

Nr 923

Av herr Gustafsson i Stockholm m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 50, angående universitetens och högskolornas organisation och förvaltning m. m.

(Lika lydande med motion nr 756 i Första kammaren)

Propositionen nr 50 år 1964 avser i stort genomförande av universitetsutredningens förslag, framlagda i dess sjunde betänkande. I propositionen redogörs även för det organisationsförslag som framlagts av statskontoret.

Följande resonemang och slutsatser rör den allmänna reformeringen av universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Vad som här anförs angår således både de närmast förestående organisationsförändringar, varom riksdagen nu kan fatta beslut, och en utveckling på längre sikt.

Organisationsreformernas räckvidd

Universitetsutredningens åsikt att den nuvarande organisationen måste omprövas från grunden delas av ett stort antal av de myndigheter och organisationer som yttrat sig över betänkningarna — i själva verket av praktiskt taget samtliga utom de akademiska myndigheterna — sammanfattar departementschefen i propositionen. Han instämmer också själv i uppfattningen att det är nödvändigt att från grunden ompröva universitets/högskoleväsendets organisation och förvaltning.

Trots detta är reformerna återhållsamma vad gäller den lokala universitetsadministrationen. Departementschefen hänvisar härvid bland annat till det motstånd från de akademiska myndigheternas sida som det mer genomgripande förslaget från statskontoret fått röna.

Genomgripande organisationsförändringar är enligt vår mening nödvändiga och hade med fördel kunnat vidtas redan nu. Om emellertid en mer omfattande organisationsreform icke är eller anses otillräckligt förberedd för att kunna träda i kraft den 1 juli 1964, bör likväl en mer preliminär omorganisation enligt propositionens huvudlinjer nu genomföras i syfte att med ett steg närma sig den verkliga lösningen — den som i första hand ser till den administrativa verksamhetens effektivitet. Utvecklingen av universitets/högskoleväsendets organisationsformer bör sedan fortsätta stegvis — därigenom kan erfarenheterna från olika detaljlösningar bilda grundval för framtida, mer definitiva beslut om organisationsformerna.

I nuvarande situation blir det sålunda angeläget att anvisa former och metoder för den fortsatta organisatoriska utvecklingen samt att tillse att or-

Bihang till riksdagens protokoll 1964. 4 saml. Nr 923—928

ganisationsförändringarna i den närmaste etappen samverkar med en långsiktig och mer genomgripande omställning. För att undgå att den nya personalorganisationen kommer att utgöra ett hinder för den fortsatta omorganisationen, bör några nya ordinarie tjänster i lönegrad A 25 och högre inom förvaltningsorganisationen icke inrättas. Detta gäller framför allt beträffande de förvaltningar som tillhör de lokala universitets/högskolestyrelserna.

Vi övergår här efter till att ange vissa riktpunkter för den organisatoriska utvecklingen, som inom loppet av några år bör komma till stånd vad gäller lösningen av de centrala problemen — tillskapandet av lämpligare former för den lokala universitets/högskolestyrelsen samt genomförandet av organisatorisk integration mellan olika högre läroanstalter på en och samma ort.

Den lokala universitets/högskolestyrelsen

Två huvudförslag har stått mot varandra, universitetsutredningens och statskontorets. Det senare har framlagts i en rapport till universitetsutredningen och redovisas som bihang till denna. Bland annat denna samverkan torde ha medfört att förslagen har väsentliga likheter — båda söker således genom fördelningen av de universitetsadministrativa ärendena till olika slags organ åstadkomma en lämplig differentiering av ansvar och beslutanderätt. De skiljer sig främst därigenom att universitetsutredningen vill lämna den lokala universitetsstyrelsen åt ett konsistorium, företrädande lärarna (och kompletterat med en förvaltningstjänsteman); statskontoret vill lämna den administrativa ledningen, dvs. beslutanderätten i de fall som inte kräver en vetenskaplig bedömning inom universitetsstyrelsen, till en av Kungl. Maj:t utsedd tjänsteman i generaldirektörs ställning.

Propositionen följer, såsom redan nämnts, universitetsutredningens förslag. Den differentiering av det administrativa ansvaret som båda utredningarna förordat har godtagits. Departementschefen framhåller sålunda att man bör skapa en viss funktionsfördelning mellan dels akademiska, dels administrativa förvaltningsorgan. En sådan fördelning torde allmänt sett behöva tillämpas för att tillgodose de starkt skiftande krav som ställs på universitetsadministrationen, nämligen att dels kunna företa *vetenskapligt* grundade avvägningar, dels kunna utföra bedömningar från helt andra utgångspunkter, som sammanfattande kan betecknas som *administrativa*.

Departementschefen konstaterar i propositionen att den lokala universitets/högskolestyrelsens uppgifter — med den angivelse han förordar — till övervägande del blir av administrativ natur. Att en sådan ansvarsfördelning mellan å ena sidan det högsta lokala administrationsorganet och å andra sidan fakulteter och andra vetenskapliga fackorgan kommer till stånd är också enligt vår mening riktigt. De vetenskapligt grundade bedömningarna bör företas i en trängre krets av fackmän och bör avskiljas från utövningen av den administrativa ledningen.

För den lösning som förordas i propositionen har emellertid differentieringsprinciperna knappast tillämpats på ett följdriktigt sätt. Visserligen sker en uppdelning av ansvaret, så att olika organ får inriktning på akademiska respektive administrativa angelägenheter. Dock förändras inte den lokala universitets/högskolestyrelsens sammansättning och mandat, fastän dess ansvarsområde i jämförelse med nuläget ges en ny definition. Konsistoriet kommer fortfarande att i första hand utgöra en representation för fakulteterna.

Med hänsyn till omfattningen och betydelsen av universitetens och högskolornas verksamhet bör de erhålla en stark ledning för verksamhetens administrativa sida. Den lokala administrativa ledningen bör förvärva ett oberoende, som inte kan uppnås om dess utövare väljs av lärarna och därför kommer att inför de sistnämnda svara för sina ämbetsåtgärder.

Målet för den organisatoriska utvecklingen bör vara att på ett konsekvent sätt genomföra tanken på en differentiering av universitetsorganens ansvar och verksamhet. Detta kan framför allt ske genom att huvudlinjerna i statskontorets förslag sätts i tillämpning.

Frågan om den lokala universitets/högskolestyrelsens utformning bör även sättas i samband med beslutanderättens decentralisering. För en snabb och insiktsfull administration är decentralisering av beslutanderätten till lokala organ nödvändig. De lokala organen måste dock vara så beskaffade, att de inger tillit till sin förmåga att disponera över stora och alltmer ökande summor av allmänna medel. Hittillsvarande erfarenheter visar inte att de anslag som ställts till förfogande ständigt kommit till bästa möjliga användning. Vad gäller tilldelningen av lärarkrafter enligt fastställd organisationsplan för de filosofiska fakulteternas ämnen har veterligen senast genom en utredning angående registrering i ämne (1961), som företagits på uppdrag av kanslern för rikets universitet, visats att tilldelningen i samtliga undersökta ämnen väsentligt överskridit de normer som bestämts för förhållandet mellan antalet lärare och studerande.

Ifrågavarande tilldelning skall enligt vad som anförs i propositionen decentraliseras från universitetskanslersämbetet till de enskilda läroanstalterna. Man kan hysa tvekan om en sådan decentralisering till de föreslagna lokala myndigheterna ger ökade garantier för att en förnuftig utgiftspolitik upprätthålls. Man kan befara att en universitets/högskolestyrelse med den utformning som förordas i propositionen — vare sig avgörandet i det enskilda ärendet ligger hos konsistoriet eller universitetsrådet (motsvarande) — kommer att få svårt att avvisa de krav som anmäls av lärarna, om den lämnas friheten att inom vida ramar bestämma utgifterna.

Decentraliseringsfrågan kommer enligt vår uppfattning i ett helt annat läge, om den lokala administrativa ledningen överläts till en förvaltningsorganisation med en befattningshavare i generaldirektörs ställning i spetsen, såsom förutsätts i statskontorets förslag. Anslagsbesluten inom en sådan organisation skulle visserligen träffas på grundval av framställningar från

akademiska organ eller enskilda lärare men inte vara beroende av lärarnas samtycke, vilket mer eller mindre torde bli fallet om besluten fattas i ett lärarna representerande organ.

Vi vill dock inte motsätta oss att en decentralisering av beslutanderätten genomförs redan nu, men då endast under förutsättning att den lokala beslutanderätten i administrativa ärenden vartefter överförs från konsistoriet till en fristående förvaltningsorganisation.

Departementschefens förord för en lösning efter universitetsutredningens linjer innehåller en inskränkning. Om man med en styrelseorganisation, uppbyggd ungefärligen enligt universitetsutredningens förslag, inte når målet — en effektiv förvaltning — bör man ånyo aktualisera den utväg, som statskontoret anvisat, uttalar departementschefen. Även enligt vår uppfattning bör en fortlöpande granskning av förvaltningens effektivitet komma till stånd. Denna granskning bör vara förenad med uppdraget att genom successiva förslag verka för organisationsformernas utveckling. För denna verksamhet bör enligt vår mening inrättas en särskild organisationskommitté.

Den kortsiktighet som präglar den i propositionen föreslagna organisationsformen understryks ytterligare av att förvaltningsorganisationerna för läroanstalterna i Göteborg, Stockholm och Umeå enligt departementschefens mening i vissa hänseenden bör erhålla karaktär av provisorier. Förvaltningscheferna vid dessa läroanstalter skall således inte göras till ledamöter av vederbörande konsistorier.

I anslutning till vad som förut hävdats vill vi i detta sammanhang uttala att reformerna nu bör utföras så långt som möjligt, såvida de inte försvårar vidare reformer. Att konsistorierna överallt ges en sammansättning som överensstämmer med universitetsutredningens förslag syns inte lägga hinder i vägen för en fortsatt utveckling av universitetsorganisationen. Eftersom de allmänna skälen för att förvaltningschefen skall ingå i konsistoriet i samma mån torde vara tillämpliga på läroanstalterna i Göteborg, Stockholm och Umeå som på läroanstalterna i Uppsala och Lund, bör även förvaltningscheferna vid de först nämnda läroanstalterna göras till ledamöter av respektive konsistorier.

Organisatorisk integration

Att upprätta institutioner och andra anordningar som är gemensamma för flera läroanstalter är förmodligen en av de verkningfullaste rationaliseringsåtgärderna i fråga om den högre utbildningen och forskningen. En förutsättning för verkliga framsteg torde dock vara att läroanstalterna på en ort ges någon form av gemensam organisatorisk överbyggnad.

I förhållande till behovet av fastare samverkan mellan läroanstalterna är propositionens förslag klart otillräckliga. De förordade åtgärderna inskränker sig i stort till att inlemma tandläkarhögskolorna och farmaceutiska in-

stitutet i större enheter, att ge samgående mellan universitetet och tekniska högskolan i Göteborg i fråga om vissa institutioners verksamhet något fastare former samt att upprätta gemensamma lokal- och utrustningskommittéer för de olika orterna.

Integrationsreformerna bör enligt vår uppfattning i denna första etapp av omorganisationen åtminstone sträcka sig så långt som universitetsutredningen förordat. För samarbetet mellan universitetet och tekniska högskolan i Göteborg bör detta innebära att en samarbetsnämnd upprättas såsom en särskild styrelse för gemensamma institutioner och andra anordningar. Vidare bör dessa läroanstalter kunna fördes med en gemensam förvaltningsorganisation. Även eljest bör man sträva efter att förvaltningsorganisationen görs gemensam för flera läroanstalter och då efter mönster av vad som här förordats för universitetet och tekniska högskolan i Göteborg.

Målet för integrationsreformerna bör vara att sammanföra alla högre läroanstalter på en ort till ett universitetscentrum med gemensam administrationsapparat, ställd under en och samma ledning. Akademiska styrelseorgan för olika läroanstalter kan i linje med förslagen i statskontorets rapport bibehållas vid en sådan lösning.

Fortsatta undersökningar m. m.

De nya universitetsorganen med planeringsansvar kommer att stå inför krävande arbetsuppgifter. I en departementspromemoria rörande det högre utbildningsväsendets fortsatta utbyggnad (december 1962) anfördes sålunda bland annat, att det under ett decennium kommer att krävas insatser för byggnation och inredning av institutionslokaler m. m. av storleksordningen 2,5—3 miljarder kronor.

Det är utomordentligt angeläget att det omfattande planeringsarbetet för utbyggnaden av utbildnings- och forskningsresurserna kan fortgå utan hinder jämsides med den organisatoriska omgestaltning som också är nödvändig. Det i propositionen föreslagna universitetskanslersämbetet syns också bli väl rustat för arbetet med förstärkningen av universitetens och högskolornas resurser. Med hänsyn till de krav som ställs på ämbetet vid lösandet av dessa primära uppgifter bör dess verksamhet, vad gäller de rent organisatoriska problemen och den administrativa verksamheten inom universitets/högskoleväsendet, kompletteras med insatser inom ett särskilt organ, en organisationskommitté. Denna kan då ges en särskilt för sina uppgifter lämpad sammansättning.

Då ämbetsverk tidigare ombildats eller uppgifter överförts mellan myndigheter och därvid en fristående organisationskommitté fått svara för reformens fullföljande, har erfarenheterna av detta veterligt varit goda. Även sedan sammanslagningen av universitetskanslersämbetet och överstyrelsen för de tekniska högskolorna ägt rum, återstår andra uppgifter vid hopfogandet av det nya ämbetsverket för universiteten och högskolorna. Departe-

mentschefen anför således bland annat i propositionen, att utrustningsnämnden för universitet och högskolor vid en senare tidpunkt bör upphöra och att nämndens verksamhet bör övertas av det nya universitetskanslersämbetet.

Även arbetsfördelningen mellan universitetskanslersämbetet och andra myndigheter kräver enligt vår mening fortsatta överväganden. Särskilt ämbetets ställning i förhållande till forskningsråden, byggnadsstyrelsen och tekniska högskolans byggnadskommitté bör prövas vidare.

Vad som hittills sagts om organisationskommitténs uppgifter avser lösandet av organisationsfrågor med förhållandevis begränsad räckvidd. Därutöver bör kommittén emellertid även rikta sin uppmärksamhet på de större organisationsproblem som förblir olösta vid den partiella reform som departementschefen nu föreslår. Den förvaltningsmässiga effektiviteten bör främjas genom införande av nya styrelseformer och organisatorisk integration mellan läroanstalterna. Kommitténs behandling av dessa frågor bör i stort sett kunna grundas på de överväganden som framförts i föregående avsnitt. Med hänsyn till frågornas statsfinansiella betydelse bör även en parlamentarisk representation i kommittén komma till stånd.

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen måtte besluta

1. uttala sig för en fortsatt reform av universitetens och högskolornas organisation och förvaltning i linje med de tankar som framförts i motionen,

2. i skrivelse till Kungl. Maj:t påkalla inrättandet av en särskild organisationskommitté att handha uppgifter i samband med den fortsatta organisationsreformen,

3. inrätta — i överensstämmelse med universitetsutredningens förslag — en samarbetsnämnd som styrelse för de gemensamma institutionerna vid universitetet i Göteborg och Chalmers tekniska högskola samt en gemensam förvaltningsorganisation för dessa båda läroanstalter,

4. uttala att nya ordinarie tjänster i lönegrad A 25 och högre vid de lokala universitets/högskoleförvaltningarna icke bör inrättas, samt

5. uttala att de högre läroanstalternas förvaltningschefer även i Göteborg, Stockholm och Umeå görs till ledamöter av vederbörande konsistorier.

Stockholm den 15 april 1964

Hans Gustafsson

Sigrid Ekendahl

Manne Ståhl

John R. Anderson

Hans Hagnell