Styring af universiteterne – og af tankerne

Christian S. Nissen

Sten Sverdrup-Jensens artikel, »Styringsproblematikken på Københavns Universitet« i Økonomi og Politik nr. 4, 1973, pp. 343–360, er interessant fra flere synsvinkler. For det første behandles et yderst vigtigt, aktuelt samfundsproblem. Universitetsspørgsmål er dagligt avisstof af til dels sensationspræget karakter og kan nok trænge til en seriøs behandling, der kan give lidt overblik. For det andet har man med diskussionen om universiteternes autonomi en fremragende baggrund for en behandling af organisationsteoriens styringsbegreb.

Men for det tredie mener jeg, at Sverdrup-Jensens artikel er interessant fra en lidt anden synsvinkel. Den måde, hvorpå de to ovennævnte problemstillinger behandles, må give anledning til nogle overvejelser over, med hvilket formål artikler skrives til Økonomi og Politik, og hvilke krav redaktionen stiller for at trykke disse artikler.

Disse overvejelser falder i to dele. Dels et forsøg på at opstille nogle af de generelle krav, det vil være naturligt at stille til artikler i tidsskriftet; dels en påvisning af, at disse krav ikke opfyldes af Sverdrup-Jensens artikel. Nu er det måske problematisk at behandle en artikel med udgangspunkt i, hvad artiklen *ikke* beskæftiger sig med. Jeg vil derfor tage de to dele op i omvendt rækkefølge, og først give en mere uddybet kommentar til den måde, hvorpå Københavns Universitets styringsproblematik behandles. Derefter vil der med baggrund i disse kommentarer opstilles nogle mere generelle betragtninger.

Artiklen består af tre hovedafsnit: »I. Universitetets autonomi«, »II. Universitetets hidtidige organisation«, og »III. Lov af 4. juni 1970 om universiteternes styrelse«. Men i virkeligheden er en anden struktur i artiklen langt mere fremtrædende. Indledningen afsluttes med noget, der synes at være en fremhævelse af artiklens egentlige budskab.

> »Med udgangspunkt i universiteternes centrale samfundsmæssige placering kan der rettes relevante indvendinger mod bevarelsen af universitetsautonomien. Dette problem vil blive taget op i et senere afsnit«. (p. 344).

Den lovede genoptagelse af autonomiproblematikken sker i slutningen

af afsnit III efter, at den seneste styrelseslov er blevet behandlet i al korthed. Derefter rejses det centrale spørgsmål, der søger at kæde styringen sammen med universitetsautonomien, idet der spørges, om en overordnet styring er forenlig med autonomi for de enkelte uddannelsesinstitutioner (p. 359). Dette det væsentligste problem i hele artiklen behandles imidlertid ikke udførligt. I stedet gøres en temmelig banal konstatering, at såfremt institutionerne vil være i stand til at drive en politik i overensstemmelse med statsmagtens interesser, »... kan en begrænset autonomi med fordel bevares.« Er dette der imod ikke tilfældet, »... er det nærliggende at reducere institutionernes styrende organer til rene forvaltningsorganer«, (p. 359). Derefter følger et kort rids af de særlige problemer i forbindelse med forskningen, og endelig afsluttes med en halv side, hvor betænkningerne fra Planlægningsrådets centerudvalg og Undervisningsministeriets struktur- og rationaliseringsudvalg får en kommentar med på vejen, mundende ud i at det er en målsætning, der mangler, før styringsproblematikken kan løses. En rigtig, men næppe særlig dybsindig konklussion.

Det kunne så være, hvis artiklen i sine øvrige afsnit havde givet en udførlig behandling af styringsspørgsmålet. Men hele det store midterafsnit på ca. 15 sider, afsnit II og det meste af III, er helt uden sammenhæng med de lige refererede betragtninger omkring autonomien. I virkeligheden er der yderst relevante forbindelseslinier mellem styrings- og autonomiproblemet på den ene side og ledelsesforholdene på Københavns Universitet og hele den højere uddannelse på den anden. Men disse linier trækkes blot ikke i artiklen. Ved læsning af indledning og afslutning har man ingen grund til at opholde sig ved de mellemliggende 15 sider. De afledes ikke af indledningen, og de styrer langt mindre konklusionerne.

Her er vi ved den første alvorlige mangel ved Sverdrup-Jensens arbejde. Det mangler en eller anden samlende og ordnende idé eller »mekanisme« til at skille væsentligt fra betydningsløst, til at fremdrage de dele af »virkeligheden«, som det er vigtigt at medtage for at besvare rejste spørgsmål. Hvad er f. eks. grunden til at artiklen indeholder et helt lille, selvstændigt afsnit om »... trivslen for de til universitetet knyttede personer« (p. 355), når Universitetsadministrationsudvalget af 1960 og dets arbejde ikke nævnes med *ét* ord? Hvorfor give anordningen af 1936 den relativt udførlige behandling, når der ikke gøres et alvorligt forsøg på en belysning af hvilke forhold, der var medvirkende til at skabe Styrelsesloven af 1970, der på så mange måder adskilte sig radikalt fra 1936-anordningen? Er den nærmere styring, eller mindre autonomi, efter 1970 et mere eller mindre tilfældigt resultat af uroen omkring universitetet siden 1968, eller en langsigtet linie lagt af folketing og skiftende regeringer i erkendelse af uddannelsessektorens voksende betydning? Hvad er grunden til at forfatteren har udeladt et sådant indlysende spørgsmål, når så meget andet tages med?

Det, der efter min mening mangler, er en klar opfattelse hos Sverdrup-Jensen af, hvad »*styringsproblematikken*« er for noget. Er *styring* det samme som *administration, forvaltning* eller *ledelse?* Det er ikke blot en definition, der mangler. Forfatteren synes simpelthen ikke at have overvejet spørgsmålet nærmere. Havde han det, ville det nok have været nærliggende at søge til den omfattende litteratur inden for forvaltningslæren og organisationsteorien, »Styring« er her et begreb af en bestemt, afgrænset betydning i forbindelse med relationerne mellem de, der træffer beslutninger (f. eks. folketing og regering), og de, der fører beslutningerne ud i livet (forvaltningen). Styring er de førstes bevidste bestræbelser på at påvirke de sidstes adfærd. En analyse af Københavns Universitet ud fra en sådan teoretisk ramme kunne måske have givet en systematisering af vigtige spørgsmål som: Hvilke *mål* styres der efter (se artiklens afslutning p. 360), hvilke *midler* anvendes (f. eks. styring gennem budgetter, anordninger, bekendtgørelser, ansættelsesregulering, information etc.), *hvad eller hvem* styres, og *hvem* styrer? Er det regeringen, der er det styrende organ, eller folketinget? Er det forvaltningen (undervisningsministeriets embedsmænd) og universitetets kollektive organer og administration der styres? Eller drejer det sig snarere om de kollektive organers styring af universitetsforvaltningen?

Det er alt sammen relevant, og en del af det er med i Sverdrup-Jensens artikel, men uden nogen form for gennemgående systematik. Gennemgangen af universitetets ledelsesforhold og administration kommer nærmest i den rækkefølge, de forskellige problemer behandles i loven. Det er måske så meget at sige, at forfatteren skulle have gennemført sin analyse med en teori i baghovedet, hvis der hermed menes en større sammenhængende enhed af aksiomer afledte hypoteser etc. Men det mindste man kan kræve er, at der sker en vis, bevidst styring af tankerne, så det også for læseren fremstår tydeligt, hvad det er, som behandles og hvorfor det gøres på den ene eller anden måde.

Men – vil man måske indvende – er det vigtigste ikke, at læseren får noget relevant at vide om ledelsesforholdene ved Københavns Universitet al den stund det siden 1968 har været dagligt avisstof? Netop en artikel skrevet af en person med et indgående kendskab til forholdene og en rimelig evne til at abstrahere fra de daglige skærmydsler vil kunne trække nogle linier op, som går tabt i den mere tilfældige og sensationsprægede behandling i dagspressen.

Men dette behov imødekommes i ringe grad i artiklen. På de fleste af de 18 sider gives der en redegørelse for de formelle regler i anordning og styrelseslov. En sådan redegørelse kan man læse andre steder. Foruden selve lovteksten med bemærkninger, er der f. eks. udsendt et fyldigt særnummer af ministeriets tidsskrift, »Uddannelse« (nr. 7 a, 1973), hvor loven er grundigt kommenteret. Men udover redegørelsen for disse »faktiske« forhold er der ikke

meget at hente. Hist og her spredt mellem formaliteterne findes forfatterens egne iagttagelser af livet på Københavns Universitet og dets mulige fremtidige udviklingslinier. Men det er en tynd historie af ofte underligt konstruerede antagelser baseret på loven. Når det således (p. 352) siges, at der er ». . . lagt op til konflikt mellem institutter og fakultetsråd, hvad angår den »videnskabelige politik« som skal føres . . .« i forbindelse med ansættelse af videnskabeligt personale, kan det synes at være en rimelig formodning, hvis man som forfatteren ser på de formelle regler for ansættelsesproceduren. Men ved siden heraf, er proceduren jo den, at bestyrelsen (nu institutrådet) formulerer stillingsopslagene, indstiller om bedømmelsesudvalgenes sammensætning og i det hele taget har initiativet i sagen. Det er fakultetsrådet, der træffer de endelige beslutninger; men det er uhyre sjældent at disse går imod institutternes indstillinger. Så med mindre bemærkningen om, at der er »lagt op til konflikt«, betyder, at man på baggrund af de formelle regler kunne tænke sig, at der i fremtiden kunne opstå sådanne konflikter, er den uinteressant eller direkte forkert. Med baggrund i den sædvanlige procedure må man netop sige, at konflikter på dette område vil være undtagelsen. Hvis påstanden er en forudsigelse af, at den nye lov på dette område vil betyde en ændring af praksis, må man spørge om, hvilket grundlag der er for antagelsen. Er det en formodning, der bygger på erfaringer fra lignende organisationer, eller på teoretiske udsagn? Eller er det snarere lidt common–sense som kød på de formalistiske ben?

Der er flere lignende eksempler, som må rejse tvivl om omfanget af de undersøgelser, der ligger til grund for artiklen. Der synes ikke at være gennemført interviews med nogle af de centrale personer i sagen. Ej heller mærker man noget til en evt. orientering i det meget omfattende skriftlige materiale, der findes på de forskellige institutioner og på Rigsarkivet. Det kan være noget af årsagen til, at artiklens beskrivelse af forholdene virker så underligt verdensfjern. Den læser, som venter at få noget nyt at vide eller i det mindste et vist overblik, vil sikkert blive skuffet; og hermed er et andet og vigtigt formål med publiceringen forpasset.

Som det ovenfor er fremgået, er der blevet lagt vægt på to hovedmål, et *teoretisk* og et *empirisk*. Med det emne, der blev behandlet i artiklen, var der en glimrende lejlighed til at kaste lys på en række problemer i forbindelse med styring, kontrol, kompetencedelegering etc. Endvidere er der et lidet tilgodeset behov for kvalificerede redegørelser for de betydelige ændringer, der har fundet sted siden slutningen af 60'erne på Københavns Universitet og de andre højere læreanstalter.

Skal det formuleres generalt, vil det sige, at der i artikler bør ske en relatering til den løbende teoretiske diskussion og udvikling, eller at der publiceres undersøgelser af økonomiske og politiske forhold i bred betydning inden for områder, der kan forventes at interessere læserkredsen. Selvom det her

for klarhedens skyld er stillet op som et valg mellem to alternativer, vil en eller anden kombination nok være det bedste. Men lige så vel som de rent teoretiske problemstillinger skal have deres plads, lige så vel vil det være ønskeligt at få artikler, hvor det teoretiske træder i anden række til fordel for en redegørelse for de »faktiske« forhold som en analyse af de økonomiske følger af en overenskomst, eller af forskellige aspekter af en international politisk krise.

Men mangler begge disse elementer; er der hverken teoretisk diskussion eller mere end antydninger af undersøgelser af »virkeligheden«, er det man må have lov til at spørge forfatter og redaktør: Hvad var meningen med den artikel?