

Motion till riksdagen

1986/87:Ub91

Birgitta Rydle m. fl. (m)

Fortsatt decentralisering inom högskolan
(prop. 1986/87:127)

Inledning

Nuvarande högskoleorganisation är resultatet av de tankar som vägledde 1968 års utbildningsutredning (U 68). Utredningen ansåg bl. a. att högre utbildning är en samhällsverksamhet som kräver ett stort mått av offentlig styrning. Den betonade att en av högskoleutbildningens viktigaste uppgifter skulle vara att förbereda för yrkesverksamma i så preciserade termer som möjligt. Frågan om anknytningen till arbetslivet ansågs därför vara central. I de överväganden som U 68 gör för den institutionella organisationen anfördes bl. a. följande:

Det är överhuvudtaget inte möjligt att behandla vissa frågor rörande högskoleväsendets verksamhet och utveckling utan att detta sker i ett vidare samhällsperspektiv. Den övergripande planeringen av högskoleutbildningen förutsätter således en samverkan med samhällets planering inom andra områden.

Med denna utgångspunkt ansåg U 68 det vara konsekvent att företrädare för s. k. allmänna intressen inte bara ingick utan också skulle utgöra majoritet i de nya högskolestyrelserna. Detta förslag avvisade remissinstanserna mycket bestämt. Det principbeslut som riksdagen tog våren 1975 innebar en kompromiss mellan U 68:s förslag och den dåvarande ordningen genom att endast 1/3 av styrelsen skulle utgöras av allmänföreträdare, medan resterande 2/3 av ledamöterna skulle hämtas bland lärare och studenter.

Ett annat syfte med de nya beslutsorganen och dessas sammansättning var att decentralisera beslutsfattandet. Före den s. k. högskolereformens införande år 1977 utövade riksdag och regering en tämligen detaljerad styrning av högskolans verksamhet dels via anslagssystemet, dels genom inrättandet av såväl professurer som universitetslektorat. Däremot var det endast företrädare för verksamheten som ingick i universitetsstyrelserna/konsistorierna.

Efter år 1977 gjordes anslagssystemet mindre styrande. Vidare decentraliserades många beslut från central nivå men i vissa fall bara till den nya, regionala beslutsnivån, benämnd regionstyrelser. På denna nivå ansågs "samhällsintresset" vara så starkt att två tredjedelar av regionstyrelsen borde utgöras av företrädare för allmänna intressen.

I föreliggande proposition föreslår regeringen en ytterligare decentralisering av besluten i och med att regionstyrelserna föreslås bli avskaffade. Detta förutsätter, enligt regeringen, att allmänföreträdare ges majoritet i högskole-

styrelserna. Regeringen återvänder med andra ord till U 68:s förslag. Cirkeln är sluten.

Regeringens argument för att avskaffa regionstyrelserna är att anslaget till lokala och individuella linjer samt enstaka kurser (LIE-anslaget) i fortsättningen föreslås fördelas direkt till högskolorna. Därmed bortfaller regionstyrelsernas viktigaste uppgift. Resonemanget är, enligt vår mening, logiskt och riktigt. Även andra, mer principiella, skäl borde emellertid ha anförts. Regionstyrelserna är i sig en onödig och byråkratisk mellaninstans, som försvårar och fördröjer kontakterna mellan de vid högskolorna verksamma och de centrala myndigheterna och statsmakterna.

Styrelsernas avskaffande leder regeringen till slutsatsen att högskolestyrelsernas sammansättning måste ändras så att de får en på politiska grunder utsedd majoritet. Högskolestyrelsernas sammansättning har enligt vår mening inget att göra med regionstyrelsernas vara eller inte vara. Vi avvisar regeringens förslag. Våra skäl redovisas mer detaljerat i det följande.

Som rubrik för propositionen har regeringen valt "Fortsatt decentralisering inom högskolan". Förutom att LIE-anslaget skall fördelas direkt till högskolorna innehåller propositionen inga besked om anslagssystemet i övrigt. Effekterna för ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå av att ta bort regionstyrelserna behandlas ofullständigt, särskilt vad gäller UHÄ:s roll. Fakulteternas regionala anknytning berörs inte. Vidare finns det bara antydningar om vad de nya högskolestyrelserna egentligen skall besluta om, liksom deras relation till rektorsämbetet. Några synpunkter på de mindre högskolornas roll lämnas inte. I raden av ofullständigheter måste också nämnas att propositionen inte innehåller några riktlinjer för hur nomineringen av företrädarna för allmänna intressen skall gå till.

Universitetets och högskolornas styrelser

Den forskning som bedrivs inom högskolan skall enligt högskolelagen syfta till att vinna ytterligare kunskaper och till att finna vetenskaplig grund för utbildning och annan verksamhet. Förutsättningen för att högskolan skall kunna fullgöra denna uppgift är att forskaren har full frihet i ämnes- och metodval samt att publicera sina resultat. Forskning innebär ett ständigt ifrågasättande av det som vid varje tidpunkt anses vara erkänd kunskap, ja själva konfrontationen med etablerade föreställningar är en nödvändighet. En sådan obunden och ifrågasättande forskning kan bara förekomma om universitet och högskolor tillåts stå fria från styrning.

I Sverige har staten det finansiella ansvaret för högre utbildning, forskarutbildning och forskning. Detta ansvar skall staten, enligt vår uppfattning, endast ha om den samtidigt utfäster sig att styra högskolan så litet som möjligt till förmån för en inomvetenskaplig bedömning av verksamheten. Högskolans mycket specifika verksamhet kräver följaktligen ett styrsystem med ökat inflytande för de verksamma inom universitet och högskolor, dvs. en utveckling i rakt motsatt riktning den som regeringen föreslår.

Regeringens förslag till förändring av högskolestyrelsernas sammansättning grundas såvitt vi förstår inte på en allmänt utbredd uppfattning om att

Mot. 1986/87
Ub91

nuvarande högskolestyrelser fungerar dåligt. Även om högskolornas och universitetens erfarenheter av företrädarna för allmänna intressen är blandade, har de flesta accepterat principen att ingen i styrelsen ingående grupp skall ha egen majoritet.

Det föreliggande förslaget har inte varit föremål för sedvanlig remissbehandling. Endast den s. k. rektorskonferensen har informerats om utbildningsdepartementets planer. Vi anser det vara anmärkningsvärt nonchalant att en helt ny princip för styrningen av högskolan föreslås utan att regeringen inhämtar synpunkter från bl. a. dem som är verksamma inom högskolan.

Regeringens huvudsakliga argument för att styrelsemajoriteten skall utgöras av allmänföreträdare är att högskolan behöver starka styrelser. Företrädare för verksamheten anses inte klara uppgiften att omfördela resurser mellan högskolans olika verksamheter, något som bedöms bli alltmer nödvändigt för att åstadkomma förnyelse då ständiga tillskott av nya medel inte anses realistiska. Regeringen hävdar också att den ökade omfattningen av externfinansiering är ett motiv för en förändrad styrelsesammansättning.

Utöver nödvändigheten att företa prioriteringar inom den egna verksamheten anser regeringen att en styrelse med politiskt tillsatt majoritet innebär att den "egna högskolans självständighet förstärks". Vidare hävdar regeringen att en styrelse med "god förankring" i myndigheter, näringsliv och andra delar av samhällslivet i kraft därav "kan slå vakt om högskolans integritet".

Vi kan inte instämma i regeringens uppfattning att verksamhetens företrädare inte skulle klara att göra omprioriteringar. Vi vill i detta sammanhang gärna påminna om vad som anfördes mot ett likartat förslag i en departementspromemoria så sent som år 1983. I promemorian föreslogs i två av tre olika alternativ en knapp majoritet av företrädare för allmänna intressen. I proposition 1983/84:52 sammanfattas remissinstansernas inställning på följande sätt:

En majoritet av remissinstanserna inom högskolan avstyrker förslaget att företrädare för allmänna intressen skall utgöra en knapp majoritet. Ett ökat antal allmänföreträdare skulle kanske stärka förankringen i det omgivande samhället men det förefaller enligt UHÄ föga sannolikt att besparingar skulle bli lättare att genomföra med en majoritet av troligtvis lokala politiker i styrelserna. Universiteten i Lund och Göteborg, högskolan i Karlstad, SACO/SR och SFS anför, att de inte kan instämma i att ett stärkt samhällsinflytande i styrelserna skulle öka högskolans effektivitet eller att företrädare för verksamheten själva är oförmögna att organisera högskolan i resursknappa situationer.

Den gången valde den socialdemokratiska regeringen att ta hänsyn till remissopinionen:

Det är av stor vikt för högskolestyrelsens auktoritet och beslutsförmåga att principerna för dess sammansättning är förankrade inom högskoleenheten. I likhet med bl. a. UHÄ har jag tagit fasta på den breda uppslutning kring de nuvarande styrelserna som kommit till uttryck vid remissbehandlingen. Denna uppslutning är ett avgörande skäl för att jag inte förordar någon annan förändring av högskolestyrelsernas sammansättning än den som rör förvaltningschefens ställning.

Så sent som i februari innevarande år uttalade regeringen i den forskningspolitiska propositionen (1986/87:80, s. 28–29) sin respekt för dem som är verksamma i högskolan:

Mot. 1986/87
Ub91

I strävan efter bättre fungerande enheter måste alltid kravet på demokrati och medinflytande från alla berörda parter ligga fast.

Men det (att skapa livaktiga och stabila forskningsmiljöer) är, vill jag samtidigt erinra om, en uppgift som fordrar ett samspel mellan statsmakterna och forskarsamhället; ett samspel som bygger på ett ömsesidigt förtroende.

Det berättigade kravet på demokrati och medinflytande över högskolans verksamhet gäller uppenbarligen inte dem som är verksamma i högskolan, eftersom regeringen föreslår att deras representation skall tas bort i högskolestyrelserna. Hur skall ett sådant förslag kunna uppfattas som ett exempel på "ömsesidigt förtroende"?

Tanken att just styrelsemajoriteten av allmänföreträdare skulle slå vakt om högskolans integritet är en orimlighet. Mot vem skall de vakta högskolans intressen? Är det mot den politiska makt som har utsett dem? Är det mot de myndigheter, kommuner, fackliga eller ideella organisationer som har nominerat dem? Enligt vår mening är det snarast så att den ökade omfattningen av externfinansiering av högskolans verksamhet i dag ställer större krav på inomvetenskapliga bedömningar och vetenskaplig integritet och kompetens i högskolestyrelserna än tidigare.

I regeringens förslag till styrelsesammansättning finns det inte ens garanti för att en enda person har dokumenterad vetenskaplig kompetens. Givetvis kan de fackliga organisationernas företrädare också ha vetenskapliga meriter, men deras uppgift är ju huvudsakligen att bevaka personalens intressen och inte kvaliteten på forskning och undervisning. Regeringen har därför dragit slutsatsen att högskolestyrelsen inte skall besluta i ärenden som gäller tillsättning av tjänster, eftersom den uppgiften "förutsätter vetenskapliga bedömningar".

Av den i övrigt mycket knapphändig beskrivningen av vad styrelsen skall göra kan utläsas att uppgiften består i "ett allt större ansvar för den egna högskolans verksamhet, såväl vad gäller dess inriktning som i fråga om dess ekonomi. Prioriteringsfrågorna blir centrala". Av detta bör troligen förstås att högskolestyrelserna även fortsättningsvis skall avge anslagsframställning och besluta om budget. Vad sådana dokument i själva verket innehåller är avvägningar mellan forskningsområden och utbildningsinriktningar, vilket i sak "förutsätter vetenskapliga bedömningar". Vår slutsats måste bli att en styrelse som inte klarar vetenskapliga bedömningar för tjänstetillsättningar inte heller klarar de prioriteringar som anslagsäskande och budgetbeslut kräver.

För att markera att styrelser med annan majoritet än verksamhetsföreträdare inte är något onormalt pekar regeringen på exemplet Handelshögskolan i Stockholm. Det är visserligen sant att Handelshögskolans majoritet utgörs av externa personer. Däremot är inte samtliga dessa utsedda av regeringen. Fyra ledamöter utses av huvudmannen, dvs. Handelshögskoleförbundet. Vidare har Stockholms kommun rätt att utse en ledamot. Regeringen utser

endast ordföranden och ytterligare en ledamot. Regeringens sätt att argumentera för en styrelsemajoritet av allmänföreträdare tyder på att regeringen vill påskina att det inte spelar någon särskild roll att majoriteten är politiskt utsedd.

Den tidigare nämnda propositionen 1983/84:52 resulterade i att riksdagen gav universitet och högskolor större frihet att ordna den lokala beslutsorganisationen. Vi anser att det hade varit naturligt att nu gå vidare i samma riktning, dvs. att ge högskolorna ett större inflytande också över det lokala högsta beslutande organet, högskolestyrelsen.

All postgymnasial utbildning finns nu samlad i ett enda högskolebegrepp med följden att högskoleenheterna är mycket olika till form och innehåll. En logisk konsekvens av detta förhållande borde vara att också styrelsernas sammansättning skulle kunna variera. De tekniska högskolorna skulle t. ex. kunna dra nytta av företrädare för industrin i sina styrelser. För universitet med samhällsvetenskaplig forskning är det direkt olämpligt med ett dominerande inslag av politiker och "representanter" för olika intresseorganisationer. De nya högskolorna skulle kanske föredra att ha personer med stark lokal förankring i sina styrelser.

Regeringen bör återkomma med ett nytt förslag till hur högskolornas styrelser skall vara sammansatta och hur de skall utses. Utgångspunkten för ett sådant förslag skall vara att högskolan själv får avgöra vilken sammansättning styrelsen bör ha och hur styrelsens ledamöter skall utses.

I avvaktan på ett sådant förslag bör nuvarande styrelsesammansättning bibehållas med undantag för följande två förändringar. Vi föreslår för det första att företrädare för personalen fr. o. m. den 1 juli 1987 skall ha närvaro- och yttranderätt men inte beslutanderätt i styrelsen. En sådan förändring ligger i linje med förslagen i verksledningspropositionen (1986/87:99). Med hänvisning till att högskolans arbetsgemenskap är internationell anser emellertid regeringen att denna princip inte skall gälla högskolan. Vi hävdar att det vore till fördel för personalorganisationerna om deras uppgifter renodlades och anser därför att de inte skall delta i styrelsebeslut om exempelvis inriktning av verksamheten. Högskolelagens 18 § bör ändras i enlighet härmed.

För det andra bör högskolorna själva nominera de sex personer som skall företräda allmänna intressen. Detta kan förslagsvis ske genom en elektorsförsamling.

Vad gäller de studerande anser vi att deras representation bör bibehållas i och med att de bör betraktas som företrädare för verksamheten snarare än som "personalorganisation".

Regionstyrelserna

Regeringen föreslår att regionstyrelserna upphör fr. o. m. den 1 juli 1988. Vi tillstyrker detta förslag, som är helt i linje med vad moderata samlingspartiet arbetat för sedan regionstyrelserna infördes.

Ett starkt motiv för att ta bort regionstyrelserna är att de ökat byråkratin i högskolan. Regionstyrelserna har infordrat yttranden, förslag, redovisningar

m. m. från högskolorna, vilket givetvis ökat ärendehanteringens på både lokal och central nivå.

Mot. 1986/87
Ub91

Ursprungligen förutsattes att de enstaka kurser som regionstyrelserna skulle besluta om huvudsakligen gällde fort- och vidareutbildning. I själva verket kom LIE-anslaget att finansiera en stor del av de humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnernas fasta lärartjänster. Detta förhållande har varit till stor nackdel för dessa ämnens utveckling och beror helt enkelt på att dessa inte har inordnats i linjeutbildning, vilket U68-reformatörerna förutsatte.

Den lösning som regeringen valt för LIE-anslaget hjälper emellertid inte högskolorna med detta problem. LIE-anslaget föreslås även fortsättningsvis utgöra ett eget anslag i stället för att medlen ingår i sektorsanslagen. Statsmakterna kan därmed inom ramen för anslaget göra regionalpolitiska avvägningar mellan olika län.

Det innebär att om regeringen inom ramen för oförändrade resurser väljer att öka någon högskolas LIE-anslag av regionalpolitiska skäl kommer någon annan högskolas LIE-anslag att minskas i motsvarande mån. Detta innebär att humanistisk och samhällsvetenskaplig ämnesutbildning även fortsättningsvis kommer att vägas mot regionalpolitiska hänsyn. Detta är enligt vår mening en oacceptabel konsekvens. LIE-anslaget bör därför delas upp på högskolornas sektorsanslag så att högskolorna själva kan göra avvägningar mellan ämnesutbildning och olika former av linjeutbildning.

Regionalstyrelsen har i uppgift att planera och samordna den grundläggande högskoleutbildningen inom sin region. Dessa uppgifter skall enligt regeringsförslaget fördelas på högskoleenheterna och i viss mån på länsstyrelserna. Vad gäller ansvaret för att högskoleutbildning planeras och blir tillgänglig för så många som möjligt vill vi anföra följande.

Inom den högre utbildningen kan olika former av utbildning urskiljas. Vi anser att det finns huvudsakligen två olika former. Den ena utgörs av forskarförberedande utbildning. Denna ges i form av påbyggbara ämneskurser men också flera utbildningslinjer ger behörighet till forskarutbildning, t. ex. läkarlinjen och civilingenjörslinjerna. Den andra formen är postgymnasial yrkesutbildning i form av kortare linjer, ofta 80 poäng, men också i form av kortare kurser.

Vi anser att universitet och högskolor med fasta forskningsresurser samt högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro skall ha huvudansvaret för all forskningsförberedande utbildning. I detta ansvar ligger också, enligt vår mening, ett åliggande att decentralisera sådan utbildning till orter där önskemål och behov av utbildningen finns. Den geografiska fördelningen av detta ansvar att decentraliserat bedriva forskarförberedande utbildning bör berörda universitet och högskolor göra upp sig emellan.

De nya högskolornas huvuduppgift skall vara att förse sin region med en kvalificerad, postgymnasial yrkesutbildning. Tillgången till lärare, utrustning m. m. innebär dock att dessa högskolor inte kan ha en alltför stor bredd i sitt utbildningsutbud. Skall en tillräcklig kvalitet kunna upprätthållas på utbildningen måste de nya högskolorna välja att satsa på sådana områden där de har särskilda förutsättningar – de bör med andra ord profilera sitt utbildningsut-

bud. Sådana specifika utbildningar bör vara riksrekryterande, vilket också är nödvändigt med tanke på att de minskande ungdomskullarna gör att rekryteringsunderlaget minskar. Vi utgår från att det är sådan utbildning som t. ex. den "enhetliga ledningen" av högskoleutbildningen i Blekinge skall administrera.

I den mån enskilda, myndigheter och företag framställer önskemål om ämneskurser av traditionell akademisk, dvs. forskarförberedande karaktär, kan detta lämpligen tillgodoses i samarbete med något av universiteten. Vi förutsätter vidare att lärare med forskarkompetens vid de nya högskolorna kommer att tillhöra en fakultet vid universitet eller högskola.

Med den ansvarsfördelning vi här har skisserat bortfaller behovet av den starka koppling till län som regeringen föreslår att högskolorna skall ha. Regeringen argumenterar själv väldigt för att nuvarande regionindelning skall avskaffas. Ett motiv är att regionindelningen inte alltid har svarat mot de naturliga samarbetsområdena. Att då välja en ny administrativ gräns för högskolans ansvar vittnar bara om regeringens överdrivna tro på planering. Det är enligt vår mening olämpligt att ersätta nuvarande regionindelning med ett strikt länsansvar. Högskolornas naturliga omland varierar med kommunikationer och näringslivsstruktur. Det bör vara en uppgift för UHÄ att tillse att högskolornas profilering görs på ett sådant sätt att önskad bredd i högskolornas samlade utbildningsutbud kan tillgodoses.

Det bör ankomma på vederbörande utskott att utforma erforderliga lagändringar.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

1. att riksdagen avslår regeringens förslag till ny sammansättning av högskolestyrelserna,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ny sammansättning av högskolestyrelserna i enlighet med vad som i motionen anförts,
3. att riksdagen beslutar att företrädare för personalen skall ha närvaro- och yttranderätt men inte beslutanderätt i högskolestyrelserna,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående högskolornas nominering av de sex företrädarna för allmänna intressen,
5. att riksdagen beslutar att nuvarande anslag för lokala och individuella linjer samt enstaka kurser skall fördelas på resp. högskolors sektorsanslag i enlighet med vad som i motionen anförts,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående ansvaret för all forskningsförberedande utbildning,

7. att riksdagen som **sin** mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående de nya högskolornas ansvar för postgymnasial yrkesutbildning.

Mot. 1986/87
Ub91

Stockholm den 21 april 1987

Birgitta Rydle (m)

Göran Allmér (m)

Birger Hagård (m)

Hans Dau (m)

Anders G. Högmark (m)

Rune Rydén (m)

Ingela Gardner (m)

Lars Ahlmark (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Hans Nyhage (m)

Elisabeth Fleetwood (m)

