

Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

Linje eller kollegialitet – eller både ock?¹

av Magnus Erlandsson

Undertecknades avhandling handlade om trettio års (misslyckade) försök att internt reformera det svenska regeringskansliet.² Regeringskansliet är, lite förenklat, en organisation med en blandning av kollegialt styre och linjestyrning, vilket inte underlättade interna reformer – men som nog passade väldigt bra för det som regeringen faktiskt skulle göra: styra riket. Det är möjligt att en blandning av dessa styrmodeller passar bra också för en högskola eller ett universitet, inte för att underlätta interna reformer – men för det en högskola eller ett universitet faktiskt ska göra: forska och utbilda (och samverka).

Att resonera lite kring kollegial styrning och linjestyrning kan nog vem som helst av oss i akademien göra – utmaningen ligger i att prata om det och samtidigt behålla sina vänner, i både linjen och kollegiet. Här ett försök.

LINJE OCH KOLLEGIALITET

Det är egentligen missvisande att beskriva Högskolesveriges utveckling som om det handlade om ett skifte från kollegialt styre till linjestyrning. Bägge modeller har levt sida vid sida på våra lärosäten, och det råder så gott som överallt fortfarande en blandning av

dessa styrformer, även om linjen på många högskolor och universitet nu blivit mer accentuerad.

Idén bakom kollegialt styre är enkel: beslut som rör kvalitet i utbildning och forskning bör fattas på vetenskapliga grunder, och därför tas gemensamt av dem som besitter (eller åtminstone förväntas) besitta den vetenskapliga kompetensen: lärare och forskare.³ Det är alltså lärare och forskare som traditionellt utgjort "kollegiet". Och det är representanter för detta kollegium, utsedda genom val, som i institutions- och fakultetsstyrelser eller motsvarande fattat beslut om utbildning, forskning och vissa personalärenden.

Det har också typiskt sett varit kollegiet som nominerat den bland kollegorna som varit ordföranden i dessa organ: dekaner och prefekter – även om det oftast ändå varit rektor som formellt utsett dekaner som i sin tur utsett prefekter; så här har alltså linjen redan tidigare varit tydlig, ett sätt att markera att statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter med myndighetsutövande uppgifter och sådana uppgifter kan man inte rösta om i ett kollegium.

FÖRSVARET FÖR DET KOLLEGIALA

Det är förstås lätt att tilltalas av den kollegiala idén, särskilt om man tillhör kollegiet och har en känsla av att det man säger spelar roll.

1 Under delar av förra året var författaren sekreterare i ett av Malmö högskolas styrelse initierat projekt, lett av Patrik Hall, med syfte att utveckla ledningen av utbildning, forskning och samverkan vid Malmö högskola. Delar av denna text är inspirerad av projektets slutrapport, kallad "Stärkt kollegialitet – för en bättre balans mellan linje och kollegium vid Malmö högskola" (<https://goo.gl/VZSRZn>).

2 Erlandsson, Magnus, 2007. *Striderna i Rosenbad. Om 30 års försök att förändra Regeringskansliet*. Stockholm: Stockholm Studies in Political Science 118.

3 Björck, Henrik, 2013. *Om kollegialitet, SULF:s skriftserie XLI*. Utgiven av Sveriges universitetslärarförbund.

Det kollegiala styret har uppfattats som ett värn för den akademiska friheten i forskning och utbildning – ett värn mot de krafter som annars kanske gärna sett att politik, näringsliv eller samhällsnytta ensamt ska avgöra vad forskning och utbildning ska handla om.⁴

Att institutions- och fakultetsstyrelserna är valda direkt av lärare och forskare gör att de har en oberoende ställning i förhållande till universitetens och högskolornas ledning, och därmed indirekt en oberoende ställning också i förhållande till statsmakterna. Lärosäten lyder ju annars under regeringen, vilket vi ofta påminns om. Forskningens frihet är visserligen grundlagsskyddad, men undervisningen är ganska strikt reglerad i högskoleförordningen.

Och när regeringen vill utvärdera våra utbildningar och hotar med indragen examensrätt känner vi oss inte heller så fria. Vi är nästan helt i regeringens våld när det gäller de ekonomiska förutsättningarna för vår verksamhet. Så det kollegiala styret och kollegiets inflytande över forskning, utbildning, anställningsärenden och delar av den interna ekonomin, har alltså utgjort ett slags motvikt till rektorns och ytterst regeringens makt.

KRITIKEN MOT DET KOLLEGIALA

Kollegialt styre framställs ofta som demokratiskt, men annan personal vid lärosätena: administrativ och teknisk, har vanligtvis inte varit en del av de högre kollegiala beslutsorganen. Adjunkter har i vissa fall haft rösträtt, och i vissa enstaka fall också röststats in i fakultetsstyrelser eller motsvarande, men det hör till undantagen. Och beslutsformer som utestänger vissa kategorier ska kanske inte kallas demokratiska.

Det finns också ganska många beskrivningar av hur kollegialt styre försvårat kvalitetsarbete och hindrat utveckling, genom kollegieformens bekymmer med att lösa mer besvärliga frågor. Eller genom att några

få tongivande personer skapat ganska snäva ramar kring vad som är rätt teori, god forskning och utbildning. Kollegialt styre har alltså inte alltid varit en garant för mångfald och akademisk frihet. Och det har funnits ett visst utrymme för toppstyrning också i denna modell.

LINJESTYRE ENLIGT IDEALTYPEN

På ett lärosäte helt präglad av linjestyrning, om vi kan tänka oss ett sådant, där fattas alla beslut av en överordnad chef eller instans, av rektor eller högskolestyrelse, och så verkställs dessa beslut sedan i "linjen" av underordnade chefer, av dekan eller prefekt, och de anställda under dessa. Och cheferna i linjen är inte bara formellt utsedda av den överordnade chefen utan också rekryterade och valda av denne – rektorn handplockar sina män och kvinnor till uppdragen som dekaner, som i sin tur handplockar sina prefekter.

Det här kräver ett annat slags lojalitet, något mer enkel- och uppåtriktad. Som dekan eller prefekt förväntas du i första hand vara lojal mot din högre chef, inte mot det kollegium som nominerat dig – för du är alltså inte nominerad av något kollegium. Och som personal förväntas du vara lojal mot en chef som du inte kunnat påverka valet av.

Men just så här ser det förstas oftast ut utanför akademien. Det finns inte så många organisationer i världen, vid sidan om politiska, där medlemmarna väljer sina chefer.

LINJESTYRNING I PRAKTIKEN

I vardagen kan det ändå det bli svårt att fungera som chef, särskilt på ett lärosäte, om du av din närmaste personal inte ses som en representant för den enhet eller institution du är chef över. En chef i linjen kan i sitt ledarskap även förmedla en känsla av kollegialitet, kanske till och med strida för sin enhets intressen, även om linjen styr. Linjen gäller ju i båda riktningar – missnöje, förslag, idéer kan ju

4 Berggren, Henrik, 2013. *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2012:3.

föras uppåt i systemet och i bästa fall få betydelse för beslut eller omprövningar.

Utseendet på linjen är alltså inte given.

Det har, särskilt sedan autonomireformen, stor betydelse vad en rektor vill med sin organisation, och hur denne rektor vill att besluten ska beredas och processas. Rektorn kan värna de kollegiala inslagen i ett linjestyrt lärosäte, om han eller hon vill. Men rektorn kan förstås också avveckla dem, om han eller hon vill. Man behöver kanske också påminnas om att det pågår en hel del verksamheter på universitet och högskolor – även i strikt linjestyrda sådana – ”på tvären”. Processer för att hantera utvärderingar och granskningar av våra utbildningar är ju inte linjestyrda. Och när vi utvecklar gamla och nya utbildningar, undervisar, söker forskningsmedel och forskar, så är också det verksamheter mer på tvären än delar av linjen.

EFTER AUTONOMIREFORMEN

Så i praktiken, det är min poäng, kan det finnas kollegiala inslag även i linjestyrning, även om dessa inte längre är påbjudna i lag – som de alltså var tidigare, före autonomireformen 2011. Autonomipropositionen från 2010⁵ talar positivt om kollegialt styre, och regeringen spekulerade i den att relativt få lärosäten verkligen skulle komma att avskaffa kollegiala beslutsformer. Som läsare av dessa rader nog känner till fick Kåre Bremer, tidigare rektor vid Stockholms universitet, uppdraget att utreda konsekvenserna av denna autonomireform. Också de mycket välskrivna direktiven till Bremerska utredningen talar uppskattande om kollegialitet⁶, något som dock inte färgade Bremers utredning i någon större utsträckning, det är nog

de flesta kollegialitetsförespråkare överens om, även om några kommentatorer gick till överdrifter.⁷

KOLLEGIALA FORMER UTMANADE

Helt avskaffade är de kollegiala beslutsformerna inte på så många håll, men klart är att det kollegiala styret har utmanats, förändrats, och i vissa fall nedmonterats. Det ser förstås olika ut på olika lärosäten, eftersom våra lärosäten och rektorer är olika. Därtill har motståndet mot linjestyrning sett olika ut.

Kritiken på åtminstone några håll är nog oftare en konsekvens av att man är besviken på de beslut som fattats under denna nya ordning, än besviken på den nya ordningen i sig. Det finns fler kritiker mot avlövad kollegialitet och stärkt linjestyrning bland dem som fått se beslut gå emot dem, än tvärtom, alltså.

GENERELLA FÖRÄNDRINGAR

De viktigaste generella förändringarna efter autonomireformen, och följer som många alltså beklagar, är att linjechefer, rektorer, dekaner och prefekter åtminstone på pappret fått ökad makt – vid val av kollegiala ledare, i frågor som rör kvalitet i utbildning, i beslut som rör anställningsärenden och i beslut som rör ekonomi. Samtidigt har det kollegiala beslutsfattandet på många lärosäten centraliserats genom att man skapat fakultetsövergripande organ till vilka man flyttat upp beslutsmyndighet, eller genom att andra kollegiala organ bara blivit rådgivande eller avskaffats. Allt detta finns väl beskrivet i ett par uppmärksammade studier av Elin Sundberg vid Uppsala universitet.⁸

Men det ser olika ut. De större universitetet – som i Lund, Uppsala och Stockholm

5 Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*.

6 Dir. 2014:70, *Ledningsfunktioner i högskolan*.

7 Academic Rights Watch, 2015. *Botten nådd? Regeringens utredare vill införa Tredje rikets styrmodell inom högskolan*, publicerad 4 november 2015 (<http://academicrightswatch.se/?p=1836>).

8 Sundberg, Elin. 2014. *Autonomireformen. En kompletterande studie av förändringar i beslutsmyndighet vid fem lärosäten*, Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen; samt Sundberg, Elin, 2013. *Autonomireformen – vad hände med det kollegiala styret?* C-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

– har till stora delar bevarat ett starkt kollegialt styre på fakultets- och institutionsnivå. Vid Luleå tekniska universitet har kollegial beslutsmakt helt avskaffats. I Malmö finns kollegiala organ kvar, fakultetsstyrelserna, och alla anställda på respektive fakultet får rösta i val till dessa. Men linjestyrningen är betonad, mildt sagt, genom att fakultetsstyrelserna nu i de allra flesta fall inte är beslutande utan rådgivande till dekanen och genom att dekanen (som tidigare) rekryteras av rektor. Av åtminstone Malmö högskolas arbetsordning att döma är beslut om utbildning, forskning, ekonomi och anställningar tydligt linjestyrd – vilket i och för sig inte hindrar rektor och dekan att initiera kollegiala processer inför sina beslut om utbildning, forskning, ekonomi och anställningar.

ÖNSKADE OCH OVÄNTADE EFFEKTER

Autonomireformen har precis som regeringen önskade medfört större svängrum för lärosätenas högsta ledning, som nu mer fritt kan organisera sig utifrån de behov och möjligheter de ser. Reformen har på flera håll skapat kortare beslutsvägar och snabbare beslutsprocesser. Och ökad autonomi för rektorer och dekaner – på kollegiets bekostnad – var kanske också vad regering och åtminstone lite mer än halva riksdagen ville se (S, MP och V röstade nej).

Åtminstone var det förmodligen vad Peter Honeth, statssekreterare under Jan Björklund, och en av arkitekterna bakom autonomireformen, ville se. Honeth lär vid något tillfälle som statssekreterare ha sagt ungefär att ”min position gör det möjligt att genomföra sådant som jag tror på” (en utsaga vi kanske hellre hör från politiker än icke valda tjänstemän, i och för sig).

BETYDELSEN PÅ SIKT

Det finns förstås inget som säger att rektorer och linjechefer per automatik skulle fatta mindre kloka eller färre ”nödvändiga” beslut än vad kollegiet tidigare gjorde, eller att rektorer och linjechefer alltid skulle fatta dem i

konflikt med kollegiet. Man ska kanske inte överdramatisera. Men för en förvaltningsforskare, om jag nu får ta på mig den hatten, blir det ännu en gång tydligt hur idéer om hur företag organiseras och styrs flyttar in i offentlig verksamhet, såsom akademien. Vi säger ibland att den här rörelsen är en del av New Public Management, men har förstås varit en del av förändringen av svensk offentlig organisering i flera decennier: ett sätt att stärka styrningen av våra professioner i myndigheter, landsting och kommuner, i vård, skola, omsorg, nu till sist också i akademien – och få dem att jobba lite mer, opponera sig lite mindre, sträva mot mål, visa resultat, och låta sig mätas, utvärderas och bedömas.

HÖGSKOLAN EN BLAND ANDRA

Som säkert framgått av andra bidrag i detta temanummer påminner därför diskussionen i högskolan med den som länge förts kring tilltagande centralisering och chefsstyre inom andra offentliga verksamheter i stat, kommun och landsting, bland annat när det gäller organisering och styrning i statliga myndigheter, av hälso- och sjukvård och av skola. Det finns en tilltagande spänning mellan offentliga verksamheters professionella grupper (som läkare och lärare) och den så kallade ”managementsidan” i dessa verksamheter (dvs. chefer och administration); en spänning som bland annat beror på ett ökat självbestämmande för offentliga organisationer såsom statliga myndigheter, landsting och högskolor; på en professionalisering av chefs- och administratörsroller; samt på en tilltagande organisatorisk komplexitet. Det finns en spridd uppfattning om att det professionella inflytandet har minskat i verksamheter som högskolor, sjukvård och skola. I takt med att det organisatoriska självbestämmandet har stärkts, har mer konflikter uppstått kring just detta självbestämmande, ett självbestämmande som i Högskolesverige alltså går under namnet autonomi. Den successiva men tydliga nationella decentraliseringen (som hör till NPM) har lett till lokal centralisering, genom

att chefsnivån och chefers makt och inflytande har stärkts på bekostnad av professioners, eller om man så vill, kollegiets.

IBLAND UTAN STRID

Många på nu mer linjestyrd universitet och högskolor undrar säkert varför inte den egna högskolan också valde den mellanväg som bland annat Lund, Stockholm och Uppsala, där kollegialiteten behållits som viktig princip. Där försvarade man den. Men det sägs lite elakt ibland att kollegial styrning bara fungerar i vackert väder och illa eller inte alls när det krävs smärtsamma beslut om prioriteringar och avveckling. Kanske har valet av linjestyrd på många lärosäten med just detta att göra. Solen kanske förväntas skina lite mer över Lund, Stockholm och Uppsala och några till ännu en tid. (Om

man ska tolka det som om solen skiner på de platser pengarna hamnar när de stora forskningsfinansiärernas fattar sina bidragsbeslut, så ja, då skiner solen där.)

Men ett mer ädelt motiv än att bevara det vackra vädret skulle kanske ha kunnat ha låtit så här, om vi talar med Lennart Lundquist: Lojaliteten gentemot överordnad äventyrar lojaliteten mot uppdraget och den egna professionens värden. Som offentlig ämbetsman ska man inte i första hand vara lojal mot chefen – utan mot sitt ämbete, sitt uppdrag, sitt kall.⁹ Kanske får denna lite högtidliga värdegrund sig en törn när en starkare linje blivit en del av akademien.

Magnus Erlandsson är lektor i statsvetenskap och ledarskap vid Institutionen för skolutveckling och ledarskap, Malmö högskola.
E-post: magnus.erlandsson@mah.se

9 Lundquist, Lennart, 2006. "Läraren som demokratins väktare", *Ord & Bild*, nr 3-4, 2006.