och bekräftar sociologen Stefan Svallfors kärnfulla sammanfattning av högskolepolitiken sedan 1990-talet: ”Intet tycks så föga forskningsstyrt som forskningspolitik.”

**Man kan tycka** att förslag som går ut på att avvika från det sätt som universitet traditionellt organiserats skulle kräva grundlig underbyggnad, inte minst i ljuset av att den kollegiala beslutsformen bäst har ansetts tillförsäkra akademisk frihet, det vill säga att vad som är vetenskapligt relevant inom olika områden inte varit en fråga för en enskild överordnad chefs omdöme. Men för Ledningsutredningen har det räckt att bedriva opinionsundersökning där högskoleledningar i Sverige givits ett klart övertag – i princip samtliga har kommit till tals – medan gruppen lärare, forskare och studenter är minst sagt underrepresenterad.

Utredningsbetänkandet har således aningslöst blivit en plattform för att torgföra den ena partens politiska ståndpunkt i det duala styrsystemet. För det är tydligt att högskoleledningar i Sverige gärna vill ha mer makt, centralstyrning är välkommet, och eftersom det är samma ledningar som av den nu sittande regeringen ombetts att yttra sig över utredningsbetänkandet kommer stödet förstås vara massivt i just dessa led.

Till detta kommer att några belägg för att toppstyrda universitet skulle gynna kreativitet och akademiskt arbete inte heller presenteras av utredningen. Från verksamhetens perspektiv handlar nämligen denna fråga främst om hur vi skapar bästa möjliga kvalitet i frågor som rör undervisning och forskning. Varken politiska ledningar eller den särskilda utredaren tycks förstå det enkla, nämligen att styrning och ledning av universitet inte går att skilja från vad ett universitet är.

***Shirin Ahlbäck Öberg** är docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet.*

*Foto: Mikael Wallerstedt*