

Utvecklad ledning av universitet och högskolor

Betänkande av Ledningsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:92

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24366-4

ISSN 0375-250X

Till ministern för högre utbildning och forskning

Regeringen beslutade den 15 maj 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan och lämna förslag på utvecklingsåtgärder (2014:70).

Professor Kåre Bremer förordnades den 1 juni 2014 att vara särskild utredare. Som experter i utredningen förordnades den 2 februari 2015 departementssekreterare Helene Biller, kansliråd Bente Björk, departementssekreterare Maria Kling, ämnesråd Ann-Charlotte Wallin och departementsråd Thomas Vestin. Huvudsekreterare har från den 1 juni 2014 varit utredare Ulrika Bjare. Från den 1 juni 2014 till den 31 januari 2015 var departementssekreterare Helene Biller anställd som utredningssekreterare i utredningen. Därefter, sedan den 1 februari 2015, har ämnesråd Rolf Höijer varit utredningssekreterare.

Den 23 april 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2015:44). I uppdraget ingick att lämna ett förslag till förfarande inför regeringens utseende av ordförande och vissa övriga ledamöter i universitets och högskolors styrelser. Det utvidgade uppdraget rapporterades den 30 juni 2015.

Utredningen har antagit namnet Ledningsutredningen. Härmed överlämnas Ledningsutredningens betänkande *Utvecklad ledning av universitet och högskolor* (SOU 2015:92). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2015

Kåre Bremer

/Ulrika Bjare
Rolf Höijer

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	31
1 Författningsförslag.....	49
1.1 Förslag till ändring i högskolelagen (1992:1434)	49
1.2 Förslag till förändringar i högskoleförordningen (1993:100).....	50
1.3 Förslag om förändring av förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.....	53
1.4 Förslag om förändring i förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan	55
1.5 Förslag till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	56
2 Uppdrag och arbetssätt	57
2.1 Uppdraget.....	57
2.2 Grundläggande utgångspunkter.....	58
2.3 Utredningsarbetet.....	59
2.3.1 Sammanställning av beslutsbefogenheter.....	60
2.3.2 Enkätundersökning	60
2.3.3 Intervjuer och studiebesök vid universitet och högskolor	61
2.3.4 Möten med rektorer och ordförande i styrelser för universitet och högskolor	62
2.3.5 Möten med lärare, forskare och studenter.....	62

2.3.6	Andra möten och aktiviteter	63
2.3.7	Internationell utblick	64
2.3.8	Forskningsöversikt	65
2.3.9	Metodologisk kommentar till kartläggningen om ledningsmodeller.....	65
2.4	Redovisning av uppdraget	66
2.4.1	Viktiga begrepp	66
2.4.2	Betänkandets disposition.....	68
3	Behöver ledningsfunktioner vid svenska universitet och högskolor analyseras och förbättras?	71
3.1	En utökad kravbild från regeringen och det omgivande samhället.....	73
3.2	Större och friare resurser ställer krav på väl fungerande ledning.....	76
3.3	Lärosätena agerar i en alltmer konkurrensutsatt omgivning	81
3.4	Internationalisering	82
3.5	Interna och externa prioriteringar	84
3.6	Att utveckla och förbättra lärosätenas ledningsfunktioner	85
4	Allmänna förutsättningar för ledning och styrning vid svenska universitet och högskolor	87
4.1	Det svenska universitets- och högskolesystemet	87
4.2	Gällande regelverk	88
4.2.1	Högskolelag och högskoleförordning	89
4.2.2	Statliga myndigheter	91
4.2.3	Enskilda utbildningsanordnare.....	92
4.2.4	Bakgrunden till dagens regelverk - avregleringar för ökad handlingsfrihet.....	93
4.3	Ekonomi.....	99
4.3.1	Övergripande om finansiering.....	99

4.3.2	Finansieringssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	100
4.3.3	Finansieringssystemet för forskning och utbildning på forskarnivå	103
4.3.4	Utredningens bedömning	106
4.4	Mål- och resultatstyrning och New Public Management...	109
4.4.1	Regeringens mål- och resultatstyrning av universitet och högskolor	109
4.4.2	New Public Management (NPM)	111
4.4.3	Drivs regeringens mål- och resultatstyrning i enlighet med New Public Managements principer?	113
4.4.4	Drivs ledning och styrning inom universitet och högskolor i enlighet med New Public Management?	115
4.5	Verksamhetsstödet	118
4.5.1	Verksamhetsstödet roll och funktion.....	119
5	Kollegialitet	125
5.1	Bakgrund	127
5.1.1	Professioner och yrken	128
5.2	Kollegialitetens grundprinciper.....	129
5.2.1	Kollegiala organ	131
5.2.2	Kollegiets omfattning.....	134
5.2.3	Kollegiala ledarval.....	136
5.2.4	Ledningsuppgifter inom universitet och högskolor	137
5.2.5	Akademisk frihet och kollegialitet	139
5.2.6	Styrkor och svagheter med kollegialitet.....	141
5.3	Kollegialitet och linjestyrning.....	144
5.3.1	Kollegialitet och linjestyrning – motsatser eller komplement?	145
5.3.2	Utredningens bedömning	146

6	Organisation och ledningsstrukturer vid svenska universitet och högskolor	149
6.1	Varför kartlägga organisation och ledningsstrukturer?	150
6.1.1	Samspel mellan linje och kollegialitet som utgångspunkt.....	151
6.1.2	Interna styrdokument.....	152
6.2	Universitets och högskolors organisation	153
6.2.1	Val till och sammansättning av kollegiala organ	159
6.3	Fakultetsnämnd eller motsvarande organ	161
6.3.1	Fakultetsnämndernas ansvarsområden och relationen mellan ledare och nämnd	163
6.3.2	Fakultetsnämndens placering och mandat	164
6.3.3	Dekanen.....	167
6.4	Institutionsnivån eller motsvarande.....	171
6.4.1	Mandatfördelning mellan institutionsstyrelse och prefekt.....	171
6.4.2	Beredande eller beslutande organ på institutionsnivån.....	172
6.5	Rådgivande organ på central nivå	178
6.6	Sammantagna iakttagelser kring kollegiala organ.....	182
6.6.1	Genomtänkta och definierade strukturer för ledning och styrning	184
6.6.2	Utredningens bedömning.....	188
7	Hur bereds och beslutas strategiska frågor?	193
7.1	Tre strategiska frågor	193
7.2	Organisationsförändringar.....	195
7.2.1	Förändringar av fakultets- och institutionsorganisationen.....	198
7.2.2	Centrumbildningar	201
7.2.3	Utredningens bedömning.....	206

7.3	Resursfördelning.....	207
7.3.1	Resursfördelning till fakulteter och institutioner	208
7.3.2	Processer för resursfördelning.....	212
7.3.3	Särskilda medel som fördelas av nämnder.....	215
7.3.4	Strategiska medel	216
7.3.5	Utredningens bedömning	217
7.4	Rekryteringar	219
7.4.1	Anställning av professor	220
7.4.2	Anställning av lektor	225
7.4.3	Läraförslagsnämnder.....	228
7.4.4	Rekryteringsfrågornas organisatoriska placering	228
7.4.5	Hanteras rekryteringsfrågor strategiskt?	232
7.4.6	Sammanfattande iakttagelser	235
7.4.7	Utredningens bedömning	237
7.4.8	Ytterligare aspekter på strategiska rekryteringar	238
7.4.9	Balansen mellan basanslag och externa medel - återigen.....	241
8	Två grupper av lärosäten	243
8.1	De äldre universiteten.....	244
8.1.1	Stora decentraliserade organisationer.....	244
8.1.2	Stort avstånd mellan ledning och verksamhet	246
8.1.3	Tradition av kollegialt beslutsfattande	248
8.1.4	Akademisk traditionalism	249
8.2	Övriga lärosäten	250
8.2.1	Kortare avstånd mellan ledning och verksamhet	253
8.2.2	Starkare linjestyrning	253
8.2.3	Svagare traditioner av kollegialt beslutsfattande	254
8.2.4	Samhällsanpassning och konkurrensmedvetenhet	255
8.2.5	Akademisk instrumentalism	256

8.3	Storlekens betydelse	257
8.4	Utredningens uppdelning – övergripande bild	258
9	De akademiska ledarnas situation.....	259
9.1	Uppdrag, mandat och befogenheter.....	260
9.1.1	Prefekternas situation	260
9.1.2	Åtgärder för att förbättra prefekternas situation	264
9.1.3	Dekaner och vicerektorer	268
9.1.4	Utredningens bedömning.....	268
9.2	Administration och verksamhetsstöd	269
9.2.1	Institutionsnivån	269
9.2.2	Omfattning och organisation av verksamhetsstödet.....	271
9.2.3	Ledarnas administrativa stöd.....	272
9.2.4	Utredningens bedömning.....	273
9.3	Rekrytering av akademiska ledare	274
9.3.1	Utnämning eller val.....	275
9.3.2	Utredningens bedömning.....	276
9.3.3	Mandatperiod	277
9.3.4	Personliga villkor för akademiska ledare	278
9.3.5	Utredningens bedömning.....	280
9.3.6	Ansvarsutkrävande.....	280
9.3.7	Utredningens bedömning.....	282
9.4	Utbildning.....	283
9.5	Jämställdhet	284
9.5.1	Utredningens bedömning.....	288
10	Styrelse och rektor	289
10.1	Styrelsens och rektors relation till regeringen	290
10.1.1	Utredningens bedömning.....	291
10.1.2	Myndighetsdialogen.....	291
10.1.3	Rektors arbetsgivare och chef	292
10.1.4	Utredningens bedömning.....	293

10.2	Styrelsens och rektors roller och befogenheter	293
10.2.1	Styrelsens och rektors befogenheter	294
10.2.2	Utredningens bedömning	296
10.2.3	Styrelsearbetet i praktiken	297
10.2.4	Utredningens bedömning	299
10.2.5	Styrelsens och styrelseledamöternas ansvar	300
10.2.6	Utredningens bedömning	301
10.3	Styrelsens storlek och sammansättning	302
10.4	Förfarande inför regeringens utseende av styrelsens ordförande och övriga ledamöter	303
10.5	Förslag till rektor och anställning av rektor och rektors ställföreträdare	305
10.5.1	Rekryteringsarbetet i praktiken	307
10.5.2	Hörandeförfarandet	308
10.5.3	Utredningens bedömning	311
10.5.4	Sekretess	313
10.5.5	Utredningens bedömning	313
10.5.6	Jämställdhet	314
10.5.7	Förnyad anställning av rektor	315
10.5.8	Utredningens bedömning	315
10.5.9	Rektors ställföreträdare	316
10.5.10	Utredningens bedömning	316
10.6	Rektors anställningsvillkor	317
10.6.1	Rektors avgångsvillkor	318
10.6.2	Utredningens bedömning	319
10.7	Utbildning av styrelse och rektor	320
10.7.1	Utbildning av nya rektorer	321
10.7.2	Utbildning av nya styrelseledamöter	321
10.7.3	Utredningens bedömning	323
11	Internationell utblick	325
11.1	Fallstudier från olika utländska lärosäten	328
11.1.1	Technische Universiteit Delft, Aarhus universitet, Cambridge University, University of Bristol, University of Maryland och Stanford University	328

11.1.2	University of Oregon - USA	329
11.1.3	Georgia Institute of Technology – USA	330
11.1.4	Helsingfors universitet – Finland	332
11.1.5	University of Edinburgh – Storbritannien	333
11.1.6	École Polytechnique Fédérale de Lausanne - Schweiz	334
11.1.7	Wiens universitet - Österrike	334
11.1.8	Korea Advanced Institute of Science and Technology (KAIST) - Korea	336
11.1.9	Nanyang Technological University – Singapore	337
11.1.10	Köpenhamns universitet - Danmark	338
11.1.11	Aalto universitetet – Finland	341
12	Akademiskt ledarskap: Vad fungerar och varför? En forskningsöversikt	343
12.1	Inledning och uppdrag	343
12.2	Sammanfattning	344
12.3	Det globala universitetslandskapet och det akademiska ledarskapet	347
12.4	Den nationella politikens betydelse	351
12.5	Ledning och styrelser	356
12.6	Rekrytering av ledare	358
12.7	Det akademiska ledarskapets praktik	362
12.8	Relationen mellan ledning och kollegialitet	365
12.9	Ledarskapets variation	367
13	Förslagets konsekvenser	393
13.1	Berörda parter och kostnadsmässiga konsekvenser	393
13.1.1	Kostnader av förslaget till förfarande inför regeringens utseende av externa ledamöter i styrelsen	395
13.1.2	Arbetet i Regeringskansliet	396
13.1.3	Landshövding	396

13.2 Ytterligare om konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	397
--	-----

14 Författningskommentar 399

14.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992: 1434)	399
14.2 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	399
14.3 Förslaget om förändring av förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.....	402
14.4 Förslaget om förändring i förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan	402
14.5 Förslaget till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	403

Referenser 405

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:70.....	413
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2015:44.....	431
Bilaga 3 Delrapport från Ledningsutredningen (U 2014:11)	433
Bilaga 4 Utredningens referensgrupp	467
Bilaga 5 Sammanställning av genomförda möten.....	469
Bilaga 6 Tabeller	483
Bilaga 7 Enkät.....	493
Bilaga 8 Förkortningar av universitet och högskolor	507

Sammanfattning

Sveriges universitet och högskolor har i dag ett större ansvar än tidigare för att själva organisera sin verksamhet, de har utökade resurser som ska användas effektivt för hög kvalitet i verksamheten, högre krav på profilering av utbildning och forskning och de utsätts för ökad konkurrens både nationellt och internationellt. För att möta dessa utmaningar behöver ledning och styrning inom universitet och högskolor utvecklas och förbättras. Detta kan ske på flera olika sätt. Utredningen har inte haft någon *a priori* uppfattning om vad som bör förändras utan har istället valt att kartlägga hur ledningsfunktionerna ser ut i dag för att därefter identifiera styrkor, svagheter och förslag till förändringar. Huvuddelen av förslagen riktar sig direkt till lärosätena, en mindre del till regeringen. Utredningens grundläggande inställning är att undvika en utökad nationell reglering och istället värna lärosätenas möjligheter att själva besluta om sina ledningsfunktioner. Utredningens förslag till författningsförändringar omfattar sålunda ett begränsat antal ändringar i redan befintliga lagar och förordningar.

Ekonomiska förutsättningar för ledning och styrning

Finansieringen av verksamheten utgörs av statliga anslag, bidragsmedel från externa forskningsfinansiärer och avgifter exempelvis från uppdragsutbildning. De statliga anslagen till universitet och högskolor utgörs av två separata anslag, ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt ett för forskning och utbildning på forskarnivå. Det förra baseras på prestationsbaserade måttenheter för utbildningsvolym. Variationer i utbildningsanslaget som genomförs under relativt korta tidsperioder och med kort varsel gör verksamheten svårplanerad. Vidare saknar finansieringssystemets kvantitativa bas i redovisningen av helårsstudenter och

helårsprestationer incitament till kvalitetshöjningar och profilering. Det leder till en likriktning av det sammantagna nationella utbildningsutbudet då universitet och högskolor satsar på liknande utbildningar, exempelvis vissa yrkesutbildningar, där sannolikheten att kunna maximera anslaget är som störst. *Utredningen föreslår att regeringen inleder en översyn av finansieringssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå i syfte att skapa bättre förutsättningar för långsiktig planering av utbildningen och profilering av lärosätena.*

Vad gäller det statliga anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå, även kallat basanslaget, kan universitet och högskolor själva bestämma hur det ska användas och fördelas och det kan på så vis utgöra en väsentlig del av lärosätenas verktyg för den interna ledningen och styrningen. Utöver basanslaget finansieras som ovan nämnts forskningen även med bidrag från forskningsråd och andra externa finansiärer. Som en följd av statens satsningar i de senaste forskningspropositionerna har lärosätenas forskningsintäkter ökat starkt de senaste åren. Parallellt med detta har de externa bidragen från andra forskningsfinansiärer också ökat. Flera av dessa finansiärer ställer samtidigt krav på att lärosätena själva finansierar en del av forskningsprojekten med basanslaget, så kallad samfinansiering. Den nuvarande fördelningen av basanslag och externa medel i kombination med kraven på samfinansiering begränsar lärosätenas möjligheter till att fatta strategiska beslut och göra interna prioriteringar av verksamheten. *Utredningen föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att öka basanslagets andel av den totala statliga forskningsfinansieringen i syfte att öka lärosätenas ekonomiska förutsättningar för strategisk ledning och profilering samt att regeringen instruerar statliga forskningsfinansiärer att minska kraven på samfinansiering av forskningsprojekt.*

Kollegialitet och linjestyrning

Kollegialitet är en grundläggande komponent i ledningen av universitet och högskolor. Begreppet lämnas ofta odefinierat, men det finns några huvudprinciper att ta fasta på, nämligen kritisk granskning och *peer review*, det kritiska samtalet mellan kollegor och kollegiala ledarval. Beslut ska enligt dessa principer utgå från

sakligt grundad kunskap som utsatts för prövning, utvärdering och kritik. Förespråkare för kollegialitet som ledningsmodell framhåller vikten av kollegialt beslutsfattande i kollegiala ledningsorgan.

En annan grundprincip för kollegialitet som ledningsmodell är kollegiala ledarval. Linjeorganisationens chefer ska enligt denna princip väljas av kollegiet/medarbetarna utan inblandning från överordnad chef. En fråga i sammanhanget är vad som menas med kollegiet. Det kan definieras olika beroende på vad kollegiet ska ha för befogenheter, mer eller mindre snävt, dvs. endast omfattande kollegor med doktorsexamen, eller vidare och omfattande alla lärare och forskare, eller alla medarbetare.

Genom kollegialt inflytande och kollegialt beslutsfattande kan den kunskap och erfarenhet som kollegiet/medarbetarna har tillgodos göras i ledningen av verksamheten. Kollegiala organ kan i jämförelse med en enskild ledare fånga upp fler åsikter och argument. Det kritiska samtalet där olika alternativ kan vägas mot varandra är en tillgång inför olika beslut. Kollegialt valda ledare har rimligen en god kännedom om verksamheten de ska leda. De är vanligen också välkända och betraktas som representanter för kollegiet/medarbetarna. Därmed åtnjuter de ofta en större legitimitet bland kollegiet/medarbetarna än en helt och hållet uppifrån utsedd chef.

Det finns emellertid också svagheter med den kollegiala ledningsmodellen. Kollegiala organ och kollegialt valda ledare kan ha svårt att fatta beslut som innebär större förändringar. Ledamöterna/cheferna är valda av ett kollegium som förväntar sig att de beslut som fattas inte ska innebära problem och oönskade förändringar. Kollegiala beslutsorgan kan få särskilt svårt att fatta riktiga beslut om det kritiska och kunskapsbaserade samtalet inför beslut får ge vika för en intressebaserad argumentation från ledamöterna. Dessa svårigheter ökar om det dessutom anses att viktiga beslut ska fattas i enighet. Konsensus och konservatism, och därmed bristande handlingskraft, kan komma att präglade den kollegiala ledningen.

Kollegialitet och linjestyrning betraktas ibland som motsatser men av de flesta som komplementära ledningsmodeller. Med linjen avses här lärosätenas chefshierarki med rektor, dekaner och prefekter och motsvarande befattningar med andra benämningar. Vid sidan av dessa finns också kollegialt sammansatta nämnder och styrelser av olika slag. Frågan är hur ansvar och befogenheter ska fördelas mellan linjeorganisationen och de kollegiala organen.

Det är utredningens uppfattning att kollegialitet och linjestyrning kompletterar varandra och att de tillsammans utgör ryggraden i ledningsfunktionerna vid alla lärosäten. I universitets och högskolors styrdokument bör principerna för ansvars- och mandatfördelningen mellan linjeorganisationen och de kollegiala organen vara klarlagda. Kollegialitetens centrala bidrag är den kunskap och kompetens som kollegiet/medarbetarna har. Linjeorganisationen bidrar med ett strategiskt akademiskt ledarskap och ett ramverk för beslut i frågor som inte kan behandlas eller är mindre lämpliga för behandling i kollegiala organ.

Utredningens förslag rörande kollegialitet och linjestyrning syftar inte till att stärka den ena ledningsmodellen på bekostnad av den andra. Syftet är att klargöra och stärka båda dessa komponenter i ledningen av lärosätena. Lärosätena måste själva överväga principerna för ansvars- och mandatfördelning och i arbets- och delegationsordningar fastställa hur beredning av och beslut i olika ärenden ska fördelas mellan de kollegiala organen och linjeorganisationen. *Utredningen föreslår att lärosätena klargör principerna för ansvars- och mandatfördelning mellan kollegiala organ och linjeorganisationen samt att de kollegiala organens uppdrag utformas så att kollegiets och medarbetarnas kompetens och kunskap kan tillvaratas i ledningen av lärosätet.*

Organisation och ledningsstrukturer

Utredningen har gjort en genomgång av organisationen och ledningsstrukturerna vid de 31 statliga och ytterligare tre lärosäten. I samband med autonomireformen 2011 infördes en bestämmelse i högskoleförordningen om att lärosätets styrelse ska besluta om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.

Utredningens kartläggning visar att det vid alla lärosäten finns någon form av central nämnd eller fakultetsnämnd som ansvarar för utbildning och/eller forskning. De avregleringar av den interna organisationen som autonomireformen 2011 innebar har sålunda inte medfört att universitet och högskolor avskaffat fakultetsnämnder eller motsvarande organ. Däremot har i vissa fall föränd-

ringar av nämndernas beslutsbefogenheter genomförts. Fakultetsnämnden beslutar oftare om resursfördelning i de fall den ligger i linjen och ansvarar för genomförandet av utbildningen och forskningen. Då nämnden ligger vid sidan av linjen har den i första hand ett mer övergripande kvalitetsansvar och beslutar i regel inte om resursfördelning.

Det varierar mellan lärosäten hur pass stor reell makt dekanerna upplever sig ha. En generell iakttagelse är att det formella mandatet sällan är kopplat till det reellt upplevda. Trots att dekanen inte har eget formellt beslutsmandat så innebär det faktum att dekanen är ordförande i fakultetsnämnden/motsvarande och fakultetens främsta företrädare (där fakultet som organisatorisk enhet finns) att dekanen har ett stort reellt mandat. Hur detta utövas och vilket mandat som dekanen i praktiken tar sig är i hög grad kopplat till traditioner vid lärosätet och dekanens personliga egenskaper. Att föredra vore om det akademiska uppdraget och mandatet tydliggjordes och kommunicerades, vilket skulle klargöra ansvarsfördelningen och öka överensstämmelsen mellan formella och informella styrssystem.

Många universitet och högskolor har olika former av rådgivande organ med lärare och forskare för samråd i lärosätesövergripande frågor. En anledning som angivits för att inrätta denna typ av grupper är att ledningen inte anser att de kollegiala organen såsom fakultetsnämnd/motsvarande är tillräckligt användbara för denna typ av frågor. Användandet av de centralt placerade rådgivande grupperna kan bidra till en bättre kontakt mellan linjeorganisationen och kollegiet/medarbetarna trots att lärarna och forskarna i gruppen inte utses genom val.

Alla lärosäten är organiserade i institutioner eller motsvarande enheter med annan beteckning. Vid fem lärosäten finns institutionsstyrelser. Beslutsbefogenheterna för dessa styrelser varierar. Övriga lärosäten har någon form av så kallat prefektstyre vid institutionerna, med eller utan ett rådgivande eller beredande institutionsråd. Vid lärosäten med prefektstyre där kollegiet/medarbetarna inkluderas i beredningsprocesser inför beslut är upplevelsen av reellt inflytande över besluten hög.

Det finns en variation i hur beslutande institutionsstyrelser fungerar. Lärare och forskare som utredningen talat med upplever att den beslutande institutionsstyrelsen inte ger möjlighet till något reellt inflytande över innehållet i frågorna som beslutas. De beslut

som läggs fram vid sammanträdena är i princip färdigbearbetade och det finns litet utrymme för justeringar. Det finns emellertid även beslutande institutionsstyrelser där ledamöterna upplever ett reellt inflytande genom att de involverats i beredningsprocesser där arbetsgrupper tagit fram förslag till beslut.

Beredning och beslutsbefogenheter i linjeorganisationen och kollegiala organ

En majoritet av de personer som utredningen intervjuat har erfarenheter av att kollegialt sammansatta beslutsorgan har svårt att göra prioriteringar när det gäller exempelvis resursfördelning, organisationsförändringar eller att lägga ned en del av verksamheten. Utredningen har fått ett flertal beskrivningar av hur starka kollegiala strukturer snarast verkar konserverande. Flera har framfört att ledamöter i kollegiala organ har svårt att lyfta blicken och låta bli att representera egna intresseområden. Utredningen har också talat med dem som vittnar om motsatsen och ger en positiv bild av hur den kollegiala ledningsmodellen fungerar i verkligheten. Det är dock en liten minoritet av de intervjuade som gett en sådan positiv beskrivning.

Som konstaterats ovan har alla lärosäten någon form av kollegiala samråd och organ. Det finns emellertid en stor variation vad gäller skillnader mellan formella och informella besluts- och beredningsprocesser och maktbefogenheter. Detta är problematiskt eftersom det innebär att organisationen brister i transparens och tydlighet. Vid de lärosäten där det formella mandatet överensstämmer med hur mandatfördelningen upplevs i praktiken finns en mycket större samstämmighet mellan ledningsfunktionerna på olika nivåer. Denna samstämmighet anses förbättra ledning och styrning på olika nivåer inom lärosätet.

Kartläggningen av de kollegiala organens mandat vid landets lärosäten visar att granskning och bedömning av kvaliteten i utbildningen och forskningen är en central uppgift. Utredningen anser, i enlighet med vad som redan sker vid många lärosäten, att detta bör vara en huvuduppgift för de kollegiala organen. Som nämnts ovan har det visat sig särskilt svårt för kollegiala organ att fatta proaktiva och strategiska beslut om fördelning av resurser, nysatsningar likaväl som nödvändiga besparingar och indragningar. Av denna

anledning anser utredningen att beslut om resursfördelning ska fattas i linjeorganisationen.

Det finns en rad viktiga frågor där lärosätena bör överväga om beslut ska tas i linjeorganisationen eller i kollegiala organ. Exempel på sådana frågor, förutom den redan nämnda om resursfördelning, är verksamhetsplan, budget, organisatoriska förändringar och inrättande av akademiska anställningar. Utredningens generella ställningstagande är utformat mot bakgrund av de kollegiala organens omvittnade svårigheter med att besluta i många frågor. *Utredningen föreslår att beslut i regel fattas i linjeorganisationen, viktigare beslut först efter beredning i kollegiala organ, att kollegiala organ ges ansvar för granskning och bedömning av kvaliteten i utbildningen och forskningen och att beslut om resursfördelning fattas i linjeorganisationen, efter beredning i kollegiala organ.*

Utredningen menar vidare att beredningen av de beslut som ska tas i linjen måste formaliseras på ett sådant sätt att kollegialt inflytande och studentinflytande garanteras. Lärosätena bör därför säkerställa detta inflytande genom att i arbets- och delegationsordningar specificera vilka beslut som ska beredas, och hur, innan de formella besluten fattas. Hur makt och avgörande inflytande i praktiken fördelas mellan linjen och kollegiala organ bestäms inte enbart av var de formella besluten tas utan i hög grad av beredningsprocessen och hur förslagen till beslut tas fram. Utredningen vill vidare understryka vikten av transparens och tydlighet i den formella organisationen uttryckt i arbetsordningar och övriga styrdokument. *Utredningen föreslår att lärosätena säkerställer kollegialt inflytande och studentinflytande genom tydliga och formaliserade beredningsprocesser och att lärosätena utformar en beslutsstruktur där formellt och reellt mandat på ett tydligt sätt överensstämmer.*

En konsekvens av förslaget om att viktigare beslut i regel ska tas i linjeorganisationen är att prefektstyre är att föredra framför beslutande institutionsstyrelser. *Utredningen föreslår att de universitet som har beslutande institutionsstyrelser överväger att införa prefektstyre.*

Beredning och beslut i strategiska frågor

Utredningen har genomfört en kartläggning av hur frågor bereds och beslutas inom tre viktiga områden, organisering av verksamheten, resursfördelning och strategiska rekryteringar.

Beslut om organisationen fattas av lärosätets styrelse eller relativt högt upp i ledningsorganisationen. Organisationsförändringar betraktas som strategiska frågor och hanteras genom grundliga beredningsprocesser. Trots omfattande utredningar och förankringsprocesser är det vanligt att förslag om förändrad organisation är kontroversiella och svåra att genomföra, särskilt vid de fyra största universiteten. Starka fakulteter och institutioner vill inte förlora sin ställning i en omorganisation. Självständiga enheter värnar också om sina egna administrativa rutiner även om dessa skiljer sig från andras och därigenom försvårar samarbeten över fakultets- och institutionsgränserna. *Utredningen föreslår att styrelserna tydligare tar ansvar för att skapa en ändamålsenlig och lämpligt avgränsad organisationsstruktur, även om eventuella förändringar inte tillstyrks av alla berörda parter och att lärosätesledningarna bevakar enhetlighet i administrativa rutiner mellan fakulteter och institutioner så att variationer inte försvårar samarbeten över gränserna.*

Utredningens kartläggning av resursfördelningen visar en relativt stor variation. Styrelsen beslutar om den övergripande fördelningen inklusive medel för rektors strategiska satsningar. Styrelsen eller rektor fördelar sedan medel till verksamheten. Det finns en betydande variation i avsättningen av strategiska medel till rektor och ett allmänt motstånd mot att avsätta strategiska medel till dekaner och prefekter. Resursfördelningen baseras i stor utsträckning på föregående års fördelning och i mindre utsträckning med hänsyn till hur den effektivt ska kunna bidra till att verksamhetens mål uppnås. *Utredningen föreslår att universitet och högskolor utformar tydliga principer för och följer upp den interna resursfördelningen och att resurser avsätts till de akademiska ledarnas förfogande, inte enbart till rektor utan även till dekaner och prefekter.*

Utredningen har kartlagt hur rekryteringen av lektorer och professorer hanteras. Förslag om utlysning och ämnesinriktning kommer vanligen från institutionsnivån och beslut fattas på fakultetsnivån eller av rektor. Det finns en stor medvetenhet om hur strategiskt viktiga rekryteringsfrågorna är för lärosätets

utveckling. Den initiala hanteringen på institutionsnivå har dock stor inverkan på rekryteringen, och det finns en risk för att institutionens och medarbetarnas egna prioriteringar blir styrande med för mycket av återbesättningar och internrekryteringar som följd. *Utredningen föreslår att lärosätena använder rekryteringar som ett verktyg för strategisk utveckling av verksamheten mot de uppsatta målen och att strategiska rekryteringar betraktas som en viktig uppgift för ledningsorganen samt att ämnesinriktning vid strategiska rekryteringar utformas med utgångspunkt i lärosätets strategi och på tillräckligt hög nivå i organisationen för att eliminera påverkan av olika personliga kopplingar till eventuella interna kandidater och öka antalet externa rekryteringar.*

Två grupper av lärosäten

Med utgångspunkt i utredningens frågeställningar kan Sveriges universitet och högskolor, på en övergripande nivå, delas upp i två huvudgrupper, de "äldre" universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm i en grupp och övriga lärosäten i en annan. Ledning och styrning har i stora drag olika utformning vid dessa två grupper.

Gemensamt för de fyra äldre universiteten är den stora omfattningen av verksamheten organiserad i fakulteter med ett stort antal institutioner. Fakulteterna har en stark ställning. Verksamheten är mycket decentraliserad. Det finns en stark tradition av kollegialt beslutsfattande och även av kollegialt valda ledare. Institutionsstyrelser och fakultetsnämnder är med något undantag beslutande och det är regel med val och rösträkning vid hörande inför nominering av rektor.

Gruppen övriga lärosäten är mer heterogen men visar ändå inbördes likheter vad avser ledning och styrning. Det gäller den mindre graden av decentralisering, närheten mellan lärosätesledningen och institutionerna och mindre betoning på traditioner av kollegialt beslutsfattande och kollegiala ledarval. Flera lärosäten inom gruppen saknar fakultetsnivån som en organisatorisk enhet, men när den finns är det ändå en nära kontakt mellan ledningen och institutionerna. Med ett par undantag har samtliga lärosäten inom denna grupp infört prefektstyre. Kollegiala ledarval liksom val och rösträkning vid hörande inför nominering av rektor är ovanligt.

De akademiska ledarnas situation

En förbättring av de akademiska ledarnas situation är bland de viktigaste åtgärderna för att utveckla ledningen av verksamheten vid universitet och högskolor. Ett arbete pågår och behoven av förbättringar ser mycket olika ut vid olika lärosäten. Utredningen behandlar särskilt prefekterna, men mycket av det som sägs om dem gäller även andra ledare som till exempel dekaner.

Många prefekter saknar ett tydligt uppdrag att utveckla institutionens verksamhet. Uppdraget är administrativt och förvaltande snarare än akademiskt och strategiskt. Prefekten har dessutom såväl ett begränsat ekonomiskt manöverutrymme som ett svagt administrativt stöd. Utredningen rekommenderar lärosätena att uppmärksamma prefekternas situation och vidta ett antal åtgärder. Det handlar om ett tydligt akademiskt uppdrag, befogenheter att driva utvecklingen framåt, ett adekvat administrativt stöd, utbildning och tydliga personliga villkor.

Prefekten bör ges tydliga beslutsbefogenheter vad avser till exempel bemanning, arbetsledning och ekonomi även vid lärosäten med beslutande institutionsstyrelser. Med bemanning avses här teknisk-administrativ personal samt juniora och tidsbegränsade anställningar inom utbildning och forskning, men inte seniora akademiska anställningar som lektor och professor, vilka bör beredas och beslutas huvudsakligen ovanför institutionsnivån. *Utredningen föreslår att akademiska ledare som prefekter och dekaner ges ett tydligt akademiskt uppdrag och tillräckliga beslutsbefogenheter vad avser till exempel bemanning, arbetsledning och ekonomi och att ekonomiska resurser avsätts till dessa ledares förfogande.*

Det administrativa stödet till prefekter, i någon mån även dekaner, är mycket ofta otillräckligt. Särskilt personalfrågorna kan bli mycket betungande, och de kräver expertis till prefektens stöd. *Utredningen föreslår att lärosätena säkerställer att akademiska ledare, särskilt prefekter, ges ett adekvat administrativt stöd, framför allt vad gäller arbetsgivarrollen och personaladministration.*

Rekrytering av akademiska ledare som dekaner, prefekter och motsvarande kan ske på mycket olika sätt, genom att ledarna utses av överordnad chef, genom kollegiala val eller genom någon mellanform eller kombination av dessa båda alternativ. Oavsett hur detta är organiserat anser utredningen att överordnad chef måste

kunna säga nej till kandidater som bedöms olämpliga. *Utredningen föreslår att akademiska ledare utnämns av överordnad chef och att utnämningen föregås av någon form av samråd med överordnad chef, eller eventuellt ett rådgivande hörande av kollegiet/medarbetare.*

De personliga villkoren utöver uppdragstilläggets storlek, dvs. i vilken utsträckning uppdragstillägget får behållas som lön, samt annat stöd efter uppdragets avslutande, som forskningstid och extra resurser, fastställs ofta mot slutet av uppdragstiden. Det bör istället göras i samband med utnämningen, och beslutet bör föregås av en diskussion eller förhandling med ledaren. Behoven och önskemålen kan variera stort. Det bör finnas en klar idé om ledarens framtid efter uppdragets avslutande. *Utredningen föreslår att ledarna ges utbildning och tydliga personliga villkor och att personliga villkor rörande uppdragstilläggets storlek och förlängning samt andra former av stöd, till exempel extra forskningstid, förhandlas och beslutas i samband med utnämningen.*

Ett utökat mandat och större beslutsbefogenheter för de akademiska ledarna aktualiserar frågan om ansvarsutkrävande. Även om utgångspunkten är att ledarna kommer att sköta sitt uppdrag på ett bra sätt måste det finnas en möjlighet att utkräva ansvar av de som inte gör det. Det kan i vanliga fall handla om någon form av bedömning eller utvärdering, under eller mot slutet av en ledares mandatperiod och särskilt inför ett eventuellt omförordnande, och betraktas som en naturlig del av ledningsuppdraget. Vad det handlar om för de ledare som inte anses fungera optimalt är i första hand uteblivit omförordnande på uppdraget eller i allvarigare fall avslutande av uppdraget i förtid. Det kan vara lämpligt att lärosätena på något sätt i relevanta styrdokument fastställer rutiner för sådant ansvarsutkrävande. *Utredningen föreslår att lärosätena utarbetar former för ansvarsutkrävande, till exempel genom någon form av bedömning eller utvärdering inför omförordnande av ledare som prefekter och dekaner.*

Jämställdhet bland akademiska ledare

Utredningen har inte haft möjlighet att utveckla frågan om jämställdhet närmare men kan dock redovisa några siffror avseende könsfördelningen inom olika kategorier av ledare.

När det gäller universiteten är könsfördelningen bland rektorerna jämn och vad gäller de fyra äldre universiteten leds tre av kvinnor. Vid högskolorna är rektorerna som är kvinnor i majoritet. Andelen kvinnor och män ligger inom det 40–60 procent intervall som ofta anses acceptabelt i sammanhanget, men är relativt nära gränsen; kvinnor utgör 59 procent av rektorerna. Könsfördelningen bland dekaner, inklusive prodekaner, är jämn, men dataunderlaget är ofullständigt. Bland prefekter finns en majoritet män, 63 procent, men avståndet till jämställdhetsintervallets gränser, 40–60 procent, är inte så stort. Ifall samtliga kvinnor och män summeras i de olika kategorierna visar det sig att könsfördelningen bland akademiska ledare vid Sveriges lärosäten – enligt utredningens enkätundersökning till lärosätena – hamnar exakt på jämställdhetsintervallets gränser, 40 procent kvinnor och 60 procent män. Vad gäller ledare på prefektnivå finns en övervikt av män, men bland de högsta ledarna – rektorerna – finns en övervikt av kvinnor.

Könsfördelningen bland professorerna är fortfarande ojämn, 25 procent kvinnor. Den låga andelen professorer kan även i ett ledningsperspektiv bli problematisk i framtiden eftersom de akademiska ledarna oftast rekryteras från professorskåren. Ifall andelen kvinnor i professorskåren förblir på en låg nivå finns en uppenbar risk för ett kommande bakslag i könsfördelningen bland de akademiska ledarna. *Utredningen föreslår att lärosätena intensifierar ansträngningarna att öka andelen kvinnor bland professorerna i syfte att säkerställa framtida jämställdhet bland de akademiska ledarna.*

Styrelsens uppgifter och sammansättning

Statliga universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter under regeringen. Ett visst mått av självständighet är särskilt uttalat för universitet och högskolor. Utifrån detta konstaterande ska det inte vara nödvändigt med ett alltför intensivt samröre mellan regeringen och lärosätena. Kontakten mellan regeringen och rektor/styrelse behöver ändå förbättras anser många tillfrågade rektorer och styrelseordförande. *Utredningen föreslår att nya styrelseordförande inbjuds till åtminstone ett samtal med ministern eller statssekreteraren samt att rektor varje år inbjuds till ett enskilt*

samtal med statssekreteraren, alternativt ministern eller chefen för universitets- och högskoleenheten.

Styrelsen har enligt högskolelagen inseende över lärosätets alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. Det är vidare reglerat vilka beslutsbefogenheter styrelsen har, vilka frågor som ska avgöras av rektor samt vilka beslut som ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen ska besluta i frågor av principiell vikt. Det finns dock många frågor där det är oklart om de bör beslutas av styrelsen eller ej. *Utredningen föreslår att varje styrelse under inledningen av sin mandatperiod tar upp styrelsens beslutsmandat till diskussion, särskilt vilka frågor som kan anses vara av principiell vikt och att regeringen tar upp och diskuterar styrelsens och rektors inbördes roller och befogenheter under utbildningen av nya rektorer, styrelseordförande och styrelseledamöter.*

Ett antal styrelseordförande vittnar om att enskilda styrelseledamöter ofta uppträder som representanter för särskilda intressen trots att alla ledamöters uppgift är att se till hela lärosätets bästa. Utredningen menar att många styrelseledamöters felaktiga syn på sin uppgift sammanhänger med beteckningarna allmänrepresentanter, lärarrepresentanter och studentrepresentanter. *Utredningen föreslår därför att formuleringarna i högskoleförfattningarna om att lärarna och studenterna har rätt att vara representerade i styrelsen ersätts med formuleringar om att lärarna och studenterna har rätt att utse ledamöter i styrelsen.*

Styrelserna för statliga universitet och högskolor består i dag av 15 ledamöter: rektor, tre lärare, tre studenter och åtta ledamöter utsedda av regeringen däribland styrelsens ordförande. Mot bakgrund av den variation i storlek och uppdrag som finns bland universitet och högskolor finns ett behov av en flexibilitet även vad gäller styrelsernas sammansättning, storlek och kompetensprofil. *Utredningen föreslår att styrelsen ska omfatta 7 till 15 ledamöter inklusive ordföranden och rektor.*

Förslag till styrelseordförande och sådana styrelseledamöter som ska utses av regeringen lämnas i dag av en nomineringsgrupp bestående av landshövdingen i det län där lärosätet har sin verksamhet, en person med god kännedom om lärosätet och en student. *Utredningen föreslår att regeringen utser en nomineringsgrupp för varje lärosäte, att varje nomineringsgrupp ska bestå av två personer; en*

person utses direkt av regeringen och en person efter förslag från respektive lärosätes styrelse; den av styrelsen föreslagna personen till nomineringsgruppen ska ha god kännedom om lärosätets verksamhet men får inte vara styrelseledamot eller ha sin dagliga verksamhet vid lärosätet.

Förslag till och anställning av rektor

Rektor anställs av regeringen efter förslag av styrelsen. Ansvar för rekryteringsprocessen ligger hos styrelsen och styrelseordföranden. Styrelsen fastställer en kravprofil och tillsätter en rekryteringskommitté som arbetar med att ta fram kandidater. Innan styrelsen lämnar sitt förslag till regeringen ska den enligt högskoleförordningen höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt.

Hörandet kan ske på mycket olika sätt och det kan resultera i ett kvalitativt omdöme eller ett röstresultat som i praktiken avgör vem som till slut anställs som rektor. En kontroversiell fråga är huruvida en eller flera kandidater ska bli föremål för hörande. Att minst två kandidater presenteras för hörande var tidigare vanligast och betraktas vid de äldre universiteten som normalt.

Argumenten för och emot en respektive flera kandidater till hörande är många. En stor majoritet av de intervjuade rektorerna och styrelseordförandena är tveksamma eller negativa till att lämna fler än en kandidat till hörande. En effekt av att lämna fler kandidater till hörande är att välmeriterade kandidater drar tillbaka sin ansökan eller intresseanmälan inför en sådan procedur. Deras position i nuvarande anställning undermineras i samma ögonblick som det blir känt att de kandiderar till ett annat arbete. De står därför till förfogande som kandidater bara så länge deras kandidatur kan förbli konfidentiell. Utredningens bedömning är att förlusten av högt kvalificerade kandidater talar emot hörande av fler än en kandidat. *Utredningen föreslår att styrelsen endast lämnar en rektorskandidat till hörande och att omröstning med redovisning av röstresultat i siffror inte ska förekomma samt att lärare, övriga anställda och studenter antingen involveras i rekryteringskommittén eller får tillfälle att lämna sina synpunkter innan kandidaten presenteras för hörande.*

Vid rekrytering av myndighetschefer till statliga myndigheter gäller enligt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:400) sekretess men den gäller inte vid anställning av universitets- och högskolerektorer. Utredningen anser att sådan sekretess bör införas också vid rektorsrekryteringar, fram till hörandeförfarandet. *Utredningen föreslår att sekretess ska gälla vid rektorsrekrytering på samma sätt som vid rekrytering av myndighetschefer vid andra statliga myndigheter, samtidigt som sekretessen ska kunna hävas för den eller de kandidater som lämnas till hörande.*

Liksom andra myndighetschefer kan rektorer inte formellt räkna med tillsvidareanställning efter uppdraget. I motsats till de senare omfattas emellertid inte rektorer av förordningen om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning (avgångsförmånsförordningen). Utredningen *Myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81) har föreslagit att rektorerna jämsställs med övriga myndighetschefer, i vilket Ledningsutredningen instämmer. *Utredningen föreslår att regeringen ändrar avgångsförmånsförordningen så att den behandlar rektorerna på samma sätt som övriga myndighetschefer.*

Summary

Sweden's universities¹ today have a greater responsibility than before for independently organising their operations, they control increased resources that need to be used efficiently to achieve high standards, there are greater requirements on the adoption of a clear profile for higher education and research, and they are subject to greater domestic and international competition. In order to meet these challenges, management and governance within the universities need to be developed and improved. This can happen in a number of different ways. The Commission of Inquiry has not had any preconceived notion about what should be changed and has instead chosen to empirically map how the management functions currently appear and then identify strengths, weaknesses and proposed changes. The bulk of the proposals are addressed to the universities, a smaller proportion for the Swedish Government. The Commission's basic outlook is that an expansion of national regulation should be avoided and that the universities' opportunities to determine their own management functions should be safeguarded. The Commission's proposed statutory changes thus encompass a limited number of amendments to existing acts and ordinances.

Economic conditions for management and governance

The universities' operations are funded by central government appropriations, grants from external research funding bodies and fees from such activities as contract education. The central government appropriations for universities are made up of two

¹ Including university colleges.

separate appropriations: one for first-cycle and second-cycle courses and study programmes and one for research and third-cycle courses and study programmes. The former is based on performance metrics for educational volume. Variations in the government funding for education over the course of relatively short periods and with relatively little notice make it difficult to plan operations. In addition, this funding system's quantitative basis in the reporting of full-time equivalent students and annual performance equivalents does not incentivise improvements to quality or to the adoption of a profile. This leads to the standardisation of the total range of courses and study programmes offered throughout Sweden as the universities concentrate on similar courses and study programmes, for example certain vocational study programmes, which provide the best opportunity to maximise the appropriation. *The Commission proposes that the Government institutes a review of the funding system for first-cycle and second-cycle courses and study programmes with the aim of creating better conditions for the long-range planning of courses and study programmes and for the adoption of a profile by the universities.*

With regard to the basic government appropriation for research and third-cycle courses and study programmes, the universities are able to themselves determine how this is to be used and allocated and it may thus constitute an important part of the universities' internal management and governance toolbox. In addition to the basic appropriation, research is, as noted above, also funded with grants from research councils and other external funding bodies. As a consequence of central government investment in the latest research bills, the universities' research income has increased sharply in recent years. In parallel with this, external grants from other research funding bodies have also increased. At the same time, several of these bodies demand that the universities themselves provide a proportion of the research projects' funding from the basic appropriation, which is known as joint funding. The current allocation of basic appropriations and external grants, combined with the requirements for joint funding limit the universities' opportunities to make strategic decisions and prioritise operations internally. *The Commission proposes that the Government takes action to increase the proportion of total public research funding made up of the basic appropriation with the aim of*

improving conditions in the universities for strategic management and the adoption of profiles and that the Government instructs central government research funding bodies to reduce the requirements for joint funding of research projects.

Collegiality and line management

Collegiality is a fundamental component of the management of universities. The term is often left undefined, but there are some main principles to bear in mind, namely critical review and peer review, the critical conversation between colleagues and the collegial election of leaders. According to these principles, decisions are to be based on facts that are subject to examination, evaluation and critique. Proponents of collegiality as a management model point out the importance of collegial decision-making in collegial management bodies.

Another fundamental principle of collegiality as a management model is collegial election of leaders. In accordance with this principle, line managers are to be chosen by colleagues/employees without a superior manager being involved. In this context, one question is who these colleagues are. This varies depending on what expertise the group of colleagues are to have, more or less narrow, i.e. only encompassing those with doctorates, or wider and encompassing all teachers and researchers, or all employees.

Thanks to collegial influence and decision-making, the knowledge and experience of employees can be brought to bear in the management of the organisation. Compared to an individual leader, collegial bodies can capture a greater number of opinions and arguments. The critical conversations in which different options are weighed up against one another are assets when faced with various decisions. Leaders chosen by their colleagues likely have good knowledge of the organisation they are to head. They are also usually well-known and regarded as the colleagues' representatives. Consequently, they often have greater legitimacy among employees than a manager entirely appointed from a superior organisational level.

However, the collegial management model also has its shortcomings. Collegial bodies and leaders chosen by their colleagues may have difficulty making decisions that involve major

changes. Representatives/managers are chosen by colleagues who expect that the decisions made will not involve problems and unwanted changes. Collegial decision-making bodies can find it particularly difficult to make correct decisions if the critical and evidence-based conversation ahead of the decision has to yield to an argument based on the interest of their constituents. These shortcomings become greater if it is also the case that important decisions are to be made consensually. Consensus and conservatism, and thus a lack of action, may come to characterise collegial management.

Collegiality and line management are sometimes regarded as opposites, but the majority regard them as complementary management models. The 'line' here is the universities' management hierarchy from the vice-chancellor, down through the deans, heads of department and other equivalent positions with other titles. Alongside these, there are also collegially composed committees and boards of various kinds. The question is how responsibility and powers are to be divided between the line organisation and the collegial bodies.

It is the Commission's understanding that collegiality and line management complement one another and together constitute the backbone of the management functions at all universities. The principles for the division of responsibility and authority between the line organisation and the collegial bodies should be set out clearly in universities' governance documents. Collegiality's key contribution is the knowledge and expertise of the colleagues. The line organisation contributes a strategic and academic leadership as well as a framework for decision-making in questions that cannot be dealt with in collegial bodies or that are less appropriate for such a context.

The aim of the Commission's proposals concerning collegiality and line management is not to strengthen one form of management model at the expense of the other. The aim is to clarify and strengthen both these components in the management of universities. The universities must themselves consider the principles of the division of responsibility and authority and set out in their procedural and delegation rules how the decision-making process in different cases is to be distributed between the collegial bodies and the line organisation. *The Commission proposes that the*

universities clearly set out the principles for the division of responsibility and authority between collegial bodies and the line organisation and that the collegial bodies' roles are designed in a way that allows employees' expertise and knowledge to be utilised in the management of the university.

Organisational and management structures

The Commission has conducted a review of the organisational and management structures at the 31 public universities and a further three higher education institutions. In conjunction with the autonomy reform of 2011, a provision was introduced into the Higher Education Ordinance that the university's board is to decide on a set of procedural rules with more important regulations concerning its overarching organisation, delegation of decision-making powers, administration of cases and other organisational structures.

The Commission's review indicates that there exists some form of central committee or faculty committee responsible for education and or research at all universities. Accordingly, the deregulation of the internal organisational structure implemented in the autonomy reform of 2011 has not led to the universities having disbanded faculty committees or equivalent bodies, but in some cases changes have been made to the committees' decision-making powers. The faculty committee more often makes decisions in those cases it is part of the line and is responsible for the implementation of education and research. When the committee is outside the line, it mainly has an overarching responsibility for quality and usually makes no decisions concerning the allocation of resources.

The amount of real power the deans perceive they have varies between universities. One general observation is that the formal authorization is rarely linked to that which is perceived in reality. Despite the dean not having their own formal decision-making authorization, the fact that the dean is the chair of the faculty committee/equivalent and the faculty's foremost representative (where the faculty exists as an organisational unit) means that they enjoy a considerable authority. How this is exercised and what

authority the dean adopts in practice is largely linked to the university's traditions and the dean's personal qualities. It would be preferable if the academic role and the authority were clearly set out and communicated, which would make the division of responsibility clear and increase the level of consistency between the formal and informal management systems.

Many universities have various forms of advisory bodies containing teachers and researchers to consult on issues concerning the whole university. One reason given for the establishment of this type of group is that the senior management does not believe the collegial bodies such as faculty committees/equivalent are sufficiently functional for this type of issues. The use of these centrally located advisory groups may contribute to improve contacts between the line organisation and employees, despite the teachers and researchers in the group not having been appointed via elections.

All universities are organised into departments or equivalent units with some other name. Five universities have decision making departmental boards. These boards' decision-making powers vary. Other universities' departments are governed in some form by the heads of department, with or without an advisory or preparatory departmental council. At the universities in this group the perception that the boards have real influence on decision-making is high where employees are included in the preparatory processes ahead of decision-making.

There is a variation in how decision-making departmental boards function. Teachers and researchers the Commission have talked to feel that the decision-making departmental board does not provide the opportunity for any real influence on the content of the issues involved. The decisions put to meetings have in principle been prepared in advance and there is little scope for making adjustments. Nevertheless, there are also decision-making boards with perceived real influence that are based on their members being involved in preparatory processes that involve working groups drawing up proposals.

Preparatory and decision-making powers in the line organisation and collegial bodies

A majority of the persons the Commission has interviewed have experienced collegially composed decision-making bodies as having difficulty choosing priorities with respect to, for example, allocation of resources, organisational changes or closing down parts of the organisation. The Commission has been given a number of statements indicating how strong collegial structures instead act to preserve what exists. Several have stated that members of collegial bodies have difficulty shifting their attention away from representing their areas of interest. The Commission has also spoken to people who testify to the contrary and paint a positive picture of how the collegial management model works in reality. However, only a small minority of those interviewed have provided such a positive description.

As established above, all universities have some form of collegial consultation and collegial body. However, there is a great deal of variation in terms of differences between formal and informal decision-making and preparatory processes and powers. This is problematic as it means that the organisation lacks transparency and clarity. At the universities where the formal authorization is consistent with how the allocation of authority is perceived in practice there is a greater harmony between the management functions at different levels. The Commission believes that this harmony improves management and governance at different levels within the university.

The review of the collegial bodies' authority at the country's universities shows that inspection and assessment of the quality of education and research is a central task. The Commission believes, in accordance with what has already taken place at many universities, that this should be a primary task for the collegial bodies. As mentioned above, it has been shown to be particularly difficult for collegial bodies to make proactive and strategic decisions about the allocation of resources, new investments and necessary savings and discontinuation of certain operations. For this reason, the Commission believes that decisions concerning resource allocation need to be made from within the line organisation.

There is a range of important issues about which the universities should consider whether decisions are to be made within the line

organisation or by collegial bodies. Examples of such issues, aside from that mentioned previously concerning resource allocation, are operational plans, budgets, organisational changes and the establishment of academic posts. The Commission's general conclusion follows from the collegial bodies' evident difficulties making decisions concerning many issues. *The Commission proposes that decisions be made, as a rule, within the line organisation, with more important decisions first having undergone a preparatory process in collegial bodies. It also proposes that collegial bodies be given responsibility for inspection and assessment of the quality of education and research and that decisions concerning resource allocation be made within the line organisation following a preparatory process in the collegial bodies.*

The Commission also argues that preparatory processes ahead of decisions that are to be made within the line must be formalised in a way that guarantees collegial and student influence. The universities should therefore ensure that this influence is possible by specifying in their procedural and delegation rules which decisions are to be subject to preparatory processes and how these are to take place prior to the formal decision-making. How power and decisive influence is distributed in practice between the line and collegial bodies is determined not just by where the formal decision is taken, but also largely by the preparatory process and how the proposal for the decision is drawn up. The Commission also wants to emphasise the importance of transparency and clarity in the formal organisation as expressed in the procedural rules and other governance documents. *The Commission proposes that the universities ensure collegial influence and student influence using clear and formalised preparatory processes and that the universities design a decision-making structure in which there is clear consistency between formal authorization and actual authority.*

One consequence of the proposal that more important decisions as a rule be made within the line organisation is that management by the heads of department is preferable to decision-making departmental boards. *The Commission proposes that those universities that have decision-making departmental boards consider the introduction of management by heads of department.*

Preparatory and decision-making processes concerning strategic issues

The Commission has conducted a review of preparatory and decision-making processes concerning three important areas: the organisation of operations, resource allocation and strategic recruitment.

Decisions concerning organisation are made by the university's board or at a high level within senior management. Organisational changes are regarded as strategic issues and are dealt with in painstaking preparatory processes. Despite extensive investigations and endorsement processes, it is common for proposals involving organisational changes to be controversial and difficult to implement, particularly in the four largest universities. Strong faculties and departments do not want to lose their status within an organisation. Independent units also safeguard their own administrative procedures, even when these differ from others and thus make collaboration across faculty and departmental boundaries more difficult. *The Commission proposes that the boards take on a more distinct responsibility for creating a purposeful and appropriate organisational structure, even in those cases where particular changes are not supported by all affected parties and that the universities monitor the consistency of administrative procedures between faculties and departments so that variations do not make collaboration across boundaries more difficult.*

The Commission's review of decision making processes regarding the allocation of resources indicates a relatively large variation. The board decides on the overarching allocation, including funds for the vice-chancellor's strategic investments. The board or the vice-chancellor then allocates funds to operations. There is significant variation in the allocation of strategic funds to the vice-chancellor and a general resistance to allocating strategic funds to deans and heads of department. The allocation of resources is largely based on the previous year's allocation and less consideration is given to how it will contribute effectively to achieving the organisation's goals. *The Commission proposes that universities come up with clear principles for and follow up the internal allocation of resources and that resources are put at the disposal of the academic leaders; not just the vice-chancellor, but also deans and heads of department.*

The Commission has reviewed how the recruitment of senior positions, such as lecturers and professors is managed. Proposals concerning advertisement and specialisation usually come from the departmental level and decisions are made at the faculty level or by the vice-chancellor. There is great awareness of how strategically important recruitment issues are to the university's development. However, the initial management at the departmental level has a major impact on the recruitment process and there is a risk that the department's and employees' own priorities end up governing the process, resulting in too much of filling already existing positions and of internal recruitment. *The Commission proposes that the universities use recruitment as a tool to strategically develop their operations towards the goals set, that strategic recruitment be regarded as an important task of senior management and that the specialisation when conducting strategic recruitment be set up on the basis of the university's strategy and at a sufficiently high level in the organisation that the impact of different personal links to any internal candidates is eliminated and that external recruitments are increased.*

Two groups of universities

Based on the Commission's review, Sweden's universities can, at an overarching level, be divided up into two main groups, with the "older" universities in Uppsala, Lund, Gothenburg and Stockholm in one and the other universities in another. In many respects, management and governance are structured differently in these two groups.

What the four older universities share is the large scope of their operations, organised into faculties with a large number of departments. The faculties have a strong position. Operations are very decentralised. There is a strong tradition of collegial decision-making and also of leaders being chosen by their colleagues. With one exception, the departmental boards and faculty committees have decision-making powers and it is a rule to have an election and the counting of votes at a hearing ahead of the nomination of a vice-chancellor.

The group containing the other universities is more heterogeneous, but still has some internal similarities with respect to management and

governance. This applies to the less extensive decentralisation, the proximity of senior management and the departments and less emphasis on traditions of collegial decision-making and collegial leadership elections. Several universities in this group lack the faculty level as an organisational unit, but when it exists there are still close contacts between senior management and the departments. With a couple of exceptions, all the universities in this group have, at the department level, introduced management by the heads of department. Collegial leadership elections are uncommon, as are elections and vote counting ahead of the nomination of vice-chancellors.

The academic leaders' situation

An improvement to the academic leaders' situation is among the most important measures for developing the management of operations at universities. Work is underway and the improvement requirements vary between different universities. The Commission is dealing in particular with the heads of department, but much of what is said about this group is also applicable to other leaders, for example deans.

Many heads of department lack a clear authorization to develop the department's operations. Their role is administrative rather than academic and strategic. The head of department also has both limited financial room for manoeuvre and weak administrative support. The Commission recommends that the universities pay attention to the heads of department's situation and implement a number of measures. This involves a clear academic role, the authority to drive development forward, adequate administrative support, training and distinct personal contract conditions.

The head of department should be given distinct decision-making powers with respect to, for example, staffing, labour management and finance, even at those universities that have decision-making departmental boards. What is meant here by staffing is technical administrative personnel and junior and temporary appointments within education and research, but not senior academic appointments such as lecturers and professors, the preparatory and decision-making processes for which should take place mainly above the departmental

level. *The Commission proposes that academic leaders such as heads of department and deans be given a distinct academic responsibility and sufficient decision-making powers with respect to, for example, staffing, labour management and finance and that financial resources be put at their disposal.*

The administrative support provided to heads of department, and to some extent also to deans, is very often insufficient. Human resource issues in particular can become very onerous and require expertise to support the head of department. *The Commission proposes that the universities ensure that academic leaders, particularly heads of department, be provided with adequate administrative support, primarily with respect to the role of employer and personnel administration.*

The recruitment of academic leaders such as deans, heads of department and the equivalent can take place in very different ways; through their appointment by a superior manager, through collegial elections or through some in-between form or a combination of the two. Regardless of how this is organised, the Commission believes that a superior manager must be able to say no to candidates considered inappropriate. *The Commission proposes that leaders be appointed by a superior manager and that the appointment be preceded by some form of consultation with a superior or potentially an advisory consultation with colleagues.*

Those personal contract conditions in excess of the assignment bonus, i.e. the agreed extent to which the supplement for the post may be retained as a salary, and other support following the end of the assignment, such as research support and other resources, is often laid down towards the end of the assignment period. This should instead be done at the same time as the appointment and the decision should be preceded by a discussion or negotiation with the leader. The needs and desires can vary greatly. There should be a clear idea about the leader's future following the conclusion of their assignment. *The Commission proposes that leaders be given training and clear personal contract conditions and that personal contract conditions regarding the supplement's size and extension and other forms of support be negotiated and decided on in conjunction with their appointment.*

An expanded responsibility and greater decision-making powers for the academic leaders raises the issue of accountability demands.

Even though the basic premise is that leaders will be carrying out their roles in a good way, there must be an opportunity to demand accountability from those who do not. In normal cases, this can involve some form of assessment or evaluation during or at the end of a leader's term of office, especially ahead of any re-appointment, and should be regarded as a natural aspect of the leadership role. What this involves for those leaders who are not considered to function optimally is primarily not to re-appoint them to the post or, in more serious cases, them being removed from the post prematurely. It may be appropriate for universities to set out in some way the procedures for such accountability assessments in relevant governance documents. *The Commission proposes that the universities draw up forms for assessing accountability, for example through some form of assessment or evaluation ahead of the re-appointment of leaders such as heads of department or deans.*

Gender equality among academic leaders

The Commission has not had the opportunity to develop the issue of gender equality in more detail, but is able to report some of the figures concerning gender distribution within various categories of leaders.

When it comes to the larger universities, the gender distribution among vice-chancellors is even and three of the four older universities are led by women. The majority of smaller universities have female vice-chancellors. The proportion of women and men is within the 40–60 % interval that is often considered acceptable in this context, but is relatively close to the limit; there are 59 % women among the vice-chancellors. The gender distribution among deans, including pro-deans is even, but the data is incomplete. The majority of heads of department are men (63 %), but the gap between this and the gender equality interval (40–60 %) is not that large. If all the women and men in all the different categories are added together, it appears that the gender distribution among academic leaders at Swedish universities – according to the Commission's survey – lands exactly on the limits of the gender equality interval; 40 % women and 60 % men. When it comes to leaders at the head of department level, there is a predominance of

men, but amongst the most senior leaders – the vice-chancellors – there is a predominance of women.

The gender distribution among professors is still unequal; 25 % women. From a leadership perspective, the low proportion of professors may also become a problem for the future as academic leaders are most frequently recruited from among professors. If the proportion of women professors remains at a low level, there is a clear risk of there being a future setback in the gender distribution among academic leaders. *The Commission proposes that the universities intensify their efforts to increase the proportion of female professors with the aim of ensuring future gender equality among academic leaders.*

The board's duties and composition

Public universities are administrative authorities subordinate to the Government. A certain degree of independence is especially pronounced in the case of universities. On this basis, it should not be necessary for the Government to have too much direct contacts with the universities. However, many of the vice-chancellors and chairpersons asked believe that contact between the Government and vice-chancellors/boards still needs to be improved. *The Commission proposes that new chairpersons be invited to at least one meeting with the Minister or the State Secretary and that vice-chancellors be invited each year to an individual meeting with the State Secretary, the Minister or the head of the Division for Higher Education.*

In accordance with the Higher Education Act, the board supervises all of the university's affairs and is responsible for its duties being fulfilled. There are also regulations governing the board's decision-making powers, which issues are to be decided by the vice-chancellor and which decisions are to be taken by people with academic or artistic competence. The board is to make decisions in matters of fundamental importance. However, there are many issues where there is uncertainty about whether or not they should be decided on by the board. *The Commission proposes that, at the beginning of its term of office, every board discuss the issue of its own decision-making responsibilities, in particular what issues*

that can be considered to be of fundamental importance and that the Government address and discuss the internal roles and powers of the board and the vice-chancellor during the training of new vice-chancellors, chairpersons and board members.

A number of chairpersons testify that individual board members often appear to act as representatives of specific interests, despite the duty of all members is to do what is best for the entire university. What the Commission means is that many board members' erroneous view of their own duty is bound up in the terms "public representatives", "teachers' representatives" and "students' representatives." *The Commission therefore proposes that the statements in the higher education statutes that teachers and students have the right to be represented in the board be replaced with statements that teachers and students have the right to appoint members of the board.*

The boards of the public universities currently consist of 15 members: the vice-chancellor, three teachers, three students and eight members appointed by the Government, among them the board's chairperson. Given the variation in the size and mission of different universities, there is also a need for flexibility in terms of the size, composition and competence profile of their boards. *The Commission proposes that the board consist of 7 to 15 members, including the chairperson and the vice-chancellor.*

When identifying new board members, proposals for chairpersons and those members that are to be appointed by the Government are currently submitted by a nomination group consisting of the county governor in the county in which the university is located, a person with good knowledge of the university and a student. *The Commission proposes that the Government appoint a nomination group for every university, that each nomination group consist of two people; one appointed directly by the Government and one appointed following proposals from the respective university's board; the person proposed to the nomination group by the board has to have good knowledge of the university's operations, but may not be a board member or conduct their day-to-day activities at the university.*

Proposals for and appointment of vice-chancellors

Vice-chancellors are appointed by the Government after being proposed by the university board. The board and its chairperson are responsible for the recruitment process. The board adopts a requirement profile and sets up a recruitment committee that works to identify candidates. In accordance with the Higher Education Act, before the board submits its proposal to the Government, it has to consult teachers, other employees and students in the way determined by the board.

This hearing can take place in very different ways and can result in a qualitative assessment or a vote that, in practice, decides who is finally employed as vice-chancellor. A controversial issue is whether more than one candidate are to be put forward to such hearings. It was previously most common, and is still considered normal at the older universities, for at least two candidates to be presented at hearings.

There are many arguments for and against presenting one or more candidates at hearings. A large majority of the vice-chancellors and chairpersons interviewed are doubtful or against submitting more than one candidate at hearings. One effect of submitting more candidates at hearings is that well-qualified candidates withdraw their applications or expressions of interest ahead of such a procedure. Their current job position is undermined at the moment their candidacy for another post becomes known. They are thus only available as candidates as long as their candidacy remains confidential. The Commission's assessment is that the loss of highly qualified candidates is a factor that speaks against more than one candidate being subject to a hearing. *The Commission proposes that the board submits one candidate only to a hearing for the post of vice-chancellor, that no vote or reporting of the result of any vote in numerical figures take place, and that teachers, other employees and students either be involved in the recruitment committee or have the opportunity to submit their opinions before the candidate is presented at a hearing.*

In accordance with the Public Access to Information and Secrecy Ordinance (2009:400), secrecy applies when recruiting the heads of central government authorities, but this does not apply when appointing university vice-chancellors. The Commission recommends secrecy being introduced when recruiting vice-chancellors, up to the

point of the hearing procedure. *The Commission proposes that secrecy apply when recruiting vice-chancellors in the same way as when recruiting the heads of other central government agencies, and that it is to be possible for this secrecy to be revoked when the candidate or candidates are submitted to a hearing.*

Vice-chancellors, as is the case for the heads of other government agencies, cannot formally count on being employed permanently after their assignment. However, unlike the latter, vice-chancellors are not encompassed by the Ordinance on Retirement Benefits for Certain Employees with Management Positions in the Government Sector (Retirement Benefits Ordinance). The Commission of Inquiry *Myndighetschefers villkor* [Heads of agencies' terms and conditions] (SOU 2011:81) has proposed that vice-chancellors be placed on equal terms with the heads of other authorities and the present Commission concurs with this. *The Commission proposes that the Government change the Retirement Benefits Ordinance so that it treats vice-chancellors in the same way as it does the heads of other agencies.*

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse. Rektor *skall* ingå i styrelsen. Lärare och studenter vid högskolan har rätt att *vara representerade* i styrelsen. Bestämmelser om vem som utser sådana *representanter* finns i förordning. Regeringen utser övriga ledamöter i styrelsen.

Företrädare för de anställda har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.

Regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse. Rektor *ska* ingå i styrelsen. Lärare och studenter vid högskolan har rätt att *utse ledamöter* i styrelsen. Bestämmelser om vem som utser sådana *ledamöter* finns i förordning. Regeringen utser övriga ledamöter i styrelsen.

¹ Senaste lydelse 2007:141.

1.2 Förslag till förändringar i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1, 7 a och 7 b §§ högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²

Styrelsen för en högskola ska bestå av ordföranden och fjorton andra ledamöter. Av 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att rektor ingår i styrelsen.

Styrelsen för en högskola ska bestå av ordföranden och *minst sex och högst* fjorton andra ledamöter. Av 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att rektor ingår i styrelsen. *Regeringen beslutar efter förslag från högskolans styrelse hur många ledamöter utöver ordföranden som styrelsen ska bestå av.*

Styrelsen ska ute vice ordförande inom sig.

7 a §³

Lärarna har rätt att *vara representerade med tre* ledamöter i styrelsen. *Lärarnas representanter* ska utses genom val inom högskolan. Högskolan får meddela närmare föreskrifter om valförfarandet.

Lärarna har rätt att *utse minst två* ledamöter i styrelsen. *Dessa ledamöter* ska utses genom val inom högskolan. Högskolan får meddela närmare föreskrifter om valförfarandet.

Studenterna har rätt att *vara representerade med tre* ledamöter i styrelsen.

Studenterna har rätt att *utse minst två* ledamöter i styrelsen.

Ordföranden och de övriga ledamöter som enligt 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) ska

Ordföranden och de övriga ledamöter som enligt 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) ska

² Senaste lydelse 2012:584.

³ Senaste lydelse 2012:584.

utses av regeringen, utses efter förslag enligt 7 b §. Förslaget ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag.

utses av regeringen, utses efter förslag enligt 7 b §. *Minst två ledamöter ska utses. Förslaget enligt 7 b § ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag. Vid samrådet ska högskolans styrelse beredas tillfälle att informera om önskvärda kompetenser i styrelsen och lämna synpunkter på personer som ska föreslås.*

De företrädare för de anställda som enligt 2 kap. 4 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden utses enligt bestämmelserna i personalföreträdarförordningen (1987:1101).

7 b §⁴

Ett förslag till ordförande och sådana ledamöter i en högskolas styrelse som ska utses av regeringen, ska lämnas av en nomineringsgrupp som består av

1. en person som utses av regeringen,

2. *landshövdingen i det län där högskolan har sin huvudsakliga verksamhet eller landshövdingens ställföreträdare, och*

3. *en representant för studenterna vid högskolan.*

Ett förslag till ordförande och sådana ledamöter i en högskolas styrelse som ska utses av regeringen, ska *i samråd* lämnas av en nomineringsgrupp som består av

1. en person som utses av regeringen, *och*

2. *en person som utses av regeringen efter förslag från högskolans styrelse och som ska ha god kännedom om den aktuella högskolans verksamhet.*

⁴ Senaste lydelse 2012:584.

Den person som utses av regeringen ska ha god kännedom om den aktuella högskolans verksamhet.

*Den person som utses av regeringen och representanten för studenterna ska utses för en bestämd tid, högst tre år. Tiden för förordnandena får inte vara samma tid som den som styrelsen är utsedd för. Bestäm-
melser om vem som utser repre-
sentanten för studenterna finns i
studentkårsförordningen*

Personerna som utses får inte vara ledamöter av högskolans styrelse eller ha sin dagliga verksamhet vid högskolan.

Personerna ska utses för en bestämd tid, högst tre år. Tiden för förordnandena får inte vara samma tid som den som styrelsen är utsedd för.

Ett förslag till ordförande och ledamöter enligt första stycket får inte avse en person som ingår i den nomineringsgrupp som lämnar förslaget.

1.3 Förslag om förändring av förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §⁵

Lärarna och forskarna har rätt att *vara representerade med tre* ledamöter i styrelsen. *Represen-
tanterna för lärare och forskare* ska utses genom val inom Lantbruksuniversitetet. Universitetet får meddela närmare föreskrifter om valförfarandet.

Studenterna har rätt att *vara representerade med tre* ledamöter i styrelsen.

Övriga ledamöter inklusive ordföranden ska utses av regeringen efter förslag av en nomineringsgrupp enligt 2 kap. 7 b § högskoleförordningen (1993:100). Förslaget ska föregås av ett samråd inom och utom universitetet och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för universitetets utbildnings-, forsknings-, miljöanalys- och samverkansuppdrag.

Lärarna och forskarna har rätt att *utse minst två* ledamöter i styrelsen. *Dessa ledamöter* ska utses genom val inom Lantbruksuniversitetet. Universitetet får meddela närmare föreskrifter om valförfarandet.

Studenterna har rätt att *utse minst två* ledamöter i styrelsen.

Övriga ledamöter inklusive ordföranden ska utses av regeringen efter förslag av en nomineringsgrupp enligt 2 kap. 7 b § högskoleförordningen (1993:100). *Minst två ledamöter ska utses.* Förslaget *enligt 2 kap. 7 b § högskoleförordningen* ska föregås av ett samråd inom och utom universitetet och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för universitetets utbildnings-, forsknings-, miljöanalys- och samverkansuppdrag.

⁵ Senaste lydelse 2013:324.

Vid samrådet ska högskolans styrelse beredas tillfälle att informera om önskvärda kompetenser i styrelsen och lämna synpunkter på personer som ska föreslås.

De företrädare för de anställda som enligt 2 kap. 4 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden utses enligt bestämmelserna i personalföreträdarförordningen (1987:1101).

1.4 Förslag om förändring i förordning (2007:1164) för Försvärshögskolan

Härigenom föreskrivs att nedan angivna bestämmelser i förändring i förordning (2007:1164) för Försvärshögskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §⁶

Styrelsen för Försvärshögskolan ska bestå av ordföranden och fjorton andra ledamöter. Av 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att rektor ingår i styrelsen. Försvärsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska representeras av var sin ledamot.

Styrelsen för Försvärshögskolan ska bestå av ordföranden och *minst sex och högst* fjorton andra ledamöter. Av 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att rektor ingår i styrelsen. Försvärsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *har rätt att utse* var sin ledamot.

Styrelsen ska utse vice ordförande inom sig.

⁶ Senaste lydelse 2013:15.

1.5 Förslag till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 10 a § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sekretess enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte i ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

10 a §⁷

I ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) upphör sekretess enligt 39 kap 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att gälla för uppgifter om en kandidat när styrelsen för universitetet eller högskolan har beslutat att inleda ett hörande enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) i fråga om den kandidaten.

⁷ Senaste lydelse 2010:165.

2 Uppdrag och arbetssätt

I detta kapitel beskrivs utredningens uppdrag, de metoder vi använt för genomförande av uppdraget och betänkandets disposition. I de följande kapitlen återkommer kortfattade beskrivningar av utredningens tillvägagångssätt och operationaliseringar i särskilda frågor.

2.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv (dir. 2014:70) framgår att utredningen ska kartlägga och analysera ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan och lämna förslag på utvecklingsåtgärder. Syftet är att ta fram ett underlag för främst universitetens och högskolornas egna ställningstaganden i dessa frågor. Vidare ska utredningen överväga om det finns behov av åtgärder på nationell nivå. Enligt direktiven ska utredningen:

- beskriva och analysera rektorns respektive styrelsens roll i ledningen av lärosätena samt samspelet mellan styrelse och rektor,
- beskriva och analysera det kollegiala beslutsfattandet vid lärosätena, och
- kartlägga och analysera lärosätenas arbete med rekrytering till och stöd för strategiska ledningsuppgifter.

I uppdraget betonas att utredaren i sina analyser särskilt ska beakta ledarskapets koppling till frågor som rör kvalitet och effektivitet i utbildning och forskning. Utredningen ska därtill presentera goda exempel och göra internationella jämförelser. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Tilläggsdirektiv

Den 23 april 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2015:44). Av direktivet framgår att utredningen ska beskriva och analysera olika alternativ för hur förslag till ordförande och sådana ledamöter i en högskolas styrelse som utses av regeringen ska tas fram samt förorda ett alternativ. Det får inte innebära att lärosätet eller lärosätets styrelse får ett avgörande inflytande över vilka personer som föreslås. I Ledningsutredningens delrapport som lämnades till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 30 juni 2015 redovisas tilläggsuppdraget. Delrapporten återfinns i bilaga 3 i betänkandet. Rapportens slutsatser finns även sammanfattade i kapitel 10, *Styrelse och rektor*. De författningsförslag, författningskommentarer, konsekvensanalyser och bilagor som redovisades i delrapporten den 30 juni finns tillsammans med övriga förslag i betänkandet.

2.2 Grundläggande utgångspunkter

I utredningens direktiv betonas att det svenska universitets- och högskolelandskapet är komplext och att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika lärosäten. Det finns en stor variation från breda universitet till specialiserade högskolor med stora skillnader i verksamhetens inriktning och därmed även i lednings- och styrningsprocesser. Mot bakgrund av dessa olikheter anser utredningen att universitet och högskolor så långt möjligt bör ges förutsättningar att själva besluta om hur verksamheten ska organiseras och ledas. Detta ställningstagande är grundläggande för de förslag som presenteras i betänkandet. Den handlingsfrihet som universitet och högskolor har bör bevaras och utvecklas, varför utredningen har valt att inte lämna några förslag som avser att öka den statliga regleringen av universitet och högskolor.¹ Det är viktigt att lärosätena utgör en fristående kraft i samhället. Huvuddelen av förslagen riktar sig till lärosätena själva. De förslag som utredningen lämnar till regeringen syftar till att förbättra förutsättningarna för ledning och styrning vid universitet och högskolor.

¹ Se Aghion et al. (2009) som statistiskt påvisar att det finns en korrelation mellan mer autonoma universitet och mer akademiskt produktiva universitet.

Ovanstående ställningstagande innebär inte att utredningen anser att alla universitet och högskolor i dag organiseras och leds på ett optimalt sätt. Utredningen har identifierat ett antal utvecklingsområden. Dessa varierar mellan lärosätena. Alla förslag är inte applicerbara på alla lärosäten. Utredningens förhoppning är att betänkandets samlade bild och analys av lärosätenas organisation och ledning ska bidra till universitetens och högskolornas eget utvecklingsarbete.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningen har genomfört ett stort antal intervjuer och möten. Syftet med mötena har varit att inhämta information om och synpunkter på hur ledning och styrning fungerar vid landets universitet och högskolor. Utgångspunkten har varit utredningens frågeställningar definierade i utredningsdirektiven. För att få en bred bild av frågorna har vi dels träffat personer med olika typer av ledningsuppdrag, dels träffat lärare, forskare och studenter. Utredningen har bedömt det som viktigt att både tala med personer med ledningsuppdrag och med verksamma lärare och forskare som inte ingår i ledningsorganisationen. I samband med övriga möten, vilka redovisas nedan, har utredningen också träffat andra intressenter och med dem diskuterat utredningens ställningstaganden och förslag. Sammanlagt har utredningen talat med cirka 300 personer. Intervjuer och möten finns redovisade i betänkandets bilaga 5.

Utredningen har strävat efter ett så öppet och transparent arbetssätt som möjligt. Vi har därför träffat i princip alla organisationer och enskilda personer som kontaktat utredningen för samtal om utredningens frågeställningar. I ett fåtal fall har utredningen, av praktiska skäl, behövt tacka nej till att delta i sådana möten. Utredningen har, i ett tidigt skede, klargjort de grundläggande utgångspunkterna (enligt avsnittet ovan) och valt att presentera preliminära slutsatser och förslag under arbetets gång. Detta arbetssätt har gett oss möjligheten att diskutera för- och nackdelar med preliminära förslag på ett relativt tidigt stadium.

2.3.1 Sammanställning av beslutsbefogenheter

Utredningen har genomfört en sammanställning av beslutsbefogenheter vid de 31 lärosäten som staten är huvudman för, de två stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping samt Handelshögskolan i Stockholm.² Sammanställningen är inledningsvis genomförd av Elin Sundberg vid Uppsala universitet på uppdrag av utredningen. Utredningen har därefter gett samtliga lärosäten som ingår i sammanställningen möjlighet att kontrollera och revidera uppgifterna i tabellerna.

Det material som har använts för sammanställningen av de formella beslutsbefogenheterna är i huvudsak styrdokument som arbetsordningar och anställningsordningar som fastställts av lärosätets styrelse. Vidare har en genomgång gjorts av besluts- och delegationsordningar eller riktlinjer som har fastställts av rektor, dekaner, prefekter eller olika interna organ. Både enskilda beslutsfattare och nämnder kan ha vidaredelegerat beslutanderätten i olika frågor, vilket varit av intresse för utredningens kartläggning. Vidaredelegeringar inom lärosätena har därför undersökts. Cirka 300 dokument från lärosätena har kontrollerats och cirka 230 av dessa har innehållit information som varit relevant för undersökningen. De styrdokument som använts har inhämtats under perioden november – december år 2014. De har fastställts av lärosätena senast den 3 november 2014. Sammanställningen av beslutsbefogenheter redovisar därför hur det såg ut vid denna tidpunkt. Utredningen är medveten om att ett par lärosäten därefter har gjort förändringar. Vi har dock valt att redovisa de uppgifter som gällde för samtliga lärosäten under samma tidsperiod.

2.3.2 Enkätundersökning

Under perioden 8 oktober – 17 november 2014 genomförde utredningen en enkätundersökning riktad till ovan nämnda universitet och högskolor. I enkäten tillfrågades lärosätena bland annat om relationerna mellan olika ledningsorgan, hur akademiska ledare utses, vilket organ som beslutar i vissa frågor samt om rekrytering, stöd för och utbildning av akademiska ledare. Eftersom några av frågorna i

² Samtliga lärosäten finns uppräknade i bilaga 8.

enkätundersökningen primärt kan tolkas som riktade till de lärosäten som har staten som huvudman har de enskilda utbildningsanordnarna inte kunna lämna svar på alla frågor. Enkäten innehöll dels frågor med slutna svarsalternativ, dels frågor med öppna svarsalternativ. Därutöver fanns möjlighet att kommentera svaren. En sammanställning av enkätfrågorna finns i bilaga 7. De förkortningar som används i samband med redovisningar av lärosätenas enkätsvar finns i bilaga 8.

2.3.3 Intervjuer och studiebesök vid universitet och högskolor

Utredningen har genomfört studiebesök och intervjuer med ledare och medarbetare vid 19 universitet och högskolor i Sverige. Urvalet av lärosäten har gjorts för att få en blandad sammansättning vad avser regional spridning, storlek, ålder, inriktning och profil.

Vid besöken har utredningen genomfört semistrukturerade intervjuer med vardera två till tre personer med följande funktioner vid lärosätet:

1. rektor och en eller två personer som rektor valt att ta med,
2. två till tre dekaner/representanter för fakultetsnämnder eller personer med ledningsuppdrag för motsvarande verksamheter,
3. två till tre prefekter eller motsvarande ledare.

Vid Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola har utredningen även intervjuat sammanlagt 15 ledare för större forskningsgrupper av typen stark forskningsmiljö eller EU-projekt.

Intervjuerna och samtalen har utgått från utredningens frågeställningar, men det har funnits en variation av samtalsämnen mellan lärosätena beroende på vilka aktuella frågor som respektive lärosätesrepresentanter velat lyfta fram. Det måste därför poängteras att alla intervjuer och möten inte har behandlat samtliga frågor som tas upp i betänkandet.

Inför varje besök har utredningen inhämtat information om respektive lärosäte genom att gå igenom arbetsordning, besluts- och delegationsordning, organisationsplan, årsredovisning och eventuella uppdragsbeskrivningar för ledningsfunktionerna.

Utredningen har genomfört intervjuer med sammanlagt cirka 140 personer med olika ledningsfunktioner vid olika universitet och högskolor. Utredningen vill framföra ett varmt tack till dessa lärosäten för väl genomförda arrangemang i samband med utredningens besök.

2.3.4 Möten med rektorer och ordförande i styrelser för universitet och högskolor

Utredningen har inbjudit samtliga rektorer för de lärosäten som inte besökts till samtal. Den 20 januari 2015, i samband med Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) årliga möte för rektorer, genomfördes ett möte med rektorer för lärosäten som utredningen inte besökt. De rektorer som inte hade möjlighet att delta vid mötet har utredningen erbjudit sig att träffa i särskild ordning. Sammanlagt har utredningen genomfört möten med 29 rektorer för lärosäten med staten som huvudman. Därutöver har utredningen träffat rektorerna för de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Ersta Sköndal högskola och Röda korsets högskola. Utredningen har också genomfört två gruppmöten med sammanlagt 17 styrelseordförande vid universitet och högskolor. Därutöver har utredningen i särskild ordning samtalat med ytterligare tre styrelseordföranden.

2.3.5 Möten med lärare, forskare och studenter

Lärare och forskare

För att inhämta synpunkter på ledning och styrning från verksamhetsrepresentanter har utredningen genomfört fem fokusgruppsmöten med sammanlagt 36 lärare och forskare. Inför mötena fick deltagarna ta del av utredningens direktiv. Mötena utgick därmed från utredningens frågeställningar såsom de finns formulerade i direktiven. Vid mötet inledde utredningen med en kortare beskrivning av uppdraget och konkretisering av frågeställningarna varpå följde en öppen diskussion som utgick från deltagarnas olika erfarenheter.

Urvalet av lärare och forskare som inbjöds till mötena gjordes inte av utredningen utan av Sveriges universitetslärarförbund (SULF), Vetenskapsrådet och Knut och Alice Wallenbergs stiftelse

där respektive organisation valde ut ett antal personer vilka inbjöds att träffa utredningen. SULF hanterade kontakterna med de lärare och forskare (medlemmar i SULF) som deltog i två av mötena. I de andra tre mötena deltog lärare och forskare som tilldelats forskningsmedel från Vetenskapsrådet respektive Knut och Alice Wallenbergs stiftelse.

Studenter

Med hjälp av Sveriges förenade studentkårer (SFS) har utredningen genomfört ett möte med sju studentrepresentanter från olika universitet och högskolor runt om i landet. Mötet inleddes med en kort presentation av utredningen och följdes av en fri diskussion kring studenternas erfarenheter och syn på hur ledning och styrning vid universitet och högskolor fungerar. Fokus var framför allt på lärosätenas beslutsprocesser och ledningsorganisation.

2.3.6 Andra möten och aktiviteter

Referensgrupp

Utredningen har haft en referensgrupp som har fungerat som ett forum för utredningen att pröva idéer, inhämta synpunkter, diskutera resultat samt förankra slutsatser och förslag. Referensgruppens sammansättning redovisas i bilaga 4. Utredningen har genomfört fyra referensgruppsmöten.

Expertgrupp och övriga möten

Regeringen utsåg utredningens expertgrupp den 2 februari 2015. Två möten har genomförts med expertgruppen. Utredningen har vid två tillfällen informerat ansvarig statssekreterare vid Utbildningsdepartementet. Vidare har utredningen löpande varit i kontakt med flera lärosäten och träffat andra berörda myndigheter, som Universitetskanslersämbetet och Vetenskapsrådet samt organisationer som Fackförbundet ST, Fackförbundet Naturvetarna, Professionsförbundet, Svenskt Näringsliv, Ingenjörsvetenskapsakademien och Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. Därtill har utredningen talat med ett antal

enskilda personer samt med medlemmar i olika nätverk som Förvaltningschefernas nätverk och GD-föreningen. Syftet med mötena har varit att utbyta erfarenheter och synpunkter samt för att förankra preliminära förslag. En förteckning över dessa möten finns i bilaga 5.

Samråd

I enlighet med utredningens direktiv har särskilt samråd genomförts med SFS, SUHF och SULF. Samrådet har skett genom att organisationerna har deltagit med representanter i utredningens referensgrupp, genom särskilda möten med respektive organisation och genom att utredningen erbjudit dem att lämna synpunkter på förslag och textunderlag.

Hearings

Två öppna hearings har genomförts i Stockholm för att ge möjlighet till diskussion och inhämta synpunkter på utredningens frågeställningar. Sammanlagt deltog cirka 160 personer vid de två tillfällena. Vid hearing den 26 november 2014 framträdde särskilt professor Mats Benner (Lunds universitet), professor Mats Ericson (ordförande SULF), rektor professor Pam Fredman (dåvarande ordförande i SUHF) samt professor Kerstin Sahlin (Uppsala universitet). Vid hearing den 25 maj 2015 deltog, i en paneldiskussion, Johan Alvfors (vice ordförande SFS), f.d. rektor och f.d. statssekreterare Agneta Bladh, professor Henrik Björck (Göteborgs universitet) samt rektor professor Lena Gustafsson (Umeå universitet).

2.3.7 Internationell utblick

Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har lämnat ett antal underlagsrapporter med fallstudier av ledning och styrning vid sammanlagt 16 utländska lärosäten. Observationer från dessa fallstudier har beaktats vid många av utredningens ställningstaganden och omnämns i flera fall när utredningen har behandlat olika sakfrågor. Översikten har bidragit med mycket relevant information under utredningsarbetet. Sammanfatt-

ningarna från Tillväxtanalys underlagsrapporter finns i kapitel 11. Rapporterna finns i sin helhet tillgängliga på Tillväxtanalys hemsida.

2.3.8 Forskningsöversikt

Ledningsutredningen har gett professor Mats Benner vid Lunds universitet i uppdrag att sammanställa en forskningsöversikt över relevant litteratur inom området och ge en presentation av kunskapsläget. Forskningsöversikten finns i sin helhet i kapitel 12. Översikten har bidragit med mycket relevant information under utredningsarbetet.

2.3.9 Metodologisk kommentar till kartläggningen om ledningsmodeller

Utredningen vill uppmärksamma läsare på en metodologisk begränsning. Utredningens bedömningar om hur väl olika ledningsmodeller fungerar är i stor utsträckning baserad på olika aktörers *bedömningar* av hur dessa ledningsmodeller fungerar. Det har inte gått att göra en objektiv kartläggning av hur ledningsmodellerna i någon empirisk mening faktiskt fungerar. Därför har genomgången huvudsakligen begränsats till hur olika ledningsmodeller bedöms fungera.

Det finns anledningar till denna begränsning. Empiriska studier av hur väl en ledningsmodell som till exempel kollegialitet fungerar kräver någon form av mätbarhet av såväl kollegialitet som "välfungerande". Det senare kan definieras på olika sätt, exempelvis som "prioriteringsförmåga" eller – i ett vidare perspektiv – i vilken utsträckning ledningsmodellen leder till kvalitet i utbildning och forskning. Det finns dock uppenbara metodologiska svårigheter med att operationalisera och objektivt mäta dessa begrepp för att åstadkomma någon form av empirisk analys av korrelationen mellan till exempel kollegialitet och "välfungerande". Dessutom, även om en sådan empirisk korrelationsanalys genomförs, finns ytterligare svårigheter med att fastställa orsakssambanden. Kvalitet i utbildning och forskning kan ha många orsaker och beror i det enskilda fallet inte nödvändigtvis på att en särskild ledningsmodell tillämpats.

Utredningen har följaktligen inte genomfört någon sådan empirisk studie av vilka ledningsmodeller som ger bäst förutsättningar för hög

kvalitet i verksamheten. Sådana studier görs bäst inom forskningen och hade, bland annat av tidsskäl, inte varit möjliga att genomföra inom ramen för utredningen.

Vi har inte heller i litteraturen kunnat identifiera några sådana empiriska studier av hur väl olika ledningsmodeller fungerar. Det som finns är redogörelser för enskilda personers eller grupperns erfarenheter, bedömningar och antaganden. Utredningen har på samma sätt fått förlita sig på ledares och medarbetares samlade bedömningar av vad som fungerar bra och mindre bra. Våra ställningstaganden och förslag baseras på en sammanvägning av all den information utredningen sammanställt från universitet och högskolor och från ett stort antal personer verksamma inom högre utbildning och forskning. Vi hoppas också att kartläggningen av lärosätenas ledningsfunktioner och de intervjuade personernas på viktiga punkter relativt samstämmiga bedömningar ska kunna utgöra ett användbart underlag för lärosätenas utvecklingsarbete.

2.4 Redovisning av uppdraget

2.4.1 Viktiga begrepp

Universitet och högskolor

Utredningen har valt att löpande skriva ut "universitet och högskolor" istället för att använda begreppet "högskolan", vilket ofta används med en innebörd där både universitet och högskolor innefattas. Anledningen är att undvika missförstånd då beskrivningarna i betänkandet i vissa fall avser universitet och i vissa fall högskolor.

Verksamheten

Enlig högskolelagen (1991:1434) ska universitet och högskolor med staten som huvudman bedriva utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. I dessa uppgifter ska ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat kommer till nytta. I betänkandet används löpande begreppen utbildning och forskning som beskrivning av lärosätenas verksamhet. I detta ingår

samverkan med det omgivande samhället och nyttiggörande av forskningsresultat. Eftersom samverkan ska ses som en integrerad del av verksamheten inkluderar vi således samverkan i begreppen utbildning och forskning (om inte även samverkan explicit skrivs ut). I forskning inkluderar vi konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

Benämning av ledningsorgan

Med ledningsorgan avses i betänkandet dels enskilda beslutsfattare, dels olika typer av beslutande eller beredande organ vid lärosätet. I betänkandet används fakultet, institution, fakultetsnämnd, institutionsstyrelse, dekan och prefekt som samlingsbegrepp. Med detta innefattas även ledningsorgan med andra benämningar men med motsvarande funktioner. Det innebär exempelvis att institution även kan avse enheter som formellt benämns akademi eller skola inom enskilda lärosäten och prefekt kan avse akademichef eller skolchef. Tolkningen av vad som anses vara motsvarande funktion vid respektive lärosäte har för tabellerna gjorts av Ledningsutredningen, efter faktagranskning av de ingående lärosätena. För enkäten och intervjuerna har tolkningen gjorts av respektive lärosäte.

Indelningen i fakultet och institution samt motsvarande enheter innebär att det förekommer att jämnstora organisationsenheter exempelvis återfinns inom olika kolumner i utredningens tabellsammanställningar. En fakultet vid en liten högskola kan, i resursomsättning och antal anställda, motsvara en institution vid ett stort universitet. Utredningen har dock valt att använda dessa begrepp, dels för att det gör de organisatoriska strukturerna överskådliga och jämförbara, dels för att dessa kategorier är de mest vedertagna. Eftersom verksamheten primärt bedrivs vid institutioner och akademier är jämförelser mellan dessa organisatoriska enheter exempelvis relevant. Det bör även noteras att skillnader i storlek mellan organisatoriska enheter med samma benämning även kan förekomma inom ett och samma lärosäte.

Ledare och chef

I betänkandet används generellt begreppet ledare, alternativt akademisk ledare, i vilket vi inkluderar befattningshavare inom lärosätets ledningsorganisation såsom rektor, ställföreträdande rektor, prorektor, vicerektor, rektorsråd, dekan, vicedekan, prefekt, akademichef och andra personer som är ledare för ett vetenskapsområde, en fakultet eller en institution, eller motsvarande enheter. Dessa uppdrag kan även innebära ett chefskap i den bemärkelsen att ledarna har ett arbetsgivaransvar. Så är dock inte alltid fallet varför vi valt att använda den mer inkluderande benämningen ledare. I de sammanhang där det explicit handlar om chefskap eller om den interna chefshierarkin används dock begreppet chef.

Det kan finnas flera ledare/chefer under prefektnivån vilka har viktiga roller, men vi har valt att begränsa diskussionen till prefektnivån.

Lärare och forskare

I betänkandet används löpande begreppen lärare och forskare tillsammans. Med lärare avses de personer som, i enlighet med 4 kapitlet högskoleförordningen (1993:100), har en anställning som lärare vid lärosätet. I läraranställningarna lektor och professor ingår forskning, varför dessa grupper vanligen också beskrivs som forskare. Vi har valt att löpande även använda begreppet forskare eftersom det kan inkludera dem som har en annan form av anställning, såsom forskare, 1:e forskningsingenjör, seniorforskare eller liknande anställning för disputerad personal.³

2.4.2 Betänkandets disposition

I det närmast följande kapitlet, kapitel 3, finns de övergripande motiveringarna till behovet av förbättrad ledning och styrning vid universitet och högskolor. I kapitel 4 följer en beskrivning av och diskussion kring olika förutsättningar för ledning och styrning vid

³ Anställningsbenämningarna är oftast forskare. Forskare är anställda enligt Lagen om anställningsskydd och följer arbetsmarknadens vanliga regler.

landets lärosäten. I kapitel 5 förs en diskussion kring begreppet kollegialitet. I kapitel 6 görs en genomgång av hur ledning organiseras vid de svenska lärosätena, varefter följer en diskussion kring vilket mandat och ansvar olika ledningsorgan har formellt och i praktiken. I kapitel 7 finns en sammanställning av hur universitet och högskolor hanterar tre för verksamheten strategiskt viktiga frågor: organisationsförändringar, resursfördelning och rekryteringar. I kapitel 8 redovisas en övergripande iakttagelse som utredningen gjort där universiteten och högskolorna i landet delas in i två huvudgrupper. I kapitel 9 beskrivs och analyseras de akademiska ledarnas situation och i kapitel 10 förs en diskussion kring frågor om styrelse och rektor. I kapitlen 11–12 följer utredningens internationella utblick och forskningsöversikt. I kapitel 13 redovisas, i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474), förslagets konsekvenser och därefter följer utredningens författningskommentarer i kapitel 14.

I kapitlen redovisas huvudsakligen sammantagna iakttagelser, vilka ibland åskådliggörs med goda exempel. De exempel som lyfts fram är avsedda att främja erfarenhetsutbyte och fungera som en utgångspunkt för diskussion av olika organisations- och ledningsmodeller. Exempelen ska inte tolkas som att det saknas goda exempel vid andra lärosäten, eller att de lärosäten som lyfts fram fungerar bäst med sina beskrivna lösningar. Utredningen har inte haft möjlighet att besöka samtliga universitet och högskolor. Vidare har, som tidigare nämnts, delvis skilda ämnen diskuterats vid olika lärosäten beroende på vilka frågor som respektive lärosätes representanter velat lyfta fram.

Delar av redovisningarna kring beslutsbefogenheter kan sannolikt upplevas som mycket detaljerade. Utredningen har dock strävat efter att ge en så komplett och nyanserad bild som möjligt av den variation som finns mellan lärosätena, varför detaljerna har ansetts motiverade. För den läsare som vill ta del av utredningens samlade bedömning i respektive fråga går det i regel bra att direkt läsa avsnitten *Utredningens bedömning* under vilka utredningens förslag också presenteras.

3 Behöver ledningsfunktioner vid svenska universitet och högskolor analyseras och förbättras?

Svaret på rubrikens fråga är inte självklart. Kvaliteten i högre utbildning och forskning är naturligtvis det centrala, viktigare än själva ledningen av verksamheten.

Regeringens svar på rubrikens fråga är emellertid ja, vilket visas bland annat genom såväl tillsättningen som fullföljandet av denna utredning, över ett regeringsskifte. Ledningsfunktionernas koppling till kvalitet och effektivitet i verksamheten betonas också i utredningsdirektiven.

Ledningsverksamheten är inte ett självändamål, men ledning har ett instrumentellt värde i den mån den bidrar till att stärka utbildningen och forskningen. Svaga ledningar får svårt att nå upp till målet om hög kvalitet i verksamheten, vilket finns belagt i flera studier.¹ Ledningsfunktionerna måste därför kontinuerligt utvecklas och förbättras, och det handlar såväl om linjeorganisationen som om den kollegiala organisationen, vars roller och inbördes relationer utvecklas i senare kapitel.

En omedelbar anledning till behovet av analys och beskrivning är de reformer som genomförts för att öka lärosätenas självständighet. Den senaste reformen 2011 kallas allmänt autonomireformen men föregicks av en ännu mer omfattande sådan reform 1993, då mycket av det nationella regelverket för lärosätenas inre organisation och anställningsformer togs bort, och regel- och processtyrning delvis ersattes med mål- och resultatstyrning. I

¹ Öquist & Benner (2012).

grunden har ett ökat ansvar för styrningen av den egna verksamheten delegerats från staten till de enskilda lärosätena. Dessa har efter nämnda reformer valt att organisera sina ledningsfunktioner på olika sätt. I dag saknas en allmän bild av hur ledning och styrning fungerar inom landets universitet och högskolor, vilket i sig är ett skäl för att genomföra utredningen. Den visar att variationen är betydande och att lärosätena kan lära av varandra.

En annan anledning till behovet att beskriva och analysera ledningsfunktionerna är svårigheterna att verka som akademisk ledare. Det finns en djupt rotad kultur, åtminstone inom de stora och äldre universiteten, mot ledning och styrning av akademisk verksamhet i allmänhet. Det bottnar i de grundläggande principerna om forskningens och utbildningens frihet. Lärarna och forskarna får fritt välja sina forskningsproblem och utveckla sina forskningsmetoder (1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434)), och lärarna rör över innehållet i utbildningen i den meningen att beslut om utbildningens uppläggning och genomförande ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens (2 kap. 6 § högskolelagen).² Det finns lärare och forskare som med hänvisning till dessa principer hävdar att det inte bör finnas någon ledning och styrning av verksamheten, eller åtminstone att den bör minimeras till det absolut nödvändigaste.

Lärosäten präglade av akademisk traditionalism – och det handlar framför allt om de äldre universiteten vilket vi närmare diskuterar i ett senare kapitel – betonar den akademiska friheten och en skeptisk inställning till ledning och styrning av verksamheten.³ Men även dessa lärosäten behöver fungerande ledningsfunktioner, och inget lärosäte undgår de utmaningar vi tar upp i följande avsnitt.

Akademiska ledare ska styra över medarbetare som har mycket höga specialistkompetenser inom sina egna sakområden och som ofta har en egen externfinansiering, vilket gör att de kan arbeta relativt fristående från lärosätets övriga organisation. Det hela

² Varje lärare har inte samma frihet att bestämma över innehållet i sin undervisning som varje forskare har att bestämma över innehållet i sin forskning, men principen att personer inom lärarkollegiet beslutar om innehållet i utbildningen värnas av lärosätena med stöd av 2 kap. 6 § högskolelagen, vilken vi diskuterar närmare i kapitel 6.

³ Se Bexell (2011) angående akademisk traditionalism.

brukar beskrivas som att ”valla katter” eller ”dirigera solister”.⁴ En omständighet som ytterligare försvårat ledningen av framför allt de forskningsintensiva universiteten är den senaste 10-årsperiodens omfattande satsning på excellenta forskare och starka forskningsmiljöer. Satsningen har skapat en klass av mycket välfinansierade forskare som ofta förfogar över betydligt större ekonomiska resurser än närmast överordnad chef.

Utredningen stödjer naturligtvis principerna om forskningens och undervisningens frihet, och har inget att invända mot att satsningar genomförts på excellenta forskare och starka forskningsmiljöer. Givet ovanstående förutsättningar måste det emellertid finnas ledningsfunktioner som kan hantera de nödvändiga prioriteringarna mellan olika utbildnings- och forskningsområden. Ledningarna behöver bland annat förhålla sig till de senaste 10 årens betydande variationer, både ökningar och indragningar, i resurstilldelningen till utbildning respektive forskning, variationer som kan se helt olika ut på olika lärosäten. Därtill krävs starka ledningsfunktioner för att hantera de ökade kraven på att lärosätena ska bidra till samhällsutvecklingen, profileras och utnyttja den frihet som följt av autonomireformerna samt klara den ökade nationella och internationella konkurrensen. I följande avsnitt kommenterar vi hur dessa utmaningar förändrat den värld som Sveriges universitet och högskolor verkar i och hur de ökar lärosätenas behov av väl fungerande ledningsfunktioner.

3.1 En utökad kravbild från regeringen och det omgivande samhället

Högskolelagen inleds med att universitet och högskolor ska anordna utbildning och forskning och att det i dessa uppgifter ska ingå att samverka med det omgivande samhället och att forskningsresultaten ska komma till nytta.⁵ Detta utvecklas i regeringens forsknings- och innovationspolitiska propositioner. I propositionen *Forskning och innovation* (prop. 2012/13:30) formuleras målsättningen att ”Sverige ska vara en framstående forsknings-

⁴ Haikola (1999).

⁵ 1 Kap. 2 § högskolelagen.

nation, där forskning och innovation bedrivs med hög kvalitet och bidrar till samhällets utveckling och näringslivets konkurrenskraft.”⁶ Lärosätena ska inte bara bedriva bra forskning, det ska också vara forskning som kommer till nytta. På liknande sätt ökas kraven på att lärosätenas utbildningar ska motsvara samhällets och arbetsmarknadens behov. Den högre utbildningen beskrivs ofta som en förutsättning för näringslivets och välfärdens framtida överlevnad. Som exempel kan kommittédirektiven till utredningen om högskolans utbildningsutbud (dir. 2014:54) nämnas. I direktiven till utredaren ingick bland annat att göra en bedömning om lärosätenas utbildningsutbud är väl avvägt i förhållande till arbetsmarknadens behov och samhället i övrigt.

I propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) förtydligades också betydligt mer specifika förväntningar.⁷ Inom ett tjugotal strategiska forskningsområden tillfördes särskilda forskningsresurser. Områdena var utvalda dels för att de antogs vara sådana där Sverige har konkurrenskraftig forskning, dels för att forskning inom dessa områden skulle kunna bidra till att möta särskilt viktiga samhällsproblem.⁸ Sammantaget finns alltså tydligare krav än tidigare från regering och riksdag där lärosätena tillförs betydande resurser för att leverera svar på aktuella samhällsproblem. Om lärosätena ska kunna leva upp till dessa utmaningar behöver de också organisera sina ledningsfunktioner så att de kan hantera de uppsatta kraven.

Profilering

Den statliga forskningspolitiken har också sökt stödja en profilering av lärosätena. Satsningarna på nämnda strategiska forskningsområden och excellenscentra utlysta av forskningsråden har varit förknippade med en förväntan att lärosätena ska profilera sig mot olika områden. Som en följd av den nationella och internationella utvecklingen och den ökade konkurrensen är det nödvändigt för

⁶ Avsnitt 4.1, *Mål för politiken*, prop. 2012/13:30.

⁷ Prop. 2008/09:50.

⁸ På ett likartat sätt har EU:s forskningsfinansieringsprogram *Horizon 2020* delvis definierats i termer av samhällsutmaningar där forskningen förväntas bidra till att lösa olika samhällsproblem.

universitet och högskolor att profilera sig mot de områden där man kan utveckla bästa kvalitet i verksamheten. Ett stort universitet kan ha stor bredd och samtidigt flera profilområden, men att enbart nöja sig med bredd i verksamheten utan profilerade styrkeområden räcker inte. För mindre universitet och högskolor är profilering mer eller mindre nödvändigt.

Vissa lärosäten, som till exempel Högskolan i Borås, Blekinge tekniska högskola och Luleå tekniska universitet har valt att profilera sig inom särskilda styrkeområden där de kan bygga upp en tillräcklig kompetens för att vara konkurrenskraftiga på en vidare arena. Alla högskolor har inte etablerat lika tydliga profilområden, men om de väljer att profilera sig har de flesta säkert förmågan att uppnå hög kvalitet inom åtminstone några verksamhetsområden, till exempel genom samverkan med näringslivet eller genom att ge särskilda utbildningar. Samma utmaningar gäller även för de större svenska universiteten, men i ett internationellt sammanhang där de oftast är relativt små aktörer och har svårt att konkurrera i alla ämnen.

Profilering av universitet och högskolor sker inte av sig själv. För att klara fokusering och profilering behöver lärosätena väl fungerande ledningsorganisationer som kan få till stånd de nödvändiga prioriteringarna och avsätta tillräckliga resurser för de prioriterade områdena.

Det omgivande samhällets förväntningar

Det är inte bara regeringen som ställer ökade krav på lärosätena. Det omgivande samhället förväntar sig att universitet och högskolor ska understödja samhällsutvecklingen. Det är särskilt påtagligt för de regionala högskolorna. Närliggande företag och kommunala myndigheter kan till exempel önska att vissa högskolor ska erbjuda specifika utbildningar för att säkra kompetensförsörjningen, eller att högskolorna ska delta i forskningsprojekt som drivs av företagen eller kommunerna ifråga. Många gånger, men inte alltid, kan detta också vara positivt såväl för högskolan ifråga som för det omgivande lokalsamhället. Det är inte självklart att lärosätena ska hörsamma alla krav som ställs utifrån. De måste bedömas av ledningarna som ska ta ställning till hur lärosätet ska agera, och hur

det bäst ska samverka med det omkringliggande lokalsamhället för att uppnå lärosätets målsättningar.

3.2 Större och friare resurser ställer krav på väl fungerande ledning

Den totala verksamheten vid universitet och högskolor har ökat kraftigt under den senaste 25-årsperioden. Enligt Universitetskanslersämbetets årsrapport 2015 fanns det i början av 1990-talet mindre än 150 000 helårsstudenter i Sverige, på 1960-talet var det 100 000. År 2014 hade antalet helårsstudenter ökat till cirka 300 000. Antalet studenter som utbildas vid svenska universitet och högskolor har därför mer än fördubblats i ett 25-årsperspektiv.⁹ Universitetskanslersämbetet anger likaså att antalet anställda ökat från drygt 30 000 till cirka 60 000 personer från år 1985 till år 2014. Om doktorander inte medräknas – vilket gör siffrorna mer jämförbara – är ökningen från drygt 30 000 personer år 1985 till drygt 50 000 personer år 2014.¹⁰ Den stora ökningen sker i gruppen ”forskande och undervisande personal” medan andra personalgrupper inte ökat nämnvärt.

Lärosätenas finansiella resurser har också ökat kraftigt. Universitetskanslersämbetet anger att sektorns intäkter för forskning har ökat från cirka 24 miljarder år 1997 till cirka 38 miljarder kronor år 2012, i 2014 års priser, alltså exklusive inflation. Under samma period har lärosätenas intäkter för utbildning ökat från cirka 19 miljarder till cirka 27 miljarder kronor.¹¹ Landets lärosäten disponerar därför i dag väsentligt större resurser än tidigare, och de behöver ha en kapacitet att fatta goda beslut om hur de ska fördelas och användas.

Universitet och högskolor tilldelas statliga resurser i två stora anslag, ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. Det förra är ofta omräknat som ungefärligt antal utbildningsplatser.¹² Regering och

⁹ UKÄ (2015:8) s. 44.

¹⁰ UKÄ (2015:8) s. 94.

¹¹ UKÄ (2015:8) s. 109.

¹² Den genomsnittliga kostnaden för en utbildningsplats är cirka 75 000 kronor. En utökning av utbildningen med 100 platser handlar sålunda egentligen om en resursförstärkning på runt 7,5 miljoner kronor.

riksdag har under senare år både ökat och minskat antalet platser, bland annat av rent arbetsmarknadspolitiska skäl, och denna variation upp och ner kommer sannolikt att fortsätta. Även om det finns en viss utjämningsmekanism mellan åren för att mildra de ekonomiska konsekvenserna innebär svängningarna en utmaning för lärosätenas ledningsorganisation. Hur ska utökningar respektive neddragningar hanteras i utbildningsutbudet, jämnt fördelat över kurser och program eller genom hela nyetableringar respektive nedläggningar? Det är en fråga om effektiv resursallokering som kräver fungerande ledningsfunktioner.

De flesta universitet och högskolor, fast då i första hand de forskningsintensiva universiteten, har tilldelats stora höjningar av forskningsanslaget genom de båda senaste forskningspropositionerna.¹³ Vid de stora universiteten har ökningen varit så betydande att utökningen av forskningen, det vill säga i stor utsträckning rekrytering av nya forskare, inte hängt med i anslagsökningen varför dessa universitet nu förfogar över betydande outnyttjat kapital för framför allt forskning. De oförbrukade medlen, det vill säga den balanserade kapitalförändringen, uppgick till 11,6 miljarder kronor år 2014.¹⁴ Det finns betydande belopp outnyttjade externa forskningsbidrag vilka tilldelats efter ansökan hos externa forskningsfinansiärer.¹⁵ Enligt Riksrevisionen rörde det sig år 2009 om 12,8 miljarder kronor. Det finns uppenbarligen en utmaning för lärosätena att besluta hur de ska använda de kraftiga resurstillskotten. Universitetskanslersämbetet beskriver de omfattande oförbrukade medlen som ett problem och Riksrevisionen rekommenderar att åtgärder vidtas av såväl regering som av ledningarna för de enskilda lärosätena.

Ökad autonomi och friare resurser

Reformerna för ökad handlingsfrihet 1993 och 2011, likväl som en rad andra mindre reformer, innebar att lärosätenas interna organisation inte längre regleras lika mycket genom beslut fattade av politiker. Detta beskrivs i nästa kapitel.

¹³ Prop. 2008/09:50 och prop. 2012/13:30.

¹⁴ UKÄ (2015:8) s. 112–113.

¹⁵ RiR (2011:3).

En likartad förändring är att det i dag inom varje enskilt lärosäte finns en större andel resurser - personalresurser och finansiella resurser - som är gemensamma för hela lärosätet. Det finns också resurser som är mer rörliga i bemärkelsen att de kan överföras från ett ämnesområde till ett annat. Detta är inte primärt ett resultat av att den totala mängden resurser ökat, det beror snarare på att regelverket för hur resurserna får användas successivt har ändrats och lättats upp.¹⁶ Tidigare fördelade till exempel staten särskilda anslag till de enskilda fakulteterna inom ett lärosäte, i praktiken satte alltså riksdagen - inte lärosätets ledning - budgetramarna för de enskilda fakulteterna. I samband med propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141), övergick riksdagen till att basera finansieringen på en indelning i bredare vetenskapsområden. Möjligheterna för lärosätenas ledningar att föra medel mellan vetenskapsområdena var dock fortsatt strikt begränsade. I samband med propositionen *Forskarutbildning med profilering och kvalitet* (prop. 2008/09:134) avskaffades även vetenskapsområdena som indelningsgrund för basanslagen.¹⁷ Regeringen ville då skapa en "större frihet för lärosätena att göra avvägningar mellan olika områden ... genom att inte indela forskningsanslagen i anslagposter". Detta motiverades bland annat med behovet för lärosätena att "själva göra de bedömningar som krävs för att verksamheten ska hålla så hög kvalitet som möjligt."¹⁸

Motsvarande förändringar har skett vad gäller personalresurser. Exempelvis anställdes förr enskilda professorer genom regeringsbeslut. Regleringsbrevens var historiskt sett mycket detaljerade och fyllda av långtgående beskrivningar av vilka enskilda tjänster som fick finnas inom lärosätet och inom vilka områden som det fick bedriva verksamhet. Genom successiva reformer har detta också avreglerats så att lärosätena själva kan fatta dessa beslut.

Eftersom en mycket större andel av varje lärosätes resurser numera kan omdisponeras till andra användningsområden så finns också ett större behov av väl fungerande ledningsfunktioner för att

¹⁶ Se bl.a. VR (2003) och RiR (2011:21) s. 29.

¹⁷ Förslagen i propositionen grundades i bedömningar som gjorts i Resursutredningens betänkande *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81). Se även regeringens bedömning i propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50).

¹⁸ Prop. 2008/09:134, s. 51.

hantera dessa möjligheter.¹⁹ Alternativet att utan strategiska ställningstaganden fördela växande resurser jämnt över existerande verksamhet är alltför passivt och stärker inte statens och det omgivande samhällets förtroende för lärosätenas förmåga att hantera de nya och utökade resurserna. Hanteringen av dessa friare resurser kräver proaktiva och strategiska prioriteringar av ledningarna. Lärosätena behöver därför ledningar som har förmågan att göra sådana prioriteringar – oavsett hur ledningsfunktionerna utformas.

Effektiv resursanvändning

Även om det i dagsläget finns betydande outnyttjade resurser för forskning vid de stora forskningsuniversiteten kan situationen ändras på ett par år. Stora investeringar i infrastruktur väntar och de outnyttjade resurserna kan snabbt komma att förbrukas. På högskolorna och de nya universiteten är tillgången på forskningsresurser betydligt mer begränsad. Inom utbildningen råder sedan länge en generell resursbrist på grund av att ersättningen per student inte höjts i takt med kostnadsökningarna.²⁰ Normaltillståndet är sålunda resursunderskott snarare än resursöverskott inom såväl forskning som utbildning. Det är också ett normaltillstånd i den bemärkelsen att det naturligt alltid finns nya intressanta utbildningsprogram och forskningsprojekt som väntar på sin finansiering. Precis som för de flesta samhällsaktiviteter överskrider efterfrågan på resurser tillgången. Problematiken förstärks av att det finns alternativkostnader; om utbildning och forskning tillåts expandera inom ett ämnesområde återstår mindre resurser för andra områden. Ledningsorganisationen behöver hålla effektivt med de befintliga resurserna för att på bästa sätt uppnå de övergripande mål som finns för verksamheten.

Behovet av effektiv resursanvändning för att uppnå hög kvalitet i verksamheten är också ett krav från staten. Lärosätena ska i egenskap av statliga myndigheter bedriva sin verksamhet effektivt och enligt gällande rätt och enskildas ärenden ska handläggas

¹⁹ Frågan kompliceras av att en stor del av forskningsresurserna är uppbundna i samfinansiering av externfinansierade projekt, vilket vi diskuterar i nästa kapitel.

²⁰ UKÄ (2015:8) s. 117.

snabbt, effektivt och billigt.²¹ Vidare säger 1 kap. 4 § högskolelagen att de tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Staten har som huvudman således i olika centrala styrdokument upprepade gånger ställt krav på effektivitet i lärosätenas verksamhet.

Effektivitetskrav får dock inte eliminera den grundläggande principen om forskningens frihet. Inte heller ska effektivitetskrav urholka kvaliteten i forskningen. Varje forskare ska inom ramen för sin anställning ha frihet att välja, utveckla och publicera sin forskning. Däremot är det naturligtvis rimligt och i de enskilda forskarnas eget intresse att det av forskaren valda forskningsprojektet bedrivs på ett så effektivt sätt som möjligt.

Även om forskningens frihet ställer upp vissa ramvillkor för hur ledningsorganisationen kan agera eliminerar den dock inte alls behovet av effektivitetsvärderingar inom lärosätena. Här kan en distinktion från nationalekonomisk teori vara belysande, den mellan intern effektivitet och allokativ effektivitet. Med intern effektivitet menas här att befintliga resurser för en given aktivitet används så att uppsatta mål uppnås i så hög utsträckning som möjligt, alternativt att så lite resurser som möjligt används för att uppnå målet. Med allokativ effektivitet menas att befintliga resurser fördelas på en given mängd alternativa eller konkurrerande aktiviteter så att den totala måluppfyllelsen blir så hög som möjligt.

Allokativ effektivitet framstår som centralt för resursanvändningen inom universitet och högskolor. Det handlar om hur resurserna ska fördelas för att uppnå högsta möjliga sammantagna kvalitet i verksamheten. Det avser primärt hur resurserna ska fördelas mellan olika ämnesområden, utbildningar och forskningsprojekt, men kan även handla om prioriteringar mellan till exempel olika typer av undervisningsformer och metoder. Fungerande ledning och styrning är nödvändigt för att uppnå sådan effektiv resursanvändning.

²¹ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 7 § förvaltningslagen (1986:223).

3.3 Lärosätena agerar i en alltmer konkurrensutsatt omgivning

En annan viktig omständighet är att universitet och högskolor blir alltmer konkurrensutsatta. Svenska lärosäten konkurrerar om olika resurser, till exempel om att kunna anställa de bästa lärarna och forskarna och om att attrahera studenter som ger underlag för deras offentliga intäkter via systemet för tilldelning av utbildningsanslag. Lärosätena konkurrerar även om de konkurrensutsatta forskningsmedel som utlyses av Vetenskapsrådet och andra forskningsfinansiärer, i huvudsak genom de enskilda forskarnas bidragsansökningar men även i ökande utsträckning som lärosäten då rektor står som sökande. Delvis konkurrerar lärosätena också genom olika indikatorer. Snarare än att direkt attrahera resurser så gäller det att uppnå goda resultat i till exempel bibliometriska indikatorer, vilka sedan i ett andra led styr allokeringen av vissa offentliga medel.

Den konkurrensutsatta externfinansiering som de statliga och privata forskningsfinansiärerna erbjuder har ökat. Vetenskapsrådet utbetalade under år 2001, sitt första verksamhetsår, 1,84 miljarder kronor som forskningsbidrag.²² År 2014 utbetalade Vetenskapsrådet 6,39 miljarder kronor enligt sin årsredovisning.²³ Även de andra statliga forskningsråden Formas och Forte, likväl som Vinnova, har haft kraftigt växande forskningsbudgetar under denna period. Landets största privata forskningsfinansiär, Knut och Alice Wallenbergs stiftelse, har fördubblat sin utdelning på 10 år.

En tanke med forskningsråden är att de ska fungera som en kvalitetsdrivande mekanism, eftersom deras medel utdelas i nationell konkurrens mellan olika forskare. Enligt samma princip har en allt större mängd forskningsresurser konkurrensutsatts, och enskilda universitet och högskolor behöver bli så effektiva som möjligt i sina ansökningsstrategier för att kunna klara denna konkurrens och ta hem de allt större medel som utbetalas av de externa finansiärerna.

Regering och riksdag har också beslutat att konkurrensutsätta fördelningen av en del av forskningsanslaget till universitet och

²² VR (ÅR 2001) s. 56.

²³ VR (ÅR 2014) s. 69, tabell 1-A. Det är något osäkert om beloppen för de båda årtalen är helt jämförbara då redovisningspraxis kan ha varierat.

högskolor. I enlighet med propositionen *Ett lyft för forskning och innovation*²⁴ så har sedan 2010 en del av forskningsanslaget fördelats i konkurrens, baserat på hur de olika universiteten och högskolorna presterat i de två resultatindikatorerna förmåga att attrahera externa medel samt vetenskaplig produktion mätt i bibliometriska termer. Resultatindikatorerna används vid fördelningen av nya statliga medel till forskning, dessutom sker en viss omfördelning av existerande forskningsresurser. Systemet har kritiserats för att ha varit svårförståeligt och svårförutsägbart, och dess specifika utformning kan komma att ändras inför framtiden. Återigen är det viktigt för enskilda lärosäten att organisera sin verksamhet på ett effektivt sätt så att de kan konkurrera om dessa medel.

3.4 Internationalisering

Svenska universitet och högskolor verkar i allt högre utsträckning i ett globalt sammanhang. Internationell rekrytering av framstående lärare och forskare är en stor utmaning. Sverige är ett för litet land för att på egen hand kunna bemanna alla akademiska positioner med internationellt framstående lärare och forskare. Den internationella konkurrensen om studenter är ännu så länge mer begränsad för Sveriges del, men på det området finns en stor utvecklingspotential vad gäller rekrytering av internationella studenter, både för betalande studenter och icke-betalande, de senare från EU, Norge och Schweiz. Utvecklingen av *Massive Open Online Courses* (MOOC) är även en utmaning för lärosätena att hantera.

Tillväxten av EU:s ramprogram för forskning är ett exempel på hur internationaliseringen bidrar till en ökad konkurrensutsättning inom forskningsfinansieringen. Under 2011–2012 bidrog EU:s ramprogram med över en miljard kronor till svenska universitet och högskolor.²⁵ Ansökan om EU-medel ur ramprogrammen är komplicerad och kräver insatser både från lärosätenas ledningsorganisation och från deras verksamhetsstöd.

²⁴ Prop. 2008/09:50.

²⁵ Vinnova (2013:15) s. 12–13.

Internationell ranking

Internationell ranking av universitet är ett fenomen som får allt större betydelse. Några av de mer kända rankingarna görs av *Times Higher Education*, *Academic Ranking of World Universities* (Shanghai), *QS World University Rankings*, och *US News & World Reports* ranking.²⁶ Rankingarna baseras på olika indikatorer, som artiklar i framstående tidskrifter, citeringar, priser särskilt antal nobelpris, andel internationellt rekryterade lärare och forskare, ekonomiska resurser med mera, men även mätningar av lärosätenas anseende (*reputation assessment*). Det finns en del variation mellan resultaten i rankingarna beroende på vilka indikatorer som används. Ranking-organisationerna laborerar också med att ändra indikatorerna mellan åren för att skapa dynamik i listorna och därmed öka intresset. Amerikanska och engelska elituniversitet dominerar i mycket stor utsträckning. Några få svenska universitet har tagit sig in på topp-100-listorna, Karolinska institutet, Uppsala, Lunds och Stockholms universitet.

Rankingarna har ofta kritiserats på olika metodologiska grunder, och det är uppenbart att ett lärosätes totala ranking säger mycket litet om kvaliteten på verksamheten inom enskilda ämnesområden. Ranking-organisationerna publicerar emellertid även ämnesspecifika rankingar som kan vara betydligt mer informativa, men de väcker inte samma uppmärksamhet. Den amerikanska *US News & World Reports* ranking publicerar enbart ämnesspecifika rankingar.

Även om rankingarnas informationsvärde i hög grad kan ifrågasättas kan det inte förnekas att de har en mycket stor genomslagskraft internationellt. Utländska universitet är ofta ovilliga att etablera samarbetsavtal med svenska universitet som inte har samma ställning i rankingarna. Internationella studenter är i regel mycket välinformerade om rankingarna och det påverkar deras val av universitet. Det påstås förekomma att framgångsrika forskare inte är villiga att söka eller acceptera anställningar vid universitet som är lägre rankade än deras nuvarande arbetsgivare.

Det är framför allt de stora svenska universiteten som berörs av de internationella rankingarna. Ledningarna för dessa universitet

²⁶ Se exempelvis <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2014-15/world-ranking>

måste förhålla sig till fenomenet, det går knappast att ignorera. Det finns mycket som kan göras utan att låta ranking-indikatorerna ta över inriktningen av verksamheten. Verksamhetsstödet kan kontrollera att ranking-organisationerna har rätt information om lärosätet och därmed rätt värden på indikatorerna. Ledningen kan arbeta för en förbättring till exempel av forskarnas publiceringsstrategier, en åtgärd som är motiverad alldeles oavsett rankingarna. De nyare universiteten och högskolorna i landet har knappast möjligheten att göra sig synliga på rankinglistorna, men det är inte omöjligt att de kan nå en respektabel position på någon av de ämnesspecifika listorna.

Forskare och universitet jämförs även i mer renodlade bibliometriska mätningar, baserade på databaser som till exempel *Thomson Reuters' Web of Science* och *Elsevier's SciVal*. Traditionellt har Sverige – på den aggregerade nivån av forskningsnation – presterat relativt väl i dessa index, och även om landet inte varit direkt ledande har det dock ofta legat över världsgenomsnittet. Denna "bibliometriska marknad" har dock i sig blivit alltmer konkurrensutsatt under senare år. Fler forskare publicerar fler vetenskapliga artiklar. Inte minst beror det på att nya länder håller på att etablera sig som forskningsnationer, till exempel Sydkorea och Kina liksom en del andra asiatiska och östeuropeiska länder. I detta perspektiv är det tydligt att svenska lärosäten och deras ledningar behöver ägna större uppmärksamhet åt forskarnas publiceringsstrategier.

Internationaliseringen och utveckling av olika rankingsystem påverkar alla svenska lärosäten. Det går inte att verka och utvecklas enbart i ett nationellt sammanhang. Internationaliseringen ökar konkurrensen och ställer än högre krav på proaktiva och strategiska ledningsfunktioner.

3.5 Interna och externa prioriteringar

Enligt resonemangen i föregående avsnitt finns en ökad politisk kravbild, ökad finansiering och ökad konkurrensutsättning, vilket kräver starkare ledningsfunktioner som kan prioritera hur lärosätena ska möta dessa utmaningar.

Det går emellertid också att argumentera för att universitet och högskolor inte bör styras av omvärlden, utan snarare av interna prioriteringar. Det finns de som menar att universitet och högskolor inte bör låta sig styras av vad politiker önskar, och inte heller alltid sträva efter att attrahera alltmer externa medel. Vissa kan också vända sig emot att lärosäten likt företag ska konkurrera på globala kunskapsmarknader. Kanske är det viktigare att lärosätets lärare och forskare fritt får formulera sina idéer om verksamhetens innehåll och att denna fria idébildning bör få styra universitetets utveckling?²⁷

Utredningen menar att det är viktigt att landets lärosäten ska utgöra en självständig kraft i samhällsutvecklingen. Samtidigt är det naturligtvis svårt för ett lärosäte att långsiktigt helt bortse från förändringar i sin omgivning, utan att på något sätt avpassa sin verksamhet efter dem. Varje enskilt lärosäte behöver själv hitta sin väg framåt i denna fråga. En viktig poäng i detta sammanhang är att även detta vägval – att ignorera externa förväntningar – kräver ett ställningstagande. Vägvalet i sig förutsätter en ledning. Även utifrån den – i och för sig extrema – utgångspunkten om helt fria lärosäten opåverkade av omgivningen framstår starka ledningsfunktioner som nödvändiga för att besluta om och upprätthålla ett sådant vägval.

3.6 Att utveckla och förbättra lärosätenas ledningsfunktioner

Den historiska traditionen att akademien inte ska styras alls utan att verksamheten ska utvecklas helt utan plan klarar inte dagens krav och utmaningar från samhället och internationellt. Detta handlar inte om att innehållet i utbildning och forskning ska styras uppifrån, det ska som fastlagts i högskolelagen bestämmas av lärarna och forskarna själva. Det handlar däremot om att det ska finnas en väl fungerande ledning för att prioritera vilken profil och övergripande ämnesinriktning lärosätet ska ha avseende sin utbildning och forskning och hur denna profil och inriktning ska

²⁷ Bexell (2011) beskriver det som traditionalistiska respektive instrumentella universitet, där traditionalistiska lärosäten är sådana där interna prioriteringar främst styr. Det instrumentalistiska lärosätet är ett som styrs mer av prioriteringar som sätts i relation till yttre faktorer och mer fungerar som ett instrument för att uppfylla dessa målsättningar.

utvecklas strategiskt. Sveriges universitet och högskolor arbetar i ett helt annat sammanhang än för 20–25 år sedan. Det innebär bland annat att:

- regeringen har högre krav och förväntningar på lärosätenas prestationer, och på fokusering och profilering av verksamheten
- ökad autonomi medför ett större ansvar för lärosätena att organisera sin verksamhet på bästa sätt
- lärosätena har ansvar för betydligt större rörliga resurser, som de behöver kunna använda på ett effektivt sätt för att sammantaget kunna bedriva den bästa utbildningen och forskningen
- lärosätena agerar i en alltmer konkurrensutsatt omgivning
- lärosätena agerar i ett alltmer internationaliserat sammanhang med åtföljande nya utmaningar.

Slutsatsen är att ledning och styrning inom svenska universitet och högskolor behöver utvecklas och förbättras. Detta kan ske på flera olika sätt. Utredningen har inte haft någon a priori uppfattning om vad som bör förändras utan har i stället valt att kartlägga hur ledning och styrning ser ut i dag för att därefter identifiera styrkor, svagheter och förslag till förändringar. Dessa följer i kommande kapitel.

4 Allmänna förutsättningar för ledning och styrning vid svenska universitet och högskolor

I detta kapitel beskrivs de allmänna ramar som finns för universitet och högskolor och som är centrala för ledningsorganisationens förutsättningar att leda och styra verksamheten.

Vi ger en kort bakgrund till framväxten av dagens regelverk och syn på hur forskning och utbildning ska styras. Inledningsvis görs en kortfattad beskrivning av det svenska universitets- och högskolesystemet varpå en genomgång av gällande regelverk, ekonomi, mål- och resultatstyrning samt verksamhetsstödet följer. De olika avsnitten i kapitlet är relativt åtskilda, men de förenas i utgångspunkten att beskriva de allmänna förutsättningar som påverkar hur universitet och högskolor kan ledas och styras. Variationen åskådliggör den stora bredd av frågor som universitet och högskolor har att förhålla sig till. I vissa frågor har det under utredningens gång blivit tydligt att förutsättningarna i alltför hög grad inverkar på lärosätenas möjligheter att själva leda och styra verksamheten. I dessa fall har vi valt att lämna särskilda förslag.

4.1 Det svenska universitets- och högskolesystemet

I dag finns sammanlagt 31 statliga universitet och högskolor, varav 14 är universitet och 17 är högskolor. Vidare finns 17 privata lärosäten, så kallade enskilda utbildningsanordnare. Av dessa har fyra lärosäten rätt att bedriva forskarutbildning. Ett övergripande mål för det svenska universitets- och högskolesystemet är, enligt

riksdagens beslut, att Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation.¹ Som beskrevs i föregående kapitel har universitet och högskolor till uppgift att tillhandahålla utbildning, bedriva forskning, konstnärlig forskning och utvecklingsarbete samt samverka med det omgivande samhället. Vidare ska utbildning och forskning vid universitet och högskolor i Sverige hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt.

De statliga universiteten och högskolorna i Sverige är förvaltningsmyndigheter under regeringen och omfattas därför av regelverk och styrformer för statliga myndigheter inklusive mål- och resultatstyrning och finansiell styrning (styrformer diskuteras vidare i kommande avsnitt). Att universitet och högskolor är statliga myndigheter är mycket ovanligt ur ett internationellt perspektiv. Myndighetsformen innebär att gällande författningar, riksdagens budgetbeslut och regleringsbrev är centrala styrdokument för statliga universitet och högskolor. Inom Regeringskansliet ansvarar Utbildningsdepartementet för frågor om universitet och högskolor och forskning, med undantag för att Näringsdepartementet ansvarar för Sveriges lantbruksuniversitet.²

Universitetskanslersämbetet ansvarar för uppgifter i fråga om kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning, tillsyn och chefsutveckling vad gäller universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434), enskilda anordnare av utbildning som kan leda fram till en examen som får utfärdas enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå som får statsbidrag.³

4.2 Gällande regelverk

En grundläggande utgångspunkt för förståelse av ramarna för ledning och styrning av universitet och högskolor är de författningar som styr verksamheten. I detta avsnitt redogörs för de mest centrala delarna av dessa regelverk.⁴

¹ Utbildningsutskottet (2013/14:RFR21).

² Sveriges lantbruksuniversitet tillhör landsbygdsministrarnas ansvarsområde.

³ Se Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁴ Universitet och högskolor styrs även av författningar som inte redovisas här. Dessa reglerar vissa områden eller frågor, som exempelvis uppdragsutbildning, studieavgifter, statistik och lärarutbildningar.

4.2.1 Högskolelag och högskoleförordning

Den nuvarande högskolelagen infördes den 1 juli 1993 och föregicks av propositionen *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1). I högskolelagen finns grundläggande bestämmelser för verksamheten vid statliga universitet och högskolor vad gäller lärosätenas organisation, professorer och andra lärare samt studenter. Högskolelagen kompletteras av mer ingående bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100). För verksamheten vid Sveriges lantbruksuniversitet respektive Försvarshögskolan har regeringen utfärdat särskilda förordningar.⁵

I högskolelagen anges att lärosätenas verksamhet dels ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning, dels ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. Högskolelagen ger en ram för hur organisation och styrning ska utformas genom att ange att varje universitet och högskola ska ha en styrelse och en rektor.⁶ Vidare anger högskolelagen inledningsvis att studenterna har rätt till inflytande över utbildningen och att de ska utgöra en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen vid lärosätet (1 kap. 3–4 a § högskolelagen).

Av stor betydelse för lärare och forskare vid universitet och högskolor är de allmänna principer för forskningen som regleras i 1 kap. 6 § högskolelagen, vilka innebär att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningens resultat får publiceras fritt.⁷

En annan bestämmelse som har stor betydelse för verksamheten, och utformningen av denna, finns i 2 kap. 6 § högskolelagen. Där anges att beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen. Om denna bedömning ska göras av en grupp personer ska majoriteten av dessa ha

⁵ Se förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan.

⁶ Regleringen av styrelse och rektor behandlas särskilt i kapitel 10.

⁷ I 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen finns sedan 1 januari 2011 en bestämmelse om att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.⁸ Lärosätets styrelse får dock besluta att en sådan majoritet inte behövs om det finns särskilda skäl. Denna regel sätter ramarna för vilka som får fatta en viss typ av beslut inom lärosätet och den anger till viss del även formerna för sådana beslut.

Vid beslutsfattande eller vid beredning av beslut som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation har även studenterna rätt att vara representerade (2 kap. 7 § högskolelagen). Kompletterande regler för detta finns i högskoleförordningen där det anges att om beslut ska fattas eller beredning ska genomföras av en enda person, ska information lämnas till och samråd ske med en studentrepresentant i god tid före beslutet eller slutförandet av beredningen. När beslut ska fattas av en grupp personer där majoriteten är vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta (de beslut som omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 6 § högskolelagen) har studenterna rätt att vara representerade med minst tre ledamöter. Antalet studentrepresentanter i en sådan grupp får dock vara färre om det finns särskilda skäl med hänsyn till det totala antalet ledamöter i gruppen (2 kap. 14 § högskoleförordningen). Rätten till studentrepresentation gäller således vid all beredning och vid alla beslut av betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Denna författningsreglerade rättighet för studenterna är mycket ovanlig i ett internationellt sammanhang.

I högskolelagen anges även att lärosätena ska beakta och främja jämställdheten mellan kvinnor och män, främja förståelsen för andra länder och internationella förhållanden samt aktivt främja och bredda rekryteringen till universitet och högskolor (1 kap. 5 § högskolelagen).

Dessa bestämmelser innebär en övergripande reglering i högskolelagen och högskoleförordningen. Regleringen utgör utgångspunkten för universitets och högskolors utformning och organisering av verksamheten. Bestämmelserna om att en viss typ av beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens är avgörande för hur lärosätena väljer att organisera sin beslutsstruktur. Likaså har bestämmelserna om studenternas rätt till representation vid beslut som rör dem och reglerna om

⁸ Med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens avses avlagd doktorsexamen eller motsvarande vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.

formerna för beredning av sådana ärenden betydelse för hur den interna organisationen ser ut och fungerar. I kapitel 6 går vi igenom hur lärosätena valt att utforma de interna beslutsstrukturerna. Sammantaget kan man säga att regelverket sätter ramar för hur verksamheten ska bedrivas och hur besluts- och beredningsprocesser ska utformas.

4.2.2 Statliga myndigheter

De statliga universiteten och högskolorna är myndigheter under regeringen och ska tillämpa ett allmänt regelverk för statliga myndigheter. Grundläggande föreskrifter finns i regeringsformen men statliga universitet och högskolor ska även tillämpa delar av förvaltningslagen (1986:223) samt bestämmelser i tryckfrihetsförordning (1949:105) om allmänna handlingars offentlighet. Vidare gäller bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om hantering, registrering och utlämnande av allmänna handlingar samt sekretess.

Statliga universitet och högskolor ska även tillämpa myndighetsförordningen (2007:515). Dock gäller en del av bestämmelserna i myndighetsförordningen inte för universitet och högskolor, vilket framgår av 1 kap. 5 § högskoleförordningen. Dit hör vissa regler om den interna organisationen, som enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen beslutas av lärosätets styrelse. Statliga lärosäten styrs även av regler för den ekonomiska verksamheten såsom förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Vidare finns bestämmelser om arbetstagare vid myndigheter under regeringen i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Det relativt omfattande regelverket som finns för statliga myndigheter förutsätter att statliga universitet och högskolor har god kompetens inom sina organisationer att uttolka och skapa former för hur bestämmelserna bäst kan följas. Lärosätena har därför utvecklat ett verksamhetsstöd för hantering av många av dessa frågor. Men eftersom även delar av forsknings- och utbildningsverksamheten regleras av exempelvis bestämmelser i förvalt-

ningslagen, behövs kunskap inom hela lärosätet om vad det innebär att arbeta vid en statlig myndighet.

4.2.3 Enskilda utbildningsanordnare

De flesta universitet och högskolor är, som ovan nämnts, statliga myndigheter. Men högre utbildning och forskning bedrivs även av enskilda utbildningsanordnare. Dessa utgör en blandad grupp och de bedriver bland annat vårdutbildningar och teologiska utbildningar. Förenande för de enskilda utbildningsanordnarna är att de har tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina.⁹ De största enskilda utbildningsanordnarna är Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping vilka överfördes från staten till privaträttslig form i samband med stiftelsehögskolereformen 1994. Deras verksamhetsform benämns *stiftelsehögskolor* och de drivs genom en kombination av stiftelse och aktiebolag. Andra exempel på enskilda utbildningsanordnare är Handelshögskolan i Stockholm, Ersta Sköndal högskola, Röda korsets högskola, Sophiahemmet högskola och Teologiska högskolan Stockholm. Verksamhetsformen för de mindre enskilda utbildningsanordnarna är stiftelser, aktiebolag eller föreningar.¹⁰

Stiftelsehögskolor

Syftet med införandet av stiftelsehögskolor var att öka mångfalden och stärka en så kallad konstruktiv konkurrens, där tanken var att reformen skulle ha en vitaliserande inverkan även på de statliga universiteten.¹¹ Regeringen ville ge stiftelsehögskolorna en väsentligt utökad autonomi bland annat med avseende på inriktning och dimensionering av grundutbildning och forskning, organisations- och ledningsfrågor, tjänsteorganisation och medelförvaltning. I samband med reformen bemyndigade riksdagen regeringen att dels

⁹ Regeringen beslutar i frågor om tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare.

¹⁰ Ds 2013:49 s. 29.

¹¹ Prop. 1992/93:1 s. 24. Skälen till stiftelsehögskolereformen finns vidare redovisade i propositionen *Högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet* (prop. 1992:231).

överföra två statliga högskolor till stiftelseform, dels tillskjuta nödvändigt kapital. Kapitalet bestod av de avvecklade löntagarfondsmedlen vilket tillfördes som stiftelsekapital.

Chalmers tekniska högskolas och Högskolan i Jönköpings relation till staten regleras i så kallade långsiktiga ramavtal som löper under 15 år. Av avtalet följer att underavtal om utbildning och forskning träffas för de planeringsperioder som gäller de statliga universiteten och högskolorna. Stiftelsehögskolorna omfattas inte i direkt mening av högskolelagen eller högskoleförordningen utan bedrivs i privaträttslig regi. Verksamheten är dock till del styrd av högskolelagen eftersom det i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina anges att en förutsättning för att utfärda statligt reglerade examina är att utbildningen bedrivs så att den uppfyller de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen.

Statskontoret har, i rapporten *Olika men ändå lika*, följt upp stiftelseformens betydelse inom högskolan och gör bedömningen att det i dagsläget inte finns några större skillnader i praktiken mellan stiftelsehögskolors och statliga lärosätens förutsättningar att nå de mål som staten satt upp. Vidare menar man att statliga lärosäten och stiftelsehögskolor, efter autonomireformen 2011, har i stort sett motsvarande frihet att själva välja hur verksamheten ska organiseras och hur kompetensförsörjningen ska hanteras. Statskontoret anser att skillnaden i handlingsutrymme i dag huvudsakligen består av att stiftelsehögskolorna har större ekonomiska befogenheter än vad statliga lärosäten har, vilket har inverkan på förutsättningarna till nyttiggörande och samverkan med det omgivande samhället.¹²

4.2.4 Bakgrunden till dagens regelverk - avregleringar för ökad handlingsfrihet

För en förståelse av hur dagens syn på hur universitets och högskolors verksamhet ska styras och hur det nuvarande regelverket för universitet och högskolor vuxit fram belyser vi här de avregleringar för ökad handlingsfrihet som gjorts inom universitets- och högskolesektorn. Naturligtvis har det gjorts andra reformer inom

¹² Statskontoret (2012:37) s. 111.

området under den aktuella tidsperioden som också har haft inverkan på lärosätenas verksamhet. Vi har dock gjort bedömningen att avregleringarna för ökad handlingsfrihet spelat störst roll för utredningens frågeställningar.

Sedan 1977 har tre större reformer av universitets- och högskolesystemet genomförts. Ett enhetligt nationellt högre utbildningssystem infördes med 1977 års reform. De andra två stora reformerna genomfördes 1993 och 2011 och syftade primärt till att öka statliga universitets och högskolors självbestämmande.¹³ Huvudskälet till reformerna för ökad handlingsfrihet har varit att ge universitet och högskolor ökad frihet att själva bestämma över sin verksamhet, vilket inför reformerna har angivits som en viktig principfråga med hänsyn till lärosätenas uppgift att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. Vidare var en utgångspunkt att den ökade handlingsfriheten främjar kvaliteten i verksamheten då lärosätena får större frihet att anpassa verksamheten efter de egna förutsättningarna och behoven. Handlingsfriheten har också lyfts fram som en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett framgångsrikt sätt i en internationell och konkurrensutsatt sektor. Genom det ökade självbestämmandet lades ansvaret för att uppfylla målen i utbildnings- och forskningspolitiken tydligare på lärosätena själva.

Högskolereformen 1993

Fram till början av 1990-talet var självständigheten för universitet och högskolor begränsad då exempelvis staten sedan länge kontrollerade de olika lärartjänster som fanns inom lärosätet. Fram till 1993 var det regeringen som inrättade professurer och utsåg professorer vid lärosätena. Likaså har lärosätenas interna organisation varit starkt reglerad. Utifrån ställningstagandet att universitet och högskolor skulle ges ökad handlingsfrihet skedde 1993 en avreglering av högskolelagstiftningen. I jämförelse med tidigare högskolelagstiftning fanns, efter reformen, mycket färre regler och lärosätena fick i ökad grad själva fatta beslut inom fler områden.

¹³ Den historiska utvecklingen mot ökad självständighet inom högre utbildning och forskning finns väl beskriven, också ur ett europeiskt perspektiv, i betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104).

Förändringarna innebar att universitetens och högskolornas styrelser fick ökat formellt inflytande. Regleringen av lärosätenas interna organisation med institutioner, linjenämnder, utbildningsnämnder med flera togs bort medan regleringen av styrelse, rektor, prorektor och fakultetsnämnd fanns kvar. I övrigt fick universitet och högskolor besluta om sin interna organisation. Vidare fick universitet och högskolor besluta om behörighetskrav och bedömningsgrunder vid anställning av lärare. Regeringen behöll dock möjligheten att utfärda föreskrifter om vilka lärartjänster som skulle finnas, men man tydliggjorde samtidigt att universitet och högskolor själva hade mandat att inrätta lärartjänster utöver de som angavs i lagen och i regeringens föreskrifter.¹⁴ I samband med reformen trädde en ny högskolelag och högskoleförordning i kraft.

I propositionen *Universitet och högskolor - frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) beskrevs motivet för lärosätenas ökade självbestämmande primärt som kvalitativt och principiellt. Kvalitativt genom att universitet och högskolor som stod fria ansågs ha de största förutsättningarna att förmedla kvalificerad kunskapsutveckling. Det principiella motivet uttrycktes enligt följande:

Ett samhälle som värnar mångfalden och som inser riskerna i en allomfattande statsmakt måste skydda de kritiska motvikterna. Dit hör universitet och högskolor.¹⁵

I propositionen stod att frihet var normen för statliga universitet och högskolor och att varje reglering krävde sin egen motivering. Här underströks också att det som inte uttryckligen var reglerat följaktligen stod varje universitet och högskola fritt att inrätta och organisera. Utgångspunkten i förarbetena var att universitet och högskolor skulle ges större frihet att utforma sin interna organisation mot bakgrund av sina skilda förutsättningar.¹⁶ Variationer inom och omprövningar av den interna organisationen var således något önskvärt, eftersom det skulle leda till att varje lärosäte kunde utforma den interna organisationen utifrån sina specifika behov.

Två andra förändringar som även bör nämnas i sammanhanget genomfördes 1997 då rektor ersattes av en extern ledamot som ordförande i universitets- och högskolestyrelserna samtidigt som

¹⁴ Prop. 1992/93:1 s. 87.

¹⁵ Prop. 1992/93:1 s. 9.

¹⁶ Prop. 1992/93:1 s. 22.

styrelsen övertog ansvaret för att föreslå tillsättningen av rektor. Regeringens motivering var att en extern ordförande skulle tillföra lärosätet kunskaper, kontakter och erfarenheter samtidigt som rektors roll och ansvar skulle bli klarare. Regeringen ansåg att det var rimligt att styrelsens dagordning bestämdes av en person som inte var anställd vid lärosätet samt att det var angeläget att uppdragsgivaren, dvs. staten, kunde diskutera strategiska och långsiktiga frågor av betydelse för lärosätet med en ansvarig person som hade sin huvudsakliga verksamhet förlagd utanför lärosätet. Man ansåg därför att det var naturligt att denna person var styrelsens ordförande.¹⁷

Autonomireformen 2011

År 2007 tillsatte regeringen en statlig utredning, som antog namnet Autonomiutredningen, i syfte att öka universitetens och högskolornas självbestämmande samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera viktiga delar av verksamheten skulle tillgodoses. Regeringens bedömning var att det sedan avregleringarna 1993, genom tillägg i högskoleförordningen, hade skett en successiv återreglering inom många områden. Man ansåg att dessa sammantaget innebar en alltför stor detaljreglering av verksamheten vid universitet och högskolor. I betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104) föreslog utredningen att universitet och högskolor skulle få ökat självbestämmande över utformningen av den interna organisationen samtidigt som varje lärosäte skulle ha minst ett kollegialt beslutsorgan med en majoritet av lärare och forskare. Vidare föreslog utredningen att den statliga finansieringen skulle fortsätta som tidigare, men att relationen mellan staten och lärosätena allt mindre skulle baseras på normgivning och allt mera på fleråriga avtal samt att regleringsbrev skulle upphöra. Gällande universitetens och högskolornas rättsliga status föreslog Autonomiutredningen att lärosätena skulle upphöra att vara statliga myndigheter och i stället ges en ny offentligrättslig organisationsform som benämndes *självständiga lärosäten*. Autonomiutredningen presenterade även förslag om hur ledamöterna i universitetens och

¹⁷ Prop. 1996/97:141 s. 20 f.

högskolornas styrelser skulle utses. Förslaget innebar att majoriteten av ledamöterna, inklusive ordförande, skulle vara externa och att dessa skulle utnämnas av regeringen efter nomineringar av en valberedning. Valberedningen skulle utses av ett eller flera kollegiala beslutsorgan (dvs. det "obligatoriska" kollegiala organ som nämndes ovan). Lärarnas och studenternas representanter i styrelsen skulle utses av sina respektive grupper.¹⁸

Autonomiutredningens förslag om ökad autonomi tillstyrktes av de flesta universitet och högskolor. Men många var tveksamma till den föreslagna organisationsformen, självständiga lärosäten, och menade att det gick att uppnå ökad autonomi genom avregleringar inom ramen för myndighetsformen. Förslaget om att ge ett ökat beslutsutrymme för lärosätena vad gällde den interna organisationen välkomnades av de flesta remissinstanser.¹⁹

Regeringens bedömningar gällande Autonomiutredningens förslag redovisades i propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149). Riksdagen antog förslagen i propositionen den 15 juni 2010 och förändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Reformen, som kallas autonomireformen, innebar avregleringar vad gäller universitets och högskolors organisation, läraranställningar och utbildning. I och med autonomireformen fick universitet och högskolor, utöver det som gäller för styrelse och rektor, själva besluta om den interna organisationen. Det centrala argumentet för reformen var att den ökade friheten från staten ger lärosätena ett styrutrymme som främjar långsiktig kvalitetsutveckling. Nedan beskrivs kort de förändringar som autonomireformen innebar med avseende på lärosätenas organisation.

Liksom många av remissinstanserna ansåg regeringen att det fanns alltför många oklarheter i förslaget om ny organisationsform och valde att gå vidare med åtgärder som syftade till ökat självbestämmande för lärosätena inom ramen för myndighetsformen.²⁰ Dock genomfördes avregleringar vad gäller lärosätenas interna organisation genom att bestämmelserna i högskolelagen om

¹⁸ I betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104) presenterades även andra förslag som inte redovisas här.

¹⁹ Remissinstansernas ställningstaganden redovisas i: Prop. 2009/10:149 s. 30, *Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), U2008/8128/UH och *Remissammanställning för Regeringskansliets promemoria om förslag till ökad organisatorisk frihet för statliga universitet och högskolor, m.m.*, U2010/222/UH.

²⁰ Prop. 2009/10:149 s. 19 ff.

fakultetsnämnder och särskilda organ upphörde att gälla. Enligt de tidigare bestämmelserna i 2 kap. 5 § högskolelagen skulle det finnas minst en fakultetsnämnd vid varje universitet och högskola som fick utfärda examina på forskarnivå. Fakultetsnämnderna var ansvariga för forskning, konstnärligt utvecklingsarbete och utbildning på forskarnivå. Nämnderna ansvarade enligt lagen även för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, om inte lärosätet hade inrättat särskilda organ för utbildning på dessa nivåer. I det fall lärosätet bedrev utbildning på grundnivå och forskning som inte ingick i ansvarsområdet för någon fakultetsnämnd så skulle det finnas särskilda organ med ansvar för verksamheten. I och med autonomireformen togs således bestämmelserna om fakultetsnämnd och särskilda organ bort och 2 kap. 5 § högskolelagen gavs i stället en ny lydelse, som innebar att varje universitet och högskola, beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet. Som en följd genomfördes motsvarande avregleringar i högskoleförordningen där kapitlet om fakultetsnämnd och övriga organ upphörde. I och med att bestämmelserna om fakultetsnämnd och särskilda organ togs bort avreglerades det så kallade kollegiala beslutsfattandet vid universitet och högstskolor. Vid beslutsfattande ska dock, som beskrevs i avsnittet *Gällande regelverk*, vissa regler om vetenskaplig eller konstnärlig kompetens och om studentinflytande gälla.²¹

En annan förändring, av betydelse för ledningen och styrningen av universitet och högstskolor, som genomfördes var borttagandet av kravet på svenskt medborgarskap för rektorer och styrelseledamöter vid statliga universitet och högstskolor. Förändringen, som även diskuterades i Autonomiutredningen, infördes efter riksdagens behandling av propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) och innebar således att det i dag är möjligt att anställa en utländsk medborgare som rektor och att utse utländska medborgare till styrelseledamöter vid statliga lärosäten i Sverige.

Frågan om ökad handlingsfrihet inom ramen för myndighetsformen är fortfarande aktuell inom universitets- och högskolesektorn bland annat genom rapporten *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten*, vilken har tagits fram av en arbetsgrupp inom ramen för nätverket mellan rektorerna i Stockholm och Uppsala

²¹ För en diskussion om innebörden av kollegialitet och kollegialt beslutsfattande se kapitel 5.

(SUUN). I rapporten presenteras några områden där arbetsgruppen anser att ökad handlingsfrihet behövs samt förslag om praktiska förbättringar av situationen för statliga lärosäten inom ramen för nuvarande institutionella organisationsform.²²

4.3 Ekonomi

I detta avsnitt beskrivs de ekonomiska ramarna för universitet och högskolor. Utgångspunkten är här hur finansieringssystemet påverkar förutsättningarna för lärosätenas arbete med prioriteringar, strategier och intern resursfördelning.

4.3.1 Övergripande om finansiering

Finansieringen av verksamheten vid universitet och högskolor utgörs av statliga anslag (direkt genom riksdag och regering), bidragsmedel (från offentliga eller privata forskningsfinansiärer) och avgifter (från exempelvis studieavgifter och uppdragsutbildning). I Universitetskanslersämbetets sammanställning av lärosätenas årsredovisningar för 2014 konstateras att det finns en stor skillnad vad gäller lärosätenas ekonomiska ramar, vilket bland annat åskådliggörs vid en jämförelse mellan lärosätenas kostnader. En sammantagen bild visar att vart och ett av de största universiteten är mer än tio gånger större än många högskolor. Sammanställningen visar vidare att kostnadsökningarna vid de stora universiteten 2014 ungefär motsvarar kostnaderna för hela verksamheten under ett år vid en av de mindre högskolorna.²³ Detta förhållande åskådliggör de stora variationer och de olika förutsättningar som finns inom universitets- och högskolesektorn. Generellt kan man säga att de mindre högskolorna är känsligare för stora variationer i ekonomin och det finns ofta ett mindre utrymme för att skapa en buffert, vilket gör att de påverkas mer direkt av förändringar i resurstilldelningssystemet.

Statens styrning av universitet och högskolor sker genom mål- och resultatstyrningen men även genom den finansiella styrningen.

²² SUUN (2015).

²³ UKÄ (2015-03-17/3) s. 8.

Båda formerna av styrning utgår från politiska prioriteringar. Mål- och resultatstyrning innebär styrning av verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet. Den finansiella styrningen innebär att verksamhet styrs av regeringen med hjälp av ekonomiska ramar och olika regler och villkor knutna till den tilldelade finansieringen. Mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen kan tillsammans betecknas som regeringens ekonomiska styrning.²⁴ En del i den ekonomiska styrningen är det årliga regleringsbrevet till varje lärosäte där regeringen bland annat sätter upp riktlinjer för hur universitetens och högskolornas statsanslag kan användas. Som i övrig statlig verksamhet är utgångspunkten för den ekonomiska styrningen att medlen ska utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

De statliga anslagen till universitet och högskolor utgörs av två separata anslag, ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt ett för forskning och utbildning på forskarnivå. Det är inte tillåtet att flytta medel mellan dessa båda anslag och det går därför inte att flytta medel från den ena delen av verksamheten till den andra för att där täcka ett eventuellt underskott. Det råder således relativt olika förutsättningar för stora universitet med en stor forskningsverksamhet och flertalet högskolor som är mer utbildningsinriktade, där de sistnämnda är mer känsliga för variationer i den statliga anslagsfinansieringen av utbildningen.

4.3.2 Finansieringssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Statens ersättning till universitet och högskolor för utbildning på grundnivå och avancerad nivå baseras på prestationsbaserade måttenheter för utbildningsvolym. Dessa utgörs av antalet registrerade studenter omräknade till helårsstudenter (HST) och studenternas avklarade poäng omräknade till helårsprestationer (HPR). Enheterna utgör grunden för storleken på den ersättning som varje lärosäte tilldelas. Ersättningsbeloppen (de så kallade prislapparna) för varje helårsstudent och helårsprestation är nationellt fastställda och varierar för olika utbildningsområden. Det genomsnittliga årliga

²⁴ Statskontoret (2013).

ersättningsbeloppet för de anslagsfinansierade studenterna var år 2014 cirka 75 000 kronor.²⁵ Beloppet varierar från cirka 30 000 kronor (humaniora, samhällsvetenskap) till cirka 300 000 kronor (opera).²⁶ Det är regeringen som beslutar inom vilka utbildningsområden som varje lärosäte får avräkna utbildningsvolymen (dvs. HST och HPR). Det är sedan lärosätet som beslutar om till vilket eller vilka utbildningsområden en kurs ska klassificeras.

Utifrån de prestationsbaserade måttenheterna (HST och HPR), och de nationellt beslutade ersättningsbeloppen för de olika utbildningsområdena, fastställs årligen ett maximalt anslag för respektive lärosäte, vilket benämns takbelopp. Takbeloppet anger hur stor ersättningen maximalt kan bli. Det innebär att ett lärosäte inte får full ersättning om det "producerar" över takbeloppet. I förlängningen kan en sådan överproduktion drabba lärosätet hårt ekonomiskt. Detta resurstilldelningssystem gäller de statliga universiteten och högskolorna, dock inte Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan, ej heller de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping (för stiftelsehögskolorna regleras takbeloppet i avtalen med staten).

Utbildningsvolymerna beror även på studenternas efterfrågan och ibland finns ledig utbildningskapacitet vid ett lärosäte medan ett annat lärosäte överproducerar (dvs. utbildar fler än vad som täcks av takbeloppet). För att hantera sådana variationer har lärosätena möjlighet att flytta maximalt 10 procent av takbeloppet över åren. Denna möjlighet används ofta eftersom det kan vara svårt att planera och anpassa utbildningsvolymen så att den helt motsvarar takbeloppet.²⁷

Sedan ett antal år har lärosätena upplevt relativt stora svängningar i utbildningsvolymen, både ökningar och minskningar, vilket är något som påverkar förutsättningarna för att planera och avpassa verksamheten på ett optimalt sätt. Variationerna i anslagsintäkterna beror både på förändringar i takbeloppen och på studenternas efterfrågan på utbildning (som i sin tur kopplar till svängningar i konjunkturen).²⁸ Variationer i den statliga anslags-

²⁵ UKÄ (2015-03-17/3) s. 6.

²⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende universitet och högskolor*, Regeringsbeslut 2014-12-22.

²⁷ Se UKÄ (2015-03-17/3).

²⁸ Se bl.a. diskussion i UKÄ (2015:7).

finansieringen av utbildningen påverkar lärosätena på olika vis eftersom omfördelningar görs mellan lärosäten kopplat till lärosätenas utbildningsutbud och profil. Svårigheterna i att anpassa utbildningsvolymen till takbeloppet ser olika ut och det finns exempel på lärosäten som har överproducerat i flera år.²⁹ Sammantaget är dock utbildningsnivån över eller nära takbeloppet vid flertalet av lärosätena med takbelopp, enligt Universitetskanslersämbetets sammanställning av årsredovisningarna för 2014. För några lärosäten har förändringar i takbeloppet inneburit att man behövt genomföra ett omställningsarbete för att minska kostnaderna vilket i vissa fall inneburit uppsägningar av många anställda.

Frågan om resurstilldelningssystemet för utbildning behöver belysas dels utifrån lärosätenas förmåga till att anpassa verksamheten baserat på förändrade prestationsmått, dels utifrån systemets utformning, vilken upplevs som ryckig och begränsande på lärosätenas möjligheter att på ett självständigt sätt styra verksamheten. Förhållandet har påpekats i flera sammanhang, i Riksrevisionens rapport *Att styra självständiga lärosäten* (RiR 2012:14) och nyligen i Universitetskanslersämbetets rapport *Dimensionering av högre utbildning* (2015:7) samt i utredningen *Högre utbildning under tjugo år* (SOU 2015:70).

När det gäller lärosätenas förmåga att anpassa verksamheten utifrån de förändrade förutsättningarna behöver ledningsorganens ansvar lyftas fram. Vid lärosäten där antalet helårsstudenter minskat har ledningarna behövt genomföra ett prioriteringsarbete vad gäller utbildningsutbudet för att i slutändan besluta om neddragningar.

Denna typ av nedskärningar av verksamheten är inte enkla. Lärosätena ska alltid ha utbildningens kvalitet i fokus och att förändra utbildningsutbudet kan vara något som tar tid. Generellt krävs relativt långa omställningsprocesser, vilket ofta är nödvändigt utifrån universitets och högskolors specifika uppdrag och verksamhet. Ledningen kan inte, och bör inte, fatta sådana beslut utan en intern process som syftar till att nå en samsyn och förankring av problembilden och motiven till beslutet. Som ovan nämndes har lärosätena under flera år anpassat sig till de förändrade ekonomiska

²⁹ Enligt UKÄ:s sammanställning (2015-03-17/3, s. 4 ff.) hade 23 lärosäten en sammanlagd överproduktion motsvarande 1 miljard kronor vid utgången av 2014, vilket motsvarar ca 13 600 HST.

ramarna och Universitetskanslersämbetets årsrapport visar att flera av dem gjort en genomlysning av sitt utbildningsutbud i syfte att minska utbildningsvolymen.³⁰ Utredningens erfarenhet är emellertid att dessa förändringar inte sker lättvindigt utan genomförs som ett resultat av ett relativt mödosamt förändringsarbete som kräver grundliga analyser, kvalitetsarbete, förankring och ibland förhandling.

Systemets nackdelar, dvs. de stora variationerna, är sannolikt mer påtagliga för ett enskilt lärosäte än vad variationerna innebär på aggregerad nivå. Utredningens bild är att systemets utformning framför allt har negativa konsekvenser för vissa mindre och utbildningsinriktade högskolor.

4.3.3 Finansieringssystemet för forskning och utbildning på forskarnivå

Forskningen vid universitet och högskolor finansieras dels av statliga anslag för forskning och forskarutbildning, dels av externa medel. Det finns en stor spridning mellan lärosätena vad gäller forskningsintäkternas andel av de totala intäkterna. Vid de konstnärliga högskolorna är andelen mellan 5–10 procent vilket kan jämföras med Karolinska institutet där motsvarande siffra är drygt 80 procent.³¹

Vad gäller det statliga ramanslaget för forskning och utbildning på forskarnivå, även kallat basanslaget, har universitet och högskolor i teorin ett stort ansvar att själva bestämma om hur det ska användas och fördelas internt inom lärosätet. I grunden ska basanslaget ge universitet och högskolor förutsättningar för att göra långsiktiga prioriteringar utifrån sina respektive strategier och på så vis utgöra en väsentlig del av lärosätenas verktyg för den interna styrningen. Genom att lärosätena själva beslutar om basanslagets användning fyller det också funktionen som garant för universitetens och högskolornas integritet gentemot externa intressenter. Även basanslagets storlek varierar mellan lärosätena. De tio största

³⁰ UKÄ (2015:8) s. 8.

³¹ UKÄ (2014:7) s. 87. Samtidigt har den relativa ökningen under den senaste femårsperioden varit störst för de konstnärliga lärosätena, vilket förklaras av de senaste årens satsningar på konstnärlig forskning samt införandet av konstnärlig forskarutbildning 2010. Se UKÄ (2015:8) s. 110.

lärosätena svarar för nästan 90 procent av forskningsverksamheten sett till totala intäkter för forskning.³² De äldre universiteten tilldelas de största basanslagen. Även de satsningar som gjorts på strategiska forskningsområden har övervägande gått till de äldre universiteten. Betydelsen av de statliga anslagen för forskning och forskarutbildning skiljer sig således mellan olika lärosäten.

Basanslagets andel av de statliga medlen för forskning

Utöver basanslaget, som kan sägas värna den egeninitierade forskningen vid lärosätena, finansieras som ovan nämnts forskningen även med externa medel genom forskningsråd eller forskningsfinansierande myndigheter som Vinnova. Externa finansiärer kan även vara andra offentliga finansiärer, organisationer utan vinstsyfte, privata företag och EU med flera. Syftet med att finansiera forskning genom externa aktörer kan vara att stärka forskning inom vissa områden. De externa medlen för forskning kan vara av relativt olika karaktär och söks generellt i konkurrens. Vilka forskningsområden som ska premieras kan exempelvis grunda sig i olika politiska prioriteringar där en bedömning om forskningens samhällsrelevans kan spela en avgörande roll.³³ Det kan handla om bidrag för särskild uppdragsforskning, projektbidrag till enskilda forskare vid lärosätet eller större satsningar för att bygga upp en specifik forskningsmiljö som exempelvis MAX IV-laboratoriet i Lund och Sweden Science for Life Laboratory (SciLifeLab) i Stockholm och Uppsala.

Som en följd av statens satsningar i de senaste forskningspropositionerna har svenska universitets och högskolors forskningsintäkter ökat starkt de senaste åren. Parallellt med detta har andra forskningsfinansiärer ökat sina bidrag, vilket bland annat kan åskådliggöras med att de externa bidragen 2013 nådde samma nivå som basanslaget.³⁴ De ökade intäkterna har gjort att de lärosäten som tagit del av ökningen fått förbättrade förutsättningar för att utveckla och bygga ut forskningen och utbildningen på forskarnivå

³² Närmare bestämt 87 procent. UKÄ (2015:8) s. 138.

³³ Det bör i sammanhanget nämnas att Vetenskapsrådet huvudsakligen finansierar grundforskning.

³⁴ UKÄ (2014:7) s. 9.

vid lärosätet. De ökade resurserna för forskning upplevs som något positivt av de representanter för lärosäten som utredningen talat med. Dock menar många att basanslagets andel av de statliga medlen för forskning är för liten i relation till de medel som fördelas av forskningsfinansierande myndigheter. Denna obalans inom den statliga forskningsfinansieringen gynnar också den mer tillämpade forskningen på bekostnad av grundforskningen som i hög grad finansieras av lärosätenas basanslag.

Samfinansiering

Den externa finansieringen av forskning täcker sällan hela kostnaden för ett forskningsprojekt, vilket gör att lärosätet behöver skjuta till basanslag för att finansiera projektet. Att lärosätet självt finansierar en del av forskningsprojektet kan även utgöra ett krav från finansiärens sida, så kallad samfinansiering (det kan även kallas medfinansiering eller motfinansiering). Kraven på samfinansiering kan vara mer eller mindre explicita. En del finansiärer kräver att lärosätet ska samfinansiera delar av projektets direkta kostnader som löner och driftmedel. Många icke-statliga finansiärer bidrar inte fullt ut till de indirekta kostnaderna vilket innebär ett implicit krav på samfinansiering.

Genom att förmågan att attrahera externa medel premieras i finansieringssystemet för forskning är det svårt för lärosätena att tacka nej till externa medel även om forskningsprojektet innebär ett betydande samfinansieringskrav från lärosätets sida. Detta förhållande innebär en risk för att merparten av lärosätets basanslag används för samfinansiering av externt finansierad forskning, vilket leder till att resurserna för den egeninitierade forskningen och grundforskningen inom lärosätet blir mindre. Genom att basanslaget binds upp i samfinansiering minskas utrymmet för lärosätet att göra egna prioriteringar. Kravet på samfinansiering gör även att framtida resurser kan vara intecknade. Som exempel kan fakulteten Lunds tekniska högskola vid Lunds universitet nämnas. Fakulteten har tilldelats stora forskningsanslag och dess verksamhet är till 70 procent externfinansierad. Universitetet ser detta som ett tecken på att forskningen vid fakulteten håller hög kvalitet och är relevant, samtidigt som man menar att det innebär en bristande

långsiktighet i finansieringen och ställer höga krav på samfinansiering från lärosätet.³⁵

Utvecklingen mot mer externfinansierad forskning där basanslaget används till samfinansiering medför att forskningens inriktning därmed binds upp i alltför hög grad.³⁶ Finansieringssystemet för forskning bör rimligen syfta till att underlätta för lärosätena att själva besluta om den interna fördelningen av basanslaget utifrån egna prioriteringar och bedömningar.

Givetvis är det i grunden positivt med forskningsbidrag från externa finansiärer. Att tilldelas externa medel ses av universitet och högskolor som ett erkännande av lärosätets forskning och det kan ha mycket stor betydelse för en enskild forskare eller forskargrupp. Utredningen vill emellertid uppmärksamma de problem som samfinansieringen innebär vad gäller möjligheterna att skapa utvecklingsmöjligheter för andra forskningsmiljöer inom ett lärosäte. Ett citat från Lunds universitets kan åskådliggöra frågan:

De ökade externa bidragen innebär ett allt större behov av samfinansiering, och universitetet behöver också bära en allt större del av kostnader kopplade till forskningsinfrastruktur. Så trots att medlen till forskningen ökat har inte den egna rådigheten för universitetet ökat.³⁷

4.3.4 Utredningens bedömning

Utredningen avser inte lämna något förslag till hur finansieringssystemet för utbildningen ska förändras. Utformningen av ett nytt finansieringssystem är alltför omfattande och ligger utanför utredningens uppdrag och bör utredas i särskild ordning. Dock måste vi konstatera att problemen med systemets utformning lyfts av flera av de lärosätesrepresentanter som utredningen diskuterat förutsättningarna för ledning och styrning med. Som nämnts ovan har även Riksrevisionen och Universitetskanslersämbetet tagit upp denna problematik. Utredningens bedömning är att systemet kan ha alltför stora konsekvenser, framför allt för de utbildningsinriktade mindre högskolorna, vilket regeringen behöver ha en förståelse för i samband med beslut om resurstilldelning. Utredningen konstaterar

³⁵ *Lunds universitets årsredovisning 2014*, s. 24.

³⁶ Se bland annat diskussion i RiR (2011:21).

³⁷ *Lunds universitets årsredovisning 2014*, s. 88.

att bristen på långsiktighet och förutsägbarhet i systemet skapar en osäkerhet inom verksamheten och ett begränsat handlingsutrymme för ledningarna vid universitet och högskolor. Variationer i resurstilldelningssystemet som genomförs under relativt korta tidsperioder och med kort varsel gör verksamheten svårplanerad och kan resultera i krävande interna förändringsprocesser. Systemets utformning kan därför försämma förutsättningarna för ledning av verksamheten.

Vidare saknar finansieringssystemets kvantitativa bas i redovisningen av helårsstudenter och helårsprestationer incitament till kvalitetshöjningar och effektivt resursutnyttjande. Till exempel kan en utbildning som inte håller en god pedagogisk kvalitet inte betraktas som effektiv. Men sådana brister fångas inte upp och reflekteras i resurstilldelningen, med resultatet att ineffektivt resursutnyttjande kan fortgå.

En annan aspekt av finansieringssystemets utformning är att det statliga ersättningsbeloppet för utbildning är för lågt i relation till verksamhetens mål, dvs. det är otillräckligt för att anordna undervisning av sådan kvalitet att studenterna säkert kan uppnå de uppsatta examensmålen. Resursbristen i utbildningen begränsar lärosätenas möjligheter att självständigt styra verksamheten och lämnar alltför litet utrymme för strategiska prioriteringar. Systemets utformning leder till en likriktning av det sammantagna nationella utbildningsutbudet då universitet och högskolor i stället för att profilera sig satsar på utbildningar, exempelvis vissa yrkesutbildningar, där sannolikheten att kunna avräkna hela takbeloppet är som störst.³⁸ Ur det enskilda lärosätets perspektiv kan en profilering innebära ett alltför stort risktagande varför man väljer att bedriva de utbildningar som ger en tryggare ekonomisk bas. Lärosätenas benägenhet till profilering är därför liten trots att profileringar kan vara önskvärda på nationell nivå.³⁹

Beträffande systemet för forskningens finansiering ansåg vi från början att det inte låg inom ramen för utredningen. Under utredningens gång har det dock blivit tydligt att fördelningen av de statliga forskningsmedlen mellan basanslag och externa medel i kombination

³⁸ Se departementspromemorian *Kvalitetssäkring av högre utbildning*, 2015-03-18, (U2015/1626/UH).

³⁹ För vidare resonemang kring detta se bl.a. RiR (2012:14) och Högskoleverket (2007:31 R).

med kraven på samfinansiering begränsar lärosätenas möjligheter till att fatta strategiska beslut och göra interna prioriteringar av verksamheten.

Utredningens mening är att lärosätena bör ges förbättrade förutsättningar för att besluta om basanslagets användning. Givetvis kan lärosätena i dag välja att tacka nej till extern finansiering med samfinansiering, men eftersom så stor del av forskningsresurserna är kanaliserade via externa bidrag och då tilldelning av externa medel premieras i finansieringssystemet för forskning är detta mycket svårt. För utredningen framstår det tydligt, efter diskussioner med personer med olika typ av ledningsuppdrag såsom centrumföreståndare, prefekter, dekaner och rektorer, att kraven på samfinansiering i alltför hög grad styr den interna resursfördelningen vid universitet och högskolor, vilket inverkar på möjligheten till eget styrutrymme.

Problematiken har bland annat påpekats av Riksrevisionen i rapporterna *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RIR 2011:21) och *Att styra självständiga lärosäten* (RIR 2012:4). Där rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga om systemet för fördelning av basanslaget är väl avvägt i relation till målet att varje universitet och högskola ska ha förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om forskningen och att värna lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartners.⁴⁰ Utredningens svar på denna fråga är nej. Basanslagets andel av den totala forskningsfinansieringen är alltför liten vilket innebär problem för en strategisk och proaktiv ledning av lärosätena. Ett lämpligt tillfälle att öka basanslagets andel av forskningsfinansieringen är nästa forskningsproposition. Regeringen bör samtidigt uppmana eller då det är möjligt instruera externa forskningsfinansiärer att minska kraven på samfinansiering av forskningsprojekt. Det gäller de statliga forskningsråden och andra statliga forskningsfinansiärer samt, i den utsträckning det är möjligt, EU:s ramprogram och de halvstatliga forskningsstiftelserna.

⁴⁰ RiR (2011:21) s. 13.

Förslag

Finansiering av utbildning - utredningen föreslår:

- att regeringen inleder en översyn av finansieringssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå i syfte att skapa bättre förutsättningar för långsiktig planering av utbildningen och profilering av lärosätena.

Finansiering av forskning - utredningen föreslår:

- att regeringen vidtar åtgärder för att öka basanslagets andel av den totala statliga forskningsfinansieringen i syfte att öka lärosätenas ekonomiska förutsättningar för strategisk ledning och profilering
- att regeringen instruerar statliga forskningsfinansiärer att minska kraven på samfinansiering av forskningsprojekt.

4.4 Mål- och resultatstyrning och New Public Management

Regeringens styrning av myndigheterna karaktäriseras bland annat av mål- och resultatstyrning, vilket kan associeras med principer inom *New Public Management*. Det finns därför anledning att belysa dessa båda begrepp.

4.4.1 Regeringens mål- och resultatstyrning av universitet och högskolor

Som beskrivits i tidigare avsnitt styrs myndigheter primärt av författningar och regleringsbrev.⁴¹ I dessa styrdokument fastställer regeringen målsättningen för myndigheternas verksamhet och föreskriver ibland också åtgärder som respektive myndighet ska, eller inte får, vidta. Utöver dessa styrdokument kan regeringen besluta

⁴¹ De flesta myndigheter har också en instruktion, dock ej universitet och högskolor som i grunden styrs av högskolelag och högskoleförordning.

om särskilda uppdrag för varje myndighet. Vidare kan en informell kontakt också ske genom myndighetsdialogen och andra muntliga och skriftliga kontakter mellan lärosätet och departementet. De senaste åren har mindre fokus lagts på de årliga regleringsbreven och mer fokus på de långsiktiga uppdragen i högskolelag och högskoleförordning.

Regleringsbreven innehåller bland annat bestämmelser om återrapporteringskrav vad gäller de olika lärosätenas utbud av utbildningar inom olika områden. Regleringsbreven består vidare i rätt stor utsträckning av en rad återrapporteringskrav, till exempel antal helårsstudenter och helårsprestationer, antal doktorander, mottagna studieavgifter för avgiftsskyldiga studenter och antalet inaktiva studenter. Inom forskningen ska lärosätena i dagsläget framför allt redovisa insatser inom de så kallade strategiska forskningsområdena som först introducerades i 2008 års forskningsproposition. Lärosätena ska också redovisa intäkter och kostnader fördelat på olika kategorier. Dessutom specificeras så kallade takbelopp för utbildningen och avgiftsfinansierad verksamhet regleras.

Styrningen genomgår en årlig cykel. Regleringsbrev utfärdas oftast i december och är styrande för det kommande verksamhetsåret. Lärosätena lämnar årsredovisningar för det gångna året i februari. I årsredovisningarna ska lärosätena redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och uppgifter som framgår i högskolelag och högskoleförordning och i förhållande till vad regeringen har angivit i regleringsbrev eller i annat beslut. Resultatredovisningen ska bland annat avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Efter att departementet tagit emot årsredovisningen bjuds lärosätena in till myndighetsdialog där mål och resultat diskuteras. Ofta rör det sig om ett möte mellan rektor och statssekreteraren, men lärosätets styrelseordförande, förvaltningschef och andra tjänstemän vid departementet kan också delta. Vilka frågor som tas upp vid myndighetsdialogerna kan variera men ofta berörs till exempel lärosätenas arbete med internationalisering, utbildningsutbud, styrkeområden inom forskning, jämställdhetsarbete, kvalitetssäkring av utbildning och forskning, anställningsförhållanden och karriärvägar inom lärosätena, studieavgifter och särskilda utbildningar.

4.4.2 New Public Management (NPM)

Mål- och resultatstyrning associeras ofta med *New Public Management* (NPM). Begreppet myntades av den brittiske statsvetaren Christopher Hood som ett samlingsbegrepp för ett antal tendenser som delvis präglat utvecklingen av offentlig förvaltning inom framför allt anglosaxiska länder från och med 1980-talet. Ofta uppfattas NPM som någon form av programförklaring för hur offentlig förvaltning bör organiseras, men i Hoods karaktärisering framstår det snarare som observationer och en beskrivning av ett antal relativt olika tendenser som han menar har präglat reformer av den offentliga förvaltningen i anglosaxiska länder. De typiska elementen för NPM är enligt Hood följande⁴²:

1. Professionaliserade chefsfunktioner med relativt långtgående mandat att leda verksamheten.
2. Explicita standarder för hur verksamheten ska utvärderas och tydliga mått på bra verksamhet.
3. Tydligare fokus på kontroll av resultat snarare än fokus på styrning av hur verksamhetsprocesser utförs, eller styrning av de resurser som används i verksamhetsprocesser.
4. En disaggregering och decentralisering av organisatoriska enheter inom statsförvaltningen.
5. En uppskattning av konkurrens som effektiviserande och kvalitetsdrivande inom den offentliga sektorn.
6. Ledarskapspraxis från den privata företagssektorn ses ofta som en förebild.
7. Fokus på kostnadseffektivitet och effektivt resursutnyttjande.

NPM enligt ovan är snarast en familj av relativt spridda tendenser och alla organisationer behöver inte tillämpa alla samtidigt. Som framgår av till exempel punkterna fem och sex ovan betraktas ofta NPM som ett försök att omstöpa den offentliga sektorn i en modell som liknar den privata företagssektorn, och ibland också

⁴² Hood (1991) s. 3–19.

som ett slags motkraft till den offentliga sektorn i sin klassiska utformning. Enligt detta synsätt är NPM populärt bland dem som ideologiskt förespråkar en minskad offentlig sektor, men det finns också andra viktiga anledningar till NPM:s frammarsch under senare årtionden. Tidigare former för styrning och organisering av offentlig förvaltning utgick mycket från ideal om hur rättsväsendet och försvaret organiserats, med betoning på tydliga hierarkier och styrning genom regler och instruktioner.

Vid mitten av 1970-talet hade många OECD-länder utvecklats till välfärdsstater med omfattande tjänsteproduktion inom utbildning, sjukvård och social omsorg samt transfereringar och försäkringar. För att hantera dessa nya och kvalitativt annorlunda verksamheter behövdes delvis nya styr- och organisationsformer, och här fanns en öppning för introduktion av NPM. I början av 1980-talet fanns också en uppfattning att det var svårt att väsentligt höja den genomsnittliga totala skattebördan i många välfärdsstater. Det var därför inte längre möjligt att lösa olika problem genom en kontinuerlig expansion. Med sitt fokus på effektivitet blev NPM därmed en naturlig utvecklingsväg. Från detta perspektiv framstår NPM som mer ideologiskt neutralt och snarast som en förutsättning för att få en omfattande offentlig sektor att fungera.

NPM introducerades alltså delvis som en ersättning för en annan äldre typ av styrform, dvs. regelstyrning (eller regel- och processtyrning). Eftersom universitets- och högskolesektorn fortfarande delvis präglas av regelstyrning, kontrasterar vi här NPM mot en idealtyp för regelstyrning:

1. Regelstyrda organisationers verksamhet definieras ofta av ett externt givet uppdrag och av ett regelverk och en budget som tilldelas organisationen utifrån.
2. Organisationens verksamhet styrs genom ett antal regler som specificerar arbetsprocessen, vilka de huvudsakliga arbetsuppgifterna är och hur de ska utföras.
3. Likabehandling och behandling av ärenden i enlighet med i förväg definierade och förutsägbara regler präglar verksamheten.

Inte minst rör det myndighetsutövning där ärenden ska avgöras i förhållande till ett givet regelverk.⁴³

4. Organisationen kan även styras på ett likartat men inte identiskt sätt genom att det specificeras vilka resurser organisationen får använda och för vilket ändamål.⁴⁴

I sin klassiska diskussion av byråkratier som regelstyrda organisationer och som professioner noterade forskaren Max Weber att tjänstemän i sådana organisationer – byråkrater – är organiserade i en fast hierarki av tjänstepositioner och att varje position har ett tydligt avgränsat kompetensområde.⁴⁵ Vidare har tjänstemännen rekryterats och anställts baserat på yrkeskvalifikationer och professionell kunskap.

Ovanstående idealtypsbeskrivning av en regelstyrd organisation eller byråkrati utgör en tankemodell med renodlade drag snarare än en faktisk beskrivning av någon enskild verksamhet eller organisation. Såväl NPM-modellen som modellen för renodlad regelstyrning omfattar chefshierarkier med starka mandat - även om ledningen utövas på olika sätt. Styrmekanismen skiljer sig dock tydligt: NPM baseras på mål- och resultatstyrning med dess fokus på målsättning och resultatuppföljning medan regelstyrning fokuserar på hur regler och resurser ska styra verksamheten. Som vi ska se i det följande har styrningen av universitet och högskolor inslag av såväl NPM som regelstyrning.

4.4.3 Drivs regeringens mål- och resultatstyrning i enlighet med New Public Managements principer?

Eftersom mål- och resultatstyrningen av universitet och högskolor ofta associeras med NPM är det värt att fråga sig om den faktiskt sker i enlighet med NPM:s principer?

Vad beträffar statens allmänna styrning av sina myndigheter så är den delvis inspirerad av NPM, inklusive alla sju punkterna i Hoods sammanställning. Beteckningen mål- och resultatstyrning anknyter till en viktig princip i NPM, nämligen fokus på målsättningar, resultat och

⁴³ Se t.ex. Alvehus & Jensen (2015), s. 235.

⁴⁴ Även kallat *inputstyrning*.

⁴⁵ Weber (1964) s. 330–336.

måluppfyllelse, snarare än på regler och vilka resurser som får användas. Mål- och resultatstyrningen av lärosätena omfattar också vissa resultatmått, som helårsstudenter, helårsprestationer, summan externa forskningsbidrag och antal citeringar (bibliometriska data). Ett framträdande inslag av NPM i mål- och resultatstyrningen är den stora del av målsättningarna i lärosätenas regleringsbrev som formulerats i form av åiterrapporteringskrav. Sådana åiterrapporteringskrav ligger i linje med NPM:s fokus på resultat, eftersom de lämnar de enskilda myndigheterna utrymme att själva formulera hur de ska uppnå målen, snarare än att föreskriva vilka specifika åtgärder som ska vidtas. Tidigare i detta kapitel har vi beskrivit hur staten genom olika reformer delvis har frångått en regelstyrning av lärosäten och närmast sig en målstyrning och samtidigt gett lärosätena större möjligheter att själva avgöra hur de ska arbeta för att uppnå verksamhetsmålen.

Samtidigt är en hel del av åiterrapporteringskraven formulerade som insatser vilka lärosätena ska göra eller har gjort inom olika områden. Detta gäller till exempel hur många utbildningsplatser de ställt till förfogande inom olika områden eller hur lärosätena arbetat med kvalitetssäkring. Likaså sker en finansiell styrning genom anslagets olika poster (även om detta numer är mindre detaljstyrt än den tidigare öronmärkningen med olika anslagsposter för olika fakulteter eller vetenskapsområden). Vidare är utredningens erfarenhet att myndighetsdialogerna fokuserar minst lika mycket på vilka insatser eller åtgärder som lärosätena vidtagit som vilka resultat de uppnått.

Sammantaget konstaterar vi att regeringens mål- och resultatstyrning av universitet och högskolor förvisso innehåller väsentliga drag av NPM, men samtidigt finns också omfattande inslag av regelstyrning.

I utredningen *Att styra staten* (SOU 2007:75) föreslogs att regeringen bör övergå till att utforma mer långsiktiga och för varje lärosäte anpassade mål och uppdrag och dra ned på de kvantitativa åiterrapporteringskraven, till och med avskaffa de årliga regleringsbreven. Vi instämmer i dessa förslag. De övergripande målen i högskolelagen är av sådan karaktär att de gäller för alla lärosäten, men det finns i regleringsbreven många kvantitativa åiterrapporteringskrav som styr lärosätena i samma riktning mot samma mål. Vi föreslår att regeringen ser över och minskar på sådana mål och åiterrapporteringskrav för att möjliggöra en tydligare profilering av lärosätena.

4.4.4 Drivs ledning och styrning inom universitet och högskolor i enlighet med New Public Management?

En annan fråga är i vilken utsträckning NPM influerat ledning och styrning inom olika lärosäten. En relativt vanlig uppfattning bland lärare och forskare, framförd vid flera av utredningens intervju-tillfällen, är att NPM i allt för hög grad kommit att påverka och till och med genomsyra ledningsformerna vid universitet och högskolor. NPM betraktas dessutom ofta som något alltigenom negativt, karaktäriserat av toppstyrning och okunskap om verksamhetens innehåll. Vi menar att det finns anledning att nyansera och närmare analysera denna bild av NPM, särskilt mot bakgrund av att NPM snarast är att betrakta som en samling av tendenser och principer inom offentlig förvaltning, enligt sammanställningen i avsnitt 6.4.2 ovan.

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. Vi diskuterar bland annat behovet av stärkta mandat till linjeorganisationens chefer, särskilt prefekterna, och även utbildning för en mer professionell ledning. Det är klart att de som motsätter sig en starkare linjeorganisation, eller är emot en stark ledning av universitet och högskolor överhuvudtaget, ogillar denna tendens vilken kan sägas vara i linje med NPM. Det bör dock noteras att vi också föreslår en tydlig roll för de kollegiala organen. Vi förespråkar ledningsformer där linjeorganisation och kollegiala organ verkar tillsammans och där roller och ansvar är klargjorda och tydliga.

Som nämnts betraktas NPM ibland som synonymt med toppstyrning utan kunskap om verksamhetens innehåll. Vi instämmer naturligtvis i kritiken av toppstyrning som saknar förståelse för verksamheten. Samtidigt menar vi att det är en felaktig bild och egentligen inte vad NPM innebär. Sådana avarter kan förekomma inom olika system, inte enbart inom NPM. Frågan är om ledningen av enskilda universitet och högskolor verkligen kan beskrivas som en avart av detta slag. I den mån det förekommer ska ledningsorganisationen naturligtvis reformeras och ersättas med en sådan

där linjens chefer är akademiskt högt meriterade med god kunskap om verksamheten och lyssnar till och samverkar med den kollegiala organisationen.

En annan aspekt av NPM är betoningen på resultat och utvärdering av verksamheten med hjälp av tydliga mått och indikatorer. Detta har blivit vanligare inom lärosätena, med syftet att utvärdera och jämföra institutioner, ämnen, och grupper av lärare och forskare. Även denna aspekt av NPM är föremål för omfattande kritik från många lärare och forskare. Mera precist anser de att det blivit för mycket av utvärderingar som tar för mycket tid och för mycket av mätningar genom mått och indikatorer som har för dålig koppling till kvaliteten i utbildning och forskning. Detta stimulerar organisationen att prestera bra i mätningarna snarare än att fokusera på helheten och kvaliteten i verksamheten. Utredningen instämmer i denna kritik, dock utan att påstå att det gått för långt i alla avseenden och vid alla lärosäten. Det är fullt rimligt att staten och lärosätenas ledningar utvärderar verksamheten och kontrollerar i vilken utsträckning målen uppnåtts, särskilt med tanke de stora resurser som årligen avsätts för högre utbildning och forskning. Det är när kontrollerna och återrapporteringskraven blir för omfattande eller för ensidiga som problemen uppstår.

Vi vill också framhålla att jämfört med alternativet regelstyrning så framstår målstyrningen som en klart bättre styrform för universitet och högskolor. Lärosätesledningen bör kunna sätta upp mätbara mål för hög kvalitet i utbildning och forskning. Däremot är det direkt olämpligt med ledningar som enligt regelstyrningens ideal skulle försöka specificera hur, och i vilka arbetsmoment, lärare och forskare ska bedriva verksamheten. Målstyrningen lämnar ett större utrymme för lärare och forskare att själva utforma lärosätets utbildning och forskning.⁴⁶

Vi har redan i tidigare avsnitt i detta kapitel kritiserat indikatorerna för kontroll av lärosätenas utbildning på grundnivå och avancerad nivå, nämligen antalet helårsstudenter och helårsprestationer. Systemet infördes samtidigt med mål- och resultatstyrningen av universitet och högskolor år 1993 och kan sägas innebära ett tydligt inslag av

⁴⁶ Se t.ex. Drucker (2008), s. 266, som argumenterar att målstyrning är en förutsättning för att medarbetare i större utsträckning ska kunna styra sitt eget arbete: "one of the major values of management by objectives is that it enables us to substitute management by self-control for management by domination." Se också t.ex. Drucker (2001), s. 120, 125.

NPM. Resursomfördelningssystemet för anslagen till forskning och forskarutbildning baserar sig på de två indikatorerna externa forskningsbidrag och antal citeringar (bibliometriska data), och dessa är exempel på indikatorer som kritiserats för att vara alltför ensidiga mått på kvaliteten i forskningen. Dessa och andra mått används också inom lärosätena. Vi vill här påpeka att nämnda mått mycket väl kan vara bra indikatorer på kvalitet. Det är den alltför ensidiga användningen av sådana mått, ibland under lång tid, som inte är bra. Utvärdering och uppföljning kräver utveckling av indikatorerna och kvalitativa bedömningar, det räcker inte med enbart kvantitativa mätningar.

Det finns anledning för regeringen och lärosätena att beakta kritiken mot alltför omfattande eller för ensidiga kontroller och återrapporteringskrav, samtidigt som vi understryker att utvärdering och uppföljning av resultaten är en fullt rimlig och nödvändig del av mål- och resultatstyrning, och ett fullt legitimt inslag av NPM i ledning och styrning av universitet och högskolor.

Ytterligare komponenter i NPM är decentralisering och självständighet för myndigheter och offentliga organisationer kopplat till konkurrensutsättning som ett effektiviserande och kvalitetsdrivande inslag. Detta har alltid setts som naturliga och självklara principer för organisationen av högre utbildning och forskning. Det har stärkts genom de reformer som vi beskrev i tidigare avsnitt och som genomförts i syfte att öka lärosätenas autonomi. Decentralisering av lärosätena och autonomi för fakulteter och institutioner värnas dessutom särskilt vid de stora äldre universiteten. De lärare och forskare som avfärdar NPM som en alltigenom negativ företeelse har sannolikt inte klart för sig att dessa principer också betraktas som en del av den samling tendenser och karaktärsdrag som utgör NPM.

Den sista delen av NPM i den sammanställning med sju punkter vi redovisat ovan är fokus på kostnadseffektivitet och effektivt resursutnyttjande. Även detta betraktas som negativt eller med skepsis av många lärare och forskare, som utredningen talat med, vilka menar att det är en tråkig pekuniär syn på högre utbildning och forskning där kvaliteten måste sättas i främsta rummet även om det kostar. Det är naturligtvis riktigt men resurserna är alltid begränsade och givet detta faktum är kostnadseffektivitet och

effektivt resursutnyttjande nödvändigt och självklart. Vi har diskuterat detta i föregående kapitel.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att NPM innehåller flera positiva och naturliga tendenser och principer som ingår som självklara inslag i ledningen av universitet och högskolor, givet att man beaktar hela innebörden av begreppet NPM i stället för att likställa det med toppstyrning, okunskap och överdriven kontroll.

4.5 Verksamhetsstödet

I tidigare avsnitt av detta kapitel har vi framför allt beskrivit och diskuterat olika yttre ramar som utgör centrala förutsättningar för att leda och styra universitet och högskolor. I det följande fokuserar vi på det interna stödet för verksamheten, det så kallade verksamhetsstödet.⁴⁷ Det har en betydelsefull funktion för lärosätenas förutsättningar att bedriva utbildning och forskning. Ett välfungerande verksamhetsstöd är en avgörande förutsättning för att de akademiska ledarna, lärarna och forskarna ska kunna genomföra sina uppdrag på ett framgångsrikt sätt. För att möjliggöra detta krävs ett lyhört verksamhetsstöd som har god kunskap om utbildningens och forskningens villkor. Som beskrevs i kapitel 3 befinner sig universitets- och högskolesektorn i en period av stora förändringar. De utökade kravbilderna på universitet och högskolor vad gäller bland annat profilering, effektiv resursanvändning, nationell och internationell konkurrens samt samverkan innebär att ledningsorganen behöver ett kompetent och ändamålsenligt stöd i genomförandet av verksamheten. Vid många lärosäten utgör exempelvis verksamhetsstödet en viktig del i arbetet med ansökningar av externa forskningsmedel samt i arbetet med att rekrytera avgiftsskyldiga internationella studenter. Ett ändamålsenligt verksamhetsstöd förser även ledningen med underlag för bedömning av

⁴⁷ Samtliga stödfunktioner som finns vid universitet och högskolor inkluderas här i begreppet verksamhetsstödet. Ofta kallas utbildnings- och forskningsverksamheten (inklusive samverkan) för lärosätenas "kärnverksamhet". Vi har dock inte sett behovet av att använda denna term utan använder helt enkelt begreppet verksamheten och verksamhetsrepresentanter för de som arbetar inom utbildningen och forskningen. Därtill kan begreppet kärnverksamhet ge intrycket av att övrig verksamhet skulle kunna läggas ned utan att skada kärnverksamheten. Sannolikt skulle det dock vara svårt att bedriva utbildning och forskning utan verksamhetsstöd. Se vidare resonemang kring detta i Boström (2011).

verksamheten, vilket utgör en viktig del i arbetet med att uppnå verksamhetens mål. Verksamhetsstödet underlag ligger då till grund för ledningens strategiska beslut och verksamhetsstödet utgör en del i de operativa berednings-, besluts- och implementeringsprocesserna vid lärosätet.

4.5.1 Verksamhetsstödet roll och funktion

Det finns en mängd frågor som hanteras inom verksamhetsstödet. Många frågor kräver specialistkunskaper som det varken är rimligt eller lämpligt att förvänta sig att verksamhetsrepresentanter ska ha. Verksamhetsstödet kan finnas på alla nivåer inom universitet och högskolor, från institutionsnivån till det centrala stöd som ofta utgörs av olika stabsfunktioner kopplade till ledningen.

Vid vissa lärosäten benämns verksamhetsstödet som förvaltningen och/eller administrationen, vid andra används begreppet verksamhetsstöd. Vi har valt att här använda begreppet verksamhetsstöd och med det inkludera alla olika typer av stöd som finns vid ett lärosäte och som har till funktion att stödja utbildningen och forskningen. I begreppet innefattas således alltifrån infrastruktur såsom IT-stöd till det mer verksamhetsnära stödet som den lokala administrationen vid en institution eller fakultet. Stödet utgörs vanligen av en mängd olika funktioner som utförs av assistenter, controllers, ekonomiadministratörer, jurister, kvalitets-samordnare, lokalförsörjningsexperter, personalvetare, utbildningsledare och utredare med flera. I många fall handlar verksamhetsstödet om att formalisera tankar och idéer från verksamhetsrepresentanterna.

Utöver ett grundläggande stöd som utgörs av bland annat assistenter, sekreterare och vaktmästare kan verksamhetsstödet kan sägas ha minst två primära funktioner. Dessa funktioner behöver förenas på ett bra sätt. I den ena funktionen ska verksamhetsstödet fungera som garant för en enhetlig och rättssäker handläggning av ärenden samt att lärosätet som myndighet uppfyller de krav och skyldigheter som finns i gällande författningar. Detta arbete kräver god kompetens inom bland annat juridik och ekonomi då verksamhetsstödet behöver bistå verksamheten i frågor om myndighetsutövning, ekonomiredovisning, studenters rättigheter och

likabehandling. Denna del av verksamhetsstödet uppdrag har haft en relativt framskjuten roll vad gäller styrning och ledning av lärosätena. Funktionen har då till stor del syftat till att tillse att lärosätet hållit sig till sitt uppdrag och gällande lagar och förordningar.⁴⁸

Den andra funktionen handlar mer om att stödja verksamhetens innehåll och kvalitativa utveckling. Verksamhetsstödet ska här på ett initiativrikt sätt bistå och skapa förutsättningar för akademiska ledningsorgan och verksamhetsrepresentanter att genomföra sitt uppdrag och nå de för verksamheten uppställda målen. Den delen av uppdraget kan handla om att bereda ärenden som ska diskuteras eller beslutas i interna organ eller i lärosätets styrelse. Stödet utgörs då av underlag som analyserar och beskriver olika frågor, målar upp problembilder och eventuella positiva eller negativa konsekvenser av ett beslutsförslag. Det kan handla om att göra risk- och kvalitetsanalyser och verksamhetsuppföljningar. Många gånger kräver handläggningen utredning och analytisk kompetens.⁴⁹ Denna del av verksamhetsstödet funktion ligger ofta till grund för den akademiska ledningens strategiska planering.

Dessa två funktioner för verksamhetsstödet bör inte särskiljas utan helst kombineras. Stödet bör utformas på ett sådant sätt att verksamhetsrepresentanterna kan förvänta sig att frågor som handläggs inom verksamhetsstödet tillgodoser rättssäkerhet, analytisk förmåga och utgår från verksamhetens behov och perspektiv. För tjänstemän inom verksamhetsstödet kräver det ett särskilt förhållningssätt som utgår från en klar bild av vad lärosätets uppdrag är. Tjänstemän inom verksamhetsstödet behöver ha en grundläggande förståelse för att utbildningen och forskningen står i fokus för lärosätets arbete. Utgångspunkten för verksamhetsstödet bör vara att skapa nytta och mervärde för verksamheten, vilket förutsätter att verksamhetsstödet är kompetent och dimensionerat på ett bra sätt.

Till skillnad från andra myndigheter har universitet och högskolor inget förvaltningsanslag. Det innebär att statsanslagen för utbildning

⁴⁸ Boström (2011) s. 58.

⁴⁹ Det kan vara värt att påpeka att verksamhetsstödet också bör fungera som ett stöd för ordförande för lärosätets styrelse i frågor som kopplar till styrelsearbetet. Det kan röra frågor om formerna för styrelsearbetet samt stöd genom av tolkningar av olika bestämmelser och liknande. Ett sådant stöd kan vara särskilt värdefullt för en ordförande som inte har sin ordinarie tjänst inom en myndighet.

och forskning finansierar verksamhetsstödet, vilket kan anses logiskt mot bakgrund av verksamhetsstödet uppdrag.

Förtroendet för verksamhetsstödet

Det finns lärare och forskare som betraktar delar av verksamhetsstödet med skepsis. Man ser det som en separat verksamhet, med svag eller ingen koppling till utbildningen och forskningen. Så kan ibland vara fallet, men ofta är detta en missuppfattning. Såväl den akademiska ledningen som företrädare för verksamhetsstödet har här en pedagogisk uppgift att förklara verksamhetsstödet ambition och uppdrag, så som vi beskrivit det i ovanstående stycken. Det är av stor betydelse att arbeta för en gemensam kultur där de gemensamma målen är tydliga för samtliga verksamma vid lärosätet. Samtliga anställda vid universitet och högskolor arbetar i grunden mot samma mål. Rektor har det yttersta ansvaret för verksamhetsstödet och för att finna funktionella samarbetsformer mellan akademiska ledare, lärare, forskare och verksamhetsstöd.

Det finns också en uppfattning bland lärare och forskare att verksamhetsstödet expanderat i snabbare takt än utbildning och forskning. Det finns dock inget belägg för detta. En analys av Universitetskanslersämbetets årsrapporter visar snarare på att utbildning och forskning ökat mer under den senaste 10-årsperioden, framför allt genom utökningen av antalet platser i grundutbildningen och genom de stora satsningarna på forskning i de båda senaste forskningspropositionerna. Även här finns en pedagogisk uppgift, att redovisa hur verksamheten vuxit mer än stödet.⁵⁰ Vi har ingen uppfattning om balansen mellan verksamhet och stöd bör förändras. Det skiljer sig sannolikt mellan olika lärosäten. En analys över utvecklingen de senaste 10 åren på det egna lärosätet kan säkert vara till nytta för att skapa förståelse för dimensioneringen och fungera som utgångspunkt för en eventuell förändring.

⁵⁰ Detta behandlas vidare i kapitel 9.

Chefen för verksamhetsstödet/förvaltningschefen

Chefen för verksamhetsstödet benämns vanligen förvaltningschef och/eller universitetsdirektör.⁵¹ Förvaltningschefens roll och funktion är central vid ett lärosäte. Funktionen har ofta stått för kontinuitet eftersom den akademiska ledningen innehar sina uppdrag under tidsbegränsade perioder. I de gamla högskoleförfattningarna var förvaltningschefens roll och ansvar tydligt framskriven.⁵² I högskolelagen reglerades att det vid varje lärosäte skulle finnas ett *rektorsämbete* i vilket rektor och, om sådan fanns, förvaltningschef skulle ingå – regeringen föreskrev om det skulle finnas en förvaltningschef vid lärosätet. Enligt lagen hade rektorsämbetet, under styrelsen, närmast inseende över allt som rörde lärosätet. Vidare angavs att då lärosätet tillämpade verksförordningen och det där stod "chefen för myndigheten", så skulle detta vid universitet och högskolor förstås som rektorsämbetet, dvs. både rektor och förvaltningschef. Högskoleförordningen angav att ärenden som ankom på rektorsämbetet att besluta om skulle avgöras av rektor *i närvaro av* förvaltningschefen. En genomgång av ett flertal arbetsordningar och besluts- och delegationsordningar som utredningen gjort visar att några lärosäten valt att behålla denna regel. Förvaltningschefen skulle även svara för den administrativa och ekonomiska verksamheten inom rektorsämbetet. Därtill hade förvaltningschefen ett särskilt ansvar för se till att organ inom verksamheten fick stöd samt för beredning av ärenden och verkställande av styrelsens och rektorsämbetets beslut. Till sist kan nämnas att inte bara rektor utan även förvaltningschefen, enligt högskoleförordningen, hade rätt att närvara vid sammanträden med interna organ såsom fakultetsnämnd och institutionsstyrelse. Även denna bestämmelse finns i dag kvar vid många lärosäten, dock gäller den vanligen inte för förvaltningschefen utan enbart för rektor.

Förvaltningschefen har fortfarande ett särskilt ansvar för att utforma ett ändamålsenligt verksamhetsstöd. Funktionen är viktig för lärosätets strategiska utveckling. Ofta är förvaltningschefen ansvarig för att verkställa beslut som fattas i lärosätets ledning.

⁵¹ Vid större och decentraliserade lärosäten har prefekten/motsvarande ofta delegerats chefskapet för det verksamhetsstöd som finns vid institutionerna eller motsvarande enhet.

⁵² Se gamla högskolelagen (1977:218) upphävd 1993-07-01 genom SFS 1992:1434 och högskoleförordningen (1977:263) upphävd 1993-07-01 genom SFS 1993:100.

Som förvaltningschef krävs lyhördhet och förståelse för verksamhetens behov samt förmåga till att skapa goda förutsättningar för lärosätets utbildning och forskning. Samtidigt ska förvaltningschefen roll som "nejsägaren" inom ledningen inte förringas. Att vara ett kompetent stöd innebär att ha kunskap om gällande regelverk och vad som är möjligt att genomföra inom ramen för en statlig verksamhet. Ofrånkomligen leder det till ett behov av att ibland ifrågasätta olika typer av förslag.

Organisering av verksamhetsstödet

Utredningen har inte gjort någon genomgång av hur verksamhetsstödet är organiserat vid universitet och högskolor i dag. Vid vissa lärosäten är verksamhetsstödet mer centraliserat och vid andra mer decentraliserat. Utredningen gör därmed ingen bedömning i frågan om hur ett lärosäte lämpligast ska organisera verksamhetsstödet. Sannolikt finns en stor variation i vad som kan anses vara den optimala organisationen. Vi har emellertid noterat att tillgängligheten till administrativt stöd för de akademiska ledarna, framför allt på institutionsnivån, i många fall är alltför bristfällig. Detta kommer att diskuteras i kapitel 9 om de akademiska ledarnas situation. En fråga att vidare följa är utvecklingen av de tjänster som erbjuds genom den relativt nybildade myndigheten Statens servicecenter. Den utför administrativa stödtjänster åt myndigheter inom ekonomi-relaterade och lönerelaterade tjänsteområden.⁵³

Den ökade handlingsfriheten och de ökade krav som universitet och högskolor står inför innebär ett behov av stöd för att leda och uppnå hög kvalitet i verksamheten. Ett funktionellt verksamhetsstöd är en avgörande förutsättning för ett lärosätes möjlighet att framgångsrikt hantera dessa frågor. Sammantaget finns, som ovan nämnts, ett par aspekter som utredningen anser att universitet och högskolor bör fundera kring i relation till verksamhetsstödet funktion. För att få till stånd ett framgångsrikt samspel inom lärosätet krävs en löpande dialog mellan verksamheten och stödet. Denna dialog bör utgå från en ömsesidig respekt och ett förtroende

⁵³ Se bl.a. Deutsch (2014). När detta skrivs har endast Göteborgs universitet tecknat överenskommelse med Statens servicecenter.

för varandras olika roller och kompetenser. Att finna former för dialog och förankring är ett gemensamt ansvar som ytterst utgår från lärosätets ledning. Universitet och högskolor bör sträva efter att etablera en gemensam kultur inom lärosätet där det är tydligt att samtliga anställda arbetar mot samma mål.

5 Kollegialitet

Kollegialitet är huvudtemat för detta kapitel. I enlighet med direktiven ska utredningen beskriva och analysera det kollegiala beslutsfattandet inklusive kollegiala organ vid lärosätena, analysera och bedöma hur det kollegiala ansvarets beslutskompetens och räckvidd har utformats samt lyfta fram goda exempel på avvägningen mellan olika former av beslutsfattande vid olika universitet och högskolor. I detta kapitel förs en diskussion kring begreppet kollegialitet och dess olika innebörder, vilken fungerar som utgångspunkt vid analys i efterföljande kapitel.

Under de senaste åren har kollegialitet debatterats och lyfts fram som positivt, medan linjestyrning och *New Public Management* (NPM) kritiserats och betraktats som negativa motsatser.¹ Kollegialitet hör ihop med professionsbegreppet – vi diskuterar detta nedan – och sammanslutningar som Professionsförbundet har bildats, bland annat med syfte att främja kollegialitet inom universitet och högskolor.²

Regeringen har meddelat att styrmodellerna i den offentliga sektorn ska förbättras, särskilt inom välfärden. Det har framförts att de senaste decenniernas styrning har lett till en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats. I stället menar regeringen att välfärdsprofessionernas kunskande och

¹ Forskarna Bennich-Björkman, Karlsohn, Ruin och Sundquist argumenterar till exempel på DN Debatt att kollegialiteten vid svenska lärosäten har urholkats som en följd av 2011 års autonomireform (DN Debatt 2014-01-29: <http://www.dn.se/debatt/hogskolans-nya-styrning-hotar-kreativitet-och-kritik/>). På Uppsala universitets hemsidor förordar forskarna Ahlbäck Öberg och Sahlin likaså kollegialiteten som ledningsprincip (2014-04-04: <https://mp.uu.se/web/start/-/var-med-och-diskutera-kollegialitet->).

² www.professionsforbundet.se

yrkesetik ska bli mer vägledande.³ Många debattörer ser liknande behov inom universitets- och högskolesektorn.⁴

Utredningens utgångspunkt är att kollegialitet är en oundgänglig del i universitets och högskolors verksamhet. Hos kollegiet/medarbetarna finns information och kunskap som behöver tillvaratas i ledningen av verksamheten. Detta är i stort sett okontroversiellt. Det finns – kanske med några få undantag – ett brett stöd för kollegialiteten som en viktig del av lärosätenas ledningsfunktioner. Frågan är hur och i vilken utsträckning kollegialiteten ska karaktärisera dessa ledningsfunktioner.

Själva begreppet kollegialitet lämnas ofta odefinierat i debatten, och det används på olika sätt av olika personer. Under utredningens olika intervjuer och möten⁵ har vi regelbundet tagit upp frågan om vad kollegialitet innebär, men tydliga definitioner har sällan kunnat presenteras. Kerstin Sahlin, professor i företags ekonomi särskilt offentlig organisation, har bland annat uttryckt följande kring företeelsen: ”Kollegialitet har blivit ett positivt laddat honnörsord som ofta används som slagträ i debatter, men få beskriver vad de egentligen menar med det.”⁶

I debatten framstår det ibland som att det finns en inneboende motsättning mellan kollegialitet och linjestyrning, men de flesta menar ändå att ledningen av universitet och högskolor bör präglas av en balans mellan dessa båda ledningsmodeller, även om det finns varierande åsikter om exakt vilken som är den lämpliga avvägningen. Utredningen delar denna uppfattning. Kollegialitet och linjestyrning kompletterar varandra och behöver inte ses som varandras motsatser. Som framgår i kommande kapitel kombineras de i praktiken vid landets lärosäten. Det är balansen och avvägningen mellan kollegialitet och linjestyrning som är den svåra frågan.⁷

³ Se bl.a. regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/>

⁴ Se bl.a. SvD 2015-01-27: <http://www.svd.se/avigsidorna-med-npm-urholkar-tilliten>

⁵ Utredningen har diskuterat olika ledningsmodellers upplevda för- och nackdelar med flertalet av de personer som offentligt debatterat kollegialitet.

⁶ Sahlin, Uppsala universitet 2014-04-04: <https://mp.uu.se/web/start/-/var-med-och-diskutera-kollegialitet->

⁷ Se t.ex. Drucker (2001), s. 73, 76, som på en mer generell nivå framhåller att det sällan finns en enda organisationsmodell som är den enda rätta. För vidare diskussion kring olika processer för delat ledarskap se Bolden, Jones, Davis & Gentle (2015).

I föregående kapitel behandlades bland annat regel- och processtyrning, mål- och resultatstyrning samt finansiell styrning i samband med regeringens styrning av lärosätena. NPM betraktas ibland som en ledningsmodell och då ofta som det dåliga alternativet till kollegialitet. Som framgår av vår diskussion om NPM i föregående kapitel är det dock snarare en samling tendenser och principer än en enskild ledningsmodell. Vissa av dessa tendenser är enligt utredningens bedömning fullt relevanta.

5.1 Bakgrund

Beteckningen kollegialitet kommer från romerska *collegium*, ungefär ett gille, en sammanslutning av jämbördiga och kunniga yrkesutövare av något slag.⁸ En viktig del av de historiska gillenas verksamhet var ofta att införa kvalitetskontroller, så att endast produkter som uppfyllde gilletts kvalitetskrav fick säljas.⁹ Det finns dock begränsningar i likheterna med det akademiska kollegiet. De historiska gillena var sammanslutningar av fristående individer, ofta handelsmän eller hantverkare. Gillena var oftast inte arbetsgivare för individerna ifråga. Lärare och forskare vid svenska universitet och högskolor är däremot i de flesta fall statligt anställda.

De gamla europeiska universiteten grundades delvis som fria sammanslutningar av lärare och studenter. När ledningar av dessa utvecklades utsågs ledarna enligt principen den främste bland likar, *primus inter pares*. Detta är fortfarande en grundpelare inom kollegialiteten och utifrån det historiska perspektivet anses kollegiet ofta ha en inneboende rätt att leda verksamheten vid universitet och högskolor.

De gamla universiteten i Oxford och Cambridge är organiserade i *colleges*. Ibland framhålls dessa colleges som en modell för kollegialitet, där organisationen är en förlängning av det kollegiala arbetssättet inom gruppen av lärare och forskare. Flertalet colleges vid Oxford utgör dock en sorts stiftelser. När man anställs som lärare eller forskare av ett college medföljer ofta rättigheten att vara

⁸ Se Björck (2013). Se även t.ex. Ahlbäck Öberg et al. (2014).

⁹ Se t.ex. Black (1984), s. 8, angående *craft guilds*. Kvalitetskraven innebar också ofta att gillena försökte införa konkurrensbegränsningar.

en del i stiftelsens beslutande församling.¹⁰ I dessa fall är alltså kollegierna på sätt och vis sina egna arbetsgivare, de är både huvudmän och utförare. Detta skiljer sig markant från svenska lärosäten, där det finns en tydlig åtskillnad mellan arbetsgivare och arbetstagare. Organisationen vid Oxford och Cambridge är bland annat av denna anledning så speciell att det är svårt att se den som en jämförbar förebild för svenska lärosäten.¹¹

5.1.1 Professioner och yrken

Kollegialitet lägger stor vikt vid att ta tillvara medarbetarnas kunskap, erfarenhet och yrkesetik. Kollegialitet brukar därför förknippas med begreppet profession. Kollegialitet är inte helt unikt för akademien, utan präglar även flera andra yrkeskårer, så kallade professioner. Några andra yrken som brukar betraktas som professioner är lärare, präster, poliser, läkare, advokater och sjuksköterskor. Professioner brukar ofta beskrivas i termer av att:

1. Yrket ifråga är ett kall, yrket väljs inte endast som försörjning, utan medlemmarna av professionen har ofta en övertygelse att de gör arbetet av någon högre moralisk anledning.
2. Yrket har en stark kunskapsbas, det finns särskilda kunskaper som krävs för att utföra yrket ifråga, och ofta också specialiserade utbildningar för att tillägna sig dessa kunskaper.
3. Det finns ofta system med ackrediteringar och licenser som officiellt ger vissa personer rätt att utöva yrket, baserat på deras kunskaper.
4. Inom yrkeskåren finns oftast ett antal starka interna normer som specificerar vilka mål som ska eftersträvas och hur olika arbetsuppgifter ska utföras. Normerna utgör även en grund för att bedöma om ett arbete har utförts väl.

¹⁰ Alla anställningsformer vid colleges innebär inte denna form av rättighet.

¹¹ Det är naturligtvis möjligt att tänka sig att svenska högskolor skulle kunna omvandlas till stiftelser, eller liknande organisationer, och därmed uppnå en liknande ställning som Oxfords colleges. Det skulle dock förutsätta att lärosätena inte längre organiseras som myndigheter. Frågan har bl.a. utretts i *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104) utan att de statliga lärosätenas status som myndigheter ändrats.

Alla utövare inom typiska professioner behöver inte omfattas av alla dessa kriterier. På de flesta punkter är det dock lätt att känna igen sig. Poliserna, lärarna och sjuksköterskorna upplever sannolikt sällan att de valt de mest inkomstbringande yrkena, men att de arbetar med något de själva uppfattar som viktigt. Ofta har de specialistutbildningar som gör att de betraktas som ackrediterade att utöva sina yrken. Medarbetarnas starka kunskapsbas, i kombination med de interna normerna – yrkesetiken – gör att också det ofta blir fråga om medarbetarledd verksamhet.¹² Samtidigt finns skillnader mellan de olika professionerna. Sannolikt präglar inte det kritiska samtalet som begrepp polisernas och sjuksköterskornas verksamhet på samma vis som i akademisk verksamhet. Inom poliskåren finns vidare en stark och tydlig chefshierarki som sannolikt skulle ha svårt att etablera sig inom akademien.

Kollegialitetens betoning på normer förklarar delvis tanken om en medarbetarledd organisation. Bedömningen är att gruppen av lärare och forskare vid universitet och högskolor redan har så starka normer (och så hög kompetens) att de själva kan reglera och styra sin verksamhet, utan att det tillkommer någon styrning utifrån. De kan uppleva en form av bristande förtroende då de utsätts för utökade lednings- och återrapporteringskrav, i stället för att själva tillåtas styra över verksamheten. Vissa debattörer skriver till exempel om NPM som den ”systematiserade misstron mot institutioners och individers beprövade erfarenheter, omdöme, ansvar och förmåga till självstyre [och] normbaserad styrning (utifrån ideal) ersätts nu med incitamentstyrning (genom belöning).”¹³

5.2 Kollegialitetens grundprinciper

Det finns några nyare svenska publikationer om kollegialitet och även internationella arbeten av intresse i sammanhanget. Idéhistorikern Henrik Björck har genom Sveriges universitetslärarförbund (SULF) publicerat en skrift kallad *Om kollegialitet*.¹⁴ En

¹² Se t.ex. Alvehus & Jensen (2015), s. 155.

¹³ Bennich-Björckman, Karlsohn, Ruin och Sundquist (DN Debatt 2014-01-29, *Högskolans nya styrning hotar kreativitet och kritik*: <http://www.dn.se/debatt/hogskolans-nya-styrning-hotar-kreativitet-och-kritik/>).

¹⁴ Björck (2013).

grupp från Uppsala universitet har publicerat skriften *Kollegialitet i koncentration*.¹⁵ Före detta akademiska ledare som Göran Bexell och Bo Sundquist har författat böcker som berör ämnet.¹⁶ Kerstin Sahlin har publicerat ett bokkapitel med titeln *Den svåra konsten att leda universitet och högskolor*.¹⁷ Hon har också tillsammans med professor Ulla Eriksson-Zetterquist skrivit en bok i ämnet vilken beräknas utkomma under 2016. Dessa publikationer lämnar viktiga bidrag till diskussionen, och detta avsnitt kommer huvudsakligen att utgå ifrån dem.

Som nämnts ovan lämnas kollegialitet som begrepp oftast relativt odefinierat i debatten. Det finns dock vissa likheter i de olika framställningarna att ta fasta på för att ringa in en närmare förståelse av begreppet. En systematisk presentation görs av Sahlin, som diskuterar nedanstående grundprinciper för kollegialitet:

1. *Kritisk granskning och peer review*. Beslut ska utgå från vetenskapligt grundad kunskap. Utgångspunkten är den vetenskapliga processen, där all kunskap betraktas som preliminär och osäker. Därför ska den kontinuerligt utsättas för prövning, utvärdering och kritik. Ett slags ideal för kollegialiteten är att söka sanningen, eller i alla fall att komma närmare sanningen. Kollegialitet ger förutsättningar för kritik att framföras mellan olika kollegor. Systematiserad *peer review*, som i granskning av vetenskapliga artiklar, är också en del av kollegialiteten.
2. *Det kritiska samtalet mellan kollegor*. Kollegialitetens grund i kritisk granskning och *peer review* förutsätter ett kollegialt samtal, där kollegorna är respekterade medarbetare som ger och tar kritik. Det kritiska men konstruktiva samtalet emellan kollegor beskrivs som en kritisk seminarieverksamhet.
3. *Kollegiala ledarval*. Rollen för en kollegial ledare är snarast att underlätta ett kollegialt kritiskt samtal av ovanstående slag. Ledningen ska vara verksamhetsbaserad. Enligt idealbilden av kollegialitet leds verksamheten bäst av personer som har vetenskaplig kompetens och erfarenhet av det vetenskapliga arbetet. De bör också vara aktivt verksamma som lärare och

¹⁵ Ahlbäck Öberg et al. (2014).

¹⁶ Se Bexell (2011) och Sundquist (2010).

¹⁷ Sahlin (2010).

forskare och ha kollegornas förtroende att företräda och leda dem. Det är därför en grundprincip i en renodlad kollegial organisation att kollegorna väljer sina ledare.¹⁸

Ovanstående punkter utgör en idealbild, eller idealtyp, av kollegialitet - verkligheten kan naturligtvis avvika. Centralt för kollegialitet är det akademiska seminariet, där kollegor presenterar alternativa idéer och hypoteser och framför konstruktiv kritik mot varandras hypoteser. Inom kollegiet sker en kontinuerlig utvärderingsverksamhet och ett viktigt syfte är att kvalitetssäkra verksamheten.

Kollegialitet i denna bemärkelse innebär alltså ett slags anspråk på medbestämmande från medarbetarnas sida, motiverat i den kunskap de tillför verksamheten. Sahlin och Eriksson-Zetterquist framhåller särskilt att den kollegiala organisationen byggs för att kunskap – inte enskilda intressen eller enskilda individer – ska styra.¹⁹ Kollegialiteten ska därför inte uppfattas som någon form av interndemokrati där olika medarbetares intressen tillgodoses, eller där alla medarbetare har universell rättighet till medinflytande. Idealet utgörs av en ledningsmodell där beslut baseras på god kunskap som tagits fram i kritiska samtal.²⁰ Kollegialitet framstår i denna form snarare som ett slags kollektivt expertstyre än en demokratisk ledningsmodell.

5.2.1 Kollegiala organ

Kollegiala beslutsorgan anses, på motsvarande sätt som seminariet, som viktiga eftersom de utgör arenor där det kritiska samtalet kan föras. Där kan kollegor framföra förslag till beslut och i diskussioner kritisera de olika förslagen. Eftersom vetenskaps-samhället som helhet kan generera och framföra en mer mång-facetterad kritik än enskilda personer anses att beslut i grupp är att föredra framför beslut av enskilda ledare. Därför är också gruppen av medarbetare – kollegiet – viktig inom kollegialiteten som ledningsmodell. I någon bemärkelse handlar det om medarbetarledda

¹⁸ För en diskussion av dessa principer, se Sahlin (2010), s. 44–50. Diskussionen utvecklas i Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

¹⁹ Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016) och Sahlin (2010) s. 47–48.

²⁰ Sahlin & Eriksson-Zetterquist, (2016).

organisationer, eller åtminstone organisationer som aktivt arbetar med medarbetarledd utveckling. Ledaren är snarast en ordförande som leder och styr samtalet inom gruppen. Kollegialiteten framstår här som ett arbetssätt som beskriver hur kollegorna organiserar sin verksamhet. Idealet är skapandet av en kultur om hur arbetet ska bedrivas, värderas och planeras.²¹

Förespråkare för kollegialitet som ledningsmodell framhåller vikten av det kollegiala beslutsfattandet:

Kollegialiteten kräver vidare beslutsprocesser som bygger på och stöder den kollegiala prövningen och det kollegiala samtalet. Därför finns kollegialt sammansatta organ – fakultetsnämnder, senat, styrelse (eller konsistorium), kommittéer, tjänsteförslagsnämnder med flera.²²

I skriften *Kollegialitet i koncentrat* argumenterar författarna för att kollegialt inflytande inte är tillräckligt. De menar att:

Kollegiala organ har blivit rådgivande i stället för beslutande ... Gemensamt för dessa förändringar är att det inte handlar om kollegial styrning. Kollegiala organ utan beslutsmyndighet innebär – enkelt uttryckt – att den kollegiala principen frångåtts.²³

Författarna menar också att autonomireformen 2011 medförde en konstitutionell obalans till kollegialitetens nackdel eftersom det lagstadgade kravet att varje lärosäte skulle ha en kollegialt sammansatt fakultetsnämnd avskaffades, men däremot behölls kravet på att det skulle finnas en myndighetschef, rektorn.²⁴

I en renodlad kollegial modell är det kollegiala beslutsfattandet en lika viktig grundprincip som kollegiala ledarval. Samtidigt medger de flesta att det finns många frågor som inte lämpar sig för beslut i kollegiala organ. Enskilda personalärenden är ett sådant exempel. Gränsdragningen mellan vad som ska beslutas i kollegiala organ respektive linjeorganisationen är som redan nämnts den svåra frågan. Vi återkommer till den i senare avsnitt.

²¹ Sahlin (2010) s. 47–48, samt Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

²² Sahlin (2010) s. 48.

²³ Ahlbäck Öberg et al. (2014), s. 14.

²⁴ Dock finns i dag, som vi beskrivit i kapitel 4, lagstadgade krav att beslut rörande forskningens och utbildningens kvalitet, utförande och innehåll ska fattas av vetenskapligt kompetenta personer, eller av grupper där vetenskapligt kompetenta utgör majoriteten. Vidare konstateras i kapitel 6 att även om de lagstadgade kraven på fakultetsnämnder har försvunnit, så har i princip alla lärosäten behållit någon form av motsvarande kollegiala organ, men ibland med förändrade uppgifter och befogenheter.

I sammanhanget bör noteras att kollegialt inflytande kan vara av olika slag. Det kan vara ett formaliserat inflytande genom att lärosätets interna styrdokument specificerar att vissa frågor måste behandlas i kollegiala organ som ska lämna ett yttrande eller ett förslag innan beslut fattas av annan instans. Det kollegiala inflytandet kan också vara informellt genom att kollegiet – eller i alla fall vissa ledande medlemmar i kollegiet – har en sådan ställning att beslutsfattaren inte kan eller har svårt att fatta beslut utan att beakta deras synpunkter.

Det är viktigt att tydligt klargöra vilken rollfördelning som finns – vem som har rätt att fatta vilka beslut i en given beslutsprocess. Det finns ofta en informell organisation eller beslutsstruktur inom ett lärosäte. I dessa fall kan det lätt bli så att en informell ledare, eller en grupp informella ledare, i praktiken avgör olika frågor, men det formella ansvaret för besluten som fattats faller tillbaka på den formella chefen. I dessa fall blir det svårt att i efterhand på ett korrekt sätt utkräva ansvar av de personer som fattat beslutet ifråga. För att avhjälpa sådana problem behöver de enskilda lärosätena tydligt klargöra hur olika beslutsbefogenheter faktiskt är fördelade inom det egna lärosätet.

Förespråkare för kollegial styrning hänvisar ibland till ett uttalande från UNESCO²⁵ och menar att det innebär ett krav på att beslut inom universitet och högskolor ska fattas i kollegiala organ. UNESCO:s uttalande är inte juridiskt bindande för Sverige eller andra stater, men det utgör ett stöd för kollegiala principer. Formuleringarna är också allmänt hållna. Exempelvis specificeras inte i vilka *governing bodies* eller *academic bodies* som lärarna och forskarna ska vara representerade. Av UNESCO:s dokument framgår också att förutom kollegialt medbestämmande så behöver också frågor som ekonomisk effektivitet och återslag rapportering av

²⁵ UNESCO, 1997, *The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495e.pdf>, s. 57. UNESCO dokumentet specificerar att: "Higher-education teaching personnel should have the right and opportunity ... to take part in the governing bodies ... and they should also have the right to elect a majority of representatives to academic bodies within the higher education institution. The principles of collegiality include academic freedom, shared responsibility, the policy of participation of all concerned in internal decision making structures and practices, and the development of consultative mechanisms. Collegial decision-making should encompass decisions regarding the administration and determination of policies of higher education, curricula, research, extension work, the allocation of resources and other related activities, in order to improve academic excellence and quality for the benefit of society at large."

verksamheten beaktas. Syftet är att bidra till *academic excellence* och *benefit the society at large*. Det går därför inte att dra långtgående slutsatser om hur UNESCO-principerna ska tillämpas vid enskilda lärosäten. Utredningens bedömning är att högskoleförfattningarnas bestämmelser om att lärarna har rätt att utse ledamöter i de svenska lärosätenas styrelser, och att beslut om uppläggnings, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, och organisation av eller kvalitet i forskningen ska fattas av vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta personer, i princip motsvarar de målsättningar som UNESCO formulerat.

5.2.2 Kollegiets omfattning

Kollegialiteten fokuserar på gruppen av akademiska medarbetare, det vill säga kollegiet. Idealt ska kollegiet kritiskt diskutera sitt arbete och gemensamt fatta beslut om verksamheten. Därför är en viktig fråga – vilka innefattas i kollegiet? Det finns relativt många olika definitioner som dessutom varierar beroende på vad kollegiet ska ha för befogenheter. Kollegiet kan således definieras på flera sätt vid ett och samma lärosäte. Inför ett kollegialt val kan till exempel kollegiet av väljare vara annorlunda (ofta vidare) definierat än kollegiet av valbara. En säkerligen inte helt uttömmande översikt av tillämpade definitioner är följande:

1. Professorerna – förr betraktades professorskollegiet som den relevanta beslutskretsen för gemensamma kollegiala beslut inom landets universitet. Enligt den tidens synsätt var professorerna de kompetenta kollegor vars synpunkter var värda att beakta.
2. Alla tillsvidareförordnade lärare och forskare med doktorsexamen – detta motsvarar ungefär högskoleförordningens (1993:100) gamla reglering om vilka anställda som får vara ledamöter i valda kollegiala organ (fakultetsnämnder), samt vilka som får delta i röstningen till sådana organ. Denna definition är ett vanligt spontant svar på frågan om hur kollegiet bör definieras.
3. Alla lärare och forskare med doktorsexamen, alltså även visstidsförordnade – detta tillerkänner de visstidsförordnade samma kompetens som de tillsvidareförordnade, och inkluderar även lärare och forskare med tillfälliga anställningar.

4. Alla tillsvidareförordnade lärare och forskare, alltså även adjunkter utan doktorsexamen – denna definition inkluderar en vidare krets av de som arbetar med utbildning och forskning samtidigt som kompetenskravet sänkts.
5. Alla lärare och forskare, alltså även visstidsförordnade och adjunkter.
6. Alla tillsvidareförordnade anställda, inklusive teknisk-administrativ personal inom verksamhetsstödet.
7. Alla anställda, oavsett kompetens, arbetsuppgifter eller anställningstid.

Olika definitioner av kollegiet kan naturligtvis tillämpas för olika ändamål. Sett till grundprinciperna för en ideal kollegialitet är de sista alternativen uteslutna. Kollegialitet är kunskapsbaserad och de som inkluderas i kollegiet är de vetenskapligt kompetenta. Kollegiet är enligt kollegialitetens principer således meritokratiskt definierat, inte demokratiskt.

Om demokratiperspektivet – alla anställda har rätt till någon slags medbestämmande – är viktigt är det rimligt att använda något av de sistnämnda alternativen i uppräkningslistan ovan. Fackliga företrädare som utredningen talat med understryker vikten av att alla anställda känner sig delaktiga i besluten om verksamheten och de förordar därför breda definitioner av kollegiet. I den typen av kollegiala organ, dvs. där alla anställda ingår, krävs dock att majoriteten av personerna som ingår i gruppen är vetenskapligt kompetenta om gruppen ska besluta i frågor rörande uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen.²⁶ Vidare ska det noteras att studenterna ska ingå i kollegiala organ där beslut fattas som rör utbildningen, men studenterna kan per definition inte anses vara en del av kollegiet.

I skriften *Kollegialitet i koncentrat* tar en grupp Uppsalaforskare upp en annan begränsning av kollegiets omfattning. De menar att ett kollegium (sannolikt i någon av bemärkningarna 1 till 3 ovan) inte kan ta ställning till inomvetenskapliga frågor i ämnen som

²⁶ I enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

ligger mycket långt ifrån deras eget. I dessa fall menar Uppsala-forskarna att kollegiet behöver avgränsas ämnesmässigt så att det är möjligt att fatta kvalificerade beslut inom de områden där ledamöterna har tillräcklig kunskap och kompetens.²⁷

De många debattinläggen om kollegialitet tar sällan upp frågan om kollegiets avgränsning. När det väl kommer till konkreta frågor, som till exempel kollegiala val eller bemanning av kollegiala organ, krävs dock att lärosätena definierar kollegiet för det aktuella ändamålet.²⁸

5.2.3 Kollegiala ledarval

En grundprincip inom kollegialiteten är valda ledare. Vid svenska universitet och högskolor är det också ganska vanligt att rektorer, dekaner och prefekter på något sätt väljs av kollegiet/medarbetarna. Chefer i linjen ska enligt kollegialitetens principer väljas helt nerifrån utan inflytande från överordnad chef (dvs. en dekan väljs utan rektors inblandning, en prefekt väljs utan dekanens inblandning). Enligt företrädare för renodlad kollegialitet, som utredningen talat med, ska det vara möjligt för kollegiet att välja ledare som har en annan agenda än överordnad chef eller till och med är motståndare till den överordnade chefen och hans eller hennes planer för verksamheten. "Högt i tak" och möjlighet för var och en att driva sin egen linje ses som naturligt och positivt.

I praktiken är det sällan som ledarval fungerar på detta sätt. I regel tillämpas någon form av kombinerat förfarande där kollegiet nominerar eller väljer någon person för en given ledarposition, men efter samråd med överordnad chef. Ofta fattar överordnad chef det slutliga beslutet att utse personen ifråga till positionen. Vi kommer att ta upp dessa procedurer mer i detalj i senare kapitel.

Ledaruppdrag erhållna genom kollegiala val betraktas i regel som tillfälliga. Uppdraget ska rotera inom kollegiet. Ibland uppfattas den kollegialt valda ledaren snarare som en talesperson för kollegiet

²⁷ Ahlbäck Öberg et al. (2014).

²⁸ Utredningen tillämpar inte någon specifik definition av vilka medarbetare som ingår i kollegiet. Hur kollegiet ska definieras behöver de enskilda lärosätena själva ta ställning till. För tydlighetens skull skriver vi i det här kapitlet kollegiet/medarbetarna då det inte handlar om någon specifik tolkning av begreppet.

än som dess chef. En sådan syn på kollegialt valda ledare framförs av de som konsekvent hävdar att beslut ska fattas av kollegiala organ, inte av enskilda personer. Det finns även förespråkare för kollegialitet som betonar kollegiets roll i att ta fram kunskapsunderlaget för de beslut som ska fattas snarare än själva beslutsfattandet.

5.2.4 Ledningsuppgifter inom universitet och högskolor

För den fortsatta diskussionen kan det vara värt att kort reflektera över vad ledningsorgan, oavsett om det rör sig om ett kollegialt organ eller en enskild chef i linjen, gör då de utövar sitt ledarskap inom en organisation. På denna punkt finns en rätt omfattande företagsekonomisk och sociologisk litteratur om ledarskap och organisationsteori som vi inte kan fördjupa oss i här, men vi kan göra vissa observationer som förefaller relevanta för att besvara utredningens frågeställningar. Några av de åtgärder som olika organisationers ledare vidtar är att:²⁹

1. Specificera övergripande målsättningar för organisationen som helhet.
2. Sätta upp mer specificerade mål för olika medarbetare eller delar av verksamheten och följa upp om målen uppnåts.
3. Allokera resurser till olika mer eller mindre prioriterade områden.
4. Kvalitetssäkra verksamheten.
5. Specificera arbetsprocesser genom att definiera vilka arbetsmoment som ska utföras och hur de ska utföras.
6. Säkra att verksamheten överensstämmer med gällande regelverk.

Det bör betonas att ovanstående lista inte alls kan ses som uttömmande. Inte heller är den allmängiltig, alla ledningsuppgifterna som nämns ovan utförs inte i alla organisationer, inte heller

²⁹ I följande publikationer beskrivs några av ledningsmekanismerna som presenteras i punkterna 1–6: Bruzelius & Skärvad (1989), kap. 13, Mintzberg (1983), kap. 1, Alchian & Demsetz (1972) & Drucker (2008), s. 8.

på alla nivåer i en organisation, men listan innehåller exempel på viktiga uppgifter som ofta utförs av de flesta ledare eller ledningsorgan. De uppräknade ledningsuppgifterna kan vara mer eller mindre relevanta för ledningsorganen inom universitet och högskolor.

Angående de övergripande ledningsuppgifterna att tydliggöra målsättningar för organisationen, med mer specificerade målsättningar för enskilda delar av organisationen, så är de fullt rimliga ledningsuppgifter för ledare och ledningsorgan vid universitet och högskolor (punkterna 1 och 2). Detsamma gäller uppgiften att allokera resurser till olika användningsområden (punkt 3).

Kollegiala organ eller processer kan vara oundgängliga eller betydelsefulla, men också mindre lämpliga för var och en av punkterna 1–6. Intrycket från litteraturen som redovisats i detta kapitel, och utredningens egen bedömning, är att kollegiala organ och kollegiala processer framför allt syftar till att kvalitetssäkra verksamheten (punkt 4). Sahlin och Eriksson-Zetterquist framhåller att den kollegiala granskningen är den grundläggande formen för kvalitetssäkring av akademisk verksamhet.³⁰ Utredningen instämmer i att kollegial kvalitetsgranskning är central och oundgänglig för att bedriva framgångsrik utbildning och forskning. Kollegial kvalitetsgranskning i form av *peer review* fyller också en mycket viktig funktion vid tjänstetillsättningar, vid publicering, vid bedömning av tilldelningen av externa forskningsbidrag och vid olika andra former av utvärderingar. Sammanfattningsvis är kollegialiteten oundgänglig för kvalitetsgranskning av verksamheten och svår eller omöjlig att uppnå enbart med andra ledningsmodeller.

Vad gäller ledningsuppgifterna i punkterna 1-3 är det inte lika tydligt att kollegialiteten har samma särställning som vad gäller kvalitetsgranskning. Det finns ingen given anledning att anta att kollegiala organ fattar bättre beslut om specificerade målformuleringar eller resursfördelning än chefer i linjeorganisationen. Naturligtvis behöver bra beslut i sådana frågor beakta den kunskap som finns hos kollegiet/medarbetarna. Ofta förutsätter detta att besluten ifråga bereds och förankras i kollegiala organ, men det är enligt utredningens uppfattning inte nödvändigt att det ska vara kollegiala organ som har det formella mandatet att fatta dessa beslut.

³⁰ Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

Vad gäller ledningsuppgiften att specificera arbetsmoment för olika medarbetare (punkt 5 ovan) så förefaller den med hänvisning till den akademiska friheten generellt mindre tillämpbar på verksamheten vid universitet och högskolor. Den kan dock vara aktuell när det handlar om myndighetsutövning då ett särskilt regelverk måste följas. Det blir då fråga om regel- och processtyrning av verksamheten (punkt 6). När det handlar om verksamhetens huvuduppgifter, utbildning och forskning, är mål- och resultatstyrning en mer relevant styrform.³¹

5.2.5 Akademisk frihet och kollegialitet

Ibland görs en koppling mellan kollegialt beslutsfattande och akademisk frihet. Kollegialiteten framställs då antingen som en del av den akademiska friheten eller som en garant för den akademiska friheten. En av de synpunkter som framförs berör hur fristående lärosätena är från staten. Resonemanget kan gå ut på att om rektor och styrelse utses av regeringen, och därmed på sätt och vis utgör regeringens representanter inom lärosätet, så utgör de beslutsbefogenheter och den makt som de delegerar till andra personer i linjeorganisationen även det en slags förlängning av regeringens styrning av lärosätena. Linjeorganisationen skulle enligt detta resonemang kunna bli ett problem för den akademiska friheten om den utnyttjas för långtgående politisk styrning av inriktningen och innehållet i utbildning och forskning. För att minimera sådana risker anses det bättre att kollegiet snarare än linjeorganisationen tilldelas de avgörande beslutsbefogenheterna.³²

De senaste årens autonomireformer inom sektorn har å andra sidan gett lärosätesledningarna större rådighet över verksamheten, och processerna för att utse rektor och styrelse framstår inte som politiserade. Samtidigt måste man konstatera att lärosätena såsom statliga myndigheter alltid är föremål för någon form av politisk styrning. Därmed uppkommer frågan om en formellt mer fristående ställning för universitet och högskolor. Det kan förstås på goda grunder ifrågasättas om den offentlighetsrättsliga statusen som myndig-

³¹ Se föregående kapitel för en närmare diskussion av dessa styrformer.

³² Sahlin (2010).

heter är helt förenlig med idealet om fristående universitet och högskolor. Detta är dock en fråga som redan varit föremål för en tidigare statlig utredning, *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), och som ligger utanför den här utredningens uppdrag.³³

Lärosätenas autonomi eller institutionella frihet är dessutom inte nödvändigtvis detsamma som lärarnas och forskarnas akademiska frihet. Lärares och forskares möjlighet att utforma innehållet i utbildningen eller rätt att fritt välja forskningsproblem, utveckla forskningsmetoder och publicera forskningsresultat³⁴ kan begränsas även inom ett självständigt lärosäte. Det kan också begränsas inom ett kollegialt styrt lärosäte. Det är tveksamt om det finns någon avgörande skillnad mellan linjestyrning eller kollegial styrning (det vill säga där beslut fattas i kollegiala organ) vad gäller värnandet om den enskilde lärarens och forskarens akademiska frihet. Oavsett vem han eller hon rapporterar till, en chef i linjeorganisationen eller ett kollegialt beslutsorgan, så kan i princip båda ledningsorganen antingen lägga sig i och försöka styra verksamheten på ett otillbörligt sätt, eller lämna ett stort utrymme för läraren eller forskaren att fatta egna beslut om utbildningen och forskningen.

Det är naturligtvis utredningens mening att ledningen inte ska inkräkta på enskilda lärares och forskares frihet att utforma utbildning och forskning. Ledningens uppgift är inte att detaljstyra hur enskilda lärare och forskare utformar sitt arbete, utan snarare att på strategisk nivå allokera resurser till prioriterade områden. Vidare menar utredningen att kvalitetsgranskning bäst sker i kollegiala processer. I övrigt bedömer utredningen att det inte *a priori* kan antas att någon ledningsmodell – kollegialitet eller linjestyrning – skulle innebära ett större hot mot den akademiska friheten än en annan.

Beträffande lärarens akademiska frihet att utforma sin undervisning finns också betydande skillnader mellan olika länder. I Sverige är det i regel kollegiala organ som beslutar om utformningen av kursplaner och innehåll i utbildningen. Vid en del engelska och amerikanska universitet anses detta vara beslut som bör fattas av den ansvarige

³³ Se även departementspromemorian *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet* (Ds 2013:49).

³⁴ Forskningens frihet är skyddad i grundlag (2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen) och i 1 kap, 6 § högskolelagen.

läraren, och det skulle ses som ett intrång i den akademiska friheten om ett kollegialt organ skulle överta dessa beslut.

5.2.6 Styrkor och svagheter med kollegialitet

Utredningen har redan konstaterat att kollegialitet utgör en oumbärlig komponent i lärosätenas ledningsfunktioner. Kollegiala arbetssätt är särskilt viktiga vad gäller kvalitetsgransking av verksamheten, men kan i hög grad bidra också till andra ledningsuppgifter. Genom kollegialt inflytande och kollegialt beslutsfattande kan den kunskap och erfarenhet som medarbetarna har tillgodogöras i ledningen av verksamheten. Kollegiala organ kan i jämförelse med en enskild ledare fånga upp fler åsikter och argument. Det kritiska samtalet där olika alternativ kan vägas mot varandra är en självklar tillgång inför olika beslut. Kollegialt valda ledare har rimligen en mycket god kännedom om verksamheten de ska leda. De är vanligen också välkända och betraktas som representanter för medarbetarna. Därmed åtnjuter de ofta en större legitimitet bland medarbetarna än ledare som enbart utsetts av överordnad chef. Vi behöver inte utveckla allt detta närmare här. Kollegialitetens fördelar finns utförligt beskrivna i flera nyligen publicerade skrifter.³⁵

Det finns emellertid också flera möjliga svagheter med den kollegiala ledningsmodellen, svagheter som linjestyrning inte antas lida av i samma utsträckning. Exempel på sådana svagheter är följande.

1. Kollegiala organ och kollegialt valda ledare kan ha svårt med beslut som innebär större förändringar. Ledamöterna/cheferna är valda av kollegiet/medarbetarna som förväntar sig att de beslut som fattas inte ska innebära problem och oönskade förändringar. Kollegiala beslutsorgan blir då lätt konservativa och får svårt att fatta proaktiva och strategiska beslut om förändring.
2. Kollegiala lednings- och beslutsorgan kan få särskilt svårt att fatta riktiga beslut om det kritiska och kunskapsbaserade samtalet inför beslut får ge vika för en intressebaserad argumentation från

³⁵ Se till exempel Björk (2013), Ahlbäck Öberg et al. (2014), Bexell (2011), Sundquist (2010), Sahlin (2010) och Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

ledamöterna. Det kan också vara svårt att argumentera för beslut som missgynnar närstående medarbetare, särskilt vad gäller större förändringar eller nedskärningar av enskilda verksamheter.

3. Ovanstående svårigheter ökar om det dessutom anses att viktiga beslut ska fattas i enighet. Konsensus och konservatism, och därmed bristande handlingskraft, kan komma att präglade den kollegiala ledningen.
4. Kollegialitetens grundläggande principer, den kritiska granskningen och det kritiska samtalet, liksom akademiens professionella normer, har utvecklats främst för att kvalitetssäkra forskningen – det handlar ofta om argument kring vilka metodologiska överväganden som är viktiga för att specifika forskningsresultat ska anses vara trovärdiga – och fungerar inte nödvändigtvis som underlag för alla typer av beslut som måste tas vid ledningen av universitet och högskolor. Beslut i ekonomiska frågor är av denna karaktär.
5. En snäv och huvudsakligen meritokratisk definition av kollegiet kan medföra ett demokratiskt underskott och därmed utgöra ett hinder för att komma tillrätta med problem som inte adresseras av kollegiets professionella normer.
6. Det är svårare att utkräva ansvar från ett kollegialt organ än från en enskild ledare/chef. Även om företrädare för kollegialitet hävdar att den kollegiala sammansättningen i sig garanterar att de bästa besluten fattas, så är det som framgår av ovanstående punkter inte alls säkert. En ledare/chef kan naturligtvis också fatta dåliga beslut, men det är enklare att utkräva ansvar av en enskild person än av en samling personer.

Förespråkare för kollegialt beslutsfattande menar att det är viktigt att kollegialiteten ska fungera som en modell för självstyrning som baseras på kunskap, vilken ”skyddar verksamheten från att i alltför hög grad styras av enskilda intressen och enskilda individer eller grupper.”³⁶ Om den i praktiken fungerar som i punkt 1 eller 2 ovan, dvs. att kollegiala beslutsinstanser inte kan fatta optimala beslut av rädsla för att missgynna kollegor eller för att de tror att det

³⁶ Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

kommer att leda till missnöje bland deras väljare, så har modellen uppenbart förfelats.

På denna punkt är det viktigt att skilja på två olika anledningar till varför kollegiala organ skulle kunna ha svårt att fatta beslut om exempelvis omprioriteringar. Det första är att det är svårt att fatta beslut i total enighet (punkt 3). Konsensuskrav är i sig inte illegitima, eftersom de säkrar att ingen minoritet körs över av ett majoritetsbeslut.³⁷ Om anledningen till svag beslutsförmåga däremot är en rädsla för att missgynna kollegors verksamhet eller anställningsförhållanden är det mer direkt kontraproduktivt. I sådana fall kan beslutsfattarna helt enkelt framstå som jäviga och beslut i dessa frågor bör inte fattas av dem. Om sådana jävsliknande problem tenderar att dominera beslutsmodellerna så blir det ett tungt argument mot den kollegiala ledningsmodellen.

Förespråkare för kollegialt beslutsfattande brukar hävda att även om ovanstående svagheter kan finnas så är de ovanliga i praktiken. Hängivna förespråkare för kollegialitet som utredningen talat med vittnar om egna erfarenheter av kollegiala organ som tvärtemot förmodade farhågor haft kraften att fatta proaktiva och strategiska beslut även i svåra och obekväma frågor. Andra företrädare tillstår att problemen förekommer men att de går att åtgärda genom utbildning och vidareutveckling av de kollegiala organen. Samtidigt menar kritiker av kollegialt beslutsfattande att problemen är omfattande.

Det vore naturligtvis önskvärt med någon form av empirisk och förutsättningslös undersökning av hur kollegiala ledningsmodeller fungerar och i vilken utsträckning förmodade svagheter existerar i praktiken. Utredningen har sökt sådana analyser men utan resultat.³⁸ Ett problem är sannolikt att det saknas empiriska operationaliseringar av såväl kollegial som beslutskraftig ledning. Det som finns är beskrivningar och vittnesmål utifrån personliga erfarenheter och åsikter.

³⁷ Buchanan, & Tullock (1962).

³⁸ Denna problematik tas även upp i kapitel 2.

5.3 Kollegialitet och linjestyrning

Begreppen linjestyrning, linjeledning eller linjeorganisation används på lite olika sätt beroende på vad som betonas. Med linjen avses i denna utredning lärosätenas chefshierarki med rektor, dekaner och prefekter och motsvarande befattningar med andra benämningar. Linjestyrning ska här uppfattas neutralt, det ligger ingen värdering i om det är bra eller dåligt och inte heller någon implicit uppfattning om hur den ska utövas.

Det bör noteras att linjestyrning inte är synonymt med NPM, vilket vi beskrivit i föregående kapitel. Linjestyrning anger egentligen bara att det förekommer en chefshierarki. Linjestyrning kan utövas på olika sätt. I regel finns inom lärosätenas linjestyrning inslag av såväl regel- och processtyrning som mål- och resultatstyrning samt finansiell styrning, vilka vi också beskrivit i föregående kapitel. På samma sätt som regeringen styr lärosätena enligt dessa styrformer kan lärosätesledningar och fakultetsledningar styra fakulteter och institutioner enligt samma modeller. Linjestyrningen vid de statliga lärosätena har ett betydande inslag av regelstyrning, eller om man så vill, byråkrati, en följd av deras status som myndigheter. På senare år har management enligt förebilder från näringslivet också kommit att karaktärisera linjestyrningen.

Linjestyrning är dock inte nödvändigtvis detsamma som en form av auktoritär ledningsstil. Den ledarstil som tillämpas av cheferna i linjen kan vara allt från en auktoritär stil präglad av toppstyrning till en kollegial stil där ledaren snarast agerar som en samtalsledare.

Alla organisationers ledningar – även de som inte är universitet eller högskolor – har också ett behov av att tillvarata sina medarbetares kunskap och kompetens inför de viktiga beslut som ska fattas. Många organisationer lyckas också – utan att organisera sig som seminarier för kritiska samtal – att upprätthålla meningsfulla och bra kommunikationskanaler mellan ledning och medarbetare vilket gör det möjligt att tillgodogöra sig en stor del av medarbetarnas kunskaper. Även en individ som enligt den formella beslutsordningen tillhör linjeorganisationen kan utöva sitt ledarskap så att han eller hon tar in många synpunkter och uppmuntrar till diskussioner där det är högt i tak innan beslut fattas.

På motsvarande sätt bör det också noteras att även kollegiala beslutsinstanser kan tillämpa regelstyrning eller målstyrning. Till exempel kan en institutionsstyrelse sätta upp mål avseende hur många publikationer som en institution bör sträva efter under ett år, och sedan följa upp målet. Det finns vad avser styrningsmekanismerna inte någon entydig motsatsställning mellan kollegialitet och linjestyrning. Båda modellerna kan tillämpa liknande mekanismer för att genomföra sin styrning av verksamheten.

5.3.1 Kollegialitet och linjestyrning – motsatser eller komplement?

Ofta betraktas linjestyrning som ett alternativ eller en motpol till kollegialitet. Ett förenklat synsätt är att betrakta linjestyrning som *top-down* och kollegial styrning som *bottom-up*. Det är dock fullt möjligt att tänka sig en linjeorganisation enligt kollegialitetens princip att akademiska ledare väljs av sina kollegor, nämligen om rektor, dekaner och prefekter utses genom kollegiala val. I sammanhanget är det betydelsefullt varifrån cheferna i linjeorganisationen får sina uppdrag och befogenheter, från överordnad chef eller från kollegiet/medarbetarna. En prefekt har ett uppdrag från överordnad chef eller nivå - rektor, dekan eller fakultetsnämnd - att fatta de beslut som är nödvändiga för att leda institutionen. Om prefekten på något sätt tillsatts genom val bland sina kollegor, har han eller hon också i allmän mening fått ett uppdrag nerifrån av kollegiet/medarbetarna. I praktiken utövas linjestyrningen både uppifrån och nerifrån i lärosätenas hierarkier. Vi beskriver detta närmare i de kommande kapitlen.

Att det inte råder något entydigt motsatsförhållande mellan kollegialitet och linjestyrning indikeras också av internationell forskning. Nyligen publicerades en studie av två forskare, Giulio Marini och Emanuela Realeb, vilka studerat relationen mellan kollegialitet och utvecklingen av en mer managementinriktad administrationsstruktur vid 26 europeiska universitet i åtta olika länder. Resultaten som sammanställts i rapporten *How does collegiality survive managerially led universities? Evidence from a European survey*, visar att administrationsstrukturen inte växer på bekostnad av det kollegiala inflytandet. Snarare tyder resultaten på att det kollegiala inflytandet kan öka om det finns hög kompetens

inom administrationen. Resultaten visar att i de fall där chefer på mellannivå inom lärosätet inte detaljstyr verksamheten, utan har stor tillit till verksamheten och styr genom former för kvalitets-säkring (*Quality Assurance*) och utvärdering, så fungerar det stärkande för kollegialiteten. En av slutsatserna som författarna drar är att kollegialiteten inte är på väga att försvinna från de europeiska universiteten.³⁹

En relevant fråga då linjestyrning jämförs med kollegialitet är vilka positiva och negativa aspekter som utmärker linjestyrningen som alternativ till den kollegiala styrningen. Linjestyrningen utövas av enskilda chefer i linjeorganisationen. Deras situation behandlas närmare i kapitel 9. Kort kan sägas att linjestyrningen i mer eller mindre utsträckning saknar de fördelar som karaktäriserar kollegialiteten. Linjestyrningen är å andra sidan inte lika behäftad med de svagheter som ovan beskrivits för kollegialiteten, även om enskilda chefer naturligtvis också kan förfalla till att gynna kollegor eller särskilda intressen, eller drabbas av beslutsvånda inför svåra och obekväma beslut. En viktig skillnad är att ansvar kan utkrävas på ett helt annat sätt av linjeorganisationens chefer än av kollegiala organ. Vidare kan linjeorganisationens chefer på ett tydligare sätt tvingas ta konsekvenserna av dålig ledning, till exempel genom avgång eller uteblivet omförordnande.

5.3.2 Utredningens bedömning

Kollegialitet och linjestyrning kompletterar varandra och är tillsammans ryggraden i ledningsfunktionerna vid alla lärosäten. I universitets och högskolors styrdokument bör principerna för ansvars- och mandatfördelningen mellan linjeorganisationen och de kollegiala organen vara klarlagda. Med detta menar vi att lärosätena bör klargöra vad kollegialitet respektive linjestyrning som ledningsmodeller rent principiellt kan bidra med till ledning och styrning av lärosätet. Kollegialitetens centrala bidrag är den kunskap och kompetens som medarbetarna har. Linjeorganisationen bidrar med ett strategiskt akademiskt ledarskap⁴⁰ och ett ramverk för beslut i frågor

³⁹ Marini & Realeb (2015).

⁴⁰ Detta utvecklas särskilt i kapitel 9.

som inte kan behandlas eller är mindre lämpliga för behandling i kollegiala organ. Principerna för hur ansvar och befogenheter ska fördelas mellan kollegiala organ och linjeorganisation kan utvecklas på olika sätt beroende på vilken synen är på de båda ledningsmodellerna.

Med de grundläggande principerna klarlagda kan ansvars- och mandatfördelningen tydliggöras i lärosätets arbets- och delegationsordning. En klar utgångspunkt är att ledningsfunktionerna ska utformas för att möjliggöra en så bra utbildning och forskning som möjligt. Någon särskild ledningsmodell har inget egenvärde i sig.

Vi återkommer i nästa kapitel till hur ansvar och befogenheter kan fördelas på kollegiala organ och linjeorganisationen. Där kommer vi att fördjupa oss i hur kollegialitet och linjestyrning fungerar i praktiken vid landets universitet och högskolor. Baserat på kollegialitetens och linjestyrningens grundläggande egenskaper, vilket vi behandlat i detta kapitel, och i ljuset av våra observationer från lärosätena kommer vi sedan att diskutera hur beslut ska beredas respektive beslutas i de båda ledningsmodellerna.

Utredningens sammanfattande förslag rörande kollegialitet och linjestyrning syftar inte till att stärka den ena ledningsmodellen på bekostnad av den andra. Syftet är att klargöra och stärka båda dessa komponenter i ledningen av lärosätena. Lärosätena måste själva överväga principerna för ansvars- och mandatfördelning och i arbets- och delegationsordningar fastställa hur beredning av och beslut i olika ärenden ska fördelas mellan de kollegiala organen och linjeorganisationen.

Förslag

Kollegialitet och linjestyrning - utredningen föreslår:

- att lärosätena klargör principerna för ansvars- och mandatfördelning mellan kollegiala organ och linjeorganisationen
- att de kollegiala organens uppdrag utformas så att kollegiets och medarbetarnas kompetens och kunskap kan tillvaratas i ledningen av lärosätet.

6 Organisation och ledningsstrukturer vid svenska universitet och högskolor

Universitet och högskolor i Sverige är av mycket varierad storlek och inriktning. Det är därför naturligt att verksamheterna leds och organiseras på olika vis vid olika lärosäten. I detta kapitel görs en genomgång av hur ledning organiseras och hur verksamheten styrs vid de svenska lärosätena. Genomgången syftar till att beskriva vilken typ av mandat och ansvar de olika organen har formellt och i praktiken. Med ledningsorgan avses dels enskilda beslutsfattare, dels olika typer av beslutande eller beredande organ vid lärosätet.

Syftet med kapitlet är att göra en beskrivning och lyfta goda exempel, men även diskutera olika problembilder. Det har under utredningens gång blivit tydligt att kunskaperna om hur ledning är organiserad och fungerar vid olika universitet och högskolor är begränsad. Utredningen hoppas därför kunna bidra till en ökad kunskap om detta.

Kapitlet utgör en sammanställning av:

- de iakttagelser som utredningen gjort vid besök och intervjuer,
- en genomgång av styrdokument såsom arbetsordningar, organisationsplaner samt besluts- och delegationsordningar,
- en enkätstudie som utredningen skickat till lärosätena.

Vi redovisar resultaten tillsammans med våra reflektioner varefter vi lämnar ett antal förslag till lärosätena. Vi vill här återigen tydliggöra att vi valt att använda begreppen "fakultetsnämnd", "institution", "dekan" och "prefekt" och med det inkludera organ respektive ledare/chefer

med motsvarande funktion men med annan benämning.¹ Vid flera lärosäten heter fakultetsnämndens motsvarighet fakultetsstyrelse eller utbildnings- och forskningsnämnd/styrelse och prefekt motsvaras av akademichef eller skolchef.

Som nämnts i kapitel 2 innebär indelningen i fakultet/motsvarande samt institution/motsvarande att det förekommer jämnstora organisatoriska enheter inom olika kategorier i tabellerna i kapitel 6 och 7. En fakultet vid en liten högskola kan i vissa fall motsvara en institution vid ett stort universitet vad avser resursomsättning och antal anställda. Skillnaderna i storlek kan även variera mycket mellan exempelvis institutioner inom ett och samma lärosäte. Vi har dock valt att använda oss av dessa kategoriseringar, dels för att göra de organisatoriska strukturerna överskådliga, dels för att dessa kategorier är de mest vedertagna. Vi kommer dock löpande att kommentera denna kategorisering till exempel när förklaringar till olikheterna i struktur finns i storleken på verksamheten.

6.1 Varför kartlägga organisation och ledningsstrukturer?

Svaret på rubrikens fråga finns övergripande i kapitel 5 men vi vill här kort redovisa varför utredningen valt att särskilt fokusera på lednings- och beslutsstrukturer. I dag förväntas och krävs att lärosätena fungerar som sammanhållna organisationer, vilka har kapacitet att arbeta mot organisationens målsättningar i en mer konkurrensutsatt omgivning. En rimlig utgångspunkt är att organisationsstrukturen spelar roll för ledarskapet. Utformningen av organisationen är avgörande för ledningens förmåga att se till helheten och avväga resurser och insatser för att stärka denna. I detta kapitel kommer vi därför beskriva och diskutera hur och var den formella och informella beslutsmakten ligger inom organisationen. De formella systemen är kartlagda genom en beskrivning av hur respektive lärosäte är organiserat. Beskrivningarna över formella beslutsmandat utgår från olika styrdokument, lärosätenas

¹ Tolkningen av vad som utgör motsvarande funktion har för tabellerna gjorts av Ledningsutredningen, efter faktagranskning av de ingående lärosätena. För enkäten och intervjuer har tolkningen gjorts av respektive lärosäte.

enkätsvar. Beskrivningen av informell praxis utgår från de möten och intervjuer som genomförts.

Med kollegiala organ menar vi här organ som består av en eller flera lärarrepresentanter. Dessa organ arbetar ofta med frågor som rör utbildning och forskning. Inom uppdraget kan organet även hantera frågor om ekonomi och anställnings- och befordringsärenden. Med lärarrepresentanter avses personer som utsetts genom en process där lärare, forskare och ibland övriga anställda involverats genom valförfarande, nomineringsförfarande eller liknande. Fokus i kapitlet är fakultetsnämnd/fakultetsnivån och institutionsnivån med sina olika ledningsorgan, men även andra former av ledningsorgan som ingår i styrningen av lärosätet.

6.1.1 Samspel mellan linje och kollegialitet som utgångspunkt

I föregående kapitel konstaterade vi att linjestyrning och kollegialitet bäst betraktas som nödvändiga komplement snarare än varandras motsatser. Det finns en tendens till att beskriva dessa ledningsmodeller som idealbilder och nubbilder vilka står i ett motsatsförhållande till varandra. Utredningen vill inte bidra till att förstärka sådana stereotypa bilder av vare sig den ena eller den andra formen. Syftet är snarare att problematisera och tydliggöra hur formerna samspelar och definieras vid universitet och högskolor i dag.

Linjestyrning och kollegialitet karaktäriseras ibland lite för enkelt som styrning ovanifrån, *top-down*, respektive styrning underifrån, *bottom-up*. En extrem form av styrning underifrån skulle vara att alla frågor initieras och beslutas av de enskilda lärarna och forskarna och övrig personal för att sedan följas av överordnat organ och lärosätesledningen. Mer balanserat kan man säga att styrning underifrån utgår från den lägsta organisatoriska enheten och/eller forskargrupper. Omvänt utgör en renodlad toppstyrning genom linjen att alla beslut fattas i lärosätets ledning och sedan följer chefshierarkin ned för att verkställas. Renodlade varianter av den ena eller den andra ledningsmodellen är sannolikt praktiskt omöjliga vid ett universitet eller en högskola. Synpunkter som framförts till utredningen är att det är helt centralt för ett lärosätes ledning att kunna hantera de två formerna och att just

förmågan till detta är kärnan i det akademiska ledarskapet. Det bör vara en balans mellan formerna där medarbetarnas kreativitet och kunskap tillvaratas i kombination med att det finns en fungerande beslutsstruktur som inte präglas av egenintressen eller konflikt-rädsla, utan av tydlighet och saklighet.

Utredningens övergripande intryck är att det finns en variation av uppifrån- och nedifrån-styrning vid alla universitet och högskolor i Sverige. Enligt utredningens erfarenhet inkluderas i princip alltid någon form av samråd och kollegialt inflytande i den strategiska utvecklingen av lärosätet.

Denna blandning av ledningsmodeller återfinns även vid de lärosäten som ingår i utredningens internationella utblick (se kapitel 11). Tyngdpunkten kan ligga åt det ena eller det andra hållet, *top-down* eller *bottom-up*. I kapitel 11 redovisas exempelvis att vid *Nanyang Technological University* (Singapore), *Korea Advanced Institute of Science & Technology* (Sydkorea) och *École Polytechnique Fédérale de Lausanne* (Schweiz) leds den strategiska utvecklingen tydligt av universitetets centrala ledning medan maktens tyngdpunkt, relativt sett, är placerad längre ner i organisationen vid universiteten i Edinburgh, Wien och Helsingfors. Slutsatserna av den internationella utblicken tyder på att en balans mellan linjestyrning och kollegialitet är nödvändig. Vissa av fallstudierna i den internationella genomgången pekar på att alltför starka kollegiala organ kan agera konserverande samtidigt som en alltför stark central styrning kan verka splittrande på ett lärosäte. Lösningen bör, enligt utredningen, inte ligga i att göra den ena ledningsmodellen starkare på den andras bekostnad, utan att klargöra deras huvudsakliga funktion, i syfte att göra både linje och kollegiala organ starka och funktionella.

6.1.2 Interna styrdokument

För att få kunskap om hur de formella beslutsstrukturerna ser ut är några av lärosätenas styrdokument av avgörande betydelse. I kapitel 4 beskrevs hur reformerna för ökad handlingsfrihet för universitet och högskolor 1993 och 2011 innebar att lärosätena behövt ta ställning till hur det ökade utrymmet för självbestämmande ska tas

i anspråk vad gäller den interna organisationen, ledningen och styrningen.

I samband med autonomireformen 2011 infördes en bestämmelse i högskoleförordningen (1993:100) om att lärosätets styrelse ska besluta om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning.² Arbetsordningen utgör därmed ett centralt styrdokument vid universitet och högskolor eftersom det där skrivs fram hur verksamheten organiseras, vilka beslutande respektive beredande organ som finns, hur dessa är sammansatta samt vilka områden de ansvarar för.

Denna reglering är därmed relativt ny. De flesta universitet och högskolor hade inte tidigare någon arbetsordning varför författningsändringen innebar ett omfattande arbete med att utforma styrdokument internt vid lärosätena. Autonomireformen har på det viset lett till att universitet och högskolor själva behövt tydliggöra det formella sambandet mellan organisationens olika nivåer. I arbetsordning, besluts- och delegationsordning, organisationsplan och motsvarande styrdokument klargörs i dag hur mandat och befogenheter inom lärosätet utgår från styrelse och rektor. Även avregleringarna vad gäller läraranställningar som trädde i kraft vid samma tid föranledde interna arbetsprocesser med reviderade anställningsordningar. Det är således dessa styrdokument som stått i fokus för utredningens kartläggning av de formella organisations- och beslutsstrukturerna.

6.2 Universitets och högskolors organisation

Utredningen har låtit göra en sammanställning över hur universitet och högskolor organiserar sin verksamhet. Sammanställningen är baserad på den formella organisationsstrukturen vid varje lärosäte.

I tabell 6.1 nedan sammanfattas i kolumn två, *Organisation*, hur lärosätet är organiserat och hur enheterna benämns, exempelvis områden, fakulteter, institutioner, skolor, akademier, sektioner

² 2 kap. 2 § högskoleförordningen.

eller avdelningar.³ Lärosäten som har fakultetsnämnder men där lärosätets verksamhet primärt är organiserad i institutioner, akademier eller liknande är inte kategoriserade som om de har fakulteter. Dessa lärosäten har vanligen en matrisorganisation där fakultetsnämnden befinner sig utanför linjen.

Kolumn tre, *Nämndorganisation*, beskriver kort lärosätets övergripande nämndstruktur. Då utredningen diskuterar *kollegiala organ* är det primärt denna typ av nämnder som avses. Nämnderna följer ofta, men inte alltid, organisationsindelningen. Med nämnder menas i detta sammanhang organ som arbetar med frågor som rör utbildning och/eller forskning och som innehåller lärarrepresentanter. Generellt är majoriteten av personerna som ingår i nämnderna vetenskapligt kompetenta. Råd kan också ingå i vad som här menas med nämndstruktur. Namnet är därmed inte avgörande. Med lärarrepresentanter menas att dessa på något sätt utses av lärarna och/eller forskarna inom den berörda verksamheten (men i vissa fall även övriga anställda) genom exempelvis valförfarande, nomineringsförfarande eller av en annan nämnd där lärarrepresentanter ingår.⁴

I tabellen innefattas inte råd/organ som utses helt av en beslutsfattare för att stödja denne i beslutsfattandet, exempelvis rektorsråd eller akademichefens ledningsgrupp.⁵

³ I de flesta fall där organisatoriska enheter som centrumbildningar, forumbildningar eller institut, av lärosätet anses motsvara en institution så ingår de i översikten som "institutioner". I annat fall ingår de inte i översikten även om denna typ av enheter kan finnas vid lärosätet.

⁴ Se även avsnitt 5.2.2, kapitel 5. En beslutsfattare som rektor, dekan, prefekt eller motsvarande kan formellt utse lärarrepresentanterna. I många av nämnderna utser även rektor, dekan, prefekt eller motsvarande beslutsfattare ordföranden i nämnden. Även de nämnder där lärarrepresentanter utses av alla anställda, och inte enbart av lärare, ingår. I avsnitt 6.2.1 diskuteras val till och sammansättning av kollegiala organ.

⁵ Rådgivande organ på central nivå behandlas i avsnitt 6.5. Tabellen utgör inte en uttömmande beskrivning av alla nämnder eller råd vid ett lärosäte. Nämnder som finns på programnivå eller så kallade ämnesråd finns till exempel inte med. Inte heller ingår nämnder eller råd med ett uttalat fokus mot någon fråga (likavillkors-grupper, miljöråd, etc.).

Tabell 6.1 Lärosätenas övergripande organisationsstruktur

Lärosäte	Organisation	Nämndorganisation
Uppsala universitet	3 områden	3 områdesnämnder (varav två tillika fakultetsnämnder)
	9 fakulteter	8 fakultetsnämnder (varav 2 tillika områdesnämnd)
	58 institutioner	institutionsstyrelser
Lunds universitet	8 fakulteter	2 centrala nämnder: <i>Utbildningsnämnden och Forskningsnämnden</i>
	68 institutioner	8 fakultetsstyrelser institutionsstyrelser
Göteborgs universitet	8 fakulteter (+ en Lärarutbildningsnämnd)	1 central nämnd: <i>Utbildningsnämnden</i>
	38 institutioner	8 fakultetsstyrelser + LUN ⁶ institutionsråd
Stockholms universitet	2 områden	2 områdesnämnder
	4 fakulteter (varav en tillika område)	4 fakultetsnämnder (varav en tillika områdesnämnd)
	53 institutioner	institutionsstyrelser
Umeå universitet	4 fakulteter	4 fakultetsnämnder
	43 institutioner	
Linköpings universitet	4 fakulteter	3 fakultetsstyrelser + 1 områdesstyrelse nämnder för utbildning och forskning inrättade av respektive styrelse
	14 institutioner	institutionsstyrelser
Karolinska institutet	22 institutioner	3 centrala nämnder: <i>Styrelsen för forskning, Styrelsen för forskarutbildning och Styrelsen för utbildning</i> institutionsråd
Kungl. Tekniska högskolan	10 skolor (motsv. stora institutioner)	1 centralt fakultetsråd
	institutioner	strategiska råd vid varje skola
Luleå tekniska universitet	6 institutioner	2 fakultetsnämnder
Karlstads universitet	2 fakulteter	2 fakultetsnämnder + LUN
	12 institutioner	
Linnéuniversitetet	5 fakulteter	5 fakultetsstyrelser + LUN
	32 institutioner	

⁶ LUN: Lärarutbildningsnämnd.

Lärosäte	Organisation	Nämndorganisation
Örebro universitet	8 institutioner	3 fakultetsnämnder + LUN
Mittuniversitetet	2 fakulteter 20 avdelningar	2 fakultetsnämnder
Sveriges lantbruks- universitet	4 fakulteter 36 institutioner	1 central nämnd: <i>Utbildningsnämnden</i> 4 fakultetsnämnder
Blekinge tekniska högskola	2 fakulteter 12 institutioner	1 centralt utbildningsråd
Försvarshögskolan	2 institutioner	1 central nämnd: <i>Forsknings- och utbildningsnämnden</i>
Gymnastik- och idrottshögskolan	1 institution enheter	2 centrala nämnder: <i>Grundutbildningsnämnden</i> och <i>Forsknings- och forskarutbildningsnämnden</i>
Högskolan i Borås	3 akademier sektioner	2 centrala nämnder: <i>Forsknings- och utbildningsnämnden</i> och <i>Nämnden för konstnärlig forskning och utbildning</i>
Högskolan Dalarna	3 akademier avdelningar	1 central nämnd: <i>Utbildnings- och forskningsnämnden</i> områdesnämnder
Högskolan i Gävle	3 akademier avdelningar	1 central nämnd: <i>Utbildnings- och forskningsnämnden</i> 3 akademiråd
Högskolan i Halmstad	5 sektioner	1 central nämnd: <i>Forsknings- och utbildningsnämnden</i> sektionsråd
Högskolan Kristianstad	2 sektioner avdelningar	3 centrala nämnder: <i>Forskningsnämnden</i> , <i>Utbildningsnämnden för hälsa och samhälle</i> och <i>Utbildningsnämnden för lärande och miljö</i>
Högskolan i Skövde	5 institutioner	1 central fakultetsnämnd
Högskolan Väst	4 institutioner avdelningar	2 centrala nämnder: <i>Forsknings- och forskarutbildningsnämnden</i> och <i>Utbildningsnämnden för grund- och avancerad nivå</i>
Malmö högskola	5 fakulteter 18 institutioner/ 14 avdelningar	3 centrala beredningsorgan: <i>Utbildningsberedningen</i> , <i>Forskningsberedningen</i> och <i>Samverkansberedningen</i> . 5 fakultetsstyrelser
Mälardalens högskola	4 akademier avdelningar	1 central fakultetsnämnd

Lärosäte	Organisation	Nämndorganisation
Södertörns högskola	4 institutioner	1 central fakultetsnämnd 4 institutionsnämnder
Konstfack	3 institutioner avdelningar	1 central nämnd: Nämnden för konstnärligt utvecklingsarbete + LUN
Kungl. Konst- högskolan	inga institutioner eller liknande	1 central nämnd: <i>Utbildnings- och forskningsnämnden</i>
Kungl. Musik- högskolan	6 institutioner	1 central nämnd: <i>Utbildnings- och forskningsnämnden</i>
Stockholms konstnärliga högskola	3 skolor 7 institutioner	1 central nämnd: <i>Forskningsnämnden</i> , 3 utbildningsnämnder (en per skola)
Högskolan i Jönköping	stiftelsehögskola med 5 dotterbolag varav 4 fackhögskolor avdelningar	1 central nämnd: <i>Nämnden för utbildning och forskarutbildning</i> nämnder/råd finns vid fackhögskolorna
Chalmers tekniska högskola	17 institutioner	1 centralt fakultetsråd institutionsråd
Handelshögskolan i Stockholm	6 <i>departments</i>	2 centrala nämnder: <i>Faculty and Program Board</i> och <i>Research Board</i>

Tolv lärosäten har valt att organisera verksamheten i fler än en fakultet och använder sig av begreppet fakultet som organisatorisk enhet. Vid enfakultetslärosäten som Karolinska institutet och Luleå tekniska universitet har institution kategoriserats som den första organisatoriska enheten för verksamheten. Ett par lärosäten är indelade i olika skolor. Skolorna vid Stockholms konstnärliga högskola och Högskolan i Jönköping har kategoriserats som att de motsvarar fakulteter.⁷ Kungl. Tekniska högskolans skolor har däremot kategoriserats som motsvarande institutioner (jämförelsevis stora institutioner). Örebro universitet har i sammanställningen inte klassificerats som att det har den organisatoriska enheten fakultet, då institutionerna förefaller vara den primära organisationsindelningen.

Av tabell 6.1 framgår att det vid alla lärosäten finns någon form av central nämnd eller fakultetsnämnd som ansvarar för utbildning och/eller forskning. Vid fem lärosäten finns institutionsstyrelser -

⁷ Indelningen i tre skolor vid Stockholms konstnärliga högskola är en följd av att denna högskola nyligen inrättats genom sammanslagning av motsvarande tre separata högskolor.

Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Linköpings universitet och Södertörns högskola⁸ (beslutande institutionsnämnder). Beslutsbefogenheterna för dessa styrelser varierar mellan lärosätena.

Beslutsbefogenheterna för en beslutande institutionsstyrelse kan även variera inom ett lärosäte. Utredningens enkätsvar visar exempelvis att vid både Lunds universitet och Stockholms universitet har olika institutionsstyrelser delegerats olika uppdrag och ansvar beroende på överordnat organs (till exempel fakultetsstyrelsens) delegationsbeslut.

Vid flera lärosäten finns rådgivande organ på institutionsnivån såsom institutionsråd (Göteborgs universitet, Karolinska institutet och Chalmers tekniska högskola), akademiråd (Högskolan i Gävle), områdesnämnder (Högskolan Dalarna) och sektionsråd (Högskolan i Halmstad). Vid sex lärosäten finns nämnder med särskilt ansvar för lärarutbildning (LUN).⁹

Två lärosäten – Uppsala universitet och Stockholms universitet – är organiserade i fakultetsövergripande områden som styrs av områdesnämnder. Vid båda lärosätena är organisationen delvis asymmetrisk i och med att vissa områden också är fakulteter. Några områdesnämnder är därmed tillika fakultetsnämnder.

Utöver de organ som ingår i nämndorganisationen finns vanligen olika ledningsgrupper och ledningsråd. Dessa har sällan beslutsbefogenheter utan fungerar som forum för diskussion, information och förankring. Råden fungerar stödjande för rektor och övrig ledning. Råden fattar inte beslut men rektor samråder vanligen med gruppen i viktigare principiella och strategiska frågor.

Det finns en variation i denna typ av rådgivande ledningsorgan. Exempelvis finns ofta funktionen *rektorsråd* kopplad till rektor. Funktionen innehas av en person från verksamheten, dvs. en lärare/forskare. Ett rektorsråd ansvarar vanligen för en särskild fråga såsom samverkan, internationalisering eller lika villkor dvs. frågor som spänner över hela verksamheten. Funktionen ligger inte

⁸ Vid Södertörns högskola har institutionsnämnderna endast delegerats beslutanderätt i frågor om kursplaner för kurser på grundnivå och avancerad nivå, kurslitteratur och fastställande av årlig verksamhetsplan för institutionen. Dock kan prefekten välja att tilldela institutionsnämnden ytterligare arbetsuppgifter. Se *Rektors delegation till institutionsnämnder*, Södertörns högskola.

⁹ Dessa finns vid Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet och Konstfack.

i linjeorganisationen. Syftet med denna typ av rådgivande och delvis beredande funktioner är att lyfta och inhämta synpunkter på frågor inför lärosätesledningens ställningstagande. Råden syftar också till att förankra och ge utrymme för inflytande från verksamheten. Denna typ av ledningsorgan utanför linjeorganisationen diskuteras vidare nedan i avsnittet *Rådgivande organ på central nivå*.

6.2.1 Val till och sammansättning av kollegiala organ

I tabell 6.1 framgår att alla lärosäten har någon form av kollegialt organ, vilket redovisas i kolumnen *Nämndorganisation*. Bestämmelserna om vilka av de anställda som har rösträtt och är valbara till dessa organ varierar mellan lärosätena.¹⁰ Som redogjordes för i kapitel 5 är definitionerna av vad som avses med kollegiala organ och vilka som inkluderas i det så kallade kollegiet varierande och mer eller mindre historiskt betingade.¹¹ Ofta finns kopplingar till tidigare professorskollegium och liknande kollegiala sammanslutningar.

De operationaliseringar som i dag framför allt gör sig gällande vid universitet och högskolor grundar sig i den reglering som fanns i högskoleförfattningarna kring hur fakultetsnämndens ledamöter skulle utses före autonomireformen 2011. Det var då reglerat att fakultetsnämndens ledamöter (utom studentrepresentanterna) skulle utses genom val. I högskolelagen angavs vilka som var valbara och vilka som hade rösträtt. Till ledamöter i en fakultetsnämnd fick vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta lärare inom fakultetsnämndens ansvarsområde väljas. Andra personer som var vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta kunde också väljas. De vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta skulle vara i majoritet. Vidare fick andra personer som var lämpliga för uppdraget också väljas. De röstberättigade var, enligt lagen, de vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta lärarna inom fakultetsnämndens

¹⁰ Rösträttsregler för kollegiala organ har även studerats av Sundberg (2014).

¹¹ Som tidigare nämnts gör utredningen ingen egen definition av vilka medarbetare som ska anses ingå i kollegiet.

ansvarsområde.¹² Dessutom reglerades i vilken omfattning de valbara skulle vara verksamma vid lärosätet. Många lärosäten som i dag förrättar val till kollegialt sammansatta organ utgår från ovan angivna regler, dock med varierad reglering kring anställningens tid och omfattning samt huruvida ej disputerade lärare är röstberättigade eller inte.

Det finns lärosäten, såsom Göteborgs universitet och Karlstads universitet, där samtliga anställda, dvs. även personal anställd inom verksamhetsstödet har rösträtt och är valbara. Givetvis gäller dock att majoriteten av ledamöterna i organen ska vara vetenskapligt kompetenta för att fatta beslut som omfattas av 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434). Denna ordning, dvs. där även övrig personal har rösträtt och är valbara till de kollegiala organen kan sägas ha sin utgångspunkt i en demokratisk princip där inte bara lärarna och forskarna väljer sina representanter utan där alla medarbetare inkluderas i en valkorporation. Ibland ställs denna princip i kontrast mot den meritokratiska principen där endast disputerade lärare är valbara och har rösträtt. Principerna kan ha olika signalvärde kring vad som anses kollegialt samt visar på en markering av hur lärosätet ser på relationen mellan olika grupper av medarbetare, dvs. mellan verksamheten och verksamhetsstödet. Dock innebär det sällan i praktiken någon större skillnad på sammansättningen av organen eftersom de vetenskapligt kompetenta, enligt lagen, alltid ska vara i majoritet vid beslut som rör innehållet i och uppläggningsen av utbildning och forskning.¹³ Vidare måste det påpekas att kollegiala organ, vid de lärosäten som tillämpar den mer meritokratiska principen, vanligen också har platser för teknisk-administrativ personal (som röstas fram i en egen valkorporation) eller representanter för personalorganisationerna.

Ett antal lärare och forskare som utredningen talat med påpekar att den valprocess som genomförs till exempelvis fakultetsnämnd ofta upplevs som ett spel för gallerierna. Alternativen är att antingen godkänna valberedningens förslag eller att utforma ett

¹² Högskoleförfattningarnas tidigare reglering kring val till och sammansättning av fakultetsnämnden kan, som vi beskrev i kapitel 5, sägas grunda sig i en meritokratisk syn, dvs. där kollegiet definierats som disputerade lärare/forskare formar verksamheten.

¹³ Givetvis finns möjligheten att valda personer med anställning inom verksamhetsstödet har vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, vilket teoretiskt skulle kunna innebära att en grupp till majoriteten sammansatt av denna personalkategori också kan anses vetenskapligt kompetent i högskolelagens mening.

eget. I praktiken kan valberedningens förslag, av olika valtekniska anledningar, vara svårt att rösta bort. Det kan givetvis vara svårt för den enskilde valdeltagaren att sätta samman ett förslag och få stöd för det. I vissa fall saknas även möjlighet till fria nomineringar. Därtill kan det saknas någon form av hearing eller öppen redogörelse för respektive kandidats mål och inställning till verksamhetens utveckling. Utredningen har gått igenom några protokoll från förrättade val till bland annat fakultetsnämnd och funnit att andelen blankröster i några fall varit relativt hög (cirka 20 procent vid en fakultet vid ett stort lärosäte). Möjligen skulle detta kunna tolkas som ett missnöje med den reella möjligheten till att påverka valresultatet. Utredningen har dock inte haft möjlighet att närmare undersöka saken. Vidare kan valdeltagandet inte anses som direkt högt, generellt bedömer utredningen att det ligger mellan 20–50 procent av de röstberättigade. Det kan således ifrågasättas huruvida de kollegiala organen vilar på en stark kollegial grund i bemärkelsen att de valda ledamöterna skulle upplevas representera de röstberättigade. Detta behöver beaktas i diskussioner om kollegiala ledningsmodeller. Om de kollegiala organen ska ha en central ledningsfunktion är nämndens legitimitet bland medarbetarna central.

6.3 Fakultetsnämnd eller motsvarande organ

Som vi såg i tabell 6.1 har alla lärosäten någon form av kollegialt organ. Vanligen definieras detta organ som fakultetsnämnd eller motsvarande. I den enkätstudie som utredningen genomfört framkommer att i princip alla lärosäten har minst en fakultetsnämnd/motsvarande som ansvarar för frågor kring innehåll och kvalitet i utbildning och forskning. I enkäten tillfrågades lärosätena om hur de organiserat sin verksamhet efter avregleringarna i och med autonomireformen 2011. Frågorna rörde vissa beslut som högskoleförordningen före autonomireformen angav att fakultetsnämnd eller särskilt organ skulle besluta om. Det handlar om utbildningens kvalitet, effektivitet och uppläggning, fastställande av utbildningsplaner för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarutbildning samt ansvaret för att fastställa inom vilka ämnen utbildning på forskarnivå ska anordnas. En majoritet av lärosätena i undersökningen har svarat att fakultetsnämnd och/eller områdes-

nämnd delegerats ansvaret för dessa frågor. Vid ett antal lärosäten (cirka fem stycken) går delegationen till dekanen eller prefekten och vid ungefär lika många beslutas vissa av frågorna av rektor efter förslag från fakultetsnämnd.¹⁴ Vid endast ett lärosäte, Blekinge tekniska högskola, saknas fakultetsnämnd/motsvarande.¹⁵

Utredningen kan därmed konstatera att de avregleringar av den interna organisationen som autonomireformen 2011 innebar inte har medfört att universitet och högskolor avskaffat fakultetsnämnder eller motsvarande organ. Däremot har i vissa fall förändringar av nämndernas beslutsbefogenheter genomförts.¹⁶ Nämnderna har i dag det övergripande ansvaret för att bereda och/eller besluta i frågor om kvaliteten i utbildning och forskning.

Fakultetsnämndens sammansättning varierar både inom och mellan lärosäten med cirka 11–21 ledamöter, varav dekanen vanligen är ordförande. Fakultetsnämnden utgör i regel en grundläggande del i de kollegiala berednings- och beslutsprocesser som finns vid universitet och högskolor. Vid de lärosäten som har prefektstyre utgör fakultetsnämnden det primära kollegiala organet. Därtill finns ofta olika beredningsorgan på institutionsnivån som är sammansatta av lärare, forskare och övriga anställda.

Som beskrevs i avsnitt 6.2 skiljer det sig mellan lärosätena om fakultetsnämnden ligger i linjeorganisationen eller vid sidan av linjen i en matrisorganisation. Då fakultetsnämnden är sidoställd finns inte fakultet som en organisatorisk enhet under vilken institutioner sorterar utan den första organisatoriska nivån för verksamheten, under lärosätesledningen, är institution. I de fall fakultetsnämnden ligger i linjen är den, tillsammans med dekanen, överordnad institutionen. Det innebär vanligen att dekan är chef över prefekt och i vissa fall också utser prefekt.

¹⁴ Det varierar beroende på vilken av frågorna som avses, men de som svarat att prefekt, dekan eller rektor delegerats beslutanderätten för någon eller några av dessa frågor är: GU, LTU, LnU, ÖU, BTH, GIH, HD, HiG, MaH, MdH & SKH. Besluten fattas vanligen efter förslag från kollegialt organ.

¹⁵ Dock finns ett Dekanråd vari de tre dekanerna ingår och ett Utbildningsråd bestående av vicerektor, utbildningsledare, kvalitetssamordnare och studentrepresentanter.

¹⁶ Se bl.a. Sundberg (2013), Sundberg (2014) & Utbildningsutskottet (2013/14:RFR22).

6.3.1 Fakultetsnämndernas ansvarsområden och relationen mellan ledare och nämnd

I utredningens enkät tillfrågades även lärosätena om relationen mellan fakultetens ledare (vanligtvis dekan) och fakultetsnämnden.¹⁷ På frågan om det är nämnden eller ledaren som delegerats rätt att fatta beslut i frågor, var lärosätenas vanligaste svar att ledaren och nämnden har tilldelats olika uppdrag och ansvar, dvs. att de leder verksamheten parallellt.¹⁸ Även frisvaren som angivits av universiteten i Uppsala och Lund, kan tolkas som att ledaren för fakulteten och nämnden leder verksamheten parallellt med olika uppdrag och ansvarsområden beroende på överordnat organs delegationsbeslut.¹⁹ En genomgång av ett antal olika arbets- och delegationsordningar visar att då de leder verksamheten parallellt fattar dekanen vanligtvis beslut i personalärenden, i frågor om arbetsmiljö, tecknar avtal och ansvarar för att fakultetens verksamhet bedrivs enligt gällande lagar och förordningar. Fakultetsnämnden beslutar i dessa fall vanligen om organisation av och kvalitet i forskningen, inrättande och avveckling av forskarutbildningsämnen, inom vilka huvudområden som kurser får anordnas, inrättande/avveckling av utbildningsprogram och fastställande av utbildningsplaner. Mandatfördelningen mellan fakultetsnämnd och dekan diskuteras vidare nedan.

Sju lärosäten har svarat att beslut fattas i fakultetsnämnden medan dekanen inte har några eller endast ett fåtal och mindre beslutsbefogenheter.²⁰ Endast Högskolan i Gävle har angett att nämnden inte har någon beslutanderätt utan fungerar rådgivande till fakultetens ledare.

¹⁷ Eftersom inte alla lärosäten har en fakultet som en organisatorisk enhet under vilken institutionerna sorterar har lärosätena tolkat "fakultetens ledare" som dekan alt. ordförande i fakultetsnämnden.

¹⁸ GU, SU, UmU, KaU, LiU, ÖU, MiU, SLU, FHS, HD, HKr, MAH & SKH.

¹⁹ Vid Uppsala universitet är nämndernas uppgifter fastställda i universitetets arbetsordning och dekanernas uppgifter och beslutanderätter ges genom delegation av överordnat organ dvs. rektor eller vicerektor (beroende på om fakultetsnämnden är tillika områdesnämnd). Lunds universitet har svarat att rektor delegerar i huvudsak till fakultetsstyrelserna, vilka delegerar vidare till dekan i olika utsträckning. Även om delegationerna ser olika ut bör man kunna tolka Uppsala universitets och Lunds universitets svar som att dekan och fakultetsnämnd leder verksamheten parallellt.

²⁰ LiU, KTH, GIH, HH, KMH, MdH, SH.

6.3.2 Fakultetsnämndens placering och mandat

När fakultetsnämnden ligger i linjen och utgör en organisatorisk enhet har den vanligen ett övergripande ansvar för *genomförandet* av, innehållet i och kvaliteten på forskning, utbildning på forskarnivå samt utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Nämnden kan exempelvis fatta beslut om att inrätta ämnen, huvudområden och examina, samt om programutbud med mera. Nämnden ingår i budgetberedande processer och har ofta olika utskott/motsvarande som dels bereder ärenden åt nämnden, dels fattar vissa beslut efter delegation från nämnden.

Då fakultetsnämnden ligger vid sidan av linjen, i en matrisorganisation, har nämnden vanligen ett övergripande ansvar för strategisk planering, och framför allt *uppföljning och utvärdering* av utbildning och forskning vad avser dess inriktning, kvalitet och dimensionering. I arbetet kan exempelvis ingå att bereda frågor om klassificering av kurser inom de utbildningsområden som fastställts av regeringen, bereda förslag till kvalitetsmål och kvalitetskriterier för utbildningar och för forskning samt ansvara för uppföljning och utvärdering av målen. Nämnden kan också fungera som beställare av olika utbildningar från institutionerna eller lämna underlag inför rektors eller annat organs beslut.

Utredningen har observerat att i de fall fakultetsnämnden är sidoställd linjen så finns betydligt färre kontakter mellan dekan och prefekt. I några fall upplever de akademiska företrädare som vi talat med inte detta som något problem, utan som en naturlig följd av att fakultetsnämnden är ett lärosätesövergripande organ. I andra fall önskar den ena eller båda (dvs. institutionsnivån och/eller fakultetsnämnden) ökad samordning och kommunikation mellan fakultetsnämnden och institutionsnivån. Inom denna grupp lärosäten är det vanligare att prefekter/motsvarande anser att fakultetsnämndens funktion och uppdrag är otydligt. Vid dessa lärosäten har prefekt och dekan sällan egna formaliserade möten. Däremot träffas ofta samtliga prefekter på eget initiativ löpande för att nå samsyn i olika frågor. Sammantaget tycks det som att i de fall då fakultetsnämnden ligger utanför linjen är kontakterna mellan institutionsnivån och fakultetsnämnden mer personberoende. Det kan jämföras med organisationer där fakultetsnämnden ligger i linjen där kontakterna mellan dekan och prefekt är mer formaliserade.

Resursfördelning

En avgörande skillnad mellan lärosätena är huruvida fakultetsnämnderna delegerats rätt att fördela resurser till verksamheten, vilket kartläggs i kapitel 7. Fakultetsnämnden beslutar oftare om resursfördelning i de fall den ligger i linjen och ansvarar för genomförandet av utbildningen och forskningen (även om detta kan vidaredelegeras).²¹ Då fakultetsnämnden ligger vid sidan av linjen har den i första hand ett mer övergripande kvalitetsansvar inkluderande målformulering, granskning och utvärdering/uppföljning.

Skillnaden i fakultetsnämndernas mandat vad gäller resursfördelning åskådliggör två olika perspektiv på relationen mellan kvalitet och resurser. Det ena perspektivet utgår från att en förutsättning för måluppfyllelse är att det organ som beslutar om kvaliteten i verksamheten också ska ha mandat att besluta om finansiering av de insatser som avser förbättra kvaliteten. Premissen är att det finns en kedja mellan ansvar, befogenheter och resurser. Denna kedja bygger på att det finns en tillit till att ett och samma organ råder över hela kedjan. Slutsatsen är att ansvaret för kvaliteten förutsätter rätten att besluta om åtgärder, och därmed finansiering av dessa.

Utredningen kan instämma i detta resonemang, särskilt vad gäller aspekten att det krävs reella befogenheter och resurser för att kunna förändra och utveckla verksamheten. Samtidigt menar vi att fakultetsnämnder som inte fattar beslut om resursfördelning ändå spelar en avgörande roll för vilka insatser som genomförs och hur dessa finansieras. Utredningens intryck är att företrädare för sådana nämnder i vissa fall upplever att de har ett större mandat att fokusera på kvalitetsutvecklingen av verksamheten än företrädare för nämnder som fördelar resurser. Kärnan ligger dels i synen på fakultetsnämndens primära funktion dels i praxisen för hur underlag och beslut som fakultetsnämnden tar fram används.

Utifrån det andra perspektivet på frågan framhålls att ett kvalitetsgranskande ansvar inte är förenligt med ansvaret för själva genomförandet av verksamheten. Här ifrågasätts om en fakultets-

²¹ Detta åskådliggörs i kapitel 7, tabell 7.3, vilken visar att fakultetsnämnd/motsvarande beslutar om resurser till institutioner vid tolv lärosäten. Vid tio av dessa ligger fakultetsnämnden i linjen.

nämnd som är ansvarig för innehållet och genomförandet samtidigt är lämpad att utvärdera och granska sig själv. Poängen är att en fakultetsnämnd som dels ansvarar för innehåll och genomförande, dels för utvärdering, granskning och finansiering har dubbla och otydliga roller. Därför har dessa lärosäten i stället valt att renodla nämndens kvalitetsgranskande funktion och placera beslut om resurstilldelning på ett annat ledningsorgan.

Utredningen har förståelse även för detta perspektiv och menar att de skilda synsätten till del handlar om vilken innebörd som läggs i begreppet ansvar. Det finns en åtskillnad mellan att å ena sidan påtala brister i kvaliteten och å andra sidan att åtgärda bristerna. Den senare delen kopplar givetvis till resurser. Som exempel kan tas frågor om kurs- och utbildningsplaner. Fakultetsnämnden kan ha ansvar för att bedöma kvaliteten i och fastställa dessa dokument. Det kan sedan vara ett annat organ som, på basis av underlaget som tagits fram och beslutats om av nämnden, fattar beslut om resurser.

Bland de fakultetsnämnder som inte fattar beslut om resursfördelning är den övergripande bilden att fakultetsnämnden (här företrädd genom dekanen) upplever att den har en stor möjlighet att påverka kvaliteten i verksamheten. Flera dekaner som utredningen talat med anser att nämnden har ett reellt och tillräckligt mandat. Nämnden bedömer exempelvis kvaliteten i kurser och utbildningar och lämnar underlag till det organ som beslutar om resursfördelningen. Här menar man att det är en styrka att den som är granskare av kvalitet inte är densamma som utföraren. En dekan beskrev mandatet på följande sätt: "Godkänner vi inte utbildningsplanen så blir inte utbildningen av. Det handlar om incitamentet i stället för resurser." Samma bild bekräftades även av prefekterna vid lärosätet som menade att fakultetsnämnden inte hade den yttersta beslutanderätten, men fungerade som en kvalitetsgarant och hade en stor inverkan över vilken utbildning som institutionerna utformade. Rektor och prefekt lade stor vikt vid fakultetsnämndens underlag och menade att det fanns en trygghet i att frågor hanterades av nämnden som besatt en stor kompetens i frågorna. Överlag menar således de akademiska företrädare som utredningen talat med att fakultetsnämnden fungerar bra i den kvalitetsgranskande rollen.

Det finns dock undantag. Vid ett lärosäte som utredningen besökt upplevde dekanerna att fakultetsnämnden var vingklippt

och saknade reellt inflytande eftersom den inte fattade beslut om resurser. Dekanerna ifråga menade vidare att nämnden hade en marginell funktion och att rektor i flera fall inte följde nämndens förslag. Rektorn vid samma lärosäte hade en annan bild och menade att det endast var i undantagsfall som fakultetsnämndens förslag inte följdes.

Det avgörande här är egentligen inte huruvida fakultetsnämndens förslag alltid följs eller inte. Det centrala är snarare på vilka grunder beslut fattas och hur beslutsfattaren väljer att använda sig av underlagen och kvalitetsbedömningarna som fakultetsnämnden genomför. Om bedömningsgrunderna för besluten är transparenta och sakligt motiverade kan de visa att den rådgivande fakultetsnämnden och det beslutande organet, i många fall rektor, helt enkelt har gjort olika bedömningar, eventuellt till följd av att man har haft skilda faktorer att väga samman. Fakultetsnämndens underlag och förslag till beslut kan påverka beslutet även om beslutet inte är helt enligt nämndens förslag. Det är därför viktigt att beslutsunderlagen är transparenta och tydliggör på vilket sätt resursfördelande organ använt sig av fakultetsnämndens kompetens.

6.3.3 Dekanen

I styrdokumentet finns ofta formella beslutanderätter samt olika uppdragsbeskrivningar och ansvarsområden reglerade. Som redovisats ovan ges fakultetsnämnden generellt det övergripande ansvaret för verksamhetens inriktning och kvalitet, medan dekanen beslutar i enskilda ärenden och i personalfrågor. Nämnden kan i de flesta fall vidaredelegera alla eller särskilt definierade frågor till dekanen. Vår bedömning är att det varierar mellan lärosäten hur pass stor reell makt dekanerna upplever sig ha. En generell iakttagelse är att det formella mandatet sällan är kopplat till det reellt upplevda. Med det menas att trots att dekanen varken har eget formellt beslutsmandat (dvs. delegerade beslutanderätter) eller tydliga uppdrag och ansvarsområden vad gäller den strategiska ledningen, så innebär det faktum att dekanen är ordförande i nämnden, och fakultetens främsta företrädare, att dekanen har möjlighet att skapa sig ett stort reellt mandat. Det handlar då om att dekanen leder och styr fakultetens och/eller fakultetsnämndens

arbete genom att sätta agendan. Vidare har dekanen ofta ett administrativt stöd kopplat till fakulteten/fakultetsnämnden som bistår med handläggning av de frågor som ligger inom nämndens ansvarsområde, vilket gör att förslagen till beslut bereds av dekanen inför beslut av nämnden.

Malmö högskola utgör ett undantag vad gäller mandatfördelningen mellan fakultetsnämnd och dekan. I högskolans styrdokument regleras uppdrag och ansvarsområden där dekanen, och inte fakultetsnämnden, ges det övergripande ansvaret för inriktning och kvalitet för verksamheten, genomförandet av kurser/program till utbildningsorganisationen samt samverkan med övriga samhället. Fakultetsnämnden har i stället primärt en rådgivande funktion till dekanen och leds av en extern ordförande samtidigt som dekanen är föredragande.²² Denna mandatfördelning har varit omdiskuterad internt vid högskolan och en utredning har tillsatts för att bland annat analysera de kollegiala strukturerna vid högskolan.²³

Vi vill dock hävda att den formella mandatfördelning som råder, dvs. där ansvar, uppdrag och delegationer primärt går direkt till dekanen och inte till nämnden, inte skiljer sig stort från hur många andra fakultetsnämnder i praktiken fungerar. I de fall då uppdrag och delegationer i huvudsak går till nämnden är det ingen ovanlighet att det i praktiken är dekanen (tillsammans med prodekan om det finns), i egenskap av ordförande i nämnden, som bereder förslagen till beslut och därigenom har ett avgörande inflytande över vad som beslutas. Utredningen gör därför inte bedömningen att dekanen har mer reell makt vid Malmö högskola än vid andra lärosäten. Däremot så korrelerar sannolikt det reella mandatet i högre grad med det formella vid högskolan. Det ovanliga vid Malmö högskola är snarare att man valt att ha en extern ordförande i nämnden.

²² Fakultetsnämnden (fakultetsstyrelsen) ansvarar för "vissa frågor av mer övergripande karaktär" och är i andra frågor rådgivande till dekanen. Nämnden beslutar bl.a. om verksamhetens strategier inom ramen för högskolans strategiska plattform och att följa upp fakultetens utveckling i förhållande till den strategiska utvecklingsplanen. Se *Uppdrag och ansvarsområde för fakultetsstyrelser vid Malmö högskola*.

²³ Se projektdirektiv *Utveckling av ledningen av utbildning, forskning och samverkan vid Malmö högskola*, och *Beslut om ändringar i projektdirektiv för projekt Utveckling av ledningen av utbildning, forskning och samverkan vid Malmö högskola*.

Vår iakttagelse är att trots att dekanernas formella mandat att leda den strategiska utvecklingen ibland saknas eller är eller är knapphändigt, har dekanerna ofta möjlighet att skapa sig en stark ställning vid lärosätena. Detta beror primärt på traditioner som är historiskt betingade vilket gör att dekanerna helt enkelt har möjlighet att ta ett stort reellt mandat. Snarare än formellt mandat är de avgörande faktorerna vilka traditioner och förväntningar som finns vid respektive lärosäte samt dekanens vilja och ambition att leda och styra.

Dubbla roller

Flera dekaner som utredningen träffat beskriver dubbelheten i rollen som dekan. Dekanen är ofta vald genom en valprocess där kollegiet får rösta på ett förslag från en valberedning (se avsnitt 6.2.1 i detta kapitel) och anses vara en representant för "fakulteten" dvs. framför allt lärar- och forskarkollegor inom en heterogen fakultet. Dekanen behöver därmed formulera en vision och strategi för fakulteten. Samtidigt behöver skapandet av en egen strategi och agenda utgå från lärosätets övergripande mål och prioriteringar. Utifrån erfarenheter från dessa dubbla perspektiv, menar många av de som utredningen talat med, att dekanen har den mest centrala rollen i relationen *bottom-up/top-down* inom universitet och högskolor. Det är av stor betydelse att en dekan kan hantera båda dessa ledningsmodeller parallellt. Många dekaner framhåller att kollegialt inflytande och en stark linjeorganisation inte är en motsats.

Genom att de flesta universitet och högskolor är statliga myndigheter behöver vissa beslut fattas av en chef i linjen, samtidigt som det kollegiala inflytandet och den akademiska friheten ska garanteras. Vissa som vi talat med menar att detta är två helt olika utgångspunkter som behöver hanteras samtidigt och att som dekan behövs ett mandat från både kollegiet och överordnad chef. Vi vill dock understryka att många svåra frågor inte enkelt kan sägas höras till linjeorganisationens eller kollegiets ansvarsområde utan måste hanteras inom båda dessa delar av lärosätets ledningsorgan. Uppdelningen av frågor som rör myndighetsutövning respektive akademiska frågor riskerar också att bli missvisande. Exempelvis

utförs en stor del av universitets och högskolors myndighetsutövning av lärare i samband med examination.

Behovet av att ha en chef/ledare i linjen, såsom dekanen, är inte enbart baserat på de myndighetsutövande delarna eller chefskapet med arbetsgivaransvar och liknande arbetsuppgifter. Behovet utgörs även av ett akademiskt ledarskap vilket dekanen dels utövar i egenskap av ordförande i nämnden, och i förekommande fall som fakultetens företrädare, dels tar sig utifrån rollen som den kollegiala företrädaren. Bilden av den senare, dvs. att dekanen utgör "kollegiets röst" inom linjeorganisationen, bygger på traditionen om kollegiala val och att dekanen utses som den "den främsta bland likar". Ett antal personer som utredningen talat med menar att systemet med val gör att dekanerna känner sig bundna till de personer som har valt dem, vilket begränsar incitamentet till nödvändiga förändringar som av kollegorna skulle kunna uppfattas som negativa.

I komplicerade och kontroversiella frågor, menar flera dekaner, föredrar de att fakultetsnämnden hanterar frågorna. Inte för att nämnden alltid klarar av att fatta ett svårt men nödvändigt beslut, utan för att det på så vis blir lättare för dekanen att behålla sin legitimitet som "kollegiets röst". Detta menar vi sätter fingret på ett stort problem, och i viss mån ifrågasätter den bild som dekanerna har av sig själva som ledare med starkt mandat från kollegiet. Det kollegiala mandatet som dekanen sitter på, bör utgå från en tydliggjord vision för fakulteten vilken kopplar till lärosätets övergripande visioner och mål. Om dessa visioner och mål är klara för kollegiet före dekanen tillsätts så bör dekanen också kunna genomdriva de reformer, och prägla verksamhetens inriktning, på det sätt som anses nödvändigt för att uppnå målen.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns stor acceptans för att dekanen har rätt att fatta beslut i olika frågor som kopplar till "chefskapet" så som personalärenden och myndighetsutövning, varför det finns tydliga uppdrag och delegationer kring detta. Dock har dekanerna ett mer akademiskt uppdrag som ordförande i fakultetsnämnden. Hur detta utövas och vilket mandat som dekanen i praktiken tar sig är i hög grad kopplat till traditioner vid lärosätet och dekanens personliga egenskaper. Detta menar vi är olyckligt. Att föredra vore om det akademiska uppdraget och mandatet tydliggjordes och kommunicerades, vilket skulle klargöra

ansvarsfördelningen och öka överensstämmelsen mellan formella och informella styrsystem.

6.4 Institutionsnivån eller motsvarande

6.4.1 Mandatfördelning mellan institutionsstyrelse och prefekt

När det gäller relationen mellan institutionens ledare, dvs. prefekt eller motsvarande, och institutionens styrelse eller nämnd har 16 lärosäten i utredningens undersökning svarat att det finns en prefekt men ingen styrelse/nämnd på institutionsnivå.²⁴ Dessa lärosäten har alltså organiserat sin verksamhet utan institutionsstyrelser eller motsvarande. Därutöver har nio lärosäten svarat att det vid institutionen finns en styrelse/nämnd men att den inte har beslutanderätt utan fungerar endast rådgivande till ledaren/prefekten.²⁵ Bland de stora universiteten utmärker sig Göteborgs universitet genom att institutionsstyrelserna är rådgivande och inte beslutande. Vad gäller universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm har alla tre angivit någon variant av svaret att prefekten och institutionsstyrelsen leder verksamheten parallellt och att deras roller, som kan variera, specificeras av det överordnade organets delegationsbeslut. Fördelningen av mandat och befogenheter varierar därför relativt stort mellan institutionerna inom universiteten.

Linköpings universitet och Södertörns högskola som har beslutande institutionsstyrelser har svarat att uppdrag delegeras till institutionsstyrelsen och att prefekten är ordförande i styrelsen. Därtill finns separata delegationer till prefekten. Vid Högskolan i Halmstad har styrelsen delegerats viss beslutanderätt, men styrelsen fungerar överlag rådgivande till ledaren.

²⁴ UmU, LTU, KaU, LnU, MiU, BTH, FHS, HD, HiG, KMH, MaH, MdH, SKH, HHS, HKr & HiS.

²⁵ GU, KI, KTH, ÖU, SLU, GIH, HB, HV & CTH.

6.4.2 Beredande eller beslutande organ på institutionsnivån

Som vi redovisat tidigare varierar ledningsmodellerna på institutionsnivån mellan beslutande institutionsstyrelse, rådgivande/beredande institutionsråd och prefektstyre (ofta med andra benämningar).²⁶

Beslutande institutionsstyrelser har olika delegationer från överordnat organ. Vanligen ligger frågor om att fastställa budget, verksamhetsplan och olika frågor om utbildningen såsom fastställande av kursplaner inom styrelsens mandat. Parallellt har då prefekten delegerats andra beslutanderätter såsom frågor om ekonomi, personal, lokaler och avtal. I styrdokumentet kan det, liksom i relationen mellan fakultetsnämnden och dekanen, stå att institutionsstyrelsen och prefekten leder verksamheten parallellt. Även i de fall då institutionsstyrelsen har beslutsbefogenheter, som att fastställa budget, finns ofta skrivningar i styrdokument om att "prefekten ansvarar för institutionens samlade ekonomi". I de flesta fall innebär detta i praktiken att institutionsstyrelsen fastställer budget på förslag av prefekten. Prefekten är sedan operativt ansvarig för ekonomin inom de fastställda ramarna.

Frågan är vad som händer då prefekten inte gör samma bedömning om ekonomin som övriga ledamöter i styrelsen. Kan prefekten förväntas ta ansvar för ett ekonomiskt beslut som han eller hon inte tillstyrkt i styrelsen? Den allmänna meningen bland de personer som utredningen diskuterat frågan med är nej. Sådana situationer löses vanligen genom att frågan hänskjuts till överordnat organ, dvs. fakultetsnämnd/dekan eller rektor. En sådan hantering av svåra frågor är dock knappast önskvärd vare sig för överordnat organ eller för de verksamma vid institutionen. I förlängningen riskerar därför sådana skrivningar om parallella beslutsmandat skapa en otydlighet och osäkerhet på institutionsnivån.

I de fall institutionen leds genom prefektstyre delegeras samtliga beslut till prefekten. I vissa fall är det reglerat att prefekten ska hantera särskilt angivna frågor i rådgivande organ. Detta gäller

²⁶ Vid de äldre universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm beslutar rektor eller dekan om prefektstyre i undantagsfall och då är det i regel för att institutionen befinner sig eller har befunnit sig i någon sorts kris eller nyligen genomgått en sammanslagning, vilket gjort att man inte kunnat genomföra val till institutionsstyrelsen.

dock inte alltid vid prefektstyrelse. De flesta rådgivande organ på institutionsnivå har ungefär följande uppdrag och sammansättning. Rådet fungerar rådgivande åt prefekten (som är ordförande i rådet). Prefekten ska ta upp vissa frågor i rådet innan beslut fattas, såsom beslut om budget och verksamhetsplan och mål och strategier för utbildning och forskning samt rekryteringar. Rådet fungerar som ett forum för dialog och för att tillvarata idéer. I rådet ingår ofta cirka 10 ledamöter vilka antingen utses direkt genom val vid institutionen eller nomineras av medarbetarna och utses av prefekten. Studenternas representanter i rådet utses i särskild ordning. Vid institutioner där det inte är reglerat att det ska finnas ett sådant rådgivande organ eller motsvarande, har ofta prefekten en ledningsgrupp bestående av exempelvis proprefekt/motsvarande, avdelningschefer och studierektorer med flera. Denna grupp kan utses av prefekten själv.

Formell och informell makt och inflytande

Det förefaller finnas en variation i hur beslutande institutionsstyrelser fungerar. Variationer tycks även finnas inom ett och samma lärosäte. I enlighet med kollegialitetens ideal kännetecknas en institutionsstyrelse optimalt av en god akademisk kultur där sakargument ställs mot varandra och värderas. Detta leder idealt till att beslut grundar sig på en kvalificerad saklig process. Det faktum att ledamöterna fattar beslut leder enligt detta synsätt även till ett allmänt ansvarskännande för arbetet i styrelsen. En förutsättning för att detta ska fungera är dock att ledamöterna lyfter sig från eventuella sär- eller egenintressen och ser till hela institutionens verksamhet med utgångspunkt i lärosätets verksamhet och mål. Ett sådant professionellt förhållningssätt är avgörande för om institutionsstyrelser ska klara av att fatta beslut som för flera inom verksamheten kan upplevas som negativa.

Vissa förespråkare för kollegialt beslutsfattande, som utredningen talat med, menar att en förutsättning för att uppnå ett funktionellt kollegialt organ enligt ovan är att organet har den formella rätten att fatta beslut. Den formella beslutanderätten leder enligt resonemanget till den ansvarskänsla och det engagemang som krävs.

Många lärare och forskare som utredningen talat med upplever dock att den beslutande institutionsstyrelsen inte ger möjlighet till något reellt inflytande över innehållet i frågorna som beslutas. Detta kan bero på ledamöternas bristande kunskaper om hur lärosätets styrs, om ekonomi och om resursfördelning. För en enskild ledamot kan det även vara svårt att ifrågasätta och ändra beslutsförslag vid sittande bord om det är första gången man ser förslaget, eller om man haft begränsat med tid för att sätta sig in i det. Lärarna och forskarna menar då att de beslut som läggs fram vid sammanträdena i princip är färdigbearbetade och att det finns litet utrymme för justeringar.

Således ger varken formerna för framttagandet av beslutsunderlaget eller för själva beslutsfattandet förutsättningar för reell påverkan. En sådan institutionsstyrelse riskerar att bli mer av ett rundningsmärke för prefekten än ett reellt forum för kollegialt inflytande. Det finns en risk att denna typ av beslutsfattande mer upplevs som en formell inbjudan till inflytande snarare än en reell möjlighet till att påverka, vilket dels riskerar att leda till en negativ stress och frustration bland ledamöterna, dels gör frågan om ansvarsfördelning oklar.

Bilden förstärks av ett antal prefekter och dekaner som utredningen talat med. De menar förvisso att styrelsearbetet fungerar bra, men hävdar samtidigt att de flesta av ledamöterna i styrelsen har begränsad möjlighet att verkligen förändra eller på allvar påverka utformningen och därmed också innehållet i besluten. Det faktum att prefekten är ordförande i styrelsen och ansvarar för beredning och utformning av de ärenden som läggs på styrelsens bord gör att det i praktiken är prefekten som styr verksamheten. Samtidigt menar en del av dem att det kan kännas betryggande att föra fram eventuellt kontroversiella förslag till beslut i styrelsen, eftersom prefekten då inte ensam behöver stå som ansvarig.

Prefekter för institutioner med beslutande styrelser menar således att de i praktiken leder verksamheten och att styrelsens funktion mer är av "godkännande" karaktär. Någon menade att styrelsen såg sig själv som ett informationsforum och en annan att den fungerar som en kravställare på prefekten att de förslag som läggs fram är genomarbetade. Det finns således vittnesbörd om att utrymmet för reellt inflytande är begränsat i institutionsstyrelser

som formellt innehar beslutsmandatet. Motsvarande resonemang såg vi i avsnitten om dekanens och fakultetsnämndens roller.

Hur går detta ihop med kopplingen mellan ansvarstagande och formellt mandat? Erfarenheterna som redovisas ovan stärker inte antagandet om sambandet mellan formellt beslutsmandat, engagemang och ansvarstagande. Hur kommer det sig att institutionsstyrelser med formellt beslutsmandat anses "fungerande" - av prefekterna - trots att det reella inflytandet i praktiken är så pass litet? Vår bild är att förklaringen kan ligga i förtroendet för prefekten och hans eller hennes legitimitet. I institutionsstyrelser där den beslutande styrelsen blir mer av ett rundningsmärke, har sannolikt ledamöterna och övriga kollegor vid institutionen ett stort förtroende för prefekten. Samtidigt har prefekten en stark akademisk legitimitet genom kunskap om verksamhetens innehåll. Om dessa förutsättningar är uppfyllda löper, i goda tider, styrelsearbetet på utifrån prefektens agenda och förslag till beslut.

Systemet tycks fungera så länge det inte uppstår konflikter, vilket framför allt kan uppkomma i samband med till exempel nedskärningar av verksamheten. Utredningen har fått ett flertal beskrivningar om att det vid sådana situationer är svårt för institutionsstyrelsen att fungera på ett funktionellt sätt utan koppling till olika sär- eller egenintressen. Samtidigt är prefekten sällan benägen att driva igenom kontroversiella beslut eftersom prefektskapet upplevs vila på ett kollegialt mandat. Detta gör det svårt för prefekten att gå emot den övriga också kollegialt valda institutionsstyrelsen, trots att prefekten anser att det finns sakliga skäl för föreslagen förändring.

Reellt inflytande

Det bör noteras att vi också har träffat personer som har erfarenheter från beslutande institutionsstyrelser som upplever att de har ett reellt inflytande över innehållet i besluten. I dessa fall fungerar institutionsstyrelsen inte som ett rundningsmärke eller informationsforum. Det inflytande som ledamöterna vittnar om grundar sig dock i att man involverats i beredningsprocesser i form av arbetsgrupper som tagit fram förslag till beslut. Utifrån dessa erfarenheter och resonemang har vi svårt att se de egentliga anledningarna till varför ett beredande organ skulle fungera sämre än ett beslutande

organ för att hantera frågor där lärosätet är beroende av kollegornas samlade kompetens. Det tyder också på att ansvarstagande och engagemang inte nödvändigtvis är direkt beroende av formell beslutanderätt.

Det finns exempel på beredande organ på institutionsnivån, som institutionsråd/motsvarande, där de verksamma vid institutionen upplever att de har ett reellt inflytande över beslutsprocesserna genom att det arbete som görs i beredningsgruppen är grundläggande för prefektens beslut. Det innebär dock inte att beslutet alltid är i enlighet med beredningsgruppens eventuella förslag, men processen är transparent för de involverade och prefektens beslut uppfattas generellt som rimligt och sakligt. Liksom vid beslutande institutionsstyrelser är förtroende för och legitimiteten hos prefekten avgörande faktorer. I de fall prefekten förankrar, är lyhörd, använder beredningsorganen på ett seriöst sätt och har stor kompetens samt kännedom om verksamheten vid institutionen förefaller ledningen av institutionen ofta fungera bra.

Det finns institutioner där både prefekt och medarbetare anser att det kollegiala inflytandet ökat efter att beslutande institutionsstyrelser avskaffades och prefektstyre med beredande organ infördes. Här är menas att inflytandet ökat bland annat eftersom fler personer är involverade i beredningsprocesserna och därmed kan påverka innehållet i besluten. Vidare tycks en avgörande faktor vara att medarbetarna ingår i arbets- och beredningsgrupper vilkas uppdrag medarbetarna upplever att de har kompetens och intresse för.

Ett exempel

Som exempel kan omorganiseringar av ledningen på institutionsnivån vid Umeå universitet nämnas. Där infördes 2009 en ny struktur för ledning och samverkan vid samtliga institutioner. Den nya strukturen innebär bland annat att prefekten fattar samtliga beslut vid institutionen som följer av rektors delegationsordning och respektive fakultets vidaredelegationer. Det är samtidigt angivet att beslut fattas vid regelbundna och protokollförda beslutsmöten utifrån en av prefekten i förväg upprättad dagordning. Vidare får samtliga prefekter besluta om vilka beredande och/eller rådgivande

råd som ska finnas vid institutionen. Detta beslut ska fattas efter samråd med anställda och studenterna och i samråd med fakultetsledningen.

Bakgrunden till omorganisationen var erfarenheter av att institutionsstyrelserna effektivt kunde blockera beslut, vilket hade identifierats i en rapport från internrevisionen. I rapporten konstaterades att prefektrollen ofta upplevdes som otydlig och att ansvar och befogenheter sällan hängde ihop. Rapporten visade också på att avgränsningen mellan prefektens och institutionsstyrelsens mandat ofta upplevdes som otydlig, och att många prefekter var tveksamma kring beslutsordningen. Det fanns, enligt rapporten, flera exempel på att prefektens förslag till åtgärder för att klara institutionens ekonomi röstats ner.²⁷

Utifrån revisionsrapporten infördes på försök en ny struktur för ledning och samverkan vid en av fakulteterna. Försöket innebar i huvudsak en institutionsorganisation där prefekten gavs makt att fatta alla besluten och att ett institutionsråd inrättades i vilket prefekten skulle förankra viktigare beslut. De beredande organen formaliserades och bygger på delaktighet från medarbetarna samtidigt som institutionsledningen finns representerad i de beredande organen. Utvärderingen av försöket gav ett positivt resultat och universitetsstyrelsen beslutade att införa den nya strukturen vid samtliga institutioner. I styrelsens beslut står bland annat att förändringen genomfördes för att tydliggöra ledarskapet på institutionsnivån och förstärka linjens roll, fast med säkerställt inflytande för såväl anställda som studenter som en odiskutabel utgångspunkt.

Erfarenheterna från Umeå universitet och de synpunkter som utredningen inhämtat i frågan visar på att såväl ledningen som medarbetarna vid institutionerna anser att den nya organisationen fungerar på ett öppnare och tydligare sätt än tidigare. Prefektstyret, i kombination med de formaliserade beredningsprocesserna och gällande samverkansavtal,²⁸ har inneburit en ökad transparens och effektivare insyn i hur institutionen leds och styrs. Vidare menar

²⁷ Se *Ny struktur för ledning och samverkan vid Umeå universitets institutioner*.

²⁸ Enligt uppgift från SULF har cirka tolv lärosäten i dag samverkansavtal. Erfarenheterna kring samverkansavtal respektive MBL varierar och det är inte alltid som medarbetarna upplever att samverkansavtalet är det bättre alternativet för möjlighet till att utöva inflytande. Frågan är avhängigt hur ledningsorganen implementerar avtalet.

man att det kollegiala inflytandet i form av ökat deltagande i beredningsprocesser har stärkts i och med omorganisationen.

Prefektstyre och ansvarsutkrävande

En synpunkt som utredningen fått många gånger är att även om prefektstyre fungerar smidigt och möjliggör effektivt beslutsfattande, måste det lyftas fram att det är ett personberoende och därmed också sårbart system. Prefektstyret ger prefekten en ökad formell makt, vilken kan utövas väl av erfarna personer med gott omdöme, god kunskap om verksamheten och goda ledaregenskaper. Men givetvis kan den ökade formella makten misskötas då något eller några av de nämnda kriterierna inte är uppfyllda. För att minska risken för detta anser utredningen att lärosätet bör utforma ett system för ansvarsutkrävande i de fall då verksamheten inte skötts tillfredsställande (detta kan även appliceras på dekan/motsv.). Vi tar upp detta till diskussion i kapitel 9.

6.5 Rådgivande organ på central nivå

Många universitet och högskolor har olika former av rådgivande organ med lärare och forskare för samråd i lärosätets övergripande frågor. Dessa organ fungerar beredande och rådgivande till rektor och övrig ledning och de kan bidra med att ge de förslag som kommer från lärosätets ledning ökad trovärdighet.

Vid Uppsala universitet finns exempelvis den Akademiska senaten, vilken har i uppgift att diskutera och till universitetsledningen framföra synpunkter på verksamhetens mål- och strategiarbete, universitetets organisation, regeringens propositioner rörande universitet och högskolor samt viktigare forsknings- och utbildningspolitiska frågor vid universitetet.²⁹ Den Akademiska senaten består av 48 lärare och 20 studenter. Lärarrepresentanterna i senaten utses av elektorsförsamlingarna för de tre områdena samt av det utbildningsvetenskapliga fakultetskollegiet.

²⁹ Se *Akademiska senatens instruktion*, Uppsala universitet.

Även vid Chalmers tekniska högskola finns ett rådgivande organ, Fakultetsrådet, med ett lärosätesövergripande uppdrag. Fakultetsrådet är rådgivande till rektor och består av 30 ledamöter med valda representanter ur det så kallade Lärarkollegiet från de 17 institutionerna. Rådet ska fungera som ett samrådsorgan mellan ledningen och lärarna och forskarna med fokus på forsknings- och utbildningsfrågor av principiell natur. Det ska också initiera och diskutera långsiktiga strategiska frågor av betydelse för högskolans utveckling och främja samverkan med samhället och näringslivet.³⁰

Likasa finns vid Handelshögskolan i Stockholm ett så kallat *Faculty Forum* med ett högskoleövergripande uppdrag vars sammansättning återkopplar till det gamla Professorskollegiet. Lärarna som ingår i de ovan beskrivna grupperna är utsedda genom en val- eller nomineringsprocess där medarbetarna är involverade.

Det finns även centralt placerade organ med rådgivande och beredande uppdrag som består av lärare och forskare vilka utses direkt av rektor utan någon form av nominerings- och/eller valprocess (i vissa fall kan en eller flera ledamöter utses efter förslag från fakultetsnämnd/motsv.). Dessa grupper är direkt kopplade till ledningen för att fungera rådgivande och/eller beredande. Exempelvis kan de bereda ärenden som utlysningar av forskningsresurser. Uppdragsbeskrivningarna till sådana grupper skiljer sig inte på något avgörande sätt från de ovan redovisade för exempelvis Akademiska senaten. Den avgörande skillnaden är snarare hur gruppens medlemmar utses eftersom processen i strikt bemärkelse inte kan anses som kollegial då medlemmarna inte är valda utan direkt utsedda av rektor.

Syftet med denna typ av grupper är att fungera som referensgrupp för ledningen och forum för att ta tillvara och testa nya idéer och strategier för verksamheten. Som exempel kan forskarrådet vid Göteborgs universitet nämnas. Enligt universitetets arbetsordning ska det finnas ett forskarråd som är rådgivande till rektor i övergripande och strategiska forskningsfrågor. Rådet ska ha högst tio ledamöter vilka utses av rektor på tre år (med möjlighet till förlängning). Även studenterna är representerade i gruppen.

Det finns således centralt placerade beredningsorgan som fungerar som referensgrupper och bollplank för rektor och lärosätesledningen i

³⁰ Se *Fakultetsrådet -roll, arbetsform och organisation*, Chalmers tekniska högskola.

olika frågor. Vid ett lärosäte som utredningen besökt menade ledningen att det stora antalet centralt placerade rådgivande organ syftade till att förankra frågor och skapa utrymme för ett reellt kollegialt inflytande. Man menade att grupperna även fungerade utvecklande i den meningen att systemet gav ledamöterna möjligheten att lyfta blicken och skapa insikt om helheten.

Fenomenet skulle kunna betraktas som en ny form av kollegialitet men gruppernas representativitet kan givetvis diskuteras. Om syftet är att skapa forum för tillvaratagande av nya idéer och testa eventuella strategier och förslag så menar vi dock att dessa grupper kan fylla en god funktion. En anledning som angivits för att inrätta denna typ av grupper är att ledningen inte anser att de kollegiala organen såsom fakultetsnämnd är tillräckligt användbara för denna typ av frågor. Man menar att ledamöterna i de centralt placerade rådgivande organen upplever sig friare än ledamöter som sitter på ett så kallat kollegialt mandat i fakultetsnämnden (dvs. är valda i någon form). Kollegialt valda ledamöter kan uppleva sig som representeranter för en specifik institution eller fakultet och därmed också mer "bakbundna".

Det finns också en aspekt om ansvarstagande. I och med att gruppen inte är ansvarig för besluten som förslagen utmynnar i kan det vara lättare att komma med orealistiska inspel och ogenomtänkta förslag. Detta behöver dock inte innebära ett problem så länge alla har klart för sig att gruppens uppdrag är att fungera rådgivande och idégenererande till rektor och övrig ledning. Det är rektor och ledningen som väljer och ansvarar för hur man går vidare med de inspel som kommer från rådet. Parallellt behöver lärosätet vara noga med att de beslutande organen i linjen inte upplever ett dubbelkommando utan att de förändringar och förslag som härrör från de rådgivande organen formellt kommer från rektor. För att undvika dubbelkommando handlar det återigen om att vara tydlig med besluts- och beredningsstrukturen.

I denna typ av rådgivande organ ingår vanligen lärare och forskare som har en stark ställning vid sin institution men som inte ingår i den formella ledningsstrukturen. Dessa forskare är ofta ledare för starka forskningsmiljöer och de förfogar över stora forskningsresurser. Universitet och högskolor är stora organisationer - i Sverige framför allt de fyra äldre flerfakultetsuniversiteten - vilka enligt klassisk organisationsteori karaktäriseras av ett bristande

samband eller ”lös koppling” mellan ledningens aktiviteter och vad som sker i den faktiska verksamheten.³¹ De starka forskningsmiljöerna kan vara ett exempel på denna företeelse. Där kan kommunikationen mellan de starka forskarna och ledningsorganisationen, särskilt lärosätesledningen, vara mycket begränsad med den följd att forskarna har bristande kunskap om lärosätets övergripande forskningsstrategi samtidigt som ledningen har bristande kunskap om den viktigaste forskningen vid institutionerna.³² Ett sätt att minska denna kunskapsklyfta är att engagera de ledande forskarna i rådgivande organ då de själva oftast inte ingår i ledningsorganisationen. Ett rådgivande organ kan därmed bidra till att stärka kopplingen mellan lärosätets ledning, de strategier och mål som ledningen ställer upp, och de lärare och forskare som är operativa inom verksamheten vid en institution. De rådgivande organen har också funktionen att ge lärare och forskare en möjlighet att uttrycka åsikter och argument inom olika områden. Bland annat lyfts dessa organs förmåga att främja forskningens och utbildningens förnyelse.

Sammantaget menar vi att användandet av de centralt placerade rådgivande grupperna kan bidra till en bättre kontakt mellan linjeorganisationen och medarbetarna/kollegiet trots att lärarna och forskarna i gruppen inte utses genom val.³³ En återblick på det vi beskrev i kapitel 5, vad gäller idealet om kollegialitet, visar att flera av de fördelar som tillskrivs kollegialt valda organ av flera lärosätesledningar beskrivs som de centralt placerade rådgivande organens förtjänster. I förlängningen uppkommer därmed frågor kring de mer traditionella kollegiala organens funktion som idé- och strategigenererande organ, vilket för oss in på nästa avsnitt om utredningens sammantagna iakttagelser kring kollegiala organ.

³¹ Weick (1976). Se även resonemang i t.ex. Drucker (2001), s. 78, 80.

³² Som exempel kan här nämnas att av de 28 forskare som under perioden 2004–2012 tilldelades störst externa bidrag vid Göteborgs universitet uppgav 27 att de antingen inte kände till eller inte alls hade låtit sig vägledas av universitets centrala policydokument om forskningsstrategier när de sökt och erhållit sina omfattande bidrag. Denna iakttagelse är gjord av professor Bo Rothstein, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, som lämnat synpunkter till utredningen i promemorian *Hur skall universitet och högskolor styras?*

³³ Som beskrevs i avsnitt 6.2.1 om val till och sammansättning av kollegiala organ är det inte alltid så att medarbetarna upplever att det finns en reell möjlighet att påverka vilka som väljs till de traditionella kollegiala organen.

6.6 Sammantagna iakttagelser kring kollegiala organ

En majoritet av de personer som utredningen intervjuat vittnar om erfarenheter av att kollegialt sammansatta beslutsorgan har svårt att göra prioriteringar när det gäller exempelvis resursfördelning, organisationsförändringar eller att lägga ned en del av verksamheten. Utredningen har fått ett flertal beskrivningar av hur starka kollegiala strukturer snarast verkar konserverande. Forskningsledare från ett av de äldre universiteten beskrev fakultetsnämndens funktion främst som reaktiv, inte proaktiv. En annan forskare hävdade, utifrån erfarenheter av institutionsstyrelsearbete, att sår-intressen i det kollegiala blir en kamp om pengar, vilket resulterar i minsta gemensamma nämnare och att "ta ett nytt djärvt beslut händer bara inte."

Utredningen har också talat med de som vittnar om motsatsen och ger en positiv bild av hur den beslutsfattande i kollegiala organ fungerar i verkligheten. Det är dock en liten minoritet av de intervjuade som gett en sådan positiv beskrivning av det kollegiala beslutsfattandet.

I de fall då ett kollegialt sammansatt organ klarar av att fatta svåra beslut kan det vara i situationer då ekonomin blivit så pass svårhanterad att, som en respondent uttryckte det "man kommit till vägs ände". Kollegiala organ har då, i vissa fall, lyckats vända utvecklingen, eller snarare lyckats bryta traditionen om att fördela jämnt i proportion till tidigare fördelning över verksamhetsområdet. En forskningsledare som utredningen talade med menade att kollegiala beslutsstrukturer innebär att "man delegerar ut ett antal konflikter" som de kollegiala organen sällan klarar av att hantera på optimalt sätt. Andra har givit uttryck för att kollegialt beslutsfattande riskerar att urvattna frågor, vilket ger begränsat utrymme för strategi och prioriteringar för den/de som ska leda verksamheten.

I sammanhanget bör de positiva aspekter av den tröghet och eftertänksamhet som finns i kollegiala styrsystem nämnas. Långsamheten kan bidra till stabilitet och trygghet i verksamheten. Uthållighet och kontinuitet kan vara en förutsättning för att lyckas följa långsiktiga strategier. Även beslut som innebär förändringar kan utgå från principen att skapa trygghet och stabilitet baserat på genomtänkta underlag och analyser. Det är när eftertänksamheten

övergår i konservatism med avsaknad av framåtsyftande visioner som den kollegiala styrningen blir dysfunktionell.

Vidare menade en representant för ett av de äldre universiteten att "kollegialitet är oslagbart när det gäller att skapa legitimitet men klen när det gäller att utrusta ledare med förändringsmandat". Flera har framfört att man anser att ledamöter i kollegiala organ har svårt att lyfta blicken och låta bli att representera sina egna intresseområden. Utredningen har samlat på sig en mängd citat av motsvarande karaktär. Vissa av dem kan sannolikt uppfattas som tillspetsade, men sammantaget ger de en relativt dystert bild av hur de kollegiala organen fungerar.

Varför finns många upplevda problem med en princip som enligt flera utgör idealet för en god akademisk kultur? Då vi diskuterat saken lyfts framför allt följande faktorer som förklaring. Vissa menar att det kollegiala beslutsfattandet, av olika skäl, vilar på svag grund. Som beskrevs i kapitel 5 är seminarieformen, där sakargument ställs mot varandra och värderas, en grundläggande utgångspunkt för kollegialitet. Seminarieformen, menar man, är relevant och fungerar när det gäller bedömningar av och beslut om kvalitet. Men de akademiska professionella normerna om att delta i kritiska samtal för att kvalitetsgranska olika forskningsresultat eller kurs- och utbildningsplaner ger inte per automatik information och stöd för andra typer av beslut, till exempel hur resurser ska fördelas inom olika verksamheter inom organisationen.

Särskilt problematiskt tycks det vara då kollegiala organ ska besluta i frågor som påverkar de verksammas positioner och förutsättningar. Upplevelsen är att lärarrepresentanterna har svårt att fatta beslut som kan missgynna den "väljargrupp" som de upplever sig representera. I vissa fall kan det också röra sig om att man som hygglig kollega inte vill skada en annan uppskattad kollegas verksamhet eller ställning. Bakgrunden till detta kan vara att skiljelinjen mellan vad som är principiella beslut, vilka skulle kunna hanteras i gruppen, och vad som rör individuella förutsättningar ofta kan vara mycket fin. En lärare/forskare som utredningen talade med åskådliggjorde detta på följande sätt: "Inom det akademiska är man duktig på att förklara egenintressen i principiella argument." Att intressekonflikter ofta förekommer innebär vidare att det finns en risk för att jävsliknande problem föreligger. I sådana situationer menar utredningen att det är viktigt

att enskilda ledamöter och beslutsfattare tar ansvar för att inte delta i beslut där jäv kan påverka beslutet. Lärosätet har också ett ansvar för att uppmärksamma jävsproblematiken och utforma riktlinjer för hur jävssituationer ska undvikas och hur risken för att jäv påverkar besluten ska minimeras.

Utifrån de diskussioner utredningen fört med såväl lärare och forskare som personer med ledningsuppdrag är slutsatsen att det förefaller finnas alltför många intressekonflikter behäftade med det kollegiala beslutsfattandet vid svenska lärosäten. Bedömningen är att detta resulterar i att kollegiala organ sällan har kapacitet och förmåga att fatta de beslut som behövs för att uppnå en ökad måluppfyllelse i verksamheten.

6.6.1 Genomtänkta och definierade strukturer för ledning och styrning

Som vi beskrivit tidigare har alla lärosäten någon form av kollegiala samråd och organ. Det finns emellertid en stor variation vad gäller skillnader mellan formella och informella besluts- och beredningsprocesser och maktbefogenheter. Detta är problematiskt eftersom det innebär att organisationen brister i transparens och tydlighet. I många fall kan de informella strukturerna vara så pass inarbetade och traditionsburna att det blir dessa som i praktiken är styrande, vilket vi såg i diskussionen om dekanens roll. Dessa strukturer är då tydliga för många av medarbetarna samtidigt som de inte överensstämmer med de formella styrdokument. Sådana system kan göra det svårt för externt rekryterad personal, framför allt personer med ledningsuppdrag, att komma in i och få en genomgående förståelse för hur styrsystemen fungerar. Samtidigt försvårar det ett korrekt utformat ansvarsutkrävande.

Vi har löpande upprepat vikten av att ha genomarbetade styrdokument och att dessa dels sammanfattar utgångspunkterna för vad som ska beslutas och beredas i kollegiala organ och vad som ska hanteras i linjen, dels utmejslar formerna för den samverkan som behövs mellan linje och kollegialitet.³⁴ Vi menar också att lärosätena inte kan förlita sig på någon gemensam förståelse av vad

³⁴ Drucker (2001) s. 75, framhåller likaså vikten av transparenta strukturer där medarbetarna kan förstå organisationsstrukturen de ska arbeta inom.

kollegialitet är eller inte är. Det har under utredningen blivit tydligt att definitionerna av vad som är kollegialt kan skilja sig åt även inom ett och samma lärosäte. Universitet och högskolor behöver diskutera och definiera vad kollegialitet innebär vid respektive lärosäte, vad de kollegiala organens uppdrag är samt vilka de principiella utgångspunkterna för sådana bedömningar är.

Få universitet och högskolor har gett sig på uppgiften att definiera principerna för hur makten fördelas inom lärosätet. Emellertid finns några undantag. Här kan Göteborgs universitets arbetsordning fungera som exempel. Den inleds med ett par kortfattade tankar om kollegialitet och beslutsfattare i linjen:

Universitetet är bärare av en månghundraårig tradition som självständig akademi där den kollegiala styrmodellen står som garant för kvalitet och utveckling. Universitetet är också en statlig myndighet med vissa krav på sig, bland annat om ett effektivt resursutnyttjande och en rättssäker handläggning av ärenden. Det går inte att på ett enkelt sätt särskilja dessa två roller, strävan ska vara att få dem i en rimlig balans.³⁵

Ytterligare ett exempel är Mittuniversitetets arbetsordning. Arbetsordningen inleds, till skillnad från andra arbetsordningar som vi läst inför besök, med ett slags fastställande av kollegiets respektive linjens olika ändamål:

Kollegiala beslutsmodeller och arbetssätt är ett särskilt inslag i den akademiska kulturen som bygger på att universitetets akademiska personal har ett särskilt ansvar att självständigt, eller via valda representanter, utöva ett avgörande inflytande över verksamheten. Det gäller i första hand för löpande kvalitetssäkring av forskningen och utbildningen samt för att genom en kontinuerlig dialog inom ämnen eller ämnesgrupperingar utveckla verksamhetens innehåll och inriktning.

Den kollegiala modellen utgår från en levande, dynamisk och positiv akademisk miljö inom vart och ett av de olika ämnen som universitetet organiserar. Ämneskollegier är också på ett naturligt sätt en del av arbetsmiljön för universitetets medarbetare och den naturliga arenan för dialog och diskussion kring forskningens och utbildningens kvalitet. Kollegierna utgör också basen för valda organ som har att ta ett kollegialt ansvar för verksamheten.

³⁵ *Arbetsordning vid Göteborgs universitet, s. 3.*

Universitetet har sålunda som sin bas och kärna en kollegial akademisk organisation. Parallellt med denna så är det även nödvändigt att i en traditionell linjeorganisation säkerställa att arbetsgivar- och myndighetsuppgifterna kan fullgöras på ett rättssäkert sätt, att uppföljning och kontroll är funktionell och att olika beslut också genomförs så som avsett.

De två formerna för ansvar och beslutsmandat, kollegium respektive linje, är en särskild styrka och utmaning och måste fungera parallellt.³⁶

Utredningen vill lyfta fram skrivningarna i Mittuniversitetets arbetsordning som ett exempel där lärosätet synliggjort tankarna bakom besluts- och mandatfördelning. Man kan tycka att formuleringarna är självklara men faktum är att det sällan skriftligen uttrycks hur lärosätet ser på de olika ledningsmodellernas styrkor och svagheter och bevekelsegrunderna för beslutsmandatets fördelning. Sannolikt beror detta på att universitet och högskolor relativt nyligen fått ta ansvar för hur den interna organisationen ska utformas.³⁷

Motiven till den tidigare regleringen av kollegialt beslutsfattande fanns uttryckt i propositioner och andra förarbeten. Det som där uttrycks lever troligtvis till del kvar i gemensamma referensramar och en gemensam förståelse av hur beslutsmandaten fördelas. Vi menar dock att denna gemensamma referensram inte längre är aktuell att stödja sig mot. Lärosätets behöver själva formulera principerna för den interna mandatfördelningen och organisationsstrukturen. Tolkningarna av vad som utgör kollegiet, vad som är kollegialt och vad som ska hanteras av kollegiala organ skiljer sig åt och förändras, vilket lärosätena behöver uppmärksamma.

Givetvis innebär denna typ av tydliggöranden inte enbart skrivningar i arbets- och delegationsordningar eller liknande dokument utan utgörs även av ett implementeringsarbete med fokus på diskussion och kommunikation. Som exempel kan även Högskolan i Borås nämnas där det bland de representanter som utredningen träffade från högskolan fanns en stor samstämmighet kring

³⁶ *Arbetsordning för Mittuniversitetet*, s. 3.

³⁷ Givetvis med utgångspunkt i vad som står i högskolelagen och högskoleförordningen om formerna för visst beslutsfattande, exempelvis vilka beslut som ska fattas av person(er) med vetenskaplig kompetens (2 kap. 6 § högskolelagen).

principerna för mandatfördelningen mellan de olika ledningsorganen såsom de kollegiala organens och akademichefernas roll.

Kopplat till frågan om behovet av att tydliggöra principerna för ledning och mandatfördelning är avsaknaden av klargöranden kring det akademiska ledarskapets roll och innebörd, vilket kommer att diskuteras vidare i kapitel 9.

Som vi beskrivit tidigare har det skett en förändring i de kollegiala organens beslutsmandat där allt fler i högre grad ansvarar för kvalitetsfrågor utan att fördela resurser. Det är tydligt att lärosätena i varierad grad explicit formulerat ståndpunkterna för den nya mandatfördelningen. Sannolikt har förändringarna utretts och diskuterats internt vilket skapat en viss gemensam förståelse för motiven till mandatfördelningen.

Vid utredningens besök och intervjuer har vi observerat att förmåga att definiera principerna för samspelet mellan linje och kollegialitet har betydelse för implementeringen och den fortlöpande förståelsen av mandatfördelningen inom verksamheten. Vid de lärosäten där det formella mandatet överensstämmer med hur mandatfördelningen upplevs i praktiken finns en mycket större samstämmighet mellan ledningsorganen på olika nivåer. Det innebär inte att alla tycker att allt fungerar optimalt, däremot finns en samsyn kring vad som fungerar och vad som inte fungerar i relation till hur ledningsorganisationen är tänkt att fungera. Som nämndes ovan utgör Umeå universitet, Mittuniversitetet och Högskolan i Borås goda exempel. På samma vis finns en frustration bland personer med ledningsuppdrag vid lärosäten där man upplever att de formella och informella strukturerna kraftigt skiljer sig åt och där det formella mandatet inte finns i praktiken.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det finns en större samsyn på alla nivåer kring verksamhetens utmaningar och mål inom de lärosäten som medvetet arbetat med att beskriva, implementera och kommunicera principerna för gällande ledningsmodeller, snarare än att förlita sig på en traditionsbunden idé om vad som utgör de olika formernas funktioner och ansvar. Vid lärosäten där det tydligt framgår vilket uppdrag olika funktioner har är det även lättare att utforma meningsfulla uppföljningssystem.

6.6.2 Utredningens bedömning

I föregående kapitel diskuterade vi kollegialitet som ledningsmodell och dess olika komponenter. I detta kapitel har vi analyserat nämnd- och linjeorganisationen vid lärosätena och hur linjestyrningen i praktiken kombineras med kollegialitet, vilket är en central fråga för ledningen av universitet och högskolor. Utredningens bedömning är att många lärosäten kan utveckla ledningsfunktionerna genom att analysera och klargöra ansvars- och mandatfördelningen mellan linjeorganisationen och kollegiala ledningsorgan.

I förra kapitlet föreslog utredningen, efter genomgång av kollegialitetens styrkor och svagheter, att lärosätena ska klargöra principerna för denna ansvars- och mandatfördelning, dvs. vad kollegialitet respektive linjestyrning rent principiellt kan bidra med till ledningen av lärosätet. Frågan är nu hur ansvars- och mandatfördelning ska tydliggöras i lärosätets arbets- och delegationsordning. Vilka frågor och ärenden bör beredas eller beslutas i linjeorganisationen och vilka bör beredas eller beslutas i kollegiala organ?

Mandatfördelning och beslutsbefogenheter

Vår kartläggning av de kollegiala organens mandat vid landets lärosäten, så långt det är specificerat och klarlagt, visar att granskning och bedömning av kvaliteten i utbildningen och forskningen är en huvuduppgift. Det är också en central del av de frågor som enligt 2 kap. 6 § högskolelagen ska beslutas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Även om sådana beslut formellt kan tas av enskilda ledare i linjeorganisationen, givet att de har den lagstadgade kompetensen, så är det enligt utredningens uppfattning naturligt att viktigare frågor av det slag som specificeras i 2 kap. 6 § högskolelagen hanteras i lärosätets kollegiala organ. Bland de absolut viktigaste av dessa frågor är granskning och bedömning av kvaliteten i verksamheten. Vi föreslår därför, i enlighet med vad som redan sker vid många lärosäten, att detta bör vara en huvuduppgift för de kollegiala organen.

Kvalitetsgranskning är en del i det större begreppet kvalitets- säkring. Det senare omfattar även åtgärder för att säkra och stärka

kvaliteten i verksamheten mot bakgrund av vad granskningen konstaterat. Utveckling av fungerande system för kvalitetssäkring måste betraktas som en mycket angelägen uppgift för universitet och högskolor. Granskning av lärosätenas interna kvalitetssäkringsarbete är dessutom en viktig komponent i det förslag till nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning som remissbehandlades under våren 2015.³⁸ De kollegiala organen har en viktig del i kvalitetssäkringen genom att granska och bedöma kvaliteten i lärosätets utbildning och forskning.³⁹

Vilka andra viktiga frågor bör beslutas av antingen linjeorganisationen eller kollegiala organ? Som framgår av vår kartläggning i detta kapitel har det visat sig svårt för kollegiala organ att fatta proaktiva och strategiska beslut om fördelning av resurser, nysatsningar likaväl som nödvändiga besparingar och indragningar. Utredningens erfarenheter visar att idealet om det kritiska kollegiala samtalet och seminarieformen sällan är funktionellt vid bedömningar om skarpare prioriteringar av resurserna. Av denna anledning föreslår utredningen att beslut om resursfördelning fattas i linjeorganisationen.

Det finns en rad viktiga frågor där lärosätena bör överväga om beslut ska tas i linjeorganisationen eller kollegiala organ. Exempel på sådana frågor, förutom den redan nämnda om resursfördelning, är verksamhetsplan, budget, organisatoriska förändringar och inrättande av akademiska anställningar. Den stora majoriteten av alla de personer som utredningen intervjuat anser att de kollegiala organen har problem med beslutsförmågan i många viktiga frågor. Akademiska ledare som utredningen träffat upplever stora svårigheter att leda och förändra verksamheten i vad man anser vara nödvändig riktning på grund av konserverande, både formella och informella, kollegiala strukturer. Mot bakgrund av dessa vittnesbörd föreslår utredningen att beslut i regel bör tas i linjeorganisationen, viktigare beslut dock först efter beredning i kollegiala organ. Vi återkommer till beredning av ärenden nedan. Vi avstår från att precisera mandatfördelningen i detalj och nöjer oss med att föreslå att kollegiala organ ska granska och bedöma kvaliteten i

³⁸ Se Ds U2015/1626/UH.

³⁹ Detta utesluter naturligtvis inte att lärosätena också låter externa granskare bedöma verksamheten. Beställning av sådan *peer review* ingår naturligt i de kollegiala organens kvalitetsgranskning.

utbildningen och forskningen medan linjeorganisationen ska hantera fördelningen av lärosätets resurser. Samtidigt upprepar vi att lärosätena i sina styrdokument ska klargöra hur viktiga frågor ska beredas och beslutas i linjeorganisationen och kollegiala organ.

En konsekvens av våra observationer av hur institutionsstyrelser fungerar är att prefektstyre är att föredra. Vi föreslår därför att de fyra universitet som i motsats till övriga lärosäten har institutionsstyrelser överväger att övergå till prefektstyre.⁴⁰ Erfarenheterna från Göteborgs och Umeå universitet kan vara till nytta i sammanhanget.

Transparent och formaliserad kollegial beredning

Kollegialitetens centrala bidrag är medarbetarnas samlade kunskap och erfarenheter. Vi uppmärksammade detta i föregående kapitel och föreslog att de kollegiala organens uppdrag utformas så att denna kunskap kan tillvaratas. Detta kan ske i beredningen av olika frågor som senare ska beslutas i linjeorganisationen. Utredningen menar att beredningen av de beslut som, enligt ovan, ska tas i linjen måste formaliseras på ett sådant sätt att kollegialt inflytande och studentinflytande garanteras. Lärosätena bör därför säkerställa det kollegiala inflytandet och studentinflytandet genom att i arbets- och delegationsordningar specificera vilka beslut som ska beredas, och hur, innan de formella besluten fattas.⁴¹ Hur makt och avgörande inflytande i praktiken fördelas mellan linjen och kollegiala organ bestäms inte enbart av var de formella besluten tas utan i hög grad av beredningsprocessen och hur förslagen till beslut tas fram. Erfarenheterna visar att det kollegiala inflytandet och medbestämmandet i första hand är kopplat till beredningsprocessernas utformning. Avgörande för kollegialt inflytande och medbestämmande är snarast vilken betydelse beredningsorgan har i lärosätets beslutsstruktur.

⁴⁰ Uppsala, Lunds, Stockholms och Linköpings universitet har beslutande institutionsstyrelser. Detsamma gäller Södertörns högskola men i det fallet är styrelsernas beslutsmandat starkt begränsat (se avsnitt 6.2).

⁴¹ Studenternas inflytande över frågor som rör deras situation eller utbildningen finns reglerat i högskoleförfattningarna. Det varierar dock huruvida beredningsprocesserna är formaliserade på så vis att det är tydligt hur studentinflytandet ska tillvaratas.

Utredningen vill vidare understryka vikten av transparens och tydlighet i den formella organisationen uttryckt i arbetsordningar och övriga styrdokument. Det formella mandatet bör tydligt gestaltas i det reella mandatet. Erfarenheten är även att risken för olika, mer eller mindre otydliga, informella maktstrukturer på så vis minskar. Formuleringar som att "prefekten och styrelsen leder parallellt", skapar osäkerhet och otydlighet om inte de grundläggande principerna för mandatfördelningen är medvetet tydliggjorda. För de lärosäten som anser att beslutande institutionsstyrelser är den lämpligaste ledningsmodellen – trots utredningens iakttagelser – bör relevanta principer för uppdelningen av mandat mellan institutionsstyrelse och prefekt formuleras och medvetandegöras i organisationen.

Utredningens förslag rörande kollegialitet och linjestyrning syftar som sagt inte till att stärka den ena ledningsmodellen på bekostnad av den andra. Syftet är att klargöra och stärka båda dessa komponenter i ledningen av lärosätena. Lärosätena måste själva överväga, och i styrdokument fastställa, hur beredning av och beslut i olika ärenden ska fördelas mellan de kollegiala organen och linjeorganisationen. Vi föreslår att kollegialt inflytande och studentinflytande ska stärkas i beredningsprocessen och att beslutsbefogenheterna – men också ansvarsutkrävandet – ska stärkas för linjeorganisationens chefer. De senares, dvs. de akademiska ledarnas, situation behöver förbättras även i många andra avseenden, vilket vi diskuterar i kapitel 9. Dessförinnan kommer vi i följande kapitel beskriva hur lärosätena hanterar beredning och beslut i tre utvalda viktiga frågor.

Förslag

Beredning och beslutsbefogenheter - utredningen föreslår:

- att beslut i regel fattas i linjeorganisationen, viktigare beslut först efter beredning i kollegiala organ
- att kollegiala organ ges ansvar för granskning och bedömning av kvaliteten i utbildningen och forskningen
- att beslut om resursfördelning fattas i linjeorganisationen, efter beredning i kollegiala organ

- att lärosätena säkerställer kollegialt inflytande och studentinflytande genom tydliga och formaliserade beredningsprocesser
- att lärosätena utformar en beslutsstruktur där formellt och reellt mandat på ett tydligt sätt överensstämmer
- att de universitet som har beslutande institutionsstyrelser överväger att införa prefektstyre.

7 Hur bereds och beslutas strategiska frågor?

7.1 Tre strategiska frågor

För att styra organisationer i riktning mot verksamhetens mål kan olika medel användas. Utredningen har definierat följande tre områden som centrala för att leda och styra verksamheten vid universitet och högskolor:

- Organiseringen av verksamheten
- Fördelningen av resurser
- Rekryteringen av personal

Frågorna är strategiskt viktiga för verksamheten och har stor betydelse för lärosätets utveckling. Utredningen har därför genomfört en kartläggning av hur frågor beslutas inom dessa områden.¹ I kartläggningen sammanställs vilket ledningsorgan, dvs. vilken beslutsfattare eller vilken nämnd/styrelse, som fattar beslut inom de tre områdena – organisationsförändringar, resursfördelning och rekryteringar – vid 34 svenska lärosäten. Kartläggningen bygger på en genomgång av olika typer av styrdokument, vilka vanligen är fastställda av lärosätets styrelse eller rektor.² Det kan även vara styrdokument som beslutas av exempelvis områdesnämnd eller

¹ Denna operationalisering för att undersöka hur lärosäten styrs och leds finns även i pilotstudien *Nordiska universitet i jakt på världsklass – en jämförelse mellan två universitet i Danmark och i Sverige*, Tillväxtanalys (2013:20). Där belyser professor Mats Benner hur olika universitet inom samma vetenskapsområden hanterar frågor om organisation, resursfördelning och rekryteringar.

² Arbetsordning med viktigare föreskrifter om lärosätets övergripande organisation, delegering av beslutanderätt samt anställningsordningen ska enligt 2 kap. 2§ högskolelagen (1992:1434) beslutas av lärosätets styrelse.

fakultetsnämnd, beroende på hur pass decentraliserad organisationen är. Kartläggningen av de formella beslutsstrukturerna kompletterades med information från lärosätesbesök, utredningens enkät och möten med rektorer, lärare och forskare samt styrelseordföranden. Sammanställningen innefattar på så vis både de formella beslutsbefogenheterna (genom kartläggningen) och reflektioner kring hur besluten fattas och hur väl beslutsgångarna ifråga upplevs fungera.

Diskussionerna i kapitlet fokuserar i vissa delar på *förändringar*, såsom kartläggningen av organisationsförändringar. Skälet till detta fokus är att det sannolikt är när förändringar, till exempel externt betingade nedskärningar, sker som ett lärosäte är tvunget att göra de skarpaste prioriteringarna.

Av exempeltabellen nedan framgår vilken färgsättning de olika beslutsfattarna och organen har i de färglagda tabellerna i kapitlet. Färgsättningen indikerar var inom den interna lärosäteshierarkin som beslutsfattaren eller organet befinner sig.

Figur 7.1 Färgkodning av ledningsorgan i tabellerna 7.1–7.6 samt tabellerna i bilaga 6

Styrelse
Rektor
Fakultetsnämnd/motsv.
Dekan/motsv.
Institutionsstyrelse/motsv.
Prefekt/motsv.

Exempeltabell: Styrelsen markeras i rött, rektor i orange, fakultetsnämnd eller motsvarande nämnd i gult, dekan eller motsvarande beslutsfattare i grönt, institutionsstyrelse eller motsvarande organ i blått och prefekt eller motsvarande beslutsfattare i violett.

I kapitel 6 återfinns en övergripande beskrivning av de 34 universitetens och högskolornas organisationsstruktur (se tabell 6.1 i kapitel 6). Där redovisas hur universiteten och högskolorna är organiserade och hur organisationsindelningarna benämns, exempelvis

områden, fakulteter³, institutioner, skolor, akademier, sektioner eller avdelningar. Som nämnts i föregående kapitel innebär indelningen i fakultet/motsvarande samt institution/motsvarande att det förekommer jämnstora organisationsenheter inom olika kategorier/kolumner i tabellerna. En stor majoritet av lärosäten med akademier som organisatorisk enhet har valt att likställa dessa med institution/motsvarande. För överskådligheten har vi därför valt att vara konsekventa med begreppet och likställa dessa enheter med institutioner. I sammanhanget bör också noteras skillnaden i hur en fakultet och en akademi styrs. I ledningen för en fakultet finns en fakultetsnämnd/motsvarande och akademier leds vanligen av en akademichef.

7.2 Organisationsförändringar

I kartläggningen av den formella beslutsstrukturen vad gäller organisationsförändringar har undersökts vilket ledningsorgan som fattar beslut om inrättande, sammanslagning och nedläggning av fakultet, institution eller jämförbara enheter. Vidare har beslut om centrumbildningar undersökts i de fall det har framkommit vilket ledningsorgan som beslutat om detta. Frågor i kartläggningen av den formella beslutsstrukturen var följande:

- Vilket organ beslutar om inrättande, sammanslagning och nedläggning av fakultet eller motsvarande organisatorisk enhet?
- Vilket organ beslutar om inrättande, sammanslagning och nedläggning av institution eller motsvarande organisatorisk enhet?

Vid utredningens möten och intervjuer ställdes kompletterande frågor kring processerna inför organisationsförändringar. Detta har exempelvis gällt hur frågorna bereds, i vilken mån lärosätets styrelse initierar och är involverad i frågor om organisationen, vilket mandat institutionsstyrelsen och/eller prefekten respektive

³ Det bör också nämnas att begreppet fakultet även kan användas som samlingsnamn för lärarna/forskarna inom fakultetens verksamhetsområde, eller för lärarna/forskarna vid hela lärosätet när det utgörs av endast en fakultet. Utredningen använder dock inte begreppet i den bemärkelsen utan i betydelsen fakultet som organisatorisk enhet.

fakultetsnämnden och/eller dekanen har att driva dessa frågor samt vilka olika aspekter som vägs in i processen.

I tabell 7.1 nedan redovisas sammanställningen av vilket organ som fattar beslut om organisationsförändringar. Lärosätena är i första hand sorterade efter vilket organ som beslutar om fakultetsindelning/motsvarande enhet och i andra hand vilket organ som beslutar om institutionsindelning/motsvarande enhet.

Tabell 7.1 Redovisning av vilket organ som beslutar om organisationen.

Vita celler markerade med streck (-) markerar att lärosätet saknar den organisatoriska nivå som avses (för färgkodning se figur 7.1).⁴

Lärosäte	Beslut om fakultetsindelning/motsv.	Beslut om institutionsindelning/motsv.
Uppsala universitet	universitetsstyrelse	universitetsstyrelse
Stockholms universitet	universitetsstyrelse	universitetsstyrelse
Umeå universitet	universitetsstyrelse	universitetsstyrelse
Linköpings universitet	universitetsstyrelse	universitetsstyrelse
Kungl. Tekniska högskolan	universitetsstyrelse	universitetsstyrelse
Mälardalens högskola	högskolestyrelse	högskolestyrelse
Stockholms konstnärliga högskola	högskolestyrelse	högskolestyrelse
Linnéuniversitetet	universitetsstyrelse	rektor
Mittuniversitetet	universitetsstyrelse	rektor
Blekinge tekniska högskola	högskolestyrelse	rektor
Lunds universitet	universitetsstyrelse	fakultetsstyrelse
Göteborgs universitet	universitetsstyrelse	fakultetsstyrelse
Högskolan i Jönköping	stiftelsestyrelse	fakultetsstyrelse
Karlstads universitet	universitetsstyrelse	dekan efter samråd med rektor
Sveriges lantbruksuniversitet	universitetsstyrelse	dekan i samråd med rektor
Malmö högskola	högskolestyrelse	dekan
Örebro universitet	-	universitetsstyrelse
Luleå tekniska universitet	-	universitetsstyrelse
Försvarshögskolan	-	högskolestyrelse
Gymnastik- och idrottshögskolan	-	högskolestyrelse

⁴ I de fall det i styrdokumentet angivits hur beslut om inrättande av en organisatorisk enhet fattas så har det tolkats som att samma beslutsfattare kan besluta om såväl sammanslagning som nedläggning av enheten.

Lärosäte	Beslut om fakultetsindelning/motsv.	Beslut om institutionsindelning/motsv.
Högskolan i Borås	-	högskolestyrelse
Högskolan Dalarna	-	högskolestyrelse
Högskolan i Gävle	-	högskolestyrelse
Högskolan i Halmstad	-	högskolestyrelse
Högskolan Kristianstad	-	högskolestyrelse
Högskolan i Skövde	-	högskolestyrelse
Högskolan Väst	-	högskolestyrelse
Södertörns högskola	-	högskolestyrelse
Konstfack	-	högskolestyrelse
Kungl. Musikhögskolan	-	högskolestyrelse
Karolinska institutet	-	rektor
Chalmers tekniska högskola	-	rektor
Handelshögskolan i Stockholm	-	rektor
Kungl. Konsthögskolan	-	-

Kolumn två, *Beslut om fakultetsindelning/motsv.*, och kolumn tre, *Beslut om institutionsindelning/motsv.*, sammanfattar kartläggningens frågor om vilket organ som fattar beslut om inrättande, sammanslagning och nedläggning av organisatoriska enheter, till exempel fakultet. Tabellen visar däremot inte beslut om inrättande/avveckling av motsvarande ledningsorgan, till exempel fakultetsnämnd.

Indelningen i områden vid Uppsala universitet och Stockholms universitet är beslutad av universitetsstyrelsen. Vid samtliga lärosäten som är organiserade i fler än en fakultet och använder sig av begreppet fakultet beslutar styrelsen om vilka fakulteter som ska finnas. Indelningen i skolor vid Högskolan i Jönköping är beslutad av högskolestyrelsen.

I de fall fakulteter inte finns som organisatorisk enhet beslutar – med några få undantag – i de flesta fall lärosätets styrelse om indelningen i institutioner. Undantag från denna allmänna regel är Karolinska institutet, Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm, där rektor fattar beslut om den första organisatoriska indelningsnivån.

Av tabellen framgår vidare att lärosätena med fakultet som organisatorisk enhet skiljer sig åt vad gäller vem som beslutar om institutionsindelning eller motsvarande (sektion, akademi, avdelning, etc.). Vanligast inom gruppen är att styrelsen beslutar om både indelning i fakulteter och institutioner (dvs. de första sju lärosätena i tabellen). För övriga inom gruppen varierar det om beslut om institutionsindelning fattas av rektor (Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet och Blekinge tekniska högskola), fakultetsnämnd/motsv. (Lunds universitet, Göteborgs universitet och Högskolan i Jönköping) eller dekan (Karlstads universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Malmö högskola).

Vid totalt sex lärosäten beslutar rektor om institutionsindelning. Vid endast tre av dessa är institutioner den första organisatoriska indelningen av lärosätenas verksamhet. Sammanfattningsvis kan vi därför konstatera att lärosätets styrelse, i de flesta fall, beslutar om lärosätets första indelning i enheter oavsett om det är fakulteter, institutioner eller motsvarande enheter med andra namn.

7.2.1 Förändringar av fakultets- och institutionsorganisationen

Som redovisats tidigare ska styrelsen för universitet och högskolor besluta i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om övergripande organisation och delegering av beslutanderätt.⁵ Sammantaget visar utredningens sammanställning ovan att universitet och högskolor har gjort likartade tolkningar av vilken typ av beslut om organisationen som ska fattas av lärosätets styrelse, även om bilden varierar något. Vidare ser vi att beslut om organisationen som inte tas av styrelsen genomgående fattas relativt högt upp i ledningsorganisationen. Samma bild finns vid de lärosäten som inte lyder under högskoleförordningen (1993:100) där denna typ av beslut också fattas högt upp i organisationen. Resultaten visar att beslut om fakultets- och/eller institutionsindelning ofta bedöms som ”övergripande organisation”.

⁵ 2 kap. 2 § högskoleförordningen punkterna 1 och 8.

Det kan här vara intressant att diskutera fakultetsnämnder separat från fakulteter. Att förändra en fakultetsstruktur är, enligt utredningens erfarenhet, svårare än att förändra uppdrag och delegationer till fakultetsnämnd. Efter avregleringarna 1993, då bland annat institutionsstyrelserna och prefektens beslutsmandat togs bort ur högskoleförfattningarna, har utvecklingen framför allt inneburit att institutionsstyrelserna tagits bort eller fått en rådgivande funktion och prefektstyre införts. Den organisatoriska uppdelningen i institutioner utifrån ämnesmässiga discipliner finns i hög grad kvar även om många, framför allt högskolor, i dag benämner institutionernas motsvarighet som akademier. Att institutionsindelningen finns kvar är inte särskilt förvånande, även internationellt finns en tradition av att organisera olika discipliner som den grundläggande organisatoriska enheten i institutioner (*departments/schools*). Den organiserande principen för universitet och högskolor i Sverige, framför allt vid de äldre universiteten, är ofta forskningen.

Det finns således en skillnad i hur fakultetsnämnder respektive fakulteter förändrats där utredningens samlade intryck är att det är betydligt lättare att förändra vilka uppdrag och befogenheter som delegeras till en fakultetsnämnd än vad det är att ändra en fakultetsstruktur. Vid de stora flerfakultetsuniversiteten i Uppsala, Göteborg och Stockholm har fakultetsindelningen ifrågasatts och utretts men någon förändring har inte kommit till stånd. Däremot har fakultetsnämndernas befogenheter ändrats.⁶

Som vi såg i tabell 6.1 (i kapitel 6) över lärosätenas organisation varierar det huruvida lärosätenas verksamhet är organiserad i fakulteter som huvudenheter eller direkt i institutioner med fakultetsnämnd i en matrisorganisation. Trots den grundläggande principen att ämnesmässigt närbesläktade områden bildar institutioner som i sin tur bildar fakulteter skiljer sig fakultetsindelningen åt inom gruppen lärosäten som är organiserade i fakulteter. De fakultetsövergripande områden som finns vid Uppsala universitet och Stockholms universitet består av flera fakulteter inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga området men teknisk-naturvetenskapligt område i

⁶ Det bör påpekas att högskoleförfattningarna, före avregleringarna 2011, inte föreskrev att fakultetsnämnden skulle fatta beslut om resursfördelning, med undantag för finansiering av doktorand.

Uppsala och naturvetenskapligt område i Stockholm är tillika fakultet vid respektive lärosäte.

Utredningens erfarenheter från möten och intervjuer visar att organisationsförändringar generellt betraktas som strategiska frågor och hanteras genom grundliga beredningsprocesser. Vanligtvis föregås beslut om sammanslagningar av institutioner av en utredning vilken processas internt genom exempelvis internremitteringar för att sedan presenteras för beslutande organ och diskuteras innan beslut tas. I vissa fall hanteras sådana utredningar inom verksamhetsstödet på uppdrag av rektor eller dekan och i vissa fall genomförs de av en intern lärare eller forskare alternativt av en extern person som är väl förtrogen med det enskilda lärosätets kultur och struktur.

Trots omfattande utredningar och förankringsprocesser är det vanligt att förslag om förändrad institutionsindelning är kontroversiella och möts av protester från de berörda. Styrelsen eller rektor bedömer det då som svårt att fatta beslut i frågan och den önskade förändringen av organisationen blir inte alltid genomförd. Utredningen konstaterar att större omorganisationer, av såväl institutions- som fakultetsorganisationen, är mycket svåra att genomföra, särskilt vid de äldre universiteten. Det finns dock exempel på lärosäten som lyckats, till exempel Karlstads universitet där fem fakulteter omorganiserades till två. Som internationellt exempel kan Helsingfors universitet nämnas där en reducering av antalet institutioner gjorts från cirka 75 till dagens 24.⁷

SVårigheter att reformera traditionstyngda universitet har visat sig även i övriga Europa, vilket kritiserats av EU-kommissionen som 2006 uttalade att de europeiska institutionerna för högre utbildning och forskning behöver reformeras. Utgångspunkten var att universiteten av medlemsstaterna påtvingats en oönskad uniformitet, vilket lett till stagnation.⁸ Denna kritik måste anses befogad vad gällde den tidigare men nu minskade regleringen av svenska universitet och högskolor, vilken till stor del var stöpt efter de äldre universitetens organisation.

Det är tydligt att organisationsfrågor väcker stort engagemang vid universitet och högskolor. Vi har sett exempel på institutions-sammanslagningar som diskuterats och beretts länge och väl där frågor som namn eller till och med enhetsnummer (för den organisatoriska

⁷ Se kapitel 11.

⁸ Bexell (2011) s. 190.

enheten i internredovisningen) blivit konfliktfrågor. Det kan ofta ta flera år innan en organisationsförändring sätter sig. Det är därför väl motiverat att lärosätena, inför beslut om omorganiseringar, gör noggranna utredningar där medarbetarna på ett reellt sätt inkluderas. En misslyckad omorganisering kan visa sig kostsam i förlängningen.

Det är samtidigt viktigt att maktspel, intresse- och personkonflikter inte blir styrande och förhindrar nödvändiga förändringar. En omorganisering behöver göras med utgångspunkt i lärosätets strategier för att skapa bästa möjliga förutsättningar för verksamheten att nå lärosätets målsättningar. Är bedömningen att de föreslagna förändringarna ger bättre förutsättningar att nå dessa mål bör lärosätet också ha förmågan att hantera de interna motsättningar som uppstår. Eftersom dessa frågor generellt beslutas av lärosätets styrelse bör styrelsen också ta ansvar för frågan på ett mer aktivt sätt än i dag. Syftet med att frågor om organisation beslutas av styrelsen bör inte enbart ses som en följd av att det så föreskrivs i högskoleförordningen. Snarare bör styrelsen i dessa frågor ta det strategiska ansvaret att fungera som både ett stöd och pådrivare för rektor och lärosätets ledning i att utforma den mest ändamålsenliga organisationsstrukturen utifrån lärosätets mål.

7.2.2 Centumbildningar

Utredningen har även undersökt vem som fattar beslut om centumbildningar eller andra liknande organisatoriska enheter vid ett lärosäte. Sammanställningen innefattar endast de lärosäten som i sina styrdokument anger hur detta går till samt de som valt att komplettera sammanställningen med uppgiften i samband med faktagranskning av tabeller. Sammanställningen innehåller därför inte alla 34 lärosäten. Uppgifterna redovisas i tabell 7.2 nedan. Tabellen är sorterad efter vilket organ som beslutar om centrumbildning eller liknande enhet.

Tabell 7.2 Redovisning av beslutsfattare för inrättande eller avveckling av centrumbildning eller liknande enhet (för färgkodning se figur 7.1)

Lärosäte	Beslut om centrumbildningar eller liknande enhet
Uppsala universitet	Universitetsstyrelsen beslutar om centrumbildningar och andra arbetsenheter under rektor eller områdes- eller fakultetsnämnd.
Blekinge tekniska högskola	Högskolestyrelsen beslutar om att inrätta centrumbildningar.
Stockholms universitet	Universitetsstyrelsen inrättar/avvecklar centrum under områdesnämnd/ fakultetsnämnd. Rektor inrättar/avvecklar institut och centrum under en institution.
Högskolan Väst	Högskolestyrelsen beslutar om inrättande av högskolegemensamma centrumbildningar. Rektor beslutar om inrättande av institutionsplacerade centrumbildningar.
Karolinska institutet	Beslut om centrumbildningar tillsammans med extern part fattas av rektor eller styrelse (konsistoriet). Beslut om interna centrumbildningar fattas av berörd verksamhetsstyrelse.
Göteborgs universitet	Rektor beslutar om centrumbildningar. Fakultetsstyrelsen beslutar om övriga arbetsenheter.
Umeå universitet	Rektor inrättar och avvecklar arbetsenheter och centrumbildningar.
Kungl. Tekniska högskolan	Rektor fattar beslut om centrumbildning efter samråd med berörd skolchef.
Karlstads universitet	Rektor beslutar om centrumbildningar och forumbildningar i samråd med dekaner.
Mittuniversitetet	Rektor beslutar om att inrätta och avveckla forskningscentra.
Högskolan i Borås	Rektor kan inrätta centrum vid akademi efter samråd med akademichef.
Högskolan Dalarna	Praxis är att rektor beslutar om att inrätta/avveckla centrumbildningar. Ej formellt reglerat.
Malmö högskola	Rektor beslutar om att inrätta/avveckla centrumbildningar.
Mälardalens högskola	Rektor beslutar om att inrätta/avveckla centrumbildningar.
Södertörns högskola	Rektor
Chalmers tekniska högskola	Rektor beslutar om att inrätta/avveckla centrumbildningar.
Lunds universitet	Rektor inrättar/avvecklar fakultetsöverskridande enheter/centrumbildningar. Fakultetsstyrelsen inrättar/avvecklar institutioner och andra enheter inom den egna fakulteten.
Linnéuniversitetet	Kan beslutas av rektor eller av dekan.

Lärosäte	Beslut om centrumbildningar eller liknande enhet
Linköpings universitet	Rektor kan besluta om inrättande av centrumbildning. Rektor beslutar om institut efter samråd med fakultets- och institutionsledning. Centrumbildning inom ramen för en institution inrättas av prefekt eller institutionsstyrelse.
Sveriges lantbruksuniversitet	Dekanen beslutar i samråd med rektor om fakultetens indelning i enheter som lyder direkt under dekan.
Handelshögskolan i Stockholm	Bedöms från fall till fall

Centrumbildningar kan finnas på flera olika nivåer vid ett lärosäte. Det kan också vara skillnader i hur stora resurser som finns knutna till en centrumbildning. Begreppet centrumbildning alternativt institut eller motsvarande finns inte alltid definierat vid lärosätena. Tabellsammanställningen visar vem som beslutar om att centrumbildningar ska finnas och ger ingen fullständig bild av hur dessa organiseras eller tilldelas resurser vilket i praktiken kan variera stort.

Av kartläggningen framgår tydligt att rektor beslutar i de flesta fall om inrättande/avveckling av centrumbildning. Detta tyder på att lärosätena gjort förhållandevis likartade bedömningar gällande frågans strategiska karaktär. I vissa fall förutsätts att rektor samråder med dekan eller motsvarande funktion. Vid Lunds universitet är dock beslut om andra arbetsenheter än institutioner, exempelvis centrumbildningar delegerade till fakultetsstyrelsen. Vid Sveriges lantbruksuniversitet beslutar dekan om fakultetens indelning i andra enheter än institution och som lyder direkt under dekan.

Några lärosäten har utskrivit i sina styrdokument att olika beslutsfattare inrättar och avvecklar centrumbildningar beroende av organisatorisk hemvist. Vid Stockholms universitet beslutar rektor om institut och centrum under en institution medan universitetsstyrelsen beslutar om centrum under områdesnämnd eller fakultetsnämnd. Uppdelningen av vad som styrelsen respektive rektor beslutar om kan ses som ett exempel på tolkningen av vad som anses vara en principiellt viktig organisatorisk fråga som ska beslutas av styrelsen.

Sammantaget kan således konstateras att inrättande och avveckling av centrumbildningar eller motsvarande enheter beslutas relativt högt upp i organisationen, ofta av rektor eller lärosätets styrelse.

Mångvetenskap och centrumbildningar

Kopplad till frågan om centrumbildningar är formerna för multidisciplinära samarbeten inom ett lärosäte. Vid utredningens intervjuer och möten har det framkommit kritik av hur nuvarande organisationsstrukturer har svårt att främja mångvetenskap och multidisciplinaritet. Flera av de forskningsledare som utredningen talat med vittnar om problem i samband med institutions- och fakultetsöverskridande utbildnings- och forskningssamarbeten. Problemen yttrar sig bland annat i skilda administrativa system vid olika organisatoriska enheter. I vissa fall är det tydligt att organisationsstrukturen styr verksamheten i den bemärkelsen att den gynnar samarbeten inom den egna institutionen men försvårar samarbeten över gränserna. Det är tydligt att inarbetade rutiner och olika administrativa system vid olika institutioner upplevs som begränsande för samarbeten över organisatoriska gränser.

I samtalen framkommer att ansvaret för dessa begränsningar primärt anses åvila verksamhetsstödet. Vi vill dock ifrågasätta bilden av verksamhetsstödet som ansvarigt för svårigheterna med multidisciplinära samarbeten. Verksamhetsstödet, det centrala såväl som det verksamhetsnära, arbetar ytterst på uppdrag av den akademiska verksamheten för att stödja utbildnings- och forskningsverksamheten. Detta innebär att det är ledningsfunktionerna inom den akademiska verksamheten (må vara vid olika nivåer) som är ansvariga för uppdraget till och utformningen av verksamhetsstödet.

Kraftigt åtskilda administrativa rutiner såsom personal- och redovisningssystem vid olika organisatoriska enheter kan ses som ett tecken på starka och självständiga fakultets- och/eller institutionsorganisationer. Dessa strukturer kan grunda sig i både formella och informella traditioner som på så vis verkar konserverande. Denna typ av organisationsstruktur och kultur riskerar att bli alltför styrande och begränsande för lärarnas och forskarnas verksamhet. Utvecklad fakultets- och institutionsprotektionism försvårar utbildnings- och forskningssamarbeten över organisationsgränserna. Detta är en

problematik som framför allt forskningsledare (varav vissa är centrumföreståndare/motsvarande) framfört till utredningen och som utredningen anser att universitetsledningarna för framför allt de äldre flerfakultetsuniversiteten bör ta på allvar. I dessa frågor skiljer sig ofta forskningsledarnas bild från prefektens. Prefekten kan anse att exempelvis de administrativa rutinerna vid institutionen är väl-fungerande, vilket de förmodligen är inom den enskilda institutionen. Samtidigt upplever forskningsledaren, som samarbetar med lärare/forskare vid andra institutioner med andra administrativa rutiner, svårigheter i att bedriva forskningsprojektet. Liknande problematik med svårigheter för studierektorer att utveckla samarbeten över organisationsgränserna finns inom utbildningen. Att olika organisationsformer innebär inlåsnings effekter är förmodligen något att räkna med, men det är inte rimligt att skilda administrativa rutiner hindrar verksamhetens utveckling.

Sannolikt skulle både utbildningen och forskningen gynnas av mer flexibla tvärgående strukturer som fungerar över institutionsgränserna. Denna typ av samarbeten är vanliga vid framgångsrika amerikanska universitet. Relativt få av lärosätena i Sverige har flera olika slag av mer flexibla och tvärgående strukturer som komplement till grundstrukturen. Det finns dock ett par sådana exempel. Bland annat har Chalmers tekniska högskola skapat styrkeområden vilka går på tvärs över institutionsstrukturen. Även Linköpings universitet har utöver fakulteterna en indelning som utgörs av olika "teman". Vid Göteborgs universitet har antalet multidisciplinära och interdisciplinära fakultetsövergripande centrumbildningar ökat och är framgångsrika. Samtidigt finns en medvetenhet om svårigheterna genom att löpande stämma av om dessa tvärgående strukturer står sig bättre i relation till en mer traditionell organisationsstruktur. Ledningen vid Chalmers tekniska högskola uttryckte det så att: "Nu är det tydliggjort att det är komplext. Tidigare var det komplext men det syntes inte på organisationen".

Ovanstående resonemang ska inte tolkas som att utredningen förespråkar lösa strukturer och omfattande matrisorganisationer. Men alltför rigida organisationsgränser och skilda administrativa system skapar onödiga inlåsnings effekter vilka blir ett hinder för utvecklingen av dynamiska samarbeten mellan olika discipliner över enhetsgränserna inom ett lärosäte. Detta behöver universitet och högskolor ha en större kapacitet att förändra.

7.2.3 Utredningens bedömning

Utredningens erfarenheter från möten och intervjuer visar att organisationsfrågor generellt betraktas som strategiska och hanteras genom grundliga beredningsprocesser. Trots omfattande utredningar och beredningsprocesser är det dock inte ovanligt att förslag om förändrad organisationsindelning, internt inom lärosätet, blir omstridda och därför av styrelsen eller rektor bedöms som alltför problematiska att genomföra.

Det är tydligt att storleken på lärosätet, finansiering och traditioner spelar en avgörande roll för hur organisationen utformas. Det finns en stark koppling till historiskt betingade strukturer, vilket kan anses naturligt med tanke på hur pass kort tid det gått sedan staten upphörde att styra lärosätenas interna organisation. I dag finns emellertid områden som utvecklas oberoende av de traditionella disciplingränserna, vilket i praktiken kan ifrågasätta denna gränsdragning. Här bör utgångspunkten för bedömningen om organisationens ändamålsenlighet vara att de gränserna inte får innebära problem för utvecklingen av utbildning och forskning. Utredningens iakttagelser visar att omprövningar av organisationen, framför allt i de fall där det finns en fakultet som organisatorisk enhet, är svåra att åstadkomma av skäl som vi menar är tveksamma. Det finns traditionsburna, både formella och informella, strukturer som verkar konserverande. Dessa kan yttra sig i starka organisatoriska gränser inom samma lärosäte som i vissa fall begränsar nyskapande multidisciplinära samarbeten.

Vi har också sett att tradition och historia alltför ofta lyfts fram som argument mot organisationsförändringar. Vi menar att denna typ av argument saknar saklig grund och i vissa fall till och med baserar sig på särintressen. Omorganiseringar ska naturligtvis inte göras för sin egen skull men de kan vara en del av ett nödvändigt förändringsarbete kombinerat med andra åtgärder avseende ledningsfunktionerna. Poängen här är att flera universitet och högskolor har svårt att grundligt genomlys och förändra rådande organisationsstruktur och hur de bidrar till att verksamheten uppnår sina mål.

Generellt kan konstateras att för små organisatoriska enheter sällan är bra. Detta är särskilt påtagligt i en decentraliserad organisation där det behövs en kritisk massa för varje enhet. Oavsett vilken organisa-

tionsmodell som väljs bör lärosätet arbeta för att samarbeten mellan olika discipliner möjliggörs genom gemensamma administrativa rutiner och genom att kontinuerligt se över eventuella inläsnings-effekter som organisationen skapar.

Givet att organisationsförändringar vid de flesta lärosäten beslutas av styrelsen, har styrelsen ett särskilt ansvar för frågor om organisationsstruktur. Styrelsen bör vara medveten om att organisationsförändringar är av den karaktären att de inte alltid kan genomföras med tillstyrkan av alla berörda parter.

Förslag

Organisation - utredningen föreslår:

- att styrelserna tydligare tar ansvar för att skapa en ändamåls-enlig och lämpligt avgränsad organisationsstruktur, även om eventuella förändringar inte tillstyrks av alla berörda parter
- att lärosätesledningarna bevakar enhetlighet i administrativa rutiner mellan fakulteter och institutioner så att variationer inte försvårar samarbeten över gränserna.

7.3 Resursfördelning

Hur medel fördelas inom universitet och högskolor är avgörande för hur olika delar av verksamheten utvecklas. Beslutsprocesser kring allokering av resurser är därmed en central fråga för svenska lärosäten. Utredningen har därför undersökt vilka ledningsorgan som beslutar om resursfördelningen vid lärosätena. Med resurser menas här statsanslag för både utbildning och forskning. Av intresse är vilket ledningsorgan som beslutar om resursfördelning mellan fakulteter samt mellan institutioner och vilket organ som lägger förslag om resursfördelning och/eller deltar i beredningen av förslaget.

Frågor i kartläggningen av resursfördelning var följande:

- Vilket organ beslutar om resursfördelning (för både utbildning och forskning) till fakultet eller motsvarande organisatorisk enhet?

- Vilket organ beslutar om resursfördelning (för både utbildning och forskning) till institution eller motsvarande organisatorisk enhet?

Vid intervjuer och möten som utredningen genomfört ställdes även frågor kring processen fram till beslut om resursfördelningar. Hur upplever lärosätesledningen att det går att styra genom resurser? Vilket utrymme finns för ledarnas prioriteringar? Vilka hänsyn tas? Vem bör ta besluten? Hur används kollegiala organ?

7.3.1 Resursfördelning till fakulteter och institutioner

I tabell 7.3 nedan sammanfattas i kolumn två, *Beslut om resurser fakulteter*, vilket ledningsorgan som beslutar om resursfördelning till fakulteter eller motsvarande enhet. Det är viktigt att notera att med fakulteter avses här den organisatoriska nivån fakultet och inte fakultetsnämnd. Det innebär alltså att de lärosäten som har en fakultetsnämnd vid sidan av linjen, och där institutionerna/motsvarande utgör den första organisatoriska nivån, har kategoriserats som att de inte har fakulteter. I kolumn 3, *Beslut om resurser institutioner*, återfinns det organ som fördelar medel till institutioner eller motsvarande enhet. I de fall som ett organ lägger förslag eller beslutar om endast utbildningsanslag eller forskningsanslag så skrivs det ut. I annat fall har inte lärosätet gjort skillnad på resursfördelning till utbildning och forskning i styrdokumentet. Tabellen är i första hand sorterad utifrån vilket organ som beslutar om resurser till fakultet och i andra hand vilket organ som beslutar om resurser till institution.

Enligt 2 kap. 2 § 5 punkten högskoleförordningen ska styrelsen besluta i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna. Det betyder att i de fall andra beslutsfattare än lärosätets styrelse beslutar om resursfördelning kommer det att ske inom styrelsens angivna ramar. Hur stort handlingsutrymme den enskilda beslutsfattaren eller organet har att besluta om resursfördelning inom de ramar som styrelsen har satt kan variera mellan lärosätena. Rektorer som beslutar om resursfördelning till institutionerna kan ha olika stort handlingsutrymme inom

dessa ramar. I vilken utsträckning detta handlingsutrymme skiljer sig åt åskådliggörs inte i tabellen.

Tabell 7.3 Ledningsorgan som fördelar resurser till fakulteter/motsvarande och till institutioner/motsvarande.

Vita celler markerade med streck (-) anger att lärosätet saknar den organisatoriska nivå som avses (för färgkodning se figur 7.1).

Lärosäte	Beslut om resurser fakulteter	Beslut resurser om institutioner
Uppsala universitet	Inom medicin och farmaci samt inom teknik och naturvetenskap: universitetsstyrelse. Inom humaniora och samhällsvetenskap: områdesnämnd	områdesnämnd/fakultetsnämnd
Lunds universitet	universitetsstyrelse	fakultetsstyrelse
Göteborgs universitet	universitetsstyrelse	fakultetsstyrelse + LUN ⁹
Stockholms universitet	Inom naturvetenskapliga området (tillika naturvetenskaplig fakultet): universitetsstyrelse. Inom humaniora och samhällsvetenskap: områdesnämnd	områdesnämnd/fakultetsnämnd
Umeå universitet	universitetsstyrelse	fakultetsnämnd
Linköpings universitet	universitetsstyrelse	fakultetsstyrelse + områdesstyrelse (tillkommer strategiska medel beslutade av rektor efter samråd)
Karlstads universitet	universitetsstyrelse	fakultetsnämnd
Linnéuniversitetet	universitetsstyrelse	fakultetsnämnd + LUN
Mittuniversitetet	universitetsstyrelse	fakultetsnämnd
Sveriges lantbruksuniversitet	universitetsstyrelse	fakultetsnämnd
Högskolan i Jönköping	stiftelsestyrelse	vd/dean
Blekinge tekniska högskola	rektor	rektor
Malmö högskola	rektor	dekan
Stockholms konstnärliga högskola	rektor	vicerektor
Gymnastik- och idrottshögskolan	-	högskolestyrelse
Högskolan i Borås	-	högskolestyrelse
Högskolan i Gävle	-	högskolestyrelse

⁹ LUN: Lärarutbildningsnämnd

Lärosäte	Beslut om resurser fakulteter	Beslut resurser om institutioner
Högskolan i Skövde	-	högskolestyrelse
Kungl. Konsthögskolan	-	högskolestyrelse
Konstfack	-	högskolestyrelsen: anslag utbildning KU-nämnden: anslag konstnärligt utvecklingsarbete
Örebro universitet	-	universitetsstyrelse: anslag utbildning ¹⁰ fakultetsnämnd: anslag för forskning
Kungl. Tekniska högskolan	-	rektor
Luleå tekniska universitet	-	rektor
Försvarshögskolan	-	rektor
Högskolan Dalarna	-	rektor
Högskolan Kristianstad	-	rektor
Högskolan Väst	-	rektor
Mälardalens högskola	-	rektor
Södertörns högskola	-	rektor
Kungl. Musikhögskolan	-	rektor
Chalmers tekniska högskola	-	rektor
Handelshögskolan i Stockholm	-	rektor
Karolinska institutet	-	verksamhetsstyrelser (styrelserna fördelas medel av rektor)
Högskolan i Halmstad	-	forsknings- och utbildningsnämnden

I flertalet fall beslutar den högsta organisatoriska nivån om tilldelningen av medel till den nivå som organisatoriskt är närmast underordnad, dvs. styrelsen beslutar om fördelningen av medel till fakultetsnivån, och fakultetsnivå beslutar oftast om fördelningen av medel till institutionsnivån etc. Däremot finns viss variation i frågan om det är styrelsen eller rektor som beslutar.

¹⁰ Universitetsstyrelsen fattar beslut om forskningsanslagets fördelning mellan fakultetsnämnderna. Universitetsstyrelsen beslutar om utbildningsanslagets fördelning till institutionerna (obs. att utbildningsanslaget inte passerar fakultetsnämnderna).

Av tabell 7.3 framgår att lärosätets styrelse fördelar medel direkt till fakulteterna vid elva lärosäten. Vid dessa lärosäten fördelas sedan resurserna vidare till institutioner av fakultetsnämnd (vd/dean vid Högskolan i Jönköping). Vid Uppsala universitet och Stockholms universitet beslutar områdesnämnden om resursfördelning till fakulteterna. Det är dessförinnan universitetsstyrelserna som beslutar om medel till områdesnämnderna. Områdesnämnderna vid Uppsala universitet ska enligt universitetets arbetsordning lämna underlag inför konsistoriets beslut om fördelning av resurser mellan områdena.

Vid cirka hälften (16 stycken) av de undersökta lärosätena är det styrelsen som beslutar om resursfördelning till den första organisatoriska enheten för verksamheten, dvs. fakultet eller institution. Vid ungefär lika många (14 stycken) är det rektor som beslutar om medel till den första organisatoriska enheten för verksamheten.

Vid Blekinge tekniska högskola och Malmö högskola beslutar rektor om fördelning av resurser till fakulteter inom högskolestyrelsens ramar. Vid Stockholms konstnärliga högskola beslutar rektor om fördelning av resurser till skolor inom lärosätet inom högskolestyrelsens ramar¹¹. Dessa skolor kan sägas motsvara fakulteter.

Vid tre lärosäten – Malmö högskola, Stockholms konstnärliga högskola och Högskolan i Jönköping – är det dekan/motsvarande som beslutar om medel till institutioner.

Att föreslå resursfördelning

Utredningen har även undersökt vilket organ som lämnar förslag om resursfördelning till institution eller motsvarande. Av sammanställningen, som återfinns i bilaga 6, framgår att det ofta finns olika typer av beredningsorgan kopplade till fakultetsnämnd inför beslut om fördelning av resurser till institutioner.¹² I beredningsprocesserna

¹¹ Att rektor beslutar om resursfördelningen inom styrelsens ramar kan exempelvis innebära att styrelsen fattat ett beslut om den övergripande resursfördelningen till rektor, verksamheten och verksamhetsstödet. Därefter fattar rektor beslut om den vidare fördelningen till verksamheten, dvs. fördelningen mellan fakulteter och/eller institutioner.

¹² Vid flera lärosäten finns endast beskrivet i styrdokumentet hur det går till vid en av fakulteterna. Det innebär inte att det alltid går till på samma sätt vid andra fakulteter. Eftersom frågan inte finns beskriven i samtliga lärosätens styrdokument innefattar tabellen 24 av de 34 lärosätena.

tas underlag och förslag till fördelning upp från institutionerna. Vid Lunds universitet finns en stor variation mellan fakulteterna i hur frågan hanteras, men förslag avges vanligen formellt av dekanen. Vid Örebro universitet och Blekinge tekniska högskola är det dekanen som lämnar förslag inför rektors beslut om resursfördelning till institutionerna. Endast vid ett fåtal lärosäten (6 stycken) lämnar institutionsledningen förslag inför formellt beslut om fördelning av resurser till institutioner. Vid Mälardalens högskola lämnas förslag om resursfördelning till institutionerna från biträdande förvaltningschef/ekonomichef tillsammans med akademicheferna (dvs. motsvarande institutionsledningen).

Vid Karolinska institutet lämnar verksamhetsstyrelserna (motsv. fakultetsnämnder) förslag om resursfördelning till institutionerna och efter det att universitetsstyrelsen (konsistoriet) har beslutat om en ram fördelar verksamhetsstyrelserna medel till institutionerna.

Endast vid tre lärosäten finns det beskrivet i styrdokumentet vilken beslutsfattare eller vilket organ som lämnar förslag om resursfördelning till fakulteter eller motsvarande. Vid Sveriges lantbruksuniversitet lämnar den centrala utbildningsnämnden förslag till rektor som i sin tur lämnar ett förslag till universitetsstyrelsen som beslutar om resursfördelning. Vid Blekinge tekniska högskola ska dekanerna gemensamt föreslå hur det statliga anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå ska fördelas inför rektors beslut. Vid Stockholms konstnärliga högskola föreslår den centrala Forskningsnämnden hur forskningsmedel ska fördelas.

7.3.2 Processer för resursfördelning

Den kompletterande bild som utredningen fått vid möten och intervjuer om hur resursfördelningen fungerar visar på relativt varierade system. Som tabell 7.3 åskådliggjorde skiljer det sig mellan lärosätena om det är styrelsen eller rektor som fördelar medel till verksamheten. Som nämndes inledningsvis ska lärosätets styrelse besluta i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna. Hur handlingsutrymmet därefter varierar för den enskilda beslutsfattaren eller nämndorganisationen som beslutar om resursfördelning (inom av styrelsen givna ramar) har utredningen diskuterat vid de genomförda intervjuerna.

Vid de äldre universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm går resursfördelningen från universitetsstyrelsen till områdesnämnd/fakultetsnämnd. Styrelsen kan även fördela medel till rektor för olika strategiska satsningar. Vid Uppsala universitet baseras fördelningen till områdena på universitetets verksamhetsplan, sedan fattar områdena beslut om egna verksamhetsplaner utifrån vilka vidarefördelningen sker. Bakgrunden till att en stor del av lärosätena fördelar resurser direkt till fakultetsnämnd grundar sig sannolikt i att riksdag och regering tidigare fördelade medel till lärosätena direkt till respektive fakultet, så kallade fakultetsmedel.¹³

Vid relativt många lärosäten där fakultetsnämnden delegerats rätten att fördela resurser upplever fakultetsledningen trots allt att det sällan finns utrymme för strategiska satsningar. Bakgrunden är bland annat att resursfördelningen ofta följer tidigare års fördelningsprinciper som är svåra att förändra.

Givetvis behöver det finnas en kontinuitet i verksamheten och resursfördelningen bör vara delvis förutsägbar, men det är ett problem om denna förutsägbarhet baserar sig på att tidigare års fördelningsprinciper tillämpas år efter år. Organisationer i allmänhet, och naturligtvis även universitet och högskolor, behöver förmåga att medvetet prioritera resurser i relation till verksamhetens mål. Det är därför viktigt att lärosätena diskuterar, tydliggör och utvärderar gällande fördelningsprinciper.

Det begränsade handlingsutrymmet för strategiska satsningar på fakultets- och institutionsnivå handlar även om att basanslaget för forskning och forskarutbildning, som vi diskuterade i kapitel 6, ofta är uppbundet i samfinansiering. Vad gäller ledningsorganens mandat är det tydligt att även i de fall där fakultetsnämnden formellt beslutar om resurserna så har i praktiken dekanen, i egenskap av ordförande i nämnden, ofta det reella inflytandet över beslutet.

I sammanhanget behöver även prefekternas erfarenheter belysas. Flera prefekter, vid lärosäten där fakultetsnämnden fördelar resurser, hävdar att det är svårt för prefekterna att utveckla institutionen på ett strategiskt vis då medlen redan är fördelade av fakultetsnämnden. Vid ett lärosäte menade prefekterna att fakultetsnämnden inte tog ett strategiskt ansvar utan "osthyvlade" vid nedskärningar i stället för att prioritera. Detta gav prefekterna ett litet utrymme till att genomföra

¹³ Se diskussion om detta i kapitel 3, avsnitt 3.2.

egna utvecklingsinsatser inom institutionen. Prefekterna menade att problemet primärt låg i att fakultetsnämnden saknade en tydlig strategisk vision, vilket gjorde att resursfördelningen löpte på enligt "tradition".

Vid institutionerna upplever således ofta prefekterna att det reella utrymmet för styrning av verksamheten är mycket begränsat. I jämförelse med en professor som tilldelats mycket externa medel kan prefekten ha mindre resurser att förfoga över vad gäller exempelvis olika utvecklingsinsatser för medarbetarna vid institutionen. Detta har inte primärt att göra med institutionens styrform, institutionsstyrelse eller prefektstyre, utan kan gälla även vid institutioner där prefekten tilldelats all formell beslutanderätt. Trots den formella beslutanderätten över resurserna upplever prefekterna att den strategiska avvägningen som gjorts på överordnad nivå lämnar litet utrymme för proaktiv styrning på institutionsnivån. En forskningsledare som utredningen talat med beskrev det som att "prefekten kan inte utlinjera verksamheten".

Det finns en stor variation mellan lärosätena vad gäller hur involverad rektor är i institutionernas verksamhet och ekonomi. Vid ett par lärosäten har rektor varje år "dialog" med institutionsledningen om institutionens utveckling. Inför samtalen kan medarbetarna vid institutionen lämna inspel till institutionsledningen om vilka frågor som bör behandlas. Rektor blir därmed mycket väl insatt i varje institutions utveckling. Vid dessa samtal diskuteras institutionens framtida planer i relation till hela lärosätets resursfördelning. Dialogerna förs på löpande basis, ibland två gånger om året, ibland varje kvartal, ofta kopplat till hur budgetprocessen är utformad. Denna typ av löpande avstämningar mellan rektor och prefekt förekommer vid högskolor och vid de yngre universiteten. De erfarenheter som utredningen tagit del av från denna typ av uppföljningar är mycket positiva, både från lärosätesledningen och från institutionsledningen. Förekomsten är delvis kopplad till lärosätets storlek, organisationsstruktur och antalet institutioner/motsvarande. Vid de äldre universiteten med många institutioner är det givetvis svårt att få till stånd denna typ av uppföljningar. Ansvar kan därför delegeras till vicerektor och/eller dekan.

Vid de två stiftelsehögskolorna samt vid Handelshögskolan i Stockholm har rektor en mer central funktion för resursfördelningen än vid övriga lärosäten. Detta beror huvudsakligen på dessa lärosätens

stiftelseform där rektor har motsvarande funktion som en verkställande direktör.

7.3.3 Särskilda medel som fördelas av nämnder

Vid flera lärosäten finns det angivet i styrdokumentet att nämnder har särskilda medel att fördela vidare för exempelvis strategiska satsningar för forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete. Detta sammanfattas i tabell 7.4 nedan.¹⁴

Tabell 7.4 Nämnder med särskilda medel att fördela vidare

Lärosätena anges i ordning som följer av högskoleförordningens bilaga 1.

Lärosäte	Särskilda resurser till nämnder att fördela vidare
Lunds universitet	Centrala nämnder (Utbildningsnämnden och Forskningsnämnden) fördelar medel för universitetsgemensamma satsningar.
Göteborgs universitet	Utbildningsnämnden (centralt organ) har att fördela medel för vissa satsningar utifrån ramar som satts av universitetsstyrelsen.
Stockholms universitet	Samordningsgruppen för lärarutbildningar förfogar över egen budget liksom Centrum för universitetslärarutbildning (ej angivet som strategiska medel).
Karolinska Institutet	Verksamhetsstyrelserna kan inom respektive budgetram besluta om strategiska satsningar.
Linnéuniversitetet	Rektors kommittéer kan fördela vissa strategiska medel.
Sveriges lantbruksuniversitet	Utbildningsnämnden (centralt organ) lämnar förslag till rektor om utbildningsuppdrag och årlig fördelning av anslag till fakultetsnämnder och om det antal studenter som ska antas samt till utbudet av fristående kurser.
Högskolan i Borås	Forsknings- och utbildningsnämnden har medel för högskolegemensamma doktorandkurser (350 000 kr/år).
Högskolan i Gävle	Den centrala Forskningsnämnden beslutar om fördelning av de forskningsmedel som nämnden disponerar.
Högskolan i Halmstad	I särskilda fall kan Forsknings- och utbildningsnämnden få uppdrag från rektor att fördela medel för ex. strategiska satsningar till utveckling av utbildning.

¹⁴ Eftersom uppgifterna inte återfinns i samtliga lärosätens styrdokument innefattar tabellen endast de lärosäten där uppgiften finns att hämta i styrdokument samt de lärosäten som kompletterat med uppgiften i samband med faktagransking av tabellerna. Det kan således finnas organ som fördelar särskilda medel vid de lärosäten som inte inkluderas i tabellen.

Lärosäte	Särskilda resurser till nämnder att fördela vidare
Högskolan Kristianstad	Forskningsnämnden kan dela ut vissa medel till forskningsresor, konferenser etc.
Högskolan Väst	Forsknings- och forskarutbildningsnämnden beslutar om fördelning av medel för övergripande ändamål för utbildning på forskarnivå i överensstämmelse med av rektor fattade beslut.
Stockholms konstnärliga högskola	De lokala utbildningsnämnderna vid DOCH, OHS och StDH (motsv. fakultetsnämnder) har medel att fördela för satsningar inom konstnärlig forskning.
Chalmers tekniska högskola	Vicerektor för styrkeområden fördelar medel för strategiska forskningsområden (s.k. SFO-medel).
Handelshögskolan i Stockholm	<i>Research Board</i> fördelar medel till forskningsprojekt från tillgängliga fonder.

Tabell 7.4 visar att det vid relativt många universitet och högskolor finns nämnder med särskilda medel att fördela vidare. Vissa av dessa nämnder, såsom de centrala nämnderna vid Lunds universitet, är sidoställda linjeorganisationen och ligger direkt kopplade till rektor och övrig ledning. Syftet med vissa av dessa nämnder är att skapa ett organ med en lärosätesövergripande funktion för verksamheter som exempelvis spänner över flera områden, fakulteter eller institutioner.

Efter samtal och intervjuer har vi även fått uppfattningen att vissa av dessa centralt placerade organ är inrättade dels för att få till stånd ett kollegialt organ som inte enbart ser till en enskild fakultets behov, dels för att skapa ett kollegialt organ med närmare koppling till rektor. Syftet är således att skapa ett organ med visst mandat att fördela resurser vilket ska se till hela lärosätets behov ur ett strategiskt perspektiv.¹⁵

7.3.4 Strategiska medel

Enkätundersökningen visar även på variationer vad gäller i vilken utsträckning rektor disponerar medel för strategiska satsningar. Bilden har förstärkts vid våra lärosätesbesök där det blivit tydligt att attityderna till om rektor ska tilldelas medel för strategiska satsningar varierar. Vidare finns en stor variation i de summor som

¹⁵ Se vidare diskussion kring denna typ av centralt placerade organ i kapitel 6, avsnitt 6.5.

i så fall avsätts. Satt i relation till lärosätenas storlek tycks summan för rektors strategiska satsningar vanligen vara mindre vid de stora universiteten än vid övriga lärosäten. Vi har sett exempel på lärosäten där rektors strategiska medel omfattar cirka 100 miljoner kronor per år och lärosäten där motsvarande belopp är cirka 2 miljoner per år.

Vid flera universitet och högskolor anses det vara en självklarhet att rektor disponerar medel för att möjliggöra strategiska satsningar. Vid de lärosäten där det i stället ifrågasätts huruvida rektor ska ha medel för strategiska satsningar är meningen vanligtvis att resurserna i stället helt ska fördelas mellan fakulteterna/institutionerna samt att det skapar en otydlighet i systemet om rektor parallellt med fakulteterna fördelar medel direkt till institutioner eller forskargrupper. Utredningen har förståelse för argumentet att det kan uppstå parallella styrsystem för resursfördelning om rektor fördelar strategiska medel till olika verksamheter samtidigt som fakultetsnämnden och/eller institutionsledningen fördelar medel till verksamheten. Samtidigt är det helt rimligt att rektor för ett universitet eller en högskola ges ekonomiska förutsättningar för att stärka/prioritera särskilda områden och på så vis styra verksamhetens inriktning. Det hela handlar snarare om vilka interna system som finns för förankring av de strategiska satsningarna. Finns fungerande forum där fakultetsledning och/eller institutionsledning träffar rektor och diskuterar kriterierna för tilldelning av strategiska medel så bör risken för suboptimala parallella system vara liten. Vidare behöver rektor förfoga över resurser som kan behövas i förhandlingar med externa intressenter och finansiärer. Ett lärosäte vars rektor i sådana förhandlingar tvingas meddela att han eller hon först måste konsultera styrelsen eller lärosätet internt har ett mycket dåligt förhandlingsläge.

7.3.5 Utredningens bedömning

Det är viktigt att universitet och högskolor utarbetar principer för den interna resursfördelningen. Ledningsfunktionerna behöver kunna prioritera delar av verksamheten, även finansiellt. En vanlig huvudprincip är att utgå från föregående års fördelning och fördela tillgängliga nya medel i proportion till denna tidigare fördelning.

En hypotetisk helt motsatt princip innebär att föregående års fördelning ignoreras, dvs. fördelningen utgår från en nollnivå. De totala resurserna fördelas i stället helt och hållet i relation till hur de kan anses bidra till att på bästa sätt uppnå verksamhetens samlade målsättning.¹⁶

Givetvis behöver det finnas en kontinuitet i verksamheten och resursfördelningen måste vara åtminstone delvis förutsägbar, så det bör vara någon form av kombination av dessa båda alternativa principer. Hur detta ska gå till i praktiken är förvisso ingen lätt sak men det är nödvändigt att lärosätena utvecklar principerna för resursfördelningen om den ska kunna bidra till att verksamhetens mål uppnås. Exempelvis bör resursfördelningen kopplas till lärosätets interna kvalitetsgranskning och till eventuella genomförda utvärderingar, vare sig det rör sig om att satsa resurser på att stärka svaga områden eller premiera starka områden. En resursfördelning som görs enbart efter en för lärosätet traditionell fördelningsmodell riskerar även att befästa eventuella svårigheter med att förändra ej ändamålsenliga organisationsstrukturer (vilket beskrevs i föregående avsnitt).

Det finns ett allmänt motstånd mot att avsätta strategiska resurser till linjeorganisationens ledare. Att rektor ska förfoga över en viss pott för strategiska satsningar är delvis accepterat även om beloppen varierar stort. Det är dock mindre vanligt att resurser avsätts till dekanernas strategiska satsningar och ovanligt att prefekterna förfogar över sådana resurser. Förklaringen ligger delvis i att det finns ett tryck från lärar- och forskarkollegiet att resurserna, framför allt basanslaget, så långt möjligt ograverat ska fördelas till forskarna. Utredningen menar emellertid att det är nödvändigt att avsätta vissa resurser till de akademiska ledarnas förfogande om de ska kunna fullgöra sitt uppdrag om en akademisk ledning och utveckling av verksamheten.

¹⁶ Inom organisations- och budgeteringsteori kallas dessa alternativ ibland inkrementell respektive *zero-based* budgetering.

Förslag

Resursfördelning - utredningen föreslår:

- att universitet och högskolor utformar tydliga principer för och följer upp den interna resursfördelningen
- att resurser avsätts till de akademiska ledarnas förfogande, inte enbart till rektor utan även till dekaner och prefekter.

7.4 Rekryteringar

Rekryteringar avgör på många sätt verksamhetens långsiktiga utveckling. Kompetensförsörjning och rekryteringsprocesser är således centrala för universitet och högskolor. Humankapitalet – lärares och forskares kompetens och intellektuella initiativförmåga – är helt avgörande för vad som uppnås inom kunskapsintensiva organisationer. Lärares och forskares frihet att i stor utsträckning välja inriktningen på verksamheten gör det svårt – och olämpligt – att styra dessa delar av deras yrkesutövande. Ett tillfälle då ledningen kan påverka inriktningen på den kommande verksamheten är därför vid rekryteringen, då kandidater som har önskad kompetens och inriktning kan värvas.

Utredningen har därför undersökt vilket ledningsorgan som beslutar i olika frågor kopplat till strategiska rekryteringar. Av intresse är även hur frågorna bereds. De lärarkategorier som har kartlagts är professor och lektor.

Frågor i kartläggningen av rekryteringar var följande:

- Vilket organ lämnar förslag om utlysning av anställning som professor?
- Vilket organ lämnar förslag om utlysning av anställning som lektor?
- Vilket organ lämnar förslag till beslut om anställning av professor?
- Vilket organ lämnar förslag till beslut om anställning av lektor?
- Vilket organ beslutar om anställning av lektor?¹⁷

¹⁷ Frågan om vem som beslutar om anställning av professor behöver inte kartläggas eftersom det enligt högskoleförordningen är rektor och inte får delegeras.

Vid möten och intervjuer har bilden kompletterats med diskussioner om hur förutsättningarna för rekryteringar ser ut och vilka orsakerna är då man lyckats respektive misslyckats med strategiska rekryteringar.

7.4.1 Anställning av professor

I tabell 7.5 nedan visas vilket organ som fattar beslut som rör anställning som professor. Kolumn två, *Föreslå utlysning av tjänst som professor*, visar vilket organ som föreslår att en anställning som professor ska utlysas. Kolumn tre, *Besluta om utlysning av tjänst som professor*, visar vilket organ som beslutar om utlysning av tjänst som professor. Kolumn tre och fyra visar vilket organ som föreslår, respektive beslutar om anställningsprofil. Av särskilt intresse är vilket organ som beslutar om ämnesområdet för anställningen.

I styrdokumentet görs det oftast inte skillnad på om en anställning ska inrättas eller utlysas, dvs. om en ny anställning inrättas eller om det handlar om återbesättning. Ifall lärosätet gör skillnad på detta i styrdokumentet så skrivs det ut i tabellerna nedan.

Tabell 7.5 Beslutsbefogenheter som rör anställning av professor

Ej färglagda rutor redovisar olika typer av anställningsnämnder eller rekryteringskommittéer (för färgkodning se figur 7.1). Rutor som är helt tomma visar att uppgift saknas. Lärosätena anges i ordning som följer av högskoleförordningens bilaga 1

Lärosäte	Föreslå utlysning av tjänst som professor	Besluta om utlysning av tjänst som professor	Föreslå anställningsprofil	Besluta om anställningsprofil
Uppsala universitet	områdesnämnd (om fakultetsnämnder finns ska områdesnämnden samordna deras förslag). Till områdesnämnden kan förslag komma från institutionsstyrelse.	rektor beslutar om att inrätta tjänst som professor utlysning görs av områdesnämnd/fakultetsnämnd	prefekt	områdes-/fakultetsnämnd efter samråd med rektor

Lärosäte	Föreslå utlysning av tjänst som professor	Besluta om utlysning av tjänst som professor	Föreslå anställningsprofil	Besluta om anställningsprofil
Lunds universitet	fakultetsstyrelsen delegerar vid vissa fakulteter till fakultetsstyrelsens arbetsutskott, institutionsstyrelse, prefekt eller dekan.	rektor		rektor
Göteborgs universitet	prefekt	fakultetsstyrelse	prefekt	fakultetsstyrelse
Stockholms universitet	institutionsstyrelse	fakultetsnämnd	institutionsstyrelse	fakultetsnämnd
Umeå universitet	prefekt	dekan	dekan	rektor
Linköpings universitet	institutionsstyrelse	fakultetsstyrelse anställningsnämnd	dekan (ämnesområde) anställningsnämnd	fakultetsstyrelse/ områdesstyrelse
Karolinska institutet	prefekt & verksamhetsstyrelser kan initiera s.k. strategiska rekryteringar	Verksamhetsstyrelsen för forskning (delegerat till rekryteringsutskottet)	rekryteringsgrupp	Verksamhetsstyrelsen för forskning (delegerat till rekryteringsutskottet).
Kungl. Tekniska högskolan	skolchef	rektor	skolchef	anställningsutskott
Luleå tekniska universitet	prefekt	rektor	fakultetsnämnd	rektor
Karlstads universitet	dekan	rektor	prefekt	dekan
Linné-universitetet	dekan	dekan efter samråd med rektor	dekan efter samråd med rektor	fakultetsstyrelse efter samråd med rektor
Örebro universitet	prefekt, efter samråd med dekan	rektor	prefekt	fakultetsnämnd
Mitt-universitetet	avdelning eller fakultetsnämnd	fakultetsnämnd		fakultetsnämnd

Lärosäte	Föreslå utlysning av tjänst som professor	Besluta om utlysning av tjänst som professor	Föreslå anställningsprofil	Besluta om anställningsprofil
Sveriges lantbruksuniversitet	prefekt	fakultetsnämnd	prefekt	fakultetsnämnd efter att ha inhämtat rektors synpunkter på ämnesbeskrivning
Blekinge tekniska högskola	prefekt	rektor i samråd med dekan	prefekt i samråd med dekan	rekryteringskommitté
Försvarshögskolan	institutionschef i samråd med ämnesråd	rektor (institutionschef fattar beslut efter godkännande av rektor)	forsknings- och utbildningsnämnd	rektor
Gymnastik- och idrotts-högskolan	centrala nämnder, Beredningsrådet för anställnings-ärenden prefekt och rektor	rektor efter yttrande från centrala nämnder	Beredningsrådet för anställnings-ärenden	rektor
Högskolan i Borås	akademichef	rektor	akademichef	rektor efter samråd med berörd institution
Högskolan Dalarna	akademichef	rektor	akademichef	rektor
Högskolan i Gävle	akademichef	högskolestyrelse	akademichef	anställningsnämnd
Högskolan i Halmstad	sektionsråd	rektor	sektionsråd	rektor
Högskolan Kristianstad	sektionschef	rektor		
Högskolan i Skövde	prefekt	rektor	rekryteringsgrupp	rektor
Högskolan Väst	verksamhetsföreträdare	prefekt	prefekt	prefekt
Malmö högskola	prefekt	dekan	prefekt	dekan
Mälardalens högskola	akademichef	rektor	akademichef i samarbete med ordförande i rekryteringskommitté	rektor

Lärosäte	Föreslå utlysning av tjänst som professor	Besluta om utlysning av tjänst som professor	Föreslå anställningsprofil	Besluta om anställningsprofil
Södertörns högskola	prefekt	rektor	prefekt i samråd med avdelningsföreståndare, företrädare för ämnet samt eventuellt andra företrädare för verksamheten och Personalavdelningen	rekryteringskommitté
Konstfack	prefekt	rektor	prefekt i samråd med ämnesråd	nämnd för konstnärligt utvecklingsarbete lärarförslagsnämnd (behörighet och bedömningsgrunder)
Kungl. Konst-högskolan	Utbildnings- och forskningsnämnden	rektor	Utbildnings- och forskningsnämnden	rektor
Kungl. Musik-högskolan	prefekt	högskolestyrelse	prefekt	rektor
Stockholms konstnärliga högskola	prefekt/forskningsledare/vice rektor	vicerektor	prefekt/vicerektor	Forskningsnämnden
Chalmers tekniska högskola	prefekt	prorektor	prefekt	Anställningskommittén (central)
Handels-högskolan i Stockholm	<i>Faculty and Program Board</i>	högskolestyrelse	institutionschef	<i>Faculty and Program Board</i>

Av tabellens många olika färgkombinationer framträder en bild av att flera olika funktioner är involverade i samband med anställning av professor vid ett och samma lärosäte. Processerna ser olika ut vid olika

lärosäten och organen som är involverade benämns olika. Sammantaget framstår det som en varierande bild.¹⁸

Av tabellen framgår att det delvis varierar vilket organ som föreslår att tjänst som professor bör utlysas. Vid en majoritet av lärosätena, 20 stycken, är det prefekt eller motsvarande beslutsfattare som föreslår att en tjänst som professor ska utlysas. Vid ytterligare tre lärosäten har prefekt förslagsrätt, men vid dessa lärosäten kan även andra beslutsfattare eller organ föreslå en utlysning. Vid ytterligare tre lärosäten föreslås utlysningen av institutionsstyrelse. Detta innebär att sammantaget är institutionsnivån förslagsställare vid 26 universitet och högskolor som ingår i sammanställningen. Till gruppen kan även Lunds universitet läggas eftersom fakultetsstyrelserna i många fall delegerat vidare förslagsrätten. Vad gäller anställningsprofil för tjänst som professor lämnas förslag från institutionsnivån vid sammanlagt 21 lärosäten.

Vid Umeå universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet och Malmö högskola har dekanen en central funktion i processen som förslagsställare och/eller beslutsfattare. Värt att särskilt notera är att institutionsnivån varken är involverad i förslag eller beslut vid Linnéuniversitetet.

Vid Uppsala universitet, Göteborgs universitet och Stockholms universitet lämnas förslagen om utlysning och om anställningsprofil av institutionsnivån och beslut fattas av fakultetsnivån. Vid Uppsala universitet beslutar dock rektor om att inrätta tjänst som professor i så kallade professorsprogram men själva utlysningen av tjänsterna beslutas av områdesnämnd eller fakultetsnämnd.

Den övergripande bilden visar således att vid en majoritet av lärosätena föreslås utlysning och anställningsprofil för anställning som professor av institutionsnivån. Det varierar om beslut om utlysning och anställningsprofil sedan fattas av rektor eller fakultetsnämnd. Vid tio lärosäten beslutar rektor både om utlysning och om anställningsprofil. De flesta av dessa lärosäten utgörs av högskolor men även Lunds universitet och Luleå tekniska universitet ingår i gruppen. Vid drygt hälften av alla universitet och högskolor är det rektor som beslutar om att en anställning som professor ska utlysas och vid

¹⁸ De klassificeringar och uppgifter som finns i tabellen har kontrollerats av universiteten och högskolorna själva och vi hoppas därför att tabellen ger en så korrekt bild som möjligt av hur förslags- och beslutsstrukturen för frågan ser ut.

knappt hälften så beslutar rektor om anställningsprofilen. Vid sju lärosäten (endast universitet) beslutar fakultetsnämnd om att en anställning som professor ska utlysas och vid tolv lärosäten beslutar fakultetsnämnd om anställningsprofilen.

Den vanligaste processen vid de nyare högskolorna är att förslag om utlysning och anställningsprofil kommer från institutionsnivån varpå rektor fattar beslut i frågorna.

Högskolan i Gävle, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm och Handelshögskolan i Stockholm utmärker sig genom att det är högskolestyrelsen som beslutar om utlysning av tjänst som professor. Detta är intressant eftersom högskolorna därmed har definierat frågorna som av så pass principiell karaktär att de ska beslutas av styrelsen.

Vid Karolinska institutet beslutar generellt prefekt om anställningsprofil men konsistoriet eller verksamhetsstyrelserna kan besluta om anställningsprofil vid särskilda strategiska rekryteringar.

Som flera respondenter under arbetet med sammanställningen påpekat så är det självfallet så att den som föreslår att en anställning ska utlysas i sin tur ofta har fått förslaget från andra anställda. Om prefekt föreslår rektor att en tjänst som professor ska utlysas har detta i regel diskuterats vid institutionen eller motsvarande enhet på olika sätt.

Den övergripande bilden vad gäller processen fram till beslut om anställning av professor ger således intrycket att det är relativt lika vad gäller vilket organ som föreslår utlysning och anställningsprofil. Dessa förslag kommer generellt från institutionsnivån, framför allt vad gäller förslaget om utlysning av professor, men även vad gäller förslag om anställningsprofil. Det finns en större variation vad gäller vilket organ som beslutar om utlysningen och anställningsprofilen. Framst varierar det om beslutet fattas av rektor eller fakultetsnämnd.

7.4.2 Anställning av lektor

Utredningen har även kartlagt hur beslut om rekrytering av lektor fattas. Av sammanställningen, som redovisas i tabell 2 i bilaga 6, framgår att vid en majoritet av lärosätena *föreslår* prefekt att tjänst som lektor ska utlysas. Vid resterande lärosäten avger institutions-

styrelsen förslag.¹⁹ Det innebär att förslag om utlysning kommer från institutionsnivån vid i princip alla lärosäten.

Det varierar huruvida delegationen till institutionsnivån går direkt från rektor eller genom fakultetsnämnd, alternativt dekan. Vid Uppsala universitet och Lunds universitet är frågor som rör anställning av lektor delegerade till fakultetsnämnder som därefter har delegerat vissa beslutsbefogenheter vidare till olika beslutsfattare beroende på fakultet. När det gäller att föreslå utlysning av anställning som lektor är det prefekt och/eller institutionsstyrelsens uppgift vid olika fakulteter vid de två universiteten.

Umeå universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet och Malmö högskola har alla likartade beslutsprocesser där förslagen om utlysning och anställningsprofil kommer från institution och beslut i frågorna, samt om anställning, fattas av dekan. Gymnastik- och idrottshögskolan utmärker sig genom att tydligt skriva ut en rad olika organ som kan föreslå utlysning av lektorat - centrala nämnder, Beredningsrådet för anställningsärenden, prefekt och rektor.

Vid majoriteten av lärosätena *beslutar* linjechefer, dvs. rektor (12 stycken), dekan (7 stycken) eller prefekt (7 stycken), om utlysning av anställning som lektor. Vid sju lärosäten beslutar fakultetsnämnd om utlysning av lektorat.

När det gäller anställningsprofil för lektor så beslutas den av rektor vid tre högskolor, av dekan vid sex lärosäten, av prefekt vid fyra och fakultetsnämnd vid nio lärosäten. Anställningsprofil beslutas av lärarförslagsnämnder alternativt ordförande för en sådan nämnd vid elva lärosäten.

Den övergripande bilden av processen inför beslut om anställning av lektor visar att förslag om utlysning och anställningsprofil generellt kommer från institutionsnivån. Det finns däremot en stor variation vad gäller vilken beslutsfattare som fastställer anställningsprofilen. Vidare varierar det tydligt vad gäller vem som beslutar om anställning av lektor. I tabellen 7.6 nedan framgår vem som beslutar om att anställa lektor. Här ser vi en tydlig skillnad där universiteten tillsammans med några högskolor delegerat beslutet till dekan eller prefekt. Av de lärosäten där rektor fattar beslut är samtliga, med undantag från ett, högskolor.

¹⁹ Vid Kungl. Konsthögskolan avger Utbildnings- och forskningsnämnden (motsv. fakultetsnämnd) förslag. Vid Högskolan i Skövde och Högskolan Väst avges förslag av avdelningschef (dvs. chef underordnad prefekt/motsv.) respektive verksamhetsföreträdare.

Tabell 7.6 Ledningsorgan som fattar beslut om anställning av lektor

Fattar beslut om anställning av lektor	Lärosäte
prefekt	1. Uppsala universitet
	2. Göteborgs universitet
	3. Karolinska institutet
	4. Kungl. Tekniska högskolan (skolchef)
	5. Luleå tekniska universitet
	6. Högskolan i Borås
	7. Högskolan Väst
	8. Mälardalens högskola (akademichef)
	9. Chalmers tekniska högskola
	10. Sveriges lantbruksuniversitet (efter dekanens medgivande)
dekan	1. Lunds universitet
	2. Stockholms universitet
	3. Umeå universitet
	5. Linnéuniversitetet
	6. Karlstads universitet
	7. Mittuniversitetet
	8. Malmö högskola
rektor	1. Örebro universitet
	2. Försvarshögskolan
	3. Gymnastik- och idrottshögskolan
	4. Högskolan Dalarna
	5. Högskolan i Gävle
	6. Högskolan Kristianstad
	7. Blekinge tekniska högskola
	8. Högskolan i Halmstad
	9. Södertörns högskola
	10. Konstfack
	11. Kungl. Musikhögskolan
	12. Kungl. Konsthögskolan
	13. Stockholms konstnärliga högskola
prefekt eller rektor om prefekt ingått i rekryteringsgrupp	1. Högskolan i Skövde
HR-direktör ²⁰	1. Linköpings universitet

²⁰ Detta ska dock inte tolkas som att administrationen har en särställning vid Linköpings universitet jämfört med andra lärosäten. Som framgår av tabell 2 i bilaga 6 ingår institutionsstyrelse och fakultetsstyrelse i processen fram till beslut om anställning av lektor.

7.4.3 Lärarförslagsnämnder

I redogörelsen om anställningsprocesser för professor och lektor behöver även lärarförslagsnämnder ingå. Vid alla lärosäten föreslår en lärarförslagsnämnd eller dess ordförande vilken person som bör anställas som professor eller lektor. Vid vissa lärosäten lämnar lärarförslagsnämnden sitt förslag till en beslutsfattare, eller till ett organ som i sin tur lämnar förslag till den som beslutar om anställning. Att lärarförslagsnämnden lämnar sitt förslag till det organ som i sin tur föreslår vem som ska anställas görs sannolikt vid flera lärosäten även om det inte framgår av styrdokumentet.

I tabell 3 i bilaga 6 beskrivs vilka lärarförslagsnämnder det finns vid lärosätena. Av tabellen framgår att det finns allt mellan 1 och cirka 10 permanenta lärarförslagsnämnder vid lärosätena. Vid ett par högskolor utses rekryteringskommittéer för varje anställningsprocess. Vid cirka ett dussin lärosäten ansvarar fakultetsnämnd för lärarförslagsnämndernas arbete genom att lärarförslagsnämnderna är underställda fakultetsnämnden. Vid sex lärosäten är lärarförslagsnämnderna direkt underställda rektor. Vid ytterligare fyra lärosäten - Blekinge tekniska högskola, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet och Malmö högskola - är dekan ansvarig för lärarförslagsnämnderna. Vid Linköpings universitet finns en central anställningsnämnd som är underställd rektor samtidigt som det finns anställningsnämnder som är underställda fakultetsstyrelserna.

Vidare framgår att lärarförslagsnämnderna är centralt placerade vid en majoritet av lärosätena (20 stycken). Även då lärarförslagsnämnderna är placerade centralt kan ledamöter i nämnden vara utsedda av fakultetsnämnd.

Vid cirka en tredjedel av lärosätena anges att det finns rekryteringsgrupper som deltar i beredning av anställningsärenden utöver lärarförslagsnämnder. Sökkommittéer kan till exempel inrättas av prefekt vid Chalmers tekniska högskola med det utskrivna målet att nå breda sökfält.

7.4.4 Rekryteringsfrågornas organisatoriska placering

Som vi har sett av sammanställningen över rekryteringsfrågorna är den övergripande bilden av rekryteringar att det är relativt lika vad gäller hur förslag om utlysning och anställningsprofiler tas fram.

Förslagen kommer generellt från institutionsnivån. Vad gäller beslut om anställningsprofil för professor och lektor och beslut om anställning av lektor så placeras dessa frågor högre i organisationen, med en variation mellan fakultetsnivån och rektor. Intressant är att rektor beslutar om anställningsprofil för professor och anställning av lektor vid cirka ett dussin lärosäten. Frågan är hur pass involverad rektor i praktiken är i dessa frågor. Detta har diskuterats vid de möten och intervjuer som genomförts och den sammantagna bilden är att det finns en stor medvetenhet om hur strategiskt viktiga rekryteringsfrågorna är för lärosätet men det varierar hur pass involverad beslutande organ i praktiken är i rekryteringsfrågorna.

Rektorsnivån

Utifrån en bedömning om rekryteringsfrågornas principiella vikt har rektor i vissa fall valt att behålla beslutsmandatet för frågorna som en signal om frågornas strategiska betydelse. Det innebär inte att rektor sedan i praktiken är involverad i processen mer än vid själva beslutsfattandet. I andra fall har rektor valt att behålla beslutsmandatet för att i praktiken också engagera sig i processen. Detta gäller framför allt i processerna inför beslut om anställning av professor. I dessa fall är rektor således både involverad i processen och fattar de formella besluten. Givetvis är det lättare för en rektor vid ett mindre lärosäte att sätta sig in i frågorna men, enligt vår bedömning är storleken på lärosätet inte avgörande för rektors möjlighet att involvera sig i rekryteringsfrågorna. Vi har sett ett par goda exempel där rektor medverkar i processen på en lämplig nivå och utifrån lärosätets mål och strategier beslutar om anställningsprofilens inriktning och därefter om anställningen. Som exempel kan Luleå tekniska universitet nämnas där rektor inför varje anställning av professor utser en rekryteringsgrupp med uppgift att leda det enskilda rekryteringsärendet.²¹

Att rektor medverkar i rekryteringsprocessen innebär inte att rektor är involverad i hela handläggningsprocessen. Snarare sätter rektor (och ofta övrig ledning) rekryteringsinriktning utifrån en

²¹ Se tabell 3 i bilaga 6.

bedömning om hur lärosätet ska utvecklas och ger förutsättningar för en så lyckad rekrytering som möjligt för att slutligen fatta det formella anställningsbeslutet. Det handlar således om att rektor kommer in på lämplig nivå i ärendena, utan att behöva gå in i handläggningens olika detaljer.

Fakultetsnämnd/fakultetsnivå

För den grupp lärosäten där rektor delegerat beslutsmandatet till fakultetsnämnd har denna ofta bedömts bäst lämpad att ansvara för dessa frågor. Nämnden har vanligtvis ett kvalitetsansvar och ett strategiskt ansvar för verksamhetens utveckling och bör som del i detta ansvara för rekryteringar. Fakulteten ses som den lämpliga nivån att hantera frågorna eftersom den inte är för nära berörd institution, och därmed har bättre förutsättningar att lyfta blicken, men samtidigt tillräckligt nära för att ha en ämnesmässig överblick och förankring.

Utredningen instämmer i denna bedömning och menar att fakultetsnivån ofta är en lämplig nivå för att hantera rekryteringsfrågorna. Dock är vår bild att det varierar hur pass involverad fakultetsledningen i praktiken är i rekryteringsfrågorna i de fall då nämnden har det formella beslutsmandatet. Vid de lärosäten där dekanen har det formella ansvaret för frågorna, såsom vid Umeå universitet och Malmö högskola, är intrycket att dekanen också i praktiken tar det reella ansvaret för frågorna. Ofta ingår fakultetsnämnd eller utskott under nämnden i beredningen av ärendena.

I de fall fakultetsnämnden har det formella beslutmandatet är det inte alltid tydligt hur fakultetsnämndens hantering av rekryteringsfrågor är kopplade till lärosätets övergripande mål- och strategidokument. Vid ett par av de stora universiteten har det framkommit en bild där fakultetsnämnden, trots det formella ansvaret, i praktiken överlåter frågorna till prefekten eller institutionsstyrelsen. Utredningen är kritisk till denna typ av hantering av frågorna eftersom den inte bygger på ett tydliggjort strategiskt ställningstagande till varför en sådan hantering av frågorna är den mest lämpliga. Snarare tycks det vara mer en informell decentralisering där det i slutändan blir otydligt vem som egentligen bär ansvaret för besluten. Sammantaget kan konstateras att de formella beslutsbefogenheterna i dessa fall

inte korrelerar med de informella, vilket riskerar att leda till otydlighet och bristande transparens och ansvarstagande.

Ovanstående problembeskrivning gäller dock inte vid alla lärosäten där fakultetsnivån fattar de formella besluten. Som ett bra exempel kan Mittuniversitetet nämnas. Vid intervjun beskrevs att nyrekryteringar av professorer ofta initieras från universitetsledningen och/eller fakultetsledningen. Det ligger då en strategi bakom förslaget utifrån vilka områden lärosätet vill stärka. Diskussionerna sker vanligen först i fakultetsnämnd om i vilken riktning verksamheten ska utvecklas. När beslut om inriktning fattats kommer frågan om hur man på bästa sätt kan bemanna utifrån den valda inriktningen. Bedömningen om anställningens profil har på så vis gjorts med utgångspunkt i önskad inriktning för verksamheten. Sannolikt bidrar ett sådant förfarande även till ökad möjlighet till att rekrytera lärare och forskare externt.

Institutionsnivån

Vid de lärosäten där frågorna är delegerade till institutionsnivån, i de flesta fall till prefekten, har lärosätet gjort bedömningen att institutionen och prefekten är bäst lämpad att hantera så mycket som möjligt av rekryteringsprocessen. En av anledningarna till detta är att om prefekten ges ett reellt mandat att bemanna institutionen på det vis som han eller hon anser vara mest lämpligt så tilldelas prefekten ett strategiskt handlingsutrymme, vilket är nödvändigt för ett framångrikt akademiskt ledarskap vid institutionen. Bedömningen är således att prefekten ska ha detta mandat för att möjliggöra att institutionen utvecklas.

Den senare bilden återkom även i samtal som utredningen haft med prefekter, forskningsledare och lärare. En prefekt menade att för att prefekten ska kunna leda en institution krävs att han eller hon har ett reellt mandat att rekrytera personal till institutionen. Detta är särskilt avgörande eftersom universitet och högskolor är kunskapsorganisationer och det primära sättet att kunna utveckla verksamheten är genom att rekrytera rätt personal. Utredningen har förståelse för detta synsätt, men menar samtidigt att en förutsättning för att en sådan styrning av institutionen ska vara framgångsrik är att prefekten, i högre grad än i dag, står fri från olika

personliga kopplingar och hänsynstaganden till medarbetarna vid institutionen. Ett sätt att åstadkomma detta är exempelvis genom större organisatoriska enheter och att prefekten, av överordnat organ, fått ett tydligt mandat att utveckla institutionen i en viss inriktning med utgångspunkt i lärosätets övergripande mål. Tyvärr är detta inte alltid fallet. Enligt utredningens uppfattning riskerar prefektens nära relation till medarbetarna relativt ofta att resultera i att utlysningar och tillsättningar snarare utformas med omsorg om enskilda medarbetares möjligheter att konkurrera om anställningarna.

7.4.5 Hanteras rekryteringsfrågor strategiskt?

Strategidokument

Ett vanligt förekommande problem är att kunskapen om innehållet av olika centralt fastställda strategi- och policydokument inte får genomslag i hela organisationen. Det kan exempelvis vara vanligt att en forskningsledare med externa medel, utan koppling till lärosätets övergripande strategi, driver "sin egen" rekryteringsstrategi. Medvetenheten om behovet av en mer sammanhållen styrning och syn på rekryteringsfrågorna tycks dock öka. Som exempel kan Karolinska institutets färdplan för 2014–2018, *Strategi 2018*, nämnas. Där finns en målsättning som styr mot en mer selektiv rekrytering i internationell konkurrens. Det ska gälla såväl på senior som på junior forskarnivå. Målet är att antalet professorer ska bli färre för att kunna ge mer resurser till ett mindre antal. Denna strategi är beslutad av konsistoriet (universitetsstyrelsen) och vår bedömning är att insikterna om målsättningarna i strategin var stor bland samtliga av de personer som utredningen talat med från lärosätet. En annan förändring som skett vid Karolinska institutet är att professorer anställs med finansiering från basanslaget för forskning i stället för att de förväntas finansiera del av lönen själva genom externa forskningsbidrag. Denna förändrade policy har vi iakttagit även vid andra lärosäten, bland annat vid Umeå universitet där samtliga anställningar av professor finansieras genom basanslaget. Det finns ett ökat fokus på lärarnas och forskarnas sociala trygghet genom anställningen. Många menar

också att det är resurskrävande och ineffektivt att så stor del av arbetstiden går åt till att söka forskningsbidrag.

Rekryteringsplan

Som vi tidigare beskrivit finns vid flera lärosäten en tendens att, utifrån den strategiska aspekten, lyfta frågor om rekrytering högre upp i organisationen. Detta har vi iakttagit vid flertalet lärosäten. I princip alla strategidokument behandlar i något avseende rekryteringar. Trots den formella uppdelningen i beslutsstrukturen av vilket organ som lägger förslag och vilket organ som beslutar, är det tydligt att rekryteringar sker genom en rörlig process med förhandling och förankring mellan lärosätets olika nivåer. Generellt har rekryteringsprocesserna en rekryteringsplan eller liknande som utgångspunkt. Det varierar huruvida dessa planer primärt tas fram av institutionsnivån eller fakultetsnivån/fakultetsnämnd. Ett relativt vanligt förfarande är att institutioner och/eller fakulteter årligen inkommer med en rekryteringsplan vilken diskuteras i nämndorganisationen inför beslut av rektor eller styrelse. Vid några lärosäten krävs det att institutionerna presenterar en långsiktig finansieringsplan för att tjänst som professor ska utlysas. I samtal med representanter för en av fakultetsledningarna vid Lunds universitet beskrevs exempelvis den framtida professorsportföljen som en stor fråga för fakulteten. Här diskuteras, på prefektens initiativ, pensionsplaner redan fem år innan en professor pensioneras, vilket ger god tid för rekryteringsplanering.

Återbesättning

Det är, utifrån våra intervjuer och möten, svårt att få en helhetsbild och ge ett enkelt svar på i vilken grad universitet och högskolor återbesätter tjänster. Synpunkter kring detta kan variera även inom ett och samma lärosäte och utredningen har inte gjort någon kvantitativ genomgång av frågan. De representanter för universitet och högskolors ledningar som utredningen talat med menar att återbesättningar omprövas allt oftare. Sannolikt är det kopplat till att rekryteringar i allt högre grad, som ovan nämndes, ingår i universitetens och högskolornas centrala strategier. Som exempel

kan nämnas uppdrag till rekryteringsgrupper/motsvarande där det deklarerats att i princip varje enskilt fall där en professor slutar sin anställning ska prövning ske om befattningen ska återbesättas, ändras eller dras in. Vid en fakultet vid Göteborgs universitet uppgav dekanen att det inte gjorts en återbesättning på 20 år inom fakulteten. Vidare finns exempel där diskussioner om vilka områden som lärosätet ska samfinansiera anställningar tas upp i lärosätets styrelse. Detta vittnar om frågornas strategiska betydelse.

Med detta sagt framkommer samtidigt en annan bild i samtal och intervjuer med framför allt prefekter, forskningsledare och lärare. Det tycks trots allt vara så att tjänster återbesätts i de fall då institutionen i praktiken har huvudansvaret över processen och förfogar över medlen. En av anledningarna till detta, vilket nämnts vid samtalen, är att det är svårt för institutionsledningen att utan konflikt avveckla existerande tjänster.

Detta återknyter till frågan om prefektens roll som akademisk ledare och förmåga och förutsättningar för att leda institutionen i önskad inriktning. I de fall prefekten kan utöva ett fungerade ledarskap är det, enligt utredningens mening, sannolikt bra för institutionens utveckling att en del av beslutsmandatet för rekryteringar ligger på institutionsnivån. I de fall där både förutsättningar och ledarskap är svagt riskerar snarare frågan om rekryteringar att hanteras enligt ovan, dvs. genom återbesättningar som inte föregåtts av grundligare omprövningar. Det är exempelvis avgörande för lärosätets utveckling att bedömningar om anställningsprofil för anställning som professor hanteras med utgångspunkt i, och som en del av, en önskad inriktning för lärosätet som helhet.

Utredningen kan inte presentera någon idealisk lösning på hur rekryteringsprocesser ska utformas. Vi anser dock att frågor om rekryteringar av lektorer och professorer, vilka är så pass strategiskt viktiga, huvudsakligen bör hanteras ovanför institutionsnivån. Vi är tveksamma till om många av de institutionsledningar som i dag ansvarar för rekryteringsfrågorna har förutsättningar och kraft att hantera frågorna på den strategiska nivå som vi anser är nödvändig. Frågan kopplar som sagt både till vilket ansvar överordnat organ har, och i praktiken tar sig, dvs. betydelsen av att formellt och reellt mandat korrelerar, samt till förutsättningarna för ett fungerande akademiskt ledarskap vid institutionen, något som vi återkommer till i kapitel 9.

I den internationella utblicken ser vi att beslut om återbesättning av tjänster i praktiken sker på fakultets- och institutionsnivå, medan lärosätets ledning i allmänhet är involverade i beslut om nya strategiska rekryteringar. Som exempel kan *University of Oregon* i USA nämnas där rekryteringar definierats som en nyckelåtgärd för att stärka forskningskvaliteten och därmed behålla det prestigefyllda medlemskapet i sammanslutningen *Association of American Universities* (AAU).²² Som åtgärd har universitetet identifierat cirka tio forskningsområden där det redan är mycket konkurrenskraftigt, och inom vart och ett av dessa områden ska universitetet rekrytera tre till fem ledande forskare för att därigenom öka spetskompetensen, och göra universitetet världsledande.²³ Fler liknande exempel skulle kunna anföras från särskilt amerikanska universitet, där rekryteringar betraktas som en av de viktigaste, eller till och med den viktigaste strategiska åtgärden.

7.4.6 Sammanfattande iakttagelser

Det finns en relativt stor medvetenhet kring rekryteringsfrågornas strategiska betydelse för universitets och högskolors utveckling. Flera lärosäten arbetar centralt med olika metoder för att öka sin attraktivitet som arbetsgivare och vara framgångsrika i rekryteringsprocesser. I avsnittet om ytterligare aspekter på strategiska rekryteringar nedan diskuteras exempel på sådana initiativ.

Det tycks emellertid variera i vilken utsträckning mål- och policydokument med fokus bland annat på rekryteringsfrågor når ut till de i organisationen som i praktiken hanterar frågorna. För att minska risken för slentrianmässiga återbesättningar av tjänster, och även sannolikt öka möjligheten till fler externa rekryteringar, behöver lärosätena dels försäkra sig om att rekryteringsfrågorna hanteras på ett tillräckligt strategiskt sätt inom lärosätet, dels verka för att kunskapen om innehållet i olika mål- och policydokument får ökat genomslag i hela organisationen.

I kartläggningen av hur formella beslut om rekryteringar fattas vid universitet och högskolor framgår att förslag om utlysning och

²² Sammanslutningen omfattar forskningsintensiva och högkvalitativa universitet som motsvarar vissa kriterier (<http://www.aau.edu/>).

²³ Tillväxtanalys (PM 22014:25) s. 21.

ämnesprofil vanligen kommer från institutionsnivån. Beslut i samma frågor fattas därefter av antingen rektor eller fakultetsnämnd. I samtal och intervjuer har det dock framkommit att frågorna i praktiken många gånger hanteras vid institutionsnivån. Rektor eller fakultetsnämnd fattar då i princip enbart de formella besluten.

Det finns ett värde i att institutionsledningen har ett manöverutrymme och kan använda sig av rekryteringar för att utvecklas institutionens verksamhet. Vi är därför positiva till att institutionsledningen har ett inflytande i beslutsprocessen kring rekryteringar. Däremot finns anledning att lyfta frågor om rekrytering av lektorer och professorer för hantering huvudsakligen ovanför institutionsnivån.

En särskild problematik rör internrekryteringar. I en statistisk analys i rapporten *The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S.* framhåller Aghion et al. att Sverige i ett internationellt perspektiv har en ovanligt hög grad av interrekryteringar, så kallad endogami. Analyser från tidigare Högskoleverket indikerar likaså att mer än två tredjedelar av lektorerna, och en majoritet av professorerna, är internrekryterade vid landets största universitet.²⁴

Utredningen menar att det ur strategisk synvinkel är lika viktigt, eller viktigare, att utforma den aktuella tjänstens ämnesinriktning och kravspecifikation, som det är att välja rätt kandidat bland de sökande. Idealt beskrivs och utlyses en tjänst för att innehavarens verksamhet ska passa in i lärosätets framtidsstrategi och utveckla verksamheten mot de uppsatta målen. Utredningens intryck är dock att relativt ofta är utformningen och utlysningen av en tjänst anpassad för att någon intern kandidat, till exempel en kollega som saknar fast anställning, ska vara konkurrenskraftig och kunna anställas på tjänsten. Omsorgen om den befintliga personalen har då åsidosatt huvuduppgiften att uppnå målet för verksamheten. I dessa fall finns inte en tillräckligt välfungerande och fristående strategisk ledning på institutionsnivån. Väsentliga delar av rekryteringsprocessen behöver då hanteras av högre beslutsnivåer

²⁴ Se Aghion et al. (2009), s. 8. Se också Högskoleverket (2011), s. 16 – här betraktas de personer som har doktorerat vid samma universitet som de nu är anställda vid som internrekryterade.

som fakultet eller rektor. Det gäller särskilt beskrivningen av den ämnesmässiga inriktningen och kravprofilen då nya tjänster ska utlysas, eller då gamla tjänster ska omprövas. Det innebär inte att institutionsledningen helt ska uteslutas från denna del av rekryteringsprocessen, institutionen ska kunna lämna viktiga underlag till vilka ämnesmässiga inriktningar som behövs inom institutionen. Samtidigt måste andra från institutionen fristående intressenter få komma till tals och lämna underlag inför beslut om ämnesinriktningen.

7.4.7 Utredningens bedömning

Utredningen anser att framför allt bedömningar om ämnesinriktning ska hanteras med utgångspunkt i lärosätets strategi och därmed så fritt från påverkan av olika personliga kopplingar till eventuella interna kandidater som möjligt. Den framtida professorsportföljen ska vara en fråga som av alla nivåer hanteras som ett strategiskt verktyg för hela lärosätets utveckling. Vi har därför svårt att i dagsläget se motiveringen till att rekryteringen av lektorer och professorer till stor del hanteras på institutionsnivån.

Relaterat till detta är även frågan om huruvida det formella och det informella ansvaret för rekryteringsfrågor överensstämmer. Frågorna hanteras i dag, och bör sannolikt också hanteras, i en rörlig process mellan olika nivåer. Men det behöver, i högre grad än i dag, vara tydligt att med det formella ansvaret följer ett reellt ansvar. I de fall rekryteringsfrågor är delegerade till fakultetsnämnd ska nämnden bevaka att frågorna hanteras på ett för lärosätet strategiskt vis och inte överlämna ärendena till respektive institution utan ett tydligt utvecklingsuppdrag eller formellt ansvar.

Rekrytering av nya lärare och forskare är ett av de viktigaste strategiska verktygen som ledningarna vid universitet och högskolor förfogar över. Utredningens bedömning är att lärosätena under senare år i större utsträckning än tidigare använder rekryteringar för att förnya och utveckla verksamheten. I rekryteringsprocessen är det särskilt viktigt att utformningen av ämnesinriktning och utlysning av tjänsterna dikteras av verksamhetens mål och inte av omsorg om interna kandidaters möjligheter. Rekryteringar av seniora akademiska företrädare som lektorer och professorer, sannolikt även juniora

akademiker med framtidspotential, som biträdande lektorer, bör vara en central angelägenhet för lärosätets ledningsorgan och lyftas högre upp i organisationen än vad som är fallet i dag.

Förslag

Rekryteringar - utredningen föreslår:

- att lärosätena använder rekryteringar som ett verktyg för strategisk utveckling av verksamheten mot de uppsatta målen och att strategiska rekryteringar betraktas som en viktig uppgift för ledningsorganen
- att ämnesinriktning vid strategiska rekryteringar utformas med utgångspunkt i lärosätets strategi och på tillräckligt hög nivå i organisationen för att eliminera påverkan av olika personliga kopplingar till eventuella interna kandidater och öka antalet externa rekryteringar.

7.4.8 Ytterligare aspekter på strategiska rekryteringar

Internationellt sett använder sig många lärosäten, exempelvis Helsingfors universitet, Wiens universitet, *University of Edinburgh*, *University of Oregon* och *Nanyang Technological University* (Singapore) av strategiska rekryteringar som ett viktigt instrument för att utveckla verksamheten.²⁵ I Sverige, liksom i andra länder, är det regel att lärosätet tar hjälp av externa sakkunniga samt att jämställdhetsaspekter vägs in i rekryteringsprocessen. I den internationella utblicken ser vi att jämställdhetsaspekter tas i beaktande vid rekryteringar liksom inkludering av underrepresenterade grupper.²⁶ Flera som utredningen talat med menar att svenska lärosäten borde externrekrytera i mycket högre grad och även ställa högre krav på att de som anställs exempelvis inte har disputerat vid det egna lärosätet, eftersom utbildningen och forskningen har ett behov av aktiva och rörliga lärare och forskare. Vidare har relativt

²⁵ Se kapitel 11.

²⁶ Se bland annat beskrivning över *Georgia Institute of Technology* i Tillväxtanalys (PM 22014:25).

få universitet och högskolor använt sig av den möjlighet som gavs i samband med autonomireformen, nämligen att kalla en person som professor.

Universitet och högskolor har i dag även möjlighet att inrätta karriärsystem med fyra års tidsbegränsad anställning av biträdande lektor. Här bör även nämnas att stiftelsehögskolorna och Handelshögskolan i Stockholm, till skillnad från de statliga lärosätena, har andra förutsättningar vad gäller rekryteringar. Handelshögskolan har utformat ett tydligt så kallat *tenure track*-system med sex års provanställning enligt amerikansk modell. Efter sex år sker en utvärdering utifrån fastställda kriterier och syftet är att det ska vara tydligt för alla vad som gäller vid påbörjan av karriärsystemet. Endast i undantagsfall anställs egna doktorander efter disputation.

Efter våra samtal och besök framstår det som att universitet och högskolor har haft varierad framgång med strategiska internationella rekryteringar. I de fall då en rekrytering misslyckats beror det i första hand på de ekonomiska förutsättningarna, dvs. forskningsresurser och lön. Därefter handlar det om personliga förutsättningar som inte kan tillgodoses på grund av exempelvis familjeförhållanden där det är svårt för familj/partner att flytta till Sverige. Det förekommer också – men det är svårt att bedöma i vilken utsträckning – att aktuell person använder anställningserbjudandet i Sverige som en del i förhandlingar om förbättrade villkor hos befintlig arbetsgivare. Ledningen för ett lärosäte som utredningen talade med menade att anställning av en internationell toppforskare, som exempelvis önskar forskningsresurser om 10 miljoner kronor per år, dränerar andra verksamheter i en omfattning som sällan är motiverad. Sammantaget tycks det som att de ekonomiska musklerna sällan räcker till för att rekrytera internationellt framstående seniora lärare och forskare.

Eftersom universitet och högskolor i Sverige har svårt att konkurrera om de mer seniora lärarna och forskarna på en internationell arbetsmarknad har några lärosäten utredningen besökt valt att i stället fokusera på rekrytering av lovande juniora lärare och forskare, snarare än mer seniora professorer. Dessa satsningar tycks vara relativt framgångsrika. Ett exempel är Chalmers tekniska högskola. Där har ledningen valt att satsa på rekrytering av framgångsrika forskarassistenter till de områden som lärosätet definierat som styrkeområden. Rekryteringarna har initialt finansierats genom rektors

strategiska medel och genomförts brett och haft ett stort söktryck. Den långsiktiga finansieringen ska sedan respektive institution planera för. Satsningen har fallit mycket väl ut och de som utredningen talat med menar att lärosätet lyckats göra flera internationella topprekryteringar. Även Kungl. Tekniska högskolan har medvetet valt att rekrytera skickliga biträdande lektorer och lektorer snarare än seniora professorer. Likaså har Göteborgs universitet, i syfte att kunna erbjuda konkurrenskraftiga villkor och attrahera juniora framgångsrika lärare och forskare, beslutat om strategisk samfinansiering av bidrag från vissa större nationella och internationella externa forskningsfinansiärer. Från universitetets sida är syftet att satsningen ska bidra till att vidareutveckla spetsforskningen.

Strategin att satsa på lovande juniora lärare och forskare återfinns även internationellt. Som exempel kan *University of Edinburgh* nämnas, ett universitet med en i övrigt mycket svag central styrning, där rekryteringar blivit det sannolikt viktigaste styrinstrumentet för universitetets utveckling. Universitetet anstränger sig för att vara en attraktiv arbetsgivare för framför allt unga begåvade lärare och forskare i början av sin karriär. Karriärstrukturen bygger på finansiellt stöd i början av anställningen med begränsad undervisning vilket har gjort att universitetet anses attraktivt för unga lärare och forskare att inleda sin forskarkarriär vid. Liksom de svenska lärosätena har universitetet inte de finansiella musklerna som krävs för att alltid konkurrera med andra institutioner om de mer seniora forskarna, varför man valt att snarare erbjuda goda möjligheter för lärare och forskare att bygga upp sin karriär vid lärosätet och i stället avsluta den i Oxford eller Cambridge. Vidare har universitetet starka och välfungerande mentorsystem och årliga utvecklingssamtal för att stärka sina lärares och forskares karriärutveckling. I sammanhanget kan också nämnas att man medvetet arbetat med breddad rekrytering av lärare och forskare, dels för att man anser att det förbättrar resultaten, dels för att vara en mer attraktiv arbetsgivare. Detta har lett till att forskarkåren vid lärosätet blivit mer blandad vad gäller socioekonomisk bakgrund, etnicitet och kön. Samtidigt betonar universitetet starkt att man enbart rekryterar personal utifrån excellens, och att den breddade rekryteringen inte är ett resultat av

positiv särbehandling utan av att de expertgrupper som tillsätts vid rekryteringar är sammansatta av personer med olika bakgrund.²⁷

7.4.9 Balansen mellan basanslag och externa medel - återigen

Som beskrivits ovan finns en generell utveckling mot att frågor om rekryteringar i högre grad tas upp i de centrala strategidokumenten och att arbetet med rekryteringar i högre grad följs av lärosätets ledning. Det finns dock en stor variation vad gäller anställningsformerna, dvs. huruvida läroanställningar finansieras via statsanslaget för forskning och forskarutbildning (basanslaget) eller externa medel. Vid en fakultet vid ett av de större universiteten berättade en dekan att i princip alla professorer vid fakulteten förväntas finansiera sina löner genom externa forskningsanslag. Det tycks dock som att allt fler universitet och högskolor, för att öka sin attraktivitet vid rekryteringar, väljer att utforma anställningar som fullt ut finansieras av statsanslagen. Vid några av de lärosäten som utredningen besökt är detta ett resultat av ett strategiskt ställningstagande från lärosätets ledning. Som exempel kan återigen Chalmers tekniska högskola nämnas där man beslutat att nyrekryterade forskarassistenter från och med 2015 inte ska behöva använda tilldelade externa forskningsmedel för sin lön. Vidare har vi redan nämnt Umeå universitet där man beslutat att alla anställningar ska finansieras av basanslaget, vilket visat sig öka attraktiviteten vid rekryteringar. Det är således tydligt att frågan om basanslagets andel av de totala forskningsresurserna även är aktuell vad gäller rekryteringar.

En konsekvens av att anställningar finansieras fullt ut av lärosätenas basanslag är att antalet anställda minskar. Detta är dock inte fel. Utredningens uppfattning är att det i Sverige är för många lärare och forskare anställda i relation till de totala forskningsresurserna. Denna uppfattning har även framförts av många andra som utredningen talat med. Följden av detta är att många lärare och forskare har otillräcklig finansiering för sin verksamhet. Samtidigt behövs en omfördelning på nationell nivå så att basanslagets andel av de totala forskningsresurserna ökar, om majoriteten av anställningarna ska kunna

²⁷ Tillväxtanalys (PM 22014:25) s. 69.

finansieras fullt ut av basanslaget. Basanslag kan också frigöras genom minskade krav på samfinansiering vid lärosätena. Poängen är inte att fler ska kunna anställas, utan att stärka lärosätenas ansvar och reella inflytande över rekryteringar. Genom att öka basanslagets andel av de totala forskningsmedlen skulle lärosätena på ett bättre sätt kunna styra rekryteringarna, i stället för att finansieringen av anställningen går genom externa forskningsfinansiärer. Det innebär inte att vi förordar att lärare och forskare ska befrias från att söka externa forskningsbidrag. Forskarna ska fortsätta söka externa bidrag för sin forskning med anställningen vid lärosätet som bas.

Rekryteringar är en långsiktig och strategiskt viktig fråga för universitet och högskolor och det är bättre att personal kan anställas på basanslag vid lärosätet, än att lärosätet fungerar som ett "forskarhotell". Med nuvarande situation har universitet och högskolor ansvar att aktivt diskutera inom vilka områden som man ska gå in med samfinansiering. Det är, enligt utredningen mening, inte alltid givet att lärosätet bör anställa en forskare som tilldelats externa medel utan att fundera över om anställningen ligger i linje med lärosätets strategi. En forskningsledare som utredningen diskuterade frågan med uttryckte det så här:

Det är på mode att anställa forskare som fått pengar – är alla pengar bra pengar? Där måste man tänka lite tydligare – bestämma sig så att anställningen ligger i linje med strategin.

8 Två grupper av lärosäten

Det har under arbetet med utredningen blivit tydligt att Sveriges universitet och högskolor, med utgångspunkt i utredningens frågeställningar, kan delas upp i två huvudgrupper. Den ena benämner vi nedan som ”de äldre universiteten” och omfattar Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet och Stockholms universitet.¹ Den andra gruppen benämns nedan som ”övriga lärosäten” och utgörs av övriga lärosäten med staten som huvudman, stiftelsehögskolorna och Handelshögskolan i Stockholm. Sannolikt karaktäriseras även vissa enskilda utbildningsanordnare, såsom Ersta Sköndal högskola, Röda korsets högskola eller Sophiahemmet högskola, också av egenskaper som ligger till grund för indelningen i ”övriga lärosäten”.

När ledning och styrning av universitet och högskolor diskuteras är förhållandena vid de äldre universiteten oftast utgångspunkten och referensramen. Vi vill med detta kapitel fästa uppmärksamheten på att majoriteten av lärosätena skiljer sig från de äldre universiteten i frågor om ledning och styrning. Det är därför olämpligt att enbart utgå från de äldre lärosätena i diskussionen av dessa frågor.

Uppdelningen mellan de två grupperna utgår från utredningens huvudfrågor om hur ledningsfunktioner organiseras och fungerar vid universitet och högskolor. Det handlar bland annat om relationer mellan ledningsfunktioner, delegering av beslutanderätt, ledningsmodeller, synen på kollegialitet och hur tradition/kultur kommer till uttryck i dessa frågor. Naturligtvis kan man göra andra relevanta uppdelningar av universitet och högskolor i Sverige utifrån andra frågeställningar och utgångspunkter. Vi vill också understryka att uppdelningen mellan de två grupperna ligger på ett

¹ Beteckningen äldre universitet ska inte tas bokstavligt. Några övriga lärosäten, till exempel Karolinska institutet och KTH, är betydligt äldre än Göteborgs och Stockholms universitet.

mycket övergripande plan. Det finns, inom de båda grupperna, betydande variationer vad gäller olika ledningsfrågor. Givetvis finns även skillnader som utredningen inte uppmärksammat. Dock anser vi att det finns tillräckligt många likheter inom, och skillnader mellan, grupperna vad avser utredningens frågeställningar för att på ett övergripande plan ge en relevant beskrivning av universitets- och högskolelandskapet.

Till grund för vår bedömning ligger primärt den information som vi fått vid de möten och intervjuer utredningen genomfört. Därtill kommer kartläggningen av beslutsstrukturerna och enkätstudien.

8.1 De äldre universiteten

De fyra stora flerfakultetsuniversiteten Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet och Stockholms universitet har mycket gemensamt ifråga om organisationsstruktur, delegering av beslutanderätt, tradition och kultur. Detta gestaltar sig delvis i tabellerna i föregående kapitel men det har framkommit särskilt vid utredningens intervjuer och möten. Nedan följer kortfattade beskrivningar av likheter och vissa skillnader mellan de fyra universiteten.

8.1.1 Stora decentraliserade organisationer

Grundläggande gemensamma nämnare för dessa fyra lärosäten är den stora omfattningen av verksamheten och att denna är traditionellt organiserad i fakulteter med ett stort antal institutioner. Fakulteterna har en stark ställning. Verksamheten är mycket decentraliserad men omfattningen av vidaredelegationer av befogenheter, från fakultetsnämnd till institutioner, kan variera inom universiteten.

Lunds universitet och Uppsala universitet är nära nog kompletta universitet och har därigenom särskilda funktioner och profiler. Göteborgs universitet saknar teknisk fakultet och Stockholms universitet saknar medicinsk och teknisk fakultet, men vid båda dessa universitet finns väl utbyggda samarbeten med de närliggande enfakultetsuniversiteten Chalmers tekniska högskola respektive Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm.

Göteborgs universitet och Lunds universitet har åtta fakulteter, Stockholms universitet har fyra (varav en är tillika områdesnämnd) och Uppsala universitet har nio (varav två är tillika områdesnämnder). Indelningen i ämnesområden för fakulteterna vid de fyra universiteten är delvis olika. Även fakultetsindelningen inom de humanistisk-samhällsvetenskapliga områdena vid Stockholms universitet och Uppsala universitet ser olika ut och är historiskt betingade.

De fyra äldre universiteten framstår som mer traditionsbundna och konservativa än övriga lärosäten vad gäller organisationsförändringar och det har visat sig svårt att förändra strukturen. Försök att ändra fakultetsstrukturen har gjorts vid Uppsala universitet, Göteborgs universitet och Stockholms universitet, dock utan att någon ändring kommit till stånd.

Vid Göteborgs universitet genomfördes, i samband med autonomireformen och arbetet med att ta fram en arbetsordning, en kartläggning som synliggjorde vilka mandat inom organisationen som var otydliga samt indikerade att det var för långt avstånd mellan olika enheter inom verksamheten.² Kartläggningen visade att det fanns en stor variation av titlar och funktioner inom universitetet och att fakulteterna i princip fungerade som egna högskolor. En extern utredning tillsattes vilken bland annat föreslog en förändrad fakultetsindelning. Förslagen om den förändrade fakultetsindelningen möttes emellertid av ett stort internt motstånd, bland annat för att man ansåg att förslaget riskerade att leda till toppstyrning med begränsningar för forskningens frihet och kvalitet. Den omorganisation som Göteborgs universitet sedan genomgick innebar en oförändrad fakultetsindelning men en förstärkning av institutionsnivån parallellt med ett minskat mandat för fakulteten/fakultetsnämnden. Som en följd av detta har verksamhetsstödet på fakultetsnivån minskat samtidigt som det verksamhetsnära stödet på institutionsnivån har stärkts.

Även vid Uppsala universitet och vid Stockholms universitet har förslag om en förändrad fakultetsindelning diskuterats. Vid båda dessa lärosäten har det interna motståndet mot en förändrad fakultetsindelning dock varit alltför stort. Den organisation universiteten nu har valt innebär en oförändrad fakultetsindelning,

² Omorganisationen av Göteborgs universitet finns beskriven på universitetets hemsida (www.gu.se) under projektet *Göteborgs universitet förnyas*.

men med en ytterligare nivå inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga området i form av en områdesnämnd under vilken fakulteterna sorterar. Syftet med införandet av områdesnämnder har bland annat varit att få till fler samarbeten inom området och på så vis utveckla verksamheten. Denna utveckling är värd att följa.

Institutionerna är fortfarande många vid de fyra universiteten. Men vid framför allt Göteborgs universitet, och i viss utsträckning även vid Stockholms universitet, har större institutionssammanslagningar genomförts.

Vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm finns beslutande institutionsstyrelser. I regel är prefekten ordförande i styrelsen. Det finns institutionsstyrelser med externa ledamöter, med teknisk-administrativ personal eller där representanter för personalorganisationerna har närvaro- och yttranderätt. Eftersom beslut som rör utbildningen fattas i institutionsstyrelsen har även studenterna rätt att utse ledamöter. Antalet ledamöter i institutionsstyrelserna varierar. Vid Lunds universitet finns en centralt fastställd ram för antalet ledamöter (9-17 ledamöter) men fakultetsnämnden beslutar om den närmare sammansättningen av institutionsstyrelsen. Vid Stockholms universitet finns ingen sådan ram. Det är dock rektor som fastställer institutionsstyrelsens sammansättning efter förslag från prefekten. Det finns en stor variation i antalet ledamöter i styrelserna mellan institutionerna vid Stockholms universitet, även inom en och samma fakultet. Inom universitetet varierar antalet ledamöter mellan 7 till hela 25 ledamöter. Bakgrunden till den stora variationen är dels att institutionerna har olika storlek, dels att det råder olika traditioner vid olika institutioner inom universitetet.

8.1.2 Stort avstånd mellan ledning och verksamhet

Gemensamt för dessa universitet är att det finns ett stort avstånd mellan universitetsledningen och institutionerna. Rektor träffar prefekterna i prefektmöten en till två gånger per år samt vid särskilda institutionsbesök. Vid Göteborgs universitet och Stockholms universitet har emellertid det stora avståndet mellan ledningen och institutionerna förändrats något under de senaste åren, vilket beskrivs

nedan. Alla fyra universiteten är som nämnts mycket decentraliserade, men sannolikt är Lunds universitet det mest decentraliserade.

Fakultetsnämnden är betydelsefull med relativt mycket makt och egna styrsystem, vanligen med mandat att besluta om resursfördelningen internt inom fakulteten. En av de lärosätesrepresentanter som utredningen talat med beskrev det egna universitetet som "en federation av starka fakulteter". Vidare har fakulteternas dekaner traditionellt en stark position. Därigenom har de möjlighet att ta ett mandat som innebär att de spelar en nyckelroll för fakultetens utveckling.

Avståndet mellan prefekt och universitetsledning är långt i jämförelse med övriga universitet och högskolor, vilket bland annat beror på de mellanliggande fakulteternas starka ställning. Som ovan nämnts träffar rektor vanligen prefekterna vid någon form av stormöten. Dock förefaller det som att rektor ibland har mer löpande kontakter med enskilda starka forskningsledare vid universiteten. Sådana kontakter är sällan formaliserade som regelbundna avstämnings utan tycks vara mer kopplade till uppföljning och diskussion kring vissa prioriterade forskningsområden.

Vad gäller det stora avståndet mellan universitetsledning och prefekt har en förändring skett inom det naturvetenskapliga området vid Stockholms universitet, där dekan sedan 2011 tillika är vicerektor och ingår i universitetsledningen. Genom att dekanen numera också är vicerektor och ingår i universitetsledningen har avståndet från institutionsnivån till universitetsledningen minskat.

Som nämndes ovan har även förändringar gjorts vid Göteborgs universitet genom organisationsprojekt "Göteborgs universitet förnyas", vilket påbörjades 2010. Syftet var bland annat att minska avståndet mellan universitetsledningen och institutionsnivån. Vidare skulle institutionerna ges ett större operativt handlingsutrymme för utbildningen och forskningen, medan fakulteterna fick ett ökat strategiskt fokus på verksamheten.

8.1.3 Tradition av kollegialt beslutsfattande

Vid de fyra äldre universiteten finns en stark tradition av kollegialt beslutsfattande genom beslutande institutionsstyrelser och fakultetsnämnder.³ Som vi diskuterat i kapitel 5 varierar innebörden av kollegialitet och kollegialt beslutsfattande. Det gör den även vid dessa universitet. Generellt tycks det finnas ett stöd för att beslut fattas i kollegiala organ såsom fakultetsnämnd och institutionsstyrelse. Det förekommer att kollegialitet framförs mer explicit som ideal av grupper av lärare och forskare, vilket förefaller förhållandevis ovanligt vid övriga lärosäten. Arbetet med att aktivt driva kollegialitetsfrågor är dessutom särskilt utvecklat inom humanistiska och samhällsvetenskapliga fakulteter vid de äldre universiteten. Vid övriga delar inom universiteten förespråkas inte kollegialiteten som förebild i lika hög grad bland lärare och forskare, även om kollegial praxis tillämpas i verksamheten. Samtidigt ska sägas att utredningen vid dessa universitet även har talat med flera lärare och forskare som framför kritik mot de kollegiala organens förmåga att fatta beslut och göra tydliga prioriteringar.

En förenande faktor mellan de äldre universiteten är även traditionen av kollegialt valda ledare. Det är regel med val och rösträkning vid hörande inför universitetsstyrelsens beslut om att nominera rektor. Vad gäller frågan om hur ledare/chefer inom verksamheten utses finns en variation, samtidigt som det är en generell uppfattning att bland annat prefektskapet vilar på ett kollegialt mandat. Prefekter utses emellertid olika vid universiteten. Vid Lunds universitet utses prefekt av dekan för en treårsperiod efter förslag från institutionens anställda. Vid Stockholms universitet utses prefekt av rektor efter förslag från dekanen. Vid Stockholms universitet sker således varken val eller hörande bland de anställda vid institutionen. Dock hör i vissa fall dekanen institutionsstyrelsen, men detta är ingen fastställd regel.

Utredningen har kunnat utskilja vissa kulturskillnader och skilda upplevelser av hur ledningsfunktionerna och verksamhetsstödet fungerar inom denna grupp. Vid Uppsala universitet före-

³ Vid Göteborgs universitet finns, som tidigare redovisats, sedan 2011 inte längre beslutande institutionsstyrelser utan institutionsråd med rådgivande funktion.

faller det finnas en relativt skarpt upplevd uppdelning mellan de "olika linjerna", dvs. den kollegiala linjen institutionsstyrelse-fakultetsnämnd-områdesnämnd, chefslinjen prefekt-dekan-vicerektor-rektor samt linjen inom verksamhetsstödet. Motsvarande uppdelningar finns vid de andra universiteten men det förefaller som upplevelsen av skilda kulturer och uppdrag är tydligast vid Uppsala universitet. Vidare finns bilder av att en alltför omfattande administration läggs på lärare och forskare på institutionsnivån i form av olika interna återrapporterings- och redovisningskrav, eventuellt en följd av universitetens storlek och den decentraliserade strukturen. Det är dock svårt för utredningen att uttala sig om huruvida denna administrativa "börda" verkligen är större vid Uppsala universitet och de tre andra äldre universiteten jämfört med övriga lärosäten då vi inte har gjort någon genomgång av omfattningen av denna typ av ärenden.

8.1.4 Akademisk traditionalism

Inom gruppen av äldre universitet finns tydliga inslag av så kallad akademisk traditionalism, vilket kortfattat kan sägas utgöra en av flera "idealtyper" eller modeller för hur universitet och högskolor bäst kan ledas. Den akademiska traditionalismen karaktäriseras av en betoning på det kollegiala ledarskapet och kollegiala beslutsfattandet ofta med en mer konservativ innebörd. Utgångspunkten är att styrningen av lärosätet ska utgå underifrån. Den akademiska traditionalismen värnar vanligen om rådande status och ett idealt tillstånd finns ofta mellan en generation och tio år tillbaka i tiden. Mindre fokus ligger på samhällsanpassning och nyttiggörande och mer på de akademiska traditionerna.⁴

Vid de fyra äldre universiteten yttrar sig tendensen till akademisk traditionalism bland annat i form av ökad benägenhet att bevara rådande struktur och status. Detta ser vi bland annat i beständiga fakultetsindelningar. Vidare sker mindre påverkan på verksamheten utifrån eventuella behov av samhällsanpassning. Denna slutsats ska inte tolkas som att vi anser att dessa universitet verkar inom en sorts renodlad akademisk traditionalism. Givetvis finns, vid så pass

⁴ Bexell (2011) s. 65–78.

stora och omfångsrika lärosäten en mängd inslag av andra tendenser. Som exempel kan nämnas omfattande pågående arbeten med nyttiggörande genom innovationskontor och holdingbolag.

Sett i relation till den övergripande bilden av universitets- och högskolelandskapet är det dock tydligt att dessa fyra lärosätens ledningsmodeller har tydligare inslag av akademisk traditionalism, vilket uttrycks genom kraftigt decentraliserade organisationer och starka traditioner av kollegialt beslutsfattande. Vidare finns en tveksamhet till universitetsledningens involvering i verksamheten, vilket kan uttryckas till exempel genom ett ifrågasättande av behovet av och syftet med "rektors strategiska medel".

Uppsala universitet och Lunds universitet förefaller, kanske föga förvånande, mest lika inom gruppen. Göteborgs universitet och Stockholms universitet uppvisar något svagare tendenser av akademisk traditionalism, har mer enhetliga administrativa rutiner och en större benägenhet till att förändra organisationsstrukturer på institutionsnivån.

8.2 Övriga lärosäten

Övriga universitet och högskolor är sinsemellan mer lika varandra. Denna grupp innefattar ett stort antal universitet och högskolor och givetvis finns i många avseenden skillnader och undergrupper inom gruppen. De har olika profiler och utbildningens och forskningens omfattning och inriktning varierar stort. Men återigen, de aspekter som ligger till grund för uppdelningen utgår från en sammantagen bild baserad dels på kartläggningen av de formella och informella beslutsstrukturerna, dels på vad som framgått i möten och samtal kring ledningsmodeller, relationer mellan ledningsfunktioner och tankar kring rådande traditioner/kulturer vid de olika lärosätena. Eftersom utredningen inte har besökt samtliga lärosäten inom gruppen finns det givetvis en risk för att något/några av dem inte riktigt passar in i vår klassificering. Vi bedömer dock denna osäkerhet som förhållandevis liten baserat på den information vi fått genom samtal med rektorer, styrelseordföranden, kartläggningen av de formella beslutsstrukturerna och enkätstudien.

Övergripande beskrivning av gruppen

Umeå universitet, Linköpings universitet, Linneuniversitetet, Karlstads universitet, Örebro universitet, Mittuniversitetet och Malmö högskola är relativt stora lärosäten och har vissa likheter med de äldre stora universiteten, men det finns ändå mer likheter med övriga lärosäten vad avser ledning, kultur och organisation. Det gäller den mindre graden av decentralisering, närheten mellan lärosätesledningen och institutionerna, mindre betoning på traditioner av kollegialt beslutsfattande och tydligare linjestyrning. Som exempel kan nämnas att frågor som rör anställning av professor och lektor oftare fattas i linjen av rektor, dekan eller prefekt. Vid flera av dessa lärosäten finns fakulteter som organisatoriska enheter. Fakulteterna har dock inte alls samma starka ställning som vid de äldre universiteten och avståndet mellan lärosätesledningen och institutionerna är, trots den mellanliggande fakultetsnivån, inte lika stort. Lärosätesledningen har möjlighet till relativt nära kontakter med prefekterna och institutionerna då antalet institutioner är begränsat. Vidare framstår det som att det varit lättare att genomföra organisatoriska förändringar vid dessa lärosäten än vid de fyra äldre lärosätena.

Karolinska institutet, Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet och Kungl. Tekniska högskolan är i princip uppbyggda kring en fakultet vardera dvs. medicin respektive teknik (men med en eller flera fakultetsnämnder/motsvarande). Chalmers tekniska högskola utmärker sig exempelvis genom fokus på nyttiggörande och samverkan med det omgivande samhället. Inget av de lärosäten vi besökt har haft en lika tydligt och inarbetad koppling till nyttiggörande som vi sett vid Chalmers tekniska högskola. Som redovisades i kapitel 4 är Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm och Högskolan i Jönköping stiftelser och enskilda utbildningsanordnare, vilket bland annat påverkar hur beslutsstrukturerna kan utformas. Beslut fattas inte av grupper som kollegiala organ, utan av enskilda ledare. Vidare har rektor motsvarande funktion som en verkställande direktör.

Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet styrs av särskilda förordningar som bland annat innefattar regleringar vad gäller styrelse, rektor och övrig organisation. I förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan finns bland annat bestämmelser

om att det vid högskolan ska finnas en forsknings- och utbildningsnämnd med ansvar för forskning och för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Ledamöterna i nämnden ska bestå av vetenskapligt kompetenta lärare och forskare vid lärosätet, vilka utses genom val inom högskolan. Vidare ingår lärare inom ett visst ämnesområde tillika officer, tre externa ledamöter samt studentrepresentanter. Man kan därmed på sätt och vis säga att den statliga regleringen av den interna organisationen och det kollegiala inflytandet är större för Försvarshögskolan i jämförelse med andra universitet och högsolor.

Förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet reglerar universitetsstyrelsens sammansättning men innebär i övrigt ingen särreglering av den interna organisationen i jämförelse med andra universitet och högsolor.

De konstnärliga högsolorna Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm samt Stockholms konstnärliga högskola kan sägas utgöra en egen grupp med särskilda förutsättningar. Bland annat finns särskilda bestämmelser för läraranställningar med tidsbegränsade anställningar som professor på fem år. Det kan även vara så att många av lärarna vid de konstnärliga högsolorna i första hand ser sig som konstnärer snarare än lärare, vilket gör att den professionella identiteten är mindre kopplad till läraranställningen, som ofta är på deltid, och mer kopplad till konstnärskapet. De konstnärliga utbildningarna och den relativt sent utvecklade konstnärliga forskningen innebär också att ledningen av dessa högsolor får en annan karaktär än den vid övriga lärosäten.

Blekinge tekniska högskola är indelad i tre fakulteter och har ingen nämnd/kollegialt organ bestående av valda lärarepresentanter. Dock finns Dekangruppen som består av de tre dekanerna (som är utsedda genom kollegial valprocess), vilken bland annat behandlar frågor rörande utbildning på forskarnivå. Det finns även ett centralt placerat utbildningsråd som bland annat bereder utbildningsplaner och kvalitets- och utvecklingsfrågor rörande utbildningar på grundnivå och avancerad nivå.

Vid flera av lärosätena inom gruppen står utbildningen i fokus och man arbetar medvetet med att skapa attraktiva villkor för studenterna. Flera lärosäten inom gruppen saknar fakultetsnivån som en organisatorisk enhet. I stället finns stora akademier, alternativt

sektioner, med avdelningar. Här kan högskolorna i Borås, Dalarna, Gävle, Halmstad, Kristianstad samt Mälardalens högskola nämnas som exempel. Vid Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Skövde och Högskolan Väst benämns motsvarande enheter institutioner, men även här är fakultetsnämndernas motsvarighet placerade vid sidan av linjen i centrala nämnder. Flera av lärosätena har således fakultetsnämnder/motsvarande med ansvar för frågor rörande innehåll och kvalitet i utbildningen och forskningen placerade vid sidan av linjen. Det varierar dock huruvida fakultetsnämnden beslutar om fördelning av resurser.

8.2.1 Kortare avstånd mellan ledning och verksamhet

Institutionerna är ofta av storinstitutionskaraktär, kallade akademier eller skolor med mer eller mindre självständiga underavdelningar. Det genomgående draget är dock att linjeorganisationens ryggrad består av rektor med ett antal prefekter/motsvarande som rapporterar till rektor (ibland prorektor) och kontrollerar resurserna. Gemensamt för lärosätena inom gruppen är det korta avståndet mellan den centrala ledningen och ledningen på institutionsnivå. Denna närhet gör det möjligt för rektor att ha relativt löpande uppföljnings-, diskussions- och informationsmöten med institutionsledningen. Det, i jämförelse med de äldre universiteten, begränsade antalet institutioner underlättar också kontakten mellan den centrala ledningen och institutionsledningen. Representanter för lärosätena menar att när ledningsfunktionerna ligger nära varandra blir beslutsvägarna snabba. Att frågor inte behöver gå flera steg genom organisationen upplevs av många som effektivt. Generellt betonas vikten av effektivitet i besluts- och förändringsprocesser i högre grad inom denna grupp lärosäten jämfört med vid de fyra äldre universiteten.

8.2.2 Starkare linjestyrning

I princip samtliga lärosäten inom denna grupp har infört prefektstyre, med undantag för Linköpings universitet och Södertörns högskola där beslutande nämnder/styrelser finns på institutions-

nivån.⁵ På institutionsnivån utövas det kollegiala inflytandet genom beredningsprocesser och/eller genom rådgivande organ. Det finns ingen stark tradition av kollegialt beslutsfattande även då det tycks finnas en bestämd uppfattning om att medarbetare ska involveras i beredning av viktiga beslut och att besluten ska vara välförankrade. Sådana förankringsprocesser sker genom olika beredande organ såsom arbetsgrupper/råd i vilka medarbetarna ingår. Snarare än att lyfta fram den akademiska kollegialiteten som en ideal utgångspunkt för dessa inkluderande beredningsprocesser betonas de som en självklar del av ett välfungerande ledarskap i en mer allmän bemärkelse, dvs. ett ledarskap som präglas av inkludering, förankring och lyhördhet med stor tilltro till medarbetarnas förmåga. Det grundar sig mindre i en idealbild av de kollegiala organens funktion och mer i en pragmatisk syn om att processer/styrformer där medarbetarna deltar i beslutens utformning leder till ägarskap, engagemang och förankring, vilket i slutändan förbättrar kvaliteten. Detta förhållningssätt kan mycket väl även finnas inom de äldre universiteten. Poängen är här att utformningen av ledningsmodellerna utgår från olika premisser och ideal.

8.2.3 Svagare traditioner av kollegialt beslutsfattande

För de fyra äldre universiteten står idealet om det goda kollegiala beslutsfattandet, genom kritiskt samtal i seminarieform, i högre grad som modell. För de övriga lärosätena finns en ökad tendens till att fokusera på det goda akademiska ledarskapet och smidiga processer för hur detta ska utövas. Båda modellerna kan leda till kvalitet. Vi gör inte någon värdering av varken den ena eller den andra inriktningen ur kvalitetssynpunkt. Ibland görs antagandet att starka inslag av kollegialt beslutsfattande i sig leder till ökad kvalitet eller ökad akademisk frihet i jämförelse med styrsystem som har en tydlig linjestyrning. Varken utredningens forskningsöversikt (kapitel 12) eller den internationella utblicken (kapitel 11) ger belägg för en sådan slutsats och vi ställer oss därför tveksamma till den typen av *a priori* antaganden både vad gäller kollegialitet

⁵ Södertörns högskola har institutionsnämnder som beslutar i ett relativt begränsat antal frågor se kapitel 6.

och linjestyrning. Forskningsöversikten och den internationella utblicken visar snarare att en blandning av båda ledningsmodellerna är att föredra, där kollegium och linje fungerar ömsesidigt utvecklande och förstärkande.

Vid denna grupp lärosäten utses akademiska ledare generellt av överordnat organ, och kollegiala val av prefekter/motvarande förekommer sällan. Generellt innefattar rekryteringsprocesserna emellertid någon form av kollegialt hörande, där medarbetare ingår i rekryteringsgruppen eller får träffa kandidaten i olika sittningar. Ibland förekommer även en hearing där alla anställda vid institutionen har möjlighet att ställa frågor till kandidaten.

Utredningens uppfattning är att frågor om kollegialitet och kollegialt beslutsfattande artikuleras i mindre utsträckning bland medarbetarna vid denna grupp lärosäten. Vid Malmö högskola och Södertörns högskola finns, sannolikt kopplat till närheten till de äldre universiteten i Lund respektive Stockholm och Uppsala, dock en diskussion om ökade befogenheter till kollegiala organ. Denna slutsats är delvis baserad på samtal med lärare och forskare från dessa högskolor, men även på annan information till exempel från den särskilda arbetsgrupp vid Malmö högskola som arbetar med att utreda huruvida det kollegiala inflytandet vid högskolan behöver stärkas.

8.2.4 Samhällsanpassning och konkurrensmedvetenhet

Inom gruppen övriga lärosäten finns en konkurrensmedvetenhet i fråga om att attrahera studenter, lärare och forskare, vilket skapar en större samsyn och förståelse för den övergripande bilden. Det är mer allmänt accepterat att det avsätts medel för rektor att disponera för olika strategiska satsningar, vilket grundar sig i en bild av att det är nödvändigt för lärosätet ur effektivitetssynpunkt. Det finns tydligare tendenser till pragmatism och att organisationen måste fungera effektivt. Som exempel kan nämnas ett lärosäte där man valt att minska antalet kollegiala organ i form av olika utskott eftersom alltför många sådana grupper innebar att en stor del av de disputerade lärarna tillbringade sin tid i nämnder och inte i verksamheten, vilket ansågs ineffektivt.

Representanter för dessa lärosäten hävdar i högre grad än vid de fyra äldre universiteten vikten av att kunna anpassa sig till förändrade yttre förutsättningar. För att möjliggöra sådana anpassningar nämns insatser som en stärkt forskarutbildning, rekryteringar av framgångsrika juniora lärare och forskare, samverkan och innovationsfrågor samt ett starkt varumärke. framför allt betonar vikten av en organisatorisk struktur som främjar samarbete, minskar sårbarheten samt är resurseffektiv. Som exempel nämns behovet av att kunna anpassa sig till europeiska och nationella strategiska forskningssatsningar. I samband med externa utmaningar betonar nödvändigheten av att kunna genomföra reformer. En representant för ett av dessa lärosäten uttryckte det enligt följande:

Kommer utmaningar så måste vi vara riggade för förändring. Man måste kunna ta de svåra besluten – såsom att stänga ned institutioner, snarare än att långsamt svälta ut dem.

8.2.5 Akademisk instrumentalism

Utifrån de aspekter som utgör utredningens frågeställningar gör vi den sammantagna bedömningen att universitet och högskolor inom gruppen övriga lärosäten, trots variationen i omfattning och inriktning av verksamheten, är mer lika varandra vad avser ledning och styrning av verksamheten. I jämförelse med de äldre universiteten där vi ser inslag av en tendens som beskrivs som akademisk traditionalism, ser vi här tendenser till vad som kan beskrivas som akademisk instrumentalism. Denna "idealtyp" av hur ett lärosäte ska styras karaktäriseras av en mer samhällstillvänd och reformbenägen inställning. Till skillnad från den akademiska traditionalismen står nyttan mer i fokus för instrumentalismen. Inom instrumentalismen hämtas gärna språkbruk från näringslivet och nyttiggörande och entreprenörskap står i fokus. Vidare finns en kritik emot traditionalismens tröga beslutsprocesser och bristande förmåga att leverera resultat. Ledning och linjeorganisationen är tydligt definierad och ska fungera effektivt.⁶

Utredningen ser inom gruppen övriga lärosäten fler tendenser av akademisk instrumentalism och färre tydliga tendenser av

⁶ Bexell (2011) s. 65–78.

akademisk traditionalism. Tendenserna av akademisk instrumentalism uttrycker sig genom en ökad reformbenägenhet, större acceptans för att lärosätets ledning styr genom strategiska medel och en allmän acceptans för att akademiska ledare i linjen fattar beslut, efter beredning genom olika kollegiala processer.

Det finns även tydliga inslag av en medvetenhet kring behovet av anpassningar utifrån samhällets förändrade behov och nationella och internationella strategiska satsningar. Återigen vill vi understryka att detta inte ska tolkas som att vi menar att samtliga lärosäten inom gruppen verkar inom en sorts renodlad akademisk instrumentalism. Dock utgör de bilder som både akademisk traditionalism och akademisk instrumentalism målar upp bra referenspunkter för att åskådliggöra skillnader i kultur, organisation- och beslutsstruktur. Även inom gruppen övriga lärosäten finns inslag av akademisk traditionalism, framför allt vid Malmö högskola och Södertörns högskola, men sammantaget är dessa tendenser alltså jämnt mindre inflytelserika sett i relation till de fyra äldre universiteten.

8.3 Storlekens betydelse

Verksamheten vid de fyra äldre universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm är mer omfattande än vid de flesta av de övriga lärosätena. Detta medför en mer komplex organisation och därmed också en mer komplicerad ledning och styrning.

De äldre universiteten har särskilt genom sina många forskningsintensiva miljöer en betydelsefull ställning inom forskningen. Samtidigt har exempelvis Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Umeå universitet och Linköpings universitet även de en stark och omfattande forskning, även om bredden i verksamheten inte är densamma som vid de fyra äldre universiteten. Universiteten i Umeå, Linköping, Karlstad och Örebro är också relativt stora flerfakultetsuniversitet (Örebro universitet är dock inte organiserat i fakulteter som organisatorisk enhet). Den högre utbildningen är mer jämnt fördelad över alla lärosäten. Högskolorna och de nyare universiteten har stor betydelse för högre utbildning över landet som helhet.

Sammanfattningsvis ser vi att storlek och variation på verksamheten, på samma vis som tradition och kultur, är bidragande orsak

till skillnaderna i ledning och styrning mellan de två grupperna av lärosäten.

8.4 Utredningens uppdelning – övergripande bild

Med volymen och karaktären på utbildning eller forskning eller med andra särdrag som grund för en klassificering av landets lärosäten kan helt andra indelningar göras än den vi här gjort i äldre universitet och övriga lärosäten. Utredningens uppdelning syftar till att ge en övergripande bild av universitets- och högskolelandskapet utifrån utredningens frågeställningar.

När ledning och styrning av universitet och högskolor diskuteras utgör ofta de äldre universiteten referensram. Utredningens bedömning är dock att de fyra äldre universiteten skiljer sig avsevärt från övriga lärosäten i Sverige. Skillnaden mellan de två grupperna handlar om hur lednings- och styrformer utformats, hur beslutsbefogenheter har delegerats, relationer och avstånd mellan ledningsorgan på olika organisatoriska nivåer, synen på kollegialitet och hur tradition/kultur kommer till uttryck i dessa frågor. Vi vill samtidigt understryka att vår beskrivning av skillnaderna inte innehåller någon värdering. Vi påstår inte att ledning och styrning som helhet är bättre inom den ena eller andra gruppen. Det finns goda exempel från båda grupperna. Det finns också skillnader i olika avseenden mellan lärosäten inom de båda grupperna. Poängen är att fästa uppmärksamhet på att majoriteten av lärosätena skiljer sig från de äldre universiteten vad gäller utredningens frågeställningar. Diskussioner om universitets och högskolors ledningsmodeller bör därför se till denna variation och inte enbart utgå från förhållanden som gäller vid den ena eller den andra gruppen.

9 De akademiska ledarnas situation

I detta kapitel tar vi upp de akademiska ledarna, deras uppdrag och befogenheter samt frågor om rekrytering, utbildning och annat stöd för ledarna i universitets och högskolors ledningsorganisation (dock inte rektor som behandlas i nästa kapitel). Kapitlet bygger på de intervjuer utredningen genomfört och enkätstudien till universitet och högskolor. Vi fokuserar på de som är ledare inom verksamheten för utbildning och forskning, alltså inte chefer inom verksamhetsstödet. Lärosätenas ledning och styrning ska naturligtvis ses som en helhet där ledarna för utbildning och forskning arbetar tillsammans med cheferna inom verksamhetsstödet, men vi måste begränsa vår framställning. Verksamhetsstödet har dock ägnats ett särskilt avsnitt i kapitel 4 och det behandlas även i ett senare avsnitt i det här kapitlet.

Vi har valt att använda oss av begreppet akademiska ledare i vilket vi i detta kapitel inkluderar befattningshavare inom lärosätets ledningsorganisation såsom vicerektorer, dekaner, prefekter, akademichefer och centrumföreståndare eller motsvarande funktioner (rektor och rektors ställföreträdare behandlas i nästa kapitel). Ofta innebär dessa uppdrag även ett chefskap i den bemärkelsen att ledarna har ett arbetsgivaransvar. Så är dock inte alltid fallet varför vi använder oss av den mer inkluderande benämningen ledare.

Viktigast för framgångsrik ledning, vilket också har lyfts fram av de flesta som utredningen talat med, är ledarens personliga egenskaper och kvaliteter. Det är tydligt att denna aspekt är avgörande för alla typer av ledningsuppdrag. Det skulle dock föra för långt att i denna utredning behandla det personliga ledarskapet och de personliga kvaliteterna för lednings- och chefsuppdrag. Det är inte heller utredningens uppgift, utan i stället att beskriva och

undersöka de förutsättningar som finns för akademiska ledare vad gäller fungerande organisations- och beslutsstrukturer, administrativt stöd, samt utvecklings- och karriärmöjligheter.

9.1 Uppdrag, mandat och befogenheter

Vi inleder med att diskutera prefekternas situation, dvs. ledarna för institutionerna och motsvarande enheter. Uppdraget som prefekt är ett av de mest centrala för ledningen av verksamheten vid universitet och högskolor och för deras framgångsrika utveckling, eller som en respondent uttryckte det, ”hellre en dålig rektor och 15 bra prefekter än tvärtom”. Det finns under prefektnivån, åtminstone vid de större institutionerna, flera ledare som avdelningschefer, studierektorer och projektledare, däribland forskningsledarna för stora och välfinansierade projekt. Dessa har naturligtvis viktiga roller och mycket av det vi skriver gäller även för dessa ledare, men utredningen måste någonstans begränsa diskussionen. Vi har valt att stanna vid prefektnivån. Efter diskussionen av prefekternas situation tar vi upp situationen för dekaner, vicerektorer och motsvarande ledare på fakultetsnivån och den övergripande lärosätesnivån.

9.1.1 Prefekternas situation

Prefekten har den nära kontakten med lärarna och forskarna, en direktkontakt som dekaner och rektor inte har, åtminstone inte dagligen. Generellt och formellt har prefekten en viktig ställning, inte enbart vid lärosäten med prefektstyre, utan även vid lärosäten med beslutande institutionsstyrelser, vilket vi belyst i tidigare kapitel.¹

¹ Vid flera högskolor har man beslutat om en organisation med nya beteckningar, som akademier ledda av akademichefer, vilket markerar deras uppdrag som akademiska ledare. Vid sidan av institutionerna finns ofta även olika institut eller centrubildningar med instituts- och centrumföreståndare. I den mån dessa inte är delar av en institution utan parallellställda med institutionerna har föreståndarna en liknande ställning som institutionsprefekterna. I den fortsatta diskussionen använder vi beteckningen prefekt och avser då också akademichefer, föreståndare, skolchefer och liknande beteckningar för ledaren för institutionen eller den enhet som vid det enskilda lärosätet enligt vår tolkning närmast motsvarar den traditionella och tidigare i förordning reglerade organisationsenheten institution.

Trots denna nyckelposition i organisationen är prefektuppdraget behäftat med flera problem. Under utredningens intervjuer har många prefekter vittnat om att de saknar ett tydligt akademiskt uppdrag att utveckla institutionens verksamhet. Uppdraget är administrativt och förvaltande snarare än akademiskt och strategiskt. Ofta finns en förväntan eller till och med ett tryck från lärarna och forskarna vid institutionen att prefekten ska sköta administrationen och de löpande ärendena och avhålla sig från ledning av den akademiska verksamheten.² Denna inriktning av prefektuppdraget förstärks av att prefekten oftast har såväl ett begränsat ekonomiskt manöverutrymme som ett svagt administrativt stöd.

Flera av de problem som prefekterna upplever kan vara både större eller mindre beroende på hur stor institutionen är. Institutionerna kan variera i storlek från mycket små med en ensam professor och ett dussintal anställda till stora organisationer med flera avdelningar och flera hundra anställda. Prefektens ekonomiska manöverutrymme kan vara mer eller mindre begränsat oavsett institutionsstorleken. De administrativa arbetsuppgifterna är naturligtvis omfattande vid stora institutioner varför bristande administrativt stöd kan bli särskilt kännbart vid dessa. Svårigheter orsakade av alltför nära relationer till medarbetarna är naturligt nog vanligare vid mindre institutioner än vid stora där prefekten inte ens kan förväntas känna alla medarbetare.

Ekonomi

Institutionens intäkter består dels av de båda statsanslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och forskarutbildning, dels av externa forskningsbidrag och intäkter från studieavgifter och uppdragsutbildning. Intäkterna för utbildning är i praktiken öronmärkta för olika program och kurser och prefekten har små eller inga möjligheter att leda utbildningsverksamheten med ekonomiska styrmedel. Statsanslaget för forskning och forskarutbildning är oftast till största delen uppbundet i löner och samfinansiering av externfinansierade forskningsprojekt.

² Sandstedt (2013).

Vi har tidigare diskuterat hur den stora andelen externfinansiering av forskningen försvårar för prefekter och andra i ledningsorganisationen att aktivt leda och utveckla verksamheten. Större delen av institutionens forskningsresurser kontrolleras av professorer och andra forskare i ledningen för de olika forskningsprojekten.³

Det finns också ett tryck från institutionens forskare att de statliga forskningsanslagen ska föras direkt till projekten och att avsättningar till särskilda satsningar ska begränsas. Även om det finns en viss, men varierande, acceptans för att medel avsätts till rektors och möjligen även dekanens förfogande, är det mycket ovanligt att sådana medel avsätts till prefektens förfogande. Vid de forskningsintensiva universiteten finns för närvarande betydande statliga forskningsanslag sparade.⁴ Dessa medel är ofta bokförda på institutionsnivå, vilket i princip innebär att prefekten förfogar över dem. Vid utredningens intervjuer och möten har det dock framkommit att det kan vara svårt för prefekten att använda medlen för särskilda satsningar dels på grund av försiktighet, dels på grund av motstånd från institutionens forskare. Lite tillspetsat kan man säga att prefekten varken har eller förväntas ha några större ekonomiska styrmedel.

Administration

Ett annat problem för prefekten är det ofta alltför svaga administrativa stödet. Vi utvecklar detta i ett senare avsnitt i detta kapitel, men det behöver kommenteras även här. Många prefekter vittnar om att en stor del av deras tid uppfylls av dagliga rutinärenden, framför allt mycket personalfrågor. Många av dessa ärenden är av den karaktären att de borde kunna hanteras av en administratör eller administrativ chef vid institutionen. Detta administrativa stöd är mycket ofta underdimensionerat. Det finns återigen ett tryck från lärarna och forskarna vid institutionen att administrationen ska hållas nere. Vid ett av de äldre universiteten beskrev man detta som ett svårlöst problem vid många institutioner

³ Se t.ex. Langfeldt et al. (2013) för ett liknande resonemang.

⁴ UKÄ (2015:8). Det bör här noteras att vid de större forskningsuniversiteten finns dessutom betydande externa medel sparade. Dessa medel är dock intecknade för särskilda forskningsprojekt och är därmed inte tillgängliga för prefektens disposition.

– prefekterna anser sig inte ha mandat från institutionens lärare och forskare att avsätta mer resurser till administratörer. Förväntan är att prefekten själv ska sköta administrationen.

Kollegornas förväntningar

Flera av de personer vi intervjuat menar också att prefekter kan ha svårt att fatta beslut om förändringar i enskilda medarbetares arbetssituation och arbetsuppgifter. Prefekterna anses stå alltför nära många av medarbetarna vid institutionen. De är kollegor som valt eller stöttat prefekten vid tillsättningen ofta med det mer eller mindre explicita budskapet att hålla en konservativ linje och inte fatta radikala beslut som påverkar medarbetarnas situation negativt. Det kan bli svårt att göra förändringar på grund av lojalitet till de akademiska kollegorna. Problemet är att många prefekter väljs och tillsätts utan ett tydligt uppdrag och mandat att förändra och utveckla institutionen, varken från institutionens anställda eller från prefektens överordnade chef. Uppdraget är oftast att förvalta en existerande organisation och sköta de löpande ärendena. Man väljer helst en prefekt som har samma prioriteringar och perspektiv som institutionens tongivande forskare, inte någon som kan tänkas vidta förändringar och omfördela resurser inom institutionen.

Utredningen har noterat att prefekter i vissa fall kan ha svårt att leda verksamheten mot lärosätets uppsatta mål i de fall då kollegornas förväntningar på vad som ska göras inte sammanfaller med dessa mål. Prefekter och anställda som utredningen intervjuat berättar att prefekten förväntas beakta önskemål från enskilda eller grupper av medarbetare snarare än att fatta beslut som ser till hela institutionens bästa. Det kan dessutom finnas flera medarbetare eller grupper med olika, sinsemellan motstridiga önskemål. Liknande situationer kan förekomma i kollegiala beslutsorgan som då kan få svårt att fatta beslut i synnerhet om enighet eftersträvas. Prefekten kan naturligtvis drabbas av samma beslutsvånda inför motstridiga önskemål, eller ha svårt att frigöra sig från att företräda särskilda intressen.

Prefekternas egna förutsättningar

Prefekterna har i regel en bakgrund som lärare eller forskare inom de ämnen som utgör institutionens ansvarsområde. Detta gör att prefekten ofta har en god kunskap om utbildningen och forskningen inom ämnena i fråga och därmed kollegornas förtroende för att leda verksamheten på ett bra sätt.

Relativt få prefekter har någon längre chefskarriär bakom sig när de tillträder uppdraget och de har därför ingen större ledningserfarenhet. Utredningens enkät visar dock att de flesta lärosäten utvecklat betydligt bättre chefs- och ledarskapsutbildningar för sina prefekter än vad som var fallet för 10–15 år sedan. Med lämplig sådan utbildning och den goda kunskapen om verksamheten, finns förutsättningar för att kandidater utan tidigare omfattande ledarerfarenhet kan bli bra prefekter.

9.1.2 Åtgärder för att förbättra prefekternas situation

Vi anser att prefekternas otydliga uppdrag och mandat, otillräckliga ekonomiska befogenheter och svaga administrativa stöd är bland de mest allvarliga problemen för en proaktiv och strategisk ledning av lärosätenas verksamhet. Situationen är inte dålig överallt, det finns lärosäten där man arbetar aktivt med att förändra prefektens arbetsuppgifter och stärka prefektens ställning.

Prefektuppdraget behöver bli intressant och attraktivt för institutionens samtliga lärare och forskare, inte en administrativ skyldighet som man turas om att ta på sig. Det ska även bidra till och stärka innehavarens akademiska karriär, inte utgöra ett sidospår bort från utbildning och forskning. Detta är en förutsättning för att kunna rekrytera bra kandidater till uppdraget. Vi rekommenderar lärosätena att uppmärksamma prefekternas situation och vidta ett antal åtgärder. Dessa kan naturligtvis variera efter behoven vid det enskilda lärosätet, men vi tar här upp flera önskvärda förändringar. Det handlar om 1) ett tydligt akademiskt uppdrag, 2) befogenheter att driva utvecklingen framåt, 3) ett adekvat administrativt stöd, 4) utbildning och 5) tydliga personliga villkor.

Uppdrag och befogenheter

Det framgår av utredningens intervjuer att ledningsuppdraget ofta upplevs som oklart. Prefekten förväntas hantera de löpande problem som uppstår och sköta den administration som behövs, men det är otydligt på vilket sätt prefekten ska arbeta med institutionens verksamhet och vilka målen är för detta arbete.

Prefekterna bör få ett tydligt uppdrag att utveckla institutionen akademiskt, och det bör finnas uppsatta mål för verksamheten. Det kan exempelvis handla om att utbildningen måste förbättras eller läggas om, att forskningens genomslag måste stärkas, att samverkan måste utvecklas eller något annat. Det finns alltid en förbättringspotential i åtminstone något avseende och prefekten bör få i uppdrag att arbeta med detta. Uppdraget kan komma nerifrån, från de anställda, eller mer precist från den nominerings- eller rekryteringsgrupp som arbetat med prefekttillsättningen. Mera troligt är att det kommer från prefektens överordnade chef, det vill säga dekan eller rektor. Oavsett om det finns ett uppdrag eller en förväntan från medarbetarna så bör det finnas ett formellt uppdrag från överordnad chef. Helst bör det fästas på papper. Det måste vara tydligt också för medarbetarna. Prefekten ska ha ett klart mandat att arbeta med institutionens akademiska utveckling. Vi tror att detta är den viktigaste åtgärden för att göra prefektuppdraget intressant och eftertraktat, vilket ökar möjligheten till att rekrytera bra kandidater.

Vid Umeå universitet har rektor i ett särskilt dokument beslutat om villkor för uppdraget där det fastslås att:

Dekaner, prefekter och övriga chefer vid universitetet ska ges goda förutsättningar att utöva det strategiska ledarskapet. Ett professionellt verksamhetsstöd och stöd i utveckling av sin chefs- och ledar-kompetensen är några viktiga förutsättningar.⁵

Det finns även en chefs- och ledarskapspolicy i vilken universitetets förväntningar och syn på ledarskap beskrivs. När dekan och prefekt utses tecknas en överenskommelse med överordnad chef, dvs. rektor respektive dekan. Enligt den förväntas den nya ledaren kontinuerligt vidareutveckla sitt chefs- och ledarskap. I universitetets dokument om

⁵ Villkor för uppdraget som dekan eller prodekan vid Umeå universitet, beslutad av rektor 2014-06-17 (dnr: FS 1.1.2-803-14).

prefektuppdraget står även att prefekten ska ges goda förutsättningar att återvända till sin tidigare verksamhet efter avslutat uppdrag. Vid Göteborgs universitet ska prefekten lämna en programförklaring innan han eller hon utses. Även här tecknas ett avtal mellan dekan och prefekt.

För att kunna utföra sitt uppdrag måste prefekterna ha tillräckliga befogenheter. De flesta lärosäten har prefektstyre och prefekterna har därmed de formella befogenheterna att fatta nödvändiga beslut. Vid fyra universitet finns beslutande institutionsstyrelser.⁶ Vi har tidigare föreslagit att dessa lärosäten övergår till prefektstyre. De lärosäten som väljer beslutande institutionsstyrelser som ledningsmodell behöver i styrdokumentet tydliggöra principerna för mandatfördelning och relationen mellan institutionsstyrelsen och prefekten samt arbeta för att formellt och reellt beslutsmandat överensstämmer (se kapitel 6). Förutom de formella befogenheterna måste prefekten också ges ett visst ekonomiskt manöverutrymme. Vi föreslår att prefekten ges tydliga beslutsbefogenheter vad avser till exempel bemanning, arbetsledning och ekonomi även vid lärosäten med beslutande institutionsstyrelser. Med bemanning avses här administratörer till institutionens verksamhetsstöd, annan teknisk-administrativ personal samt juniora och tidsbegränsade anställningar inom utbildning och forskning, till exempel assistenter samt doktorander och postdoktorer finansierade av basanslaget. Däremot avser vi inte seniora akademiska anställningar som lektor och professor, vilka enligt vårt resonemang i kapitel 7 bör beredas och beslutas huvudsakligen ovanför institutionsnivån.

Ekonomiska resurser och verksamhetsstöd

Utredningens insamlade information indikerar att prefekterna sällan disponerar över tillräckliga rörliga medel för att kunna utveckla den egna institutionens verksamhet. Vi föreslår att ekonomiska resurser avsätts till prefektens förfogande. Om prefekten inte har befogenhet att själv göra en sådan avsättning i budgeten bör

⁶ Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet och Linköpings universitet. Även vid Södertörns högskola finns beslutande institutionsnämnder dock med begränsat beslutsmandat.

överordnat beslutsorgan, rektor, dekan eller fakultetsnämnd, se till att det görs vid resurstilldelningen till institutionen.

Syftet med att avsätta resurser till prefektens förfogande är inte detsamma för prefekter som för rektorer och dekaner. Vi menar inte att prefekten själv ska ägna sig åt att göra strategiska satsningar av samma slag som bäst hanteras av dekaner och rektorer på fakultets- och lärosätetsnivå. Men prefekten behöver ändå vissa ekonomiska styrmedel. Det kan till exempel behövas för att ge individer och grupper möjlighet att utveckla undervisning och forskning. Beslut om vilka kurser som behöver särskilda resurser för sitt utvecklingsarbete måste tas nära verksamheten, lämpligen av prefekten. Särskild kompetensutveckling eller forskningstid för enskilda lärare är också exempel på sådana frågor.

Prefekten måste få möjlighet att ägna sin tid åt de akademiska frågorna. Det måste därför finnas ett tillräckligt stöd för att sköta administration och löpande ärenden. Det är framför allt arbetsgivarfrågor och formalia rörande myndighetsrollen som kan bli mycket tidskrävande. Det administrativa stödet kan vara organiserat på olika sätt, centraliserat eller decentraliserat. Det väsentliga är att det blir tillräckligt dimensionerat. Liksom med de ekonomiska resurserna bör överordnat organ bevaka eller besluta om tillräckligt administrativt stöd till prefekten eftersom det visat sig att det ofta blir otillräckligt om man lämnar beslutet om dimensioneringen till institutionen. Vi behandlar administration och verksamhetsstöd mer i detalj i ett senare avsnitt i detta kapitel.

Internationellt

Vid utländska lärosäten har prefekten – *department chairman* eller *director* – ofta ett helt annat akademiskt fokus i sina arbetsuppgifter, särskilt vid amerikanska och asiatiska universitet. Där har prefekten ett uppdrag att utveckla institutionens utbildning och/eller forskning på olika sätt. Rekrytering av framstående lärare och forskare är en viktig uppgift för prefekten, om detta inte lyfts till högre nivåer i organisationen. Vid exempelvis *Stanford University* och *University of Maryland, College Park*, har prefekterna ofta ett tydligt uppdrag att strategiskt rekrytera ledande akademiker och att disponera rörliga medel. Det finns också utländska lärosäten,

framför allt i Europa, där prefektens situation liknar den vid svenska lärosäten.

9.1.3 Dekaner och vicerektorer

Vi har valt att särskilt fokusera på prefekterna med tanke på deras nyckelroll i lärosätenas organisation, men det finns också andra ledare mellan rektor och prefekt i organisationen, såsom dekaner, vicerektorer, med flera. Resonemangen kan även vara relevanta för ledare för olika funktioner mellan institutionsnivån och ledningen för lärosätet. Det kan vara forskningsnämnder, utbildningsnämnder, skolor och andra institutionsövergripande organ där det finns en ledare. Med vicerektor avses här ledare som ingår i lärosätets ledning eller arbetar tillsammans med rektor. Rektors ställföreträdare benämns vanligen prorektor och har ofta särskilda uppdrag. Antalet vicerektorer och prorektorer varierar. I en del fall är de också chefer för dekaner eller prefekter, men i de flesta fall utgör de en del av lärosätesledningen utan att ha ett direkt personalansvar.

Uppdragen som dekan, vicerektor och motsvarande skiljer sig från prefektuppdraget i det att de befinner sig ovanför institutionsnivån i organisationen. De har därmed inte samma direktkontakt med lärarna och forskarna. De förslag vi diskuterat för prefekterna är dock allmänt tillämpbara även för dekaner och vicerektorer, ett tydligt akademiskt uppdrag, befogenheter att driva utvecklingen framåt, ekonomiska resurser, ett adekvat administrativt stöd, utbildning och tydliga personliga villkor.

9.1.4 Utredningens bedömning

En förbättring av de akademiska ledarnas situation, och då särskilt prefekternas, är bland av de viktigaste åtgärderna för att utveckla ledningen av verksamheten vid universitet och högsolor. Ett arbete pågår vid flera lärosäten och behoven av förbättringar ser mycket olika ut vid olika lärosäten. Vi vill särskilt understryka vikten av att ledningsuppdragen uppfattas som intressanta och utvecklande. Vi rekommenderar också lärosätena att ta del av åtgärder och erfarenheter vid andra lärosäten.

Förslag

Uppdrag till akademiska ledare - utredningen föreslår:

- att akademiska ledare som prefekter och dekaner ges ett tydligt akademiskt uppdrag och tillräckliga beslutsbefogenheter vad avser till exempel bemanning, arbetsledning och ekonomi
- att ekonomiska resurser avsätts till dessa ledares förfogande
- att ledarna ges utbildning och tydliga personliga villkor.

9.2 Administration och verksamhetsstöd

Verksamhetsstödet är den övergripande beteckningen på de funktioner som finns för att stödja utbildning och forskning. Vi har diskuterat verksamhetsstödet i kapitel 4. I verksamhetsstödet ingår hela förvaltningen och det verksamhetsnära stödet vid institutionerna. Administration vid universitet och högskolor är en övergripande beteckning på alla de aktiviteter som inte direkt utgör utbildning och forskning. Eftersom lärosätenas uppdrag är utbildning och forskning så saknar all verksamhet som inte på något sätt bidrar till detta uppdrag ett syfte. Administration vid universitet och högskolor är därmed mer eller mindre synonymt med verksamhetsstöd.

9.2.1 Institutionsnivå

Den administration som behöver omhändertas vid institutionerna är av mycket varierande slag. Utredningens intryck är också att den administrativa bördan är växande i omfattning. Prefekterna har under lång tid påpekat att varje år stiger kraven på att institutionerna ska tillämpa eller känna till och förhålla sig till nya bestämmelser från staten och andra organ, till exempel EU. Det är myndighetsrollen som på detta sätt genererar alltmer administration vid institutionerna. Lärosätet självt kan också på fakultetsnivå eller centralt ha beslutat om nya regelverk eller rutiner som genererar mer administrativt arbete på institutionerna. Regelverken

som åläggs institutionen uppifrån kan sägas utgöra en del av den regelstyrning som regeringen och lärosätesledningen (i vissa fall även fakultetsledningen) utövar.⁷

Förutom de uppifrån kommande nya regelverken finns också ett antal återrapporteringskrav som prefekten har att uppfylla. Det är dels uppgifter som lärosätet ska förmedla till regeringen och myndigheter som Universitetskanslersämbetet och Statistiska centralbyrån, dels uppgifter som lärosätet själv begär, till exempel indikatorvärden på utbildningens och forskningens aktiviteter, som antalet lärarledda timmar per student, andelen distansutbildningar, antal publicerade arbeten och gästforskarbesök. Listan kan göras lång och det är uppgifter som måste sammanställas på institutionen. All denna administration följer dels av myndighetsrollen, dels av beställningar från överordnade organ.

Alltför omfattande och detaljerade återrapporteringskrav med bristande koppling till de centrala frågorna för verksamheten är en del i den ökade administrationen vid institutionerna, och regering och lärosätesledningar bör se över om inte antalet återrapporteringskrav kan minskas.

Utöver den administration som genereras av kraven uppifrån och som institutionen måste hantera finns också kraven på verksamhetsnära stöd till institutionens utbildning och forskning. En stor del utgörs av ekonomiadministration och personaladministration. Särskilt personalfrågorna kan bli mycket tidskrävande. Det är inte bara löpande personalärenden. Genom anställningar, uppsägningar, lönesättning, arbetsfördelning påverkas enskilda individers situation väsentligt. Det gör också att medarbetarna har starkare förväntningar på prefekten beträffande personalfrågorna. Enskilda ärenden kan periodvis ta upp en stor del av tiden i synnerhet om någon form av problem uppstått, vilket det naturligt nog gör förr eller senare, åtminstone på större institutioner.

⁷ Regelstyrning diskuteras i kapitel 4.

9.2.2 Omfattning och organisation av verksamhetsstödet

Omfattningen av verksamhetsstödet stiger naturligtvis med omfattningen av utbildning och forskning. Den betydande expansion av både utbildning och forskning som ägt rum vid svenska universitet och högskolor under 2000-talet har genererat en motsvarande ökning i behovet av verksamhetsstöd. Ibland framförs att den centrala administrationen tagit över och vuxit okontrollerat i relation till utbildningen och forskningen, men vi uppfattar det som ett uttryck för bristen på ett fullgott verksamhetsstöd på institutionsnivån. Vi ser inga indikationer på att den andel av de totala kostnaderna som hör till administration eller verksamhetsstöd⁸ skulle ha ökat eller ökar i jämförelse med de direkta kostnaderna för utbildning och forskning. Administrationen/verksamhetsstödet har förvisso växt i omfång, men det har också utbildningen och forskningen.

Utredningen har inte gjort någon egen undersökning av andelen administrativ personal, men Universitetskanslersämbetet presenterar relevanta uppgifter i sammanhanget. I det längre perspektivet är trenden på det nationella planet tydlig enligt Universitetskanslersämbetet:

I ett längre perspektiv är det den forskande och undervisande personalen som ökat i antal, medan den andra gruppen [dvs. ej forskande/ej undervisande personal] har varit ungefär lika stor. Det har alltså skett en förskjutning så att andelen personal med forskande och undervisande uppgifter har ökat. År 1985 utgjorde de anställda med forskande och undervisande uppgifter 40 procent av samtliga anställda (helårspersoner, exklusive doktorander), medan de utgjorde 57 procent 2014.⁹

Universitetskanslersämbetets uppgifter ger således inga belägg för att administrationen – betraktat som antalet anställda som inte har forskande eller undervisande arbetsuppgifter - skulle växa mer än själva verksamheten. Snarare blir andelen administrativ personal långsiktigt allt mindre vid de svenska lärosätena. Utredningens bedömning är dock att de administrativa uppgifterna inte har minskat i omfattning. En trolig förklaring till att den administrativa personalen ändå inte ökar är att lärare och forskare får ta hand om

⁸ De indirekta kostnaderna i den så kallade SUHF-modellens terminologi.

⁹ UKÄ (2015:8) s. 94.

nya administrativa uppgifter som egentligen borde skötas av administratörer. En annan möjlig förklaring är att alltmer administration görs av allt färre personer med stöd av elektroniska system.

Verksamhetsstödet ska ha verksamheten för ögonen, det får inte utvecklas till en egen aktivitet där andra mål ställs upp än just stödet till utbildning och forskning. Verksamhetsstödet utgör inte en separat del av universitet och högskolor styrda av egna regler. Om man anser att verksamhetsstödet inte fungerar eller har ett felaktigt uppdrag så bör man ta upp detta till diskussion med de chefer eller ledningsorgan som styr verksamhetsstödet.

Stödet kan vara organiserat på olika sätt. Ett sätt är att varje institution ordnar sitt eget verksamhetsstöd. Nackdelen som framkommit i våra intervjuer är att det då blir svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens i alla komplexa frågor. Institutionen blir också sårbar om nyckelpersoner blir sjuka eller slutar. Stödet tenderar också att bli mycket ojämnt mellan de olika institutionerna. Fördelen är att administratörerna arbetar närmare prefekterna och att de då närmare kan motsvara de administrativa behov som uppstår vid den egna institutionen.

Det är vanligt att verksamhetsstödet är samlat fakultetsvis eller inom lärosätet som helhet. Stödet får sedan avropas eller beställas av prefekten. Vinsten är en mer professionaliserad organisation för stödet, det finns klara kvalitetsvinster och det är mindre sårbart. Men ett centraliserat stöd har också brister. Många prefekter som vi intervjuat vid lärosäten med centraliserat verksamhetsstöd anser att stödet saknar flexibilitet och är otillgängligt.

9.2.3 Ledarnas administrativa stöd

Vilket administrativt stöd akademiska ledare får vid universitet och högskolor varierar och det är svårt att av enkätsvaren till utredningen uttyda några tydliga mönster. De flesta universitet har svarat att det ska finnas kvalificerat stöd på alla nivåer. Hur stödet utformas beslutas ibland på central nivå, ibland på lägre nivå utifrån givna ramar/uppdrag. Administrativa chefer på de olika nivåerna förefaller vanligt, särskilt vid de stora lärosätena.

Bristen på administrativt stöd på institutionsnivån beror i vissa fall på att prefekten helt enkelt inte har befogenheter att besluta om omfattningen av detta. I dessa fall har överordnat organ, vanligen rektor, inte delegerat rätten att fatta beslut om administrativa anställningar till prefekten. Prefekten har då inte befogenhet att på egen hand styra det institutionsbaserade verksamhetsstödet. Det innebär emellertid inte att sådant stöd saknas. Ofta avropas det internt genom den centrala förvaltningen eller vid fakultetskanslierna. Vi har sett alltför få exempel på sådana administrativa system för att kunna uttala oss generellt om huruvida de är välfungerande eller inte, sannolikt varierar det. Utredningen har inget svar på hur administrationen/verksamhetsstödet ska organiseras. Det är dock tydligt att de prefekter som inte har mandat, formellt eller i praktiken, att styra över det institutionsbaserade verksamhetsstödet upplever en viss maktlöshet och uppgivenhet inför möjligheten att leda den akademiska verksamheten vid institutionen, då tiden i stället går åt till olika administrativa sysslor.

Det faktum att prefekters tid i alltför hög grad går åt till administration i stället för akademiskt ledarskap är dock inte enbart kopplat till hur verksamhetsstödet är utformat vid lärosätet. Inte heller är det enbart en fråga om vilka formella befogenheter prefekten har att finansiera stödet. Som tidigare nämnts handlar avsaknaden av det institutionsbaserade stödet ofta om ett tryck från lärarna och forskarna vid institutionen att resurserna ska gå till forskningen.

9.2.4 Utredningens bedömning

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det administrativa stödet till prefekter, i någon mån även dekaner, ofta är otillräckligt. Särskilt personallfrågorna kan bli mycket betungande, och de kräver expertis till prefektens stöd. Det bristande stödet kan ha flera orsaker, en ineffektiv organisation kan göra det svårtillgängligt, prefekten kan sakna befogenheter att i tillräcklig utsträckning finansiera institutionsbaserat stöd, och det kan finnas en kultur som inte medger tillräcklig utbyggnad av administrationen. Utredningen föreslår att den överordnade organisatoriska nivån bevakar

att dessa hinder undanröjs så att prefekter och andra ledare ges ett adekvat administrativt stöd.

Förslag

Administrativt stöd till ledare - utredningen föreslår:

- att lärosätena säkerställer att akademiska ledare, särskilt prefekter, ges ett adekvat administrativt stöd, framför allt vad gäller arbetsgivarrollen och personaladministration.

9.3 Rekrytering av akademiska ledare

Enligt utredningens enkät till lärosätena ställer de flesta universitet och högskolor krav på någon form av chefs- och ledarskaps-erfarenhet eller ”personlig lämplighet” för att bli akademisk ledare. Många uttrycker detta i allmänna ordalag, medan andra beskriver mer specificerade kravprofiler med tydligare förväntningar på chefsfunktioner, till exempel att ”prefekten förväntas kontinuerligt vidareutveckla sitt chefs- och ledarskap”, att ledaren ska ha ”stort intresse av att utveckla verksamheten och förmåga att föra verksamheten framåt i enlighet med mål och strategier”, eller att ledaren ska ha ”strategisk och analytisk förmåga, tydlighet, besluts-kapacitet och integritet”.¹⁰ Värt att notera är att några universitet uppger att de inte har några krav på ledarna utöver de akademiska kvalifikationerna. Beträffande de senare vill vi understryka att de är nog så viktiga för ledarens legitimitet och möjligheter att leda sin organisation. Även om professorskompetens inte är ett formellt krav, är det dock en absolut fördel.¹¹

¹⁰ UmU & KaU.

¹¹ Vikten av att ledarna har en tung akademisk kompetens har stöd i undersökningar gjorda av Goodall (2006) & (2009), till vilka vi återkommer i nästa kapitel.

9.3.1 Utnämning eller val

Rekrytering av akademiska ledare som dekaner, prefekter och motsvarande (rekrytering av rektor behandlas i nästa kapitel) kan ske på mycket olika sätt, genom en *top-down* eller en *bottom-up* process, eller en kombination av dessa. I de mest extrema fallen innebär den förra modellen att ledarna utses av överordnad chef utan någon form av konsultation av kollegiet/medarbetarna. En sådan modell förekommer sällan inom akademien och skulle sannolikt betraktas som ett utslag av toppstyrning. I den alternativa renodlat kollegiala modellen utses ledaren genom val av kollegiet eller alla anställda utan någon form av konsultation av överordnad chef som dessutom måste acceptera valresultatet.

När det gäller utnämning av prefekter eller motsvarande har, i utredningens enkätundersökning, två universitet och sju högskolor angett att rektor utser prefekterna efter rådgivande val/hörande.¹² Fyra statliga högskolor och två enskilda utbildningsanordnare har svarat att prefekten eller motsvarande rekryteras till en tillsvidareanställning eller till en tidsbegränsad anställning med möjlighet till förlängning.¹³ Bland universiteten är det vanligaste förfarandet att det är dekanen som utser prefekten efter rådgivande val/hörande.¹⁴ Vid flertalet universitet har utnämningen föregåtts av en rekryteringsprocess som överordnat organ (fakultetsledning/motsvarande) ansvarat för.¹⁵ Vid Uppsala och Lunds universitet är det i stället institutionsstyrelserna som har ansvarat för rekryteringsprocessen.

På frågan om hur dekaner utses har de flesta universitet och knappt hälften av högskolorna svarat att rektor (i något fall vice-rektor) utser dekan efter rådgivande val eller hörande.¹⁶ Vid ett par lärosäten utses dekan formellt av rektor efter att ett val/hörande genomförts som har avgjort frågan, dvs. valet/hörandet är inte rådgivande utan beslutande.¹⁷ Fyra lärosäten har svarat att en valberedning eller motsvarande tar fram och lämnar sitt förslag utan

¹² KTH, ÖU, BTH, HD, HiH, HKr, HV, KMH & SH.

¹³ FHS, KF, MdH, SKH, CTH & HJ.

¹⁴ GU, KaU, LnU, MiU & SLU.

¹⁵ GU, SU, UmU, LTU, KAU, LnU, ÖU, MiU & SLU.

¹⁶ Samtliga universitet utom UU, LiU & SLU samt BTH, HD, HiG, HH, HKr, MdH & SKH.

¹⁷ LiU & SLU

samråd med rektor.¹⁸ Inget lärosäte har svarat att dekan utnämns genom direktval utan utnämning av rektor.

Vid universiteten är det vanligast att utnämning av dekan föregås av att en valberedning eller liknande organ lämnar sitt förslag *efter* samråd med rektor.¹⁹ Bland högskolorna är det vanligare med en valberedning som lämnar sitt förslag *i* samråd med rektor eller med en valberedning som lämnar sitt förslag *utan* samråd med rektor.²⁰ Formuleringarna kan förefalla subtila men avgör när och hur rektor kan framföra synpunkter, och eventuellt avstyra eller säga nej till nominering av en kandidat som rektor anser olämplig.

9.3.2 Utredningens bedömning

Den symboliska laddningen i att dekanen är vald är stark, viktigare än att en prefekt är vald. Samtidigt är det viktigt att rektor och dekanerna kan samarbeta. Vi föreslår därför att rektor involveras i nomineringen av kandidater, vilket också sker vid de allra flesta lärosäten. Exakt hur detta ska gå till kan variera. Det viktiga är att resultatet blir en dekan som har såväl rektors förtroende som legitimitet i organisationen.

De som förespråkar en renodlat kollegial styrning av universitet och högskolor argumenterar för att beslutande val är det rätta även om det leder till att lärosätet får dekaner som har en annan agenda än rektor, kanske till och med en agenda som motverkar den som rektor driver. Vi anser emellertid att det är helt fel att bemanna en organisation med ledare som inte arbetar efter en gemensam målsättning, och som kanske även motarbetar varandra.

Vi föreslår att akademiska ledare alltid ska utnämnas av överordnad chef. Utnämningen ska föregås av någon form av konsultation av eller samråd med kollegiet/medarbetarna. I de fall där kollegiet nominerar en eller flera kandidater till hörande, val eller utnämning ska detta göras i samråd med överordnad chef, som då ska kunna säga nej till kandidater som bedöms som olämpliga. Ifall hörande av eller val mellan flera – av överordnad chef accepterade – kandidater förekommer bör detta förfarande vara rådgivande. Vi

¹⁸ KI, GIH, HH & HV.

¹⁹ LU, GU, UmU, LiU, KTH, LTU & SLU.

²⁰ HD, HKr, MAH, MdH, GIH, HH, HV & SH.

anser att beteckningen hörande är mer lämplig än val när det handlar om ett förfarande som är avsett som rådgivande. Beteckningen val bör bara användas om utfallet är avsett som mer eller mindre bindande.

Förslag

Rekrytering av akademiska ledare - utredningen föreslår:

- att akademiska ledare utnämns av överordnad chef och att utnämningen föregås av någon form av samråd med överordnad chef, eller eventuellt ett rådgivande hörande av kollegiet/medarbetarna.

9.3.3 Mandatperiod

Oftast utses prefekter och dekaner för en treårsperiod. Det är också vanligt att förordnandet kan förlängas för ytterligare en treårsperiod. Vid en del lärosäten är huvudregeln att det därefter ska ske ett skifte på posten, vid andra kan uppdraget förlängas ända fram till pension. Vid lärosäten där en stor del av lärarna arbetar deltid, eller som vid de konstnärliga högskolorna där professorerna kan ha tidsbegränsade uppdrag, har man ofta valt att ha tillsvidareförordnanden för prefekter i syfte att skapa kontinuitet i verksamheten. Det finns skäl för att tillsvidareförordna prefekten – det tar tid att komma in i arbetet, det är ett långsiktigt uppdrag, man går inte ”tillbaka”. Det finns också skäl som talar emot - att man tappar kontakt med forskningen och därmed förlorar i legitimitet.

Prefekterna behöver ofta utveckla sin kompetens som ledare eftersom de inte har några professionella karriärer som ledare bakom sig.²¹ Längre mandatperioder skulle innebära att prefekterna fick en större möjlighet att tillägna sig erfarenhet och också en längre tid att agera som ledare då de fått denna erfarenhet. Längre mandatperioder skulle också innebära åtminstone något mindre

²¹ Detta skiljer sig delvis från högre chefer som dekaner och rektorer eftersom de senare ofta har erfarenheter som prefekter innan de blir dekaner och som dekaner innan de blir rektorer.

risk för de beroendeförhållanden till kollegor som kan påverka prefekten (vi utvecklar detta i nästa avsnitt). De skulle därmed vara friare att agera på det sätt de själva bedömer bäst för institutionens verksamhet. Av dessa anledningar vill vi rekommendera lärosätena att överväga längre förordnandetider än de vanliga tre åren, antingen genom längre mandatperioder eller genom att normalt förlänga uppdraget med ytterligare en mandatperiod om i regel tre år, såvida inte en utvärdering motiverar att uppdraget avslutas (se om ansvarsutkrävande nedan).

Prefekter och dekaner rekryteras i regel internt på svenska lärosäten, från den aktuella institutionen eller fakulteten, men ibland från en annan institution eller fakultet vid samma lärosäte. Det förekommer dock att prefekt- och dekanuppdrag utannonseras externt när man vill rekrytera en ny ledare utifrån. Detta är också vanligt vid amerikanska universitet. I utredningens enkätundersökning har ungefär hälften av lärosätena svarat att de har någon eller några externt rekryterade dekaner eller prefekter. Oftast handlar det om en liten andel men vid några av de nya universiteten finns en större andel externt rekryterade ledare.

9.3.4 Personliga villkor för akademiska ledare

Dekaner och prefekter erhåller normalt ett uppdragstillägg utöver den ordinarie lönen. Storleken varierar och det finns också några högskolor som inte ger något uppdragstillägg alls. Det finns också en stor variation när det gäller i vilken utsträckning uppdragstilläggen får behållas som ett lönepåslag efter avslutat uppdrag. Vid några lärosäten permanentas uppdragstillägget. Vanligare är att man får behålla en viss andel och att det kan vara beroende av hur länge man innehaft uppdraget. Det kan även vara beroende av innehavarens ålder, exempelvis så att det permanentas endast om innehavaren fyllt 60 år. Kunskapsnivån om vad som gäller vid det egna lärosätet är begränsad och mycket låg om vad som gäller vid andra lärosäten. Frågan om vad som ska gälla efter uppdragsperioden tas som regel upp när uppdraget närmar sig sitt slut. Det är ovanligt att villkoren klagörs i samband med förordnandet.

De flesta lärosäten erbjuder också utökad forskningstid efter avslutat uppdrag. En vanlig schablon är sex månaders forskning

efter tre års uppdrag och ett års forskning efter sex års uppdrag, men det finns också exempel på det dubbla, alltså ett års forskning efter tre års uppdrag, eller hälften, alltså sex månaders forskning efter sex års uppdrag. Det finns också högskolor som inte erbjuder någon extra forskningstid överhuvudtaget. Några av de större forskningsintensiva universiteten gör individuella överenskommelser som kan innefatta andra typer av stöd, som extra resurser till drift, doktorander eller postdoktorer för att stödja ledarens egen forskning under uppdragstiden.

De personliga villkoren som diskuteras ovan är ett medel bland annat för att attrahera välkvalificerade personer till rollen som prefekt eller dekan. Det finns också en annan anledning att tydligt utforma sådana personliga villkor i samband med förordnandet. Som nämnts kan kollegors syn på hur ledaren bör agera göra det svårt eller omöjligt att gå emot dem även om detta är nödvändigt för att fatta ändamålsenliga beslut. Det kan röra sig om förväntningar såväl som påtryckningar. Vid utredningens intervjuer har framförts att det finns ledare, särskilt prefekter, som har svårt att fatta impopulära beslut då de är oroliga för att drabbas av liknande negativa beslut när de väl har lämnat sitt uppdrag och återgår till sin vanliga verksamhet. Om de inte, under sin tid som chef, värvat kollegors intressen kan de inte nödvändigtvis räkna med att en kollega som tar över som chef ska göra detta. Det finns alltså en risk att det skapas ett osunt beroendeförhållande mellan chefer och deras kollegor.

I ett system där kollegorna turas om att vara varandras chefer är det svårt att helt eliminera sådana ömsesidiga beroendeförhållanden, men det finns åtgärder som kan reducera dem. En åtgärd är att utforma ledarens personliga villkor så att hans eller hennes verksamhet efter ledningsuppdragets avslutande är mer eller mindre oberoende av den nya ledningens beslut. Exempelvis kan det då en ledare tillträder sitt uppdrag överenskommas att han eller hon ska få ett eller två års forskningstid efter att ha avslutat sitt ledningsuppdrag. Som noterats ovan kan olika individer ha olika behov och de personliga villkoren kan utformas på olika sätt. Det viktiga är att villkoren utformas så att det skapas en buffertperiod efter det avslutade ledningsuppdraget då den avgående ledaren inte är helt beroende av den nya ledningens beslut.

9.3.5 Utredningens bedömning

Det är värt att notera två omständigheter när det gäller de personliga villkoren till de akademiska ledarna. För det första är variationen stor och de enskilda lärosätena förefaller dåligt orienterade om vad som gäller vid andra lärosäten, inom de större universiteten även vad som gäller vid olika fakulteter. För det andra lyfter man nästan aldrig frågan om vad som ska hända med uppdragstillägget och eventuell extra forskningstid eller annat personligt stöd förrän mot slutet av uppdragstiden. Utredningen föreslår att de personliga villkoren inte bara rörande uppdragstilläggets storlek utan även i vilken utsträckning det får behållas, samt annat stöd som forskningstid och extra resurser, beslutas i samband med utnämningen. Detta beslut bör föregås av en diskussion eller förhandling med den tilltänkta ledaren. Behoven och önskemålen kan variera stort beroende på om vederbörande är nära pension eller ej och om han eller hon driver ett omfattande forskningsprojekt eller ej.

Det bör vid utnämningen finnas en klar idé om ledarens framtid efter uppdragets avslutande. Lärosätena bör ta ett ansvar för ledarnas karriär efter ledningsuppdraget. Alternativa karriärvägar bör övervägas. Ledarnas fortsatta karriär får inte bli lidande av att han eller hon drivit frågor och fattat beslut som inte kunnat gynna alla anställda.

Förslag

Rekrytering av akademiska ledare - utredningen föreslår:

- att personliga villkor rörande uppdragstilläggets storlek och förlängning samt andra former av stöd, till exempel extra forskningstid, förhandlas och beslutas i samband med utnämningen.

9.3.6 Ansvarsutkrävande

Ett utökat mandat och större beslutsbefogenheter för de akademiska ledarna aktualiserar frågan om ansvarsutkrävande. Även om utgångspunkten är att ledarna kommer att sköta sitt uppdrag på ett bra sätt

måste det finnas en möjlighet att utkräva ansvar av de som inte gör det. Vårt intryck efter alla intervjuer är att de allra flesta ledare gör en bra insats utifrån de – ofta otillfredsställande – förutsättningar som gäller för uppdraget. Men det finns naturligtvis undantag då någon form av ansvarsutkrävande blir nödvändigt.

Ett system för ansvarsutkrävande kan exempelvis utgöras av att överordnat organ regelmässigt hör kollegiet/medarbetarna inför ett eventuellt omförordnande av ledningsuppdraget. Här bör dock understrykas att det handlar om ett *börande*, det betyder alltså inte att medarbetarna beslutar om ledarens vidare förordnande. En ledare som fattat svåra men nödvändiga beslut ska inte kunna "bestraffas" genom att röstas bort. Inte heller ska en ledare som inte klarat av att förändra institutionen i önskad riktning kunna "röstas kvar" av kollegorna. För överordnat organ, som gett ledaren ett uppdrag/förändringsmandat, bör det dock vara relativt enkelt att kunna urskilja vad som är vad i sådana situationer.

För att en ledare ska kunna ställas till svars på ett sådant vis krävs att han eller hon, av överordnat organ, tilldelats tillräckliga befogenheter för att uträtta något och utveckla institutionen i en viss riktning. Om ledaren vid exempelvis en hearing vid tillträdet gör en programförklaring blir det tydligt för kollegorna i vilken riktning institutionen ska utvecklas. Det ska också vara tydligt för medarbetarna vilket uppdrag överordnat organ tilldelat ledaren. Om detta fullföljts i god ordning får ledaren inte ställas till svars ifall kollegor ogillar uppdragets formulering.

Formellt är det överordnad chef som beslutar om konsekvenserna i de fall det anses nödvändigt att utkräva ansvar av en ledare som inte skött sitt uppdrag. Det kan vara överordnad chef som gör bedömningen att åtgärder måste vidtas, men frågan kan också resas av kollegiet/medarbetarna. Om det blivit tydligt att kollegiet/medarbetarna inte längre har förtroende för ledaren måste överordnad chef agera – såvida inte den kritiserade ledaren redan funnit för gott att avgå på eget initiativ. Ett klassiskt exempel kommer från Harvard University där kollegiet vid *Faculty of Arts and Sciences* år 2006 uttalade sitt misstroende mot universitetets rektor, som därför valde att avgå.

Detta har av flera personer som utredningen intervjuat anförts som ett exempel på vad som bör vara de kollegiala organens huvuduppgift, nämligen granskning av kvaliteten i verksamheten och

därmed även kvaliteten i ledarnas chefsutövning. Enligt detta synsätt ska linjeorganisationen och dess ledare inneha den exekutiva makten och leda verksamheten, och ha ett starkt mandat för detta, medan de kollegiala organen ska kontrollera och utvärdera inte bara kvaliteten i verksamheten utan även ledningen av densamma.

Ansvarsutkrävande är inte enbart en angelägenhet för kollegiet/medarbetarna, det ligger i överordnad chefs uppdrag att kontinuerligt utvärdera underordnad chefs arbete och vidta eventuella åtgärder. Under alla omständigheter bör det vara överordnad chef som slutgiltigt beslutar om eventuella konsekvenser.

9.3.7 Utredningens bedömning

Uttrycket ansvarsutkrävande har ett drag av stort allvar, men vi menar inte att detta handlar om sådana extrema och sällsynta situationer som då en ledare måste ställas inför rätta i personalansvarsnämnd eller till och med polisanmälas och lagföras. För dessa fall finns redan ett utformat regelverk. Det kan i vanliga fall handla om någon form av bedömning eller utvärdering, under eller mot slutet av en ledares mandatperiod och särskilt inför ett eventuellt omförordnande. Vi hoppas att detta kan genomföras utan dramatik och betraktas som en naturlig del av ledningsuppdraget. Utvärderingen bör göras med avseende på hur ledaren fullföljt sitt uppdrag och uppnått de för verksamheten uppsatta målen. Berörd ledare ska inte behöva uppleva ansvarsutkrävandet som åtal, rättegång och dom. Samtidigt måste det vara möjligt att ersätta ledare som inte sköter sitt uppdrag som förväntat. Vad det handlar om för de ledare som inte anses fungera optimalt är i första hand uteblivit omförordnande på uppdraget eller i allvarligare fall avslutande av uppdraget i förtid. Det kan vara lämpligt att lärosätena på något sätt i relevanta styrdokument fastställer rutiner för sådant ansvarsutkrävande.

I den mån kollegiet eller medarbetarna ska konsulteras om hur ledaren fungerat bör lärosätena överväga hur detta ska gå till, i synnerhet om det handlar om någon form av hörande. Det finns en risk för att ledaren i sitt uppdrag undviker konflikter och svåra frågor inför utsikten att kritiseras vid ett sådant hörande. En ledare som tagit itu med institutionens problem och hanterat svåra frågor

på sätt som med nödvändighet medfört nackdelar för vissa medarbetare ska inte ställas till ansvar för detta. Det är snarare den omvända situationen, när ledaren inte tagit itu med problemen, som ett ansvarsutkrävande kan bli aktuellt. Samtidigt som det finns en risk med det kollegialt organiserade ansvarsutkrävandet anser utredningen att det ändå måste spela en viktig roll i utvärderingen av hur linjeorganisationen och dess ledare fungerar. Ansvarsutkrävande måste kunna drivas – på ett seriöst sätt – av såväl överordnad chef som kollegiet. Eventuella konsekvenser för den som inte skött sitt uppdrag ska dock beslutas av överordnad chef.

Förslag

Ansvarsutkrävande - utredningen föreslår:

- att lärosätena utarbetar former för ansvarsutkrävande, till exempel genom någon form av bedömning eller utvärdering inför omförordnande av ledare som prefekter och dekaner.

9.4 Utbildning

Utredningens enkätundersökning visar att universitet och högskolor arrangerar en mängd utbildningar som erbjuds ledare inför och under ledningsuppdrag. De flesta av universiteten och många högskolor har obligatoriska chefsutbildningar för prefekter och/eller dekaner. Innehållet i utbildningarna varierar och är i vissa fall främst inriktat mot det formella ledarskapet. Det handlar till exempel om kurser i utvecklingssamtal, lönesamtal, allmän administration, arbetsmiljö och arbetsrätt. Detta är bra men vi vill samtidigt understryka att det inte kan vara meningen att de akademiska ledarna ska lägga ner mycket tid på att lära sig och sköta alla administrativa frågor, som till exempel arbetsmiljö och arbetsrätt. Det är bättre att sådant sköts av administrativ expertis som stöder ledarna.

Vissa lärosäten arbetar aktivt med individuellt ledarskapsstöd, mentorssöd och ledarskapsträning – insatser som kan sägas syfta till ett mer strategiskt snarare än endast förvaltande ledarskap. Vid Umeå universitet finns exempelvis ett obligatoriskt ettårigt ledar-

utvecklingsprogram för att stärka chefs- och ledarskap vid universitetet. Programmet innefattar även utformandet av en individuell plan för ledarskapet och ett aktivt stöd för ett arbete med organisationsutveckling vid den egna institutionen/enheten.

För att fånga upp blivande ledare erbjuder flera lärosäten, till exempel Luleå tekniska universitet och Örebro universitet, utbildningen *Nyfiken på ledarskap* som vänder sig till akademiker som inte är ledare men som har intresse för ledarskapsfrågor och kan tänka sig ett framtida ledningsuppdrag. Det finns också ett betydande utbud av relevanta utbildningar arrangerade av externa aktörer och många deltar i dessa. Vi vill särskilt nämna SUHF:s ledarskapsprogram HeLP som vänder sig till dekaner, prorektor, vicerektor och ledare i motsvarande ställning.

Utredningens bedömning är att ledarutbildningarna har utvecklats starkt vid lärosätena den senaste 10-årsperioden. Det är dock inte självklart att alla ledare tar del av utbildningarna, och kanske är det de som bäst behöver utbildningen som avstår. En del utbildningar sägs vara obligatoriska för nya prefekter och dekaner men det är inte alltid säkert att detta fungerar i praktiken. Utredningen har dock fått intrycket att de flesta lärosäten arbetar aktivt med utbildning av ledare och har inga särskilda förslag annat än rekommendationen att ta del av hur andra lärosäten arbetar med utbildningsfrågorna.

9.5 Jämställdhet

Utredningen har i enkäten till lärosätena efterfrågat könsfördelningen inom olika kategorier av ledare. För rektor och ställföreträdande rektor gäller följande.

Tabell 9.1 Könsfördelning rektor och ställföreträdande rektor

Lärosäte	Rektor kvinna	Rektor man	Stf rektor kvinna	Stf rektor man
Äldre universitet (4 st)	3	1	1	3
Övriga lärosäten (30 st)	17	13	14	16
Universitet (16 st)	8	8	5	11
Högskolor (18 st)	12	6	10	8
Samtliga (34 st)	20	14	15	19
Procentandel kvinnor/män	59%	41%	44%	56%

I gruppen "äldre universitet" ingår universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm. I gruppen "övriga lärosäten" ingår resterande universitet och högskolor med staten som huvudman samt de två stiftelsehögskolorna och Handelshögskolan i Stockholm. Inom gruppen "universitet" inkluderas Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm vilka båda är enskilda utbildningsanordnare. Inom gruppen "högskolor" inkluderas Högskolan i Jönköping som också är enskild utbildningsanordnare. Siffrorna avser hösten 2014.²²

När det gäller universiteten är könsfördelningen bland rektorerna jämn och vad gäller de fyra äldre universiteten leds tre av kvinnor. Vid högskolorna är majoriteten av rektorerna kvinnor. Bland de tre tillfrågade enskilda utbildningsanordnarna har två rektorer som är kvinnor. När det gäller rektors ställföreträdare har drygt hälften av de statliga lärosätena uppgett att ställföreträdare är en man. Vid universiteten är rektors ställföreträdare en man i något större utsträckning.

Det är sålunda numera jämställt eller till och med en dominans för kvinnorna bland rektorerna. Andelen kvinnor och män ligger inom det 40–60 procent intervall som ofta anses acceptabelt i sammanhanget. Kvinnor utgör 59 procent av rektorerna. Ett liknande förhållande råder bland rektorernas ställföreträdare fast då med en viss dominans för männen. Utvecklingen har gått snabbt de senare 10 åren. Vår bedömning är att IDAS-projektet²³ haft en stor betydelse i sammanhanget. Inom IDAS-projektet, som drevs av SUHF men som nu är avslutat, erbjöds kvinnor på högre positioner inom lärosätena och med intresse för rektorsuppdraget, utbildning och stöd för att kunna lyckas med en sådan karriär.

²² När detta skrivs hösten 2015 har Sveriges lantbruksuniversitet bytt rektor från kvinna till man, Malmö högskola från man till kvinna och Chalmers tekniska högskola från kvinna till man.

²³ IDAS stod för *Identification, Development, Advancement and Support*. Projektet pågick i tre år och hade sin officiella avslutning 2007.

För vicerektorer, dekaner/motsvarande och prefekter/motsvarande har utredningens enkät till lärosätena gett följande resultat.

Tabell 9.2 Könsfördelning andra akademiska ledare

Lärosäte	Vice- rektor kvinnor	Vice- rektor män	Dekan/ motsv. kvinnor	Dekan/ motsv. män	Prefekt/ /motsv. kvinnor	Prefekt/ motsv. män
Äldre universitet (4 st)	5	8	42	36	82	155
Övriga lärosäten (29 st)	22	32	35	41	127	194
Universitet (16 st)	14	30	64	62	166	313
Högskolor (17 st)	13	10	13	15	43	36
Samtliga (33 st)	27	40	77	77	209	349
Procentandel kvinnor/män	40%	60%	50%	50%	37%	63%

I "dekan" inkluderas även prodekan och vicedekan/motsv. I gruppen "äldre universitet" ingår universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm. I gruppen "övriga lärosäten" ingår resterande universitet och högskolor med staten som huvudman samt Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm. Inom gruppen "universitet" inkluderas Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm. Högskolan i Jönköping har inte besvarat denna del av enkäten och ingår därför inte i tabellen. Ett antal högskolor samt Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm har inte angivit några siffror för dekaner/motsvarande. Siffrorna avser hösten 2014.

Könsfördelningen bland vicerektorerna är vid universiteten något ojämn med en viss övervikt för männen. Könsfördelningen bland dekaner/motsvarande är jämn, men dataunderlaget är ofullständigt (ett antal lärosäten har inte uppgett några siffror för dekaner/motsvarande). Bland prefekter/motsvarande finns en majoritet män, 63 procent, men avståndet till jämställdhetsintervallets gränser, 40–60 procent, är inte så stort. Ifall samtliga kvinnor och män summeras i de båda tabellerna ovan visar det sig att könsfördelningen bland akademiska ledare vid Sveriges lärosäten – enligt utredningens enkätundersökning – hamnar exakt på jämställdhetsintervallets gränser, 40 procent kvinnor och 60 procent män. Vad gäller chefer på prefektnivå finns en övervikt av män, men bland de högsta cheferna – rektorerna – finns en övervikt av kvinnor.

Flera lärosäten framhåller att insatser för att öka andelen akademiska ledare av underrepresenterat kön är en del av arbetet med att öka jämställdheten på alla nivåer. Även om könsfördelningen är jämn eller nära jämn inom landet som helhet för prefekter, dekaner och motsvarande ledare finns naturligtvis

avvikelser vid enskilda lärosäten. Det finns också andra kategorier akademiska ledare inom institutionerna, till exempel avdelningschefer, studierektorer och forskningsledare. Som tidigare nämnts har vi inte ansett det möjligt att behandla alla dessa kategorier i utredningen. Vi kan dock konstatera att fler män är ledare för större forskningsprojekt och strategiska forskningsområden, vilket framgår av rapporten *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*.²⁴

Könsfördelningen bland professorerna är fortfarande ojämn, 25 procent kvinnor, medan den ligger inom jämställdhetsintervallet 40–60 procent för övriga lärarkategorier.²⁵ Lärosätena har sedan flera år uppmanats arbeta med att öka andelen kvinnor bland professorerna och flera lärosäten nämner åtgärder som särskilda medel för docenters meritering till professor, mentorsprogram och utvecklingsnätverk. Ökningen av andelen kvinnor bland professorerna går ändå långsamt och ökningstakten har stannat av.²⁶

Flera lärosäten påpekar att insatser för att öka andelen akademiska ledare av underrepresenterat kön är en del av arbetet med att öka jämställdheten på alla nivåer. Lunds universitet redovisar att riktade insatser görs för att få fler kvinnor att ansöka om befordran till professor och att rektor genomför möten med valberedningarna vid utseende av dekan/motsvarande för att säkerställa en jämn könsfördelning i dekangruppen. Flera lärosäten skriver att jämställdhet är en ständigt aktuell fråga som diskuteras vid varje rekryteringsprocess. Vid Umeå universitet finns medel riktade till kvinnor för meritering från docent till professor och vid Linköpings universitets tekniska fakultet finns en ekonomisk bonus till de institutioner där kvinnor meriterat sig till docent. Även Linneuniversitetet uppger att de har särskilda insatser för kvinnor som meriterar sig till docent eller professor.

²⁴ Sandström, Wold, Jordansson, Ohlsson, Smedberg (2010).

²⁵ UKÄ (2015:8) s. 10–11.

²⁶ UKÄ (2015:8) s. 10–11.

9.5.1 Utredningens bedömning

Den låga andelen kvinnor är ett kvalitetsproblem i sig för högre utbildning och forskning. Den kan dessutom bli problematisk i framtiden eftersom de akademiska ledarna oftast rekryteras från professorskåren. Ifall andelen kvinnor i professorskåren förblir på en låg nivå finns en uppenbar risk för ett kommande bakslag i könsfördelningen bland de akademiska ledarna. Utredningen föreslår därför att lärosätena intensifierar ansträngningarna att öka andelen kvinnor bland professorerna. När frågan diskuteras anför alla att jämställdhetsaspekten alltid beaktas vid professorstill-sättningarna men enligt utredningens uppfattning är det inte tillräckligt. Det behövs en proaktiv hållning på ett tidigare stadium. Kvinnor som potentiella kandidater bör inventeras och möjligheten att rekrytera kvinnor till professorer bör diskuteras redan i samband med utlysning och ämnesbeskrivning av en professur. Riktade åtgärder av den typ som nämnts ovan kan också göras vid många fler lärosäten.

Förslag

Jämställdhet - utredningen föreslår:

- att lärosätena intensifierar ansträngningarna att öka andelen kvinnor bland professorerna i syfte att säkerställa framtida jämställdhet bland de akademiska ledarna.

10 Styrelse och rektor

Vi inleder detta kapitel med att diskutera regeringens, styrelsens och rektors inbördes relationer varpå vi övergår till styrelsens storlek och sammansättning. De förutsättningar som ges av högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) har vi diskuterat i kapitel 4. Därefter behandlar vi proceduren för att föreslå och anställa rektor, rektors anställningsvillkor, samt utbildning av styrelse och rektor. Frågor om styrelsens storlek och sammansättning samt proceduren för nominering av de styrelseledamöter som utses av regeringen har redan delrapporterats av utredningen den 30 juni 2015, men vi ger en sammanfattning i detta kapitel, delrapporten finns även i bilaga 3. Innan vi går in på de svenska lärosätenas styrelser kan en kort internationell utblick bilda en bakgrund.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har på regeringens och utredningens uppdrag gjort en analys av 16 universitet och tekniska högskolor i Europa, USA och Asien. En sammanfattning finns i kapitel 11. Med något undantag handlar det om statliga lärosäten, men med en varierande grad av autonomi. Den svenska modellen där lärosätena ingår i den statliga myndighetsstrukturen, låt vara med ett särskilt regelverk i högskoleförfattningarna, förefaller vara mycket ovanlig i andra länder där lärosätena ofta har en mer autonom ställning rent formellt. Regeringens styrning av verksamheten kan ändå vara mycket påtaglig i andra länder, genom de avtal som tecknas mellan regering och lärosäte, genom öronmärkning av statliga resurser, eller helt enkelt genom explicita direktiv. Styrelserna för de beskrivna utländska universiteten är mycket olika till storlek och sammansättning. De interna ledamöterna som lärare och studenter är ofta i majoritet, ett exempel är Helsingfors universitet med sju interna och sex externa ledamöter. Det finns också lärosäten med styrelser som helt eller nästan helt

består av externa ledamöter. Ett exempel är det nya Aalto-universitetet i Helsingfors. Sådana styrelser har oftast delvis andra uppgifter än styrelser med en stor andel interna ledamöter och de arbetar mer med externa relationer och externfinansiering. Beträffande den interna styrningen av lärosätena har styrelserna liknande uppgifter, att besluta i övergripande strategiska frågor, följa upp verksamheten samt att tillsätta och avsätta rektor. Rektors ställning är liksom i Sverige i regel stark med betydande befogenheter. Vid flera av de internationella tekniska högskolorna liknar rektors ställning närmast VD för ett företag. Rektors mandattid varierar från ett år i taget till löpande, och det förefaller vara vanligare än det är i Sverige att rektor får lämna sitt uppdrag innan mandat-tidens slut när styrelsen vill ha en förnyelse.¹

10.1 Styrelsens och rektors relation till regeringen

Regeringens övergripande styrning av lärosätena sker genom lag och förordning, regleringsbrev och dialog. Inom ramen för uppsatta mål ska det finnas en frihet för lärosätena att välja olika arbetssätt och lösningar för att uppnå olika mål. För en närmare diskussion av regeringens styrning av lärosätena, se kapitel 4.

Regeringen utnämner styrelseordförande och anställer rektor samt beslutar om rektors lön och andra anställningsvillkor. Därmed kan regeringen betraktas som styrelseordförandens uppdragsgivare och rektors arbetsgivare. Denna relation betonas även i utredningen *Myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81). Det är dock ingen vanlig arbetsgivar- och arbetstagarrelation, i det att myndigheterna i svensk förvaltning har ett visst mått av självständighet, och detta är särskilt uttalat för universitet och högskolor. Utifrån detta konstaterande ska det inte vara nödvändigt med ett alltför intensivt samröre mellan huvudmannen, dvs. regeringen med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), och lärosätet, närmare bestämt dess rektor och styrelse.

Kontakten mellan regeringen och rektor/styrelse behöver ändå förbättras anser många tillfrågade rektorer och styrelseordförande. Flera styrelseordförande önskar närmare kontakt med

¹ Se vidare kapitel 11.

ministern/statssekreteraren och många noterar att de vid utnämningen enbart får ett beslut på ett papper men ingen närmare information om uppdraget och inget samtal.²

10.1.1 Utredningens bedömning

Med tanke på att regeringen är styrelseordförandens uppdragsgivare anser vi att det är rimligt att nya styrelseordförande inbjuds till åtminstone ett samtal med ministern eller statssekreteraren, lämpligen före eller i början av mandatperioden. Det seminarium som ministern och statssekreteraren brukar arrangera för nya styrelseordförande är välkommet och bör fortsätta. Därutöver finns möjlighet till samtal i samband med den årliga myndighetsdialogen.

Förslag

Kontakter med regeringen - utredningen föreslår:

- att nya styrelseordförande inbjuds till åtminstone ett samtal med ministern eller statssekreteraren.

10.1.2 Myndighetsdialogen

Inbjudan till myndighetsdialog skickades tidigare till lärosätet, i praktiken till rektor som avgjorde vilka personer rektor vill ta med till dialogen. Olika praxis har utvecklats vid lärosätena. En del rektorer tar med sig styrelseordföranden, andra inte. Det hela handlar mer om tradition än om någon genomtänkt princip. Flera styrelseordförande har uttryckt sitt intresse för att få delta i myndighetsdialogen. År 2014 inbjöds såväl rektor som styrelseordförande till myndighetsdialogen. Vi stöder denna ordning, dialogen kan vara ett bra tillfälle för styrelseordföranden att orientera sig i en rad frågor, även om en stor del av myndighetsdialogen handlar om

² Efter utnämningen, men inte samtidigt, inbjuds ordförande och nya ledamöter till seminarium och introduktion. Vi behandlar detta i avsnitt 10.5.

frågor som beslutas av rektor och inte av styrelsen. Någon styrelseordförande har också uttryckt åsikten att frågorna som avhandlas är på en sådan detaljnivå att styrelseordförandens närvaro knappast är meningsfull.

Statssekreteraren har ibland deltagit i del av myndighetsdialogen med de större lärosätena men inte i alla. Det finns en förståelse bland rektorerna för att det kan vara svårt för statssekreteraren att alltid delta givet det stora antalet myndigheter under Utbildningsdepartementet. Med tanke på statssekreterarens betydelsefulla ställning menar vi ändå att statssekreterarens närvaro är önskvärd under åtminstone del av samtliga myndighetsdialoger.

10.1.3 Rektors arbetsgivare och chef

Regeringens roll som myndighetschefernas arbetsgivare finns utförligt diskuterad i utredningen *Myndighetschefer villkor* (SOU 2011:81). Den konstaterar att regeringens funktion som arbetsgivare till rektorerna måste utvecklas, och den föreslår att statssekreteraren får ett förtydligt arbetsgivaransvar för rektorer men med möjlighet att delegera detta.

Ibland ställs frågan, vem är egentligen rektors chef? Det korta svaret är att regeringen är rektors arbetsgivare och därmed också chef. Eftersom regeringen utgör en enhet, ett kollektiv, kan man inte automatiskt utnämna den ansvariga ministern som rektors chef. Statssekreteraren skulle kunna sägas ha ett informellt uppdrag av regeringen att fungera som ställföreträdande chef för rektor. Styrelseordföranden har ett uppdrag av regeringen att leda styrelsen som är överordnad rektor. I någon mening har därför både statssekreteraren och styrelseordföranden ett informellt uppdrag från regeringen att fungera som chef och stöd för rektor. Lärosätena och rektorerna, i sin egenskap av myndighetschefer, har och ska ha ett betydande mandat att agera självständigt. Det väsentliga är att det finns ett fungerande informationsutbyte genom ovan diskuterade möjligheter till samtal mellan de tre aktörerna statssekreterare, styrelseordförande och rektor.

Regeringens arbetsgivarfunktion innefattar också fastställande av lön och andra villkor för rektor. Vi diskuterar detta under avsnittet om rektors anställningsvillkor.

10.1.4 Utredningens bedömning

Statssekreteraren brukar allmänt uppfattas som den person som ska anta rollen som rektors arbetsgivare. Det innebär att rektorerna bör kunna förvänta sig åtminstone någon form av enskilt samtal med statssekreteraren varje år. Det har blivit vanligare att det arrangeras sådana samtal i samband med myndighetsdialogen. Alla är medvetna om att detta innebär en betydande arbetsbelastning på statssekreteraren, i synnerhet som det dessutom finns flera andra myndigheter utöver lärosätena vars chefer statssekreteraren också förväntas ha kontakt med. Ett alternativ är att enhetschefen för universitets- och högskoleenheten ansvarar för det enskilda samtalet. Enhetschefen är så kallad huvudman för frågor om universitet och högskolor inom Regeringskansliet.³ Möjligen skulle även ministern kunna ta en del av samtalen. Vi menar att rektor också bör vända sig till sin styrelseordförande för samtal om rektors arbete. Sådana samtal skulle också kunna betecknas som ömsesidiga utvecklingssamtal kring såväl rektors som styrelseordförandens arbete för lärosätet.

Förslag

Kontakter med regeringen - utredningen föreslår:

- att rektor varje år inbjuds till ett enskilt samtal med statssekreteraren, alternativt ministern eller chefen för universitets- och högskoleenheten.

10.2 Styrelsens och rektors roller och befogenheter

Styrelsen har enligt 2 kap. 2 § högskolelagen inseende över lärosätets alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. Styrelsen kan därför ta upp vilken fråga som helst för information och diskussion. Det betyder emellertid inte att styrelsen kan besluta i alla frågor.

³ Se Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utbildningsdepartementet, beslutade den 15 juni 2015 (RKF 2015:15).

10.2.1 Styrelsens och rektors befogenheter

Styrelsens beslutsbefogenheter finns förtecknade i 2 kap. 2 § högskoleförordningen.⁴ Det som styrelsen ska besluta om är viktiga frågor rörande verksamhetens övergripande inriktning och lärosätenas organisation, årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och andra viktigare framställningar, säkerställande av intern styrning och kontroll, uppdrag till internrevisionen samt åtgärder med anledning av Riksrevisionens och internrevisionens rapporter, övergripande resursfördelning, beslut om antagningsordning, arbetsordning och anställningsordning samt viktigare föreskrifter i övrigt och, slutligen, övriga frågor som är av principiell vikt. Eftersom det inte finns någon annan instans än styrelsen själv som kan avgöra vilka övriga frågor som är av principiell vikt, är det i praktiken styrelsen själv som bestämmer vilka frågor styrelsen ska avgöra. Det finns dock ett antal uppgifter som enligt regelverket ankommer på rektor, till exempel vissa anställningsärenden, och dessa får inte tas över av styrelsen.

Vidare gäller enligt 2 kap. 6 § högskolelagen att beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av 1) uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller 2) organisation av eller kvalitet i forskningen, samt att om den bedömning som avses under första stycket ska göras av en grupp av personer, ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Denna paragraf i högskolelagen ersätter de tidigare bestämmelserna om fakultetsnämnder och kan ses som en garanti för att styrelsen inte tar över frågor som rör just innehåll och kvalitet i utbildning och forskning. Det kan i och för sig finnas styrelser där minst fyra av de externa ledamöterna har doktorsexamen med den konsekvensen att sådana styrelser skulle kunna sägas ha en majoritet med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Regeringen har emellertid i propositionen inför autonomireformen, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149), uttalat att de beslut som avses i de flesta fall inte torde vara av sådan karaktär att

⁴ Enligt 5 § högskoleförordningen undantas universitet och högskolor med staten som huvudman bl.a. från följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515): 2 § om myndighetens ledning, 4 § ledningens ansvar och 5 § om delegering i myndighetsförordningen (2007:515).

de bör fattas av styrelsen. Det anfördes vidare att det behövs en avvägning mellan en styrelsens ansvar och möjlighet att leda verksamheten och behovet av stor frihet när det gäller den akademiska verksamheten. Vi vill understryka vikten av att styrelserna inte tar över beslut i frågor för vilka de i realiteten saknar kompetens och som enligt högskolelagen och högskoleförordningen ska fattas av andra. Detta kan tyckas självklart men utredningen har ändå fått information om ärenden rörande till exempel kvaliteten i en utbildning där styrelsen med hänvisning till frågans principiella vikt önskat fatta beslut, trots vad som står i 2 kap. 6 § högskolelagen.

Med de båda undantagen från styrelsens potentiella beslutsbefogenheter, det vill säga sådant som ska beslutas av rektor eller av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, återstår ändå ett stort antal frågor som skulle kunna tas över av styrelsen om denna anser att de är av principiell vikt. Högskoleförordningen 2 kap. 2 § punkt 11 lämnar därför ett tolkningsutrymme som rent formellt medger en mycket stor makt till styrelsen. Detsamma gäller punkt 10, enligt vilken styrelsen ska besluta om viktigare föreskrifter i övrigt, och det finns ingen annan instans än styrelsen själv som kan avgöra vad som är viktigare föreskrifter.

Vi har övervägt om punkterna 10 och 11 i 2 kap. 2 § högskoleförordningen bör strykas, eller kompletteras med ett tillägg av innebörden ”om det finns synnerliga skäl”, vilket föreslagits av ett lärosäte. Särskilt punkt 11, gällande frågor av principiell vikt, kan åberopas av enskilda styrelseledamöter eller anställda som vill ha en fråga behandlad eller avgjord i styrelsen. Det kan till exempel röra sig om en utbildning som en extern ledamot vill ha inrättad eller ett rektorsbeslut som en intern ledamot eller anställd vill ha överprövat av styrelsen. Det är dessa ofta återkommande propåer till styrelsen som föranlett oss att här närmare behandla styrelsens beslutsmandat.

Rektorer och styrelseordförande som utredningen intervjuat om tillämpningen av punkterna 10 och 11 i 2 kap. 2 § högskoleförordningen menar dock att styrelserna sällan åberopar detta regelverk för att ta upp särskilda frågor. Styrelsen sammanträder så pass sällan, vanligen fyra till sex gånger per år, och verksamheten är så omfattande och komplex att det blir svårt för ledamöterna att identifiera frågor som skulle kunna vara principiellt viktiga utöver de självklara som förtecknas i punkterna 1–9 i 2 kap. 2 § högskole-

förordningen. När ledamöter eller anställda vill lyfta särskilda frågor till styrelsen har styrelseordföranden såvitt vi erfarit stöttat rektor ifall rektor ansett att frågan ska avgöras av rektor eller inom lärosätet på rektors delegation eller av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens och inte av styrelsen. Rektor har naturligtvis samtidigt ett ansvar att till styrelsen hänskjuta och själv lyfta frågor som kan anses vara av principiell vikt och inte avgöra dem på egen hand.

10.2.2 Utredningens bedömning

Vi rekommenderar att varje styrelse under inledningen av sin mandatperiod informeras om och tar upp styrelsens beslutsmandat till diskussion, särskilt vilka frågor som kan anses vara av principiell vikt. En god hjälp som flera styrelseordförande nämner är fastställandet av en årscykel för styrelsearbetet där de vid sammanträdena återkommande principiellt viktiga frågorna förtecknas. Innan någon annan fråga föreläggs styrelsen för beslut bör den först ta ställning till om frågan kan anses vara av principiell vikt. Om så inte är fallet bör den överlämnas till rektor för vidare hantering. För att diskussionen om frågor av principiell vikt ska hamna rätt är det viktigt att rektor och styrelseordförande är väl orienterade i problematiken, genom utbildning (vilket behandlas närmare sist i detta kapitel) eller på annat sätt. Styrelseordförande från den offentliga sektorn behöver, även om de är väl insatta i statliga myndighetsstyrelsers arbete och befogenheter, känna till de särskilda förutsättningar som gäller för universitet och högskolor. Styrelseordförande från den privata sektorn behöver känna till vad som gäller för statliga myndigheter och särskilt för universitet och högskolor, och inte förlita sig på vad som gäller i näringslivet och den privata sektorn.

Förslag

Styrelsens och rektors roller och befogenheter - utredningen föreslår:

- att varje styrelse under inledningen av sin mandatperiod tar upp styrelsens beslutsmandat till diskussion, särskilt vilka frågor som kan anses vara av principiell vikt
- att regeringen tar upp och diskuterar styrelsens och rektors inbördes roller och befogenheter under utbildningen av nya rektorer, styrelseordförande och styrelseledamöter.

10.2.3 Styrelsearbetet i praktiken

Vi ger i detta avsnitt en kort redogörelse över vilka frågor som styrelserna behandlar i praktiken. Utredningen har i enkäten till de 34 lärosätena frågat om vilka beslut som i regel fattas av styrelsen utöver de som i högskoleförordningen föreskrivs att styrelsen ska besluta om. Samtliga lärosäten svarar att styrelsen beslutar om långsiktig plan eller strategisk plan, vilket kan sägas svara mot högskoleförordningens 2 kap. 2 § punkt 1 där det talas om viktigare frågor rörande verksamhetens övergripande inriktning. Beslut om verksamhetsplan fattas av styrelsen i drygt hälften av lärosätena.⁵ Det är dock inte reglerat att det vid lärosätena måste finnas en verksamhetsplan, och knappt hälften av lärosätessstyrelserna förefaller anse att beslut om årlig verksamhetsplan kan fattas av rektor.

De allra flesta lärosätena har i utredningens enkät svarat att styrelsen beslutar om lärosätets organisationsstruktur, vilket också nämns i 2 kap. 2 § punkt 1 högskoleförordningen.⁶ Därutöver har två tredjedelar, 22 lärosäten, uppgett att besluts- och delegationsordningar beslutas av styrelsen.⁷ Omfattningen på de delegeringar som beslutas av styrelsen varierar. I många fall överläts till rektor att fatta beslut om vidaredelegering. Beslut om inrättande, ned-

⁵ UU, LiU, KTH, KaU, LnU, ÖU, MiU, SLU, BTH, FHS, GIH, HB, HD, HiG, HKr, KKH, KMH, SKH & HHS.

⁶ Tolkningen av organisationsstruktur varierar.

⁷ SU, KTH, KAU, LnU, ÖU, MiU, SLU, BTH, FHS, GIH, HB, HiG, HH, HKr, HiS, HV, KKH, KMH, MAH, SH, HHS & CTH.

läggning eller sammanslagning av fakultet eller motsvarande enhet fattas likaledes av styrelsen vid en stor majoritet av lärosätena. Som beskrevs i kapitel 7 beslutar styrelsen i regel om lärosätets första organisatoriska enhet.

I utredningens undersökning av hur lärosätena hanterar frågor om organisation, resursfördelning och rekryteringar, vilken finns redovisad i kapitel 7, finns närmare uppgifter om hur styrelsen beslutar om delar av organisationsstrukturen. Där framgår också hur styrelsen beslutar i frågor om resursfördelningen. Här är variationen ännu större mellan lärosätena. Vid knappt hälften av lärosätena beslutar styrelsen om fördelning av resurser till fakultet eller till institution då fakultetsindelning saknas. Det betyder att rektor beslutar om sådan resursfördelning i drygt hälften av lärosätena, låt vara inom vissa av styrelsen beslutade övergripande ramar. Enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen ska styrelsen besluta i viktigare frågor om den interna resursfördelningen. Frågor om rekryteringar, vilket inte ingår i högskoleförordningens förteckning över styrelsens beslutsbefogenheter, beslutas enligt utredningens undersökning endast i undantagsfall av styrelsen. Som exempel kan här Högskolan i Gävle nämnas, där beslut om att rekryteringsprocess för anställning som professor ska inledas, i högskolestyrelsens arbetsordning, definierats som en ”övrig fråga av principiell vikt” enligt 2 kap. 2 § punkt 11 högskoleförordningen.⁸

Vid våra intervjuer har det framkommit att det finns en betydande variation i hur ofta och länge styrelserna sammanträder. Det finns stora universitet som trots verksamhetens omfattning endast har fyra till sex halvdagssammanträden per år. Andra lärosäten har heldags-sammanträden och de flesta har åtminstone ett internat lunch-till-lunch varje år. Variationen avspeglar sannolikt styrelseordförandenas varierande syn på arbetet och olika tradition och kultur inom styrelserna snarare än en stor skillnad i antalet beslutsärenden.

⁸ *Arbetsordning för styrelsen vid Högskolan i Gävle – fr.o.m. 2012-01-01*, beslutad av styrelsen 2011-12-02 (dnr: HiG 2011/1731).

Riksrevisionens analys

Riksrevisionen har i samband med sin rapport *Att styra självständiga lärosäten* gått igenom styrelseprotokoll från fyra lärosäten och konstaterat att styrelserna i stor utsträckning ägnar sig åt just de uppgifter som förtecknas i högskoleförordningen.⁹ Därtill kommer beslut i en del lokal- och personalärenden, vilka enligt högskoleförordningen normalt inte är styrelsefrågor, men de kan vara det om det handlar om lokalförsörjningsplanen, långa hyreskontrakt eller personalärenden som annars skulle behandlats i personalansvarsnämnd. Två av lärosätena har enligt protokollen tagit beslut om utbudet av utbildningsprogram i styrelsen, som i dessa fall måste ha betraktat utbildningsutbudet som en fråga av principiell vikt, om inte explicit så åtminstone implicit eftersom styrelsen fattat beslut i frågan.

Riksrevisionen rekommenderar att styrelserna bör utveckla sitt arbete med lärosätets långsiktiga strategi och med uppföljning av verksamheten. Vi instämmer i att detta arbete kan behöva utvecklas på flera lärosäten, men då inte nödvändigtvis enbart i styrelsen utan även av lärosätesledningen. Rektor tillsammans med sina dagliga medarbetare måste proaktivt utveckla och driva de strategiska frågorna. Även om styrelsen enligt högskoleförordningen själv beslutar om verksamhetens övergripande inriktning är rektor ofrånkomligen starkt involverad i beredningen av detta beslut.

10.2.4 Utredningens bedömning

Sammanfattningsvis råder en viss oklarhet om styrelsens och rektors inbördes roller och befogenheter men enligt vad vi funnit leder det sällan till problem i praktiken. Vi har övervägt men föreslår inga författningsförändringar i detta sammanhang. Eftersom nya styrelseledamöter visat sig ha bristande kännedom om styrelsens och rektors inbördes roller och befogenheter föreslår vi emellertid att regeringen tar upp och diskuterar dessa frågor under utbildningen av nya rektorer, styrelseordförande och styrelseledamöter. Att systemet fungerar är i hög grad beroende av att

⁹ RiR (2012:4).

särskilt styrelseordförandena och rektorerna är insatta i regelverket och överens om hur det ska tolkas.

I sammanhanget ska också noteras att Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan regleras av särskilda förordningar och att stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping samt Handelshögskolan i Stockholm har egna regelverk. De tre sistnämnda styrs i denna fråga inte av högskoleförordningen och högskolelagen men har ändå valt en ansvarsfördelning mellan styrelse och rektor som i mycket överensstämmer med den hos de statliga lärosätena.

10.2.5 Styrelsens och styrelseledamöternas ansvar

Frågor som väckt stort engagemang hos de styrelseordförande som utredningen intervjuat är i vilken utsträckning hela styrelsen har ett ansvar att verka för lärosätets bästa och i vilken utsträckning enskilda ledamöter faktiskt gör detta. Många styrelseordförande vittnar om att enskilda ledamöter – inte alla – uppträder som representanter för särskilda intressen eller grupper. Externa ledamöter kan beroende på sin bakgrund se sig som representanter för näringslivet, den omgivande regionen eller någon annan del av samhället, och de agerar i första hand för att bevaka det omgivande samhällets intressen i lärosätets verksamhet. Det kan till exempel handla om vilka utbildningar eller vilka forskningsområden som ledamöten utifrån sitt särskilda perspektiv anser att lärosätet bör prioritera. På samma sätt kan de interna ledamöterna utsedda av lärarna se sig som representanter för sina fakulteter och ämnesområden och de bevakar då särskilt sina områdens intressen. Ledamöterna utsedda av studenterna ser sig på liknande sätt som representanter för studenterna vid lärosätet och värnar ofta särskilt om utbildningsfrågor.

Styrelseordförandena uttrycker en viss frustration över ovan beskrivna förhållanden. Många av dem menar att styrelsens ansvar är att se till lärosätets bästa och ingenting annat. Några menar att detta bör skrivas in i högskoleförordningen och särskilt betonas i utbildningen av nya styrelseledamöter. Andra menar att styrelsen ska bevaka såväl lärosätets som samhällets intressen och att dessa i praktiken nästan alltid överensstämmer. Styrelseordförandena, och rektorerna, understryker också att alla styrelseledamöter, oavsett

vem som utsett dem, har samma ansvar för hela lärosätets bästa. De efterlyser rekommendationer och åtgärder för att komma till rätta med den hos många styrelseledamöter felaktiga synen på sig själva som representanter för särskilda intressen.

10.2.6 Utredningens bedömning

Utredningen instämmer med styrelseordförandena att styrelsens ansvar är att se till lärosätets bästa och att alla styrelseledamöter har samma ansvar för att se till hela lärosätets bästa.¹⁰

Vad beträffar en eventuell precisering av styrelsens ansvar i författningarna så står i dag i 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) att ”styrelsen för en högskola ska ha det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515)”. Där står i sin tur att:

Myndighetens ledning [dvs. styrelsen] ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Det finns alltså ingen formulering om att styrelsen ska beakta det allmännas intressen, ej heller att den ska verka för myndighetens (lärosätets) bästa. Vi uppfattar att det senare måste anses självklart för alla lärosätetsstyrelser, men att det ibland missuppfattas. Vi menar också att denna missuppfattning också är en följd av de olyckliga beteckningarna allmänrepresentanter, lärarrepresentanter och studentrepresentanter. Vi nöjer oss med att föreslå att dessa beteckningar avskaffas och avstår från ytterligare precisering av styrelsens ansvar i högskoleförordningen. Det är givet att ledamöterna i styrelsen på ett övergripande plan ska verka för lärosätets måluppfyllelse.

Vi menar att en orsak till ovan nämnda förhållanden är formuleringarna i högskolelagen och högskoleförordningen, där det står att lärarna och studenterna har rätt att vara representerade i styrelsen. Följaktligen har de också allmänt kommit att kallas

¹⁰ De företrädare för de anställda som utses enligt bestämmelserna i personalföreträdarförordningen (1987:1101), och som har närvaro- och yttranderätt vid styrelsesammanträdena, är representanter för de anställda, dvs. även lärarna, och har således just denna roll i styrelsen.

lärarrepresentanter och studentrepresentanter i styrelsen, med det implicita men felaktiga budskapet att de ska representera lärarnas respektive studenternas intressen. Samma formulering om representation saknas i författningarna angående de externa ledamöterna utsedda av regeringen, men dessa ledamöter kallas ofta allmänrepresentanter, återigen med budskapet att de ska representera det allmännas intressen. Vi menar att dessa beteckningar, allmänrepresentanter, lärarrepresentanter och studentrepresentanter, är missvisande och bör avskaffas. Utredningen har redan i delrapporten från den 30 juni 2015 tagit upp saken och föreslagit omformuleringar i högskolelagen och högskoleförordningen med innebörden att lärarna och studenterna har rätt att utse ledamöter i styrelsen, i stället för nuvarande formulering om att lärarna och studenterna har rätt att vara representerade i styrelsen. Förslaget behandlas vidare i nästa avsnitt och i detalj i delrapporten i bilaga 3 till detta betänkande.

10.3 Styrelsens storlek och sammansättning

Styrelserna för statliga universitet och högskolor består i dag av 15 ledamöter: rektor, tre lärare, tre studenter och åtta ledamöter utsedda av regeringen däribland styrelsens ordförande. Utredningen har i sina ställningstaganden tagit hänsyn till den variation i storlek och uppdrag som finns bland universitet och högskolor i Sverige, vilket medför ett behov av en variation även vad gäller styrelsernas sammansättning och storlek för att få en kompetensprofil som motsvarar verksamhetens behov. Mot bakgrund av detta presenterar utredningen mer flexibla förslag till förfarande där varje universitet och högskola, inför ny mandatperiod för de ledamöter som utses av regeringen, ska lämna förslag om styrelsens storlek och sammansättning. Enligt utredningens förslag ska styrelsen för ett universitet eller en högskola bestå av 7 till 15 ledamöter. Regeringen, lärarna och studenterna ska utse ledamöterna i styrelsen. Bakgrunden till vårt förslag, liksom vårt resonemang i frågan, finns i sin helhet i utredningens delrapport vilken återfinns i bilaga 3 till detta betänkande. Utredningens bedömning sammanfattas i följande förslag.

Förslag

Styrelsens storlek och sammansättning – utredningen föreslår:

- att styrelsen ska omfatta 7 till 15 ledamöter inklusive ordföranden och rektor
- att formuleringarna i högskoleförfattningarna om att lärarna och studenterna har rätt att vara representerade i styrelsen ersätts med formuleringar om att lärarna och studenterna har rätt att utse ledamöter i styrelsen
- att studenterna och lärarna har rätt att utse minst 2 ledamöter vardera
- att styrelsen ska ha minst 2 externa ledamöter utsedda av regeringen
- att lärosätets styrelse ska föreslå sammansättning och storlek av styrelsen inför en ny mandatperiod för de externa ledamöterna
- att regeringen, utifrån ovan angivna bestämmelser, beslutar om storlek och sammansättning av styrelsen för respektive lärosäte.

10.4 Förfarande inför regeringens utseende av styrelsens ordförande och övriga ledamöter

Utredningen har i uppdrag att beskriva och analysera olika alternativ för hur förslag till ordförande och sådana ledamöter i en högskolas styrelse som utses av regeringen ska tas fram och förorda ett alternativ. I dag lämnas sådana förslag till styrelseordförande och styrelseledamöter av en nomineringsgrupp bestående av landshövdingen i det län där lärosätet har sin verksamhet, en person med god kännedom om lärosätet och en student. Enligt utredningens förslag ska nomineringsgruppen bestå av två personer som utses av regeringen, varav en efter förslag från respektive lärosätets styrelse.

Som framgår av föregående avsnitt föreslår utredningen också att styrelsens storlek och sammansättning ska kunna variera mellan 7 och 15 ledamöter. Den process som utredningen föreslår ser

därmed ut enligt följande. Inför en ny mandatperiod för de ledamöter som utses av regeringen ska styrelsen för ett universitet eller en högskola inkomma till regeringen med förslag till:

1. storlek och sammansättning av styrelsen,
2. kompetensprofil i den nya styrelsen och
3. person som ska ingå i nomineringsgruppen.

Regeringen beslutar därefter om:

1. styrelsens storlek och sammansättning,
2. tillsättning av nomineringsgruppen bestående av två personer,
3. uppdrag till nomineringsgruppen, innefattande styrelsens kompetensprofil som fastställts med beaktande av inlämnat förslag från det aktuella lärosätets styrelse.

Bakgrunden till vårt förslag liksom vårt resonemang i frågan finns i sin helhet i utredningens delrapport, vilken återfinns i bilaga 3 till detta betänkande. Utredningens bedömning sammanfattas i följande förslag.

Förslag

Nominering av styrelseordförande och externa ledamöter – utredningen föreslår:

- att regeringen utser en nomineringsgrupp för varje lärosäte
- att varje nomineringsgrupp ska bestå av två personer; en person utses direkt av regeringen och en person efter förslag från respektive lärosätes styrelse
- att den av styrelsen föreslagna personen till nomineringsgruppen ska ha god kännedom om lärosätets verksamhet men får inte vara styrelseledamot eller ha sin dagliga verksamhet vid lärosätet
- att bestämmelsen om landshövdingens och studentens deltagande i nomineringsgruppen stryks ur högskoleförordningen

- att universitet och högskolor, inför ny mandatperiod för de externa ledamöterna, ska inkomma med ett förslag till kompetensprofil för den nya styrelsen
- att regeringen fastställer kompetensprofil för styrelsen
- att kravet på att nomineringsgruppen ska samråda med lärosätet skärps.

10.5 Förslag till rektor och anställning av rektor och rektors ställföreträdare

Enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen ska rektor anställas av regeringen efter förslag av styrelsen. Då och då framförs förslaget att styrelsen själv ska tillsätta och, om nödvändigt, kunna avsätta rektor. Detta föreslogs bland annat i dåvarande Högskoleverkets rapport *Högskolans ledare – Om rektorsroller och rektorstillsättningar*.¹¹ I den rapporten föreslogs också att hörandeförfarandet borde innebära ett slutgiltigt ställningstagande mellan ett antal alternativa rektorskandidater, en rekommendation i vilken vi inte instämmer (se nedan). Argumentet för att låta styrelsen tillsätta rektor är att styrelsen är lärosätets högsta beslutande organ med ansvar för att dess uppgifter fullgörs. Det är också den vanligaste ordningen vid utländska universitet och högskolor. Bland alla dem som vi intervjuat är det dock bara några enstaka som argumenterat för att styrelsen ska tillsätta och avsätta rektor. Det huvudsakliga skälet till att rektor anställs av regeringen är att statliga universitet och högskolor också är statliga myndigheter med den underlydande ställning till regeringen som följer av detta. En ändring med innebörden att styrelsen och inte regeringen anställer rektor skulle därmed ha mera långtgående konsekvenser för relationen mellan regeringen och lärosätena. Regeringen skulle då inte ha det slutgiltiga avgörandet vid anställning av myndighetschefen i regeringens egen myndighet. En sådan förändring kräver närmast en ny autonomiutredning. Eftersom frågan inte ligger inom denna utrednings uppdrag föreslår vi ingen ändring av den rådande ordningen.

¹¹ Högskoleverket (2004).

Det kan konstateras att regeringen sedan länge alltid följt styrelsens förslag om vem som ska utses till rektor. Utredningen känner inte till något fall där regeringen frångått styrelsens förslag och anställt någon annan som rektor. Vidare kan styrelsen i praktiken avsätta rektor genom att uttala att man inte längre har förtroende för rektor. Det ska naturligtvis ganska mycket till innan styrelsen gör ett sådant uttalande men det har skett i ett antal fall under de senaste 10–15 åren. Rektor har då antingen själv begärt att få lämna sin anställning eller omplacerats och fått nya arbetsuppgifter av regeringen. Styrelsen har också möjlighet att avstå från att föreslå att rektors anställning förnyas för ytterligare en treårsperiod, vilket inträffat i några fall de senaste åren.

Det bör dock påpekas att den rådande ordningen kan vara problematisk ur regeringens perspektiv. Regeringen kan uppleva att den har små eller inga möjligheter att i realiteten påverka styrelsens förslag, samtidigt som den får ta det formella ansvaret för anställningen. Så länge processen resulterar i bra och framgångsrika rektorer är allt gott och väl, men om det blir alltför många anställningar av rektorer som visar sig olämpliga kan proceduren äventyras. Det är därför av stor vikt att lärosätenas styrelser lägger ned ett mycket omsorgsfullt arbete på att föreslå rektor.

I Norge finns två alternativa modeller för att utse rektor. Huvudmodellen är en vald (valgt) rektor, som också automatiskt blir styrelsens ordförande. Samtidigt finns en administrativ chef (universitetsdirektör eller högskoledirektör) som har ett utpekat ekonomiskt och administrativt ansvar, också gentemot departementet. Den andra modellen är en tillsatt (ansatt) rektor. Det är lärosätets styrelse som beslutar om att tillsätta rektor. Departementet utser då styrelseordförande. Rektor är också administrativt ansvarig, varför förekomst av en administrativ chef inte är reglerad. Systemet med två modeller har utvärderats och utvärderingen konstaterar att de olika modellerna inte haft någon större inverkan på styrning och strategi.¹² Rektor har oavsett tillsättningsmodell ett stort inflytande. Det handlar enligt utvärderingen mer om rektors personlighet och kvalifikationer än tillsättningsmodellen. Vi ser ingen anledning att överväga de norska alternativen för de svenska statliga lärosätena. Vi är som framgår nedan tveksamma till val av rektor och ingen

¹² Nifu-rapport 43/2013.

svensk rektor har önskat att samtidigt vara ordförande i styrelsen sedan denna möjlighet infördes 2007.

10.5.1 Rekryteringsarbetet i praktiken

Då anställningstiden för en rektor närmar sig sitt slut initierar styrelsens ordförande en process för rekrytering av ny rektor – förnyad anställning av sittande rektor behandlas längre fram i detta avsnitt. Ansvar för rekryteringsprocessen ligger som framgått ovan ytterst hos styrelsen och styrelseordföranden. Processen bör enligt vår uppfattning inledas åtminstone ett år innan det förestående rektorsskiftet och börja med fastställande av en kravprofil och tillsättningen av en rekryteringskommitté med uppgift att ta fram kandidater till styrelsens förslag. Utredningen har undersökt rekryteringskommittéernas sammansättning vid alla statliga lärosätens senast genomförda rektorsrekryteringar. Kommittéerna består i regel av styrelsens ordförande eller vice ordförande, en till tre representanter för studenterna, en till tre av styrelsens lärare och en av styrelsens externa ledamöter. I vissa fall ingår lärare som inte ingår i styrelsen utan är seniora professorer eller lärare i hörande- eller valförsamling. I något fall har man även tagit med en lärare från annat lärosäte. I drygt hälften av kommittéerna ingår fackliga företrädare eller företrädare för anställda. I knappt hälften av kommittéerna ingår även person med annan funktion som prorektor, förvaltningschef eller personalchef.

De flesta styrelser och rekryteringskommittéer anlitar professionella rekryteringsfirmor som del i processen för att ta fram och bedöma kandidater. Den oftast anlitade rekryteringsfirman vilken vi varit i kontakt med arbetade då med rekrytering av rektorer till fyra lärosäten. Det är oklart hur mycket av rekryteringsarbetet som brukar överlämnas till en sådan rekryteringsfirma. En anledning till att lärosätena anlitar rekryteringsfirmor är att det blir lättare att hålla uppgifter om kandidater konfidentiella, vilket vi kommenterar närmare längre fram i detta avsnitt. En rekryteringsfirma kan naturligtvis vara styrelsen behjälplig i att ta fram och utvärdera tänkbara kandidater, men styrelsen och dess rekryteringskommitté måste ha kontroll över processen och ta sitt fulla ansvar för denna viktiga uppgift.

Beträffande kravspecifikationen gäller enligt högskoleförordningen att rektor måste uppfylla behörighetskraven för att anställas som professor eller lektor. Vi avstår från att föra ett resonemang om alla de andra kvalifikationer som förekommer i kravspecifikationerna inför rekryteringen av rektor. Dock bör vikten av en gedigen akademisk meritering framhållas. Det är svårt för rektor att få legitimitet och vinna respekt utan sådan meritering, särskilt vid de stora universiteten. Amanda Goodalls analys visar på ett samband mellan akademisk meritering mätt genom bibliometri och lärosätets framgång i internationell ranking eller *peer review* inom det brittiska universitetssystemets *Research Assessment Exercise*.¹³ Det är inte alltid klart ifall meriterade rektorer åstadkommer en högre akademisk ranking för lärosädet eller om sambandet beror på att högt rankade lärosäten anställer meriterade rektorer, men Goodall har visat att brittiska lärosäten som anställt mer meriterade rektorer därefter avancerat mer i det brittiska systemets *Research Assessment Exercise*. Vid amerikanska lärosäten fästs stor vikt vid den akademiska meriteringen, särskilt forskningsmeriterna¹⁴, vid rekryteringen av ledare för universiteten.¹⁵ Det har också framgått av utredningens intervjuer att svenska rektorer med gedigen akademisk meritering har lättare att framgångsrikt leda och utveckla sina lärosäten.

10.5.2 Hörandeförfarandet

Innan styrelsen lämnar sitt förslag till regeringen ska den enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt. Enligt tidigare förordning skulle förslaget föreläggas en hörandeförsamling, men den nuvarande regleringen lämnar ett större utrymme för variation.

Hörandet av lärarna, övriga anställda och studenterna kan ske på mycket olika sätt. Ofta sker hörandet vid ett samlat tillfälle då nämnda tre kategorier tillsammans träffar kandidaten eller kandidaterna. I vissa fall arrangeras hörandet av lärarna, övriga anställda respektive

¹³ Goodall (2006) och (2009).

¹⁴ Samtidigt har utbildningsfrågorna lika stor tyngd som forskningsfrågorna vid amerikanska universitet.

¹⁵ Se t.ex. Clark (2006).

studenterna vid skilda tillfällen. Hörandeförsamlingen, eller församlingarna, kan också vara av mycket olika storlek, från samtliga anställda och studerande till ett urval eller några få representanter för respektive kategori. Hörandet kan sedan resultera i ett kvalitativt omdöme eller ett röstresultat efter en förtroendeomröstning om en kandidat eller efter ett val mellan flera kandidater.

En eller flera kandidater till hörande

Vid våra intervjuer har särskilt styrelseordförandena och rektorerna framfört många synpunkter på hörandeförfarandet. Det handlar framför allt om huruvida en eller flera kandidater ska bli föremål för hörande. Att minst två kandidater presenteras för hörande har varit den vanligaste modellen och betraktas vid de äldre universiteten som normalt. Vid den senast genomförda rektorsrekryteringen lämnade enligt utredningens enkät till lärosätena drygt hälften av dessa mer än en kandidat till hörande.¹⁶ Detta förfarande innebär även att hörandet i dessa fall som regel utmynnar i en omröstning med redovisade röstsiffror eller åtminstone en från hörandeförsamlingen uttalad rangordning mellan kandidaterna. Det blir då mycket svårt för styrelsen att frånga röstresultatet eller rangordningen av kandidaterna, såvida det inte är mycket små skillnader i röstsiffrorna eller finns reservationer med alternativa rangordningar. I samma ögonblick som styrelsen beslutar att lämna fler än en kandidat till hörande uppfattar hörandeförsamlingen det som att styrelsen anser att samtliga dessa kandidater är acceptabla eller till och med likvärdiga. Styrelsen överlämnar därmed i praktiken avgörandet om vem som ska föreslås till hörandeförsamlingen.

Argumenten för att lämna fler än en kandidat till hörande är dels principen om kollegiets och de anställdas rätt till inflytande över vem som ska utses till rektor, eller med en strängare formulering rätten att välja sin rektor, dels antagandet att det är nödvändigt för tillträdande rektors legitimitet att ha prövats och vunnit i ett val mellan flera kandidater. Samtidigt kan ett otydligt utslag i en

¹⁶ UU, LU, SU, UmU, KI, KTH, LiU, Lnu, ÖU, SLU, BTH, GIH, HV, SH, HKr, KKH, KMH, KF & CTH.

omröstning resultera i en försvagad legitimitet och en polarisering av lärare, övriga anställda och studenter i anhängare och motståndare till den ena eller andra kandidaten. En kandidat som fått färre än hälften av rösterna och vunnit med enstaka röster över närmaste medtävlare har snarare förlorat än vunnit i legitimitet med försämrade förutsättningar att framgångsrikt leda lärosätet som följd.

Det är fler styrelseordförande som är negativa till att höra fler än en kandidat än det är lärosäten som faktiskt gjort detta inför den senaste rektorsrekryteringen. Det är uppenbarligen negativa erfarenheter av just det slag som redovisats ovan som är orsaken till att majoriteten av rektorer och styrelseordförande nu förordar att endast en kandidat lämnas till hörande. De anser också att utfrågningen vid hörandet och den offentliga redovisningen av röstsiffror i ett antal fall fått en hänsynslös och kränkande utformning. Några rektorer och enstaka styrelseordförande anser ändå att det är nödvändigt för legitimiteten, åtminstone vid de gamla universiteten, att föra fram fler än en kandidat till hörande, och man menar att den som aspirerar på att bli rektor måste tåla en hård behandling vid hörandet och vara beredd på att ställa upp i ett val.

Frågan om en eller fler kandidater ska lämnas till hörande har naturligt nog inte fått samma uppmärksamhet i våra intervjuer med andra än rektorer och styrelseordförande. Personer som inte själva varit i kontakt med tillsättningsprocessen har inte lika tydligt formulerade åsikter. Vid de tillfällen då frågan kommit upp i våra samtal med dekaner, prefekter, lärare, forskare och studenter framförs ofta, men inte alltid, åsikten att hörandet ska omfatta mer än en kandidat. Vid de stora universiteten handlar det snarare om en självklarhet än en åsikt, det vill säga att fler kandidater ska presenteras, samt att de ska bli föremål för någon form av omröstning.

Flera intervjuade styrelseordförande har uppmärksammat oss på en annan effekt av att lämna flera kandidater till hörande. Flera kandidater drar tillbaka sin ansökan eller intresseanmälan inför en sådan procedur. Välmeriterade kandidater vill eller kan inte ställa upp i ett osäkert val och offentliggöra sin kandidatur innan man med någorlunda säkerhet kan säga att man verkligen kommer att bli utnämnd. Det gäller många högt kvalificerade externa kandidater som kan vara rektorer vid andra lärosäten eller som har chefsposter i

organisationer, inte enbart i Sverige utan även utomlands. Deras position i nuvarande anställning undermineras i samma ögonblick det blir känt att de kandiderar till ett annat arbete och de står därför till förfogande som kandidater bara så länge deras kandidatur kan förbli konfidentiell. När en sådan kandidats identitet ska offentliggöras måste det vara mer eller mindre klart att styrelsen kommer att föreslå vederbörande till rektor. Styrelseordförandena vittnar om att åtminstone ett tiotal lärosäten vid senaste rektors-tillsättningen av denna anledning förlorat högt kvalificerade externa kandidater som dragit tillbaka sina intresseanmälningar inför kravet på att ställa upp i ett offentligt hörande tillsammans med en eller flera konkurrenter. I sådana fall begränsar det offentliga hörandet snarast konkurrensen.

En synpunkt som framförts till utredningen är att ett fungerande ansvarsutkrävande är viktigare för rektors legitimitet än att denne vunnit sin post i ett val. Möjligheten till ansvarsutkrävande, att entlediga eller avstå från att omförordna en ledare, är enligt detta synsätt viktigare än möjligheten att välja en ledare bland flera offentliga kandidater. Vid utländska universitet, särskilt i USA, är just möjligheten till ansvarsutkrävande möjligen viktigare än själva valet. Möjligheten till sådant ansvarsutkrävande finns vid svenska lärosäten, men det betonas inte alls lika starkt som vid många utländska lärosäten. Det har dock utnyttjats i ett antal fall främst i form av utebliven förnyad anställning. Det har även hänt att rektor avgått då förtroendet för rektor sviktat bland de anställda och därmed även i styrelsen.

10.5.3 Utredningens bedömning

Vår bedömning är att problemen med ett hörande av flera kandidater är alltför stora för att motivera denna ordning. Det är framför allt förlusten av kvalificerade kandidater till rektorsposten som är allvarlig. Det faktum att styrelsen då flera kandidater lämnas till hörande i praktiken lämnar ifrån sig avgörandet till hörandeförsamlingen – såvida inte denna visar sig vara starkt oenig – är också principiellt tveksamt. Det är ändå ytterst styrelsen ensam som har ansvaret för att den bästa kandidaten föreslås. Angående argumentet att ett hörande med fler kandidater behövs för rektors

legitimitet menar vi att den kan förstärkas men lika gärna försvagas beroende på om utfallet blir ett starkt eller ett svagt ställnings-tagande för tillträdande rektor.

Vi föreslår inte någon ändrad formulering i högskoleförordningen avseende proceduren för hörandet. Vi menar dock att styrelsen tydligt bör ha fastställt hur processen ska gå till innan rekryteringskommittén påbörjar sitt arbete. Som det uttrycks i förordningen ska styrelsen själv ta ställning till hur hörandet ska gå till. Styrelsen bör fastställa om det ska ske i en eller flera hörandeförsamlingar, hur dessa ska sammansättas, vilken typ av utlåtande man önskar från hörandeförsamlingen, muntligt eller skriftligt, ett kvalitativt eller kvantitativt. Styrelsen bör föreskriva om det ska förekomma omröstning och om röstsiffror ska offentliggöras eller ej. Vi rekommenderar att hörandet utgörs av en kvalitativ bedömning utan omröstning och utan redovisning av röstresultat i siffror.

Det går att resa den berättigade frågan om hörandet överhuvudtaget har någon betydelse om det bara omfattar en kandidat. Ett sådant hörande innebär dock åtminstone att de hörda lärarna, studenterna och anställda kan uttrycka sitt misstroende med en svag kandidat. Styrelsen har då möjligheten att dra tillbaka kandidaten och föra fram en annan ifall hörandet visar att kandidaten saknar stöd i organisationen. Det skulle naturligtvis vara ett misslyckande för den av styrelsen utsedda rekryteringskommittén. En hörandeprocess som omfattar en enda kandidat ställer särskilt stora krav på rekryteringskommitténs arbete med att ta fram en kandidat som kan förväntas få stöd vid hörandet. Styrelsen bör försäkra sig om att lärare, övriga anställda och studenter antingen involveras i rekryteringskommittén eller får tillfälle att lämna sina synpunkter innan kandidaten presenteras för hörande. Även om det förväntas att hörandet ska utmynna i ett godkännande av kandidaten ska betydelsen av hörandet inte underskattas. Hörandeförfarandet sätter press på styrelsen och dess rekryteringskommitté att utföra ett noggrant rekryteringsarbete. Att lärare, övriga anställda och studenter genom hörandet faktiskt har möjligheten att lämna synpunkter är i sig betydelsefullt, och det kan bidra till att stärka kandidatens legitimitet och förutsättningar att verka som rektor. Hörandet bör därför ses som ett tillfälle för ömsesidigt utbyte av synpunkter kring lärosätets framtida utveckling.

Förslag

Förslag till rektor - utredningen föreslår:

- att styrelsen endast lämnar en rektorskandidat till hörande och att omröstning med redovisning av röstresultat i siffror inte ska förekomma
- att lärare, övriga anställda och studenter antingen involveras i rekryteringskommittén eller får tillfälle att lämna sina synpunkter innan kandidaten presenteras för hörande.

10.5.4 Sekretess

Vid rekrytering av myndighetschefer till statliga myndigheter gäller enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:400) sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Med stöd av samma paragraf föreskrivs dock i 10 a § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att sådan sekretess inte gäller i ärenden om anställning av rektorer vid statliga universitet och högskolor, naturligt nog med den hörandeprocess som ingår i rekryteringen och de rektorsval som var vanliga tidigare.

10.5.5 Utredningens bedömning

Utredningen anser att motsvarande sekretess ska införas vid rektorsrekryteringar, med det förbehållet att sekretessen inför ett hörande ska kunna hävas avseende den eller de kandidater som ska höras. Skillnaden mot dagens situation är att det blir svårare för nyfikna och utomstående att avslöja vilka som är kandidater. Sekretessen innebär ingen skillnad för styrelsens och rekryteringskommitténs arbete eller för hörandeprocessen. Fördelen med att införa sekretess för rekryteringen av rektor är att det ökar möjligheterna att få kvalificerade externa sökande som inte kan eller vill söka om deras kandidatur blir känd. Syftet är således att attrahera fler kandidater och därmed öka konkurrensen, inte att skydda enskilda personer. Ett förslag om sekretess vid rekrytering av

rektor har redan framförts av utredningen *Myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81) i vilket vi instämmer. Förslaget finns även i en rapport till Stockholm-Uppsala universitetsnätverk 2015, *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten*. Vi föreslår därför en författningsförändring för att införa sekretess vid rekrytering av rektor, med samma innebörd men med något annorlunda lydelse än den som tidigare föreslagits av SOU 2011:81.

Förslag

Sekretess vid rektorsrekrytering - utredningen föreslår:

- att sekretess ska gälla vid rektorsrekrytering på samma sätt som vid rekrytering av myndighetschefer vid andra statliga myndigheter, samtidigt som sekretessen ska kunna hävas för den eller de kandidater som lämnas till hörande.

10.5.6 Jämställdhet

Under den senaste 10-årsperioden har betydande framsteg gjorts när det gäller könsfördelningen bland rektorerna. För 15 år sedan fanns endast enstaka kvinnor på rektorsposterna, men i dag är kvinnorna i majoritet. Vi har i kapitel 9 redovisat mer detaljerade siffror över könsfördelningen bland landets rektorer. Enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen ska styrelsen i sitt arbete med att föreslå rektor så långt möjligt ta fram såväl kvinnor som män till kandidater. I den andan har något eller några lärosäten lämnat en kvinna och en man till hörande. Vid Chalmers tekniska högskola ska, enligt bolagsordningen, en kvinna och en man föreslås inför styrelsens utnämning av rektor. Utredningen rekommenderar dock enligt ovan att endast en kandidat lämnas till hörande. Att föreslå en man och en kvinna kan vara en bra jämställdhetsåtgärd vid tillsättning av chefsposter där ett kön dominerar, men i dag är fördelningen av kvinnor och män på rektorsposterna vid de statliga lärosätena inom jämställdhetsintervallet.

10.5.7 Förnyad anställning av rektor

Rektor anställs enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen på sex år och anställningen får förnyas två gånger om tre år vardera. Andra mandattider med möjlighet till förnyad anställning förekommer vid Sveriges lantbruksuniversitet, Försvarshögskolan, Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan. Det är styrelsen som föreslår rektor till förnyad anställning. Det finns en betydande variation mellan intervjuade rektorer och styrelseordförande, och inom gruppen styrelseordförande, i synen på hur detta bör gå till. Rektorerna och en stor del av styrelseordförandena anser att förslaget kan föregås av en förenklad process. En sådan process innebär att ifall styrelsen har förtroende för rektor behöver inte styrelsen ta fram alternativa kandidater och det ska räcka med ett hörande av lärarna, övriga anställda och studenterna för att inhämta deras stöd för en förnyad anställning.

Det finns dock ett antal intervjuade styrelseordförande som anser att styrelsen ska ta fram alternativa kandidater och eventuellt presentera någon eller några av dessa tillsammans med sittande rektor för hörande. Det finns också ett visst stöd bland de anställda för en sådan procedur men det är oklart hur stort stödet är. Det varierar förmodligen med lärosäte och är beroende av synen på rektor. Det finns ett antal fall där sittande rektor vägrat delta i en sådan process och då hellre ställt sin plats till förfogande. Detta ställningstagande från rektors sida har, om han eller hon inte redan valt att avgå, i sin tur i ett antal fall lett till att styrelsen backat och efter en förenklad process föreslagit rektor för förnyad anställning. I några fall har emellertid styrelsen genomdrivit ett hörande av alternativa kandidater och i något av dessa fall slutade processen med att en ny kandidat föreslogs.

10.5.8 Utredningens bedömning

Vi är av den uppfattningen att ett framtagande av alternativa kandidater implicit innebär att styrelsen inte har fullt förtroende för rektor. Önskemålet om alternativa kandidater skickar ut en signal om att allt inte står rätt till. Om styrelsen önskar alternativ till rektor är det enligt vår uppfattning bäst att meddela rektor att styrelsen avser inleda en ordinarie rekryteringsprocedur. Det står

naturligtvis rektor fritt att på vanligt sätt kandidera till en sådan rekrytering om han eller hon skulle önska detta. Om styrelsen har förtroende för sittande rektor rekommenderar vi en förenklad procedur inför förnyad anställning utan framtagande av alternativa kandidater. Inför styrelsens beslut om att antingen föreslå rektor för förnyad anställning eller att inleda en ordinarie rekryteringsprocess kan styrelsen med fördel inhämta synpunkter genom att höra lärarna, studenterna och övriga anställda.

Förslag

Förslag till rektor - utredningen föreslår:

- att en förenklad procedur utan framtagande av alternativa kandidater tillämpas då styrelsen föreslår förnyad anställning av rektor.

10.5.9 Rektors ställföreträdare

Rektor ska enligt 2 kap. 10 § högskoleförordningen ha en ställföreträdare som ska utses av styrelsen. Styrelserna vid de olika lärosätena hanterar detta mycket olika. Några tillämpar samma noggranna procedur som vid förslag till rektor, med assistans av rekryteringsfirma och hörande av flera kandidater. Motiveringen är att ställföreträdande rektor vid rektors eventuella och oväntade frånfälle måste ta över som rektor tills ny rektor har rekryterats. De flesta lärosäten har en förenklad rekryteringsprocedur där en kandidat tas fram med rektors godkännande. Det finns enstaka lärosäten som helt överlämnar rekryteringen av ställföreträdande till rektor. Det finns också något lärosäte som rekryterar ställföreträdande rektor utan att konsultera rektor.

10.5.10 Utredningens bedömning

Vi anser att ett förenklat rekryteringsförfarande är tillräckligt, där en kandidat tas fram för rektors godkännande och styrelsens utnämning. Även om ställföreträdande rektor plötsligt skulle

behöva ta över rektorsuppdraget handlar det om en begränsad tid och inte ett flerårsförordnande. Vi anser vidare att rektor självklart ska involveras och lämna sitt godkännande vid rekryteringen. Rektor måste ha förtroende för och kunna samarbeta med ställföreträdande rektor för en effektiv och fungerande ledning av lärosätet.

Förslag

Förslag till rektor - utredningen föreslår:

- att rektor involveras i rekryteringen och får tillfälle att lämna sitt godkännande före utnämningen av ställföreträdande rektor.

10.6 Rektors anställningsvillkor

Rektor anställs genom beslut av regeringen som sålunda är rektors arbetsgivare med det ansvar detta innebär. Däri ingår bland annat att fastställa lön och andra anställningsvillkor, vilka diskuteras i detta avsnitt. Rektors löpande kommunikation med sin arbetsgivare, via bland andra statssekreteraren, har diskuterats i tidigare avsnitt.

Då en rektorskandidat föreslås av styrelsen för utnämning av regeringen bör styrelsen uppmana kandidaten att ta upp sina önskade anställningsvillkor i samband med den löneförhandling som äger rum inför utnämningen. Det kan handla om till exempel bostad, bil, reseersättningar och tid för forskning.

Beträffande lönesättningen som görs av regeringen bör rektorerna få tillfälle att framföra sina synpunkter före lönerevisionerna, vilket hittills har skett bara undantagsvis. En del styrelseordförande anser att styrelsen bör bestämma rektors lön men vi menar att den nuvarande ordningen där lönesättningen för alla statligt anställda rektorer och myndighetschefer sker samlat av regeringen och enligt vissa gemensamma riktlinjer är den lämpliga och förmodligen även den enda möjliga ifall rektorernas löner inte ska öka okontrollerat i jämförelse med övriga myndighetschefer.

10.6.1 Rektors avgångsvillkor

Förutom lön och ovan nämnda anställningsvillkor finns också frågan om rektors avgångsvederlag, pension eller fortsatta anställning efter rektorsanställningens slut. Ibland har rektor en tillsvidareanställning som professor eller lektor vid det aktuella lärosätet, och rektor är då tjänstledig från denna anställning¹⁷ under rektorsanställningen. För flera nuvarande rektorer råder emellertid oklarhet om deras fortsatta anställning efter rektorstiden. Antingen är man tjänstledig från en tillsvidareanställning vid ett annat lärosäte eller så saknar man tillsvidareanställning och avgångsförmåner överhuvudtaget. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) understryker att denna fråga är olöst för ett antal av dagens aktiva rektorer.

Liksom andra myndighetschefer kan rektorer inte formellt räkna med tillsvidareanställning efter uppdraget. Uppdraget är tidsbegränsat och anses så meriterande att innehavaren på egen hand bör kunna få en ny anställning efter rektorsanställningens utgång. Utredningen *Myndighetschefer villkor* (SOU 2011:81) har diskuterat och lämnat ett antal förslag avseende myndighetschefer, inklusive rektorer, avgångsvillkor. Rektorer omfattas inte av förordningen om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning¹⁸, förmodligen på grund av att det tidigare inte var nödvändigt då rektorerna som regel var professorer vid lärosätet. Ett annat möjligt skäl var att regeringen genom rekryteringsförfarandet vid lärosätena inte ansåg sig ha ett avgörande inflytande över anställningen av rektorer och därmed inte heller ansvaret för deras fortsatta anställning. Regeringen kan ändå besluta om pension eller avgångsvederlag till en avgående rektor som saknar annan anställning. Nämnda utredning argumenterar för att rektorerna ska jämsättas med övriga myndighetschefer, och avgångsförmånsförordningen bör därför ändras så att den även omfattar rektorerna. Vi ser ingen saklig anledning till att rektorerna ska särbehandlas i detta avseende och instämmer i förslaget.

Om en rektorskandidat har en tillsvidareanställning vid det aktuella lärosätet eller vid annat lärosäte eller organisation och kan

¹⁷ Ofta kallad botten tjänst.

¹⁸ Avgångsförmånsförordningen (2003:55).

beviljas tjänstledighet från denna anställning under rektorsanställningen, och om kandidaten förklarar sig nöjd med detta arrangemang, är allt gott och väl, vilket bör noteras tillsammans med styrelsens förslag till rektor. Om rektorskandidaten innehar en tillsvidareanställning vid annat lärosäte och önskar en motsvarande anställning kan styrelsen överväga att inrätta en sådan tillsvidareanställning som rektor kan tillträda efter rektorstiden. Gäller det anställning som professor behövs en framställan till regeringen om undantag från anställningsförfordningen (1994:373) så att anställningen kan inrättas utan utlysning. Utredningen rekommenderar inte att sådan tillsvidareanställning alltid ska inrättas, men så länge rektorerna inte omfattas av avgångsförmånsförfordningen bör styrelsen överväga den möjligheten om rektorskandidaten så önskar.¹⁹ Det gör rektorsuppdraget attraktivt för fler potentiella kandidater. Det är önskvärt att frågan behandlas i samband med rekryteringen och inte skjuts på framtiden.

Som nämnts ovan finns i dag ett antal rektorer som saknar anställning vid rektorstidens utgång. Vi uppfattar att dessa rektorer "hamnat mellan stolarna", varken regeringen eller styrelsen har ansett det som sitt ansvar att ta upp frågan om dessa personers fortsatta anställning. Styrelserna kan inte förvänta sig att regeringen ska erbjuda dessa rektorer tillsvidareanställning när detta inte görs för andra myndighetschefer i motsvarande situation. Vi rekommenderar styrelserna att ta upp frågan till behandling. Om styrelsen finner att en sådan åtgärd är motiverad bör den undersöka möjligheten att tillsvidareanställa rektor efter uppdraget enligt resonemanget i föregående stycken.

10.6.2 Utredningens bedömning

Rektorernas avgångsvillkor är, som utredningen *Myndighetschefer villkor* (SOU 2011:81) konstaterat, sämre än de för andra myndighetschefer. Orsakerna är historiska. För inte länge sedan hade praktiskt taget alla rektorer för universitet och högskolor en anställning som professor vid lärosätet eller vid något annat lärosäte.

¹⁹ Ett sådant förfarande är emellertid behäftat med ett antal juridiska oklarheter vad gäller tolkningen av vilka särskilda skäl som kan anses föreligga som motivering till undantaget från utlysning samt om rätten till överklagan av anställningsbeslutet.

Numera har allt färre rektorer en anställning att återgå till efter rektorstiden. Om inte frågan klargörs eller helst löses i samband med anställningen som rektor är det sannolikt att intressanta och kvalificerade kandidater, till exempel från utlandet, drar tillbaka sin ansökan. Vi instämmer i förslaget från ovan nämnda utredning att rektorer ska behandlas på samma sätt som andra myndighetschefer och omfattas av avgångsförmånsförordningen. Dessutom bör styrelsen, så länge rektor inte omfattas av denna förordning, undersöka möjligheten att tillsvidareanställa rektor vid lärosätet om en sådan anställning saknas.

Förslag

Rektors anställningsvillkor - utredningen föreslår:

- att regeringen ändrar avgångsförmånsförordningen så att den behandlar rektorerna på samma sätt som övriga myndighetschefer.

10.7 Utbildning av styrelse och rektor

Som framgått av de föregående avsnitten till detta kapitel finns ett behov av utbildning av de nya ledamöterna i styrelserna. Det gäller såväl de externa som de interna ledamöterna, även om utbildningsbehoven är olika. Även rektor, som i de flesta fall har en bakgrund som lärare och forskare med ledningsuppdrag som dekan och prefekt behöver utbildning i sin nya roll som myndighetschef. Regeringen har fördelat ansvaret för utbildning av myndigheternas styrelser och myndighetscheferna på flera departement och myndigheter. Finansdepartementet har det huvudsakliga ansvaret (Avdelningen för offentlig förvaltning). Punktinsatser görs av andra departement och av Statskontoret, Arbetsgivarverket och GD-föreningen. Särskilda utbildningsinsatser för rektorer och styrelser vid universitet och högskolor görs av Universitetskanslers-ämbetet, Universitets- och högskolerådet samt SUHF. Insatserna handlar dels om utbildning av nya styrelser och rektorer, dels om vidareutbildning, det senare huvudsakligen av rektorer. Vår uppfattning är att det finns ett tillräckligt utbud av vidareutbildning

för rektorer. Vidare är efterfrågan på fler möjligheter begränsad och det skulle sannolikt vara svårt för de flesta rektorer att avsätta ännu mer tid för vidareutbildning än vad som redan nu är möjligt och rimligt. Vi kommer därför att koncentrera den följande diskussionen till behovet av utbildning av nya styrelser och nya rektorer.

10.7.1 Utbildning av nya rektorer

För nya rektorer erbjuder Finansdepartementet samma utvecklingsprogram som för övriga myndighetschefer. Det omfattar en förvaltningspolitisk introduktionsdag, en serie ledarskapsseminarier och deltagande i utvecklingsgrupper och nätverk. Det finns plats för två rektorer per omgång och det är de senast anställda rektorerna som får inbjudan. Utredningen har inte fått in några synpunkter på programmet från intervjuade rektorer, inte heller några önskemål om fler platser för rektorer. Universitetskanslersämbetet, tidigare Högskoleverket och Sveriges universitets- och högskoleförbund erbjuder också utbildningar för rektorer. Omfattningen på insatserna och ansvarsfördelningen mellan dessa båda aktörer har växlat mellan åren, delvis efter varierande instruktioner till Högskoleverket och Universitetskanslersämbetet från regeringen. För närvarande arrangerar Universitetskanslersämbetet tre aktiviteter under året, ett seminarium med ministern i januari, ett strategiskt endagsseminarium med aktuella policyfrågor samt en rektorsresa utomlands. Dessa aktiviteter riktar sig till alla rektorer, inte enbart till de nya. SUHF arrangerar ett utbildningsprogram för nya rektorer. Samtliga får inbjudan och programmet omfattar flera tillfällen. Innehållet utvecklas kontinuerligt av en styrgrupp där universitetskanslern ingår. Vi bedömer att utbildningen för nya rektorer är väl dimensionerad och väl upplagd.

10.7.2 Utbildning av nya styrelseledamöter

Nya externa styrelseledamöter får broschyren *Ledamot av styrelsen för ett universitet eller en högskola*. Broschyren är på knappt åtta sidor men innehåller det väsentliga om regelverket för lärosätenas styrelser. Ledamöterna inbjuds också till en introduktion för nya

styrelseledamöter, en halvdag arrangerad en gång om året av Finansdepartementet. Introduktionen riktar sig alltså till styrelseledamöter vid alla statliga myndigheter och handlar om förvaltningspolitiken och myndigheternas roll i statsförvaltningen. Till introduktionen finns en relativt omfattande broschyr om närmare 70 sidor, *Effektiv styrelse – vägledning för statliga myndighetsstyrelser*. Det är vår uppfattning och utredarens personliga erfarenhet att innehållet i introduktionen och de båda broschyrerna är relevant och av hög kvalitet. Problemet är att det förefaller vara en liten andel av de nya styrelseledamöterna för universitet och högskolor som deltar i introduktionen och läser båda broschyrerna.

Nya externa styrelseledamöter, inklusive styrelseordförandena, har mycket varierande erfarenhet och kunskap om verksamheten vid och regelverket för universitet och högskolor. Det gäller i synnerhet de som inte är verksamma i den offentliga sektorn. Många styrelseordförande som utredningen intervjuat vittnar om att externa styrelseledamöter utan närmare erfarenhet från universitet och högskolor – annat än som tidigare studenter – har en mycket diffus uppfattning även om det grundläggande regelverket, vilket faktiskt beskrivs och presenteras väl i ovan nämnda broschyrer och introduktionstillfälle. De flesta styrelseledamöterna har inte läst broschyrerna eller deltagit i introduktionen. Dessutom ser sig många styrelseledamöter felaktigt som representanter för särskilda intressen, i enlighet med vad vi tidigare beskrivit i detta kapitel, och de har inte alltid helt förstått att alla styrelseledamöter har ett ansvar för hela lärosätets verksamhet och måluppfyllelse.

Som komplement till Finansdepartementets utbildning till ledamöter i statliga myndighetsstyrelser har Utbildningsdepartementet anordnat utbildningstillfällen riktade till styrelserna för universitet och högskolor. Dessa utbildningstillfällen har anordnats i samband med att nya styrelser utsetts och utgjorts dels av ordförandeseminarier efter inbjudan från utbildningsministern, dels av styrelsekonferenser efter inbjudan från ansvariga ministrar.

10.7.3 Utredningens bedömning

Vi rekommenderar att regeringen genom Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet ökar ansträngningarna att få nya styrelseledamöter att läsa broschyrerna och delta i introduktionen. Båda broschyrerna bör skickas ut tillsammans med utnämningen, dessutom en läsanvisning till den mer omfattande broschyren avseende undantagen för universitet och högskolor samt en tydlig uppmaning att ta del av innehållet. Datum för introduktionstillfällena bör om möjligt fastställas i så god tid att nya styrelseledamöter kan få besked om tidpunkt för introduktionen redan när de tillfrågas om styrelseuppdraget och inbjudan med anmälan till introduktionen samtidigt med utnämningen. Inbjudningar till introduktionen som kommer en eller några månader i förväg innebär att ett alltför stort antal styrelseledamöter redan är uppbokade på andra aktiviteter och tvingas tacka nej.

Styrelseordföranden kan uppmana alla styrelseledamöter att ta del av det befintliga materialet som delas ut vid Regeringskansliets introduktion samt anmäla sig till regeringens introduktionstillfälle.²⁰ Lärosätena bör också överväga om man ska arrangera ett eget introduktionstillfälle, vid sidan av ordinarie styrelsesammanträde, för nya interna ledamöter – kanske även för externa ledamöter – om det egna lärosätet och om regelverket för universitet och högskolor i allmänhet. Den tid som avsätts för sådana informationsinsatser kommer betala sig i form av effektivare, snabbare och bättre styrelsesammanträden.

²⁰ Det bör här noteras att Regeringskansliet bjuder in samtliga nya ledamöter till introduktionstillfället, dvs. även de ledamöter som utses av lärarna och studenterna.

Förslag

Utbildning av nya styrelser - utredningen föreslår:

- att Regeringskansliets båda broschyrer riktade till styrelserna skickas till alla nya styrelseledamöter, med en läsanvisning till den mer omfattande broschyren avseende undantagen för universitet och högskolor och med en tydlig uppmaning att ta del av innehållet
- att datum för introduktionen för nya styrelseledamöter fastställs i så god tid att ledamöterna kan få besked om tidpunkt för introduktionen redan när de tillfrågas om styrelseuppdraget och inbjudan med anmälan till introduktionen samtidigt med utnämningen
- att lärosätena arrangerar ett eget introduktionstillfälle, vid sidan av ordinarie styrelsesammanträde, för nya ledamöter om det egna lärosätet och om regelverket för universitet och högskolor i allmänhet
- att alla styrelseledamöters ansvar inför regeringen och för hela lärosätets bästa betonas i utbildningen.

11 Internationell utblick

Utredningens betänkande ska enligt direktiven innehålla en internationell utblick. Utredningen har samarbetat med Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) vad gäller denna internationella utblick. Tillväxtanalys har författat flera underlagsrapporter med fallstudier angående ledning och styrning vid sammanlagt 16 utländska lärosäten. Relevanta observationer från dessa fallstudier har beaktats i utredningens ställningstaganden och omnämnts i de föregående kapitlen där utredningen har behandlat olika sakfrågor.

Av utrymmesskäl går det inte att inkludera de fullständiga underlagsrapporterna i detta betänkande. Däremot presenteras i detta kapitel sammanfattningar av fallstudierna från de olika lärosätena.¹ De utländska lärosäten som behandlas i underlagsrapporterna är:

- Technische Universiteit Delft (TU Delft) - Nederländerna
- Aarhus universitet – Danmark
- Cambridge University - Storbritannien
- University of Bristol – Storbritannien
- University of Maryland, College Park - USA
- Stanford University – USA
- University of Oregon – USA
- Georgia Institute of Technology – USA
- Helsingfors universitet – Finland

¹ De fullständiga underlagsrapporterna finns tillgängliga på Tillväxtanalys hemsida <http://www.tillvaxtanalys.se/>

- University of Edinburgh – Storbritannien
- École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) - Schweiz
- Wiens universitet - Österrike
- Korea Advanced Institute of Science and Technology (KAIST) – Korea
- Nanyang Technological University – Singapore
- Köpenhamns universitet - Danmark
- Aalto universitetet – Finland²

Vi vill påpeka att sammanfattningarna som följer nedan representerar de bedömningar som Tillväxtanalys och i vissa fall Ingenjörsvetenskapsakademien gjort av tillståndet vid de olika lärosätena. I utredningen har vi utgått från underlagsrapporterna i sin helhet, men inte försökt göra någon egen bedömning av tillståndet vid lärosätena. Vidare bör noteras att eftersom fallstudierna publicerats vid flera olika tillfällen och sammanhang så har sammanfattningarna nedan olika utformning och längd. Tydligast märks detta i att Technische Universiteit Delft, Aarhus universitet, Cambridge University, University of Bristol, University of Maryland och Stanford University presenteras i en gemensam sammanfattning.³ De andra lärosätena presenteras däremot i egna, separata sammanfattningar. Att fallstudierna här presenteras i detta format reflekterar således inte någon form av ställningstagande från utredningens sida. Detsamma gäller även ordningen i vilken lärosätena presenteras, den innebär inte någon bedömning eller något ställningstagande från utredningens sida.

Fallstudierna har tillfört mycket relevant information och har bidragit till att utveckla utredningens analys och ställningstaganden på olika punkter. Däremot är det svårt att dra mer generella slutsatser från de olika fallstudierna. Det finns flera tusen lärosäten i många olika länder som arbetar utifrån mycket olika förutsätt-

² Tillväxtanalys har författat underlagsrapporterna ifråga. Vad gäller Köpenhamns universitet och Aalto universitetet har också Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien bidragit till att ta fram rapporterna.

³ Dessa fallstudier presenterades ursprungligen i en gemensam rapport med en gemensam sammanfattning som också publiceras här.

ningar. Trots den begränsning som urvalet innebär så menar vi ändå att det går att göra åtminstone några observationer som är relevanta för utredningens frågeställningar:

- Utländska lärosäten är inte organiserade som förvaltningsmyndigheter som i den svenska modellen.
- De flesta lärosäten som presenteras här får anses ha en förhållandevis långtgående autonomi från staten och från politisk styrning.
- Flera av de utländska offentliga lärosätena – inklusive Wien och Helsingfors - styrs av staten genom fleråriga kontrakt mellan staten och lärosätet.
- I stort sett alla av de utländska lärosätena som behandlas uppvisar någon form av blandmodell vad gäller ledning där både linjestyrning och kollegialitet finns och interagerar med varandra. Däremot varierar utformningen och balansen mellan de båda ledningsmodellerna.
- Vissa av de utländska lärosätena, inklusive TA Delft, EPFL, KAIST och Aarhus, har starka rektorsfunktioner.
- Flera av lärosäten prioriterar strategiska rekryteringar högt som ett medel för att utveckla verksamheten.
- Observationerna från en del av lärosätena indikerar att tillgången till rörliga medel som kan disponeras diskretionärt, och ibland snabbt, av lärosätena kan vara viktiga för lärosätenas möjligheter att utveckla profiler och agera strategiskt.
- Många av de utländska lärosätena reagerar tydligt på förändringar i sin omgivning, det gäller till exempel University of Oregon, Georgia Tech, Helsingfors universitet och Singapore. Ofta handlar det om att positionera lärosätet i en upplevd situation av ökad konkurrens eller ökad internationalisering. De utländska universiteten verkar aktivt försöka ta ställning till hur de ska förhålla sig och anpassa sig till dessa fenomen.

11.1 Fallstudier från olika utländska lärosäten

11.1.1 Technische Universiteit Delft, Aarhus universitet, Cambridge University, University of Bristol, University of Maryland och Stanford University

Styrningsmodellerna och förhållandena för de universitet som studerats här skiljer sig åt relativt tydligt, och i princip kan två huvudgrupper identifieras. Även om stora skillnader också finns inom grupperna så kan Technische Universiteit Delft (TU Delft) och Aarhus universitet sägas utgöra en grupp där management och hierarkisk styrning och prioritering är tydligare än vid universiteten i Cambridge, Bristol, Maryland och Stanford. Den senare gruppen präglas i högre grad av kollegiala beslutsstrukturer och av att institutioner, fakulteter och skolor har stor frihet och inflytande.

Drivet av en vilja till kraftsamling och av behovet av att uppfylla villkoren i de statliga kontrakt som universitetet tecknar med staten så är beslutsstrukturerna och resursfördelningen relativt hierarkiska vid TU Delft. Rektor, styrelsen och den högsta ledningen har en stark ställning operativt och fastställer mycket av de strategiska prioriteringarna. Management har starka drag av "top-down" och ansvarskedjorna är relativt tydliga. Detta betyder dock inte att forskare, lärare och studenter helt saknar inflytande, men det kollegiala inflytandet är litet i relation till framför allt universiteten i USA och Storbritannien. Aarhus universitet har till viss del den nederländska utvecklingen som förebild och universitetet har under senare år expanderat samtidigt som antalet fakulteter och institutioner reducerats. Styrelsens, rektors och den högsta ledningens inflytande över de långsiktiga strategierna har ökat liksom dragarna av central styrning, resurssättning och rekrytering. Universitetet försöker utveckla system med tydliga lednings- och beslutsgångar i stället för den tidigare mer heterogena traditionella akademiska kulturen. Det är intressant att notera att universitetets rådgivande internationella grupp i viss mån motsatt sig utvecklingen.

De amerikanska och brittiska universiteten utgör här motpolen till utvecklingen i Nederländerna och Danmark. Staten har mycket litet direkt inflytande över lärosätena i Storbritannien men kan påverka dem indirekt genom finansieringsströmmarna för utbildning och forskning. University of Maryland (College Park)

är ett delstatligt universitet som har ett offentligt forsknings- och utbildningsuppdrag och rapporterar till delstaten. Samtidigt står den delstatliga finansieringen bara för runt en fjärdedel av lärosätets medel och det direkta inflytandet är därmed ändå relativt litet. Stanford är ett rikt privat forskningsuniversitet som i princip bara behöver ta hänsyn till delstaten i juridiska frågor. Vad gäller dessa två universitet är det i huvudsak genom offentliga forskningsanslag som den federala staten kan utöva inflytande. Sådana anslag är dock i allmänhet riktade till enskilda forskningsmiljöer och inte till universitetet som helhet. Generellt sett kan sägas att det kollegiala inflytandet är starkt vid de amerikanska och brittiska universiteten och strategiska initiativ och rekryteringar initieras ofta på institutions-, skol- eller fakultetsnivå. Dessa måste dock i allmänhet godkännas av ledningen vilket, åtminstone vid de brittiska universiteten, dock ofta är att betrakta som en formalitet om medel finns tillgängliga på lägre nivå. Rektors roll kan variera något mellan de anglosaxiska lärosätena men han/hon är central för den strategiska utvecklingen, övergripande prioriteringar, fundraising och ledning. Vissa medel för strategisk utveckling finns ofta direkt tillgängliga för centrala beslutsfattare även om omfattningen varierar. Med all sannolikhet är dessa medel störst vid Stanford University. Även där högre beslutsfattare i princip kan ta egna beslut om exempelvis vissa strategiska insatser och rekryteringar så är, i praktiken, det kollegiala inflytandet mycket stort.

11.1.2 University of Oregon - USA

University of Oregon (UO) är ett offentligt universitet i USA som har delstaten Oregon som huvudman.

Universitetet har nyligen beviljats en mer långtgående autonomi från huvudmannen, på ett sätt som delvis liknar diskussionen om att omvandla fler svenska universitet till fristående stiftelser eller motsvarande. UO:s utökade autonomi består framför allt i (1) att universitetet fått en egen styrelse, som (2) har mandat att tillsätta och avsätta universitetets president, (3) universitet har utökade möjligheter att utfärda låneinstrument för att finansiera strategiska investeringar, och (4) universitetet kan självt sätta de avgifter som ska gälla för studenter, framför allt studenter från andra delstater.

Viktiga drivkrafter bakom ställningstagandet att utöka UO:s autonomi var ett upplevt behov att stärka lärosätets förmåga att generera intäkter från icke-offentliga källor. Detta i en situation där mer resurser behövs för att kunna utöka antalet studieplatser och samtidigt stärka kvaliteten på UO:s utbildning och forskning. Den autonoma ställningen sågs inte minst som en väg för att stärka UO:s förmåga att utöka sina intäkter från privata källor i en period av vikande offentliga basanslag.

University of Oregon är ett offentligt universitet vars huvudman är delstaten Oregon, men under senare år har universitetet blivit alltmer autonomt ifrån huvudmannens styrning.

11.1.3 Georgia Institute of Technology – USA

Georgia Institute of Technology är ett högt rankat offentligt forsknings- och utbildningsuniversitet i USA. Universitetet är starkt internationellt engagerat och har flera utländska satellitcampus och många internationella samarbeten. Cirka 40 procent av studenterna får internationella erfarenheter under sina studier.

Universitetet är en del av University System of Georgia (USG) och har därmed inte någon egen styrelse. Board of Regents vid USG är dock en central instans, tillsätter rektor, och måste godkänna förändringar av större slag. Man ingriper dock inte i universitetets löpande verksamhet. Generellt verkar det finnas ett starkt stöd vid lärosätet för att man är ett offentligt lärosäte och bidrar till delstatens ekonomiska utveckling. Samtidigt finns, i vissa fall, en viss frustration över att man är en del av ett system med över 30 högskolor av mycket olika art. Detta då förhållandena och behoven för dessa skiljer sig åt kraftigt.

Georgia Tech leds exekutivt av rektor (President) och ett ledarskapsteam om tre Executive Vice Presidents (EVP). Vid Georgia Tech är EVP för forskning likställd EVP för akademiska affärer (provost) vilket är ovanligt. Oftast är provosten ansvarig båda områdena. Möjligen är detta en reflektion av att Georgia Tech har ett extensivt forskningsprogram, dominerat av federal finansiering, inte minst relaterat till försvar och säkerhet. Samtidigt poängterar universitetet att utbildningsuppdraget är centralt och man uppmuntrar forskning i kombination med utbildning.

Georgia Tech:s akademiska organisation består av en central ledning, sex college och underliggande skolor. Samtidigt är forskningen formellt organiserad i institut även om arbetet till stor del utförs inom collegen. På central nivå finns en övergripande strategi för universitetet som formulerats i en starkt inkluderande process och som uppdateras med jämna mellanrum. Även college och skolor förväntas formulera strategier som ska passa in i den övergripande strategin. Globaliseringen anses vara en drivande faktor bakom universitetets strategiska utveckling men det framhålls också att universitetet behöver långsiktiga formulerade mål att jobba mot för att inte stagnera. Den strategiska utvecklingen åtnjuter ett starkt stöd vid lärosätet. För denna är de donationsmedel som lärosätet samlar in av stor betydelse.

Under formuleringen av universitetets strategi skapades ett flertal olika grupper med representanter för personalen, studenter och det omgivande samhället, och man går med jämna mellanrum ut med förfrågningar om förslag till nya åtgärder. Samtidigt har studenter generellt lite inflytande över universitetets utveckling mer än som marknadskraft. Universitetet har åtskilliga kommittéer med representation från olika grupper på olika nivåer inklusive rådgivande kommittéer på collegenivån. Dessas inflytande är dock relativt svagt och mycket av styrningen sker av det exekutiva ledarskapsteamet, dekaner (collegenivå) och skolchefer. Samtidigt ska dessa gruppers inflytande inte heller överskattas då exempelvis de medel en dekan direkt förfogar över är litet.

Vid rekryteringar av ny akademisk personal används avancerade urvalsprocesser på flera nivåer vilka skiljer sig åt beroende på om det handlar om återbesättande eller omvandling av en tidigare tjänst, eller en helt ny tjänst. För tidigare tjänster ägs frågan i praktiken av den berörda skolan även om tillsättningen ska godkännas av dekan och provost. För nya tjänster inom exempelvis College of Science sker bedömningar på skolnivå varefter dekanen tar ett sammantaget årligt beslut om prioriteringar och äskande av medel från ledarskapsteamet. Detta anses inte konfliktfyllt utan består av en process i samförstånd, samtidigt som colleget typiskt tilldelas runt 50 procent av de rekryteringsmedel som äskas. Även jämställdhetsaspekter tas i beaktande vid rekryteringar liksom underrepresenterade grupper. Vid bedömningar inför beslut om tillsvidareanställning (*tenure*) efter ett 6–

7 år långt *tenure track* sker noggranna utvärderingar på flera nivåer innan beslut om anställning formellt tas på högsta nivå.

11.1.4 Helsingfors universitet – Finland

I Finland antogs en ny universitetslag i januari 2010 som bland annat innebar en ökad autonomi för universiteten, universitetsstyrelser med extern representation och att universiteten fick större möjligheter att ta emot externa medel.

Helsingfors universitet drivs som en offentligrättslig inrättning. Universitet styrs av regeringsprogrammet, av utvecklingsplanen för utbildning och forskning samt av ett avtal mellan ministeriet och universitetet som löper över en fyraårsperiod. I avtalet återfinns verksamhetsmässiga och kvantitativa mål för universitetet, anslagsfördelning samt uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen. Universitetet finansieras i huvudsak av basanslag (som utgör cirka 60 procent av intäkterna) och olika former av extern finansiering (resterande 40 procent).

Inom Helsingfors universitet finns elva fakulteter och 20 fristående institutioner. Med 8 300 anställda och närmare 40 000 studenter är lärosätet Finlands största universitet och har på flera sätt en särställning inom den finska universitets- och högskolesektorn. Samtidigt som universitetet har en mycket viktig roll nationellt och regionalt så är målet att universitetet även ska stå sig väl i den internationella konkurrensen.

Universitetet har genomgått stora organisatoriska förändringar under de senaste åren, och sedan 2009 har antalet institutioner minskats från cirka 75 till dagens 24. Universitetet har även i enlighet med den strategiska planen arbetat för att förbättrat utbildningen, exempelvis har ett nytt system för forskarutbildningen införts nyligen.

Helsingfors universitet tillämpar en decentraliserad styrningsmodell. Universitetets rektor, fakulteternas dekaner, institutionernas prefekter och direktörerna för de fristående institutionerna fattar beslut i alla ärenden i sina respektive enheter. Styrelsen är det högsta beslutande organet och beslutar om mål, strategi och styrningsprinciper för verksamheten. Styrelsen utser också rektorn och prorektorerna. Kanslern har som uppgift att främja vetenskaperna och universitetets samverkan med samhället.

Det kollegiala inflytandet är starkt rotat i universitetets beslutsstrukturer och är ett betydelsefullt inslag som säkerställer att viktiga beslut fattas på demokratisk grund och utifrån vetenskapligt motiverade principer. Institutions- och fakultetsråd har formellt inflytande över lokala strategier, budget och andra beslut som sätter de övergripande ramarna för verksamheten.

Den allt hårdare internationella konkurrensen är universitetets främsta drivkraft för att få till stånd förändring och utveckla verksamheten. En mer proaktiv hållning till rekrytering utgör basen i det strategiska arbetet som är inriktat på att uppnå ökad kvalitet i både forskning och utbildning.

11.1.5 University of Edinburgh – Storbritannien

- Den formella styrningen på central universitetsnivå sker genom tre institutioner: The University Court, Senatus Academicus samt General Council. Dessa är fastställda i lag.
- 2002 genomfördes en reform där man inrättade ytterligare en hierarkisk nivå mellan den centrala universitetsledningen och institutioner och fakulteter, i form av tre ämnesmässigt indelade colleges. Syftet med detta var att bryta ned barriärer mellan de enskilda institutionerna och förbättra möjligheterna till samarbete och satsningar över institutionsgränserna.
- Generellt sett är styrningen uppifrån svag och i generella termer. Inom de vida ramar som sätts upp på central universitetsnivå och på collegenivå bygger strategi- och kvalitetsarbetet på de enskilda forskarna och forskargrupperna. Det finns en stark uppfattning om att det bör vara så, och att en starkare styrning vore negativ för universitetet och dess kvalitet och resultat.
- Den styrning som sker bygger framför allt på information och uppmuntran till enskilda forskare. Det finns också omfattande stödinsatser av centrala administrativa resurser för att hjälpa forskarna att bli mer framgångsrika i att få extern finansiering. Bland annat har man ett system med obligatorisk intern peer review av anslagsansökningar innan de skickas till utlysande finansiärer.

- I och med den svaga styrningen blir det kanske viktigaste styrinstrumentet rekrytering. Genom att rekrytera ”rätt” personer med kompetens inom områden som man bedömer önskvärda för universitetets utveckling skapar man förutsättningar för strategisk utveckling.

11.1.6 École Polytechnique Fédérale de Lausanne - Schweiz

École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) i schweiziska Lausanne har nått stora framgångar under senare år. Det tekniska lärosätet har växt snabbt och klättrat i kvalitetsrankingar. Många pekar på ett starkt ledarskap som förklaring till den positiva utvecklingen. Rektorn har haft en tydlig vision och kunnat omsätta den till verklighet genom ett tydligt mandat och omfattande befogenheter. Fakultetscheferna har också betydande makt, medan de kollegiala strukturerna framför allt är rådgivande. En annan framgångsfaktor är de stora ekonomiska resurserna.

Den snabba tillväxten har dock lett till påfrestningar. Ad-hoc beslut uppifrån och en delvis oklar organisation upplevs ibland som frustrerande av professorer och andra som leder den dagliga verksamheten. Satsningarnas långsiktiga hållbarhet ifrågasätts av styrelsen, ETH Board, som undrar vad som sker när den nuvarande karismatiska rektorn slutar någon gång i framtiden. EPFL får också kritik för bristande jämställdhet.

11.1.7 Wiens universitet - Österrike

Med universitetslagen 2002 infördes en ny styrningsform för österrikiska statliga universitet. Lagen ger universiteten mer självständighet vad gäller att ta fram egna strategier, medan deras finansiering grundas på resultatkontrakt. Den nya lagen stärkte även rektorns och rektoratets ställning. Tidigare hade universiteten varit en del av Forskningsministeriet⁴ och rektorns roll hade främst varit representativ.

⁴ Egentligen Ministeriet för forskning, vetenskap och näringsliv.

Österrikiska statliga universitet styrs av treåriga resultatkontrakt mellan universiteten och Forskningsministeriet. Resultatkontrakten utgör universitetens arbetsplan för de närmaste tre åren och fastställer finansieringen. Resultatkontraktet garanterar lärosätenas självständighet när det gäller hur man använder de statliga medlen och formulerar sina strategier.

De högsta organen vid Wiens universitet är rektoratet, senaten och universitetsstyrelsen. Medan rektoratet har initiativrätt i många frågor, ansvarar senaten för klassiska akademiska frågor som utbildningsprogram och läroplaner, och ombeds yttra sig i de flesta ärenden som rektoratet lägger fram. Universitetsstyrelsen är i hög grad är ett "godkännande" organ.

Det viktigaste strategidokumentet på Wiens universitet är utvecklingsplanen. Det övergripande syftet med utvecklingsplanen är att fastställa riktlinjer för forskning och undervisning, i synnerhet för att förbättra undervisningen, fastställa forskningsprioriteringar och definiera professurer ("Professorenwidmungen"). Rekryteringen är därmed en del av universitetets centrala strategi. Utvecklingsplanen ligger till grund för förhandlingarna om resultatkontraktet mellan universitetet och Forskningsministeriet.

Utvecklingsplanen läggs fram av rektoratet och senaten ombesörjer ett yttrande. Den slutgiltiga versionen av utvecklingsplanen måste godkännas av universitetsstyrelsen. Utvecklingsplanen utarbetas dock i en interaktiv process mellan rektoratet, dekaner och fakulteter. Utvecklingsplanen operationaliseras i målavtal som ingås mellan rektoratet och fakulteter.

Generellt omfattas många av universitetets mekanismer för beslutsfattande av en så kallad "dubbel legitimering". Detta innebär i allmänhet att ett "lägre" organ har rätt att göra en proposition eller nominering, medan godkännande eller utnämning är befogenheter som tillkommer de "högre" organen. Professorer i en fakultet har till exempel rätt att föreslå dekanen och upprätta en lista med tre kandidater, medan rektoratet väljer en av kandidaterna. När det gäller målavtal mellan fakulteter och rektoratet, föreslår fakulteten på samma sätt ett målavtal och rektoratet godkänner det efter förhandlingar.

Wiens universitet hade en gång, liksom alla universitet och högskolor i Österrike, ett system för kollegial representation. Makten på universitetet delades lika mellan tre grupper: studenter

(den största gruppen), yngre fakultet och professorer. Alla grupper hade rätt att skicka representanter till styrelser som sedan röstade i nästan alla frågor. Systemet för kollegial representation avskaffades med universitetsreformen 1993 och universitetslagen 2002. I dag är senaten det viktigaste kollegiala organet. Kollegiala organ definieras som organ som består av universitetsmedlemmar som vanligtvis representerar de fyra grupperna: studenter, yngre fakultet, professorer och icke-akademiska universitets-anställda. Senatens faktiska sammansättning fastställdes i universitetslagen 2002.

11.1.8 Korea Advanced Institute of Science and Technology (KAIST) - Korea

Det finns fler än 350 universitet och högskolor i Sydkorea, varav 89 procent är privatägda. Sydkoreas system för högre utbildning kommer, på grund av en rad faktorer, att utsättas för ett stort förändringstryck under de närmaste tio åren. Institutionerna kommer i allt högre grad att behöva bevisa sin konkurrenskraft och relevans, i takt med att student-populationen krymper och den internationella konkurrensen ökar. Universitetet som är föremål för denna fallstudie, Korea Advanced Institute of Science and Technology (KAIST), har sedan dess grundande åtnjutit en privilegierad ställning i Sydkorea. Det har även hittills lyckats bidra väsentligt till framväxten av den sydkoreanska ekonomin och hävdar sig alltmer i den internationella konkurrensen.

KAIST har en budget på cirka fem miljarder kronor (2014), varav cirka 74 procent utgör statliga medel. KAIST och dess fakultet på 1 100 personer (604 *tenure track*-lärare/forskare) är ett forskningsintensivt universitet, där majoriteten av de 10 000 inskrivna studenterna är masterstudenter eller doktorander. Det som gör KAIST unikt är att universitetet, enligt lag, sorterar under vetenskapsdepartementet och inte utbildningsdepartementet. I det sydkoreanska systemet ger detta KAIST en större flexibilitet när det gäller hur universitetet bedriver sin verksamhet.

Organisationskultur och beslutsfattande på KAIST beskrivs som icke-hierarkiska eller till och med jämlika på fakultetsnivå, trots en betydande maktkoncentration till rektorns kansli. Rektorn för KAIST agerar med ett liknande mandat som VD:n för ett företag och drar upp all strategisk riktning. Rektorn kan även delta

i beslut om medel på alla universitetets nivåer. Detta gäller dock inte den pågående forskningsverksamheten och fakulteten anser att den akademiska friheten är väl skyddad. Inblandning i ledningsfrågor av regeringen och departementet för vetenskap, IKT och framtidsplanering, beskrivs som praktisk. Detta även om flera permanenta platser i styrelsen tilldelats statliga tjänstemän från vetenskaps-, finans-, industri- och utbildningsdepartementen och samtliga styrelsemedlemmar i slutändan ska godkännas av vetenskapsdepartementet.

Varje rektor för KAIST kan uppenbarligen sätta sin egen personliga prägel på universitetets strategi. Detta är kanske mest påtagligt när en ny rektor väljs, vilket var fallet 2013. För att förstå vart universitetet är på väg, är det därför viktigt att förstå varje rektors ledarstil och bakgrund. Nuvarande rektor Kang har hittills visat ett mer inkluderande förhållningssätt i utarbetandet av ny strategi än sin föregångare. Detta genom att oftare samråda med större delar av organisationen. De livligaste diskussionerna i KAIST:s nuvarande strategiska utveckling förs när det handlar om att främja företagande, internationalisera lärare och studenter, förbättra jämställdheten och modernisera pedagogiken.

11.1.9 Nanyang Technological University – Singapore

Nanyang Technological University (NTU), som etablerades som självständigt universitet så sent som 1991, levererar i dag utbildning och forskning i världsklass och har, på relativt kort tid, signifikant förbättrat sin position på globala rankinglistor. Till framgångsfaktorerna hör hög politisk och finansiell prioritering av högre utbildning, forskning och innovation från Singapores regering, samt en autonomireform som har gjort beslutsprocesserna på universitetet snabba och flexibla. Sedan autonomi infördes har en bemyndigad inflytelserik styrelse inrättats. Styrelsen som till stor del utgörs av ledare för näringsliv och ledande utländska lärosäten, har visat sig vara mycket aktiv i att driva den strategiska utvecklingen. Rekryteringar av global talang används som strategiskt verktyg för att driva universitetet mot global excellens. En omfattande och väl-definierad process ligger till grund för rekryteringar, befordran och fast anställning, inom ett system för prestationsbaserad anställning

(*tenure track*). Universitetet är toppstyrt i strategiska frågor. De kollegiala inflytandeprocesserna är begränsade till akademiska områden som läroplan och akademisk kvalitet, och är dessutom enbart rådgivande. Trots att NTU:s utveckling skett i ett annat kulturellt och politiskt klimat än det i Sverige finns ändå mycket att lära för svenska politiker och universitetsledningar.

11.1.10 Köpenhamns universitet - Danmark

Köpenhamns Universitet har förändrats kraftigt under det senaste decenniet. Man har, liksom många andra danska universitet, gått från en lös och decentraliserad federation till en mer sammanhållen och enhetlig struktur i riktning mot vad som bäst skulle kunna kallas en modifierad linjeorganisation. KU har genomgått en stark förändring av organisation och strategi där nyckelorden har varit koncentration av resurser och professionalisering av styr- och ledningsstrukturer. Organisationsstruktur och verksamhetsformer har förändrats som en följd av ett antal stora universitetsreformer som gett ett kraftigt omvandlingstryck, inte bara vid KU utan vid de flesta av de danska universiteten. Som visats har detta lett till kraftig förnyelse och anpassning av verksamhetsformerna. Men vad har varit framgångsfaktorerna och vilka hinder fanns på vägen till den önskade vägen mot ett mera professionellt styrt KU är frågan i detta sista avsnitt?

Den ökade autonomin som kom med den nya "universitetesloven" har enligt de intervjuade gett KU mera frihetsgrader att styra över sitt eget öde. Strukturreformerna, där även betydande tillskott till hela det danska universitetssystemet, gjorde att omprioriteringar blev möjliga att genomföra och att en tidigare kollegial ledningsstruktur ersattes av en professionell ledningsstruktur på alla nivåer. Till detta kommer att KU har, jämfört med svenska universitet, tillgång till betydande diskretionära finansiella medel som både underlättat omställningen och kunnat användas för olika strategiska satsningar och som profilerat KU i det europeiska universitetslandskapet.

Styrelsens ansvar är delvis detsamma som i Sverige men i den nya strukturen finns ett tätt samarbete mellan dels styrelse och universitetsledningen, dels mellan ledning och fakulteter och diverse relativt nyinrättade råd bl.a. ett akademiskt råd och en

senat, båda med en rådgivande och samordnande funktion. Jämfört med exempelvis Århus universitet och Danmarks Tekniske Universitet (DTU) bedöms här att KU har mindre renodlad linjeorganisation mot bakgrund av intervjuerna. Detta har lett till att man undvikit informella informations- och beslutsvägar men till priset, åtminstone jämfört med en renodlad linjeorganisation, att behöva genomföra en relativt omfattande dialog med det akademiska rådet, senaten och diverse andra medarbetarorgan. En uppfattning är att man visserligen förlorade vissa frihetsgrader vad gäller den centrala styrningen men där den nya ledningsorganisationen och ledningspersonerna (styrelse, rektor, dekaner och institutionsledare) vann i legitimitet i hela organisationen och att implementering av ny organisation och nya verksamhetsformer kunde göras snabbt och effektivt.

Den externt tillsatta styrelsen är aktiv och interagerar flitigt med universitetets ledning och lite mer selektivt med fakultet och andra organ. Det framkommer att nyordningen inneburit en klarare maktfördelning mellan styrelse och universitetsledning. Viktigare är däremot en stark samverkan mellan rektor och styrelsens ordförande vilket medfört att ordförande har blivit en viktig sparringpartner och ambassadör för KU i kontakter med departement, företag och andra intressenter. Det starka intresse som signaleras genom styrelsens explicita mandat har även gett rektor en tydligare legitimitet genom hela organisationen som "kapten på skutan" snarare än en passiv företrädare för KU.

En diskussion som kommit upp i spåren av de danska ledningsreformerna är att den externa styrelsen visserligen har varit en injektion i ett mera professionellt styrt universitet men samtidigt också i vis mån intressentstyrt. Styrelsen innehåller olika intressenter men saknar en representant för ägaren. I den danska debatten har denna ägare ofta utpekats vara Finansministeriet (Damvad 2015).

KU har rört sig mot en större och mer elaborerad organisationsmodell som nu satt sig väl, men där fusioneringsprocesserna tagit mycket kraft i anspråk för ledningen på alla nivåer. En fördel är att beslutslinjerna är klarare och att rektor kommit närmare fakultets- och institutionsledare. Baksidan av detta är emellertid att rektor också blivit involverad i alltför många olika aktiviteter. Lösningen vid KU blev en organisation (se figur 4.2) där prorektorerna ansvarar för forskning och utbildning och universitetsdirektören bl.a. administra-

tion, campus och ekonomifrågor. Implementering av de nya strukturerna har tagit hårt på ledningskrafter och det är därför logiskt att ett av det prioriterade områdena i den nya strategin handlar om att bygga en gemensam värdegrund och identitet för alla medarbetare vid KU.

KU har således rört sig mot en mer enhetlig organisationsmodell och en förändrad ledningsstruktur. Detta har varit en förutsättning för att kunna genomföra alla åtgärder som dikterades av de olika strukturreformerna menar företrädarna för KU. Detta hade under tidigare kollegiala universitetsstyre varit mycket mer komplicerad, tagit väsentligt längre tid och sannolikt tagit en mycket krokigare väg med en låg effektivitet som följd. I det gamla systemet kunde en strategiprocess ta mer än tre år medan numera kan strategiprocesserna vid KU i genomsnitt färdigställas på väsentligt kortare tid (ett genomsnitt för Danmark enligt Damvad är numera tre månader). Den mer centraliserade ledningsmodellen har också medfört att de stora fusionsprocesserna lättare har kunnat genomföras, överhuvudtaget framkommer i intervjuerna att stora beslut och reformer lättare har låtits sig implementeras med den mer centraliserade och raka styrnings- och ledningsmodellen. Samtidigt menar KU att de frihetsgrader som Universitetsloven medgav inte har implementerats fullt ut. Framför allt gäller detta universitetets möjligheter att besluta om investeringar i byggnader och annan campusinfrastruktur. Precis som vid de flesta universitet i Sverige äger inte KU sina egna byggnader.

Ökade frihetsgrader kommer naturligtvis också med rektors ekonomiska styrinstrument. KU har ett relativt stort eget kapital och en central styrning av resursfördelningen. Vid KU har man exempelvis upprättat en större finansiell pott (Pulje) som matchar de externa finansieringsströmmarna med en 1 till 1 relation vilket underlättar större strategiska centrala satsningar och ger frihetsgrader åt den enskilda fakulteten och dess institutioner att ta en mera strategisk position för att stärka och utveckla verksamheten på olika sätt, inte minst genom samverkan över fakultets- och institutionsgränser som enligt universitetsledningen utvecklats positivt.

Utvecklingskontrakten har varit en styrande faktor i utvecklingen av danska universitet även om det råder delade meningar om dess betydelse jämfört med de andra strukturreformerna. En utveckling som är tydlig är att kontrakten gått från att enbart peka ut en

övergripande riktning för det enskilda universitetet (hensigtserklaringer) till att vara "målorienterade". I huvudsak anses detta som en rimlig utveckling bland många danska rektorer och där kontrakten beskrivs som "I højere grad af det gode end af det onde"(Damvad 2015). Men samtidigt noterar man ökande styrningsambitioner i specifika frågor vid ministeriet av som riktas mot olika delar av universitetens verksamhet. En följd har blivit att vissa aspekter av "frihetsreformerna" inte utvecklats som KU och andra danska universitet önskat. En uppfattning bland rektorerna är att "man ger med den ena och tar med den andra" (Damvad 2015).⁵ Denna synpunkt kom också fram i de olika intervjuerna vid KU.

Sammantaget har KU gått i en riktning där universitetsledningen ställning har blivit tydligare. De sätter mål och har mandat att uppnå dem genom att rekrytering, finansiering och organisation. Fakulteten förfogar över en stor del av resurserna och har ett tydligt ansvar för rekrytering och prioritering av områden. Även om KU har en sorts linjeorganisation så läggs mycket stor tonvikt i dialog för att skapa gemensam uppfattning i strategiska frågor vilket ger nödvändig legitimitet vid implementering. Det är vår uppfattning att KU skapat en balans mellan strategisk prioriteringsförmåga och legitimitet utan att för den skull skapa onödigt segdragna beslutsprocesser eller lokala resursmonopol på institutionsnivå. Strukturreformerna har skapat det omvandlingstryck som gett KU och andra danska universitet en ökad frihet men också en gradvis ökande detaljstyrning från politiken. I den danska debatten har det ibland uttryckts som att de vällovliga strukturreformerna har gett universiteten ökat ansvar för sin egen framtid men utan nödvändig och tillräcklig frihet.

11.1.11 Aalto universitetet – Finland

Aalto-universitetet bildades 2010 genom en sammanslagning av den Tekniska högskolan i Helsingfors, Handelshögskolan i Helsingfors och den Konstindustriella högskolan i samma stad. Sammanslagningen var kopplad till en konsolidering av Finlands universitetssektor.

⁵ Litteraturreferenser finns i sin helhet i underlagsrapporterna som finns tillgängliga på Tillväxtanalys hemsida <http://www.tillvaxtanalys.se/>

Universitetet vill, förutom på forskning och utbildning, fokusera på innovation, entreprenörskap och multidisciplinaritet, och siktar på att bli ledande inom utvalda områden till 2020. Lärosätet bedrivs i stiftelseform och har en relativt stark organisatorisk och ekonomisk autonomi från staten som möjliggjordes genom högskolereformen 2010. Vid bildandet fick lärosätet ett starkt stöd både från politiskt håll och från näringslivet vilket bidrog till uppbyggnaden av en relativt stor förmögenhet.

Lärosätets centrala enheter är de sex skolorna vilka har ett relativt stort självstyre. Strategier finns på flera nivåer, från den universitetsövergripande strategin som skapades i dialog med olika grupper inom och utom lärosätet, till strategier på skolnivå. De olika strategierna ska vara i linje med varandra och rekrytering av kvalificerade forskare och lärare respektive internationalisering är två centrala strategiska områden. Detta har bidragit till att ett *tenure track*-system skapats vilket ses som både attraktivt för kandidater men också som kompetitivt men risk för utslagning. Varje år sker en strategidialog mellan skolorna och rektor vilken också är kopplad till resursfördelningen. Olika indikatorer och också antalet *tenure track*-tjänster påverkar fördelningen av medel till skolorna.

Universitetets styrelse utses av universitetets kommitté för akademiska affärer, ett kollegialt organ med valda representanter för olika skolor, personalgrupper och studenter. Styrelsen består av sju externa ledamöter vilka ska vara erfarna och ledande personer från exempelvis näringslivet, universitetsvärlden, den konstnärliga världen eller offentlig sektor. Det internationella inslaget är påtagligt. Styrelsen arbetar bland annat med strategiska frågor, övergripande planer och budget. En avsikt är att inte belasta styrelsen med alltför många "småsaker". Till skillnad från styrelsen så är universitetets ledningsgrupp relativt stor vilket delvis beror på att skolornas dekaner ingår i densamma. Dessutom finns i styrelsen bland annat en "provost" efter amerikansk modell och vicerektorer för forskning och innovation, utbildning, utveckling av campus och externa relationer. Dessa arbetar horisontellt över hela verksamheten.

Lärosätet har genomgått några organisationsförändringar under sin korta livstid. En avsikt är att lärosätets styrnings- och beslutsmekanismer ska vara tydliga och organisationen påminner delvis om den vid många amerikanska universitet.

12 Akademiskt ledarskap: Vad fungerar och varför? En forskningsöversikt¹

Mats Benner

Lunds universitet och Kungl. Tekniska högskolan

12.1 Inledning och uppdrag

Vad är akademiskt ledarskap? Vilken kunskap finns om det? Och finns det några tydliga slutsatser som kan dras om hur akademiskt ledarskap kan och bör utformas?

Dessa frågor behandlas i denna promemoria, som utifrån tillgänglig forskning belyser vari det akademiska ledarskapet består, hur det har utvecklats över tiden och i olika sammanhang, liksom vilka slutsatser som skulle kunna dras om hur det kan och bör utövas.

Inledningsvis kan man konstatera att området "akademiskt ledarskap" är brett och tämligen vagt. Det finns ingen samlad litteratur kring akademiskt ledarskap utan snarare en mängd delområden som på olika sätt knyter an till fenomenet. Det finns inte heller någon dominerande teoribildning eller metodologi, eller för den delen några standardverk.

Det finns emellertid tillräckligt mycket kunskap och forskning om det akademiska ledarskapet för att det ska vara meningsfullt att göra en kunskapsöversikt. Eftersom forsknings- och kunskaps-

¹ Tack till Ulrika Bjare, Kåre Bremer, Lars Geschwind och Åsa Lundqvist för synpunkter under arbetets gång.

området inte är alldeles entydigt avgränsat har jag valt en relativt öppen ansats, där jag har tagit upp följande dimensioner:

- Universitetens globala sammanhang
- Ledningens förhållande till nationell politik och omgivande samhälle
- Styrelsernas roll
- Rekrytering av akademiska ledare
- Akademiska ledares arbetsuppgifter
- Ledningens förhållande till det kollegiala systemet
- Variationer mellan olika typer av lärosäten.

12.2 Sammanfattning

Akademiskt ledarskap nämns allt oftare i högskoledebatt men också i vetenskapliga studier. Utvecklingen reflekterar en syn på ledarskap som ser det som något gott och viktigt för att uppnå olika mål: tillväxt, välstånd, framgång med mera. Det speglar också en förändrad syn på universitetens roll i samhället. Universiteten, som historiskt betraktats som tämligen självstyrande och löst sammansatta ("ad-hocratier"), förväntas fungera som sammanhållna organisationer där olika uppgifter och funktioner hänger samman och bildar en samlad helhet.

En pådrivande faktor handlar om jämförbarhet. Historiskt sett har universitet inte jämförts med varandra, men universitetens samlade prestationer blir alltmer föremål för systematisk bedömning, värdering och jämförelser – vilket understöds av en växande flora av rankingar och andra mät- och bedömningsmetoder. Sådana rankingar tar vanligen fasta på ett antal kriterier för "framgång", till exempel vetenskapligt genomslag, priser, ryktbarhet och arbetsmarknadsanknytning. Kriterierna pekar därmed indirekt på olika typer av framgångsfaktorer för universitet, inte minst hur de finansieras och leds.

Samtidigt skiljer sig ramvillkoren för universiteten åt, och förutsättningarna för det akademiska ledarskapet varierar. Olika länder har behållit sina speciella modeller för att finansiera och

reglera universitet. Det finns därför stora skillnader i hur universitetssystem är uppbyggda, hur resurser ställs till universitetens förfogande, hur styrelser och ledningar utses och vilka mandat som utdelas till akademiska ledare. Detta påverkar villkoren för det akademiska ledarskapet.

Vad är då förutsättningarna för att universitet ska bli "framgångsrika"? Något förenklat är de mest framgångsrika universiteten – definierat som de som ligger högst på olika rankinglistor – sådana som har stor beslutsfrihet, betydande egna resurser och som samtidigt verkar i system med en omfattande konkurrens om prestigefyllda externa resurser.

Litteraturen visar att det akademiska ledarskapet blir mer effektivt om lärosätet självt förfogar över betydande egna basresurser, om ledningen har ett tydligt mandat och uppdrag från styrelsen eller motsvarande, och om det finns distinkta externa kvalitetsförväntningar från forskningsfinansiärer, stat och andra intressenter. Omvänt innebär begränsat internt finansiellt rådrum, oklara mandat och vaga externa förväntningar att ledarskapet också blir svagt.

En central del i det akademiska ledarskapet utgörs av styrelserna. Styrelser har, världen över, gått från att vara huvudsakligen internt bemannade till att i normalfallet bestå huvudsakligen av externa ledamöter. Inom den ramen finns det två huvudmodeller: En där styrelserna utövar ett tämligen aktivt inflytande, och en annan där de primärt fungerar övervakande. I det förra fallet har styrelsen det samlade ansvaret för verksamheten, medan rollen är primärt symbolisk i det senare fallet.

Bägge modellerna kan under vissa omständigheter vara gynnsamma för lärosätets utveckling. Den förstnämnda modellen förefaller fungera bäst om det är en utpekad uppgift för styrelsen att rekrytera och stödja akademiska ledare som arbetar efter en vision och modell som styrelsen medverkat till att identifiera, och där styrelsens uppgift är att säkra tillgången på stöd och resurser till ledningens förfogande. Den andra modellen, med mer representativa styrelser, fungerar bäst om styrelsernas uppgift är att översiktligt följa lärosätets utveckling och att bekräfta ledningens ansvar och legitimitet gentemot kollegiet. I båda fallen är en kärnuppgift för styrelserna att utpeka ett mandat för ledningen, att rekrytera rektorer som kan arbeta

utifrån det mandatet och att upprätthålla en återkommande dialog med ledningen om verksamhetens utveckling.

Det finns ett samband mellan akademiska ledares vetenskapliga ställning och universitets framgång. Akademiska ledare med hög vetenskaplig legitimitet blir också mer framgångsrika som ledare för akademiska institutioner – på såväl universitetsnivå som inom fakulteter och institutioner. En vetenskapligt erkänd ledare skapar emellertid inte automatiskt framgång för ett lärosäte. Snarare tycks relationen vara den att universitet som är framgångsrika också rekryterar akademiska ledare som har legitimitet och därmed också auktoritet i rollen att leda och företräda verksamheten på olika nivåer.

Arbetsuppgifterna för ledare har generellt sett gått i riktning från förvaltning och kollegial sammanhållning till att tydligare utmejsla mål för verksamheten och verka i riktning mot dem, till exempel via rekrytering av personal och styrning av resurser. Det har också blivit allt vanligare att ledare rekryterar ledare, så att rektorer utser dekaner som i sin tur utser prefekter, dock vanligen efter samråd på respektive nivå. Detta är inget generellt mönster, och många länder (till exempel Sverige) har blandade förväntningar på hur ledare ska agera och vilket mandat de har, liksom en särkopplad modell för att utse akademiska ledare där universitet, fakulteter och institutioner följer var sin beslutsordning.

Det leder vidare till frågan om relationen mellan ledning och kollegialitet och hur ledningen ska förhålla sig till den breda gruppen av kolleger. I framgångsrika universitet har ledningen mandat och legitimitet att stödja kollegiet, men också utmana och ifrågasätta dess verksamhet, inriktning och profilering.

Arbetsuppgifterna och mandatet för akademiska ledare varierar också mellan länder och system. Det hänger delvis samman med graden av arbetsfördelning. Vissa länder har så kallade binära system, där universitet och högskolor har olika roller och uppgifter. Binära system har i allmänhet – men inte alltid – en mer entydig form för akademiskt ledarskap där uppgifter och förväntningar är tydligt renodlade beroende på uppgift. Ökad arbetsfördelning mellan olika typer av lärosäten kan därmed ge ett mer entydigt uppdrag som akademisk ledare.

12.3 Det globala universitetslandskapet och det akademiska ledarskapet

Universitet har funnits i över tusen år. Under den historien har universiteten hela tiden befunnit sig i olika typer av relationer och nätverk – som givit dem olika typer av status, styresformer och organisation (Clark 1983, Park 2013, Wittrock 1993). Även om styresskicket i långa stycken präglades av akademiskt självbestämmande, har variationerna varit betydande mellan länder men också mellan lärosäten som skapades för allmänna upplysnings-syften och sådana som knöts till olika utvecklingsprojekt och nyttomål (se Lucas 2006 för en genomgång av dessa variationer i Nordamerika, och Neave, Blückert & Nybom 2006 för motsvarande om Europa). Men ledarskapsfrågan har inte i något av fallen varit särskilt framträdande, vare sig för de breda lärosäten eller de specialiserade. I flertalet fall var staten huvudman och satte absoluta gränser för hur universiteten finansierades och reglerades; inom den ramen var emellertid handlingsfriheten betydande för akademiskt självbestämmande – ett självbestämmande som i sin tur satte absoluta gränser för de akademiska ledarna (rektorer, dekaner och prefekter).

Efterhand – framför allt under efterkrigstiden – ökade den statliga styrningen av universitetens inre beslutsfattande, men huvudsakligen i form av partssammansatta styrelser och liknande, medan frågan om hur akademiska ledare skulle utses eller vilket mandat de hade fortfarande främst var en fråga för kollegiet. Ledarskapet som det utövades av rektorer, dekaner och prefekter verkade med andra ord inom en ganska fast ram av nationella politiska regleringar å ena sidan och lokala akademiska intressen å den andra (se Ottosson 1988 för en svensk illustration av utvecklingen). I den mån ledarskap framhövdes under denna period (cirka 1950–1990) var det inom forskningens område, där en växande externfinansiering underbyggde allt fler och allt större forskargrupper, vilka fungerade som ett slags kvasi-organisationer inom universitetens hägn med betydande självständighet i frågor om rekrytering, strategi och finansiering (Etzkowitz 2003, Stankiewicz 1980). Detta fick i vissa fall spridningseffekter till att gälla hela spektret av ledarskap; en del universitet, främst i USA, drev en aktiv ledarskaps- och organisationspolicy för att maximera de externa intäkterna och matcha dem

med interna strukturer för rekrytering och befordran (Lowen 1997, Etzkowitz 2002). De var undantag och få europeiska universitet anammade modellen (Clark 1998). På svensk basis hade universiteten långt in i modern tid (cirka 2000) en ledningsroll med begränsade mandat och vagt definierade kriterier för utseende av ledare, detta trots att universiteten under samma period utsatts för en omfattande reformering av utbildning, forskning och samverkan men också av styresformer och finansiering (Andrén 2013, Hultdt, Normark och Norrving 2013, Ottosson 2014, Strömholm 2014).

Ett betydande skifte har skett efter millennieskiftet, i riktning mot jämförbarhet, jämförelser och tekniker för att utöva akademiskt ledarskap. En förklaring handlar om en upplevd situation av jämförbarhet och konkurrens mellan universitet, genom framväxten av ett globalt nätverk av universitet, där olika universitet innehar olika platser och positioner i en global hierarki (Marginson 2010, Ramirez 2010, Ramirez & Tiplic 2014). Denna relativa enhetlighet och jämförbarhet bygger på framväxten av ett internationellt utbildnings- och forskningssystem där utbildning och forskning blir alltmer likformiga och jämförbara världen över (Drori et al. 2003, Wagner & Leydesdorff 2005). Universiteten kan därför betraktas som delar av ett internationellt system – närmast en marknad – för kvalitet och synlighet, där kvalitet och prestation kan jämföras mellan universitet i olika sammanhang.

Bilden av universiteten som delar av ett större, globalt system har underbyggts av framväxten av olika rankingar och bedömningar av universitetens kvalitet (Hazelkorn 2011, Piro et al. 2014). Rankingarna är av relativt nytt datum: den första s.k. Shanghai-rankingen (Academic Ranking of World Universities) kom 2003, och Times Higher Education World University Ranking kom året efter. De har fått åtskilliga efterföljare, samtidigt som föreställningen att universitet kan rangordnas på en skala är fortsatt kontroversiell. Mycket möda har lagts åt att hitta olika skevheter i rankingarnas underliggande metodologier (van Raan, van Leeuwen & Visser 2011, Piro et al 2014). Det finns också en omfattande litteratur som belyser rankingarnas potentiellt snedvridande effekter på universitetens arbetssätt (Hazelkorn 2011, Locke 2011).

Oklarheterna oaktade, är en återkommande fråga hur olika universitet och universitetssystem presterar, hur dessa prestationer kan jämföras och hur variationerna kan förklaras. Den globala

kontexten för universiteten är därför en första faktor att ta hänsyn till – det riktar uppmärksamheten mot jämförbara faktorer: kvalitet (hur det än definieras) och attraktionskraft.²

Denna utveckling åtföljs av olika insatser för att belysa hur akademiskt ledarskap kan utövas, vad som utmärker framgångsrikt ledarskap, varför olika länder har mer framgångsrika universitet än andra, och hur ”best practice” inom universitetsledning kan se ut (Aghion et al. 2007, Aghion et al. 2009, Christensen & Eyring 2011, Shattock 2003).

En indikation på det växande intresset för hur universitetens leds är att Världsbanken och OECD numera räknar detta till sin intressesfär (Salmi 2009, Aghion et al. 2007, 2009); universitetsledning är inte längre enbart en fråga för akademien själv utan för samhällsekonomin i stort. Hur universitet leds och styrs påverkar hur väl de presterar, prestationer som i sin tur är kritiska delar av hur ekonomi och samhällsliv utvecklas (Stephan 2012).

I olika länder tar sig detta ökade intresse för det akademiska ledarskapets utformning olika uttryck: i vissa fall sker det genom att universiteten sinsemellan konkurrerar om status som utvalt universitet, vilket indirekt har skapat uppmärksamhet för olika ledningsmodeller och deras olika effekt på universitetens position (till exempel i Tyskland; Münch 2007, Möller et al. 2012). I andra länder sätter staten upp specifika mål för hur universiteten ska prestera med avseende på publikationer, externa intäkter, genomströmning med mera, till exempel i Danmark. De utgör pådrivande faktorer för universiteten i deras rekrytering av akademiska ledare och i utformningen av ledningsmandat – universiteten utgör ett slags självägande institutioner som anpassar sin ledningsstruktur och sin ledarskapsrekrytering efter de uppsatta målen (Pinheiro & Stensaker 2014, Wright & Ørberg 2008). I sådana system sluter universiteten avtal och överenskommelser med staten kring hur deras ”självägande” ska se ut och vilka mål som ska uppnås. Därigenom uppstår också ett slags rangordning beroende på vilka

² Jag bortser från frågan hur rankingar kan utformas för att möjliggöra en bredare förståelse av kvalitet. Det räcker att nämna att rankingar tycks vara en viktig del av universitetens självförståelse:

<http://www.uu.se/en/about-uu/quality/rankings/>

<http://www.cam.ac.uk/study-at-cambridge/league-tables>

<https://www.en.uni-muenchen.de/news/newsarchiv/2011/2011-reputation.html>

mål som sätts upp, men målen är samtidigt rörliga och flexibla och kan skärpas eller lättas.

I vissa länder har universitetens finansieringsmodeller inneburit att en viss typ av rangordning uppkommit, baserat i hur framgångsrika de är i konkurrensen om externa medel eller hur väl de faller ut i nationella omfördelningssystem, till exempel i Sverige eller Belgien (Young 2014). I åter andra länder, som Schweiz, Storbritannien och USA, saknas en överordnad reglering av universitetens ledningsformer – någon direkt nationell modell finns inte utan den varierar, med medföljande variationer i hur akademiska ledare rekryteras och hur de utöver sitt ledarskap (Goodall 2009b).

Utvecklingen mot en ökad fokusering på ledarskap sker inte enbart i nationella sammanhang utan också inom ramen för internationella samarbeten, till exempel EU. EU har tagit på sig rollen att följa upp och understödja moderniseringen (EU:s ordval) av de europeiska universiteten och att knyta deras utveckling till rankingmodeller och uppföljningssystem, med start i Bologna-processen och senast genom det s.k. Eurydiceprojektet (EU 2014). EU framträder överhuvudtaget – trots ambitionerna att harmonisera villkoren för de europeiska universiteten genom Bologna-processen och EU:s ramprogram för forskning – som pådrivande bakom en ökad rangordning och hierarkisering bland de europeiska universiteten (Huijsen & van Vught 2009, Ritzen 2010).

Första antagandet är därför följande: universitet jämförs och jämför sig med varandra. Därmed växer uppmärksamheten kring vad det är som gör att universitet placerar sig olika i skilda typer av rankingar och bedömningar, till exempel hur de leds, finansieras och styrs. Denna rangordning har dels globala inslag, dels nationella variationer i hur de anpassas och hanteras via nationella fördelnings- och styrningsmodeller. Formerna för dessa nationella variationer, och hur de utvecklats är nästa punkt i framställningen. Tilläggas bör att rankingsystem har en mängd inbyggda begränsningar. Den kanske starkaste är att de främst fungerar för att jämföra breda forskningsorienterade universitet medan mer specialiserade lärosäten inte på samma sätt fångas upp, och inte heller passar de nya lärosäten eller sådana som arbetar med andra förutsättningar och ambitioner än dem som förkroppsligas av "forskningsuniversiteten".

12.4 Den nationella politikens betydelse

Även i en global värld tycks nationella variationer i det akademiska ledarskapet bestå. Länder har olika system för att finansiera och reglera sina universitet, och universiteten har egna nätverk – interna likväl som externa – som formar deras agerande. Samtidigt ändrar den nationella reglering form. Universitetens koppling till statlig styrning minskar och deras organisatoriska frihetsgrader ökar. Denna utveckling ackompanjeras av framväxten av olika styrmodeller för att koppla den vidgade autonomin till olika prestationsmål (Enders 2004, Paradeise et al. 2009). Överhuvudtaget har styrningen av universiteten ändrat karaktär. I ökande utsträckning formas den av nationella och internationella standardiserings-, utvärderings- och kontrollmekanismer, främst inom utbildningens område, tillsammans med konkurrens om forskningsresurser (Karlsson et al. 2014; Rhoades & Slaughter 2004).

Sättet detta sker på varierar dock betydligt och påverkar synen på hur akademiskt ledarskap ska se ut och utformas.

Innan dessa nationella skillnader diskuteras, kan det vara värt att lyfta fram att det finns studier av effekterna av skilda styrsystem på universitetens prestationer och hur olika typer av finansiella och organisatoriska arrangemang påverkar universitetens genomslag i rankingslistor av olika slag. Aghion et al. (2009) använder sig av nio olika dimensioner kring styrsystemen, från hur studenter antas till hur professorers lön sätts. Flera dimensioner handlar om hur universiteten är finansierade, andelen direktfinansiering, privata finansieringskällor och hur stor del av resurserna som söks i konkurrens.

Aghions med flera slutsats är att det finns en positiv koppling mellan en stor grad av organisatoriskt självbestämmande och institutionell kvalitet (definierat som position i den s.k. Shanghai-rankingen). Särskilt gynnsam är, menar de, kombinationen av resursrikedom och budgetfrihet. Framgångsrika universitet åtnjuter stor egen handlingsfrihet vad gäller rekrytering, lönesättning, utbildningsplanering med mera, men som är utsatta för omfattande konkurrensutsättning av resurser. Den implicita slutsatsen är att dessa universitet framgångsrikt kombinerar en egen resursbas med framgångar på marknaden för betalande studenter och externa forskningsmedel, och att dessa faktorer tillsammans bildar en

positiv utvecklingsspiral. Uppgiften för akademiska ledare blir då att upprätthålla spänningen mellan olika uppgifter och roller, och att framför allt tillse att rekryteringsstrategier stödjer ambitionerna att hålla ledande forsknings- och utbildningsområden.

Denna analys ligger på en ganska hög abstraktionsnivå och kan behöva kompletteras. Till Aghions med flera dimensioner måste därför tilläggas hur universitetens uppdrag ser ut, och om de ingår i ett nationellt system av arbetsfördelning, och hur resursfördelningen inom statens ram ser ut (Öquist och Benner 2012). På så sätt kan också europeiska erfarenheter föras in i analysen eftersom den av Aghion med flera beskrivna kombinationen av organisatoriskt självbestämmande, stor kapitalbas och aggressiva former för resursupphämtning framför allt återfinns bland privata universitet i USA (som ju också dominerar rankinglistorna).

Vi behöver därför gå vidare och se på hur staten styr universiteten och hur styrnings- och fördelningsinstrument påverkar villkoren för hur universiteten leds.

En viktig dimension gäller effekter av finansieringssystem, hur resurser fördelas och via vilka kanaler. På en överordnad nivå gäller frågan hur direkta medel fördelas till universiteten, och hur viktiga dessa medel är. Det finns en del studier av effekter av utvärderingsbaserade fördelningssystem, av typen Research Assessment Exercise/Research Excellence Framework (RAE/REF) i Storbritannien och motsvarande modeller i Australien, Belgien och andra länder, liksom varianter som främst tar fasta på kvantitativa indikatorer som i exempelvis Danmark och Norge.

Hicks (2012) har studerat hur olika prestationsbaserade system fungerar och visar att deras omfördelningseffekter på samlad nivå är små – lärosäten med stora initiala basresurser är också de som kommer väl ut i sådana system, och omvänt får lärosäten med små basresurser sämre utfall i systemen (jfr Geuna & Martin 2003). Det betyder emellertid inte att sådana fördelningsmodeller är betydelselösa. De kan istället omsättas i intern handling och i ledarskapsstrategier. Den viktigaste effekt som gick att belägga i Hicks' studie var att konkurrensen i rangordningarna kunde legitimera omstruktureringar, avveckling och utveckling av olika delar av verksamheten. Berkens (2013) bekräftar den slutsatsen utifrån en studie av australiensiska universitet, en studie som visar att externa bedömningssystem har en positiv effekt på produktivitet och

synlighet i forskningen. De har gett enkla och handgripliga resultat och dessutom kopplats till externa belöningssystem, om än alltså med små omfördelningseffekter. Erfarenheter från Norge och systemet med "tellekanter" som publikationsmätningar ger också stöd åt denna tolkning (Dansk Center for Forskningsanalyse 2014).

USA skiljer ut sig i en internationell jämförelse eftersom staten där inte gör några uppföljningar; det saknas också ett nationellt fördelningssystem för såväl utbildning, forskarutbildning som forskning. I USA har istället några få enkla jämförelsemått fått stor effekt på lärosätenas inbördes relationer, främst US News & World Report och dess listor över USA:s främsta universitet liksom den utvärdering av forskarutbildningen (doctoral schools) som den amerikanska vetenskapsakademien regelbundet genomför. Ingen av dessa rangordningar är kopplade till resursfördelning, men de har en betydande effekt på hur universiteten leds och hur de organiseras. Överhuvudtaget har en kultur av kvalitetsvärderingar från många håll – inte minst från forskningsråd och andra finansiärer – skapat ett slags marknad för uppmärksamhet, något som fångats upp av akademisk ledare i USA som söker efter måttstockar på framgång i ledningsarbetet (Cozzens 2007, Clark 2006). Utbildningens kvalitet och renommé spelar därför en större roll för universitetens ryktbarhet i USA än i Europa, och påverkar hur universiteten strukturerar sitt utbildningsutbud, hur de rekryterar lärare och hur de formar relationer med studenter och alumner (Bienenstock et al. 2014). Utformningen av utbildningen börjar dock öka i betydelse också utanför USA, till exempel i Australien och Storbritannien där nya system för finansiering och rekrytering slår igenom i hur universiteten leds och styrs (UK Government 2013, Coaldrake & Stedman 2013).

Ytterligare ett sätt att strukturera villkoren för universiteten är via få, men stora anslag till enskilda grupper, områden eller miljöer. Denna modell finns framför allt i länder där Centers of Excellence blivit en central del av statens sätt att fördela växande resurser till universiteten (Aksnes et al. 2013). Sverige hör hit, eftersom det varit en uttalad politik åtminstone sedan millennieskiftet att fördela forskningsresurser i konkurrensutsatt form, till grupper och miljöer. Effekten har blivit att forskningen alltmer organiseras i och kring större konstellationer av grupper. En sannolikt oavsedd effekt har blivit en relativ frikoppling mellan företrädare för dessa

grupper och miljöer å sin sida och lärosätena i övrigt (Aksnes et al. 2013).

Överhuvudtaget tycks en snabb tillväxt av extern finansiering av forskning på bekostnad av basanslag ha en viss negativ effekt på det formella akademiska ledarskapets roll och mandat, främst eftersom sådana anslag skapar nätverk och relationer inom dessa program snarare än inom lärosätena, och där mycket av ledning och styrning, till exempel vad gäller rekrytering, sköts inom dessa grupper (Auranen & Nieminen 2010; Lepori, Reale & Larédo 2014).

En annan tendens är att universitetssystemen avregleras och att den direkta statliga styrningen tonas ned. Nära nog alla universitetssystem visar samma tendens från ett i praktiken självstyrande system till en modell med indirekt styrning, med olika typer av uppföljning och mål snarare än detaljstyrning. Frihetsgraderna har ökat väsentligt, samtidigt som olika styr- och regleringsmodeller tillkommit. Effekterna på det akademiska ledarskapet varierar dock beroende på sammanhang (Whitley 2012). Somliga länder har utvecklat en tydlig marknadslogik, i andra har staten behållit kontrollen, medan åter andra har blandformer av statlig och privat styrning. Detta skapar varierande utrymmen och former för det akademiska ledarskapet.

I vissa länder har staten avvecklat olika typer av partssammansatta beslutsnivåer, med Schweiz, Danmark och Nederländerna som exempel (Kleiber 1999, Ritzen 2010, de Boer & Goedegebuure 2001). Här har en kombination av övervakande styrelser och stärkt akademiskt ledarskap ersatt ett komplext system av beslutsfattande på många olika nivåer med bred representation. Den starka kopplingen mellan styrelse och ledning har skapat tydliga beslutlinjer från rektor till dekan och vidare till institutionsnivån. Det akademiska ledarskapet har därför präglats av en tydlig statlig ambition att höja kvalitet och ambitioner, konkret uttryckt i höga andelar direktfinansiering till universiteten men också element av utvärdering, konkurrens om forskningsresurser och ökad arbetsfördelning mellan universiteten (Öquist & Benner 2012).

I marknadsstyrda system som det amerikanska, brittiska och australiensiska och i Storbritannien, orienterar sig universiteten alltmer mot ett slags marknadssignaler och låter det forma utvecklingen av ledning, styrning och strategi (Marginson & Considine 2000, Coaldrake & Stedman 2013, Brown 2013, Mathies & Slaughter

2012). USA är den kanske mest uttalad exponent av denna utveckling, där det akademiska ledarskapet arbetar efter två sammanfallande linjer – mot marknader för studenter och resurser (som en reflektion av rekrytering av betalande studenter och krympande statliga direktanslag), balanserat med akademiska ambitioner vad gäller rekrytering av lärare för att säkra och höja institutionernas status (Mirowski 2011, Popp Berman 2012). Här är staten i högsta grad frånvarande som fadder för styrmodeller inom universiteten, utan de utformas i hög grad utifrån föreställningar om konkurrens och konkurrenskraft.

Två tydliga modeller framträder därför: en statsstyrd, där staten säkrar villkoren för det akademiska ledarskapet, via regleringar men också via huvudsakligen representativa styrelser. I denna modell får det akademiska ledarskapet ett tydligt ansvar för att säkra och stärka utvecklingen inom lärosätet. En annan är marknadsmodellen, där statens reglering är begränsad och där universiteten främst agerar som ett slags aktörer på en marknad för studenter och för forskningsresurser.

Sverige kan räknas som ett exempel på en tredje form, en blandmodell: här har beslutsfattandet istället blivit mer komplext med fler beslutsnivåer och fler beslutshierarkier ovanpå varandra, en del som handlar om statlig styrning och statliga ambitioner, en del som handlar om konkurrens om studenter och forskningsresurser (Andrén 2013).

Även om tendensen är tydlig i riktning mot att lyfta fram ledarskap i största allmänhet, influerat av internationella trender som "New Public Management", tar sig detta därför radikalt olika uttryck i olika nationella kontexter (Maassen 2003). Och även om universitetens organisation blir alltmer komplex med många olika styrformer och inflytandeströmmar som verkar parallellt, så finns det utrymme för varierande former av akademiskt ledarskap (Mattei 2014).

Andra antagandet: det finns en relation mellan självständighet, finansiellt utrymme och universitetens samlade prestationer. Det finns samtidigt många olika sätt att gestalta relationen mellan resurser, organisation och ledarskap som inte kan härledas till någon globalt definierad framgångsmodell. Samtidigt tycks ledarskapet bli tydligare och mer effektivt när det finns klarlagda förväntningar från staten – och/eller andra intressenter – kring vilka mål universiteten ska uppnå

och några enkla och genomskinliga mått på måluppfyllelse och framgång.

12.5 Ledning och styrelser

Ett tredje område gäller relationen mellan styrelser och universitetsledningar. En enkel empirisk observation är att styrelser utvecklats från att ha renodlat inifrånstyrda (med lärarkollegiet i absolut majoritet) till renodlat utifrånstyrda modeller med externa företrädare i majoritet. Men vilket ger bäst utfall och hur påverkar olika styrelsemodeller ledningens villkor?

Analys av hur styrelser arbetar och hur de rekryteras och förhåller sig till den operativa ledningen är sällsynta (se Shattock 2006 och Engwall 2015 för undantag). Styrelsernas sammansättning ingår till exempel inte i de översiktliga analyser som Aghion med flera genomfört, det finns därför ingen samlad bild av hur olika styrelseformer korrelerar med vetenskapligt och pedagogiskt renommé. Samtidigt är flertalet av de högst rankade universiteten amerikanska, varför vi kan säga något om hur just denna styrelseform påverkar lärosätenas villkor. Det finns emellertid signifikanta variationer inom Europa där universitet som på ytan ser ut att ha samma styrelseformer har helt olika utfall i kvalitetsjämförelser, som vi återkommer till.

I en analys av hur styrelserna påverkar hur väl lärosätena utveckla och hur deras samspel med lärosätenas ledningar ser ut, är en tänkbar startpunkt dels hur styrelserna är sammansatta, dels hur deras arbetsfördelning gentemot ledningen ser ut.

På en extrem finner vi länder som USA där styrelserna normalt sett är sammansatta av alumner eller företrädare för stora politiska bidragsgivare (Mathies & Slaughter 2013, Engwall 2015). I en översikt över utvecklingen i USA beskriver Mathies och Slaughter (2013) hur rollen för styrelser skiftat karaktär, från huvudsakligen övervakande till direkt ingripande. Att bli rekryterad till en styrelsepost är inte längre enbart en fråga om att företräda lärosätet utan också att driva vissa intressen inom det, och att koppla samman akademiska och ekonomiska/industriella intressen, liksom att knyta detta till universitetens ekonomiska bas. Detta gäller särskilt för de privata universiteten.

På en annan extrem hittar vi modeller i främst Kontinentaleuropa med den akademiska ledningen som den viktigaste beslutande nivån, vanligen dock sammankopplade med huvudsakligen symboliska och övervakande styrelser med extern representation (Musselin 2010, Paradeise et al. 2009). Inflytandet för samhällsintressenter i styrelsearbetet är här huvudsakligen symboliskt.

Det finns dock skillnader mellan olika varianter av denna modell, som bygger på hur den interna styrningen ser ut. I vissa av länderna är ställningen för akademiska ledare ganska svag och huvudsakligen reaktiv, till exempel i Tyskland och i Sydeuropa. Här har länge saknats ett tydligt maktcentrum inom universitetet, även om vissa reformer stärkt ledningen. I Tyskland har det s.k. excellens-initiativet exempelvis skapat ett utrymme för en mer expansiv ledningsstil och ett ökat institutionellt "ägarskap" från styrelsernas och delstaternas sida (Möller et al. 2012). Detta har skapat ett växande handlingsutrymme för rektorer och andra akademiska ledare och givit dem rollen att mejsla fram en hållbar identitet och arbetssätt hos universiteten (Krücken 2014). Reale och Seeber (2010) har studerat utvecklingen i Italien, där utvärderings- och belöningsystem har införts för att tydliggöra ledarskapets sociala betydelse och för att bryta upp sociala band och lokala lojaliteter. Det har introducerat generella mått på kvalitet och genomslag utan större motsättningar.

I länder som Nederländerna och Schweiz är ställningen för rektorer och andra akademiska ledare starkare och mer väl-definierad; de kontrollerar tjänstetillsättningar, ämnesinriktningar, inriktning på verksamheten med mera (Baschung et al. 2009). Det innebär samtidigt att de huvudsakligen svarar inför styrelsen som också kan återkalla förtroende för dem – vilket också skett i några enstaka fall när rektorer som ansetts arbeta i en riktning som skadar universitetens framtid har tvingats lämna sina uppdrag (ibid.). I dessa system fyller styrelserna ceremoniella och övervakande funktioner gentemot den akademiska ledningen. Den utser ledningen, följer dess arbete och ger den legitimitet och mandat (och återkallar detta emellanåt; Abbott 2006).

De skandinaviska länderna däremot har – likt USA – externt dominerade styrelser. Men också här finns det skillnader mellan hur styrelserna fungerar. I en studie jämfördes villkoren för universitet i Sverige och Danmark (Benner 2013). En av skillnaderna mellan

länderna gällde hur styrelserna – i övrigt likartade i sammansättning – arbetade. I Danmark var deras roll klart utpekad, med ansvar för rekrytering av rektor, utformning av universitetets avtal med staten och en allmän uppföljning av den samlade verksamheten. Ledamöterna rekryterades med uppdraget att stödja genomförandet av universitetets strategi. I Sverige var styrelsens roll mer oklar och styrelsearbetet präglat mer av personkonstellationer och vissa personliga preferenser snarare än en systematisk roll i förhållande till verksamheten.

Tredje antagandet: styrelserna är betydelsefulla för universitetens utveckling och för det akademiska ledarskapet. Det normala är idag att styrelser är externt dominerade, även om formerna för den externa dominansen varierar starkt. Externt dominerade styrelser kan vara pådrivande och stödjande för den akademiska ledningen, om de fungerar som positiva kanaler och nätverk för universiteten för finansiering, för samverkanspartner, rekrytering och liknande. Exempel på detta finner man i USA, Storbritannien och Australien. I andra modeller, särskilt i Kontinentaleuropa, är styrelserna också externt dominerade, men fungerar då primärt representativt och understödjande gentemot den akademiska ledningen. Också denna modell kan vara gynnsam för lärosätenas utveckling, om styrelserna utövar ett tydligt övergripande ägarskap av universitetens riktning och ingår i en dialog med ledningen kring mandat, styrning och uppgifter.

Styrelser förefaller vara mindre effektiva och stödjande för ledarskapet när deras mandat är oklart, de externa ledamöternas roll, mandat och uppgift är flytande, och när de interna mekanismerna för ansvarsutkrävande och riktningsgivning är oklara.

12.6 Rekrytering av ledare

Forskningen kring rekrytering av akademiska ledare tar dels upp hur rektorers och andra akademiska ledares bakgrund formar deras arbete, dels hur akademiska ledare rekryteras. Hur universitetens ledare rekryteras hänger i sin tur samman med hur styrelserna är sammansatta och arbetar, men påverkas också av det nationella politiska systemet. Effekterna av rekryteringsmodeller varierar också väsentligt.

Effekterna av ledningens kvalifikationer och erkännande på universitetens framgång (mätt i vetenskapligt genomslag och annan attraktivitet) är betydande. Goodall (2006, 2009a, b) har påvisat i en rad studier att det finns en tydlig koppling mellan den akademiska meriteringen hos universitetens ledare och utfallet för universiteten i olika rankingar och värderingar av universitetens verksamhet. Akademiska ledare med stort vetenskapligt genomslag tenderar att leda framgångsrika universitet; omvänt finns det en negativ koppling mellan svagt institutionellt genomslag och akademiska ledare med begränsad meritering.

Resultaten måste kvalificeras eftersom sättet att utse och bemyndiga akademiska ledare varierar starkt. Ju osäkrare ett universitetens styrningslandskap är, desto mer varierande kan vi förvänta oss att rollen som akademiska ledare är – oavsett kvalifikationer. Särskilt tydligt är detta om styrelsefunktionen är diffus, målbilden oklar och basfinansieringen begränsad. Det innebär att det akademiska ledarskapets mandat är kringskuret medan den reella styrningen sköts via enskilda grupper och miljöer (Lepori, Reale och Larédo 2014). Resurser och auktoritet är således nära sammankopplat. Stort beroende av extern finansiering är däremot inte nödvändigtvis försvagande: Om lärosätena som helhet söker externa medel kan detta skapa ett större och mer kraftfullt mandat för den akademiska ledningen – exemplifierat med utvecklingen i Tyskland efter införandet av det s.k. excellensinitiativet (Krücken 2014). Ett annat exempel där externfinansiering haft en positiv effekt på det akademiska ledarskapet är den danska Grundforskningsfonden, där fondens primära styrmedel (stöd till expansionen av forskargrupper för yngre forskare) haft en positiv effekt på rekryteringsmönstren i stort vid de danska universiteten (Danish National Research Foundation 2013).

Utvecklingen mot att enskilda forskargrupper och miljöer blir allt viktigare präglar universitet i hela världen. Det behöver emellertid inte betyda att den akademiska ledningen nödvändigtvis tappar i inflytande – den kan alltså fortsätta att spela en stor roll om stat och finansärer sätter ramvillkor som understödjer det. En annan förutsättning är att det akademiska ledarskapet uppfattas som legitimt och att det kan staka ut utvecklingsvägar inom dynamiska och snabbväxande områden i samspel med forskargrupperna (Heinze et al. 2009, Clark 2004: 87).

Ledarskapets akademiska legitimitet tycks alltså vara en central faktor när man ska förklara varför vissa universitet är mer framgångsrika än andra. Men hur rekryteras akademiska ledare? Formerna varierar väsentligt mellan olika typer av lärosäten och universitetssystem (Whitley 2012). Återigen tycks de vara det omständigheterna – det politiska systemet, styresformer och externa relationer – som främst påverkar föreställningar om hur akademiska ledare ska rekryteras, vilka kvalifikationer de ska ha och hur de förväntas agera inom sina respektive lärosäten.

Den mest effektiva formen för ledningsrekrytering förefaller vara när en styrelse och/eller staten sätter upp tydliga mål för lärosätets verksamhet, mål som vägleder sökandet efter ledare (Cole 2009, Paradesise 2009). Detta kan tyckas vara en självklarhet, men i många fall är det en mycket blandad mix av förväntningar och målsättningar som präglar ledningsrekryteringen. Inte minst tycks brett sammansatta valberedningar skapa en motsägelsefull bild av vad en akademisk ledare ska vara och vilka förväntningar den ska svara emot (Goodall 2009b).

I framgångsrika universitet (återigen värderat i ryktbarhet och genomslag) är ledarrekryteringen vanligen också sammanhållen: en rektor rekryterar också underordnade ledare på fakultetsnivå, som i sin tur ansvarar för rekryteringen av institutionschefer. Detta bildar, allt annat lika, en sammanhållen länk mellan styrelse, rektor, fakulteter och institutioner (Shattock 2007:155f). Samtidigt blir en viktig uppgift att komplettera detta vidsträckta ledningsmandat med mekanismer för att utkräva legitimitet hos ledningen på de olika nivåerna, och en rimlig anpassning mellan ledningen på de olika nivåerna och kollegiets sammansättning och ambitioner. Där kan forum som exempelvis akademiska senater spela en roll för att tydliggöra kollegiets uppfattningar och ståndpunkter och låta dem brytas med ledningens ambitioner (Engwall 2015). Valfungerande system ser därför till att inte enbart rekrytera ledare med legitimitet och befogenheter utan också kompletterande fora för överläggningar om arbetsformer, inriktning och ledningsroll. Framgångsrika akademiska ledare behöver välorganiserade kollegier.

En annan pådrivande faktor för tydligheten i rekryteringsprocessen är om lärosätet av olika anledningar befinner sig i ett tillstånd av förändring (Clark 2004). Clarks forskning handlar om den grupp av lärosäten som kan kallas 'entreprenöriella', som vill

avvika från den dominerande bilden av ”framgång” och istället prova nya sätt att profilera sig, hantera resursflöden och rekrytering, och där blir ledningens mandat och profil särskilt viktiga. Men det behöver inte enbart handla om förändring som en strategi för att hantera ett relativt underläge. Det kan också handla om ett strategiskt val om en ny riktning eller nya ambitioner, där ledningsrollen uppfattas som central för att bära fram de nya målen (Fischman 2014). Det kan också handla om mångfald, där kön och etnicitet lyfts fram i sökandet efter en mer varierad syn på hur ett lärosäte ska utvecklas (Pinheiro et al. 2015).

I flera fall där lärosätena har genomgått en positiv utveckling har just detta skett: antingen som en effekt av omställningen av hela universitetssystemet i riktning mot exempelvis ökad internationell synlighet (som i fallen med Nederländerna och Danmark) eller mot en ökad nationell arbetsfördelning som i Schweiz och Nederländerna. I Nederländerna skedde en skärpning av styrformerna för landets universitet under 1990-talet där beslutsformer ändrades – det akademiska kollegiets roll och ansvar förtydligades medan inflytandet för studenter och annan personal minskade (De Boer, Enders & Schimank 2007). I Schweiz påbörjades en omorganiseringssvåg av universiteten runt millennieskiftet efter stöd och påtryckningar från stat och finansärer – vilket gav de akademiska ledarna ett tydligt förändringsmandat och stärkte deras interna ställning (Braun & Benninghof 2003). En motsvarande process av fusioner och strukturförändringar i Danmark har förtydligat och skärpt villkoren kring rektorsrekryteringarna (Mejlgaard & Aagaard 2012).

I länder där ledarskapets förutsättningar är mer oklara och där målen för lärosätena är vagt formulerade saknas den typen av definitiva målsättningar och ambitioner – till exempel i Sverige, där många olika parallella reformmål samsas kring universiteten. I en studie av svenska rektorer och deras arbetsuppgifter fann exempelvis Engwall och Eriksson Lindvall (2012) en påfallande mångfald i synen på uppdragets karaktär och vilka förväntningar de akademiska ledarna skulle leva upp till.

Fjärde antagandet: legitimitet är centralt för det akademiska ledarskapet, men grunden för legitimiteten varierar beroende av hur universiteten styrs, vilket också får konsekvenser för den akademiska legitimitetens betydelse i urvalet av ledare. I system med många olika styrsignaler och oklara förhållanden mellan externa förväntningar

och ledarskapsprofiler kan rekryteringen förväntas vara mer varierad och rollen som akademisk ledare mer diffus. Tydligast är kopplingen mellan legitimitet och urval av akademiska ledare när universitetens ryktbarhet uppfattas som viktig, och/eller när nationella fördelningssystem ställer tydliga krav och förväntningar på vad universiteten ska åstadkomma.

12.7 Det akademiska ledarskapets praktik

Vad ingår då i rollen som akademisk ledare? En vanlig observation är att olika typer av akademiska system formar olika typer av akademiska praktiker. I en klassisk studie lyfte Clark (1983) fram skillnader mellan olika typer av styrsystem för universitet – med marknaden, staten eller professionen som olika tyngdpunkter. För universitet som verkar med marknaden som utgångspunkt är det just efterfrågan och intressen på marknaden som är det centrala – den viktigaste uppgiften blir att anpassa verksamheten efter efterfrågan på utbildning, forskningsresurser och annat externt stöd. När staten står i förgrunden handlar istället ledarskapet om att följa statliga förväntningar, reglering och direktiv – inte minst för att uppnå målen om likformighet och rättvisa. När, slutligen, professionen är den viktigaste referensen handlar ledarskap primärt om att söka legitimitet och stöd från kollegiet, och att lämna utrymme för dess egna överväganden.

Utvecklingen efter Clarks studie uppvisar en högre grad av rollupplösning och variation – där inte minst statens styrning minskat i omfattning, professionernas självbestämmande beskurits och marknadsstyrningen blivit allt viktigare (Deem, Hillyard & Reed 2007).

Studier av svenska förhållanden visar att rollen som rektor, dekan och prefekt är högst varierande – en av skrifterna inom området har talande nog titeln ”rektor på 20 sätt” (Lannerlöf Ljung 2005). Rektorernas väg till posten som rektor var påfallande olika, och deras uppfattning och mandat, roll och förväntningar starkt skilda. Även om externrekryteringen av rektorer ökat, särskilt bland de nya lärosätena, är den absoluta majoriteten av de intervjuade rektorerna hämtade inifrån lärosätena, och har en påfallande följsam inställning till rektorsuppdragets begränsningar och villkor. Detta intryck stärks också av läsningen av några

skrifter från några svenska lärosätesrektorer som antingen främst tar fasta på det politiska spelet kring universiteten (Sundqvist 2011) eller det interna arbetet med att lågmält stödja och motivera verksamhetens företrädare (Bexell 2011, Strömholm 2014). Rektors- och ledningsrollen vid svenska lärosäten förefaller ännu idag vara en individuell process snarare än en systematisk relation mellan kvalifikationer, uppgifter och nätverk. I Engwall och Eriksson Lindvalls (2012) breda genomgång framträder ett liknande mönster av mångfaldiga förväntningar och uppgifter – att hantera konflikter, förstå ekonomiska villkor, kommunicera med andra ledningsnivåer och att samla och försöka företräda de kollegiala intressena.

Studier visar också att en viktig uppgift har blivit att representera kollegiet i så bred mening som möjligt (Schantz & Kjällqvist 2006). I en senare studie (med material från 2010 till 2012) visar Sandstedt (2013) att detta mönster är ganska stabilt: ledningsrollen som prefekt är att upprätthålla relationer och förväntningar inom en tämligen homogen grupp av anställda. Även om Sandstedts studie följer verksamheter med mycket skilda betingelser (små-stora, grundutbildningstunga-forskningsintensiva, nationella i sin rekrytering-eller tydligt internationella i sammansättningen) är mönstret påfallande stabilt. Prefektrollen förväntas minimera den interna friktionen och hantera kommunikationen med andra nivåer (fakultet och rektor), men inte att ta egna initiativ eller att arbeta aktivt med exempelvis rekrytering. Man kan därför beskriva en svensk ledningsroll som konsensusinriktad och inriktad mot en servicefunktion.

Detta kan synas förvånande eftersom svenska universitet ofta lyfts fram som exempel på universitet där ledningen tagit på sig rollen att anknyta den akademiska "kärnan" (heartland) med de växande "periferierna" (centrumbildningar och andra områden som knyter an till externa förväntningar; Clark 1998; 2004). I takt med att finansieringsbilden vid svenska universitet skiftat, och utvecklingen alltmer förlagts i "periferierna" (forskargrupper, centrum etc.), har det snarast skett en uppdelning där det akademiska ledarskapet främst ägnar sig åt en krympande kärna medan ansvaret för "periferierna" frigjorts och sköts i egna former (Öquist & Benner 2012).

De svenska erfarenheterna överensstämmer med villkoren i andra länder med sammansatta förväntningar på universiteten – till exempel Norge. Rektorsrollen är där – även i de universitet som har rektorer som har utnämnts snarare än valts – uppbounden av

många olika förväntningar och roller, med starkt begränsat eget handlingsutrymme (Handlingsromsutvalget 2010). Mönstret upprepas på fakultets- och institutionsnivå, där en mångfald av intressen och uppgifter formar den vardagliga ledningsrollen, medan exempelvis rekrytering och resursfördelning spelar en helt marginell roll (Lekve et al. 2014).

De svenska och norska erfarenheterna utgör snarast undantag i världen. De länder som har mer entydiga relationer mellan stat och/eller styrelse och ledning, har också en mer sammanhållen uppbyggnad av ledarskapsrollen på institutionsnivå och på fakultetsnivå. Goodall (2009), som främst behandlar universitet i USA och Storbritannien, dokumenterar ett ledarskap där som har en tämligen entydig syn på sitt uppdrag: att sätta en riktning för verksamheten (strategi) och att styra resurser för att nå dit, liksom att rekrytera personal och kompletterande kompetenser för att uppnå de uppsatta målen. En viktig uppgift för ledningen är rekrytering av personal och att identifiera områden som antingen kan expandera eller som kan justeras ned i omfattning och intensitet (Bienenstock et al. 2014). Det samma kan sägas om flera länder i Kontinental-europa, där ledning och styrning utvecklats tämligen dramatiskt från konsensus och service till en mycket tydligare styrande roll för ledningen, också på institutions- och fakultetsnivå (Musselin 2010, Paradeise et al. 2009).

Förklaringen till de skilda uppgifterna handlar om styrning av universiteten men också om hur ledare utses och vilka förväntningar som ställs på dem. I ett system som de svenska, där ledare på olika nivåer normalt utses i parallella processer, blir en viktig uppgift att samordna förväntningar på olika nivåer, liksom att koordinera olika typer av styrningssignaler (Sahlin 2012).

En ytterligare förklaring till skillnaderna mellan Sverige och andra länder skulle kunna vara att det akademiska systemet är sammanhållet och inte binärt, som i Nederländerna, Danmark och Schweiz. Binära system har en tydlig åtskillnad mellan universitet och högskolor vilket borde ge universiteten en tydligare rolluppsättning och därmed också en mer entydig ledningsuppgift (Kyvik 2004). Men erfarenheterna från Norge och Finland – där ett binärt system finns kvar – visar att det inte räcker som förklaring (Öquist & Benner 2012). Storbritannien kan i gengäld lyftas fram som ett exempel där ett sammanhållet system – men med tydliga

skillnader i villkoren mellan olika typer av lärosäten – i sig kan driver på en tydligare roll för det akademiska ledarskapet (Kyvik 2004). Det viktiga verkar återigen vara om det finns en tydlig rollfördelning och klart uttalade förväntningar å vad lärosätet ska arbeta med och åstadkomma.

Antagande fem: det akademiska ledarskapets uppgifter varierar starkt mellan olika typer av universitetssystem. Mest effektivt och renodlat tycks det vara i system där stat och styrelser pekar ut en specifik riktning för lärosätet och lägger ansvaret på det akademiska ledarskapet att uppnå de målen. Likaså blir ledarskapet tydligare när universiteten verkar på ett slags marknad för uppmärksamhet och ryktbarhet; då utgör framgång på de marknaderna riktmärke för hur ledarskapet ska utformas och vilka uppgifter som ska ingå. I båda de fallen får akademiska ledare ett vidsträckt mandat, att rekrytera, fördela resurser, sätta riktning för verksamheten med mera – i dialog och samråd med kollegiet. Mer blandade modeller med många olika intressenter, som exempelvis i Sverige, ger en mer blandad uppsättning roller och förväntningar.

12.8 Relationen mellan ledning och kollegialitet

Ett centralt tema i litteraturen är spänningen mellan ledningsidentitet och rollen som akademiker (Deem, Hillyard & Reed 2007, Sahlin 2012, Winter 2009). Det finns många studier som visar på spänningen mellan ledningsideal och akademiska praktiker, där management och kollegialitet hamnar i en korseld. Litteraturens grundtema är samtidigt att kollegium och ledarskap idealt sett verkar i en ömsesidigt pådrivande och förstärkande riktning:

”The two fatal positions, both of which can be found without difficulties in universities, are either to believe that all good ideas emanate from the centre or that the nature of universities determines that ideas essentially come from academic departments and that the role of the centre is simply to wait for them to emerge.” (Shattock 2003: 84-5)

Denna generella bild behöver brytas ned i ett antal dimensioner. En gäller ledningsstrukturens utformning och hur den förhåller sig till den akademiska praktiken. Det råder en viss enighet kring att akademiska ledningsgrupper är en oundviklig del av ett mer

komplext och storskaligt universitetssystem, där det behövs olika typer av mellanled och kommunikationssystem mellan universitets centrala ledning och verksamheten i stort (Bryman 2007). Shattock (2003) och Cole (2009) beskriver vältaligt hur universitetsledningar kunnat staka ut nya riktningar för sina universitet och förtäta växande miljöer, och aktivt rekrytera personer – såväl till kollegiet som i ledningsroller – som kan bära upp målen. Det talar också för modeller där ledningar på olika nivåer antingen är direkt kopplade till varandra, alternativt ingår i intensiva former för samråd och dialog. Annars riskerar den interna kommunikationen att reduceras (Shattock 2003). Samtidigt finns det studier som pekar på risken för överbyråkratisering och kostnadspåslag för att hantera rapporteringskrav och extern legitimitet, varför framgångsrika universitet också förmår hantera och filtrera externa förväntningar (Bienenstock 2012). En framgångsrik akademisk ledning speglar med andra ord komplexiteten i förväntningar och den sammansatta relationen mellan kollegium, ledning och omgivning – och finner externt stöd och legitimitet i den rollen.

Framgångsrik ledning behöver inte enbart handla om stora förändringar och breda grepp, utan också om ganska små mått av påverkan. Det finns studier som pekar på att ganska enkla former för styrning, till exempel där resursfördelning kopplas till publikationsmönster och vetenskapligt genomslag, har stor effekt på hur arbetet bedrivs inom kollegiet (Berkens 2013). Kollegiet verkar med andra ord ganska mottagligt för styrning, om den kan uppfattas som legitim och kopplad till verksamhetens överordnade mål, och återigen om detta kan koppas till externa förväntningar och belöningar (Blaschke, Frost & Hattke 2014).

Studier tyder samtidigt på att användningen av utvärderingar och andra typer av uppföljningar faktiskt också kan stärka kollegiets ställning gentemot universitetsledningarna (Musselin 2013). De tekniker som utvecklats och används av ledningen för att styra resurser och premiera aktiviteter kan gagna och stärka (delar av) kollegiet gentemot ledningen – inte minst eftersom dessa delar av kollegiet har elitpositioner inom forskningsfinansieringssystem, bland tidskrifter, inom ämnesorganisationer med mera, och därmed sätter de kvalitetskriterier som sedan vägleder universitetsledningarnas arbete.

Motsvarande utveckling återfinns också i USA, där det omfattande biomedicinska komplexet kring NIH, bioteknikbranschen och sjukvårdssektorn drivit på en närmast okontrollerad tillväxt av den biomedicinska forskningen och stärkt ställningen för det medicinska kollegiet (Stephan 2013). Här har ett utsnitt av kollegiet – det medicinska – skapat ett utrymme för tillväxt som beskurit villkoren för andra delar av kollegiet. Det indikerar att det är en viktig ledningsuppgift att hantera det samlade kollegiets intressen och villkor (Teitelbaum 2014).

Relationen mellan ledning och kollegium är med andra ord inte entydig utan snarare ömsesidig. En grundförutsättning är dock legitimitet, rimligt uttalade förväntningar och ett mandat som antingen formas i relation med externa intressenter eller som en del i interna överväganden.

Antagande nummer fem: kollegium och ledning befinner sig i en spänningsfylld relation, där ledningen är beroende av kollegiet och förankringen hos det, men där kollegiet samtidigt drar nytta av ett ledarskap som kan göra vissa överordnade prioriteringar, anpassningar eller utvidgningar av verksamheten, som kollegiet i sig själv inte kan identifiera. Samtidigt hänger samspelet mellan ledning och kollegium på legitimitet och trovärdighet, liksom möjligheten att vid kritiska punkter ifrågasätta och diskutera såväl ledningens ambitioner som kollegiets agerande. Återigen finner vi empiriskt starkare mekanismer för detta i system som antingen har entydig extern styrning (med klara modeller för intern kvalitetssäkring och verksamhetsstyrning) eller väldefinierade interna processer för att sätta upp mål (kopplade till tydliga externa mål och förväntningar). När länken mellan pengar, styrning och verksamhet är mer sammansatt uppstår istället en mer diffus relation mellan ledning och kollegium (van Dalen et al. 2014).

12.9 Ledarskapets variation

Till sist ska nämnas några begränsningar att ha i åminnelse. Skillnader mellan områden och mellan typer av lärosäten måste vägas in – mycket av de signaler vi diskuterat ovan (rankingar, global synlighet, hierarki) gäller ett begränsat utsnitt av universitet som eftersträvar en plats bland de 100–300 ledande i världen (Douglass 2014). För

andra universitet är det andra och mer blandade målsättningar som spelar in när deras arbetssätt, ledning och organisation ska ta form. Samtidigt finns det sannolikt en generellt giltig och produktiv relation mellan ledning, kollegium och externa intressenter, oavsett var ett universitet befinner sig i det ”globala universitetssystemet”. Även om ledarskapsmodeller inte är enkelt utbytbara eller möjliga att reformera, pågår ständiga experiment kring hur det akademiska ledarskapet ska definieras, hur dess mål ska sättas upp och hur det ska arbeta i olika sammanhang (Clark 2004).

En annan faktor att beakta gäller den interna strukturen på lärosäten. Inom vissa områden är stabiliteten och intersubjektiviteten relativt hög vilket gör att ledarskapets uppgift är mer entydig, nämligen att kommunicera förväntningar och prestation, medan andra är mer känsliga för tolkningar av kvalitet och genomslag. Betydelsen varierar också mellan discipliner och ämnessammanhang: Laborativa ämnen är känsliga för förändringar i ’makrokontexten’ (finansierings-systemet framför allt), medan andra ämnen och områden är mer känsliga för intern kvalitetsvärdering och omfördelning (Hicks 2012). Vissa områden arbetar med tämligen entydiga mått på konkurrenskraft – till exempel inom ekonomiområdet – medan andra har mer varierande mått på framgång och genomslag (Pettigrew, Cornuel & Hommel 2014). Det akademiska ledarskapet kan således inte verka i alltför allmänna och generella termer utan behöver anpassas efter de skilda villkoren inom ett lärosäte – om än med sammanhållna och konsistenta mål.

Antagande nummer sex: inom ramen för relativt stabila förväntningar på hur ett framgångsrikt akademiskt ledarskap ska se ut, finns det utrymme för variation, lärande och innovation. Förutsättningarna för ledarskap som förefaller leda till framgång – oavsett ur framgång definieras – är återigen kombinationen av mandat, legitimitet och handlingsutrymme.

Litteraturförteckning med kommentarer

Abbott, Alison (2006). "Faculty forces president to resign", *Nature*, 444, 130–131.

En studie av rektorsrekryteringar i Schweiz, som visar att även ledare med stort inflytande behöver legitimitet hos kollegium och styrelse för att kunna verka på ett effektivt sätt.

Aghion, Philippe et al. (2007). *Why Reform Europe's Universities?* Brussels: Bruegel Institute.

En analys av varför Europas universitet inte når samma genomslag som USA:s, som pekar på begränsningar i form av statlig styrning och svaga mål för verksamheten som förklaringar.

Aghion, Philippe et al. (2009). *The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S.* Washington, DC: National Bureau of Economic Research.

En uppföljning och uppdatering av studien från 2007.

Aksnes, Dag W. et al. (2013). *Excellence initiatives in Nordic research policies: Policy issues – tensions and options.* Oslo: NIFU.

Stora centrumbildningar blir allt vanligare som styrmedel inom forskningspolitiken: de skapar en produktiv konkurrens om resurser men riskerar också att försvaga det formella ledarskapets inflytande eftersom det är forskargrupperna som formar inriktning, rekrytering och fortsatt verksamhet.

Andrén, Carl-Gustaf (2013). *Visioner, vägval och verkligheter: svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940.* Lund: Nordic Academic Press.

Den speciella svenska universitetsmodellens rötter friläggs: förklaringar till ett relativt svag ledarskap ligger i finansieringsmodeller med stor tonvikt på externa resurser och i den skarpa uppdelningen mellan olika tjänstekategorier (främst lektorer och professorer).

Auranen, O. & Nieminen, M. (2010). University research funding and publication performance – an international comparison. *Research Policy*, 39, 822–834.

Studien förklarar skillnaden mellan olika forskningssystem genomslag i termer av andelen konkurrensutsatta resurser: hög andel externa resurser ger svagare vetenskapligt genomslag.

Baschung, Lukas (2009). "Switzerland: Between Cooperation and Competition", i Paradeise et al.

En analys av den schweiziska universitetspolitiken, som drar slutsatsen att ett tydligt arbete med samverkan och arbetsfördelning mellan universitet också gett effekter på vetenskapligt genomslag.

Benner, Mats (2013). Nordiska universitet i jakt på världsklass. Stockholm: Tillväxtanalys.

Studien jämför styrningen av danska och svenska universitet, och framhåller att den danska styresformen har ett tydligare mandat för ledningen liksom tydligare målsättningar och uppföljningsmodeller.

Berkens, Marja (2013). "Facts and fads in academic research management: The effect of management practices on research productivity in Australia", *Research Policy*, 47, 1679–1692.

Hur reagerar forskare på indikatorstyrda resursfördelningsmodeller? Påfallande mycket visar denna studie, som pekar på att också ganska små incitament ger tydliga effekter på publiceringsmönster och -aktivitet.

Bexell, Göran (2012). Akademiska värden visar vägen. Stockholm: Atlantis.

En rektors återblick på tiden som ledare för Lunds universitet; betonar betydelsen av idéburet ledarskap och av gemensamma ideal – dock med relativt begränsad direkt styrning och vidsträckt decentralisering som ideal.

Bienenstock, Arthur (2012). Testimony on administrative burden for research. Report to the US Congress.

En kort beskrivning av den byråkratisering som följer på federal forskningsfinansiering i USA och hur det ställer det akademiska ledarskapet inför risken för en intern överbyråkratisering.

Bienenstock, Arthur et al. (2014). Utbildning, forskning, samverkan: vad kan svenska universitet lära av Stanford och Berkeley? Stockholm: SNS.

Varför är Stanford och Berkeley så mycket mer framgångsrika än till exempel Lund och Uppsala? Denna studie visar att förklaringen bland annat är ett entydigt system för lärarekrytering och en större och viktigare roll för utbildningen i ledningen av den akademiska verksamheten.

Blaschke, Steffen, Frost, Jette & Hattke, Fabian (2014). "Towards a micro foundation of leadership, governance, and management in universities", *Higher education*, 68, 2, 711–732.

Denna studie visar att kollegiet kan uppfatta också ganska invasiv styrning som produktiv om den kan relateras till övergripande målsättningar och ambitioner.

Braun, Dietmar & Benninghof, Martin (2003). "Policy Leaning in Swiss Research Policy – the Case of the National Centres of Competence in Research", *Research Policy*, 32, 1849–1863.

En studie av arbetsfördelning och samverkan i det schweiziska universitetssystemet, som lyfter fram betydelsen av ett nationellt program som kräver samverkan och samordning mellan universitet inom valda forskningsområden.

Brown, Roger with Helen Carasso (2013). *Everything for Sale? The Marketization of UK Higher Education*. London: Routledge.

Det brittiska akademiska ledarskapet skärskådas i denna bok, som pekar på risker för en snedvriden och överdriven syn på marknads-konkurrens och som bortser från kvalitativa värden.

Bryman, Alan (2007). *Effective Leadership in Higher Education – Summary of Findings*. London: Leadership Foundation for Higher Education.

En kunskapsöversikt av det akademiska ledarskapets former, som drar slutsatsen att alltmer komplexa sammanhang skapar behov av strukturerade ledningsmodeller, som dock behöver kompletteras med kollegiala fora för att upprätthålla sin legitimitet.

Christensen, Clayton & Eyring, Henry (2011). *The Innovative University. Changing the DNA of Higher Education from the Inside Out*. San Francisco: Jossey-Bass.

Denna skrift menar att många av de nuvarande dragen i universiteten – undervisning, forskning, samverkan – utmanas på bred front av ny teknologi och globalisering, och att flertalet universitet är alltför dyra att driva och alltför svagt styrda för att kunna hantera denna nya konkurrenssituation.

Clark, Burton R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

En klassisk studie av olika universitetssystem, som delar upp dem i modeller där marknaden formar universitets arbete och ledning, alternativt där staten och politiken formar ledarskapets villkor, alternativt där starka kollegier utgör ledarskapets huvudsakliga referenspunkt.

Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities*. New York: Pergamon Press.

Hur sker förnyelse av universitet? Denna studie visar hur nya typer av universitetsmodeller uppkommer, där ledningen formar nya relationer med externa aktörer och intressenter, nya arbetsformer, nya finansieringsmodeller, och därmed utgör ett slags entreprenörer för en ny typ av universitet.

Clark, Burton R. (2004). *Sustaining Change in Universities: Continuities in case studies and concepts*. Maidenhead: Open University Press.

En fortsättning av studien från 1998, som visar att entreprenörskapsmodellen fördjupats och nu börjar sprida sig till också andra universitet.

Clark, William (2006). *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago: University of Chicago Press.

En studie av hur betydelsen av akademiska "stjärnor" och högpresterande forskare slog igenom mycket tidigt i USA och därför också sedan länge format villkoren för det akademiska ledarskapet där (med tonvikt på ryktbarhet och rekryteringar).

Coaldrake, Peter & Stedman, Lawrence (2013). *Raising the Stakes. Gambling with the Future of Universities*. Brisbane: University of Queensland Press.

Boken behandlar omvandlingen av universiteten i Australien och pekar på hur konkurrens om studenter och om forskningsresurser nu utgör de två viktigaste elementen för landets akademiska ledarskap.

Cole, Jonathan R. (2009). *The Great American University. Its Rise to Preeminence, Its Indispensable National Role, Why It Must Be Protected*. New York: PublicAffairs.

Denna studie drar slutsatsen att de amerikanska universiteten präglas av en unik kombination av samhällelig öppenhet och akademisk rigör, och att en viktig förklaring till detta är ett tydligt och operativt ledarskap för att hantera rekryteringar, samhälleliga förväntningar och synlighet.

Cozzens, Susan (2007). "Death by Peer Review? The Impact of Result-Oriented Management on US Research", i Whitley, Richard & Glöser, Jochen, eds. *The Changing Governance of the Sciences. The Advent of Research Evaluation Systems*. Berlin: Springer.

Konkurrens om resurser utgör en viktig drivkraft för akademiska institutioner och akademiska ledare i USA och formar deras strategier för resursfördelning och rekrytering av personal.

Danish National Research Foundation (2013). Evaluation of the Danish National Research Foundation.

Hämtad 2015-02-02 på: http://ufm.dk/en/publications/2013/files-2013/evaluation_of_the_danish_national_research_foundation_web.pdf

Denna utvärdering pekar på att Grundforskningsfonden haft en grundläggande betydelse för rekryteringspolitiken i danska universitet och öppnat dem mot internationella rekryteringar.

Dansk center for forskningsanalyse (2014). Evaluering af den norske publiceringsindikator.
http://khrono.no/sites/khrono.no/files/evaluering_af_den_norske_publiceringsindikator.pdf

I en utvärdering av det s.k. Tellekantsystemet i Norge visas här att ganska enkla och små incitament ger betydande effekter på publiceringsaktiviteten.

De Boer, Harry & Goedegebuure, Leo (2001). "On Limitations and Consequences of Change: Dutch University Governance in Transition", *Tertiary Education and Management*, 7, 2, 163–180.

Denna studie dokumenterar omvandlingen av beslutsformerna i holländska universitet och övergången till mycket större beslutsmandat för den akademiska ledningen.

De Boer, Harry, Enders, Jürgen & Schimank, Uwe (2007). "On the Way Towards New Public Management?" i Jansen, Dorothea (ed.), *The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria and Germany*, *New Forms of Governance in Research Systems*. Berlin: Springer.

Också denna studie dokumenterar skiftet i styresformer i universitet i bland annat Holland och pekar på dess relation till nya styresmodeller i staten (New Public Management) liksom en ny syn på kollegiets roll.

Deem, Rosemary, Hillyard, Sam och Reed, Michael (2007). *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford: Oxford University Press.

Denna studie följer effekterna av nya styresmodeller i brittiska universitet och pekar på ledningens förändrade och väsentligt utökad mandat och stärkta ställning, men också olika former för motstånd och uthållighet mot förändringarna.

Douglass, John Aubrey (2014). *Profiling the Flagship University*. Berkeley: Center for Studies in Higher Education.

Denna text diskuterar den negativa konsekvenserna av fokuseringen på rankingar och statusen som "världsklassuniversitet" och lyfter fram betydelsen av att universitet fyller breda uppgifter i samhället.

Drori, Gili S. et al. (2003). *Science in the Modern World Polity: Institutionalization and Globalization*. Redwood City, CA: Stanford University Press.

Argumenterar för att universitet världen över blir alltmer lika i sina arbetsformer och organisation som en följd av internationalisering av vetenskaplig publicering och av utbildningsprogram.

Enders, Jürgen (2004). Higher education, internationalization, and the nation-state. *Higher Education*, 47, 361–383.

Dokumenterar att universitet inte längre styrs på samma detaljerade sätt av staten men att det istället sker en utveckling mot alltmer fingerade rapport- och utvärderingssystem.

Engwall, Lars & Eriksson Lindvall, Karin (2012). "Leaders of Modern Universities: *Primi Inter Pares* or Chief Executive Officers?", i Tengblad, Staffan, ed. *The Work of Managers. Towards a Practice Theory of Management*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Rektorer och andra akademiska ledare i Sverige rör sig mellan olika roller och förväntningar: att vara och fungera som chefer, att samla kollegiet, lösa problem och konflikter och verka som kreativa inspiratörer.

Engwall, Lars (2015). Montesquieu på universitet: Styrelse, rektor och senat i samspel. Manuskript.

En studie som visar på betydelsen av styrelser för utvecklingen vid amerikanska universitet, för att ge riktning och vägledning men också externt stöd och uppbackning.

Etzkowitz, Henry (2002). MIT and the Rise of Entrepreneurial Science. London: Routledge.

En studie som pekar på MIT som en mycket tidig företrädare för ett entreprenörsinspirerat synsätt på hur universitet ska samla in resurser, rekrytera personal och samverka med ekonomiska och politiska intressen.

Etzkowitz, Henry (2003). "Research Groups as Quasi-Firms", Research Policy, 32, 2, 109–121.

I denna studie lyfter författaren fram hur forskargrupper alltmer fungerar som självständiga enheter med eget ansvar för ekonomi, rekrytering och strategier, utan omfattande kontakt med det formella ledarskapet.

EU (2014). Europe: Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability 2014. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

En rapport från EU-kommissionen som påpekar att europeiska universitet är alltför detaljstyrda och leds alltför försiktigt för att kunna hantera en växande konkurrens från universitet i Nordamerika och Asien.

Fischman, Josh (2014). "Arizona's Big Rethink", Nature, 514, 292–294.

En artikel som behandlar ledningen vid Arizona State University, som försöker hitta nya vägar att arbeta och profilera universitetet som akademisk miljö (via extern samverkan och rekrytering av nya studentgrupper) istället för att försöka imitera de allra mest framstående universiteten.

Geuna, Aldo & Martin, Ben R. (2003). "University Research Evaluation and Funding: An International Comparison", *Minerva*, 41, 4, 277–304.

Forskningsutvärderingar i Storbritannien och andra länder analyseras; deras initiala effekter på publiceringsstrategier är betydande men genomslaget avtar med tiden.

Goodall Amanda (2006). Should top universities be led by top researchers, and are they? A citations analysis. *Journal of Documentation*, 62:388-41

Goodall dokumenterar en tydlig effekt på universitets vetenskapliga genomslag om de också rekryterar ledande forskare till ledningsuppdrag.

Goodall Amanda (2009a). Highly cited leaders and the performance of research universities- *Research Policy*, 28:1078-1092.

En fortsättning av den tidigare studien, som med nytt material dokumenterar ett starkt samband mellan ledarrekrytering och vetenskapligt genomslag.

Goodall, Amanda (2009b). *Socrates in the Boardroom. Why Research Universities Should be Led by Top Scholars*. Princeton: Princeton University Press.

Denna skrift vidgar de tidigare studierna och innehåller kvalitativ dokumentation där rektorer beskriver hur de omsätter sin akademiska legitimitet i olika förändringsprojekt inom universiteten – stark vetenskaplig meritering ger auktoritet i interna diskussioner och överläggningar.

Handlingsromsutvalget (2010). *Handlingsrom for kvalitet. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurderet handlingsrommet i universitets- og højskolesektoren*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

En studie av hur ledarskap utövas vid norska universitet, som drar slutsatsen att trots ett betydande finansiellt utrymme (via höga basanslag) finns det få möjligheter för formella ledare att fördela resurser och göra rekryteringar. Huvuddelen av resurserna är redan uppbundna.

Hazelkorn, Ellen (2011). *Rankings and the Reshaping of Higher Education: The Battle for Excellence*. London: Palgrave MacMillan.

Rankingar och andra modeller påverkar villkoren för universitet, riktar uppmärksamheten mot vissa mål och arbetssätt men riskerar att skapa en mekanisk syn på hur akademiskt ledarskap ska utövas (med rankingsplatser som överordnat mål).

Heinze, Thomas et al. (2009). "Organizational and institutional influences on creativity in scientific research", *Research Policy*, 38, 610–623.

Studien behandlar förutsättningar för särskilt framstående och nydanande forskning, och lyfter särskilt fram gruppdynamik och ledarskap inom sammanhållna miljöer som pådrivande faktorer.

Hicks, Diana (2012). "Performance-based university research funding systems", *Research Policy*, 41, 251–261.

Studien behandlar effekter av prestationsrelaterade system för tilldelning av forskningsresurser och drar slutsatsen att även små omfördelningseffekter får stor betydelse för ledningens handlingsutrymme – eftersom den får resultatmått att arbeta efter.

Huijsman, Jeroen & Van Vught, Frans (2009). "Diversity in European Higher Education: Historical Tendencies and Current Trends", I Van Vught, Frans, ed. *Mapping the Higher Education Landscape. Towards a European Classification of Higher Education*. Berlin: Springer.

Denna artikel belyser spänningen inom EU mellan att å ena sidan stödja utjämning av EU:s utbildnings- och forskningssystem och å andra sidan att stödja de universitet som anses vara särskilt framstående – inte minst som en effekt av forskningsfinansiering. Påvisar de motsägelsefulla dragen i EU:s universitetspolitik.

Huldt, Inger, Normark, Daniel & Norrving, Bengt (2013). *Från läkarskola till medicinskt universitet: Karolinska institutets ledning 1953–2010*. Stockholm: Karolinska institutet.

En historisk genomgång av ledarskapets utveckling vid Karolinska institutet, som demonstrerar hur en tradition av ett relativt frånvarande och "osynligt" ledarskap tidigt etablerades.

Karlsson, Sara et al. (2014). "Not just another evaluation – A comparative study of four educational quality projects at Swedish universities", *Tertiary Education and Management*, 20, 3, 239–251.

En studie av hur svenska universitet genomför utvärderingar av kvalitet i grundutbildningen. Ett resultat är att utvärderingarna anpassas så att externa (stat och peer review) och interna (kollegiala) förväntningar inte ska kollidera med varandra.

Kleiber, Charles (1999). *Pour l'université : histoire, état des lieux et enjeux, l'université de demain, opinions et débats*. Bern: Groupement de la science et de la recherche.

En plädering från en tongivande politiker i Schweiz om behovet av ökad arbetsfördelning mellan universiteten i landet och ett tydligare mandat till universiteten att höja de vetenskapliga ambitionerna.

Krücken, Georg (2014). "Higher Education Reforms and Unintended Consequences", *Studies in Higher Education*, 39, 8, 1439–1450.

En analys av effekterna av det s.k. excellensinitiativet i Tyskland, där universitet konkurrerar om status och resurser – vilket givit det traditionellt försiktiga akademiska ledarskapet i Tyskland ett tydligare förändringsmandat.

Kyvik, Svein (2004). "Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe", *Higher Education in Europe*, 29, 3, 393–409.

En överblick över olika typer av universitetssystem, dels sådana som är sammanhållna och där alla lärosäten har likartade villkor, dels sådana som skiljer mellan högskolor och universitet, där de förra främst sysslar med professionsutbildningar och de senare traditionella akademiska utbildningar och forskningsområden.

Lannerlöv Ljung, Kerstin (2005). *Rektor på 20 sätt. Personliga reflektioner om hur det är att leda universitet och högskolor*. Stockholm: Högskoleverket.

En samling porträtt av svenska universitetsrektorer, som framför allt lyfter fram de stora variationerna i hur rektorerna arbetade – från förändringsinriktat arbete till mer förvaltande.

Lekve, Kyrre et al. (2014). Godt sagt og godt gjort? Strategievaluering av det helsevitenskapelige fakultet ved Universitet i Tromsø. Oslo: NIFU.

En utvärdering av en norsk fakultet och dess strategiprocesser – som pekar på att fakulteten sätter upp höga mål (av karaktären ”internationellt slagkraftiga forskningsmiljöer”) men med få konkreta uppföljningar eller delmål – strategiprocessen framstår därför som relativt symbolisk.

Lepori, Benedetto, Rele, Emanuela & Larédo, Philippe (2014). ”Logics of integration and actors’ strategies in European joint programs”, *Research Policy*, 43, 391-402.

En studie av forskargrupper, som visar att de blir alltmer sammantvinnade med andra forskargrupper eftersom de ofta ingår i samma eller liknande ansökningskonstellationer, vilket samtidigt medför att deras anknytning till lärosätena minskar.

Locke, William (2011). ”The Institutionalization of Rankings: Managing Status Anxiety in an Increasingly Marketized Environment”, i Shin, Jung Cheol, Toutkoushian, Robert K & Teichler, Ulrich, eds. *University Rankings. Theoretical Foundations, Methodology and Impacts on Global Higher Education*. Dordrecht: Springer.

Universitet påverkas alltmer av rankingar och använder, enligt denna studie, i ökande utsträckning rankingar som medel att profilera sig och att hitta måttstockar för strategiarbete och resultatuppföljning.

Lowen, Rebecca S. (1997). *Creating the Cold War University*. Berkeley: University of California Press.

En studie av Stanforduniversitetets utveckling, som visar att universitetets remarkabla utveckling till internationell standard gick via en tvådelad strategi, av att skapa täta relationer med stat och industri å ena sidan, och att rekrytera vetenskapligt ledande personer inom speciella områden å andra sidan.

Lucas, Christopher J. (2006). *American Higher Education: A History*. New York: PalgraveMacmillan.

En historisk överblick över amerikanska universitet, som visar på mångfalden i systemet men också viss likriktande drag, som konkurrens om betalande studenter och externa forskningsintäkter.

Maassen, Peter (2003). "Shifts in Governance Arrangements" i Amara, Alberto, Meek, V. Lynn & Larsen, Ingild M., eds. *The Higher Education Management Revolution*. Berlin: Springer.

Studien visar att styrningstekniker influerande av det s.k. New Public Management (målstyrning, utvärderingar och liknande) blivit alltmer framträdande inom universiteten, också i länder där universiteten traditionellt åtnjutit en hög grad av oberoende och autonomi från såväl stat som näringsliv.

Marginson, Simon (2010). "Global comparisons and the university knowledge economy", i Rust, Val D., Portnoi, Laura & Bageley, Sylvia S., eds. *Higher Education, Policy, and the Global Competition Phenomenon*. London: PalgraveMacmillan.

Ett alltmer utvecklat system av rankingar och andra universitetsjämförelser har, tillsammans med ökade samarbeten över nations- och universitetsgränser, skapat en global hierarki av universitet, där vissa har väsentligt större inflytande och prestige än andra.

Marginson, Simon & Considine, Mark (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Melbourne: Cambridge University Press.

En analys av styrreformer vid australiensiska universitet under 1990-talet, som särskilt inneburit att universitetsledningarna vuxit i storlek och inflytande, och att de knutit fakultetsnivåerna närmare den centrala universitetsledningen.

Mathies, Charles & Slaughter, Sheila (2013). "University trustees as channels between academe and industry: Toward an understanding of the executive science network", *Research Policy*, 42, 1288–1300.

Studien behandlar förändringar i styrelsernas arbetsformer och sammansättning i USA, där en traditionellt övervakande roll ersatts av en mer aktiv styrelseroll, där externa ledamöter engageras för att stärka universitetens finanser men också fått möjlighet att påverka inriktning och arbetsformer.

Mattei, Paola, ed. (2014). *University Adaptation in Difficult Times*. Oxford: Oxford University Press.

Denna studie som samlar undersökningar av den finansiella krisens effekter på universitet i olika länder, visar att skillnader och olikheter i former för akademiskt ledarskap (makt, mandat och inflytande för ledningen) fortfarande kvarstår och att finanskrisen faktiskt kan innebära att skillnaderna ökar eftersom universiteten fått delvis nya uppgifter i samband med den.

Mejlgaard, Niels och Aagaard, Kaare, red. (2012). *Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

En översikt över forsknings- och utbildningspolitiska reformer i Danmark, som bland annat lyfter fram effekterna på det akademiska ledarskapet av den omfattande fusionsvågen bland danska lärosäten: mer komplexa uppgifter men också tydligare förväntningar och mandat.

Musselin, Christine (2010). *The Market for Academics*. London: Routledge.

En studie av modeller för rekrytering av akademiker i USA, Frankrike och Tyskland, som påvisar att marknaden blir allt mer öppen, konkurrensutsatt och likformig (med utvärderingar och incitamentssystem).

Musselin, Christine (2013). "How peer review empowers the academic profession and university managers: Changes in relationships between the state, universities and the professoriate", *Research Policy*, 43, 1165–1173.

En analys av effekter av utvärderingssystem på relationer inom universiteten, som visar att de kan stärka kollegiets ställning gentemot ledningen eftersom det är kollegiet som kontrollerar processerna som systemen bygger på (främst peer review och urvalet av bedömare).

Münch, Richard (2007). *Die Akademische Elite*. Frankfurt: Suhrkamp.

En kritisk värdering av det tyska s.k. excellensinitiativet på idéer och föreställningar om vetenskaplig kvalitet; författaren menar att de urholkar och banaliserar hur kvalitet uppstår och kan värderas.

Möller, Stefan et al. (2012). *Exzellenz begutachtet. Befragung der Gutachter in der Exzellenzinitiative*. Berlin: IFQ.

Det tyska excellensinitiativets effekter har skapat nationell uppmärksamhet kring hur olika ledningsmodeller kan påverka hur väl universitet faller ut i konkurrensen om de prestigefyllda medlen – de mest framgångsrika har ett mer aktivt ledarskap med avseende på intern resursfördelning och rekrytering.

Neave, Guy, Blücker, Kjell & Nybom, Thorsten, eds. (2006). *The European Research University – An Historical Parenthesis?* London: PalgraveMacmillan.

En historisk översikt över de europeiska universitetens utveckling, från att ha varit ledande och dominerande till att idag spela en mindre framträdande roll. Förklaringar finns bland annat i hur resurser fördelas och i hur universiteten styrs.

Ottosson, David, red. (1988). *Makt och vanmakt inom universiteten. Autonomi, ansvar och vitalitet*. Stockholm: Stiftelsen Wenner-Gren Center.

En sammanställning av olika intryck av de svenska universitetens villkor i mitten av 1980-talet, som betonade de negativa effekterna

av omfattande statlig reglering och begränsat utrymme för ett förändringsinriktat akademiskt ledarskap.

Ottosson, Mats Ola (2014). Uppsala universitet i sin lokala miljö. Uppsala: Uppsala universitet.

En studie av Uppsala universitet och dess samhällsbyggande uppgift i staden, som särskilt lyfter fram universitetets viktiga uppgift i skola, näringsliv, kultur och sjukvård. En viktig ledningsuppgift har varit att svara emot samhällets förväntningar på samverkan och ömsesidiga bidrag mellan universitet och omgivande samhälle. Denna roll har efterhand tonats ned och samverkansansvaret decentraliserats till enskilda lärare och forskargrupper.

Paradeise, Catherine et al., eds. (2009). *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer.

Ett centralt arbete som lyfter fram de ofta djupgående reformerna av universitetsledning och organisation i Europa, där särskilt ledningens roll och ansvar för verksamhetens inriktning och kvalitet framhävts.

Park, Elke (2013). "From Academic Self-Governance to Executive University Management", i Teichler, Ulrich & Höhle, Ester Ava, eds. *The Work Situation of the Academic Profession in Europe*. Dordrecht: Springer.

En kort historisk genomgång av ledningsuppgiftens förändring i olika europeiska universitetssystem, där traditionellt representativa och kollegiala uppgifter alltmer ersatts av distinkta ledarskapsroller och beslutsformer.

Pettigrew, Andre, Cornuel, Eric & Hommel, Ulrich, eds. (2014). *The Institutional Development of Business Schools*. Oxford: Oxford University Press.

Handelshögskolor utgör en extrem bland dagens universitet, med omfattande marknadskontakter, utvecklade rankingsystem, internationell rekrytering av högbetalande studenter och en global marknad för välbetalda akademiker. Studien visar att detta skapar starka incitament för akademiska ledare att arbeta med förenklade

modeller för ledning och styrning, vilket kan skada skolornas långsiktiga kvalitetsutveckling.

Pinheiro, Romulo & Stensaker, Bjørn (2014). "Strategic Actor-Hood and Internal Transformation", Brankovic, Jelena et al., eds. *Global Challenges, Local Responses in Higher Education*. Dordrecht: Springer.

Studien analyserar villkoren för akademiskt ledarskap i en omgivning av starkt förändrade och förstärkta förväntningar – det danska universitetssystemet. En central slutsats är att ledningens uppgift blivit mer entydig men också att politiken även framgent förbehåller sig rätten att sätta upp olika, och ibland motstridiga, mål.

Pinheiro, Romulo, Geschwind, Lars, Foss Hansen, Hanne & Pekkola, Elias (2015). "Academic leadership in the Nordic countries: Patterns of gender equality", I Syna, H. & Costea, C. (eds.). *Women's Voices in Management: Identifying Innovative and Responsible Solutions*. London: Palgrave Macmillan.

En studie av rekryteringen av kvinnor till ledande befattningar inom de nordiska universiteten. Studien påvisar en generell utveckling mot en bredare rekrytering, men med betydande variationer: Norge och Sverige har kommit längst medan Danmark och Finland fortfarande har en huvudsakligen könssegregerad rekrytering.

Piro, Fredrik et al. (2014). *Nordiske universiteter og internasjonale universitetsrangeringer. Hva forklarer nordiske plasseringer og hvordan forholder universitetene seg til rangeringene?* Oslo: NIFU.

En analys av rankingsmodellens metodologiska grunder och effekter på universitetsstrategier. Studien påvisar olika metodologiska skevheter och oklarheter i hur olika rankingutfall egentligen uppstår, och hävdar att rankingar därför är ett svagt instrument för att stödja och styra universitetens långsiktiga arbete.

Ramirez, Francesco (2010). "Accounting for Excellence: Transforming Universities into Organizational Actors", i Rust, Val D., Portnoi, Laura & Bageley, Sylvia S., eds. *Higher Education, Policy, and the Global Competition Phenomenon*. London: PalgraveMacmillan.

En studie som demonstrerar hur universitet alltmer arbetar efter samma principer som andra organisationer, med uppsatta mål, medel och uppföljningsmodeller, och där begreppet "excellens" blivit ett särskilt viktigt övergripande mål för universiteten.

Ramirez, Francesco & Tiplic, Dijana (2014). "In pursuit of excellence? Discursive patterns of European Higher Education Research", *Higher Education*, 67, 4, 639–655.

En studie med likartade resultat som den ovanstående, som särskilt betonar att den beskrivna utvecklingen också nått de europeiska universiteten, där mål om "excellens" alltmer formar universitetens ledning och strategiarbete.

Reale, Emanuela & Seeber, Marco (2009). "Organisation response to institutional pressure in higher education", *Higher Education*, 61, 1, 1–22.

Italienska universitet har historiskt betraktats som svagstyrda och med ett mycket utspritt ansvar för forskning och utbildning. Studien analyserar effekterna av införandet av ett prestationsbaserat system för forskning, som gett ledningen ett tydligare kvalitetsmandat.

Rhoades, Gary & Slaughter, Sheila (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

En analys av de amerikanska universitetens ökade beroende av externa resurser och extern legitimitet, vilket enligt studien skapat en kultur av företagstänkande inom de amerikanska universiteten, och där deras traditionella samhällsorienterade roll tonats ned på bekostnad av näringslivsrelationer.

Ritzen, Jo (2010). *A Chance for European Universities. Or: Averting the Looming University crisis in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Författaren, tidigare nederländsk utbildningsminister och ansvarig för de genomgripande reformerna av ledning och styrning i holländska universitet, hävdar att de europeiska universiteterna måste få en tydligare ledningsmodell om de ska kunna hantera en ökad internationell konkurrens om studenter, forskningsresurser och renommé.

Salmi, Jamil (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington DC: The World Bank.

En ledande universitetsanalytiker, med säte i Världsbanken, beskriver hur universitet med världsrykte kan byggas upp också på platser med svaga traditioner inom utbildning och forskning, om resurser, rekrytering, mandat och ledning fogas samman (med exempel hämtade från Singapore och Kina).

Sandstedt, Tomas (2013). *Om rekrytering i akademien – exemplet prefekter och forskarstuderande*. Växjö: Linnaeus University Press.

I denna doktorsavhandling analyseras hur universitet rekryterar doktorander och prefekter. För prefekternas del är ett entydigt resultat att valet inriktas mot att finna personer som kan hantera daglig verksamhet på ett smidigt och hanterligt sätt, och som kan undvika att skapa strid och motsättning bland de akademiska lärarna.

Schantz, Torbjörn von & Kjellqvist, Essie (2006). *En tid efteråt. Prefekters bild av sin prefekttid speglad i ett avgångssamtal*. Lund: Lunds universitet.

Rapporten behandlar erfarenheter av att verka som prefekt vid svenska universitet. Den lyfter fram en osäkerhet om mandatet som prefekt, en oklar introduktion till uppgiften och begränsad återkoppling från andra ledningsnivåer, men också betydande tillfredsställelse i den kollegiala tacksamheten över att en viktig uppgift sköts och hanteras.

Shattock, Michael (2003). *Managing Successful Universities*. Maidenhead: Open University Press.

Boken är en bred genomgång av olika aspekter på ledarskap i moderna universitet och lyfter bland annat fram betydelsen av en balans mellan starkt och distinkt ledarskap å ena sidan och kollegialt erkännande och samråd å den andra.

Shattock, Michael (2006). *Managing Good Governance in Higher Education*. Maidenhead: Open University Press.

Boken följer upp och fördjupar analysen i den tidigare volymen, och visar bland annat hur ett passivt och reaktivt ledarskap fått effekter på synlighet och konkurrenskraft i nationella fördelnings- och rankingsystem.

Stankiewicz, Rikard (1980). *Leadership & the Performance of Reserch Groups*. Lund: Research Policy Institute.

Skriften är en tidig analys av forskargruppernas alltmer professionella ledarskap och den ökade klyftan mellan ledning på gruppnivå och inom lärosäten, där grupperna blir alltmer självstyrande och självständiga i förhållande till universitetens ledning.

Stensaker, Bjørn & Benner, Mats (2013). "Doomed to be Entrepreneurial? Institutional Transformation or Institutional Lock-ins of 'New' Universities", *Minerva*, 51, 4, 399–416.

Artikeln analyserar strategiarbete inom två nya universitet och visar att det finns en betydande skillnad mellan storslagna mål ("det moderna universitet", "entreprenörskapsuniversitet") och de resurser och det mandat som står till ledningens förfogande.

Stephan, Paula (2012). *How Economics Shape Science*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

En omfattande genomgång av olika aspekter på hur ekonomiska villkor formar forskningens praktik, som bland annat visar hur den snabba tillväxten av medicinsk forskning minskat utrymmet för andra områden och riskerat att skapa obalanser inom arbetsmarknaden. En slutsats är att universitetens ledningar måste sätta gränser för hur mycket olika områden tillåts växa.

Stephan, Paula (2013). *The Endless Frontier. Reaping what Bush Sowed?* Washinton DC: National Bureau of Economic Research.

En parallellstudie till den ovanstående, som lyfter fram behovet av en balanserad tillväxt av universitet i USA om deras karriärsystem och belöningsmodeller ska kunna vara konsistenta; den snabba tillväxten av medicinsk forskning har skapat interna obalanser kring detta.

Strömholm, Stig (2014). *Resonerande katalog. Minnen 1958–2003.* Stockholm: Atlantis.

En memoarbok från en framträdande svensk universitetsrektor, som framför allt upprätthöll en representativ och kollegialt sammanhållande roll under sin tid som rektor (1980- och 1990-talen).

Teitelbaum, Michael S. (2014). *Falling Behind? Boom, Bust, and the Global Race for Scientific Talent.* Harvard University Press.

Den kraftiga tillväxten av resurser för medicinsk forskning har skapat obalanser inte bara inom universiteten utan också på arbetsmarknaden, med överutbildning av medicinska forskare som följd. Studien hävdar att stat och universitet måste ta hänsyn till arbetsmarknadsutsikter när de gör prioriteringar.

UK Government (2013). *International education strategy: global growth and prosperity.* London: Department for Business, Innovation and Skills & Department for Education.

Brittisk utbildning är numera en betydande exportvara, och denna regeringsrapport framhåller att universiteten måste ta hänsyn till detta i sina rekryteringsstrategier; också utbildningskvalitet måste vägas in i ledningens prioriteringar, inte enbart forskningens genomslag.

Van Dalen, Rianne et al. (2014). *Public Funding of Science: An international Comparison.* The Hague: CPB, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

En internationellt jämförande studie av hur ledning och kollegium samspelar, som hävdar att mer effektiva universitetssystem har en

tydlig anknytning mellan ledningens mandat, intern resursfördelning och villkoren inom ämnen och forskningsmiljöer.

Wagner, Caroline S. & Leydesdorff, Loet (2005). "Network structure, self-organization, and the growth of international collaboration in science", *Research Policy*, 34, 10, 1608–1618.

Denna studie visar att internationell publicering blir en allt vanligare strategi också inom universitetssystem utanför Europa och Nordamerika, och att kvalitetsnormerna därför blir allt mer likartade världen över. Tidskriftspublikationer i forum med stort genomslag belönas numera i flertalet länder i världen.

Van Raan, Ton, Van Leeuwen, Thed & Visser, Martijn (2011). "Non-English Papers Decrease Rankings", *Nature*, 469, 7328, 34.

En kritisk analys av rankingmodeller som ofta bestraffar länder och universitet som har många publikationer i icke-engelskspråkiga tidskrifter, och som argumenterar för mer hållbara mått på vetenskapligt genomslag där bara jämförbara publikationer används och övriga rensas ut ur analysen.

Whitley, Richard (2012). "Transforming Universities: National Conditions of Their Organisational Actorhood", i *Minerva*, 50, 3, 493–510.

Denna artikel är en bred genomgång av de förändrade villkoren för universiteten, med ökad betoning på organisatorisk sammanhållning och ledarskap, som pekar på kvarvarande variationer mellan olika typer av universitetssystem (beroende på den relativa betydelsen för stat, marknad och profession).

Winter, Michael (2009). "Academic manager or managed academic? Academic identity schisms in higher education", *Journal of Higher Education and Management*, 31, 2, 121–131.

Studien behandlar de spända relationerna mellan identiteten som akademiker och som ledare, och hur olika typer av individuella strategier uppkommer för att hantera dessa spänningar när akademiker tar på sig att fungera som ledare i miljöer där kollegialt erkännande och uppskattning värderas högt.

Wittrock, Björn (1993). "The modern university: the three transformations", i Rothblatt, Sheldon & Wittrock, Björn, eds. *The European and American university since 1800*. Cambridge: Cambridge University Press.

En historisk genomgång av hur universitetssystem förändrats över tiden, när de frigjorts från kyrkan, när utbildning och forskning blivit huvuduppgifterna och när kommersiella förväntningar och ideal inympats i det akademiska arbetet.

Wright, Susan & Ørberg, Jacob Williams (2008). "Autonomy and Control: Danish University Governance in the Context of Modern Governance", *Learning and Teaching*, 1, 1, 27–57.

En kritisk värdering av universitetsreformer i Danmark, som hävdar att dessa fått tidigare kollegiala och egalitära miljöer att anta managementliknande modeller utan hänsyn till det akademiska arbetets villkor.

Young, Mitchell (2014). "Competitive Funding, Citation Regimes, and the Diminishment of Breakthrough Research", *Higher Education*. Online 21 March 2014.

En analys av effekter av en hög grad av konkurrensutsättning av resurser för forskning, som menar att detta skapar ett kortsiktigt och framför allt finansiellt inriktat ledarskap där huvudmålet blir att säkra ökade ekonomiska resurser.

Öquist, Gunnar & Benner, Mats (2012). *Fostering Breakthrough Research*. Stockholm: KVA.

En internationellt jämförande studie av forskningens villkor, som hävdar att olika typer av universitetssystem har olika kapacitet att producera banbrytande forskning: hög rad av basfinansiering kopplat till en tydlig roll som akademisk ledare skapar bättre förutsättningar för högkvalitativ forskning.

13 Förslagens konsekvenser

I enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) redovisas här kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av presenterade förslag. Analyser av de förslag som rör förfarandet för utseende av externa ledamöter i universitets och högskolors styrelser samt förslag om styrelsens storlek och sammansättning är desamma som rapporterades i Ledningsutredningens delrapport den 30 juni 2015.

13.1 Berörda parter och kostnadsmässiga konsekvenser

De kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag till regeringen om att inleda en översyn av finansieringssystemet för utbildning på grundnivå (kap. 4) är helt avhängiga i vilken form regeringen väljer att genomföra en sådan översyn. Det finns flera olika möjligheter för hur det skulle kunna gå till, genom tillsättning av en kommitté alternativt genom en intern hantering inom Regeringskansliet. Frågan om i vilken form översynen ska genomföras och kostnader för denna blir därmed en fråga för regeringen och Regeringskansliet.

Utredningens förslag om finansiering av forskningen (kap. 4) innebär att universitet och högskolor får en större andel av den totala statliga forskningsfinansieringen. Enligt utredningen leder detta till att förutsättningarna för ledning och styrning vid universitet och högskolor förbättras. Hur andra parter påverkas beror på hur regeringen väljer att genomföra förslaget. En sannolik konsekvens är att de statliga forskningsfinansiärerna därmed förfogar över en mindre andel forskningsmedel att fördela. Utredningens bedömning är att de sammanlagda kostnaderna för staten inte påverkas av förslaget.

Förslaget om att regeringen ska instruera statliga forskningsfinansiärer att minska kraven på samfinansiering av forskningsprojekt (kap. 5) kan innebära att omfattningen av och/eller antalet externfinansierade forskningsprojekt minskas. Förslaget innebär dock inte några kostnadsökningar för staten.

Samtliga förslag som rör universitetens och högskolornas interna organisation och arbetsprocesser (kap. 5–7) såsom att fastställa tydliga principer för ansvars- och mandatfördelning mellan kollegiala organ och linjeorganisationen, att lärosätena säkerställer kollegialt inflytande och studentinflytande genom tydliga och formaliserade beredningsprocesser och utformar beslutsstrukturer där formellt och reellt mandat på ett tydligt sätt överensstämmer innebär att resurser behöver avsättas för arbetet internt inom lärosätena. Den förväntade övergripande konsekvensen är naturligtvis att ledning och styrning förbättras vid landets universitet och högskolor, med högre kvalitet och effektivitet i utbildning och forskning som följd. Utredningens bedömning är att förslagen inte innebär några kostnadsökningar för staten.

Detsamma gäller för utredningens förslag vad gäller de akademiska ledarnas situation (kap. 9). Utredningens bedömning är att förslagen leder till vissa omfördelningar internt inom lärosätena, bland annat vad gäller förslaget om att ekonomiska resurser avsätts till akademiska ledares förfogande och att akademiska ledare ges ett adekvat administrativt stöd. Ett förbättrat administrativt stöd kan på sikt bli mer kostnadseffektivt då de akademiska ledarna, istället för att som i dag ägna sig åt mycket administration, får tid att ägna sig åt att leda utbildning och forskning.

Vidare bör utredningens förslag om enhetlighet i interna administrativa rutiner för att förbättra förutsättningarna för samarbeten över organisatoriska gränser (kap. 6) på sikt leda till att resurser frigörs internt, vilket kan komma utbildningen och forskningen till del.

Vad gäller förslaget om att regeringen, i enlighet med förslag i betänkandet *Myndighetschefer villkor* (SOU 2011:81) (kap. 9), ändrar avgångsförmånsförordningen så att den behandlar rektorerna på samma sätt som övriga myndighetschefer, hänvisas till de konsekvensanalyser som gjorts i ovan nämnda betänkande.

Förslagen om förfarandet i samband med utseende av externa ledamöter i lärosätenas styrelser (kap. 10 och bilaga 3) innebär att

universitet och högskolor, inför ny mandatperiod för de externa ledamöterna i lärosätets styrelse, behöver bereda, och dess styrelse besluta om, förslag till storlek och sammansättning för den nya styrelsen. Vidare behöver styrelsen besluta om förslag till person att ingå i nomineringsgruppen. Styrelsen får därmed ett utökat ansvar för att beskriva relevanta förutsättningar och förhållanden samt utifrån dessa motivera de förslag som lämnas till regeringen. För respektive lärosäte kan ett visst administrativt stöd till nomineringsgruppen tillkomma, vilket tidigare lämnades av landshövdingens kansli. Utredningens bedömning är dock att detta stöd är relativt begränsat och bör rymmas inom respektive lärosätes resurser avsatta för verksamhetsstöd.

13.1.1 Kostnader av förslaget till förfarande inför regeringens utseenda av externa ledamöter i styrelsen

Regeringen beslutar om ersättning för uppdrag i en nomineringsgrupp, vilket betalas ut av respektive universitet eller högskola. Med i dag gällande reglering betalas ersättning ut till den person i nomineringsgruppen som regeringen utser och till representanten för studenterna. Ersättning till landshövdingen eller landshövdingens ställföreträdare utgår inte (regeringsbeslut 2012-12-18, dnr U2012/7204/UH). Således utgår i dag ekonomisk ersättning till två personer. Givet utredningens förslag, med en nomineringsgrupp bestående av två personer, är bedömningen att kostnaden för ersättning till personerna i nomineringsgruppen blir oförändrad.

Regeringen har genom beslut den 6 februari 2014 med tillämpning av förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m., delat in statliga styrelser, nämnder och råd m.m. i kategorierna A–E. Av beslutet följer att universitet och högskolor ska tillhöra kategori A (regeringsbeslut 2014-05-28, dnr U2014/3697/UH). I beslutet regleras ersättning för ordförande och externa ledamöter i universitets och högskolors styrelser. Utredningens bedömning är att förslagen inte föranleder några kostnadsökningar vad gäller ersättningen för ledamöterna i styrelserna. I de fall då regeringen beslutar att en styrelse ska ha färre ledamöter än i dag uppstår emellertid en besparing vid lärosätet motsvarande arvode, resekostnader och traktamenten för det minskade antalet ledamöter.

13.1.2 Arbetet i Regeringskansliet

Förslagen om förfarande i samband med utseende av externa ledamöter i lärosätenas styrelser (kap. 10 och bilaga 3) innebär visst arbete i Regeringskansliet (primärt Utbildningsdepartementet). Regeringskansliet behöver be respektive universitet och högskola att inkomma med förslag på person att ingå i nomineringsgruppen, kompetensprofil för styrelsen samt förslag till storlek och sammansättning av styrelsen. Regeringskansliet ska också ta fram förslag till en person i varje nomineringsgrupp att utses av regeringen tillsammans med den person som föreslås av lärosätets styrelse. Därtill kommer beredning inför regeringens beslut om styrelsens storlek, sammansättning och kompetensprofil. Det bör här poängteras att denna bedömning inte kräver specifik kunskap om samtliga lärosäten i vilka regeringen utser styrelseledamöter. Sådan information tillförs i de förslag som lärosätena lämnar till regeringen. Kompetensen avser snarare kunskap om hur styrelser fungerar samt om förutsättningarna för och verksamheterna vid universitet och högskolor i Sverige. Det handlar således primärt om en strategisk styrning inriktad på hur lärosätenas verksamhet sammantaget kan bidra till att politiska strävanden förverkligas. Rimligtvis bör erforderlig kompetens i dag finnas inom Regeringskansliet.

Utredningens förslag vad gäller universitets och högskolors kontakt med regeringen (kap. 10) innebär att statssekreteraren, alternativt ministern eller chefen för universitets- och högskoleenheten behöver avsätta tid för dessa möten, företrädesvis i samband med myndighetsdialogerna.

13.1.3 Landshövding

Förslagen om förfarandet i samband med utseende av externa ledamöter i lärosätenas styrelser (kap. 10 och bilaga 3) innebär att tid frigörs för respektive landshövding.

13.2 Ytterligare om konsekvenser enligt kommittéförordningen

I enlighet med 15 § kommittéförordningen redovisas här konsekvensbeskrivningar för de områden som pekas ut i förordningen. Utredningens förslag kan på olika vis bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Utredningens förslag om att lärosätena ska ha tydliga och formaliserade beredningsprocesser samt utforma en beslutsstruktur där formellt och reellt mandat på ett tydligt sätt överensstämmer (kap. 6–7) kan på sikt få positiva effekter på jämställdheten vid lärosätena. Formaliserade och transparenta beredningsprocesser kan minska betydelsen av informella hierarkiska nätverk som kvinnor inom akademien traditionellt utestängts från.¹ Resonemangen kan även vara applicerbara på andra informella strukturer där andra hierarkiserande principer som utgår från klass, etnicitet och ålder också spelar roll.

Konsekvensen av utredningens förslag om jämställdhet (kap. 9) bör vara att andelen kvinnor bland professorerna ökar, vilket förbättrar förutsättningarna för jämställdhet bland de akademiska ledarna även i framtiden.

Vidare är utredningens bedömning att förslagen om förfarande i samband med utseende av externa ledamöter i lärosätenas styrelser (kap. 10 och bilaga 3) främjar jämställdheten mellan män och kvinnor genom att nomineringsgruppen ska eftersträva jämn könsfördelning i det förslag som lämnas till regeringen. Även om det vore eftersträvänsvärt att styrelsen som helhet hade jämn könsfördelning är det svårt att införa en sådan reglering eftersom ledamöterna i styrelsen utses på olika vis.

De övriga områden som anges i kommittéförordningen är (förutom de som ovan behandlats): konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen bedömer att förslagen inte får några direkta konsekvenser för dessa områden.

¹ Se bland vidare diskussion om jämställdhet och genus i samband med beredningsprocesser i Bondestam & Grip (2015).

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992: 1434)

2 kap.

4 §

I paragrafen finns det bestämmelser om vilka som ska ingå i högskolans styrelse och hur dessa ledamöter ska utses samt om närvaro- och yttranderätt för företrädare för de anställda. I 1 kap. 1 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) framgår att vad som i lagen sägs om högskolor avser både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt. Förslaget till ändring i denna paragraf innebär att varken lärare eller studenter beskrivs som representerade i styrelsen eller benämns med ordet representanter.

Paragrafen behandlas i kapitel 10, avsnitt 10.2.5–10.3 samt i Bilaga 3, avsnitt 2.3 och 2.4.

14.2 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

I 1 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) anges att med högskolor avses i fortsättningen både universitet och högskolor, om inte något annat anges.

2 kap.

1 §

I paragrafens finns det bestämmelser om antalet ledamöter i en högskolas styrelse och om att rektor ingår i styrelsen samt om vem som utser vice ordförande. I första stycket anges att styrelsen ska bestå av minst sex och högst fjorton ledamöter utöver ordföranden. Förslaget innebär att bestämmelsen om ett fast antal om femton ledamöter i styrelsen för en högskola tas bort. Detta kan leda till att styrelsen för en högskola kan ha färre ledamöter än i dag. Av första stycket följer att det minsta antalet ska vara sju ledamöter. Bestämmelser om minsta antal ledamöter som ska utses av regeringen, lärarna respektive studenterna finns i 2 kap. 7 a §.

I paragrafen anges vidare att regeringen beslutar om hur många ledamöter som ska ingå i en styrelse efter förslag från styrelsen för högskolan.

Paragrafen behandlas i kapitel 10, avsnitt 10.3 och 10.4 samt i Bilaga 3, avsnitt 2.3 och 2.4.

2 kap.

7 a §

I paragrafen finns det bestämmelser om antalet ledamöter i högskolans styrelse som utses av regeringen, lärarna och studenterna samt om personalföreträdarna och om hur ledamöterna och företrädarna utses. Ändringarna i paragrafen innebär att lärarna, studenterna och regeringen som minsta antal ska utse två ledamöter vardera. Ändringarna i paragrafen innebär ingen förändring av hur de ledamöter som utses av lärarna och studenterna ska utses.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär dels att lärarna ska utse minst två ledamöter i styrelsen, dels en omformulering i konsekvens med föreslagen förändring i 2 kap. 4 § högskolelagen om att lärarna ska "utse ledamöter" i stället för att "vara representerade".

Ändringen i paragrafens *andra stycke* innebär dels att studenterna ska utse minst två ledamöter i styrelsen, dels en omformulering i konsekvens med föreslagen förändring i 2 kap. 4 § högskolelagen om

att studenterna ska ”utse ledamöter” i stället för att ”vara representerade”.

Ändringarna i paragrafens *tredje stycke* innebär att de ledamöter som regeringen ska utse ska vara minst två. Ändringarna innebär vidare en definition av innebörden av det samråd som ska föregå det förslag till ordförande och de övriga ledamöter som enligt 2 kap. 4 § högskolelagen ska utses av regeringen. Förändringen innebär att högskolans styrelse inom ramen för samrådet ska ges möjlighet att informera om önskvärda kompetenser samt ges möjlighet att lämna synpunkter på personer som ska föreslås.

Paragrafen behandlas i kapitel 10, avsnitt 10.2.5–10.4 samt i Bilaga 3, avsnitt 2.3, 2.4, 3.3 och 3.4.

2 kap.

7 b §

I paragrafen finns det bestämmelser om den nomineringsgrupp som ska ta fram förslag till ordförande och de ledamöter i högskolans styrelse som utses av regeringen. Ändringarna i paragrafen är föranledda av en förändrad sammansättning av nomineringsgruppen.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att nomineringsgruppen ska avge sitt förslag i samråd. Första stycket har vidare ändrats så att landshövdingen och landshövdingens ställföreträdare inte ska ingå i en nomineringsgrupp och det ska heller inte ingå en studentrepresentant.

Ändringarna i paragrafen innebär att en nomineringsgrupp ska bestå av dels av en person som utses av regeringen, dels en person som utses av regeringen efter förslag från högskolans styrelse och som ska ha god kännedom om den aktuella högskolans verksamhet. Personerna får inte vara ledamot i högskolans styrelse eller ha sin dagliga verksamhet vid högskolan.

Förslaget kräver en följdändring i 7 § första stycket i studentkårsförordningen (2009:769).

Paragrafen behandlas i kapitel 10, avsnitt 10.3 och 10.4 samt i Bilaga 3, avsnitt 3.2, 3.3 och 3.4.

14.3 Förslaget om förändring av förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

2 kap.

2 §

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär dels att lärarna ska utse minst två ledamöter i styrelsen, dels en omformulering i konsekvens med föreslagen förändring i 2 kap. 4 § högskolelagen om att lärarna ska "utse ledamöter" i stället för att "vara representerade".

Ändringen i paragrafens *andra stycke* innebär dels att studenterna ska utse minst två ledamöter i styrelsen, dels en omformulering i konsekvens med föreslagen förändring i 2 kap. 4 § högskolelagen om att studenterna ska "utse ledamöter" i stället för att "vara representerade".

Ändringarna i paragrafens *tredje stycke* innebär att de ledamöter som regeringen ska utse ska vara minst två. Ändringarna innebär vidare en definition av innebörden av det samråd som ska föregå det förslag till ordförande och de övriga ledamöter som enligt 2 kap. 4 § högskolelagen ska utses av regeringen. Förändringen innebär att universitetets styrelse inom ramen för samrådet ska ges möjlighet att informera om önskvärda kompetenser samt ges möjlighet att lämna synpunkter på personer som ska föreslås.

Paragrafen behandlas i kapitel 10, avsnitt 10.2.5–10.4 samt i Bilaga 3, avsnitt 2.3, 2.4, 3.3 och 3.4.

14.4 Förslaget om förändring i förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan

2 kap.

1 §

I paragrafens finns det bestämmelser om antalet ledamöter i högskolans styrelse och om att rektor ingår i styrelsen samt om vem som utser vice ordförande. Ändringen innebär att styrelsen ska bestå av minst sex och högst fjorton ledamöter utöver ordföranden. Förslaget innebär att bestämmelsen om ett fast antal om femton ledamöter i

högskolans styrelse tas bort. Detta kan leda till att styrelsen för en högskola kan ha färre ledamöter än i dag. Av ändringen följer att det minsta antalet ska vara sju ledamöter. Bestämmelser om minsta antal ledamöter som ska utses av regeringen, lärarna respektive studenterna finns i 2 kap. 7 a § hög-skoleförordningen (1993:100). Ändringen innebär vidare en omformulering gällande Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rätt att utse ledamöter i styrelsen. Formuleringen om att dessa myndigheter ”representeras” tas bort.

Paragrafen behandlas i kapitel 19, avsnitt 10.2.5-10.4 samt i Bilaga 3, avsnitt 2.3 och 2.4.

14.5 Förslaget till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

10 a §

I paragrafen finns det i nuvarande lydelse en bestämmelse om att sekretess enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte gäller vid anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Paragrafen ges med stöd av 39 kap. 5 b § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen, som ger regeringen möjlighet att föreskriva om undantag från första stycket i samma paragraf i lagen. I det första stycket anges att sekretess gäller i ärenden om anställning av myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Förslaget till ändring i paragrafen innebär att uppgifter om en kandidat i ett ärende om anställning av rektor vid ett universitet eller högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska omfattas av sekretess enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen fram till dess att lärosätets styrelse har beslutat att inleda ett hörande enligt 2 kap. 8 § hög-skoleförordningen (1993:100) i fråga om den kandidaten. Av

bestämmelsen följer att den sekretess som föreskrivs i 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen inte upphör att gälla för de kandidater i fråga om vilka ett hörande inte inleds.

Vid anställning av en rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) gäller enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) ett särskilt förfarande. Rektor anställs av regeringen efter förslag av styrelsen för högskolan. Innan styrelsen lämnar sitt förslag ska den höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt. Det är således inte en kandidat till anställningen som hörs, utan det är de angivna kategorierna vid högskolan som hörs i fråga om en eller flera kandidater.

Paragrafen har behandlats i kapitel 10, avsnitt 10.5.4.

Referenser

Litteratur

Denna litteraturlista omfattar endast källor som hänvisas till i betänkandet. I kapitel 12 finns en utförlig och kommenterad förteckning över litteratur om ledning och styrning av universitet och högskolor.

Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C.M., Mas-Collell, A. & Sapir, A. (2009), *The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S.* Cambridge, Ma.: National Bureau of Economic Research, working paper 14851.

Ahlbäck Öberg, S., Andersson, H., Isaksson, B., Liberg, C., Rider, S., Sundman, P. & Sundberg, E. (2014), *Kollegialitet i koncentration*. Uppsala: Uppsala universitet.

Alvehus, J. & Jensen, T. (2015), *Organisation*. Lund: Studentlitteratur.

Alchian A. & Demsetz H. (1972), *Production, Information Costs and Economic Organization*, s. 777–795. *American Economic Review*, vol. 62.

Benner, M. (2013), *Nordiska universitet i jakt på världsklass*. Stockholm: Tillväxtanalys.

Bennich-Björkman, L., Karlsohn, T., Ruin, H., & Sundquist E. (2014), *Högskolans nya styrning hotar kreativitet och kritik*. Dagens Nyheter: 2014-01-29.

Bexell, G. (2012), *Akademiska värden visar vägen*. Stockholm: Atlantis.

- Björck, H. (2013), *Om kollegialitet*. Stockholm: SULF:s skriftserie XLI.
- Black, A. (1984), *Guilds and Civil Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Boldon, R., Jones, S., Davis, H. & Getle, P. (2015), *Developing and Sustaining Shared Leadership in Higher Education*. London: Leadership Foundation for Higher Education.
- Bondestram, F. & Grip, L. (2015), *Fördelning eller förfördelning*. Göteborg: Göteborgs universitet, Nationella Genussekretariatet.
- Boström, B.-O. (2011), *Utmaningen. Om ansvar, kvalitet och ledning i universitet och högskolor*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Bruzeliuss, L. & Skärvad, P.-H. (1983), *Integrerad Organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1962), *The Logic of Collective Action*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Clark, W. (2006), *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago: University of Chicago Press.
- Drucker, P. (2001), *The Essential Drucker*. New York: Harper.
- Drucker, P. (2008), *Management*. New York: Harper (reviderad upplaga).
- Goodall, A. (2009), *Highly cited leaders and the performance of research universities*. *Research Policy*, 28:1078-1092.
- Goodall, A. (2009), *Socrates in the Boardroom. Why Research Universities Should be Led by Top Scholars*. Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, T. (2014), *Kartläggning av egenregiverksamhet hos fyra lärosäten i förhållande till Statens Servicecenter*. Örebro: Örebro universitet.
- Haikola, L. (1999), *Att dirigera solister*. Lund: Lunds universitet, rapport 99:208.
- Heckscher, S. (2015), *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten. En rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk*. Stockholm.

- Hood, C. (1991), *A public management for all seasons?* London: Royal Institute of Public Administration 69.
- Langfeldt, L., Brorstad Borlaug, S., Aksnes, D., Benner, M., Foss Hansen, H., Kallerud, E., Kristiansen, E., Pelkonen, A. & Sivertsen, G. (2013), *Excellence initiatives in Nordic research policies: Policy issues – tensions and options*. Oslo: Working Paper, 10/2013, NIFU.
- Marini, G. & Reale, E. (2015), *How does collegiality survive managerially led universities? Evidence from a European survey*. *European Journal of Higher Education*.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in Fives*. Edinburgh: Pearson Education.
- Rothstein, B. (2014), *Både starka kollegier och ledningar behövs*. Dagens Nyheter 2014-01-30.
- Rothstein, B. (2014), *Hur skall universitet och högskolor styras? PM till Ledningsutredningen*. (U2014:11/2014:6).
- Sahlin, K. (2010), *Den svåra konsten att leda universitet och högskolor*, sid 37–56 i Lindh, M. & Sundeen, J. *Från högskolan i Borås till Humboldt*. Borås: Vetenskap för profession 15.
- Sahlin, K. & Eriksson-Zetterquist, U. (2016), *Kollegialitet: en modern styrform*. Manuskript under tryckning. Stockholm: Studentlitteratur.
- Sandstedt, T. (2013), *Om rekrytering i akademien – exemplen prefekter och forskarstuderande*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Sandström, U., Wold, A., Jordansson, B., Ohlsson, B. & Smedberg, Å. (2010), *Hans excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*. Stockholm: Delegationen för jämställdhet i högskolan.
- Shekarabi, A. (2015), *Avigsidorna med NPM urholkar tilliten*. Svenska Dagbladet: 2015-01-27.
- Sundberg, E. (2013), *Autonomireformen – Vad hände med det kollegiala styret?* Uppsala: C-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

- Sundberg, E. (2014), *Autonomireformen – En kompletterande studie av förändringar i beslutsmyndighet vid fem lärosäten*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Sundqvist, B. (2010), *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Weber, M. (1964), *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- Weick, K. E. (1976), *Educational organizations as loosely coupled system*, s. 1–19. *Administrative Science Quarterly*, vol. 21.
- Öquist, G. & Benner, M. (2012), *Fostering breakthrough research: a comparative study*. Stockholm: KVA.

SOU

- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2008:104, *Självständiga lärosäten*.
- SOU 2011:81, *Myndighetschefers villkor*.
- SOU 2015:70, *Högre utbildning under 20 år*.

Propositioner och utskottsbetänkanden

- Bet. 2011/12:UbU22, *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*
- Bet. 2013/14:KU20, *Granskningsbetänkande*.
- Prop. 1986/87:127, *Fortsatt decentralisering inom högskolan*.
- Prop. 1992/93:19, *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.
- Prop. 1992:231, *Högskolor i stiftelseform*.
- Prop. 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*.
- Prop. 2006/07:43, *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses*.
- Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*.
- Prop. 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet*.

Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.

Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*.

Prop. 2011/12:133, *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*.

Riksdagens, regeringens och Regeringskansliets publikationer & skrifter

Regeringen (2015), *Ny styrning av välfärden bortom new public management*. Regeringens hemsida:
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/>

Regeringskansliet (2015), *Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utbildningsdepartementet*. U2015/15/SAM.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2008) *Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Självständiga lärosäten (SOU 2008:104)*. U2008/8128/UH.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2010), *Remiss-sammanställning för Regeringskansliets promemoria om förslag till ökad organisatorisk frihet för statliga universitet och högskolor, m.m.* U2010/222/UH.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2010), *Ett förändrat nomineringsförfarande för vissa ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor*. U2011/5414/UH.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2012), *Ett förändrat förfarande för nominering av ordförande och externa styrelseledamöter i styrelsen för statliga universitet och högskolor*. U2011/5414/UH.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2012), *Remiss-sammanställning avseende Regeringskansliets kompletterande promemoria Ett förändrat förfarande för nominering av ordförande och externa styrelseledamöter i styrelsen för statliga universitet och högskolor*. U2011/5414/UH.

- Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2013), *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet*. Ds 2013:49.
- Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2014), *Kommittédirektiv till utredningen om högskolans utbildningsutbud* (2014:54).
- Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) (2015), *Kvalitetssäkring av högre utbildning*. Ds U2015/1626/UH.
- Utbildningsutskottet (2014), *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige, Delredovisning 1: Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna*. Rapport från riksdagen: 2013/14:RFR21.
- Utbildningsutskottet (2014), *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige, Delredovisning 2: Intervjuundersökning med rektorer*. Rapport från riksdagen: 2013/14:RFR22.

Andra myndigheters och organisationers publikationer & skrifter

- Chalmers tekniska högskola (2012), *Fakultetsrådets roll, arbetsform och organisation*, beslutat av rektor 2012-10-01, dnr: 2012/1055.
- EU (2014), *Europe: Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability 2014. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Göteborgs universitet (2013), *Arbetsordning vid Göteborgs universitet*, beslutad av universitetsstyrelsen 2013-10-15, dnr: V 2013/763.
- Högskolan i Gävle (2012), *Arbetsordning för styrelsen – fr.o.m. 2012-01-01*, beslutad av styrelsen 2011-12-02, dnr: HiG 2011/1731.
- Högskoleverket (2004), *Högskolans ledare. Om rektorsroller och rektorstillsättningar*.
- Högskoleverket (2007), *Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006*. HSV 2007:31.

- Högskoleverket (2011), *Rörligheten mellan svenska lärosäten bland professorer, lektorer och adjunkter*. HSV 2012:1.
- Lunds universitet (2014), *Årsredovisning 2014*.
- Malmö högskola (2012), *Uppdrag och ansvarsområde för fakultetsstyrelser vid Malmö högskola*, beslutad av rektor 2012-03-19, dnr: Mahr 10-12/693.
- Malmö högskola (2014), *Projektdirektiv – utveckling av ledningen av utbildning, forskning och samverkan vid Malmö högskola*, 2014-10-22, dnr: Mahr 19-2014/428.
- Malmö högskola (2015), *Beslut om ändringar i projektdirektiv för projekt utveckling av ledningen av utbildning, forskning och samverkan vid Malmö högskola*, 2015-03-30, dnr: Mahr 19-2014/428.
- Mittuniversitetet (2012), *Arbetsordning för Mittuniversitetet*, beslutad av rektor 2014-11-18, dnr: MIUN 2012/1290.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2014), *Styrning och organisation av universitet. En internationell utblick med åtta exempel*. Rapport 2014:25.
- NIFU (2013), *Styring og strategi*. Oslo, rapport 2013/42.
- Riksrevisionen (2011), *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*. RiR 2011:3.
- Riksrevisionen (2011), *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*. RiR 2011:21.
- Riksrevisionen (2012), *Att styra självständiga lärosäten*. RiR 2012:4.
- Statskontoret (2012), *Olika men ändå lika. En uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan*. 2012:37.
- Statskontoret (2013), *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.
- Södertörns högskola (2013), *Rektors delegation till institutionsnämnder, beslutad 2013-09-17*, dnr 901/1.1.1/2013.
- Umeå universitet (2008), *Ny struktur för ledning och samverkan vid Umeå universitets institutioner*, beslutad av universitetsstyrelsen 2008-10-01, dnr: 103-520-07.

- UNESCO (1997), *The UNESCO Recommendations regarding the Status of Higher Education Teaching Personnel*, Paris:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495e.pdf>
- Uppsala universitet (2007), *Akademiska senatens instruktion*, beslutad av rektor 2008-08-19, dnr: UFV 2007/1333.
- Universitetskanslersämbetet (2014), *Universitet och högskolor. Årsrapport 2014*. UKÄ 2014:7.
- Universitetskanslersämbetet (2015), *Dimensionering av högre utbildning*. UKÄ 2015:7.
- Universitetskanslersämbetet (2015), *Universitet och högskolor. Årsrapport 2015*. UKÄ 2015:8.
- Universitetskanslersämbetet (2015), *Sammanställning av lärosätenas årsredovisningar: Fortsatt färre studenter 2014*. UKÄ, statistisk analys 2015-03-17/3.
- Vetenskapsrådet (2001), *Årsredovisning 2001*.
- Vetenskapsrådet (2003), *Fakulteternas utveckling under 90:talet*.
- Vetenskapsrådet (2015), *Årsredovisning 2014*.
- Vinnova (2013), *Sveriges deltagande i sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling (FP7)*. 2013:15.

Kommittédirektiv 2014:70

Ledningsfunktioner i högskolan

Beslut vid regeringssammanträde den 15 maj 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan och lämna förslag på utvecklingsåtgärder. Syftet är att ta fram ett underlag för främst universitetens och högskolornas egna ställningstaganden i fråga om ledarskap och ledningsstrukturer, men även överväga om det finns behov av åtgärder på nationell nivå.

Utredaren ska också bl.a.

- beskriva och analysera rektorns respektive styrelsens roll i ledningen av lärosätena samt samspelet mellan styrelsen och rektorn,
- beskriva och analysera det kollegiala beslutsfattandet vid lärosätena, och
- kartlägga och analysera lärosätenas arbete med rekrytering till och stöd för strategiska ledningsuppgifter.

Utredaren ska i sina analyser särskilt beakta frågor om ledarskapets koppling till frågor om kvalitet och effektivitet i utbildning och forskning. Vidare ska utredaren i sitt arbete presentera goda exempel och göra internationella jämförelser. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2015.

Universiteten och högskolorna är viktiga för samhällsutvecklingen

Universitet och högskolor spelar en central roll för samhällets välfärd, tillväxt och utveckling. De ska erbjuda kvalificerad högskoleutbildning för ett rikt och varierande arbetsliv, främja enskilda individers utveckling och utföra forskning av högsta kvalitet. Som en integrerad del i universitetens och högskolornas uppgift att bedriva utbildning och forskning ingår enligt högskolelagen (1992:1434) att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Att forskningsbaserad kunskap nyttiggörs har också blivit en allt viktigare del av universitetens och högskolornas bidrag till samhällsutvecklingen. Likaså har universitet och högskolor en för samhället viktig roll som aktörer på såväl internationell och nationell som regional nivå.

Frågor som berörs i det följande är viktiga både för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen och för enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina som får utfärdas med stöd av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Utredningens uppdrag avser både statliga universitet och högskolor och i förekommande fall enskilda utbildningsanordnare.

En alltmer komplex omvärld och ökad självständighet ställer större krav på lärosätena

Lärosätena verkar under stark nationell och internationell konkurrens. En global utbildningsmarknad har utvecklats där både svenska och utländska lärosäten strävar efter att attrahera de bästa studenterna, lärarna och forskarna. Ett annat område där lärosätena i allt högre grad konkurrerar med varandra är tilldelningen av resurser för forskning, där statliga och icke statliga medel regelmässigt fördelas i konkurrens mellan olika forskargrupper. Även i detta avseende verkar svenska lärosäten på en internationell arena, inte minst när det gäller att få del av de betydande medlen för forskning och utbildning inom EU. Utvecklingen mot en ökad konkurrens är likartad när det gäller de direkta statliga anslagen,

där resursfördelning utifrån kvalitet och prestation tydligt är i fokus för regeringens politik.

Lärosätena spelar också en avgörande roll när det gäller att möta globaliseringens utmaningar och stärka konkurrenskraften hos länder och regioner. Som Globaliseringsrådet konstaterade i sin slutrapport Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige (Ds 2009:21) är kunskap vår tids viktigaste produktionsfaktor. Sveriges förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och framtida välbefinnande är enligt Globaliseringsrådet intimt förknippade med kvaliteten på den högre utbildningen och forskningen och landets attraktionskraft för högkvalificerade personer. Verksamheten vid universitet och högskolor är enligt vad regeringen uttalade i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) viktig för att bidra till en hållbar samhällsutveckling och tillväxt. Vidare är det angeläget att lärosätena i framtiden arbetar än mer aktivt med att verka för att forskningsresultat tillkomma vid högskolan kommer till nytta, bl.a. genom att främja kommersialisering och överföring av kunskap till näringslivet och samhället i övrigt, något som regeringen framförde i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50).

Vidare påverkas lärosätenas förutsättningar av de stora demografiska förändringarna i Sverige. Just nu är ungdomskullarna stora, vilket ger en hög efterfrågan på högskoleutbildning. Inom några år kommer dock kullarna att minska kraftigt. Det kommer att påverka många lärosätens möjligheter att rekrytera studenter. En annan förändring av de statliga universitetens och högskolornas villkor är deras gradvis ökade självbestämmande. Under de senaste 30 åren har de gått från att ha varit centralstyrda med flera olika formella beslutsnivåer mellan regeringen och ledningarna för universitet och högskolor till att genom successiva reformer bli alltmer självständiga. På senare år har också betydande avregleringar gjorts i fråga om de statliga lärosätenas interna organisation och anställningar till följd av förslag och bedömningar i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337).

Den svenska högskolan har också genomgått en stark expansion de senaste årtiondena som har lett till ett förändrat högskolelandskap. Lärosätena har blivit fler och mer geografiskt spridda, antalet studenter har ökat kraftigt och rekryteringen har breddats.

Ett ledarskap som förmår göra strategiska prioriteringar leder till ökad kvalitet

Regeringens mål är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska bedrivas effektivt och hålla en internationellt sett hög kvalitet. Regeringen anser också att ett närmare samband mellan utbildning, forskning och innovation bidrar till att både stärka kvaliteten i och öka nyttiggörandet av forskningsbaserad kunskap, vilket framgår av budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg. omr. 16). Vidare anförde regeringen i propositionen Forskning och innovation att det är viktigt att universitet och högskolor arbetar strategiskt för att underlätta samverkan och nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap. Enligt propositionen ser regeringen positivt på att universitet och högskolor stärker kopplingen mellan utbildning, forskning och innovation och att lärosätena utvecklar samverkansformer med det omgivande samhället.

En fråga som länge har varit föremål för diskussion både i Sverige och internationellt är vikten av ett välfungerande ledarskap i högskolan för att skapa bästa möjliga förutsättningar för utbildningens och forskningens kvalitet och resultat. Flera studier har pekat på ett samband mellan ett starkt akademiskt ledarskap och hög vetenskaplig kvalitet, bl.a. Öquist, och Benner i Kungl. Vetenskapsakademiens rapport *Fostering breakthrough research: A comparative study* (2012) och, Goodall i studierna *Should top universities be led by top researchers and are they?* (2005) och *Highly Cited Leaders and the performance of research universities* (2009). Enligt Öquist och Benner visar t.ex. internationella jämförelser att lärosäten med ett starkt akademiskt ledarskap, och där man gör egna kvalitetsutvärderingar av forskning och strategiska prioriteringar i linje med utvärderingarna, uppvisar hög internationell ranking. En slutsats i rapporten är att svenska universitet, trots jämförelsevis generösa ekonomiska villkor för forskning, inte presterar på samma nivå som universiteten i de mer framgångsrika jämförelseländerna. Rapportförfattarna kopplar detta till bl.a. bristande möjligheter för lärosätenas ledningar att göra strategiska prioriteringar.

Ett särdrag hos lärosäten är den starka decentralisering som ofta kännetecknar deras organisation, särskilt i fråga om forskning.

Eftersom forskningen till stor del finansieras genom externa bidrag som går direkt till forskare eller forskargrupper, begränsas möjligheterna för lärosätenas ledningar att besluta om prioriteringar. Det skapar särskilda utmaningar för strategiskt ledarskap i högskolan.

Vikten av ett välfungerande ledarskap diskuteras också i rapporten Alla bestämmer, ingen bestämmer – om ledarskap i den svenska högskolan (2013), där förbundet Naturvetarna redovisar en enkätundersökning bland sina medlemmar i högskolan. Enligt undersökningen anser drygt en tredjedel av de svarande att ledningen fungerar bra eller mycket bra medan 24 procent anser att den fungerar dåligt eller mycket dåligt. Faktorer för ett gott ledarskap som skattas högt är bl.a. att ledningen kan formulera strategier och prioritera verksamheten. De svarande upplever också att det saknas både incitament och strukturer för ett gott ledarskap inom högskolan och att ledarskaps- och organisationsfrågor inte är prioriterade.

Som en del i strävan att uppnå högre kvalitet inom högskolan har regeringen stärkt kopplingen mellan resurser och resultat i forskningen fr.o.m. 2009 och i utbildningen fr.o.m. 2013. Utbildningens kvalitet utvärderas återkommande av Universitetskanslersämbetet, och resultatet av utvärderingarna ligger till grund för en del av resursfördelningen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. När det gäller forskningen fördelas en andel av anslagen för forskning och forskarutbildning utifrån kvalitetsindikatorer. Vidare har Vetenskapsrådet fått i uppdrag att i samråd med andra statliga forskningsfinansiärer utreda och lämna förslag till en modell för resursfördelning till universitet och högskolor som innefattar kollegial bedömning och som gör det möjligt att fördela resurser på ett sådant sätt att det premierar kvalitet och prestation i forskning (U2013/1700/F). Flera universitet har på eget initiativ utvärderat sin forskning. Sådana utvärderingar har därefter utgjort underlag för beslut i fråga om interna prioriteringar av forskningsresurser.

Den starkare betoningen av resultat har gjort det än viktigare för lärosätena att skapa bästa möjliga förutsättningar för verksamhetens utveckling. Det gäller inom både utbildning och forskning. Dessutom har den ökade friheten och minskade politiska detaljstyrningen inneburit att universitetens och högskolornas eget ansvar har ökat markant. Tillsammans med behovet av att hävda sig

i en alltmer komplex omvärld där det råder stark konkurrens bidrar det till att mycket stora krav i framtiden kommer att ställas på lärosätena, på deras förmåga att prioritera verksamhet som håller högsta kvalitet och därmed på deras ledare. Vidare har de senaste årtiondenas kraftiga högskoleexpansion, liksom den ökade betydelsen av strategiskt ledarskap när det gäller samverkan med omvärlden och nyttiggörande av forskningsresultat, i grunden förändrat villkoren för styrning och ledning av högskolan.

För att ytterligare stärka svenska lärosätens konkurrenskraft är det därför angeläget att de fortsatt ges goda förutsättningar att möta de många utmaningarna.

Mot bakgrund av det som här har redovisats finns det således behov av att ytterligare utveckla förutsättningarna för strategiskt ledarskap i högskolan. Ett sådant arbete är främst ett ansvar för lärosätena. Även på nationell nivå kan det dock behövas förändringar i syfte att mer effektivt bidra till att utveckla ledarskapet. Ett underlag i fråga om ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan behöver därför tas fram i syfte att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och välfungerande ledarskap med förmåga att fatta svåra beslut och göra strategiska prioriteringar för att uppnå högsta möjliga kvalitet i utbildning och forskning, där samverkan med det omgivande samhället, information om verksamheten och nyttiggörande av forskningsresultat är viktiga delar.

Uppdraget att ta fram ett underlag i fråga om ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan

I den forskningspolitiska propositionen Forskning och innovation och i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg. omr. 16) aviserade regeringen att den avser att utreda ledarskapet vid svenska lärosäten. I den forskningspolitiska propositionen angavs att det finns ytterst lite och, i den mån den finns, splittrad information om hur ledarskapet på svenska universitet och högskolor ser ut. Av propositionen framgår också att utredningen ska behandla bl.a. hur ledarskapet med särskilt fokus på rektorsnivån är organiserat vid lärosätena och ge vägledande principer vid tillsättningar av ledande befattningar.

Ledarskap i högskolan innefattar den ledning som utövas av personer och organ på olika beslutsnivåer inom högskolan, framför

allt rektor, dekan, prefekt och andra motsvarande funktioner, men ledarskap inom högskolan utövas också av ledare för forskningsgrupper, centrubildningar m.m. Akademiskt ledarskap kan också innefatta kollegiala processer och anställdas delaktighet i verksamhetsutveckling och beslut.

Mot bakgrund av lärosätenas autonomi när det gäller bl.a. den interna organisationen är ledarskapet i högskolan en fråga främst för lärosätena själva. Utmaningen för ledarskapet ligger i att utforma verksamheten så att både de krav som riksdag och regering ställer på statliga lärosäten i egenskap av myndigheter och de krav som omvärlden ställer kan uppfyllas. För att lärosätena ska kunna fullgöra sina uppdrag på bästa sätt och ha möjlighet att fatta strategiska långsiktiga beslut måste det också finnas en balans mellan lärosätenas självbestämmande och statens behov av styrning och kontroll, något som regeringen betonade i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor. Som en följd av större självbestämmande för statliga lärosäten ökar också vikten av att staten följer upp effektiviteten i verksamheten. Det inkluderar hur ledningsorganisationen fungerar.

Riksdag och regering har som tidigare nämnts kraftigt ökat friheten för statliga universitet och högskolor att utforma sin egen organisation på det sätt som bäst passar varje lärosätes förutsättningar och behov. Det är dock viktigt att det finns ett gediget kunskapsunderlag dels till stöd för universitetens och högskolornas interna ställningstaganden om ledarskap, dels för statens uppföljning. En utredare ska därför ta fram ett underlag i fråga om ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan. I det följande redovisas vad som ingår i uppdraget om kartläggning och analys av lärosätenas befintliga ledningsstrukturer, rektorns och styrelsens roll, kollegiala och andra beslutsformer samt lärosätenas rekrytering till och utbildning för ledningsuppgifter. Det ingår också i utredarens uppdrag att analysera behov av förändringar och i förekommande fall lämna förslag på åtgärder i fråga om att utveckla ledarskapet vid universitet och högskolor. Förslagen kan avse åtgärder på såväl lärosätesnivå som på nationell nivå.

Utredaren ska i sina ställningstaganden beakta ett jämställdhetsperspektiv. Om utredaren bedömer att det behövs författningsändringar, ska sådana förslag lämnas och kommenteras.

Hur ser ledningsstrukturerna vid universitet och högskolor ut och hur kan de utvecklas?

Ledningsstrukturerna vid lärosätena är komplexa och skiljer sig delvis från ledningar i andra delar av samhället. De statliga lärosätena är myndigheter under regeringen. Det generella regelverk som gäller för alla statliga myndigheter gäller även i stora delar de statliga lärosätena. De styrs även av bestämmelser i högskolelagen och förordningar som ansluter till den. Universitet och högskolor skiljer sig dock från andra myndigheter genom den grundläggande principen om akademisk frihet som innebär att individuella lärare och forskare har stor frihet att utforma sin verksamhet. Universiteten och högskolorna präglas även av starka kollegiala traditioner, där lärare och forskare har ett gemensamt inflytande över och gemensamt ansvarar för frågor inom vissa områden.

Vidare gäller särskilda regler i fråga om hur styrelser och myndighetschefer vid statliga lärosäten utses. Styrelserna har en majoritet av externa ledamöter som utses av regeringen efter förslag från en särskild nomineringsgrupp för varje lärosäte. Styrelserna innehåller en stor andel interna ledamöter: rektorn och representanter för lärare och studenter. En rektor anställs liksom de flesta andra myndighetschefer av regeringen, men efter förslag från styrelsen för ett lärosäte som föregås av en intern process som lärosätet till stora delar råder över. Vid andra myndigheter råder regeringen normalt över hela förfarandet att anställa en myndighetschef.

Utöver styrelse och rektor beslutar de statliga universiteten och högskolorna själva om den interna organisationen. Enskilda utbildningsanordnare bestämmer i huvudsak sin egen organisation. Det innebär att besluts- och ledningsstrukturer kan variera mellan olika lärosäten när det gäller t.ex. hur den interna organisationen utformas, var i organisationen olika typer av beslut fattas och om beslut fattas i en linjeorganisation eller i kollegialt sammansatta organ. Varje statligt lärosäte ska dock ha en arbetsordning med föreskrifter om bl.a. delegering om beslutanderätt som ska fastställas av styrelsen.

Det svenska högskolelandskapet är komplext och förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika typer av lärosäten med statligt eller enskilt huvudmannaskap: från äldre, breda universitet till nyare högskolor med betydligt smalare verksamhet och från forskningsintensiva specialiserade lärosäten till små konstnärliga hög-

skolor. Mångfalden av lärosäten med olika inriktningar, traditioner och syn på ledarskap gör att det knappast går att hitta en enda modell för ett framgångsrikt ledarskap inom högskolan. Däremot kan en samlad analys av hur lärosätenas ledningsstrukturer ser ut tillsammans med goda exempel höja kunskapen och underlätta för lärosätena att driva sitt eget arbete med att utveckla ledarskapet. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att kartlägga och analysera lärosätenas ledningsstrukturer.

Med utgångspunkt i ledarskapets betydelse för kvalitetsutveckling av verksamheten ska därför utredaren

- kartlägga och analysera ledningsstrukturerna vid universitet och högskolor, inklusive vilka beslut som fattas på olika nivåer inom lärosätena och identifiera eventuella svårigheter, t.ex. när det gäller strategiska prioriteringar och resursanvändning,
- belysa olika former av och traditioner för ledarskap i högskolan,
- lyfta fram befintlig forskning och systematiserade erfarenheter i fråga om ledarskap i högskolan,
- göra en internationell jämförelse mellan ledningsstrukturer i högskolan i olika länder och i denna lyfta fram principer och goda exempel på välfungerande, strategiskt ledarskap som har lett till hög kvalitet i verksamheten,
- presentera goda exempel på välfungerande ledningsstrukturer på olika nivåer inom lärosäten med olika förutsättningar,
- lämna förslag på åtgärder i fråga om ledarskap i högskolan till stöd för lärosätenas interna arbete med att utveckla ledarskap på olika nivåer, och
- vid behov och med beaktande av lärosätenas olika huvudmannaskap lämna förslag på ändamålsenliga och effektiva åtgärder på nationell nivå för att utveckla ledarskapet i högskolan.

Utredaren ska i sina analyser särskilt beakta frågor om ledarskapets koppling till kvalitet och effektivitet i utbildning och forskning, där samverkan med det omgivande samhället och nyttiggörande av forskningsresultat ingår.

Rektorns och styrelsens roll

Av högskolelagen och förordningar som ansluter till lagen följer att statliga universitet och högskolor leds av en styrelse och en rektor. Styrelsen är det högsta beslutande organet. Enligt 2 kap. 2 § högskolelagen har styrelsen inseende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. Styrelsen har också en mängd uppgifter enligt t.ex. högskoleförordningen. Uppgifterna avser både frågor av principiell karaktär, som att besluta om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation, till mer specifika uppgifter när det gäller t.ex. årsredovisning och andra frågor som gäller intern styrning och kontroll. En central funktion för en styrelse, där majoriteten består av externa ledamöter, är att tillföra kompetens och erfarenheter som inte alltid finns internt på ett lärosäte. De externa ledamöterna utgör också en kontaktyta utåt mot det omgivande samhället samtidigt som representanterna för lärare och studenter bidrar med kunskap om lärosätet och förankring internt.

Det ingår dock inte i uppgifterna för en styrelse vid ett statligt lärosäte att ta ställning till renodlat akademiska frågor trots att den är ytterst ansvarig för verksamheten. Även om styrelsen skulle ha den vetenskapliga eller konstnärliga kompetens som enligt högskolelagen krävs för vissa beslut har regeringen tidigare i propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* uttalat att sådana beslut i de flesta fall inte torde vara av en sådan karaktär att de bör fattas av styrelsen. Det behövs därför en avvägning mellan en styrelses ansvar och möjlighet att leda verksamheten, inklusive möjligheten att göra strategiska prioriteringar, och behovet av stor frihet när det gäller den akademiska verksamheten. Det är viktigt att friheten att välja forskningsproblem, utveckla forskningsmetoder och publicera forskningsresultat inte äventyras och att styrelsen inte ska ha ett närmare ansvar för utbildningens och forskningens innehåll. En styrelse har också i praktiken begränsade möjligheter att kunna följa och ta ställning till annat än frågor på en övergripande, principiell nivå. Motsvarande överväganden kan vara aktuella vid en enskild utbildningsanordnare.

Vid ett statligt lärosäte är rektorn myndighetschef som har ett operativt ansvar för hela verksamheten och vissa uppgifter som

styrelsen enligt högskoleförordningen (1993:100) inte kan ta över. Rektorn anställs av regeringen men föreslås av styrelsen efter en rekryteringsprocess som universitetet eller högskolan till stor del råder över och som innefattar en intern förankring med hörande av lärare, övriga anställda och studenter. Detta anställningsförfarande kan medföra att en rektor upplever skilda och ibland motstridiga lojaliteter och roller – gentemot regeringen som beslutar om anställning av rektorn och som ett statligt lärosäte är underställt, gentemot styrelsen som har lämnat förslaget och har det övergripande ledningsansvaret och gentemot de lärare, andra anställda och studenter som har deltagit i rekryteringen och är de som svarar för verksamheten.

För att framgångsrikt leda ett lärosäte måste en rektor kunna balansera dessa olika delar i rektorsrollen. Utöver goda ledarskapserfarenheter behöver en rektor tillräckliga akademiska meriter för att med hög legitimitet leda ett lärosäte. Inom ramen för de formella behörighetskraven för anställning som rektor vid statliga lärosäten har varje lärosäte stort utrymme att bestämma vilken kompetens som behövs för uppdraget.

Rektorn har en självklar nyckelfunktion när det gäller hur ledarskapet på ett lärosäte fungerar. Men rektorn måste också ha faktiska möjligheter att leda verksamheten och inom ramen för sitt uppdrag kunna ta ett helhetsansvar. Exempelvis bör roller och befogenheter för rektorn och övriga ledningsfunktioner vara ändamålsenliga och tydliga. Det är också angeläget att det finns ett gott samspel mellan styrelsen och rektorn. Utöver de uppgifter som styrelsen vid ett statligt lärosäte har enligt lag och förordning har styrelsen en roll som stöd för rektorn såväl i det dagliga arbetet som i arbetet med att driva och genomföra strategiska förändringar. Inte minst styrelseordföranden är ofta, och bör vara, ett viktigt stöd för rektorn, bl.a. vid svåra beslut eller beslut med stor påverkan på verksamheten. På motsvarande sätt är samverkan mellan rektorn och personer i ledningsfunktioner på andra nivåer avgörande för ledningen av ett lärosäte.

Mot bakgrund av de centrala funktioner som innehas av rektorn och styrelsen och vikten av ett fungerande samspel mellan dem är det avgörande att roll- och ansvarsfördelningen är ändamålsenlig.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera rektorns respektive styrelsens roll och samspel, formellt och i praktiken, och vad det innebär för möjligheterna för att effektivt kunna leda verksamheten, och
- överväga behov av och i förekommande fall lämna förslag på förändringar i roll- och ansvarsfördelningen mellan styrelsen och rektorn.

Kollegialitet – unikt för det akademiska ledarskapet

Ett annat särdrag som utmärker lärosäten i förhållande till många andra organisationer är att beslutsfattande sker på två olika sätt. Det formella ansvaret utövas i en tydlig ledningskedja genom rektorn och andra chefer på olika nivåer i organisationen. Vidare har lärare och forskare ett inflytande över verksamheten, något som ofta kallas kollegialt beslutsfattande. När det gäller statliga universitet och högskolor ställs det i 2 kap. 6 § högskolelagen krav på att vissa typer av beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Det gäller beslut som kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen eller organisation av eller kvalitet i forskningen. Om besluten fattas av en grupp av personer, ska majoriteten i gruppen ha denna kompetens. Vidare har studenterna enligt 2 kap. 7 § rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation.

Kravet på vetenskaplig eller konstnärlig kompetens när vissa beslut fattas har ersatt en tidigare detaljerad reglering av fakultetsnämnder och särskilda organ vid statliga lärosäten och infördes i syfte att slå vakt om lärarnas och forskarnas inflytande utan att reglera organisationen (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). Varje statligt lärosäte ansvarar för att närmare bedöma vilka beslut som kräver vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.

Lärarna, forskarna och studenterna vid ett lärosäte har ett grundläggande ansvar för kvaliteten i utbildning och forskning. I det ligger att vissa frågor behöver hanteras av personer som besitter en hög sakkunskap inom området. Samtidigt har självfallet de formella ledningsfunktionerna det yttersta ansvaret för verksamhetens kvalitet. Det är också en viktig princip att forskningen granskas kritiskt och prövas av forskarna själva. Vidare är delaktighet av dem

som är aktiva i verksamheten i många fall betydelsefull för den interna förankringen av och legitimiteten i olika beslut.

Det är samtidigt angeläget att värna om den akademiska friheten som i grunden är en frihet för individen att avgöra frågor om innehåll och metoder i framför allt forskning men till del också i undervisning. I ett kollegialt system ligger dock att beslut som kan få stor betydelse för individuella forskare fattas av en grupp av kollegor. Det finns därför behov av att göra en avvägning mellan individens och den kollegiala gruppens ansvar. Ibland kan t.ex. kollegiala beslutsformer innebära en risk för att etablerad forskning gynnas på bekostnad av mer nyskapande forskning. Kollegiala beslutsformer kan också innebära svårigheter för yngre och mindre etablerade forskare. En stor del av de anställda vid ett lärosäte är dessutom inte vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta. Studenterna har dock rätt att vara representerade om beslut fattas av en grupp personer vid statliga lärosäten. En annan aspekt av kollegiala system är att de riskerar att försvåra möjligheterna till förändringar, t.ex. omprioriteringar och omorganisationer.

Det är viktigt med ett effektivt beslutsfattande där ledningarna har både ett formellt och reellt ansvar. Därför behövs tydliga och starka beslutsfunktioner. Vid varje lärosäte krävs det alltid en avvägning mellan å ena sidan ett ledarskap där rektor, dekaner, prefekter och andra motsvarande beslutsfattare med det formella ansvaret har ett stort inflytande och, å andra sidan, det traditionellt kollegiala ledarskapet där alla vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta anställda deltar. När den avvägningen görs är det också viktigt att värna om studenternas inflytande.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera det kollegiala beslutsfattandet inklusive kollegiala organ vid lärosätena,
- analysera och bedöma hur det kollegiala ansvarets beslutskompetens och räckvidd har utformats lokalt vid lärosätena,
- beskriva hur lärosäten har avgränsat vilka beslut som kräver vetenskaplig eller konstnärlig kompetens liksom i vilken grad sådana beslut fattas av en grupp av personer respektive av en enda person, och

- lyfta fram goda exempel där lärosäten har lyckats väl med en avvägning mellan olika former av beslutsfattande.

Rekrytering av och utbildning och annat stöd för ledningsfunktioner

En förutsättning för att åstadkomma ett framgångsrikt ledarskap i högskolan är att rätt personer rekryteras till ledande befattningar på alla nivåer inom ett lärosäte. För det krävs strategiska och ändamålsenliga rekryteringsprocesser samt villkor som gör det attraktivt för forskare och lärare att vara ledare. Det rör sig främst om frågor som ligger inom ramen för arbetsgivarens ansvar, t.ex. tillgång till utbildning inför kommande och under pågående ledningsuppdrag, om möjligheterna att upprätthålla sin forskning under uppdragets gång, om att förena uppdraget med ett familjeliv eller om tillgången till stöd för att återuppta forskningen efter fullgjort ledningsuppdrag.

Det finns emellertid indikationer på att det kan vara svårt att rekrytera rätt kompetens till olika ledningsuppdrag inom högskolan. Enligt enkätundersökningen som presenteras i Naturvetarnas tidigare nämnda rapport upplevs ofta chefsskap i högskolan som varken prioriterat eller premierat. Valet att bli chef anses av dem som besvarat enkäten kunna få negativa effekter på forskarkarriären, eftersom karriärsystemet bygger på forskningsmeriter. Att då ägna tid åt administrativa uppgifter snarare än forskning kan enligt Naturvetarnas undersökning innebära att den egna meriteringen sätts på sparlåga.

Data tyder också på att kvinnors kompetens inte tas till vara i tillräckligt hög utsträckning när det gäller rekrytering till ledande befattningar i högskolan. Flera studier, exempelvis Högskoleverkets rapport Forskarkarriär för både kvinnor och män? – statistisk uppföljning och kunskapsöversikt (2011:6R), visar att kvinnor avancerar i lägre grad än män i högskolan och att det tar längre tid för kvinnor än för män att avancera från doktor till professor. Enligt Delegationen för jämställdhet i högskolans betänkande Svart på vitt – om jämställdhet i akademien (SOU 2001:1) är det ett formellt eller informellt krav för många lednings- och forskningsuppdrag i högskolan att vara professor eller docent.

Det förhållandet att kvinnor avancerar i forskarkarriären i lägre grad än män kan således medföra att de inte lika ofta kommer i fråga för ledande befattningar i högskolan. Det kan därför behövas ett strategiskt arbete för jämställda villkor i högskolan med bl.a. särskilda insatser för att fler kvinnor ska nå ledande positioner. Ett exempel på en sådan insats är det projekt som Sveriges universitets- och högskoleförbund tidigare drev för att stimulera fler kvinnor att kandidera till rektor och dekan, det s.k. IDAS-projektet. Syftet var att skapa mötesplatser för framgångsrika kvinnor i högskolan och erbjuda nätverksträffar.

En viktig del i rekryteringen till ledarskapsuppgifter inom högskolan är att de personer som tar på sig dessa uppdrag ges goda förutsättningar att genomföra dem. I detta ingår, som tidigare har nämnts, att det finns tillgång till både relevant utbildning och annat stöd. Det är ett behov som har uppmärksammats på både nationell nivå och lärosätesnivå. Utbildningar för ledare i högskolan ges sedan länge både på nationell nivå och lokalt vid lärosätena. Även andra stödinsatser erbjuds.

Från statens sida har arbetet med utbildning för ledningsuppgifter främst avsett myndighetschefer. Alla nya myndighetschefer erbjuds en allmän och en individanpassad introduktion. Regeringskansliet anordnar också ett gemensamt chefsutvecklingsprogram som rektorer bjuds in till. Vidare har regeringen uppdragit åt Universitetskanslersämbetet att främja chefsutvecklingen i högskolan. Inom ramen för uppdraget har det tidigare genomförts bl.a. konferenser och internationella studieresor för rektorer och utbildningar för nyutträdna rektorer.

Universitetskanslersämbetet och Sveriges universitets- och högskoleförbund driver tillsammans ett rektorsprogram med syfte att bl.a. bidra till att utveckla rektorers ledarskap. Sveriges universitets- och högskoleförbund anordnar sedan 2009 också det s.k. Högre ledarprogrammet för ledare på nivån under rektor. Deltagarna föreslås av rektorn och programmet syftar enligt universitets- och högskoleförbundets beskrivning till att bl.a. leda till fördjupade kontakter mellan svenska lärosäten, en djupare förståelse för sektorns villkor och styrning och en fördjupad självinsikt om ledarskapets utmaningar.

Ledarskapsutbildningar och andra projekt inom högskolan med syfte att underlätta ledarskap utgör ett stöd för personer som står

inför ett val att bli ledare men även för personer som redan har ett sådant uppdrag och vill utvecklas i sitt ledarskap. Dessa utbildningar har således både ett rekryterande och ett kvalitetsutvecklande syfte. Mot den bakgrunden är det viktigt att utbildningarna utformas på ett relevant och ändamålsenligt sätt såväl på nationell nivå som på lärosätetsnivå och att de har en tillräcklig omfattning för att kunna tillgodose behov av utbildning.

Rekrytering till ledningsuppgifter och vilket stöd som ledare erbjuds på ett lärosäte är frågor som lärosätena råder över och som många arbetar aktivt med. Det är därför sannolikt att det finns många lyckade exempel på hur man rekryterar rätt kompetens på olika nivåer inklusive hur personerna ges de bästa förutsättningarna för uppgiften. Självfallet kan och bör detta arbete se olika ut beroende på vilken befattning och vilket lärosäte som avses. Det saknas dock en samlad kunskap om hur dessa frågor hanteras i den svenska högskolan. En kartläggning och analys av detta kan bidra till lärosätenas eget arbete med rekrytering, utbildning och annat stöd för ledningsuppgifter. Det kan också internationellt finnas goda erfarenheter att lära av. Vidare kan det finnas behov av nationella insatser, t.ex. i form av vägledande principer inom området.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera lärosätenas arbete med rekrytering till och utbildning och annat stöd för ledningsuppgifter samt lyfta fram goda exempel,
- genomföra en internationell utblick över rekrytering till och utbildning för ledningsuppgifter samt lyfta fram goda exempel från olika länder,
- undersöka om det finns behov av förändrade centrala statliga insatser för att stärka rekrytering till och utbildning och stöd för ledningsuppgifter i högskolan och i förekommande fall lämna förslag till hur sådana insatser, t.ex. i form av vägledande principer, kan utformas,
- överväga om det finns behov av förändringar i det stöd som rektorer erbjuds och i förekommande fall lämna förslag till hur stödet kan utformas, och

- överväga om det finns behov av särskilda insatser för att öka rekryteringen av kvinnor till ledningsuppgifter och i förekommande fall lämna förslag till hur sådana insatser kan utformas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med lärosäten och andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska hämta in synpunkter från Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges universitetslärarförbund och Sveriges förenade studentkårer. När det gäller de internationella jämförelserna ska utredaren hämta in information från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. I fråga om utbildningar för ledningsuppgifter och stöd till rektorer ska utredaren hämta in synpunkter särskilt från Universitetskanslersämbetet och Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Utredaren ska analysera och redovisa eventuella verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser av sina förslag. Utredaren ska redovisa eventuella kostnader för förslagen. En utgångspunkt ska vara att förslagen ska kunna genomföras inom befintliga ekonomiska ramar. Om utredarens förslag innebär kostnadsökningar, ska utredaren föreslå en finansiering enligt vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:44

Tilläggsdirektiv till Ledningsutredningen (U 2014:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 april 2015

Ändring i och utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 15 maj 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan och lämna förslag på utvecklingsåtgärder (dir. 2014:70).

Styrelsen för ett statligt universitet eller en statlig högskola har enligt högskolelagen (1992:1434) inseende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. En styrelse har en avgörande roll när det gäller att skapa bästa möjliga förutsättningar för utbildningens och forskningens kvalitet och resultat vid respektive universitet eller högskola och ansvarar för verksamheten inför regeringen.

Enligt bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen (1993:100) består en styrelse för en högskola av en ordförande och 14 andra ledamöter. Dessa 14 ledamöter utgörs av rektorn, om rektorn inte är utsedd till ordförande, tre representanter för lärarna och tre representanter för studenterna samt sju eller åtta ledamöter, beroende på om rektorn är ordförande eller inte, som utses av regeringen. Även ordföranden utses av regeringen. De ledamöter som utses av regeringen utses efter förslag från en nomineringsgrupp som består av en person som utses av regeringen och som har god kännedom om den aktuella högskolans verksamhet, landshövdingen i det län där högskolan har sin huvudsakliga verksamhet, eller landshövdingens ställföreträdare, och en representant för studenterna vid högskolan.

I samband med uppdraget att analysera ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan är det lämpligt att också undersöka förfarandet för hur förslag till ordförande och de övriga ledamöter som regeringen utser i styrelserna för statliga universitet och högskolor tas fram. Frågor som omfattas i dessa tilläggsdirektiv har betydelse för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Därför används begreppet högskola för statliga universitet och högskolor om inte annat anges.

Utredaren ska

- beskriva och analysera olika alternativ för hur förslag till ordförande och sådana ledamöter i en högskolas styrelse som utses av regeringen ska tas fram samt förorda ett alternativ,
- beakta såväl regeringens som högskolornas intresse av inflytande över kompetensprofilen i högskolornas styrelser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det förfarande som förordas av utredaren ska vara effektivt och tydligt och ska inte innebära att lärosätet eller lärosätets styrelse får ett avgörande inflytande över vilka personer som föreslås.

Det utvidgade uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015. Uppdraget i övrigt ska fortfarande redovisas senast den 31 oktober 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Delrapport från Ledningsutredningen (U 2014:11)¹

Sammanfattning

Ledningsutredningen har i uppdrag att bland annat beskriva och analysera olika alternativ för hur förslag till ordförande och sådana ledamöter i en högskolas styrelse som utses av regeringen ska tas fram och förorda ett alternativ. I denna promemoria presenterar Ledningsutredningen sitt förslag till hur dessa ledamöter ska tas fram och utses. Vidare har utredningen valt att även lämna förslag till förändrad reglering gällande sammansättning och storlek av universitets och högskolors styrelser. Förslagen bygger på en helhetssyn med en sammantagen process vilken sammanfattas här.

Utredningen har i sina ställningstaganden tagit hänsyn till den variation i storlek och uppdrag som finns bland universitet och högskolor i Sverige, vilket medför ett behov av en variation även vad gäller styrelsernas sammansättning och storlek. Mot bakgrund av detta presenteras förslag om att varje universitet och högskola, inför ny mandatperiod för de ledamöter som utses av regeringen, ska lämna förslag om styrelsens storlek och sammansättning. Enligt utredningens förslag ska styrelsen för ett universitet eller en högskola bestå av 7 till 15 ledamöter. Regeringen, lärarna och studenterna ska utse ledamöterna i styrelsen.

Enligt utredningens förslag ska ordförande och de övriga ledamöter som utses av regeringen utses efter förslag av en nomineringsgrupp. Nomineringsgruppen ska bestå av två personer som

¹ Denna delrapport ingavs till regeringen den 30 juni 2015. De författningsförslag, författningskommentarer och konsekvensanalyser som fanns i delrapporten återfinns på ordinarieplats i utredningens betänkande.

utses av regeringen, varav en efter förslag från respektive lärosätes styrelse.

Den process som utredningen föreslår ser därmed ut enligt följande.

Inför en ny mandatperiod för de ledamöter som utses av regeringen ska styrelsen för ett universitet eller en högskola inkomma till regeringen med förslag till:

4. storlek och sammansättning av styrelsen,
5. kompetensprofil i den nya styrelsen och
6. person som ska ingå i nomineringsgruppen.

Regeringen beslutar därefter om:

1. styrelsens storlek och sammansättning,
2. tillsättning av nomineringsgruppen bestående två personer,
3. uppdrag till nomineringsgruppen, innefattande styrelsens kompetensprofil som fastställts med beaktande av inlämnat förslag från det aktuella lärosätets styrelse.

Utredningen har samrått förslagen i promemorian med Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetslärarförbund (SULF) och Sveriges förenade studentkårer (SFS) som meddelat att de stöder förslagen, inklusive författningsförändringarna, SFS dock med förbehållet att vid en eventuell ändring av styrelsens sammansättning och storlek ska ledamöterna utsedda av studenterna respektive lärarna vardera utgöra minst en femtedel av hela styrelsen.

1 Inledning

Enligt högskoleförfattningarna leds statliga universitet och högskolor av en styrelse och rektor. Styrelsen är lärosätets högsta beslutande organ. Styrelsen har enligt högskolelagen (1992:1434) inseende över lärosätets alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. Vidare ska styrelsen enligt högskoleförordningen (1993:100) besluta i frågor av principiell karaktär, såsom viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och universitetets eller högskolans organisation. För arbetet gäller enligt högskolelagen att lärosätets verksamhet ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildning och forskning och så att de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt.

Utöver de författningsreglerade uppgifterna har styrelsen en viktig funktion i att fungera som stöd för rektor såväl i det dagliga arbetet, som i arbetet med att driva och genomföra strategiska förändringar. Styrelsen för ett statligt lärosäte är således central för att skapa bästa möjliga förutsättningar för utbildningens och forskningens kvalitet och resultat. Det är därför av stor betydelse att styrelsen har den kompetens, sammansättning och förmåga som behövs för styrningen av respektive lärosäte.

1.1 Uppdrag och sammansättning

Uppdrag

Regeringen beslutade den 15 maj 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera ledarskap och ledningsstrukturer i universitet och högskolor (dir. 2014:70). Utredningen har antagit namnet Ledningsutredningen. Ledningsutredningen har i uppdrag att ta fram ett underlag för utvecklingsåtgärder vad avser ledarskap och

ledningsstrukturer vid universitet och högskolor. Inom ramen för detta uppdrag ska utredningen bland annat kartlägga och analysera rådande lednings- och beslutsstrukturer, samspelet mellan rektor och styrelse, det kollegiala beslutsfattandet och arbetet med rekrytering, utbildning och stöd för strategiska ledningsuppgifter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2015.

Den 23 april 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Ledningsutredningen (dir. 2015:44). Det förändrade uppdraget innebär att utredningen ska lämna ett förslag till förfarande inför utseende av ordförande och de övriga ledamöter i universitets och högskolors styrelser som regeringen beslutar om. Med förfarande avses här tillvägagångssättet för hur förslag till ordförande och de övriga ledamöter som regeringen utser i styrelserna ska tas fram. Uppdraget avser styrelser för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen beskriva och analysera olika alternativ för hur förfarandet ska gå till och beakta såväl regeringens som lärosätenas intresse av inflytande över kompetensprofilen i styrelsen. Utredningen ska förorda ett alternativ till förfarande och lämna nödvändiga författningsförslag. Det förslag utredningen lämnar får, enligt tilläggsdirektivet, inte innebära att lärosätet eller lärosätets styrelse får ett avgörande inflytande över vilka personer som föreslås till styrelsen. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Med denna promemoria avrapporterar utredningen det utvidgade uppdraget om hur förfarandet ska gå till, inkluderande tillgodoseende av kompetensprofil för styrelsen. Utgångspunkten för förfarandet bör vara att varje lärosäte ska få en styrelse med den kompetens och erfarenhet som passar bäst för lärosätet. Starkt kopplat till detta, och till styrelsens förmåga och förutsättningar att fullgöra sin funktion på bästa möjliga sätt, är frågan om styrelsens storlek och sammansättning. Eftersom processen för att ta fram förslag till ordförande och övriga ledamöter som regeringen utser i styrelsen är avhängig av frågor om styrelsens storlek och sammansättning, lämnar utredningen i denna promemoria även förslag i dessa frågor².

² I utredningens uppdrag som ska rapporteras senast den 31 oktober ingår att kartlägga ledningsfunktioner vid universitet och högskolor samt att lämna förslag till åtgärder på nationell nivå. Eftersom styrelsen utgör en av de viktigaste ledningsfunktionerna vid universitet och högskolor inkluderas frågor om styrelsens sammansättning och storlek i utredningen. Bedömningar om dessa frågor redovisas i denna promemoria.

Sammansättning

I samband med regeringens beslut att tillsätta utredningen förordnades professor Kåre Bremer till särskild utredare. Samtidigt anställdes utredare Ulrika Bjare till huvudsekreterare. Under perioden 2014-06-01–2015-01-31 var departementssekreterare Helene Biller anställd som utredningssekreterare i utredningen. Därefter har ämnesråd Rolf Höijer varit utredningssekreterare i utredningen.

Den 2 februari 2015 förordnades departementssekreterare Helene Biller, kansliråd Bente Björk, departementssekreterare Maria Kling, ämnesråd Ann-Charlotte Wallin och departementsråd Thomas Vestin som experter till Ledningsutredningen.

Till utredningen finns knuten en referensgrupp med 15 medlemmar (se bilaga 4). Referensgruppen fungerar som ett forum för utredningen att pröva idéer, inhämta synpunkter, diskutera resultat och förankra slutsatser och förslag.

De förslag som presenteras i promemorian grundar sig på utredarens bedömningar och ställningstaganden.

1.2 Utgångspunkter och genomförande

Grundläggande utgångspunkt

Utifrån utredningsarbetet har det blivit tydligt att universitet och högskolor i Sverige är relativt olika vad gäller interna styrnings- och beslutsprocesser, inriktning av verksamheten och prioriteringar.³ Utifrån styrelsens strategiska funktion erfordras både relevant kompetens, storlek och sammansättning i lärosätets styrelse för att ledningen av respektive lärosäte ska fungera optimalt. Regeringens styrning av universitet och högskolor bör därför ge möjlighet till en variation där respektive universitet och högskola ges bästa möjliga förutsättningar att besluta om åtgärder för att lyckas med de uppdrag som ges i författningar och regleringsbrev. Av resonemanget följer därmed att universitet och högskolor har ett ansvar att analysera och beskriva på vilket sätt respektive lärosäte bäst styrs.

³ I utredningens slutbetänkande görs en genomgång av dessa frågor.

Den grundläggande utgångspunkten bör, som ovan nämnts, vara att varje lärosäte har en styrelse med den kompetens, erfarenhet, sammansättning och storlek som passar bäst för det enskilda lärosätet och dess specifika verksamhet. Den autonomi som universitet och högskolor i dag har, grundar sig dels i tanken om att handlingsfriheten främjar kvaliteten i verksamheten då lärosätena får större frihet att anpassa utbildningen och forskningen efter egna förutsättningar och behov, dels i tanken att landets lärosäten bör utgöra en självständig kraft i samhället och därför inte vara alltför direkt politiskt styrda. Handlingsfriheten anses också utgöra en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett framgångsrikt sätt i en internationaliserad och konkurrensutsatt sektor.⁴ Utredningen instämmer i denna syn på kopplingen mellan autonomi och universitets och högskolors förmåga att själva avpassa verksamheten för att uppnå kvalitet. Samtidigt finns ett legitimt behov från statsmakterna att utöva inflytande över denna skattefinansierade verksamhet och säkra att de uppdrag som universitet och högskolor har utförs med hög kvalitet. Avvägningen mellan dessa principer har varit central vid utformandet av förslagen i föreliggande promemoria.

Uppdragets genomförande

Utredningen har samtalat med 20 ordförande för universitet och högskolor.⁵ Vidare har samtal förts med samtliga rektorer för statliga universitet och högskolor, med två undantag, samt med rektor för Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm. Därtill har utredningen genomfört interjuver med sammanlagt cirka 120 personer med olika ledningsfunktioner vid 19 olika universitet och högskolor.⁶ Utredningen har även haft möten med fem grupper av lärare/forskare. Sammanlagt ingick 36 lärare/forskare i dessa grupper. Urvalet är gjort med bistånd av SULF, Vetenskapsrådet och Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. Vid Chalmers

⁴ Se bl.a. propositionerna Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (1992/93:1) och En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (2009/10:149).

⁵ Två större möten genomfördes med sju respektive tio personer. Därtill har utredningen talat enskilt med tre ordförande.

⁶ Utredningen har träffat rektor med ledning, dekaner/motsvarande och prefekter/motsvarande.

tekniska högskola, Göteborgs universitet, Karolinska institutet, Kungliga tekniska högskolan, Lunds universitet och Uppsala universitet har utredningen även intervjuat sammanlagt 15 ledare för större forskningsgrupper av typen stark forskningsmiljö eller EU-projekt.

Med hjälp av SFS har utredningen genomfört ett möte med sju studenter från olika universitet och högskolor i landet.

Utredningen har haft fyra referensgruppsmöten och två expertgruppsmöten. Vidare har ett flertal möten genomförts med olika intressegrupper och liknande.

Syftet med samtliga genomförda möten har varit att diskutera hur ledningsfunktionerna är organiserade, hur de fungerar i praktiken samt i övrigt ta del av synpunkter kring utredningens frågeställningar definierade i utredningsdirektiven.

I enlighet med utredningsdirektivet har utredningen särskilt inhämtat synpunkter från SUHF, SULF och SFS. Utredningen har vid två tillfällen informerat ansvarig statssekreterare vid Utbildningsdepartementet. Vidare har utredningen löpande varit i kontakt med lärosäten och andra berörda myndigheter och organisationer för att inhämta erfarenheter och synpunkter samt för att förankra preliminära förslag. I bilaga 5 återfinns en sammanställning av genomförda möten.⁷

⁷ Utredningen har även genomfört en enkätstudie och en kartläggning över organisations- och beslutsstrukturer vid universitet och högskolor. Vidare har en forskningsöversikt och en internationell jämförelse sammanställts till utredningen. En utförlig metodbeskrivning presenteras i utredningens slutbetänkande.

2 Styrelsens storlek och sammansättning

2.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om styrelser vid statliga universitet och högskolor och om styrelsernas storlek och sammansättning finns i högskolelagen och högskoleförordningen.⁸ Enligt bestämmelserna består i dag en styrelse av ordförande och 14 andra ledamöter. Dessa ledamöter utgörs av rektor, 3 lärare, 3 studenter samt 8 ledamöter som utses av regeringen. De ledamöter utöver ordförande som utses av regeringen benämns nedan externa ledamöter. Regeringen utser i regel en av de externa ledamöterna till ordförande, men även rektor kan utses till ordförande. Företrädare för de anställda har närvarorätt och yttranderätt vid styrelsens sammanträden och utses enligt bestämmelserna i personalföreträdar-förordningen (1987:1101).

För Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet gäller i huvudsak motsvarande regler som för övriga statliga universitet och högskolor. I förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan anges att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vardera ska representeras av en ledamot i styrelsen.

⁸ Med sammansättning avses här fördelningen inom styrelsen av hur många ledamöter som utses av regeringen, lärarna respektive studenterna.

2.2 Bakgrund

Styrelsens storlek och sammansättning har varit föremål för ett stort antal ändringar sedan den första autonomireformen 1993. Då bestod styrelsen av högst 13 ledamöter, inklusive rektor som var ordförande. Styrelsen utökades till högst 15 ledamöter 1995, fortfarande inklusive rektor som ordförande. År 1998 föreskrevs att en extern ledamot skulle vara ordförande. Rektor ingick dock fortfarande i styrelsen. Motiven till de olika förändringarna finns beskrivna i de propositioner som föregått besluten. Övergripande handlar avvägningarna om synen på vilket inflytande det enskilda lärosätet ska ha över vilka som utses i styrelsen, styrelsens beslutsförmåga, allmänintresset och regeringens behov av styrning och kontroll av verksamheten.⁹

År 2007 reglerades att styrelsen skulle bestå av högst 15 ledamöter inklusive ordförande som kunde vara antingen rektor eller en extern ledamot. Lärosätena fick då själva nominera ordförande och externa ledamöter, vilka utnämndes av regeringen. Det var alltså formellt möjligt att åter ha rektor som ordförande och antalet ledamöter behövde inte vara exakt 15. Syftet med förändringen var att avpolitisera styrelserna och lyfta fram universitets och högskolors funktion som självständig kraft i samhällsutvecklingen med innebörden att ge lärosätena ett ökat inflytande över styrelsernas sammansättning (prop. 2006/07:43).

Möjligheten till mindre styrelse har således tidigare funnits, senast under perioden 2007–2010. Styrelsens maximala storlek var då fastställd till 15 ledamöter däribland rektor, 3 lärare och 3 studenter, men lärosätena kunde föreslå ett mindre antal externa ledamöter än 8. Detta medförde att de externa ledamöterna skulle kunna bli i minoritet. Bedömningarna kring styrelsens sammansättning har varierat över tid. Regeringen har bland annat gjort bedömningen att omfördelningar av resurser inte alltid är lätta att göra i organisationer av kollegial karaktär, varför styrelsens och rektors roll och ansvar lyftes fram, varpå man föreslog en extern majoritet i styrelsen (prop. 1996/97:141). Trots detta fick lärosätena 2007 alltså möjligheten att reducera antalet externa ledamöter, vilket dock utnyttjades i mycket begränsad omfattning, och 2012 fast-

⁹ Se bland annat: prop. 1986/87:127, prop. 1992/93:1 och prop. 1996/97:141.

ställdes styrelsens storlek till exakt 15 personer för att åter garantera de externa ledamöternas majoritet (prop. 2011/12:133). Sistnämnda majoritetsförhållande kan emellertid behållas även i en mindre styrelse, om antalet lärare och studenter minskas. Frågan om styrelsens storlek och sammansättning diskuteras vidare nedan.

2.3 Synpunkter på styrelsens storlek och sammansättning

Styrelsens storlek

Det har under utredningens arbete blivit tydligt att många styrelseordförande, men även rektorer, anser att dagens styrelser är för stora. Många anser att styrelser med 15 ledamöter gör det svårt att genomföra effektiva möten där samtliga ledamöter är aktiva. Det antal ledamöter som förespråkas varierar, men motiveringarna till behovet av mindre styrelser är i hög grad desamma. Dessa utgår från att en mindre styrelse skulle skapa bättre förutsättningar för ökad ansvarskänsla bland ledamöterna och mer dynamik i diskussionerna. Argumenten är ofta baserade på jämförelser med erfarenheter från arbete i andra typer av styrelser.

Vidare har det för utredningen beskrivits hur det inom styrelser i vissa fall inrättas arbetsgrupper och utskott för hantering av olika frågor. Skälen till inrättande av sådana grupper kan vara olika och välmotiverade, men när det anses nödvändigt att åstadkomma en mindre och mer effektiv grupp för hantering av styrelsefrågor anser utredningen att det finns anledning att ifrågasätta om styrelsens totala storlek verkligen är ändamålsenlig.

Vid sammanträden i universitets och högskolors styrelser deltar vanligen, utöver de ordinarie ledamöterna, ett relativt stort antal andra personer med närvaro- och yttranderätt, såsom suppleanter för lärarna och studenterna, ställföreträdande rektor, förvaltningschef/motsvarande och andra personer med ledningsfunktioner. Vidare närvarar även representanter för personalorganisationerna samt ofta internrevisor och föredragande. Sammanlagt kan det vara

mellan 20–25 personer runt bordet med ett antal övriga närvarande ”längs väggarna”.¹⁰

Även om en stor styrelse ger möjlighet till diskussioner med bred kunskap och många perspektiv kan det var svårt att skapa en bra dynamik i en så pass stor grupp. Bestämmelsen om styrelsens formella storlek om 15 personer förefaller, enligt utredningen, därför onödigt rigid med tanke på hur olika lärosätena är. Flera av de mindre högskolorna är närmast att likna vid storinstitutioner vid ett större universitet. Ingen av de personer som utredningen talat med har efterfrågat större styrelser än i dag. I stället efterfrågas en till lärosätet bättre avpassad storlek på styrelsen.

Utredningens bedömning i frågan

Utredningen anser att det finns anledning att ifrågasätta om det är lämpligt att samtliga statliga universitet och högskolor i Sverige ska ha exakt 15 ledamöter. Styrsystemet bör tillåta en variation motiverad mot bakgrund av de skilda förutsättningar som universitet och högskolor i Sverige verkar utifrån. Utredningen anser därför att lärosätena ska kunna föreslå en förändring av respektive styrelses storlek och att möjligheten till mindre styrelser än dagens ska finnas.

Utredningen anser att en lämplig variation i regleringen tillåter styrelser med 7 till 15 ledamöter. Primärt ska bedömningen om styrelsens storlek utgå från respektive lärosätes behov.

Styrelsens sammansättning

Högskoleförordningens nuvarande specificering av styrelsens sammansättning innebär att de externa ledamöterna är i majoritet. Som noterats ovan är denna förutsättning baserad på antagandet att en sådan majoritet är nödvändig för att styrelsen ska kunna fatta beslut om nödvändiga prioriteringar och ge utrymme för ett inflytande från det omgivande samhället. Enligt utredningens

¹⁰ Utredningen vill påpeka att det ytterst är styrelsen och ordförande som avgör hur många suppleanter och övriga närvarande som ska få delta vid sammanträdena, vilket några av de styrelseordförande utredningen talat med inte tycks ha helt klart för sig.

erfarenheter är det dock tveksamt om majoritetsförhållandet fungerar på detta sätt i praktiken. De allra flesta styrelsebeslut fattas utan omröstning, och enligt vad utredningen fått kunskap om är det mycket sällsynt, om det någonsin inträffat, att de externa ledamöterna genomdrivit ett beslut med reservation från samtliga interna ledamöter (dvs. rektor, lärare och studenter). Det viktiga är således att externa ledamöter ingår i styrelsen, inte det exakta antalet eller att de alltid är i majoritet.

Utredningens bedömning i frågan

Lärosätena är mycket olika till sin karaktär. Dagens system med en fast mall för styrelsens sammansättning vid varje universitet och högskola bygger, enligt utredningens mening, på en alltför likformig styrning. En sådan styrning är alltför rigid och riskerar att bli ineffektiv då den begränsar möjligheterna till en variation, vilken vore motiverad mot bakgrund av universitets och högskolors skilda förutsättningar och behov. Det kan finnas goda skäl för en styrelse med en annan fördelning av externa ledamöter, lärare och studenter än de 8, 3, 3 som nu exakt fastlagts i högskoleförordningen.

Det centrala ska vara att styrelsen är sammansatt på ett medvetet sätt utifrån en kompetensprofil som både lärosätet och regeringen har inflytande över. Lärosätets styrelse bör därför kunna föreslå en ny sammansättning där antalet externa ledamöter, lärare och studenter specificeras. Sammansättningen ska naturligtvis motiveras, i synnerhet om den innebär att de externa ledamöterna inte längre är i majoritet. Vägledande bör vara vilka slags kompetenser som behövs i styrelsen och vilken sammansättning av styrelsen som kan anses lämplig för dess arbete. Utredningen väljer att inte lämna bedömningar om vilka specifika kompetenser som bör ingå i kompetensprofilen för styrelsen. Frågan bör avgöras i det enskilda fallet, utifrån lärosätets bedömning om verksamhetens behov.

Styrelsen som en helhet med ett gemensamt ansvar

De interna ledamöterna i styrelsen består förutom rektor av lärare och studenter. I såväl högskolelagen som högskoleförordningen står att lärare och studenter har rätt att vara "representerade" i styrelsen. Utredningen anser att formuleringen är olycklig eftersom den ger intrycket av att dessa ledamöters ansvar är begränsat till att representera och bevaka lärarnas respektive studenternas särskilda intressen och att de därmed inte skulle ha ansvar för lärosätets hela verksamhet. Denna uppfattning har också fått stöd i flera av de samtal utredningen fört med rektorer och styrelseordförande som i vissa fall upplever att styrelsens ledamöter anser sig representera olika intressen; lärarintresset, studentintresset respektive det allmänna intresset, vilket ibland tolkas som det regionala intresset.

Enligt 2 kap. 7 § högskoleförordningen ska de ledamöter som utses av regeringen vara "personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag", en kravspecifikation som måste anses applicera även på de ledamöter som utses av lärarna och studenterna. Även om styrelsens ledamöter, externa såväl som interna, naturligtvis bidrar med olika kompetens och erfarenhet kan utredningen inte se att det finns något skäl för att olika ledamöter ska representera olika intressen. De har alla samma gemensamma ansvar och uppgifter enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen. Beteckningarna externa och interna ledamöter beskriver endast var ledamöterna har sin dagliga gärning och innebär inte någon skillnad i ansvar och uppgifter i styrelsen.¹¹ Vidare framgår av den inom Regeringskansliet upprättade skrivelsen Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser (2008) att styrelseledamöter måste stå obundna av olika partsintressen och i sin ledamotsroll uteslutande företräda regeringen och myndigheten.

¹¹ I sammanhanget bör också nämnas att de företrädare för de anställda som utses enligt bestämmelserna i personalföreträdarförordningen, och som har närvaro- och yttranderätt vid styrelsesammanträdena, särskilt har funktionen att utgöra de anställdas, dvs. även lärarnas, representanter då styrelsen sammanträder.

Utredningens bedömning i frågan

Eftersom högskoleförfattningarna särskilt benämner ledamöter som utses av lärarna respektive och studenterna, till skillnad från de som utses av regeringen, som "representanter" i styrelsen föreslår utredningen här en författningsändring i frågan. I högskoleförordningen benämns de externa ledamöterna som "ledamöter som utses av regeringen". För att öka tydligheten om styrelsens helhetsansvar och minska risken för misstolkningar kring representation och olika särintressen i styrelsen, anser utredningen att lärarna och studenterna ska omskrivas på motsvarande sätt som de externa ledamöterna i författningarna, dvs. ledamöter som utses av lärarna respektive studenterna. Ingen av ledamöterna i styrelsen ska således benämnas representanter.

Samma resonemang kan appliceras på styrelsen för Försvarshögskolan i Stockholm. Enligt gällande bestämmelse för Försvarshögskolan ska Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap representeras av var sin ledamot i högskolans styrelse. Utredningen anser att lydelsen i förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan ska ändras till att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd utser varsin ledamot i styrelsen.

2.4 Sammantagen bedömning och förslag om styrelsens storlek och sammansättning

I detta avsnitt lämnas utredningens sammantagna bedömning och förslag gällande styrelsens storlek och sammansättning. Som ovan nämnts har utredningen, i enlighet med utredningsdirektiven, samrätt förslagen med SUHF, SULF och SFS. Utredningens förslag gällande styrelsens storlek och sammansättning stöds av SUHF, SULF och SFS; SFS:s stöd lämnas med förbehållet att vid en eventuell ändring av styrelsen ska ledamöterna utsedda av studenterna respektive lärarna vardera utgöra minst en femtedel av hela styrelsen.

Ökad möjlighet till variation

Utifrån ovan givna resonemang anser utredningen att det ska finnas möjlighet till en variation i storlek och sammansättning av universitets och högskolors styrelser. Några möjliga alternativ till dagens stora styrelser är 11 ledamöter varav 2 lärare och 2 studenter eller 3 lärare och 3 studenter, eller 9 ledamöter varav 2 lärare och 2 studenter. Det finns naturligtvis många andra möjliga kombinationer. Poängen är att styrelsens storlek och sammansättning inte ska vara reglerad till exakt densamma för alla lärosäten utan utgå från en bedömning om respektive lärosätes behov. Det viktiga är att styrelsen får en kompetensprofil som är lämplig för det enskilda lärosätet, vilken också utgår från ett beaktande av regeringens bedömning av frågan.

Utredningen föreslår därför en författningsändring med innebörden att styrelsen ska omfatta 7 till 15 ledamöter inklusive ordförande. Det ska vara möjligt för lärosätets styrelse att föreslå en förändrad storlek och sammansättning av styrelsen inför en ny mandatperiod för de externa ledamöterna. Ett sådant förslag ska lämnas av styrelsen och inte rektor, eftersom frågan är av den arten att den bör behandlas av styrelsen.

Utredningen föreslår inga förändringar vad gäller rektors deltagande i styrelsen. Inga förändringar föreslås heller vad gäller företrädare för de anställda som enligt högskoleförfattningarna har närvaro- och yttranderätt i styrelsen.

Omformuleringar i högskoleförfattningarna

Utredningen föreslår vidare att formuleringar om lärarnas och studenternas representation i styrelsen ska tas bort. Syftet är att tydliggöra alla ledamöters ansvar för helheten och minska risken för misstolkningar kring representation och särintressen.

Utredningen bedömer inte att de förändringar som föreslås gällande studenternas rätt att utses ledamöter i styrelsen, i stället för att representeras, föranleder några förändringar i de bestämmelser som i övrigt reglerar studenternas representation. Bestämmelserna i högskolelagen och högskoleförordningen om studenternas rätt till representation vid beredning och beslutsfattande avser frågor som särskilt har betydelse för utbildningen eller

studenternas situation (2 kap. 7 § HL och 2 kap. 14 § HF). Dessa bestämmelser reglerar således studenternas rätt till representation i de interna berednings- och beslutsorganen i frågor som särskilt rör studenterna. I dessa avseenden är det därför helt rimligt att studenterna benämns som representanter. Av den anledningen ser utredningen inte att det krävs några förändringar av dessa bestämmelser.

Det reglerade antalet externa ledamöter, lärare och studenter i styrelsen

För att möjliggöra en minskning av antalet styrelseledamöter krävs att det i dag reglerade antalet ledamöter som utses av lärarna, studenterna respektive regeringen ändras. Till utredningen har dock starka invändningar framförts mot styrelser med endast en lärare och en student. Dessa individer skulle då bli ensamma i sin kategori inom styrelsen. Det kan vara svårt för en ensam lärare att bidra med tillräcklig kunskap om lärosätet som helhet. Det kan vara svårt för en ensam student att göra sin röst hörd i styrelsen. Utredningen föreslår därför att lärarna och studenterna ska ha rätt att utse minst 2 ledamöter vardera i styrelsen. Utredningen vill samtidigt understryka att syftet med att ändra antalet ledamöter som utses av lärare respektive studenter är att öppna för möjligheten till mindre styrelser. Förslaget ska inte tolkas som en åtgärd för att minska dessa gruppers relativa inflytande i styrelsen. Det bör därför nämnas att utredningen anser att de universitet och högskolor som väljer att behålla nuvarande styrelsestorlek inte ska minska antalet interna ledamöter. Att införa en författningsreglering om att *minst* en femtedel av ledamöterna ska utses av lärarna respektive studenterna skulle utesluta möjligheten till styrelser med exempelvis 11 ledamöter med extern majoritet, eftersom andelen studenter respektive lärare i styrelsen då skulle utgöra 18 procent var, i stället för 20 procent. En reglering om minst en femtedel riskerar följaktligen att förhindra vissa ändamålsenliga styrelsekonstellationer och blir därmed alltför rigid. Utredningens bedömning är att sådana marginella förskjutningar i proportionaliteten inte på ett väsentligt sätt ändrar studenternas eller lärarnas reella inflytande i styrelsearbetet.

De externa ledamöterna har sin bakgrund i olika delar av samhället som har relevans för, och kan bidra med nödvändiga perspek-

tiv på, lärosätets verksamhet. En stor majoritet av de rektorer som utredningen har intervjuat anser också att de externa ledamöterna är mycket betydelsefulla för styrelsens arbete. Utredningen föreslår därför att det regleras att regeringen ska utse minst 2 ledamöter i styrelsen, vilket motsvarar regleringen om antalet ledamöter som ska utses av lärarna respektive studenterna. Eftersom rektor ingår i styrelsen följer att minsta möjliga styrelse ska bestå av 7 ledamöter.¹²

Beslut av regeringen

Beslut i frågan om antalet externa ledamöter, lärare och studenter i varje enskild styrelse ska, enligt utredningens förslag, fattas av regeringen efter förslag från respektive lärosäte. Detta beslut kan med fördel fattas samtidigt som regeringen tillsätter nomineringsgrupp för förslag av externa ledamöter (vilket behandlas i nästa kapitel).¹³ Vid beslut om storlek och sammansättning krävs att regeringen gör en sammantagen bedömning gällande det specifika lärosätet. Samtidigt läggs ett tydligt ansvar på lärosätets styrelse att beskriva relevanta förutsättningar och förhållanden samt att utifrån dessa motivera den storlek och sammansättning av styrelsen som föreslås.

En invändning kan vara att det är svårt för regeringen att bedöma huruvida respektive styrelses motivering till förändrad storlek och sammansättning av styrelsen är befogad. De flesta tänkbara förändringar innebär emellertid inga stora skillnader i proportionerna mellan ledamöter utsedda av regeringen, lärarna och studenterna jämfört dagens sammansättning, och de bör därför vara tämligen okontroversiella. Enligt utredningens bedömning är det i huvudsak förslag till sammansättningar där antalet interna ledamöter överstiger antalet externa ledamöter som innebär en större förändring, och som därmed kräver en särskilt ingående bedömning av regeringen.

¹² Dessa minimisiffror, 2 studenter+2 lärare+2 externa+1 rektor = 7 innebär att 7 ledamöter är en möjlig nedre gräns. Utredningens bedömning är dock att de flesta lärosäten kommer föreslå styrelser med 9–15 ledamöter.

¹³ Enligt utredningens förslag finns en teoretisk möjlighet för ett lärosäte att lämna in förslag om förändrad storlek och sammansättning under pågående mandatperiod. Utredningens bedömning är dock att förslag till ändringar under pågående mandatperiod endast kommer lämnas in undantagsfall. I regel kommer lärosätena lämna förslagen inför en ny mandatperiod för de externa ledamöterna.

Om ett universitet eller en högskola föreslår en specifik storlek och sammansättning för sin framtida styrelse har lärosätet ett ansvar att presentera en god argumentation för detta. I förslaget ska argument tydligt framgå som regeringen kan ta ställning till. Frågans eventuella komplicerade karaktär ska dock inte innebära att regeringen bortser från det övergripande syftet med ett styrsystem där varje myndighet ges bästa möjliga förutsättningar att förverkliga politikens mål. För att verksamheten ska styras och bedrivas effektivt och på bästa möjliga sätt, behövs möjligheten till variation i styrelsens storlek och sammansättning.

Förslag

Styrelsens storlek och sammansättning – utredningen föreslår:

- att styrelsen ska omfatta 7 till 15 ledamöter inklusive ordföranden och rektor
- att formuleringarna i högskoleförfattningarna om att lärarna och studenterna har rätt att vara representerade i styrelsen ersätts med formuleringar om att lärarna och studenterna har rätt att utse ledamöter i styrelsen (motsvarande omskrivningar föreslås vad gäller ledamöter som utses av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i Försvarshögskolans styrelse)
- att studenterna och lärarna har rätt att utse minst 2 ledamöter vardera
- att styrelsen ska ha minst 2 externa ledamöter utsedda av regeringen
- att lärosätets styrelse ska föreslå sammansättning och storlek av styrelsen inför en ny mandatperiod för de externa ledamöterna
- att regeringen, utifrån ovan angivna bestämmelser, beslutar om storlek och sammansättning av styrelsen för respektive lärosäte.

3 Förfarande inför regeringens utseende av styrelsens ordförande och övriga ledamöter

3.1 Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i högskoleförordningen ska ordförande och övriga externa ledamöter i styrelsen som utses av regeringen, utses efter förslag från en nomineringsgrupp som består av en person som utses av regeringen och som har god kännedom om den aktuella högskolans verksamhet, landshövdingen i det län där högskolan har sin huvudsakliga verksamhet, eller landshövdingens ställföreträdare, och en representant för studenterna vid högskolan (2 kap. 7 b § HF). Förfarandet gäller för samtliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

Bakgrund

Då externa ledamöter, utsedda av regeringen, introducerades i styrelserna var det Regeringskansliet som, efter visst och varierande samråd med lärosätet, tog fram förslag på ledamöter inför regeringens utnämning av styrelserna. År 2007 ändrades nomineringsförfarandet så att lärosätet fick i uppdrag att nominera styrelseordförande och externa ledamöter, efter samråd med externa och interna intressenter. Regeringens motivering till denna ordning var synen på universitet och högskolor som en självständig kraft i samhället, och att den politiska styrningen av dem borde minskas, varför lärosätena själva borde få föreslå styrelsens sammansättning (prop. 2006/07:43).

Förfarandet som infördes 2007 fick dock mycket kritik eftersom rektor i praktiken fick ett avgörande inflytande över vilka som nominerades till styrelsen samtidigt som en av styrelsens viktigaste uppgifter är att föreslå rektor, inte enbart ny rektor utan även sittande rektor, för omförordnande. Förfarandet ledde till att ett olämpligt beroendeförhållande uppstod mellan rektor och styrelse. Av den anledningen ändrades regelverket återigen 2012 till i dag gällande förfarande med nomineringsgrupp ledd av landshövdingen (prop. 2011/12:133).

3.2 Synpunkter på gällande nomineringsförfarande

Landshövdingens roll i nomineringsgruppen

Bakgrunden till att landshövdingen utsågs att leda nomineringsgruppen var bedömningen om behovet av en person med kunskap om den omgivning som respektive lärosäte verkar i. Vidare företräder landshövdingen ett övergripande statligt intresse (prop. 2011/12:133).

Förfarandet med landshövdingeledda nomineringsgrupper har dock blivit starkt kritiserat, både före och efter införandet. I remissvaren på den departementspromemoria (U2011/5414/UH) där modellen presenterades 2011 avstyrktes förslaget av en stor majoritet av de tillfrågade lärosätena och andra myndigheter, till exempel dåvarande Högskoleverket. Under utredningens arbete har det blivit tydligt att ett flertal rektorer och styrelseordförande anser att landshövdingarna i regel inte är tillräckligt insatta i högskolesektorns frågor för att framgångsrikt leda nomineringsgruppen. För lärosäten utanför storstadsområdena uttrycks farhågan att nomineringsgrupperna ledda av landshövdingen ska anlägga ett alltför regionalt perspektiv på nomineringen av styrelseledamöter. I Stockholm finns det särskilda problemet att landshövdingen har hela tio lärosäten att hantera, landshövdingen får dessutom inte delegera uppdraget i nomineringsgruppen till annan än sin ställföreträdare.

Studenternas roll i nomineringsgruppen

Studenternas representation i nomineringsgruppen är liksom landshövdingens föremål för omfattande kritik. När modellen presenterades i ovan nämnda departementspromemoria och påföljande proposition (prop. 2011/12:133) var tanken att nomineringsgruppen skulle bestå av två personer, landshövdingen som skulle representera samhället i stort och ytterligare en med lärosätet förtrogen person, dock inte någon styrelseledamot eller ledningsperson vid lärosätet.¹⁴ Innan förfarandet beslutades av riksdagen framfördes emellertid vid utskottsbehandlingen krav på att studenterna skulle ha en representant i nomineringsgruppen, vilket också infördes i högskoleförordningen. Utbildningsutskottets betänkande (bet. 2011/12: UbU22) saknar utförlig motivering till denna förändring. Framför allt saknas ett resonemang om varför studenterna och inte lärarna ska vara representerade i nomineringsgruppen och varför studenterna ska ha inflytande över nomineringen av externa ledamöter samtidigt som de har rätt att utse ledamöter i styrelsen. Utredningen kan inte dra någon annan slutsats än att dessa viktiga omständigheter förbisetts av Utbildningsutskottet.

Många av de personer som utredningen talat med vittnar om att studenten i praktiken haft mycket litet inflytande i nomineringsgruppen, han eller hon har helt enkelt inte haft den personkännedom och kunskap som behövs för att kunna bidra till arbetet med att söka kandidater. En viktigare invändning mot studentens närvaro i nomineringsgruppen är emellertid att det är orimligt att studenterna ska kunna påverka utseendet av styrelseordförande och externa ledamöter, kanske till och med blockera vissa kandidater, samtidigt som 1) lärarna och övriga anställda nekas en sådan representant och 2) studenterna har rätt att utse ledamöter i styrelsen i särskild ordning. Utredningen anser därför att studenterna inte längre ska vara representerade i nomineringsgruppen.

¹⁴ I regel har en tidigare rektor eller styrelseordförande utsetts till denna funktion i nomineringsgruppen.

Lärarnas roll i nomineringsgruppen

Utredningen har övervägt alternativet att även lärarna utser en representant i nomineringsgruppen, men här finns samma invändning; lärarna har också rätt att utse ledamöter i styrelsen. Om regeringen anser att studenterna, trots ovan redovisade invändningar, ändå fortsatt ska vara representerade i nomineringsgruppen, kan lärarna resa ett mycket berättigat krav att på samma sätt få vara representerade i nomineringsgruppen. I sammanhanget kan nämnas att Autonomiutredningen i sitt betänkande Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) föreslog att lärarna, mera precist det kollegiala beslutsorgan som skulle finnas vid varje självständigt lärosäte, skulle tillsätta hela nomineringsgruppen (kallad valberedningen) för de externa ledamöterna. Förslaget har tagits upp vid några av utredningens intervjuer. En sådan ordning är dock inte förenlig med tilläggsdirektivens instruktion om att nomineringsproceduren ska beakta såväl regeringens som lärosätets inflytande utan att det senare blir avgörande.

Utredningens bedömning i frågan

Sammanfattningsvis föreslår Ledningsutredningen, av ovanstående anledningar, att landshövdingarnas reglerade deltagande i nomineringsgruppen stryks i högskoleförordningen. Det hindrar naturligtvis inte att landshövdingen kan utses till nomineringsgruppen i enskilda fall. Enligt flera rektorer har många landshövdingar gjort ett gediget arbete i nomineringsgrupperna. Vidare föreslår utredningen att studenternas reglerade deltagande i nomineringsgrupperna stryks i högskoleförordningen samt att varken studenter eller lärare ska vara representerade i nomineringsgruppen för externa ledamöter eftersom de har rätt att utse interna ledamöter i styrelsen.¹⁵

¹⁵ Den föreslagna förändringen gällande studenternas representation i nomineringsgruppen kräver en följdändring i 7 § första stycket i Studentkårsförordningen (2009:769). Förslag till ändring i studentkårsförordningen redovisas inte i denna promemoria.

3.3 Utredningens avvägningar om förfarandet

Bedömning av alternativa modeller

Enligt utredningens tilläggsdirektiv ska delrapporten analysera olika alternativ för hur förslag till ordförande och externa ledamöter i styrelsen ska tas fram. Utredningen ska beakta såväl regeringens som lärosätenas intresse av inflytande över kompetensprofilen i styrelsen. Vidare ska utredningen förordna ett alternativ vilket dels ska vara effektivt och tydligt, dels inte innebära att lärosätet eller lärosätets styrelse får ett avgörande inflytande över vilka personer som föreslås. I detta avsnitt diskuteras olika alternativa modeller. I slutet av delrapporten återfinns en översikt över möjliga modeller för nominering av ordförande och externa ledamöter i styrelser för universitet och högskolor.

Sedan det i föregående avsnitt konstaterats att det finns starka invändningar mot sammansättningen av nuvarande nomineringsgrupp behöver andra alternativ övervägas. Flera aspekter behöver kommenteras: om det ska finnas en nomineringsgrupp överhuvudtaget, om det ska vara en nationell eller regional grupp eller en grupp för varje lärosäte, vem eller vilka som ska föreslå och utse personerna i nomineringsgrupperna, hur många personer som ska ingå och om dessa ska ha några särskilda uppgifter eller kvalifikationer. Vidare finns det anledning att kommentera nomineringsgruppens uppdrag och arbete.

Hantering inom Regeringskansliet

Någon enstaka rektor och styrelseordförande har i intervjuer föreslagit att nomineringsgruppen avskaffas och att förslag på styrelseordförande och externa ledamöter tas fram av Regeringskansliet. Det skulle innebära en återgång till en nationell samordning av frågan liknande den ordning som gällde före 2007. En stor majoritet av rektorerna och styrelseordförandena har dock avstyrkt en sådan modell. Erfarenheten från Regeringskansliet är också att det är svårt att på ett bra sätt samtidigt ta fram ett stort antal kandida-

ter.¹⁶ Ett förslag som framförts för att komma tillrätta med just detta problem är att ändra på mandatperioderna för lärosätena så att de inte sammanfaller utan blir olika, till exempel så att varje halvårsskifte förnyas styrelserna för ett eller ett par lärosäten. Bemanningen av styrelserna skulle då vara ett ständigt pågående arbete inom Regeringskansliet. Övergången till ett sådant system förefaller dock komplicerad och alltför utdragen. Vidare kvarstår tveksamheter kring hur en hantering inom Regeringskansliet skulle tillgodose det behov av kunskaper om förhållanden och lämpliga personer för det särskilda lärosätet som krävs för en ändamålsenlig styrelse.

Ytterligare ett argument mot en återgång till den tidigare ordningen där Regeringskansliet tar fram förslag till ledamöter, är att det är svårt att beakta alla enskilda lärosätets inflytande över styrelsens kompetensprofil och sammansättning. En ordning där Regeringskansliet direkt tar fram alla styrelseledamöter innebär också en risk för en alltför politiserad styrning av lärosätena vilket undergräver deras ställning som en självständig kraft i samhället.

Nationell nomineringsgrupp

En stor majoritet intervjuade rektorer och styrelseordförande förordar att det ska finnas nomineringsgrupper för att ta fram förslag till externa styrelseledamöter, men åsikterna om hur de ska vara sammansatta och utses varierar. Frågan är om det ska finnas en nationell grupp för att nominera de externa ledamöterna i alla lärosäten, eller om det ska finnas en särskild grupp för varje lärosäte. Det har dessutom föreslagits att en nationell grupp skulle nominera externa ledamöter för universiteten; högskolornas externa ledamöter skulle då nomineras av regionala grupper.¹⁷

Vad gäller en nationell nomineringsgrupp för alla lärosäten eller för alla universitet kan liknande invändningar framföras som ovan restes mot en återgång av en hantering inom Regeringskansliet. Det finns en risk för att en nationell nomineringsgrupp inte fullt ut kan

¹⁶ Denna problematik beskrivs i departementspromemorian Ett förändrat nomineringsförfarande för vissa ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor (U2011/5414/UH).

¹⁷ De olika alternativen diskuterades även i ovan nämnda departementspromemoria U2011/5414/UH.

beakta varje universitets och högskolas specifika behov av kompetens i styrelsen. Ett sådant förfarande är enligt utredningen inte heller i linje med bevarandet av universitets och högskolors autonomi. I likhet med en stor majoritet av de lärosäten och övriga myndigheter som yttrade sig över förslagen till dagens bestämmelser, föreslår utredningen sålunda inte en nationell grupp.¹⁸

Utredningens bedömning i frågan

Alternativet till en nationell nomineringsgrupp behöver inte vara en nomineringsgrupp för varje lärosäte. Det skulle kunna inrättas ett begränsat antal nomineringsgrupper, var och en med ansvar för en grupp av lärosäten. Sådana grupper av lärosäten skulle till exempel kunna vara de tre universiteten i Stockholm, de konstnärliga högskolorna, högskolorna i Västra Götalandsregionen, och andra konstellationer baserade på geografiska eller funktionella likheter mellan lärosätena. Det finns dock en betydande risk för bristande inflytande från det enskilda lärosätet om inte varje sådan grupp omfattar en med varje berört lärosäte förtrogen person. Nomineringsgrupperna blir å andra sidan stora och svårarbetade, och därmed också ineffektiva, om de ska innehålla ett antal ledamöter som har till uppgift att bevaka sitt eget lärosätes intressen.

Av dessa anledningar föreslår utredningen i stället att det ska finnas en nomineringsgrupp för varje lärosäte. Det finns 31 statliga lärosäten och det blir därmed enligt förslaget 31 nomineringsgrupper. Det bör dock påpekas att enskilda personer mycket väl skulle kunna delta i flera grupper för lärosäten från en och samma geografiska region eller med samma typ av verksamhet.

Tillsättning av nomineringsgrupper

Nästa fråga är hur nomineringsgrupperna för varje lärosäte ska tillsättas. Som redogjorts för ovan har utredningen haft som utgångspunkt att skapa ett nomineringsförfarande som tillåter variation i styrningen och utgår från varje universitets och hög-

¹⁸ Remissinstansernas yttranden finns sammanställda i departementsskrivelse 2012-03-29, U2011/5414/UH.

skolas specifika behov. Motivet till denna utgångspunkt är strävan efter att åstadkomma en styrelse som har relevant kompetens utifrån lärosätets behov och som har förmåga att fatta komplicerade beslut.

Frågan om avgörande inflytande

I remissvaren inför införandet av i dag gällande nomineringsförfarande förordade en mycket stor majoritet av lärosätena, understödda av bland annat dåvarande Högskoleverket, att lärosätet självt skulle utse nomineringsgrupp, på samma sätt som till exempel stiftelsestyrelser utser valberedning till ny styrelse.¹⁹ Med utvecklingen av lärosätenas autonomi kunde det också vara naturligt att låta lärosätena själva tillsätta nomineringsgruppen, lämpligen med den begränsningen att gruppen inte får bemannas med någon styrelseledamot eller person som har sin dagliga verksamhet vid lärosätet. Ytterligare ett argument för att låta lärosätet tillsätta nomineringsgruppen är att det på säkraste sätt garanterar att gruppen kommer att ha ett fungerande samråd med lärosätet och en god kunskap om vilka kompetenser som behövs i styrelsen. Detta förfarande ligger till stor del i linje med utredningens initiala utgångspunkter och har därför länge övervägts. Av utredningens tilläggsdirektiv framgår dock att nomineringsförfarandet inte får innebära att lärosätet eller lärosätets styrelse får ett avgörande inflytande över vilka personer som föreslås. Detta utesluter således ett förfarande där lärosätets styrelse utser hela eller en majoritet av nomineringsgruppen.

Utredningen behöver därmed gå vidare i bedömningen om vem eller vilka som ska ha det avgörande inflytandet. Det enkla svaret är att det ska vara nomineringsgruppen, men frågan är dock mer subtil. En omständighet i sammanhanget är att lärosätena i praktiken bestämmer vem som ska vara rektor genom det i förordning reglerade hörande- och nomineringsförfarandet inför regeringens anställning av rektor. Processen inför regeringens beslut om anställning av rektor ger i praktiken regeringen mycket liten möjlighet att påverka vem som föreslås anställas som rektor. En

¹⁹ Se remissammanställning i departementsskrivelse U2011/5414/UH.

synpunkt som framförts till utredningen är att lärosätenas makt över rektorstillsättningen bör balanseras genom att regeringen kontrollerar utnämningen av de externa ledamöterna, inte bara formellt utan även i praktiken genom att regeringen tillsätter hela eller delar av nomineringsgruppen. Tilläggsdirektiven förtydligar också att regeringens inflytande över utseendet över styrelseledamöter behöver beaktas. Om regeringen tillsätter hela nomineringsgruppen utan att konsultera lärosätet finns emellertid risk för en alltför långtgående politisk styrning av lärosätena genom utnämningarna av styrelseledamöter. Av dessa anledningar avstyrker utredningen ett alternativ där hela, eller en majoritet av nomineringsgruppen, utses av regeringen utan att lärosätet konsulterats.

Utredningen har övervägt olika alternativ till vilka – utöver regeringen och lärosätets styrelse – som skulle kunna föreslå personer att ingå i nomineringsgruppen. Det skulle kunna vara andra myndigheter eller organisationer inom sektorn, till exempel Universitetskanslersämbetet (UKÄ), de statliga forskningsråden, SUHF, eller andra organisationer i samhället, till exempel landshövdingen, länsstyrelserna eller de vetenskapliga akademierna.

UKÄ är dock tillsynsmyndighet för lärosätena och bör som sådan inte vara inblandad i tillsättningen av styrelserna. Forskningsråden är inriktade på forskning men inte utbildning, och andra myndigheter inom sektorn har inte heller tillräcklig insikt i alla aspekter på lärosätenas verksamhet. SUHF är ett samarbetsorgan för lärosätena själva och skulle i praktiken huvudsakligen fungera som ombud för de enskilda lärosätena. Landshövdingens medverkan har diskuterats ovan, med en begränsad insyn i lärosätenas verksamhet är det är det tveksamt om de ska ha ett stort inflytande över vilka som föreslås till lärosätesstyrelserna. Det är också svårt att se varför de vetenskapliga akademierna, med sin kunskap om sektorn huvudsakligen koncentrerad till de stora forskningsuniversiteten, ska få ett särskilt inflytande över styrelsernas sammansättning.

Utredningens bedömning i frågan

Eftersom skäl inte funnits för att involvera andra än regeringen och styrelsen för berört lärosäte vid tillsättningen av nomineringsgruppen är bedömningen att gruppen ska omfatta två personer som

lämnar ett förslag i samråd. Utredningen anser vidare att regeringen ska utse nomineringsgruppen. En av personerna i gruppen ska utses direkt av regeringen och en efter förslag från respektive lärosätes styrelse.

Den person som föreslås av lärosätet ska bland annat säkra att lärosätets synpunkter på önskade kompetenser och erfarenheter beaktas. Han eller hon ska vara den person som enligt högskoleförordningen i dag ska ha god kännedom om lärosätets verksamhet. Utredningen föreslår att denna person varken får vara styrelseledamot eller ha sin dagliga verksamhet vid lärosätet. Personen ska föreslås av lärosätets styrelse; frågan är av den karaktären att den bör diskuteras i och beslutas av styrelsen snarare än av rektor.

Den person som utses direkt av regeringen ska ha god kännedom om statlig styrning och offentlig förvaltning. Regeringen ska ha stort förtroende för personens kompetens och förmåga att anlägga ett helhetsperspektiv i nomineringsarbetet, utifrån främst nationella men även regionala avvägningar. Genom regeringens utnämmande av personen tillgodoses regeringens inflytande över nomineringsprocessen.

Det bör samtidigt påpekas att båda personerna i nomineringsgruppen ska ta hänsyn till både lärosätets och regeringens synpunkter, vilket är en förutsättning då förslaget ska lämnas i samråd. Nomineringsgruppen har full frihet att anlita och konsultera vem de vill i sitt arbete.

Stärkt samråd med lärosätet

Enligt 2 kap. 7 a § högskoleförordningen ska nomineringsgruppens förslag föregås av ett samråd ”inom och utom högskolan”. SUHF sammanställde 2013 rapporten Uppföljning av utseende av ledamöter i lärosätenas styrelser (Förbunds församlingen 2013-10-23, dnr 13/069). Uppföljningen är en genomgång av i dag gällande förfarande med en nomineringsgrupp ledd av landshövdingen. Rapporten visar att nomineringsgrupperna samrått med lärosätena i mycket varierande utsträckning. I vissa fall har rektor haft ett stort inflytande och även själv fått föreslå namn på externa styrelseledamöter och ordförande, förslag som sedan gått igenom. I andra fall har rektor fått veta att han eller hon inte har något att säga till om i

frågan – i dessa fall har nomineringsgruppen uppenbarligen inte följt förordningens instruktion om samråd med lärosätena. En tredjedel av rektorerna anser att kommunikationen med nomineringsgruppen varit otillfredsställande. Följden har i ett antal fall blivit att styrelsens sammansättning inte kommit att omfatta den kompetens och kunskap som lärosätet önskat. Samtidigt bör noteras att styrelsens sammansättning vid många andra lärosäten enligt rektorer och styrelseordförande blivit bra.

Utredningens bedömning i frågan

Utifrån slutsatserna i SUHF:s sammanställning samt utifrån de synpunkter utredningen själv inhämtat i frågan är bedömningen att uppdraget till nomineringsgrupperna bör förstärkas med ett tydligare krav på samråd med det aktuella lärosätet.

3.4 Förslag till förfarande vid ny mandatperiod för de externa ledamöterna i styrelsen

Nedan beskrivs Ledningsutredningens förslag till tillvägagångssätt i samband med ny mandatperiod för de externa ledamöterna i styrelsen. Förslagen som lämnas stöds av SUHF, SULF och SFS.

Sammantaget tillvägagångssätt

Inför en ny mandatperiod ska lärosätets styrelse inkomma till regeringen med förslag till:

1. storlek och sammansättning av den nya styrelsen,
2. kompetensprofil i den nya styrelsen och
3. en person som ska ingå i nomineringsgruppen.

Regeringen beslutar därefter om:

1. styrelsens storlek och sammansättning,
2. tillsättning av nomineringsgruppen bestående två personer,

3. uppdrag till nomineringsgruppen, innefattande styrelsens kompetensprofil som fastställts med beaktande av inlämnat förslag från det aktuella lärosätets styrelse.

Ledamöter som utses av lärare respektive studenter utses på samma sätt som i dag.

Nomineringsgruppens arbete

Nomineringsgruppen föreslår ordförande och externa ledamöter till lärosätets styrelse. Nomineringsgruppens förslag ska tas fram utifrån uppdraget från regeringen, fastställd kompetensprofil och eventuella andra önskemål som lämnats vid det författningsreglerade samrådet. Nomineringsgruppen ska eftersträva att lämna ett förslag med jämn könsfördelning. Utredningen anser att regeringens ambition om att avpolitisera styrelserna ska kvarstå.

Utredningen har valt att inte göra en bedömning av vilka särskilda kompetenser som bör ingå i kravprofilen för styrelsen. Frågan bör avgöras i de enskilda fallen, utifrån en bedömning av dels regeringen, dels lärosätet om respektive universitets och högskolas behov.

Personerna i nomineringsgruppen ska, liksom i dag, ha ett personligt uppdrag från regeringen att genomföra arbetet med att nominera nya styrelseledamöter att utses av regeringen. Utredningen föreslår att varje lärosäte arvoderar de två personerna i nomineringsgruppen på motsvarande sätt som i dag. Respektive universitet och högskola bör, vid behov, även förse gruppen med adekvat administrativt stöd.

Beslut av regeringen

Regeringen utser, liksom i dag, de externa ledamöterna i styrelsen samt styrelseordförande baserat på nomineringsgruppens förslag.

Det bör här poängteras att även då en särskild nomineringsgrupp används för att lämna förslag inför utseende av externa ledamöter i styrelsen är det regeringens ansvar som beslutande instans att göra den slutliga bedömningen innan en person utses. Inför utseende av en extern ledamot ska regeringen därför göra en

bedömning i fråga om t.ex. jämn könsfördelning, jäv eller jävslignande situationer och intressekonflikter. Om regeringen bedömer att förslaget inte kan följas, ligger det i en nomineringsgrupps uppdrag att lämna ett nytt förslag inför regeringens beslut. Vilka sakliga kriterier som ska tillämpas för att identifiera eventuella jävsförhållanden eller intressekonflikter bedöms från fall till fall beroende på bland annat högskolans inriktning och den verksamhet som den föreslagna personen företräder.²⁰

Förslag

Nominering av styrelseordförande och externa ledamöter – utredningen föreslår:

- att regeringen utser en nomineringsgrupp för varje lärosäte
- att varje nomineringsgrupp ska bestå av två personer; en person utses direkt av regeringen och en person efter förslag från respektive lärosätes styrelse
- att den av styrelsen föreslagna personen till nomineringsgruppen ska ha god kännedom om lärosätets verksamhet men får inte vara styrelseledamot eller ha sin dagliga verksamhet vid lärosätet
- att bestämmelsen om landshövdingens och studentens deltagande i nomineringsgruppen stryks ur högskoleförordningen
- att universitet och högskolor, inför ny mandatperiod för de externa ledamöterna, ska inkomma med ett förslag till kompetensprofil för den nya styrelsen
- att regeringen fastställer kompetensprofil för styrelsen
- att kravet på att nomineringsgruppen ska samråda med lärosätet skärps.

²⁰ För ytterligare resonemang kring dessa frågor se bland annat Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU20.

Tabell 1 **Översikt över möjliga modeller för nominering av ordförande och externa ledamöter i styrelser för universitet och högskolor**

Alternativ	Kommentar
Ingen nomineringsgrupp. Regeringen beslutar om styrelseordförande och externa ledamöter efter beredning i departementet.	Svårt för departementet att mobilisera tillräckligt med resurser och kompetens för att med kvalitet samtidigt ta fram upp till 8 ledamöter i 31 styrelser. Risk för bristande inflytande från varje enskilt lärosäte, vilket ska tillgodoses enligt utredningens tilläggsdirektiv, och risk för alltför långtgående politisk styrning av landets lärosäten.
En nationell nomineringsgrupp för alla lärosäten.	Svårt för en enda grupp att mobilisera tillräckligt med resurser och kompetens för att med kvalitet samtidigt ta fram upp alla kandidater till 31 styrelser. Risk för bristande inflytande från varje enskilt lärosäte.
Ett begränsat antal nomineringsgrupper för grupper av lärosäten från en och samma geografiska region eller med samma typ av verksamhet.	Risk för bristande inflytande från varje enskilt lärosäte om inte varje grupp omfattar en med varje berört lärosäte förtrogen person. Om sådana personer ingår blir dock grupperna stora och svårarbetade, och därmed också ineffektiva.
En nomineringsgrupp för varje lärosäte.	Föreslås av utredningen med påpekandet att den av regeringen direkt utsedda personen (se nedan) kan leda flera grupper för lärosäten från en och samma geografiska region eller med samma typ av verksamhet.
Lärosätet eller lärosätets styrelse utser eller föreslår hela nomineringsgruppen.	Har tidigare förordats av en stor majoritet av lärosätena och övervägts av utredningen men är inte förenligt med utredningens tilläggsdirektiv.
Lärosätet eller lärosätets styrelse utser eller föreslår del av nomineringsgruppen.	Föreslås av utredningen med preciseringen att lärosätets styrelse föreslår en person som ska ha god kännedom om det aktuella lärosätets verksamhet.
Lärarna utser eller föreslår hela eller delar av nomineringsgruppen.	Har tidigare förordats av utredningen Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) men då kopplat till en ny myndighetsform och enligt nuvarande förordning har lärarna rätt att själva utse ledamöter i styrelsen varför de inte bör delta i nomineringen av de externa ledamöterna.
Studenterna utser eller föreslår hela eller delar av nomineringsgruppen.	Enligt nu gällande förordning utser studenterna en ledamot i nomineringsgruppen men då studenterna har rätt att själva utse ledamöter i styrelsen bör de inte delta i nomineringen av de externa ledamöterna.

Alternativ	Kommentar
Andra myndigheter eller organisationer inom sektorn utser eller föreslår hela eller delar av nomineringsgruppen, till exempel UKÄ, de statliga forskningsråden eller SUHF.	Det finns olika invändningar. UKÄ är tillsynsmyndighet för lärosätena och som sådan inte lämplig, forskningsråden är inriktade på forskning men inte utbildning, andra myndigheter inom sektorn har inte heller tillräcklig insikt i alla aspekter på lärosätenas verksamhet, SUHF är ett samarbetsorgan för lärosätena själva.
Andra organisationer i samhället utser eller föreslår hela eller delar av nomineringsgruppen, till exempel landshövdingen, länsstyrelserna, eller de vetenskapliga akademierna.	Dessa organisationer har inte insikt i alla aspekter på lärosätenas verksamhet och utredningen har svårt att se varför någon eller några av dessa organisationer ska få ett särskilt inflytande över styrelsernas sammansättning.
Regeringen utser nomineringsgruppen utan förslag från lärosätet.	Risk för bristande inflytande från lärosätet, vilket ska tillgodoses enligt utredningens tilläggsdirektiv, och risk för alltför långtgående politisk styrning av landets lärosäten.
Regeringen utser nomineringsgruppen delvis efter förslag från lärosätet.	Föreslås av utredningen med nedanstående precisering.
Nomineringsgruppen består av en person.	Knappast förenligt med utredningens tilläggsdirektiv enligt vilket såväl regeringens som lärosätenas inflytande ska beaktas.
Nomineringsgruppen består av flera personer.	Utredningen anser att det är tillräckligt och mest effektivt med två personer enligt nedanstående förslag. De har naturligtvis full frihet att anlita eller konsultera ytterligare personer.
Nomineringsgruppen består av två personer.	Föreslås av utredningen med preciseringen att regeringen utser båda personerna varav en på förslag av lärosätets styrelse, som ska föreslå en person med god kännedom om det aktuella lärosätets verksamhet.

Utredningens referensgrupp

Johan Alvfors, vice ordförande, Sveriges förenade studentkårer

Mats Benner, professor, Lunds universitet

Li Bennich-Björkman, professor, Uppsala universitet

Agneta Bladh, f.d. rektor & f.d. statssekreterare

Börje Ekholm, styrelseordförande, Kungl. Tekniska högskolan

Mats Ericson, ordförande, Sveriges universitetslärarförbund

Pam Fredman, ordförande, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) t.o.m. 2014-12-31 därefter ersatt av Helen Dannetun, ordförande, SUHF fr.o.m. 2015-10-01

Sophia Hober, f.d. dekanus, Kungl. Tekniska högskolan

Sigbritt Karlsson, rektor, Högskolan i Skövde

Tobias Krantz, chef utbildning, forskning och innovation, Svenskt näringsliv & f.d. statsråd

Susanne Kristensson, förvaltningschef, Lunds universitet

Bo Rothstein, professor, Göteborgs universitet

Göran Sandberg, verkställande ledamot, KAW & f.d. rektor

Jens Schollin, rektor, Örebro universitet

Harriet Wallberg, universitetskansler

Sammanställning av genomförda möten

Möten vid universitet och högskolor

Uppsala universitet

Rektor och övrig ledning:

Eva Åkesson, rektor

Anders Malmberg, prorektor

Ann Fust, universitetsdirektör

Dekaner/motsvarande:

Göran Alderborn, Farmaceutiska fakulteten

Kristina Edström, Teknisk-naturvetenskapliga fakulteten

Sverker Gustavsson, Samhällsvetenskapliga fakulteten

Eva Tiensuu Janson, Medicinska fakulteten

Prefekt/akademichef:

Margareta Brattström

Torsten Svensson

Forskningsledare:

Karin Forsblad Nilsson

Claes Levinsson

Lunds universitet

Rektor och övrig ledning:

Per Eriksson, rektor

Eva Wiberg, prorektor

Dekaner/motsvarande:

Fredrik Andersson, Ekonomihögskolan
Ann-Katrin Bäcklund, Samhällsvetenskapliga fakulteten
Gunilla Westergren-Thorsson, Medicinska fakulteten

Prefekt/akademichef:

Knut Deppert
Eva Ekblad
Karin Salomonsson

Forskningsledare:

Jerker Moodysson
Villy Sundström

Göteborgs universitet*Rektor och övrig ledning:*

Pam Fredman, rektor
Jörgen Tholin, universitetsdirektör

Dekaner/motsvarande:

Per Cramér, Handelshögskolan
Margareta Hallberg, Humanistiska fakulteten

Prefekt/akademichef:

Ian Milsom
Fredrika Lagergren Wahlin

Forskningsledare:

Fredrik Bäckhed
Kerstin Johannesson

Umeå universitet*Rektor och övrig ledning:*

Lena Gustafsson, rektor
Caroline Sjöberg, universitetsdirektör

Dekaner/motsvarande:

Diana Berggren, Medicinska fakulteten

Dieter Müller, Samhällsvetenskapliga fakulteten

Prefekt/akademichef:

Lena Eskilsson

Tom Korsman

Linköpings universitet

Rektor och övrig ledning:

Helen Dannetun, rektor

Kent Waltersson, universitetsdirektör

Dekaner/motsvarande:

Karin Mårdsjö Blume, Utbildningsvetenskap

Ulf Nilsson, Tekniska fakulteten

Prefekt/akademichef:

P-O Brehmer

Roger Klinth

Birgitta Öberg

Karolinska institutet

Rektor och övrig ledning:

Anders Hamsten, rektor

Kerstin Tham, prorektor

Per Bengtsson, universitetsdirektör

Dekaner/motsvarande:

Anders Gustafsson, ordf. Styrelsen för forskarutbildning

Hans-Gustaf Ljunggren, ordf. Styrelsen för forskning

Jan-Olov Höög, ordf. Styrelsen för utbildning

Prefekt/akademichef:

Anders Ekbom

Li Felländer-Tsai

Christer Höög

Forskningsledare:

Laura Fratiglioni

Göran K Hansson

Urban Lendahl

Kungl. Tekniska högskolan

Rektor och övrig ledning:

Peter Gudmundson, rektor

Sophia Hober, dekanus

Dekaner/motsvarande:

Jan Wikander, Skolan för industriell teknik och management

Jens Zander, Skolan för informations- och kommunikationsteknik

Stefan Östlund, Skolan för elektro- och systemteknik

Prefekt/akademichef:

Anders Karlström

Sandra Di Rocco

Forskningsledare:

Lars Berglund

Kalle Johansson

Göran Lindbergh

Mathias Uhlén

Luleå tekniska universitet

Rektor och övrig ledning:

Johan Sterte, rektor

Staffan Sarbäck, universitetsdirektör

Dekaner/motsvarande:

Ylva Fältholm, ordf. Tekniska fakultetsnämnden

Cathrine Norberg, ordf. Filosofiska fakultetsnämnden

Prefekt/akademichef:

Jonas Ekman

Elisabet Kassfeldt

Mai Lindström

Örebro universitet*Rektor och övrig ledning:*

Jens Schollin, rektor

Gunilla Lindström, prorektor

*Dekaner/motsvarande:*Anna-Karin Andershed, ordf. Fakultetsnämnden för humaniora
och socialvetenskapÅke Strid, ordf. Fakultetsnämnden för ekonomi, natur- och teknik-
vetenskap*Prefekt/akademichef:*

Ulrika Göransson

Thomas Strandberg

Ulf Tidefelt

Mittuniversitetet*Rektor och övrig ledning:*

Anders Söderholm, rektor

Håkan Stenström, förvaltningschef

Dekaner/motsvarande:

Hans-Erik Nilsson, Fakulteten för natur, teknik och medier

Susanna Öhman, Fakulteten för humanvetenskap

Prefekt/akademichef:

Jonas Harvard

Kerstin Gustafsson

Fredrik Ståhl

Högskolan i Borås*Rektor och övrig ledning:*

Björn Brorström, rektor

Martin Hellström, prorektor

Anders Stenström, controller

Åsa Dryselius, jurist

Dekaner/motsvarande:

Martin G Erikson, ordf. Forsknings- och utbildningsnämnden
Hanna Landin, ordf. Nämnden för konstnärlig forskning och utbildning

Prefekt/akademichef:

Ann-Sofie Axelsson
Tina Carlson Ingdahl
Lotta Englund

Högskolan Dalarna*Rektor och övrig ledning:*

Marita Hilliges, rektor
Marie Klingberg Allvin, prorektor
Bengt Eriksson, förvaltningschef

Dekaner/motsvarande:

Sara Irisdotter Aldenmyr, vice ordf. Utbildnings- och forskningsnämnden
Thomas Sedelius, ordf. Forskarutbildningsnämnden
Jonas Tosteby, chef avdelningen för styrning och kvalitet

Prefekt/akademichef:

Gustav Boklund
Elin Holmsten
Stina Jeffner

Högskolan i Gävle*Rektor och övrig ledning:*

Maj-Britt Johansson, rektor
Camilla Niss, prorektor
Elisabeth Daunelius, förvaltningschef

Prefekt/akademichef:

Nader Ahmadi
Svante Brunåker
Bengt Eriksson

Konstfack

Rektor och övrig ledning:

Maria Lantz, rektor
Ann-Cathrine Andersson, prorektor
Elisabet Nordwall, förvaltningschef

Prefekter/akademichef:

Olof Glemme Konst
Helena Söderberg
Lisa Öhman

Malmö högskola

Rektor och övrig ledning:

Stefan Bengtsson, rektor
Charlotta Tjårdahl, vice ordf. Studentkåren Malmö

Dekaner/motsvarande:

Ingrid Dackert, Fakulteten för kultur och samhälle
Björn Klinge, Odontologiska fakulteten

Prefekter/akademichef:

Anne Harju
Sandra Jönsson
Jan Persson

Mälardalens högskola

Rektor och övrig ledning:

Karin Röding, rektor
Paul Pettersson, prorektor

Dekaner/motsvarande:

Peter Gustafsson, ledamot (prodekan) Fakultetsnämnden
Anne Söderlund, ledamot (prodekan) Fakultetsnämnden

Prefekter/akademichef:

Pia Lindberg
Thomas Wahl

Södertörns högskola*Rektor och övrig ledning:*

Moira von Wright, rektor
Nils Ekedahl, prorektor för utbildning
Hans Andersson, tf förvaltningschef

Dekaner/motsvarande:

Mats Grahn, ordf. Fakultetsnämnden
Anna Maria Jönsson (prefekt)
Martin Wottle (prefekt)

Prefekter/akademichef:

Ann-Sofie Köping
Minna Räsänen

Chalmers tekniska högskola*Rektor och övrig ledning:*

Karin Markides, rektor
Mats Viberg, prorektor
Lars Börjesson, vicerektor styrkeområden
Rolf Almelund, chef gemensamma verksamhetsstödet
Lisskulla Lindström, HR-chef

Prefekter/akademichef:

Ulf Carlsson
Ulf Jarfelt
Urban Nuldén

Styrkeområdesledare:

Anna Dubois
Anders Palmqvist
Anders Ådahl

Forskningsledare:

Jari Kinaret
Greg Morrison

Handelshögskolan i Stockholm

Rektor och övrig ledning:

Lars Strannegård, rektor

Lars Ågren, högskoledirektör

Pär Åhlström, dean degree programs

Prefekter/akademichef:

Richard Friberg

Johnny Lind

Övriga möten

Möten med rektorer

Rektorer som deltog i gruppmöte med utredningen:

Paula Crabtree, Stockholms konstnärliga högskola

Romulo Enmark, Försvarshögskolan

Anders Hederstierna, Blekinge tekniska högskola

Karin Henriksson-Larsén, Gymnastik- och idrottshögskolan

Stephen Hwang, Linnéuniversitetet

Sigbritt Karlsson, Högskolan i Skövde

Kerstin Norén, Högskolan Väst

Sanimir Resic, Högskolan Kristianstad

Cecilia Rydinger Alin, Kungl. Musikhögskolan

Torbjörn von Schantz, Lunds universitet

Utredningen har även haft enskilda möten med följande rektorer:

Åsa Bergenheim, Karlstads universitet

Tommy Löfgren, Röda Korsets högskola

Per Nilsson, Ersta-Sköndal högskola

Astrid Söderbergh Widding, Stockholms universitet.

Möten med styrelseordförande

Styrelseordföranden som deltagit i gruppmöte med utredningen:

Minoo Akhtarzand, Södertörns högskola

Kerstin Calissendorff, Stockholms universitet

Sture Carlsson, Kungl. Musikhögskolan

Dan Brändström, Linnéuniversitetet
Peter Egardt, Försvarshögskolan
Anna Ekström, Linköpings universitet
Björn Eriksson, Gymnastik- och idrottshögskolan
Eva Eriksson, Högskolan Väst
Lennart Evrell, Umeå universitet
Gun-Britt Fransson, Malmö högskola
Lars Leijonborg, Karolinska institutet
Carola Lemne, Uppsala universitet
Peter Samuelsson, Högskolan Dalarna
Hans Sandebring, Örebro universitet
Mats Sjöstrand, Högskolan i Gävle
Karin Starrin, Högskolan i Halmstad
Berit Svedberg, Kungl. Konsthögskolan

Utredningen har även haft enskilda samtal med följande styrelseordförande:

Börje Ekholm, Kungl. Tekniska högskolan
Gunnar Larsson, Karlstads universitet
Cecilia Schelin Seidegård, Göteborgs universitet

Utredaren är själv styrelseordförande för Stockholms konstnärliga högskola.

Möten med lärare/forskare

Lärare och forskare som deltagit i gruppmöten med utredningen:

Per Ahlberg, Uppsala universitet
Shirin Ahlbäck Öberg, Uppsala universitet
Henrik Alfredsson, Kungl. Tekniska högskolan
Leif Andersson, Uppsala universitet
Siv Andersson, Uppsala universitet
Anders Bergh, Umeå universitet
Lars Bergström, Stockholms universitet
Christer Betsholtz, Uppsala universitet
Annika Blekemo, Stockholms universitet
Anna Blom, Lunds universitet
Martina Caretta, Stockholms universitet
Lena Claesson-Welsh, Uppsala universitet
Tobias Ekholm, Uppsala universitet

Anders Ekström, Uppsala universitet
Hans Ellegren, Uppsala universitet
Olle Eriksson, Uppsala universitet
Patrik Ernfors, Karolinska institutet
Fredrik Gustafsson, Linköpings universitet
Anna Götlind, Stockholms universitet
Hans Hertz, Kungl. Tekniska högskolan
Kurt Johansson, Kungl. Tekniska högskolan
Sara Johnsdotter, Malmö högskola
Ulf Jäglid, Chalmers tekniska högskola
Alexandra Krettek, Göteborgs universitet/Högskolan i Skövde
Caroline Liberg, Uppsala universitet
Ingmarie Mellenius, Umeå universitet
Charlott Nyman, Umeå universitet
Anders Persson, Lunds universitet
Per Persson, Lunds universitet
Patrik Rorsman, Göteborgs universitet
Hans Ruin, Södertörns högskola
Michael Svedemar, Malmö högskola
Gunnar von Heijne, Stockholms universitet
Maria Ågren, Uppsala universitet
Karin Åmossa, (SULF) Stockholms universitet
Lisa Öberg, Södertörns högskola

Möte med studenter

Studenter som deltagit i gruppmöte med utredningen:

Johan Alvfors, Sveriges Förenade Studentkårer
André Beinö, Stockholms universitets studentkår
Lisa Knutsen, Karlstad studentkår
Lukas Löfling, Uppsala studentkår
Linn Raninen, Umeå Naturvetar- och Teknologkår
Daniel Svedbjörk, Linnéstudenterna
Johan Wester, Studentkåren för utbildningsvetenskap och
Filosofisk fakultet vid Linköpings universitet

Möten med enskilda personer

Utredningen har haft möten med ett antal enskilda personer för att diskutera särskilda frågor inom utredningens område.

Janne Backlund & Alejandra P. Carrasco, Fackförbundet ST

Mats Bergstrand & Håkan Mogren, Svenskt Näringsliv

Henrik Björck, professor i idé- och lärdomshistoria, Göteborgs universitet

Git Claesson Pipping, förbundsdirektör Sveriges

Universitetslärarförbund

Lars Haikola, särskild utredare, fd universitetskansler

Ursula Hass, utredare, Vinnova

Sten Heckscher, särskild utredare, fd styrelseordförande för

Stockholms universitet

Peter Honeth, fd statssekreterare vid Utbildningsdepartementet

Linnea Jacobsson & Sebastian Persson, Lunds universitets

studentkår

Bjarne Kirsebom, fd statssekreterare vid Utbildningsdepartementet

Tobias Krantz, Svenskt Näringsliv

Frida Lawenius & Bo Seving, Fackförbundet Naturvetarna

Anders Lönn, statssekreterare vid Utbildningsdepartementet

Kennet Rådne, Telia Sonera & Lars Wiigh, IBM

Harriet Wallberg, universitetskansler & Gunilla Jacobsson, senior

rådgivare, Universitetskanslersämbetet

Martin Wikström, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar

och analyser

Större möten

Utredningen har haft ett antal möten med och föredragningar för myndigheter och andra organisationer och grupper. Det handlar om större möten med i de flesta fall 10-50 deltagare. Nedan listas ett urval av sådana möten. Utredningen har dessutom haft två hearings för att informera om arbetet (se kapitel 2).

Universitetskanslersämbetet, personalen

Uppsala universitet, chefsgrupp

Örebro universitet, chefsgrupp

Mittuniversitetet, chefsgrupp

Vetenskapsrådet, ledningsgrupp och forskningspolitisk avdelning

Förvaltningschefer vid medelstora och små högskolor
Förvaltningschefer vid universitet och större högskolor
GD-föreningen
Knut och Alice Wallenbergs stiftelse, styrelsen
Kungl. Ingeniörsvetenskapsakademien, arbetsgrupp för forskning
Kungl. Vetenskaps societeten
Professionsförbundet
Svenskt Näringsliv, FoU-referensgrupp
Sveriges Förenade Studentkårer, kårordföranden
Sveriges Universitets- och Högskoleförbund,
förbunds församlingen
Sveriges Universitets- och Högskoleförbund, HELP-kurs för
vicerektorer och dekaner
Sveriges Universitets- och Högskoleförbund, seminarium i
Almedalen: Tänk om utvärdering blir högskolans främsta uppgift?

Samrådsmöten

Utredningen ska enligt direktiven samråda med Sveriges Förenade Studentkårer, Sveriges Universitetslärarförbund och Sveriges Universitets- och Högskoleförbund. Utredningen har haft ett antal möten med företrädare för dessa organisationer. De har även varit representerade i utredningens referensgrupp (bilaga 4).

Tabell 1 Ledningsorgan som föreslår resursfördelning till institution/motsv.¹

Lärosätena är sorterade efter vilket organ som är förslagställare (för färgkodning se figur 7.1)

Lärosäte	Föreslå resurs institutioner/motsvarande
Högskolan Väst	Högskolestyrelsen fattar beslut om budgetunderlaget för kommande treårsperiod i februari. Budgetunderlaget utgör tillsammans med högskolans strategier utgångspunkt för revidering av högskolans övergripande verksamhetsplan och budgetramar.
	Rektor fattar beslut om resursfördelning efter beredning i rektors ledningsråd. Fördelning av forskningsmedel görs utifrån centralt beslutade principer.
	Nämnden för forskning- och forskarutbildningen yttrar sig innan rektor fattar beslut.
Högskolan i Skövde	rektor
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	rektor
Uppsala universitet	Området för medicin och farmaci: Medicinsk kommitté och Farmaceutisk kommitté bereder frågor om budget. Områdesnämnden för teknik och naturvetenskap: områdesnämndens utbildningsberedning och forskningsberedning bereder beslut om resursfördelning. Området humaniora och samhällsvetenskap: respektive fakultetsnämnd.
Lunds universitet	Varierar mycket mellan fakulteterna. Beredning sker dock ofta i presidium, ledningsråd eller liknande organ i vilket fakultetsledningen ingår. Förslaget läggs ofta formellt av dekan.
Stockholms universitet	Fakulteterna har budgetberedningar som behandlar förslag från institutionerna om önskat takbelopp mm.
Göteborgs universitet	Oftast finns olika typer av beredningsorganisationer kopplade till fakultetsstyrelserna. Sahlgrenska akademien: fakultetsstyrelsens råd för forskningsfrågor, råd för utbildning på forskarnivå och utbildningsråd lämnar förslag inom sina ansvarsområden.
Umeå universitet	Fakultetsnämnderna vid medicinska fakulteten och teknisk-naturvetenskapliga fakulteten har inrättat ett budgetutskott. Fakultetsnämnderna vid medicinska fakulteten har en forskningsstrategisk nämnd och en utbildningsstrategisk nämnd som lämnar förslag om dimensionering inom sina områden.

¹ Eftersom frågan inte finns beskriven i samtliga lärosätens styrdokument innefattar tabellen 24 av de 34 lärosätena.

Lärosäte	Föreslå resurs institutioner/motsvarande
Karolinska institutet	Verksamhetsstyrelserna (Styrelsen för forskning, Styrelsen för forskarutbildning och Styrelsen för utbildning) lämnar förslag inom sina områden till universitetsstyrelsen som beslutar om ramen till verksamhetsstyrelserna vilka sedan beslutar om medel till institutionerna.
Högskolan Kristianstad	Medel för forskning och forskarutbildning föreslås av Forskningsnämnden.
Kungl. Konsthögskolan	Utbildnings- och forskningsnämnden föreslår. Det görs endast små förändringar av statsanslagen.
Mittuniversitetet	Fakultetsnämnden för naturvetenskap, teknik och medier har ett grundutbildningsråd som skapar underlag om strategisk resursfördelning för utbildning på grund- och avancerad nivå.
Högskolan Dalarna	Utbildnings- och forskningsnämnden medverkar vid högskoleövergripande fördelning av medel för forskning och forskarutb. Akademierna lämnar förslag till verksamhetsplan och budget.
Högskolan i Gävle	Beredningsgrupp med rektor, förvaltningschef, akademichefer och 3 repr. från Utbildnings- och Forskningsnämnden. Utbildnings- och forskningsnämnd bereder förslag om forskningsmedel till denna beredningsgrupp.
Örebro universitet	Dekaner föreslår.
Blekinge tekniska högskola	Dekaner föreslår.
Linnéuniversitetet	Dekan, fakultetens rådsorgan samt prefekter
Malmö högskola	Beslut om resursfördelning vid fakulteten för teknik och samhälle tas av dekan på förslag av prefekt/administrativ chef. Rambudget för anslag för forskning och utbildning på forskarnivå vid fakulteten för lärande och samhälle beslutas av dekan efter beredning/rådgivning i ledningsgruppen och i Nämnden för forskning och utbildning på forskarnivå som är ett beredande organ till fakultetsstyrelsen.
Sveriges lantbruksuniversitet	Vid två av fyra fakulteter anges att prefekter lämnar förslag inför resursfördelning.
Stockholms konstnärliga högskola	prefekt/motsv.
Handelshögskolan i Stockholm	prefekt/motsv.
Mälardalens högskola	Biträdande förvaltningschef/ekonomichef samt akademichefer
Södertörns högskola	Beredningsgrupp tar fram förslag.
Chalmers tekniska högskola	Grundutbildningens ledningsgrupp; föreslår intern dimensionering inom takbeloppet. Fördelning av dep.medel sker enligt fastställd fördelningsmodell, vilken revideras löpande.

Tabell 2 Beslutsbefogenheter som rör anställning av lektor²

Tomma celler anger att uppgift saknas (för färgkodning se figur 7.1).
Lärosätena anges i ordning som följer av högskoleförordningens bilaga 1

Lärosäte	Föreslå utlysning av anställning som lektor	Besluta om utlysning lektor	Föreslå anställningsprofil	Besluta om anställningsprofil	Anställer
Uppsala universitet	delegerat från områdesnämnd/fakultetsnämnd till	fakultetsnämnd/områdesnämnd eller delegerat till	områdesnämnd/fakultetsnämnd, i praktiken delegerat	områdesnämnd/fakultetsnämnd	prefekt
	institutionsstyrelse	institutionsstyrelse	till institutionsstyrelse eller	fyra fakulteter vid hum-sam-området: delegerat till dekan	
	eller prefekt (beroende på fakultet)	eller dekan (beroende på fakultet)	prefekt (beroende på fakultet)		
Lunds universitet	fakultetsstyrelse, delegerat till	fakultetsstyrelse, ofta delegerat till		fakultetsstyrelse, ofta delegerat till	dekan (på delegation av fakultetsstyrelse)
	institutionsstyrelse	dekan eller		dekan eller	
	eller prefekt	ordförande lärarförslagsnämnd		ordförande lärarförslagsnämnd	
Göteborgs universitet	prefekt	prefekt efter beredning i lärarförslagsnämnd	prefekt	prefekt efter beredning i lärarförslagsnämnd	prefekt efter beredning i lärarförslagsnämnd
Stockholms universitet	institutionsstyrelse	fakultetsnämnd	institutionsstyrelse	fakultetsnämnd	dekan/prodekan
Umeå universitet	prefekt	dekan	prefekt	dekan	dekan
Linköpings universitet	institutionsstyrelse	fakultetsstyrelse	dekan (ämnesområde, behörighet)	fakultets/områdesstyrelse	HR-direktör
		anställningsnämnd	fakultetsstyrelse		

² Vid flera lärosäten finns endast beskrivet i styrdokumenterna hur det går till vid en av fakulteterna. Det innebär inte att det alltid går till på samma sätt vid andra fakulteter. Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm ingår inte i tabellen.

Lärosäte	Föreslå utlysning av anställning som lektor	Beslut om utlysning av lektor	Föreslå anställningsprofil	Besluta om anställningsprofil	Anställer
Karolinska institutet	prefekt	Styrelsen för forskning	rekryteringsgrupp (ej samma som lärarförslagsnämnd, dvs. inte den som föreslår sökande)	Styrelsen för forskning	prefekt
Kungl. Tekn. högskolan	skolchef	rektor	skolchef	anställningsutskott	skolchef
Luleå tekn. universitet	prefekt	prefekt		prefekt	prefekt
Karlstads universitet	prefekt	dekan	prefekt	dekan	dekan
Linné-universitetet	prefekt	dekan	prefekt	dekan	dekan
Örebro universitet	prefekt	rektor	prefekt	ordförande anställningsutskott	rektor
Mittuniversitetet	avdelning eller fakultetsnämnd	fakultetsnämnd		fakultetsnämnd	dekan
Sveriges lantbruksuniversitet	prefekt	fakultetsnämnd	prefekt	fakultetsnämnd	prefekt (under medgivande från dekan)
Blekinge tekniska högskola	prefekt	rektor i samråd med dekan	prefekt i samråd med dekan	rekryteringskommitté	rektor
Försvärshögskolan	institutionschef i samråd med ämnesråd	rektor (institutionschef fattar beslut efter godkännande av rektor)	Forsknings- och utbildningsnämnden	rektor	rektor
Gymnastik- och idrottshögskolan	centrala nämnder, beredningsrådet för anställningsärenden, prefekt, rektor	rektor	beredningsrådet för anställningsärenden		rektor
Högskolan i Borås	akademichef	rektor	akademichef	anställningsutskott	prefekt

Lärosäte	Föreslå utlysning av anställning som lektor	Besluta om utlysning lektor	Föreslå antälningsprofil	Besluta om anställningsprofil	Anställer
Högskolan Dalarna	akademichef	rektor	akademichef	ordf. Anställningsförslagsutskottet beslutar i samråd med akademichef efter att rektor fastställt prel. profil	rektor
Högskolan i Gävle	akademichef	rektor	akademichef	anställningsnämnd	rektor
Högskolan i Halmstad	sektionsråd	sektionschef	sektionsråd	sektionschef	rektor
Högskolan Kristianstad	sektionschef	rektor			rektor
Högskolan i Skövde	avdelningschef	prefekt	rekryteringsgrupp	prefekt	prefekt rektor (om prefekt ingått i rekryteringsgrupp)
Högskolan Väst	verksamhetsföreträdare	prefekt	prefekt	prefekt	prefekt
Malmö högskola	prefekt	dekan	prefekt	dekan	dekan
Mälardalens högskola	akademichef	akademichef (inom ramar som rektor satt i kompetensförsörjningsplanen)	akademichef i samarbete med ordförande i rekryteringskommitté	ordförande rekryteringskommitté	akademichef
Södertörns högskola	prefekt		prefekt i samråd med avdelningsföreståndare, företrädare för ämnet samt eventuellt andra företrädare för verksamheten och Personalavdelningen	rekryteringskommitté	rektor

Lärosäte	Föreslå utlysning av anställning som lektor	Besluta om utlysning av lektor	Föreslå anställningsprofil	Besluta om anställningsprofil	Anställer
Konstfack	prefekt	rektor	prefekt i samråd med ämnesråd	Nämnden för konstnärligt utvecklings- arbete (ämnes- område) lärarförslags- nämnd	rektor
Kungl. Konst- högskolan	utbildnings- och forsk- ningsnämnd	rektor	utbildnings- och forskningsnämnd	rektor	rektor
Kungl. Musik- högskolan	prefekt	rektor	prefekt	rektor	rektor
Stockholms konstnärliga högskola	prefekt	vicerektor	prefekt/vicerektor	Forsknings- nämnden	rektor
Chalmers tekniska högskola	prefekt	prefekt efter rekomen- dation av prorektor	prefekt	anställnings- kommitténs ordförande	prefekt

Tabell 3 Lärarförslagsnämnder vid universitet och högskolor³

Tomma celler anger att uppgift saknas (för färgkodning se figur 7.1).
Lärosätena anges i ordning som följer av högskoleförordningens bilaga 1

Lärosäte	Lärarförslags-nämnd	Ansvarig	Nivå	Övriga grupper
Uppsala universitet	10 lärarförslags-nämnder (9 rekryterings-grupper, 1 anställnings-beredning)	fakultetsnämnd/ områdesnämnd	fakultet	Inför rekryteringar kan sökgrupper inrättas som ska identifiera och intressera lämpliga kandidater för anställningen, utgöra ett stöd vid utformande av anställningsprofil samt vara behjälplig vid sökandet efter sakkunniga. Det är institutionsstyrelse eller fakultetsnämnd som utser gruppen.
Lunds universitet	minst 8 lärarförslags-nämnder	fakultetsstyrelse	fakultet	Vid behov kan rektor inrätta tillfälliga lärarförslagsnämnder. Hela eller delar av beredningen kan beredas av en rekryteringskommitté (utsedda av lärarförslagsnämnden). En beredningsgrupp, ett mindre beredningsorgan på institutionsnivå, kan också utses.
Göteborgs universitet	8 lärarförslags-nämnder	fakultetsstyrelse	fakultet	På fakultetsnivå finns i flera fall olika "sök-kommittéer".
Stockholms universitet	8 lärarförslags-nämnder	fakultetsnämnd	fakultet/sektion: fakultet vid humanistisk-samhällsvetenskapliga området och sektion vid området för naturvetenskap	

³ Handelshögskolan i Stockholm ingår inte i tabellen.

Lärosäte	Lärarförslags-nämnd	Ansvarig	Nivå	Övriga grupper
Umeå universitet	4 anställnings-kommittéer	fakultetsnämnd	fakultet	Dekan utser rekryteringsgrupper för varje anställningsprocess. Dekan vid medicinska fakulteten har delegerat detta till anställningsutskottet.
Linköpings universitet	1 central anställnings-nämnd	rektor	centralt/fakultet	Kan inrättas en rekryteringsgrupp/sökkommitté för varje anställningsprocess.
	3 anställnings-nämnder	fakultetsstyrelse		
Karolinska institutet	1 rekryterings-utskott	Verksamhetsstyrelser	centralt	För varje anställningsprocess utser rekryteringsutskottet rekryteringsgrupper på förslag av prefekt som ska säkerställa att kompetens finns under hela rekryteringsprocessen.
Kungl. Tekniska högskolan	1 anställnings-utskott som har	fakultetsråd	centralt	
	6 tjänsteförslags-nämnder (en/skola)		skolor	
Luleå tekniska universitet	2 anställnings-nämnder	rektor	centralt	För varje anställning av professor utser rektor rekryteringsgrupp med uppgift att leda det enskilda rekryteringsärendet.
				Prefekt utser rekryteringsgrupp för varje anställnings av lektor.
Karlstads universitet	2 anställnings- och befodrings-utskott	dekan	fakultet	
Linné-universitetet	5 anställnings-nämnder	dekan	fakultet	
Örebro universitet	3 anställnings-utskott	fakultetsnämnd	fakultetsnämnd	Prefekt utser referensgrupp som är permanent eller för varje ärende.

Lärosäte	Lärarförslags-nämnd	Ansvarig	Nivå	Övriga grupper
Mitt-universitetet	2 anställnings-råd	fakultetsnämnd	fakultet	Fakultetsnämnden utser särskild rekryteringsgrupp vid rekrytering av professor.
Sveriges lantbruks-universitet	4 lärarförslags-nämnder	fakultetsnämnd	fakultet	
Blekinge tekniska högskola	1 rekryterings-kommitté	dekaner	centralt	
Försvars-högskolan	1 lärarförslags-nämnd	central nämnd	centralt	
Gymnastik- och idrotts-högskolan	1 beredningsråd för anställnings-ärenden		centralt	
Högskolan i Borås	1 anställnings-utskott	centrala nämnder	centralt	
Högskolan Dalarna	1 anställnings-förslagsutskott	central nämnd	centralt	Anställningsprocessen initieras på akademnivå och bereds i Personalberedningen där rektor är ordf. Om rektor godkänner, går ärendet till Anställnings-förslagsutskottet.
Högskolan i Gävle	1 anställnings-nämnd	central nämnd	centralt	
Högskolan i Halmstad	1 rekryterings-kommitté		centralt	
Högskolan Kristianstad	1 råd för lärar-anställning		centralt	Rekryteringskommitté för varje anställnings-process som utses och leds av akademichef. Tar fram kravprofil, genomför intervjuer, mm.
Högskolan i Skövde	rekryterings-grupp för varje anställnings-process	prefekt		
Högskolan Väst	1 anställnings-nämnd	rektor	centralt	

Lärosäte	Lärarförslags-nämnd	Ansvarig	Nivå	Övriga grupper
Malmö högskola	5 anställnings-nämnder	dekan	fakultet	
Mälardalens högskola	rekryterings-kommitté för varje anställ-ningsprocess	fakultetsnämnd	centralt akademi fakultet	Rekryteringskommitté för varje anställnings-process bestående av representanter för berörd akademi och personalsektionen samt leds av fakultetsnämnden utsedd ordförande och vice ordförande.
Södertörns högskola	2 rekryterings-kommittéer	rektor	centralt	
Konstfack	1 lärarförslags-nämnd	central nämnd	centralt	
Kungl. Konst-högskolan	1 lärarförslags-råd	central nämnd (rektor utser ordförande och vice ordf.)	centralt	
Kungl. Musik-högskolan	1 lärarförslags-nämnd	rektor	centralt	
Stockholms konstnärliga högskola	1 lärarförslags-nämnd	rektor	centralt	
Högskolan i Jönköping	4 rekryterings-kommittéer		fackhögskola	
Chalmers tekniska högskola	1 anställnings-kommitté med 2 grupperingar	prorektor	centralt	Sökkommittéer kan inrättas av rekryte-rande chef (prefekt) för att nå breda sök-fält.

Ange vilket lärosäte svaret avser:*(alla lärosätena uppräknade)*

Markera det alternativ som passar närmast, eller beskriv i fritext vad som gäller under "Annat". Det går även bra att lämna eventuella kommentarer under "Annat".

Med akademiska ledare avses i enkäten rektor, stf rektor, vicerektor, rektorsråd, dekan, vicedekan, prefekt och andra personer som är ledare för ett vetenskapsområde, en fakultet eller en institution eller motsvarande funktioner.

I. UTSEENDE AV REKTOR OCH REKTORS STÄLLFÖRETRÄDARE**1. A) Hur genomfördes den senaste rekryteringsprocessen av rektor (dvs. processen fram till att styrelsen avgav förslag till regeringen)?**

Sätt kryss i samtliga alternativ som stämmer

- En rekryteringsgrupp utsågs. ☐
- Tid för fria nomineringar gavs. ☐
- En kravprofil fastställdes. ☐
- En annonsering i nationella medier gjordes. Ange i vilka medier: ☐
- En annonsering i internationella medier gjordes. Ange i vilka medier: ☐
- Ett val/hörande genomfördes genom en hörande- eller valförsamling. ☐
- Ett val/hörande genomfördes bland alla röstberättigade vid lärosätet. ☐
- Annat: ☐

B) Om en rekryteringsgrupp fanns – vilka ingick i gruppen?

Sätt kryss i samtliga alternativ som stämmer.

Styrelsens ordförande eller vice ordförande. ☐

Övrig styrelseledamot utsedd av regeringen. Ange antal: ☐

Lärarnas representant i styrelsen. Ange antal: ☐

Annan lärarrepresentant från det egna lärosätet (inklusive lärarrepresentant från en hörande- eller valförsamling). Ange antal: ☐

Lärarrepresentant från ett annat lärosäte. Ange antal: ☐

Studentrepresentant. Ange antal: ☐

Företrädare för de anställda (utsedda i enlighet med personalföreträdarförordningen). Ange antal: ☐

Person med annan funktion, ange vilken: ☐

Annat: ☐

2. Hur många kandidater till uppdraget som rektor presenterades för hörande av lärarna, övriga anställda och studenterna?

1 ☐

2 ☐

3 ☐

4 eller fler ☐

Annat:

.....

3. A) Föreslog styrelsen den kandidat till regeringen som en majoritet av lärarna, övriga anställda och studenterna förordat vid hörandet?

Ja ☐

Nej ☐

Annat:

.....

.....

.....

B) Fanns en skriftlig motivering till styrelsens förslag?

Ja ☐

Nej ☐

Annat:

.....

.....

.....

4. A) Hur genomfördes den senaste rekryteringsprocessen av rektors ställföreträdare (dvs. processen fram till att styrelsen fattade beslut)?

Sätt kryss i samtliga alternativ som stämmer.

En rekryteringsgrupp utsågs. ☐

Tid för fria nomineringar gavs. ☐

En kravprofil fastställdes. ☐

En annonsering i nationella medier gjordes. Ange vilka medier: ☐

En annonsering i internationella medier gjordes. Ange vilka medier: ☐

Styrelsen beslutade utan någon form av val/hörande. ☐

Styrelsen beslutade efter någon form av val/hörande. ☐

B) Om en rekryteringsgrupp fanns – vilka ingick i gruppen?

Sätt kryss i samtliga alternativ som stämmer.

Styrelsens ordförande eller vice ordförande. ☐

Övrig styrelseledamot utsedd av regeringen. Ange antal: ☐

Lärarnas representant i styrelsen. Ange antal: ☐

Annan lärarrepresentant från det egna lärosätet (inklusive lärarrepresentant från en hörande- eller valförsamling). Ange antal: ☐

Lärarrepresentant från ett annat lärosäte. Ange antal: ☐

Studentrepresentant. Ange antal: ☐

Företrädare för de anställda (utsedda i enlighet med personalföreträdarförordningen). Ange antal: ☐

Annan person (ange): ☐

Annat:

.....

II. UTSEENDE AV ANDRA AKADEMISKA LEDARE**5. A) Hur utses dekan/motsv. (dvs. ledare för en fakultet/motsv.)?**

Genom utnämning av rektor utan rådgivande val/hörande. ☐

Genom utnämning av rektor efter rådgivande val/hörande. ☐

Genom utnämning av rektor efter att ett val/hörande genomförts som avgjort frågan (dvs. valet/hörandet är inte rådgivande utan avgörande). ☐

Genom direktval (dvs. utan utnämning av rektor). ☐

Funktionen finns ej vid lärosätet. ☐

Annat: ☐

B) När dekan/motsv. utses föregås det av:

Observera här skillnaden i begreppen i samråd med och efter samråd med. Det förstnämnda innebär att valberedningen och rektor måste vara eniga om förslaget och det sistnämnda betyder att valberedningen inte behöver vara enig med rektor om förslaget.

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag i samråd med rektor. I processen finns möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag i samråd med rektor. I processen finns inte möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag efter samråd med rektor. I processen finns möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag efter samråd med rektor. I processen finns inte möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag utan samråd med rektor. I processen finns möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag utan samråd med rektor och utan möjlighet till fria nomineringar. ☐

Fri nominering utan valberedning/motsv. ☐

Annat: ☐

6. A) Hur utses prefekter/motsv. (dvs. ledare för en institution/motsv.)?

Ange det alternativ som är vanligast förekommande om det går till på olika vis inom lärosätet.

Genom utnämning av rektor utan
rådgivande val/hörande. ☐

Genom utnämning av rektor efter
rådgivande val/hörande. ☐

Genom utnämning av rektor efter förslag av
dekan/motsv. ☐

Genom utnämning av dekan/motsv. utan
rådgivande val/hörande. ☐

Genom utnämning av dekan/motsv. efter
rådgivande val/hörande. ☐

Genom utnämning av dekan/motsv. efter
förslag av institutionsstyrelse/motsv. ☐

Genom utnämning av rektor eller
dekan/motsv. efter att ett val/hörande
genomförts som avgjort frågan (dvs.
valet/hörandet är inte rådgivande utan
avgörande). ☐

Genom direktval, dvs. utan påföljande
utnämning av rektor eller dekan/motsv. ☐

Prefekten/motsv. rekryteras till en tills-
vidareanställning eller till en tidsbegränsad
anställning med möjlighet till förlängning. ☐

Funktionen finns ej vid lärosätet. ☐

Annat: ☐

B) När prefekter/motsv. utses föregås det av:

Observera här skillnaden i begreppen i samråd med och efter samråd med. Det förstnämnda innebär att valberedningen och rektor/dekan måste vara eniga om förslaget och det sistnämnda betyder att valberedningen inte måste vara enig med rektor/dekan om förslaget.

Du kan kryssa i fler än ett alternativ.

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag i samråd med rektor. I processen finns möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag i samråd med rektor. I processen finns inte möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag efter samråd med rektor. I processen finns möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag efter samråd med rektor. I processen finns inte möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag utan samråd med rektor. I processen finns möjlighet till fria nomineringar. ☐

En valberedning/motsv. som lämnar sitt förslag utan samråd med rektor och utan möjlighet till fria nomineringar. ☐

Fri nominering utan valberedning. ☐

En rekryteringsprocess som överordnat organ (fakultetsledning/motsv.) ansvarar för. ☐

En rekryteringsprocess som institutionsstyrelsen/motsv. ansvarar för. ☐

Annat: ☐

III. RELATIONEN MELLAN LEDNINGS- OCH BESLUTSSTRUKTURERNA

7. Vilka akademiska ledare ingår i universitetsledningen?

Sätt kryss i samtliga alternativ som stämmer

- Rektor* ☐
- Rektors
ställföreträdare* ☐
- Vicerektorer/motsv.
Ange antal:* ☐
- Rektorsråd/motsv.
Ange antal:* ☐
- Dekaner/motsv.
Ange antal:* ☐
- Prefekter/motsv.
Ange antal:* ☐
- Annat:* ☐

8. Har universitetsledningen arbetsplatser som är fysiskt samlokaliserade?

- Ja ☐
- Nej ☐

Annat:

.....

.....

.....

9. Vilken är relationen mellan ledaren för en fakultet/motsv. och fakultetens nämnd/motsv.?

Beslut fattas i nämnden/motsv. och ledaren har inga, eller endast ett fåtal och mindre beslutsbefogenheter. ☐

Ledaren och nämnden/motsv. har tilldelats olika uppdrag och ansvar beroende på överordnat organs delegationsbeslut och leder därmed verksamheten parallellt. ☐

Nämnden/motsv. har inte beslutanderätt utan fungerar rådgivande till ledaren. ☐

Det finns en ledare men ingen nämnd/motsv. ☐

Det finns varken ledare eller nämnd/motsv. ☐

Annat: ☐

10. Vilken är relationen mellan ledaren för en institution/motsv. och institutionsstyrelsen/nämnden eller motsv.?

Beslut fattas i styrelsen/motsv. och ledaren har inga, eller endast ett fåtal och mindre beslutsbefogenheter. ☐

Ledaren och styrelsen/motsv. har delegerats olika uppdrag och ansvar beroende på överordnat organs delegationsbeslut. Fördelningen av mandat och befogenheter varierar därför relativt stort mellan institutioner/motsv. inom lärosätet. ☐

Ledaren och styrelsen/motsv. har delegerats olika uppdrag och ansvar beroende på överordnat organs delegationsbeslut men leder i huvudsak verksamheten parallellt. ☐

Styrelsen/motsv. har inte beslutanderätt utan fungerar rådgivande till ledaren. ☐

Det finns en ledare men ingen styrelse/motsv. ☐

Det finns varken ledare eller styrelse/motsv. ☐

Annat: ☐

11. A) Vilka beslut fattas i regel av högskolans styrelse utöver de beslut där högskoleförfattningarna explicit anger styrelsen som beslutsfattare (såsom årsredovisning, arbetsordning och anställningsordning)?

Sätt kryss i samtliga alternativ som stämmer.

- | | |
|--|--------------------------------|
| <i>Verksamhetsplan</i> | ☐ |
| <i>Långsiktig plan/strategisk plan</i> | ☐ |
| <i>Besluts- och delegationsordning</i> | ☐ |
| <i>Rekryterings- eller utnämningsspolicy</i> | ☐ |
| <i>Beslut om lärosätets organisationsstruktur</i> | ☐ |
| <i>Beslut om inrättande, nedläggning eller sammanslagning av vetenskapsområde/motsv.</i> | ☐ |
| <i>Beslut om inrättande, nedläggning eller sammanslagning av fakultet/motsv.</i> | ☐ |
| <i>Beslut om inrättande, nedläggning eller sammanslagning av institution/motsv.</i> | ☐ |
| <i>Föreskrifter för val till olika funktioner inom beslutsorganisationen</i> | ☐ |
| <i>Ange andra beslut i fritext:</i> | ☐ |

B) Enligt 2 kap. 2 § första stycket högskoleförordningen ska styrelsen besluta i viktigare frågor om den interna resursfördelningen. Beskriv till vilken/vilka nivåer i organisationen som styrelsen fördelar resurser (inkludera de senaste två årens beslut).

.....

.....

.....

12. Vilken funktion eller vilket organ har, av högskolans styrelse eller av rektor, delegerats ansvaret för följande beslut?

Före autonomireformen var det reglerat i högskoleförfattningarna att dessa beslut skulle fattas av fakultetsnämnd eller särskilt organ.

	Områdes- nämnd/motsv.	Fakultets- nämnd/motsv.	Institutions- styrelse/motsv.	Vice- rektor/motsv.	Dekan/motsv.	Prefekt/motsv.	Annat:
A) Om utbildningens kvalitet, effektivitet och uppläggning?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
B) Att fastställa utbildningsplan för utbildning på grundnivå och avancerad nivå?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
C) Att fastställa kursplan för utbildning på grundnivå och avancerad nivå?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
D) Om forskning och konstnärligt utvecklingsarbete?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
E) Att fastställa utbildningsplan för forskarutbildning?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
F) Att fastställa kursplan för forskarutbildning?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
G) Att fastställa inom vilka ämnen utbildning på forskarnivå ska anordnas?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

IV. REKRYTERING, STÖD FÖR OCH UTBILDNING AV AKADEMISKA LEDARE

13. Vilka insatser görs för att stärka ledarskapet hos akademiska ledare? (här avses insatser som exempelvis utbildningar, ledarskapsforum och mentorsystem).

Ange om insatsen är obligatorisk eller inte.

.....

.....

.....

14. Vilket administrativt stöd finns för akademiska ledare?

.....

.....

.....

15. Finns ekonomiska eller andra incitamentshöjande insatser för att rekrytera akademiska ledare? (här avses insatser som uppdragstillägg, utökad forskningstid efter avslutat uppdrag etc.)

.....

.....

.....

16. Vilka kvalifikationskrav utöver de akademiska kvalifikationerna finns för akademiska ledare?

.....

.....

.....

17. A) Vilka av följande ledare är externt rekryterade?

Här avses den senast avslutade rekryteringen och personer som inte var anställda vid det egna lärosätet före rekryteringen.

Rector ☐

*Rektors
ställföreträdare* ☐

*Ingen av dem är
externt rekryterade* ☐

B) Vilka av följande ledare är externt rekryterade?

Ange även andel externt rekryterade där så är möjligt.

Vicerektor/motsv. Ange andel i procent: ☐

Rektorsråd/motsv. Ange andel i procent: ☐

*Dekan/motsv. (inkludera även prodekan
och vicedekan/motsv. om det finns) Ange
andel i procent:* ☐

Prefekt/motsv. Ange andel i procent: ☐

Annan: ☐

Ingen av dem är externt rekryterade ☐

18. A) Vilka av dessa ledare är rekryterade utanför Sverige?

Här avses personer som före rekryteringen hade en anställning eller var verksamma i ett annat land än Sverige.

Rector ☐

Rektors ställföreträdare ☐

*Ingen av dem är
rekryterade utanför
Sverige* ☐

B) Vilka av dessa ledare är rekryterade utanför Sverige?*Ange även andel där så är möjligt.*Vicerektor/motsv. Ange andel i procent: ☐Rektorsråd/motsv. Ange andel i procent: ☐Dekan/motsv. (inkludera även prodekan och vicedekan/motsv. om det finns) Ange andel i procent: ☐Prefekt/motsv. Ange andel i procent: ☐Annan: ☐Ingen av dem är rekryterade utanför Sverige ☐**19. Hur många av dessa är kvinnor respektive män?***Ange antal personer.*

	Man	Kvinna
Rektor		
Rektors ställföreträdare		
Vicerektor/motsv.		
Rektorsråd/motsv.		
Dekan/motsv. (inkludera även prodekan och vicedekan/motsv. om det finns)		
Prefekt/motsv.		

20. Har det genomförts (de senaste tre åren), genomförs det eller planeras det särskilda insatser för att öka andelen akademiska ledare av underrepresenterat kön?

.....

.....

.....

*Klicka på nästa för att avsluta enkäten!***Tack för din medverkan!**

Förkortningar av universitet och högskolor

Följande förkortningar används i samband med redovisningar av lärosätenas enkätsvar.

UU:	Uppsala universitet
LU:	Lunds universitet
GU:	Göteborgs universitet
SU:	Stockholms universitet
UmU:	Umeå universitet
LiU:	Linköpings universitet
KI:	Karolinska institutet
KTH:	Kungl. Tekniska högskolan
LTU:	Luleå tekniska universitet
KaU:	Karlstads universitet
LnU:	Linnéuniversitetet
ÖU:	Örebro universitet
MiU:	Mittuniversitetet
SLU:	Sveriges lantbruksuniversitet
BTH:	Blekinge tekniska högskola
FHS:	Försvarshögskolan
GIH:	Gymnastik- och idrottshögskolan
HB:	Högskolan i Borås
HD:	Högskolan Dalarna
HiG:	Högskolan i Gävle
HH:	Högskolan i Halmstad
HKr:	Högskolan Kristianstad
HiS:	Högskolan i Skövde
HV:	Högskolan Väst
KF:	Konstfack

KKH:	Kungl. Konsthögskolan
KMH:	Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
MaH:	Malmö högskola
MdH:	Mälardalens högskola
SKH:	Stockholms konstnärliga högskola
SH:	Södertörns högskola
HJ:	Stiftelsen Högskolan i Jönköping
CTH:	Stiftelsen Chalmers tekniska högskola
HHS:	Handelshögskolan i Stockholm

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämnt arbetsliv. [50]
Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic
Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
Tjänstepension – tryggandelagen och
skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

- Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöre köp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]
Ett stärkt konsumentskydd vid
telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.
[63]
För att brott inte ska löna sig. [67]

Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]

Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]
Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]
Högre utbildning under tjugo år. [70]
En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]
Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]
Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning
av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdshets-
utredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och
högskolor. [92]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]