BENGT-CHRISTER YSANDER

Den framtida högskolan — ett organisationsalternativ

> "Higher education is not, and should never become, a 'system' like those established for compulsory education at the elementary and secondary levels. Higher education is a set of institutions voluntarily attended by individuals who have different talents and abilities and who seek different things from their educational experience. These institutions are already more homogenous in their missions and academic programs and more uniform in their teaching and administrative procedures than they should be if they are to maximize their effectiveness as centers of thought and learning. Thus, perhaps our greatest challenge in the 1970's will be to develop forms of public support and accountability, based not on the image of common institutions providing common educational experiences, but on the image of differentiated institutions reaching out for ever more effective approaches to serve an increasingly diverse clientele."
>
> Från inledningen till "Newmanrapporten" [Newman 1973].

Vi lever i en tid av universitetsutredningar. Den snabba universitetsexpansionen och de ökade resurskrav på statsbudgeten den medfört har i många länder motiverat utredningar och debatt kring statens uppgifter och möjligheter när det gäller att styra högre utbildning och forskning. De slutsatser man kommit fram till i olika länder skiljer sig emellertid högst avsevärt från varandra. Medan U-68 här i Sverige vill inordna universiteten i en uniformt uppspaltad och centralt ledd "fortsättningsskola" understryker dess amerikanska motsvarighet — "Newmanrapporten" — i stället behovet av att skapa och vidmakthålla decentraliserad motivation för diversifiering och effektiv efterfrågeanpassning. Som framgår redan av det inledningsvis återgivna citatet kan den senaste Newmanrapporten — offentliggjord halvåret efter U-68 — i stora stycken läsas som en systematisk gensaga eller kritik av U-68s huvudteser [Newman 1973]. Samma önskemål om effektiv decentralisering och om snabb anpassning till skiftande efterfrågan, ehuru tillämpade på målforskningens område präglar också den för några år sedan publicerade engelska Rothschildrapporten, vars rekommendationer gällde övergång till ett system med sektorstyrd uppdragsforskning [Rothschild 1971].

U-68s organisationsförslag för högre utbildning har utsatts för en mycket stark och relativt enhällig kritik från de närmast berörda remissinstanserna, dvs högskolorna [Högskolan i framtiden 1974]. Man har ansett att förslagen medför en ineffektiv och rigid byråkratisering och på ett olyckligt sätt kommer att förstärka de tendenser i samtida högskoleutbildning som en amerikansk kritiker beskrivit så här:

Docent BENGT-CHRISTER YSANDER innehar forskartjänst i förvaltningsekonomi vid Statens råd för samhällsforskning. Han har medverkat i ett flertal utredningar och har varit kansliråd i försvarsdepartementet.

> "The community of scholars is replaced by a community of administrators and scholars with administrative mentalities, company men and time-servers among the teachers, grade-seekers and time-servers among the students."
>
> [Goodman 1962, s 74]

Det finns dessvärre stor risk för att denna remisskritik uppfattas enbart som ett utslag av traditionell universitetskonservatism och därför på sedvanligt sätt lämnas obeaktad. Risken är speciellt stor då remissinstanserna inte sett som sin uppgift att närmare analysera det allmänna synsätt som U-68s organisationsförslag bygger på och inte heller velat — eller kunnat — enas om ett konstruktivt motförslag.

Den följande framställningen — ett fullföljande på det organisatoriska området av en tidigare redovisad granskning av U-68s förslag [Ysander 1973c] — kan förhoppningsvis tjäna som komplement till remisskritiken i dessa avseenden och som utgångspunkt för en diskussion av alternativ. Jag har ingen önskan att ifråga om omständlighet tävla med U-68s 828 trycksidor och får därför nöja mig med att kort skissera vissa utgångspunkter och grunddrag i en alternativ högskoleorganisation. Inte heller kan jag göra full rättvisa åt alla nyanser i U-68s förslag. Detta beror inte bara på utrymmesbrist. Ingen kan ännu säkert veta vad förslagens förverkligande faktiskt skulle innebära och förslagstexten är dessutom så bemängd med honnörsord och fromma förhoppningar i alla riktningar att förslagskonturerna ofta suddas ut i ett verbalt töcken. För att överhuvudtaget kunna föra en principiell diskussion tvingas man därför att tolka och förenkla förslagen.

Jag utgår i det följande från tre organisatoriska huvudfrågor:
Vem skall styra?
Hur skall styrningen ske?
Hur stora skall de primära styrenheterna vara?

Genom att för var och en av dessa frågor kontrastera mitt eget alternativa svar med det svar U-68-förslagen ger, utvecklas successivt ett organisationsalternativ under de tre rubrikerna:
Centraliserad utbudsstyrning kontra decentraliserad efterfrågestyrning.
Byråkrati kontra förhandlingsspel.
Mastodonthögskola kontra multihögskola.

Den som följt U-68-debatten kommer att kunna konstatera att medan mina förslag på vissa punkter överensstämmer med vad som bl a framförts i enskilda högskolors remissvar skiljer sig vissa grunddrag i förslagen från svensk tradition både ifråga om praktik och kritik.

Centraliserad utbudsstyrning kontra decentraliserad efterfrågestyrning

Frågan om hur samhället skall organisera den högre utbildningen kan omformuleras som en fråga gällande funktionssättet på marknaden för postgymnasiala utbildningstjänster. Vi har å ena sidan ett utbud av utbildningstjänster från en räcka offentligt eller åtminstone kollektivt skötta utbildningsföretag och å andra sidan en efterfrågan på dessa tjänster i första hand från olika kategorier studerande, men indirekt också från olika intressentgrupper i samhället, näringslivsintressen, politiska intressegrupper, anförvantsgrupper m m. De marknadsbeslut som måste fattas gäller dels *vad* som skall produceras i fråga om utbildningstjänster och *hur* utbildningen skall gå till, dels *vem* som skall få vad och *var* och *när*. När det gäller att bestämma vem som ytterst skall styra dessa marknadsbeslut kan man urskilja två polära uppfattningar eller "marknadsmodeller".

Centraliserad utbudsstyrning

I den första modellen tänker man sig att man ständigt befinner sig på en säljarens marknad. Den centrala statliga myndigheten, i rollen av monopolistisk företagare i utbildningsbranschen, bestämmer inte bara enväldigt över sitt sortiment av utbildningstjänster och sina priser — främst via de studerandes tidskostnader och studiemedelstilldelning — utan anser sig också, i kraft av det informationsmonopol man tror sig besitta när det gäller hur svåra och hur lönsamma olika slag av utbildning är och med hänvisning till köerna utanför utbildningsanstalterna, kunna avgöra och kvantitativt reglera vem som skall få läsa vad

och var det skall få läsas och när.

Den faktiska efterfrågan spelar således ingen direkt roll enligt denna marknadsmodell utan representeras istället — under täckordet social efterfrågan — av den centrala utbildningsledningens patriarkaliska omsorg och konkretiseras i bästa fall som en intäktssida i en central lönsamhetskalkyl. När det gäller att närmare precisera denna sociala efterfråga kan man på central nivå inte gärna utgå från individuella preferenser eller andra gruppintressen, som man enligt modellen inte får någon direkt avkänning av utan tvingas i praktiken att utgå från det man tror sig veta något om, nämligen framtida utbildningsbehov på arbetsmarknaden.

Dessa förhållanden blir också avgörande för vilka övriga operationella målsättningar som kan fullföljas. Det blir inte meningsfullt att eftersträva och mäta effektivitet, om man därmed menar hur pass bra man inom givna resursramar tillgodoser individuella utbildningsbehov hos de studerande, hur pass bra eller dålig undervisningen är eller hur pass snabbt anpassningen sker till förändrade behov i omvärlden. Eftersom man eliminerat direkta efterfrågereaktioner finns det helt enkelt inte något lättillgängligt kriterium att tillämpa. Effektivitetssträvandena kommer istället att inriktas huvudsakligen mot en kostnadsminimering — oftast avseende endast statsfinansiella kostnader — vid givna kvantitativa mål i form av antal utbildningsplatser, genomströmning etc fördelade på olika orter och yrkesområden.

Även jämlikhetsmålet — som ofta används som alibi för den centraliserade styrningen — får med nödvändighet ges en speciell och snäv tolkning. Jämlika utbildningschanser kan inte väsentligen tolkas som möjlighet för alla individer att välja en utbildningsväg som passar hans eller hennes individuella intresseinriktning, läggning och förmåga utan kommer istället att avse rätten till samma typ av utbildning — där "samma" mäts i studietid och arbetsmarknadsbestämd status och förväntad inkomst. Inriktningen mot effektivitet som kostnadsminimering och jämlikhet som en fråga om utjämnad utbildningsstatus gör det tillsammans angeläget att i största möjliga utsträckning utnyttja skalfördelar i utbildningsproduktionen med hjälp av bl a en långtgående standardisering av utbildningssortimentet.

Den centraliserade utbudsstyrningen är enligt min tolkning den tankemodell som U-68-förslagen de facto närmast ansluter sig till, även om dess upphovsmän säkerligen inte skulle vilja kännas vid modellen i den summariska och "avklädda" version som här redovisats. Innan vi diskuterar varför man kommit att tillämpa detta synsätt, skall vi kort presentera ett alternativ att jämföra med.

Decentraliserad efterfrågestyrning

I den andra modellen utgår man från att man normalt befinner sig på en köpares marknad i förhållande till det enskilda företaget, till varje enskild utbildningsenhet på marknaden. De olika enheterna tvingas alltså konkurrera om de studerande och eftersom möjligheterna till priskonkurrens av olika skäl är ytterst begränsade kommer konkurrensen främst att gälla olika kvalitetsdimensioner — utbildningsinriktning, undervisningsform, utbildningens förläggning i tid och rum, kvalitet på lärare och undervisningsmaterial m m. För att modellen verkligen skall fungera och konkurrensen om de studerande medföra förbättrad effektivitet i meningen bättre allokering, bättre motivering och bättre behovstillfredsställelse för individerna med hänsyn till deras olika läggning, intressen och förmåga förutsättes, vid sidan av fritt utbildningsval för de studerande, också en hög grad av självständighet för de enskilda utbildningsenheterna, dvs för varje enskilt kollektiv av lärare och elever. De måste ha möjlighet och plikt att självständigt ansvara för inriktning och utformning av utbildningen utifrån de allmänt angivna utbildningsuppgifter som tilldelats dem, men också vara beredda att acceptera konsekvenserna av ett misslyckande i form av minskat studerandeantal och därmed minskade driftsanslag, försämrat anseende för sina egna utbildningsresultat och examina hos arbetsgivare och övrig omvärld, lärarrekryteringssvårigheter m m. Detta i sin tur förutsätter bl a att man med olika medel ökat rörligheten hos de studerande, att de självständiga utbildningsenheterna in-

te är större än att de av sig själva och omvärlden kan identifieras med egna "utbildningsprofiler", och att man i diversifieringens och effektivitetens intresse är beredd att acceptera även relativt stora temporära skillnader i utbildningskvalitet och utbildningsstandard.[1]

Det finns kanske anledning att understryka att en decentraliserad efterfrågestyrning *inte* innebär att man måste göra avkall på centrala, sociala eller ekonomiska utbildningsmålsättningar. Valet mellan styrmodeller är inte i första hand en fråga om mål utan en fråga om vilka organisatoriska medel som är effektivast. De centralt uppställda utbildningsmålen söker man i denna modell säkerställa på två olika sätt. För det första fattar man fortfarande centralt vissa politiska avvägningsbeslut gällande totala utbildningsutgifter och fördelning av totala driftsanslag och investeringsanslag mellan regioner och yrkesutbildningsområden i vid mening. Hur förhandlingarna om detta kan tänkas ske skall vi återkomma till nedan. Framför allt söker man emellertid för det andra att stimulera en utveckling i önskad riktning genom signaler och incitament för decentraliserade enheter. Lärare och elever skall motiveras att anpassa studierna till såväl individuella behov som de olika skiftande krav som samhället ställer. Utöver själva "marknadsautomatiken" i modellen kan man från central nivå arbeta med särskilda "stimulansbidrag" till högskoleenheterna och med en socialt och/eller samhällsekonomiskt motiverad differentiering av kreditstöd och bidrag på studiemedelssidan. Dessutom förutsättes givetvis den centrala informationsservicen gällande arbetsmarknadsutveckling m m fortsätta och förbättras.

Man kan invända mot modellen att den är alltför optimistisk när det gäller att förutsätta rationalitet, samhällskunskap och självkännedom hos de studerande, vars val skall vara styrande för högskoleutvecklingen. I de svenska diskussionerna utgår man normalt från det underförstådda antagandet att generaldirektörer har bättre näsa än de studerande själva för vad som just nu händer inom utbildningssektorn och vad som på sikt kommer att hända inom arbetsmarknaden. Jag betvivlar starkt att det finns någon empirisk grund för detta antagande. Med nuvarande högskoleorganisation får knappast centrala myndigheter ens en indikation om vad som är bra eller dåligt i utbildningen. Efterkrigserfarenheterna av svensk långtidsplanering av högskolesektorn utmärks främst av en rad lysande fiaskon. Ifråga om arbetsmarknadsprognoser slutligen kan man ifrågasätta om inte utbildningsmyndigheternas hittillsvarande vägledning härvidlag genom sin kortsiktighet främst medverkat till att starta "svincykler" i studenttillströmningen. Å andra sidan har man bl a från amerikanskt håll [Newman 1973] redovisat erfarenheter som tyder på att de studerande i högskoleutbildningen snabbt spårar upp både var den bästa utbildningen ges — och

[1] Med en mer fackekonomisk terminologi kan man säga att problemet gäller att optimalt fördela ett stort antal utbildningstjänster som sinsemellan skiljer sig ifråga om flera olika kvalitetsdimensioner mellan ett stort antal individer med olika behov, intressen och förmågor. Det går av många skäl inte att här tillämpa en enkel prisallokering, låta individen fritt välja och köpa precis så mycket han eller hon vill ha av det ena eller andra slaget av utbildning. Ett helt individualiserat utbildningssystem skulle inte bara vara orimligt kostsamt utan också innebära en motsägelse eftersom den sociala interaktionen inte bara är ett medel utan också i viss mån ett mål för utbildningen. Det återstår oss i sådant fall normalt två olika utvägar. Vi kan fatta kollektiva beslut, vilket, om de avser hela landet, innebär att vi är tillbaka i en central politisk utbildningsreglering. En annan möjlighet — och den som utnyttjats i den modell som ovan skisserats — är att göra utbudet av alternativa utbildningsenheter så diversifierat som resurserna tillåter och sedan låta individerna dels välja mellan utbildningsenheter, dels inom den valda utbildningsenheten genom kollektiva beslut påverka den närmare utformningen av utbildningen. Eftersom utbildningsenheter med likartad men alternativ utbildningsinriktning antagligen oftast kommer att ligga på skilda platser kommer modellen att exemplifiera den "konkurrens med fötternas hjälp", som under senare år diskuterats i den fackekonomiska litteraturen närmast som en förklaring till kommunernas roll i en samhällsekonomiskt optimal allokering [Tiebout 1956]. Det grundläggande allokeringsmässiga motivet för att låta utbildningsenheterna självständigt svara för utbildningens utformning är således analogt med motivet för att t ex låta simhallarna vara en kommunal angelägenhet.

var de goda inkomstmöjligheterna på sikt kommer att finnas.

Utbildning och arbetsmarknad

Man kan ha anledning spekulera över hur det kommer sig att U-68 så tveklöst valt den centralstyrda modellen. Min personliga gissning är att detta bl a sammanhänger med den vanliga men ytterst ensidiga syn på förhållandet mellan utbildning och arbetsmarknad som man tycker sig kunna spåra bakom U-68s planeringsinsats. Betraktelsesättet skulle i tillspetsad form kunna formuleras i tre punkter.

Högre utbildning är en nödvändig skärseld till arbetslivet.

Högre utbildad individ ≡ produktivare individ.

Utbildningen bestämmer jobbet.

För det första betraktar man den högre utbildningen enbart som ett medel och intresserar sig nästan uteslutande för dess effekter på arbetsmarknad och näringsliv. Med tanke på att snart alla har tillgång till högre utbildning, som också successivt avdramatiseras och avromantiseras, kunde man istället haft anledning att starkare betona egenvärdet i den stora del av livet vi tillbringar under utbildning, utbildningens individuella konsumtionseffekter och socialiseringsfunktion och därmed betydelsen av skiljaktiga studiemotiv och av ett successivt allt friare konsumtionsval även ifråga om utbildning.

För det andra tenderar man att ensidigt betrakta den direkta produktivitetshöjande effekten av viss utbildning för de studerande. I själva verket är det möjligen tvärtom så att det ofta slentrianmässiga kunskapsinhämtandet är av mindre betydelse och att de viktigaste verkningarna för arbetsmarknad och samhällsliv sammanhänger med utbildningens möjligheter att låta individen upptäcka mera om sig själv och sin omvärld, att åstadkomma en bättre allokering av mänskliga resurser och en successivt fördjupad studie- och arbetsmotivation och att skapa förutsättningar för nya former för kommunikation och samarbete på arbetsplatser och ute i samhället. Det viktiga även från samhällets synpunkt är i så fall inte bara vilken utbildning man väljer utan *hur* och *varför* man väljer. Allokeringsvinsterna är kanske t o m viktigare än den ökade inputen av samlad kunskap. Den samhällsekonomiska vinsten kan därför inte beräknas genom att addera utbildningsplatser.

Slutligen tycks man utgå från att det bör finnas en ganska finmaskig kongruens mellan jobbstruktur och utbildningsstruktur dvs att sannolikheten att med viss utbildning hamna i visst jobb bör vara stor och substitutionselasticiteten liten. Det är nog dessvärre så att vi i Sverige jämfört med många andra länder har en utbildningsmässigt starkt segregerad arbetsmarknad, starka inslag av utbildningsmonopolisering och relativt låg yrkesmässig rörlighet för den högutbildade arbetskraften. Att man tvingas konstatera detta utgör emellertid knappast något skäl att acceptera förhållandena och göra dem normerande för utbildningspolitiken.

Effektivitet och jämlikhet

Uppfattningen om verkligheten återverkar också på formuleringen av mål. Utifrån de ovanstående tre teserna om förhållandet mellan utbildning och arbetsmarknad ter det sig naturligt att, som U-68 tycks ha gjort, utforma politiken med utgångspunkt från två påståenden.

Utbildningspolitik är ett medel att uppnå effektivitet och jämlikhet på arbetsmarknaden.

Utbildningspolitikens mål kan formuleras och regleras som en fråga om utbildningsplatser.

Genom att med utbildningspolitikens hjälp säkerställa arbetsmarknadens beräknade behov vill man förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten — öka produktionen i landet. Genom att rättvisare fördela chanserna till utbildning med hög arbetsmarknadsbestämd status och förväntad inkomst hoppas man kunna åstadkomma en jämnare fördelning av vinsterna i arbetsmarknadslotteriet. Eftersom det avgörande för arbetsmarknadseffekterna antas vara hur många som läser vad, kan politiken formuleras och fastläggas centralt uttryckt i utbildningsplatser och en centraliserad styrning framstår som billigaste och säkraste sättet att genomföra den.

Om man utgår från det motsatta synsättet på utbildning och arbetsmarknad

blir också politikens utgångspunkter radikalt annorlunda. Om effektivitet både i utbildning och för arbetsliv är en fråga om individuellt studieval och utbildningsmotivation kan den önskvärda utbildningspolitiken inte längre fastläggas uttryckt i utbildningsplatser eller framtvingas genom centrala regleringar. Istället för att mekaniskt anpassa utbildningen till arbetslivets effektivitetskrav får man gå närmast motsatt väg. En från individernas synpunkt effektivare utbildning kan på sikt förväntas framkalla en anpassning av arbetslivet i effektivitetshöjande riktning.

På motsvarande sätt kan man vända på jämlikhetsresonemanget. Den nuvarande politiken säges ofta vara ett försök att utjämna statusmässiga och inkomstberoende klyftor på arbetsmarknaden s a s "bakvägen" via utbildningen. Man hoppas kunna minska de yrkesbestämda inkomstskillnaderna genom att bl a utbilda så många till höginkomstyrken att man dumpar marknaden samtidigt som man genom ökad utbildning motiverar bättre lön och mera kvalificerade uppgifter inom låginkomstyrkena. Om man inte med sådana medel lyckas utjämna inkomstfördelningen — och det finns mycket som talar för att det inte går [se t ex Ysander 1973 c] — vill man åtminstone se till att alla har en lika chans oavsett social bakgrund att klättra upp till de högsta pinnarna på lönestegen.

Om man inte tror dessa förhoppningar är realistiska eller, och kanske viktigast, om man upplever det som bakvänt att jämlikhetspolitikens långsiktiga mål skall vara att begåvade arbetarpojkar skall ha samma möjligheter som begåvade rikemansbarn att till slut från samhällets toppskikt få titta ned på sina mindre begåvade medmänniskor — då får man söka gå en motsatt väg. Arbetsmarknadens orättvisor får som hittills bekämpas direkt med olika slag av inkomstpolitik, demokratiseringssträvanden på arbetsplatserna m m. En jämlikhet på arbetsmarknaden är i själva verket enligt detta synsätt förutsättningen för en verkligt långtgående jämlikhet i utbildningen om man därmed menar jämlika möjligheter för alla att välja det slag och den omfattning av utbildning som man klarar och önskar och passar för utan att drabbas av värderingar och klasstämplar överförda från en socialt segrerad arbetsmarknad. Jämlikhetssträvandena i utbildningspolitiken får ses som likvärda och parallella — inte underordnade — ansträngningarna att bekämpa ekonomiska och sociala orättvisor i arbetsliv och samhälle.

Byråkrati kontra förhandlingsspel

Valet mellan centraliserad utbudsstyrning och decentraliserad efterfrågestyrning är avgörande också för hur styrmekanismerna — den institutionella organisationen — utformas. De två styrmodellerna kan sägas svara mot två motsatta typer av utbildningsorganisation som vi här väljer att kalla den byråkratiska modellen respektive modellen för förhandlingsspel. Om inte risken varit så stor för ideologiskt färgade missförstånd i dagens debattklimat hade vi på den senare organisationstypen kunnat använda den enklare beteckningen — "marknadsmodell".

Den byråkratiska organisationsmodellen

"Byråkrati" är ett farligt ord som i olika sammanhang använts för att beteckna snart sagt allt ont i världen. Här ska det inte fungera som skällsord utan som namn på en vanlig och i många situationer lämplig organisationstyp som kännetecknas av en hierarkisk och välstratifierad beslutskedja, standardisering av arbetsuppgifter och beslutsregler samt en hög grad av organisatorisk stabilitet. Den byråkratiska modellen lämpar sig tydligen för organisationer där väldefinierade och relativt stabila målsättningar formuleras på central nivå, medan underordnade instanser, som kan antas lojalt solidarisera sig med de uppställda målen, har till uppgift att finna teknologiska medel och tillräckligt enkla beslutsrutiner för att omsätta målen på gräsrotsnivå. Skulle stabilitetsförutsättningarna inte längre gälla utan organisationens miljö förändras och skilda måluppfattningar uppträda inom olika grupper av medlemmar kommer emellertid den byråkratiska organisationen troligen att ge prov på den rigiditet och stelbenthet

som byråkrater i alla tider beskyllts för.

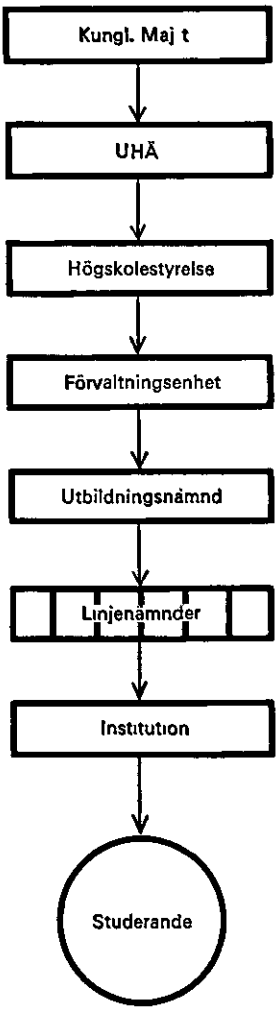
Trots alla lidelsefulla protester om motsatsen från utredningsmännens sida är det uppenbart att U-68-förslagen utgör ett ganska extremt exempel på en byråkratisk organisation i ovanstående mening. Läsaren kan med hjälp av *figur 1* erinra sig hur den föreslagna beslutshierarkin ser ut sedd från den studerandes synpunkt. Visserligen förekommer i de flesta beslutsleden någon form av korporativt samråd eller samhällsrepresentation men dessa inslag kan möjligen tänkas störa den byråkratiska processen — inte förändra dess karaktär.

Man kan naturligtvis fråga sig hur då denna modell har kunnat fungera hittills. Trots allt är det ju i U-68-förslagen endast fråga om en gradvis förstärkning av den byråkratiska överbyggnaden. Man kan ge bl a följande två svar.

För det första har det nuvarande systemet antagligen aldrig fungerat enligt ritningarna. Den centrala insynen och kontrollen ifråga om vad som faktiskt händer ute på högskoleinstitutionerna har nog tidigare varit ytterst torftig och alla de formella anvisningarna från centraladministrationen har ofta uppfattats mera som en fråga om pappersmygel än som reella riktmärken för verksamheten. Högskolorna har alltid varit uppsplittrade på grupper som sinsemellan haft olika interna intressen, men där ingen haft anledning identifiera sig med centraladministrationens önskemål. En organisationsteoretiker har sökt beskriva situationen som en "organiserad anarki" där besluten tillkommer enligt "modell soptunna" beroende på slumpvisa sammanträffande i tid och rum av formella möjligheter, reella intressenter och benägna beslutsfattare [Ramström 1973].

Man kan för det andra peka på alla de nya möjligheter till målkonflikter och på de ökade krav på kontinuerlig anpassning till omvärlden som U-68s förslag i övrigt medför. Medan den enskilda institutionen tidigare kunde fungera i ganska total isolering från omvärlden, dit då även övriga institutioner inräknas, med endast sporadiska störningar i bruna kuvert från den centrala administrationen, förutsättes den enligt den nya studieorganisationen befinna sig i ständiga förhandlingar inte bara uppåt

Figur 1. Den byråkratiska modellen — U-68s organisationsförslag



mot skilda linjenämnder utan också med andra i linjeprogrammen involverade institutioner, arbetsmarknadsrepresentanter m m. Dessutom har otvivelaktigt de nya korporativistiska styrelseformerna ytterligare aktualiserat och verbaliserat de interna intressemotsättningarna och klarare avslöjat åsiktsförbistringen ifråga om grundläggande utbildningsmål. Det kan därför finnas anledning förmoda att

de "anarkistiska" eller "slumpartade" inslagen i beslutsprocessen i framtiden i ännu högre grad skulle komma att drabba U-68-byråkratin som då skulle motverka sitt mål genom att skapa konfliktrutiner istället för beslutsrutiner [Axelsson—Rosenberg 1974].

För den som bara stiftat ytlig bekantskap med U-68s betänkande kan beskrivningen ovan kanske te sig överraskande, eftersom ett av de flitigast använda honnörsorden i texten är "decentralisering". De förslag i denna riktning som läggs fram rör sig emellertid huvudsakligen om vad man brukar kalla en "informationsdecentralisering" där diverse uppgifter gällande informationsinhämtning och välreglerade kalkylrutiner och teknikval delegeras nedåt i beslutshierarkin utan att underordnade instanser därmed får någon ökad reell möjlighet att självständigt påverka den egna verksamhetens inriktning och mål. I de fall det verkligen rör sig om en ansvarsdecentralisering är denna fragmentarisk och det saknas oftast såväl incitament för exempelvis institutioner att systematiskt utnyttja möjligheterna som kriterier för hur väl de lyckas.

Organisation för förhandlingsspel

Den byråkratiska modellen ter sig självklar när man vill tillämpa en central utbudsstyrning. När man normalt väljer denna modell för statlig förvaltningsorganisation utgår man underförstått från att förhandlingsspelet kring de offentliga resurserna i stort är avslutat i och med att Kungl Maj:t fattat beslut. Förvaltningens uppgift är primärt att så effektivt som möjligt lojalt genomföra Kungl Maj:ts beslut och intentioner, som då antas vara väldefinierade och operationellt entydiga.

Högskoleområdet utgör enligt min mening exempel på en förvaltningssektor där statsmakterna varken kan eller bör fastlägga den definitiva verksamhetsinriktningen utan skall nöja sig med att pålägga vissa generella restriktioner och låta utvecklingen i övrigt bestämmas genom en decentraliserad efterfrågestyrning. Uppgifterna inom en sådan förvaltningsorganisation måste betraktas som en mångfasetterad förhandlingsfråga mellan olika intressegrupper. Syftet med utformningen av en förvaltningsorganisation blir då primärt att skapa en sådan spelstruktur, initiera sådana spelregler och skapa incitament till sådana spelstrategier att de olika gruppintressena och målsättningarna kan väntas få det önskade inflytandet på de kompromisser förhandlingsspelet medför och att man kan nå fram till stabila förhandlingslösningar. "Spelkaraktären" på förvaltningsuppgifterna får alltså bli styrande för själva organisationsstrukturens utformning.

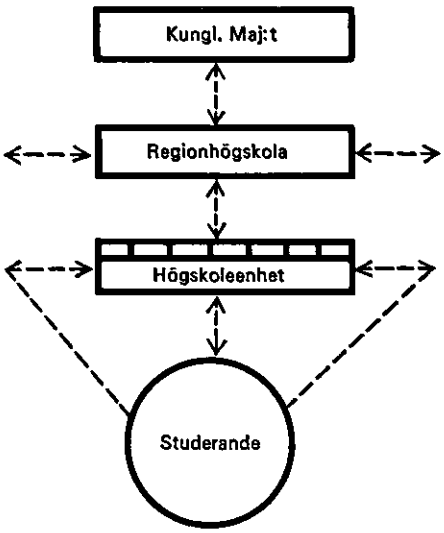
Detta synsätt ter sig säkert relativt främmande för förvaltningsfolk men bör vara desto mera naturligt för samhällsekonomer, vars analyser i allmänhet utgår från synen på samhällsekonomin som ett spel mellan olika intressenter med olika värderingar — konsumenter, företag, offentliga myndigheter. Utöver de marknadsekonomiska modellerna har man emellertid i allmänhet endast intresserat sig för en relativt snäv grupp av organisatoriska "spelmodeller" — nämligen de som gäller olika slag av informationsdecentralisering inom ramen för en given central målsättning [Ysander 1973 a—b].

För att kunna utforma en organisationsstruktur för högskolesektorn gäller det först att söka identifiera de olika intressegrupper som skall tillgodoses och de avvägningsproblem som organisationen skall lösa.

Vi har redan tidigare skisserat hur studerande och lärare och indirekt därmed också arbetsmarknadens intressen kan få tillfälle och motivation att styra högskoleutvecklingen vid en decentraliserad efterfrågestyrning genom konkurrensen mellan smärre högskoleenheter med hög grad av självständighet och genom det interna förhandlingsspelet inom varje enhet. .

Men om man inte är beredd att kommunalisera eller rent av privatisera högskoleenheterna krävs uppenbarligen någon typ av samordnande instans bl a just för att garantera enheternas självständighet gentemot en övermäktig central statsmakt, men även för att ge en administrativt nödvändig samordning och beredning av petita m m. Dessutom finns det väsentliga avvägningsproblem gällande bl a lokalisering, val av utbildningsmedia och distributionsformer, regionalpo-

Figur 2. Organisation för förhandlingsspel — en alternativskiss



litisk avvägning och anpassning till regionalt näringsliv, som uppenbarligen inte kan lösas genom förhandlingar mellan små, "opolitiska" enheter med knapphändiga administrativa resurser.

För detta syfte föreslår jag här att samtidigt som det centrala högskoleverket avskaffas regionhögskolor inrättas, dvs en regional styrelse och centraladministration som gentemot statsmakterna och sinsemellan politiskt och administrativt företräder högskoleenheterna inom regionen.

Den föreslagna alternativorganisationen skulle alltså få den struktur, som översiktligt visas i *figur 2*. Figuren bör jämföras med *figur 1* — U-68s förslag. Skillnaden består inte bara däri att stratifieringen, antalet formella beslutsnivåer radikalt minskats. Framför allt har den huvudsakligen enkelriktade orderkedjan i U-68-förslaget utbytts mot ett dubbelsidigt förhandlingsspel som försiggår såväl i horisontell som vertikal riktning — och som därför är någonting annat än ett "dialogförfarande", vilket är den gängse förvaltningseufemismen för centraliserat beslutsfattande. Detta har antytts i figuren genom att de heldragna pilarna i *figur 1* ersätts av dubbelriktade streckade pilar, som även förbinder olika enheter på samma horisontella nivå.

Om nyttan av att avskaffa centrala ämbetsverk

Det är svårt att avskaffa centrala verk och detta beror inte bara på byråkratisk tröghet och institutionella personintressen. Centrala verk tenderar att göra sig alltmer oumbärliga för såväl departement som underordnade instanser ju längre de fungerar alldeles oavsett deras principiella berättigande.

Departementet blir ofta alltmer beroende av verket både som ansvarsfilter och som soptipp för planer, ärenden och personer som upplevs som en belastning. Tidigare ansågs dessutom centrala relativt självständiga verksorganisationer vara en nödvändig förutsättning för att bibehålla den speciella karaktären på svenska departement som en liten sammansvetsad grupp beslutsfattare, väsentligen inriktade på kortsiktiga anslagsfrågor. Eftersom vi i realiteten successivt övergivit denna kanslihusmodell under efterkrigstiden och numera varken har speciellt självständiga verk eller små verkställande grupper i departementen — måste denna typ av verksargument anses överspelad.

Ifråga om underordnade instanser rör det sig i ännu högre grad om en ond cirkel. Rationell planering från central verkssynpunkt innebär oftast en tilltagande specialisering av arbetsuppgifterna på fältet som gör de lokala enheternas perspektiv allt snävare och minskar deras möjligheter att agera självständigt sinsemellan samtidigt som behovet av central samordning och ytterligare selektiv verkspolitik ökar osv. Samtidigt bidrar centraliseringen av ansvaret och informationsunderlaget, de långa beslutsvägarna och den administrativa standardiseringen att göra de lokala enheterna alltmer passiva och initiativfattiga, vilket motiverar en ytterligare aktivering och ansvarskoncentration på verksnivå osv.

I U-68 diskuterades aldrig på allvar ett avskaffande av det centrala verket. Detta sammanhängde troligen inte huvudsakligen med byråkratisk slentrian eller med det faktum att det var verkschefen själv som var utredare. Ett centralt verk förefaller vara ett naturligt och nödvändigt instrument för en central utbudsstyrning. Därtill kommer att så länge man inte allvarligt överväger starka re-

gionala instanser, men har en lokal organisation uppsplittrad på ett stort antal enheter med relativt snävt avgränsat ansvarsområde och som sinsemellan är ytterligt olika i fråga om storlek, resurser och förhandlingsstyrka, framstår en central samordningsinstans som oundgänglig. När man i U-68-förslagen talar om decentralisering rör det sig alltså hela tiden om en decentralisering initierad och stimulerad just av det centrala verket. Denna typ av centralistisk decentralisering tycks för närvarande vara en politiskt gångbar artikel i många sammanhang men bygger enligt min mening på en illusion. Det blir i allmänhet de minst intressanta och kontroversiella uppgifterna som delegeras nedåt, den lokala friheten blir bandhundens frihet och skapar knappast de incitament till självständigt agerande, som är det avgörande momentet vid en verklig decentralisering.

Utgår man från decentraliserad efterfrågestyrning och dessutom inrättar regionhögskolor bortfaller alla de viktigaste skälen att bibehålla en central verksorganisation. Därmed inte sagt att det inte kan finnas vissa uppgifter, som bäst kan skötas gemensamt för alla landets högskolor. Viss långsiktig gemensam planering behövs som underlag för utbildningsdepartementets politik. Men en sådan perspektivplanering bör av många skäl gälla hela den totala utbildningssektorn dvs inklusive SÖs verksamhetsområde och är alltså knappast något argument för ett särskilt högskoleverk. Likaså kan regionhögskolorna finna det fördelaktigt att även i framtiden ha en gemensam service ifråga om vissa typer av produktionsfaktorer t ex lokaler och utrustning, lärarutbildning eller studiemedelsadministration. Det rör sig dock i sådana fall om centralt skötta servicefunktioner, inte om en central beslutsinstans, och i flertalet fall kan det även här synas ändamålsenligt att samordna uppgifterna med de motsvarande servicefunktioner som SÖ upprätthåller gentemot kommunerna. Under ett eventuellt nytt namn — Utbildningsverket istället för Skolöverstyrelsen — skulle således SÖ kunna inrymma de gemensamma berednings- och serviceuppgifter som "blir över" i och med att högskoleverket ersättes med regionhögskolor.

Regionhögskolor

Utbildningens lokalisering, regionala samordning och anpassning till regional ekonomisk och social struktur utgör en allt viktigare dimension i utbildningspolitiken. Det finns principiellt två olika sätt att söka lösa dessa avvägningsfrågor och anpassningsproblem inom ramen för en offentlig förvaltningsorganisation.

Den ena vägen innebär att alla de avvägningsfrågor som inte avgöres genom direkta politiska ställningstaganden i riksdag och regering hänskjutes till det centrala verket. Verksbesluten fattas i allra bästa fall efter diverse konsultationer med olika intressegrupper och med hjälp av något slags kalkylmodell där man söker "simulera" olika berörda intressen och målkonflikter, skatta och väga deras relativa betydelse och styrka i sådana mått som kompensationsbetalningar, intäkter och kostnader, och "räkna" fram kompromisslösningar som framstår som tillfredsställande från det totala folkhushållets synpunkt. Det är en vansklig, omständlig, kostsam och otillförlitlig procedur där chansen är stor inte bara att tolka, värdera och räkna fel utan framför allt att många intressanta lösningsalternativ aldrig aktualiseras, utan man låser sig i vissa standardiserade lösningsrutiner och att besluten bestäms genom ett byråkratiskt mygel, som dåligt återger den verkliga förhandlingssituationen i samhället.

Den andra vägen, som man väljer när man inrättar regionhögskolor, innebär att man möjliggör för olika berörda regionala intressen att direkt påverka besluten. Istället för att låta byråkrater simulera ett politiskt förhandlingsspel låter man detta försiggå i verkligheten. Regionhögskolorna tänkes således ha styrelser, vars sammansättning framför allt återspeglar olika politiska, ekonomiska och sociala utbildningsintressen inom regionen och som därmed har en tillräcklig politisk tyngd och kompetens för att kunna självständigt förhandla med statsmakterna och med varandra.

Frågan om samhällspolitisk styrelserepresentation har visat sig vara en verkligt het potatis i U-68-diskussionerna. Jag tror personligen detta främst sammanhänger med att kritikerna upplevt att re-

presentanterna för samhällsintressena enligt U-68-förslagen kommer in på fel nivå och på fel sorts frågor när de avsetts att dominera i lokala styrelser

Om man enligt vårt alternativa synsätt delar upp de olika slagen av utbildningsfrågor mellan lokala mindre högskoleenheter och regionhögskolor försvinner förhoppningsvis en stor del av dessa problem. Lärar- och studerandekollektivet med sina kunskaper om utbildningsteknologi och interna högskoleförhållanden får självständigt besluta i dessa frågor samtidigt som de genom konkurrensen tvingas successivt anpassa sig till nya krav i omvärlden och till nya utbildningsformer. De regionalpolitiska frågorna och avvägningsproblemen liksom förhandlingarna med statsmakterna hänskjutes till sådana personer i regionalstyrelserna som är skickade för dessa uppgifter genom sin samhällspolitiska kompetens, sin organisatoriska förankring i regionen och sin förhandlingsvana.

De regionala avvägnings- och samordningsproblemen kan väntas få en allt större vikt i framtiden. Det gäller bl a samordningen av olika slag av frivillig eller institutionsbunden vuxenutbildning och dess replierande på nuvarande resurser för ungdomsutbildning. Hit hör också utvecklingen av olika system för distansundervisning och s k "decentraliserad" utbildning, där jag personligen tror att man genom ett regionalt samråd skulle ha möjlighet att nå fram till rationellare lösningar än man nu gör genom att låta enskilda kommunalråd köa i utbildningsdepartementet. Samarbetet med det kommunala skolväsendet kommer också troligen att få en allt större betydelse. Jag håller det personligen t ex inte för osannolikt att man relativt snart kommer att ha anledning överväga att låta de kommunala gymnasierna genom påbyggnadsår få ta hand om vissa typer av vad som idag räknas som högskoleutbildning exempelvis i form av sådana orienterande grundkursår som nu börjar komma i ropet vid högskolorna.

Andra uppgifter för regionhögskolornas styrelser blir att gentemot statsmakterna värna om högskoleenheternas självständighet och naturligtvis företräda deras anslagsbehov.

Eftersom självständighet och förhandlingsstyrka är förutsättning för att de regionala styrelserna skall kunna fungera i dessa roller, är det nödvändigt att söka finna sådana regionavgränsningar att varje region kan sägas representera ett relativt fullständigt och balanserat utbildningsprogram och kan laborera med tillräckligt stora resursramar.

Mastodonthögskola kontra multihögskola

Den organisationsmodell vi här förordat förutsätter lokala enheter av någorlunda jämförbar storlek som möjliggör en konkurrens på lika villkor. Men dagens högskolesektor ser annorlunda ut. Små filialhögskolor eller "decentraliseringsenheter" med några enstaka ämnen företrädda kan knappast umgås på jämbördig fot med högskolemastodonterna i t ex Stockholm eller Lund—Malmö. Enligt U-68s förslag kommer dessutom mastodonterna att bli ännu större genom att all lokal högskoleverksamhet förutsätts integrerad under en och samma högskolestyrelse. Hur skall man då finna en lokal organisationsstruktur som kan fungera enligt modellen decentraliserad efterfrågestyrning? Vad är en "bra" storlek på en högskoleenhet?

Om fördelar och nackdelar av att vara stor

Den amerikanske sociologen Peter Blau har nyligen redovisat resultaten av en stor komparativ studie av amerikanska universitet och colleges [Blau 1973]. Ett av hans huvudsyften var just att undersöka vad som händer när man låter en högskola växa, vilka effekter storleken direkt och indirekt tycks medföra för studerande, lärare-forskare och samhället i stort. Hans resultat kan grovt sammanfattas på följande sätt.

Det tycks finnas definitiva men avtagande ekonomiska skalfördelar som bl a visar sig genom att antalet administratörer i förhållande till antalet lärare-forskare inom hela universitetet och antalet kontorsanställda i förhållande till antalet lärare-forskare vid institutionerna minskar när universitetet växer. Skalfördelarna antas framför allt sammanhänga med möjligheterna till ökad administrativ specialisering, standardisering

och automatisering vid stora universitetsenheter.

Att skalvinsterna avtar tycks bl a ha att göra med tendensen till tilltagande administrativ stratifiering och differentiering med växande universitetsstorlek. Stratifieringen ökar genom tillkomsten av nya centrala beslutsnivåer, medan differentieringen här mätes i termer av antal underlydande "skolenheter" respektive antal institutioner eller "departements". Även ökningstakten i dessa dimensioner tycks dock avta över en viss storlek.

För forskarna vid stora universitet tycks fördelarna av detta helt överväga. Stora och samtidigt specialiserade institutioner med goda ämnesmässiga kontakter utåt skapar en gynnsam forskarmiljö, som samtidigt tenderar att bli mera effektivt avskärmad från "störningar" i form av kontakter med studerande under grundutbildning. Man kan rekrytera bra forskare vars goda anseende färgar av sig på omgivningen. Produktionen av forskningsrapporter ökar samtidigt som rekrytering och resultat i forskarutbildningen förbättras.

För de studerande i grundutbildning och för forskarna i deras roll som lärare är effekterna av att vara vid stora universitet mera ambivalenta och svårvärderade. Samma faktorer som var aktuella på forskningssidan bidrar till att göra de stora universiteten attraktiva från studerandesynpunkt genom möjligheterna till ett brett spektrum av utbildningsprogram, bra lärare, resurser för snabb anpassning till nya utbildningsbehov och genom närvaron av många, bra och högt motiverade doktorander.

Samtidigt redovisas en lång rad negativa effekter av växande universitetsstorlek som sådan. Hit hör bl a minskad lärarkontakt, ökad anonymitet i studiemiljön och social isolering som tillsammans medför väsentligt försämrad studiemotivation.

Naturligtvis måste man vara mycket försiktig när det gäller att tolka och utnyttja dessa resultat som argument i den svenska högskolediskussionen. Standardskillnaderna och de sociala klyftorna mellan olika högskolor och olika studerandekategorier är av en helt annan storleksordning i Förenta staterna än hos oss. Det rör sig dessutom genomgående om privata och delstatliga institutioner och man arbetar således betydligt närmare vad vi här kallat en decentraliserad efterfrågestyrning än den svenska modellen med central utbudsstyrning.

Vad Blaus resultat möjligen indikerar är att det i vårt läge finns outnyttjade skalvinster att ta vara på ifråga om forskning och forskarutbildning och då främst på institutionsnivå. När det gäller grundutbildningen har vi redan i utgångsläget de flesta av de fördelar Blau pekar på genom att vi inte bara är ett litet land utan också arbetar inom ett integrerat statligt högskoleväsen. Det finns därför anledning för oss att istället särskilt uppmärksamma de negativa verkningarna för studiemiljö och studiemotivation av alltför stora skolenheter.

Mastodonthögskola med matrisorganisation

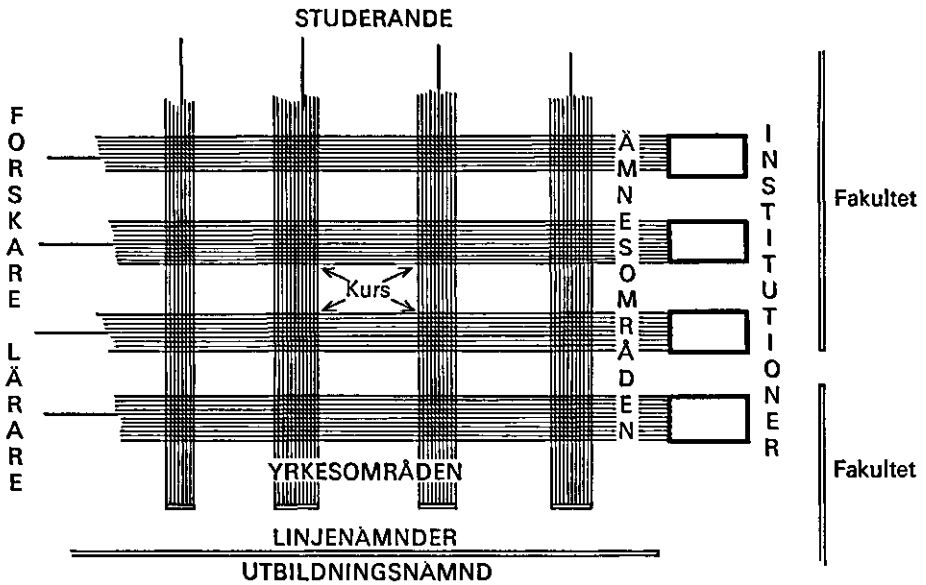
Den interna organisationen vid framtidens mastodonthögskolor enligt U-68 kan översiktligt beskrivas med hjälp av ett matrisdiagram som i *figur 3*. De som skall "organiseras" är två olika kategorier, forskare-lärare respektive studerande som i figuren tecknas med horisontala respektive vertikala linjer.

De studerande buntas, utifrån sitt yrkesområdesval, ihop i linjer, vars studieuppläggning bestäms av i första hand linjenämnder och i andra hand utbildningsnämnder. Nämnderna är som namnet antyder endast besluts- och förhandlingsorgan som normalt inte motsvaras av någon permanent lokalmässig, personalmässig eller social gruppering som de studerande kan identifiera sig med.

Forskare-lärare buntas på motsvarande sätt ihop enligt ämnesområdestillhörighet till institutioner, som i sin tur underordnas fakulteter med ansvar för forskning och forskarutbildning.

Betecknande nog går lärar- och studerandeströmmarna på tvärs i figuren. Systemet möjliggör knappast mer än tillfälliga och opersonliga möten mellan enskilda lärare och elever och omöjliggör en mera kontinuerlig kontakt och uppföljning eller ett ansvarstagande gentemot individuella studerande. Byggstenen i studieorganisationen är kursen — noderna i figurens nätverk — som också nödvändigtvis blir den enhet kring vil-

Figur 3. Matrisorganisation vid en mastodonthögskola — U-68s förslag till lokal organisation



ken redovisningen byggs upp — inte den individuella studerande, vars kumulerade framgång eller misslyckande först på allvar registreras av kamrern på studiemedelssidan.

Matrisorganisationen är uppbyggd kring idén om ett köpar—säljarförhållande mellan nämnder och institutioner med kursen som säljvara. Det saknas emellertid incitament såväl som resurser för några från samhällets synpunkt effektiva "förhandlingar" både för institutionerna med deras splittrade och ofta föga utbildningsorienterade intressen och för nämnderna, som ju inte är någonting annat än kommittéer med medlemmar hämtade såväl från institutioner som utifrån.

Systemet ser ganska snyggt och logiskt ut i diagramform, vilket kanske är en av anledningarna till att den formalistiskt inriktade U-68-utredningen valt det. Det fungerar också säkert bra så länge man bara intresserar sig för antal utbildningsplatser, genomgångna kurser m m och undviker att fråga sig hur bra eller effektiv utbildningen är för den enskilde studerande, hur studiemotiverade och socialt integrerade de studerande blir eller hur pass trevligt de har det.

Det ironiska i situationen är att U-68 egentligen startade med att vilja utifrån bl a de mera positiva erfarenheterna från utbildningen vid slutna högskoleenheter göra något åt de fria fakulteternas översvämningskaos, som ansågs medföra låg studiemotivation och ineffektiv utbildning. Man har slutat med att integrera de tidigare självständiga högskolorna i ett system skräddarsytt för de fria fakulteterna, som från de studerandes synpunkt tar bort en stor del av de speciella fördelarna som tidigare fanns med dessa smärre självständiga utbildningsenheter. Det är jämlikt men beklagligt.

Alternativet multihögskola

Mitt eget förslag till lösning av det lokala organisationsproblemet går i flera avseenden diametralt motsatt väg mot den U-68 valt. Istället för att administrativt integrera allt under en lokal högskolestyrelse förordar jag att man istället gör motsatsen, dvs spaltar upp de största utbildningsanstalterna på ett antal smärre självständiga högskoleenheter. Samti-

digt görs institutionerna till renodlade centra för forskning och forskarutbildning och grupperas administrativt till en sorts storinstitutioner, som jag i *figur 4* — där förslagen översiktligt åskådliggörs — har kallat forskningsinstitut. Dessa förutsättes på motsvarande sätt som högskoleenheterna vara självständiga både ifråga om ekonomisk förvaltning och ifråga om verksamhetsinriktning. Nuvarande ämnesinstitutionen kommer att, vid sidan av andra ändamålsenliga forskargrupperingar, återfinnas som sektioner vid instituten.

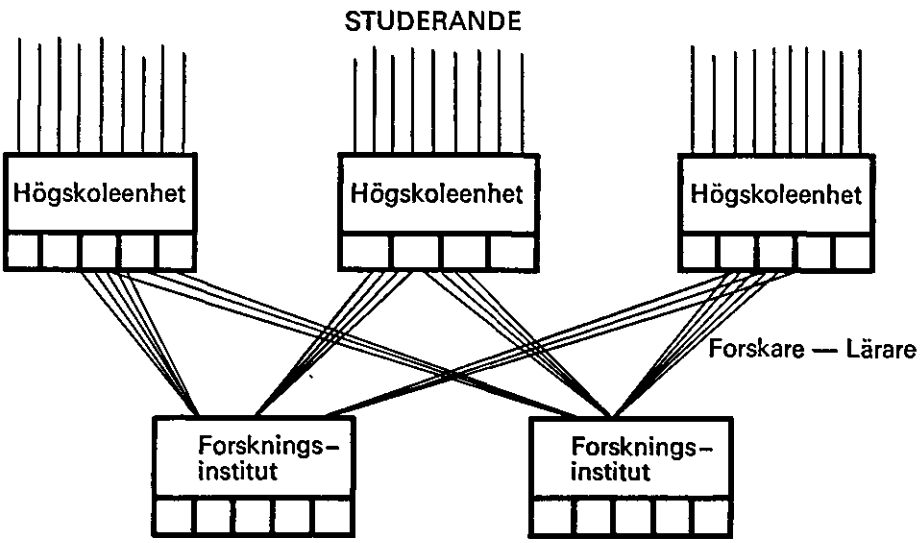
För flertalet forskare-lärare förutsätts att de är samtidigt knutna till såväl ett forskningsinstitut som till en högskoleenhet, ehuru lokaliseringen av permanent tjänsterum m m kan vara beroende på var huvuddelen av den egna verksamheten är förlagd — och var huvuddelen av lönen kommer ifrån. Det är således ett system som påminner om förhållandena vid vissa anglosachsiska universitet med högskoleenheter i rollen av "schools" ehuru här med ökad ekonomisk och administrativ självständighet.

Det bör kanske understrykas att förslaget om denna *"multihögskola"* är avsett att lösa problemen gällande utbildningseffektivisering och forskningsanknytning vid nuvarande eller framtida mastodonthögskolor — inte att utgöra en organisatorisk tvångströja för redan fungerande självständiga högskoleenheter, som funnit det möjligt och fördelaktigt att inom högskoleenhetens ram inrymma även forskningsresurserna. Det förtjänar likaså att påpekas att systemet givetvis inte utesluter ett vitt spektrum av samarbetsformer mellan institut och högskoleenheter ifråga om t ex olika servicefunktioner, som kan tänkas finansierade antingen direkt genom regionhögskolan eller genom interndebitering från de utnyttjande lokala enheterna.

Högskoleenheterna

Förslaget om en uppspaltning av de stora högskolekomplexen på självständiga högskoleenheter innebär inte i och för sig något avståndstagande till tanken på en ökad grad av yrkesområdesindelning och arbetslivsorientering i den högre utbildningen. De ålagda utbildningsuppgifterna för en enskild högskoleenhet kan ju formuleras med tanke på ett visst yrkesområde. Däremot medför den förutsatta självständigheten hos enheterna att någon intern linjeindelning inte kan på-

Figur 4. Multihögskola — en alternativskiss



tvingas uppifrån och att högskoleenheterna därför har möjlighet att var och en arbeta med ett mera flexibelt kursutbud än vad U-68s linjeorganisation tillåter. Från de studerandes synpunkt kan således valfriheten öka inom den egna högskoleenheten samtidigt som trösklarna gentemot övriga enheter antagligen kan väntas bli högre. Eftersom enheternas utbildningsprogram successivt kan väntas bli anpassat bl a i syfte att minimera övergångsbehoven, behöver det senare förhållandet inte vara någon väsentlig nackdel.

Den interna organisationen skall ankomma på varje enhet att självständigt utforma. Man kan emellertid utgå från att någon slags uppdelning på utbildningsavdelningar genomföres där avdelningarna kan motsvara ämnesblock eller "linjekombinationer" eller t ex vara utformade som en uppdelning på problemområden.

Högskoleenheternas självständighet tolkas här som innebärande att lärare och elever tillsammans skall ha ett avgörande inflytande på besluten om utbildningsinriktning, rekrytering, ekonomisk förvaltning och intern resursallokering m m.

Som tidigare nämnts, antas anslagsgivningen reglerad utifrån högskoleenhetens resultat sådana dessa bl a avspeglas i studerandetillströmningen till de olika utbildningsprogrammen. Högskoleenheten antas också ha möjlighet att avtala om särskild sektorfinansiering för vissa typer av program. Den interna redovisningen kan läggas upp även på individuella studerande och högskoleenhetens kostnadsansvar bör självklart även omfatta studiemedelsutgifter eller någon annan typ av representantvärde för alternativkostnader för de studerandes tidsinsatser. En statistisk rutin för stickprovsmässig uppföljning av de studerande efter det att de lämnat studierna bör införas och redovisas för varje högskoleenhet, som ett led i dess resultatredovisning.

Högskoleenheterna skall inte bara utgöra centra för ungdomsutbildningen och för de typer av partiell utbildning som ingår som moment i återkommande utbildning och annan vuxenutbildning, utan skall också vara organisatoriskt ansvariga för fortbildning inom sitt område och sin region. Genom ett sådant arrangemang kan man hoppas att i motsats till nuläget få en betydelsefull feed-back från praktikernas erfarenheter och problem till lärarteam som genom tvärvetenskaplig kompetens och personalmässig kontinuitet har möjligheter att också utnyttja sådana impulser. Överhuvudtaget bör man inom högskoleenheter av den föreslagna typen ha väsentligt större möjligheter att åstadkomma den typ av probleminriktad och tvärvetenskaplig integrering i utbildningsprogrammen som man i decennier efterlyst men som med nuvarande institutionsmönster i allmänhet reducerats till att "saxa och blanda" i föreliggande ämnesplaner. Kanske vågar man också hoppas att ett sådant tvärvetenskapligt samarbete i utbildningen och en återkoppling från arbetslivserfarenheterna kan aktualisera forskningsproblem och initiera projekt, som för närvarande tenderar att falla utanför institutionernas perspektiv.

Forskningsinstituten

De fördelar man kan hoppas vinna genom organiserandet av större och mera självständiga forskningsinstitut är bl a följande.

Man kan bryta de enskilda ämnesinstitutionernas nuvarande isolering. Att gamla och ofta föråldrade traditionella ämnesgränser skall vara styrande för problemval och forskarkontakter, som fallet märkligt nog är idag, förefaller dels allmänt otillfredsställande, dels medför det att många problem förblir obehandlade på grund av metodiskt snäva forskarperspektiv samtidigt som mycket arbete både inom forskning och forskarutbildning dubbleras. På samma gång skapas också med instituten en bättre organisatorisk plattform för sektoriell målstyrd uppdragsforskning.

Genom den ökade resursramen och den breddade kompetensen kan man hoppas uppnå ökad flexibilitet bl a ifråga om att tillgodose nya forskningsområden och specialiteter.

Tack vare renodlingen av forskningsuppgifterna skapas troligen en gynnsammare forskarmiljö — vilket alltså inte bara handlar om att slippa ha studerande springande i korridorerna — samtidigt som man får en fastare organisa-

tion och en vidgad kompetens att utnyttja i forskarutbildningen, vilken formellt kan knytas direkt till institutet istället för till ämnessektionerna.

Slutligen, men inte minst viktigt, kan man hoppas att de större instituten genom bättre hushållning med administrativa resurser skall kunna ge bättre service åt forskningsverksamheten och därmed undanröja vissa av dagens triviala men långt ifrån oväsentliga produktivitetsproblem.

Effektivitet kostar pengar

Den instinktiva reaktionen hos en rutinerad byråkrat inför förslagen om en multihögskola blir säkerligen att det måste bli alldeles för dyrt att spalta upp verksamheten på detta sätt och måste medföra inte bara diversifiering, vilket i sig själv är störande, utan också dubbleringskostnader och i vissa fall försämrat kapacitetsutnyttjande på utbildningssidan.

Ser man planeringsproblemen för högre utbildning enbart som en fråga om att inom en given kostnadsram få så många som möjligt igenom vissa standardiserade utbildningsprocesser har byråkraten givetvis alldeles rätt i sin anmärkning.

Utgångspunkten för förslagen här är emellertid att en mycket stor vikt måste läggas vid utbildningens effektivitet från de studerandes synpunkt, vid allokeringsmomentet i utbildningsprocessen, vid studie- och arbetsmotivation och vid olika studiesociala aspekter. Alla dessa ting är svårare att mäta än t ex genomströmningstal men bör ändå spela en avgörande roll i utbildningsplaneringen. Med detta betraktelsesätt tror jag man trots allt skall finna att effektivitetsförbättringarna uppnåtts till ett billigt pris. Jag har dessutom personligen en misstanke om att vi redan vid de stora universiteten överskridit den gräns, där de ekonomiska skalvinsterna, även enligt det byråkratiska räknesättet, slutar att öka och ersätts av marginella skalförluster.

Vad gör vi nu?

Naturligtvis väntar jag mig inte att U-68s förslag snabbt skall kunna utbytas mot ett komplett alternativförslag exempelvis enligt de riktlinjer jag ovan förordat. Jag skulle faktiskt inte heller vilja att så skedde. En av de grundläggande misstagen i U-68s utredningsarbete var antagligen att man vidhöll ambitionen att kunna med utgångspunkt från formella organisationsbeskrivningar diskutera sig fram till ett fullständigt organisationsförslag som sedan skulle kunna genomföras med centrala direktiv om också detaljutformningen på vissa punkter skulle invänta lokala utredningar. Man borde istället med utgångspunkt från empiriska undersökningar av hur högskolornas verklighet fungerar och med hjälp av olika slag av försöksverksamhet ha sökt formulera en strategi för successiv fortsatt organisationsutveckling.

Själv skulle jag vilja förorda:

att man förvisade större delen av U-68s organisationsförslag till riksarkivet,

att man igångsatte försöksverksamhet på det regionala planet genom att låta någon av de högskolor som i remissvaren uttalat sig för en regional lösning, vara med att initiera en regionhögskola, som då i budgetbehandlingen bryts ut ur UKÄ-anslagen och särbehandlas i departementet på samma sätt som skedde vid den första försöksverksamheten med programbudgetering,

att man samtidigt undersöker intresset hos de stora universiteten att på försök pröva en organisation av modell multihögskola, som då i en modifierad variant tills vidare kan förenas med bibehållande i vissa delar av en gemensam administration. Särskilt förmånligt vore det givetvis om denna försöksverksamhet kunde geografiskt sammanfalla med det regionala experimentet,

att man bibehåller de självständiga småhögskolor vi redan har av typ socialhögskolor och utnyttjar dem för jämförelse med de fria fakulteternas linjesystem i de olika avseenden vi ovan berört,

att man samtidigt börjar undersöka möjligheterna att organisatoriskt samordna olika servicefunktioner mellan SÖ och UKÄ.

U-68s övertalningsmetod gick ut på att peka på de akuta översvämningsriskerna inom högskolesektorn och sedan anvisa sina förslag som enda möjliga väg att lösa problemen. Nu har till stor del de

akuta problemen försvunnit av sig själva samtidigt som det har visats att det finns alternativa utvecklingsvägar. Riksdagens handlingsfrihet har ökat. Det återstår att se om man vill begagna sig av den.

Referenser

Axelsson, R.—Rosenberg, L., [1974], *University organization in transition*, Umeå universitet

Blau, P. M.—Slaughter, E., [1971], "Institutional Conditions and Student Demonstrations", *Social Problems*, årg 18, s 475

— [1973], *The Organization of Academic Work*, New York

Goodman, P., [1962], *The Community of Scholars*, New York

Hutchins, R. M., [1968], *The Learning Society*, New York

Högskolan i framtiden, [1974], UKÄ:s yttrande över U 68-s huvudbetänkande "Högskolan", UKÄ-rapport nr 7 A

Jencks, C.—Riesman, D., [1969], *The Academic Revolution*, New York

Newman, F. m fl, [1973], *National Policy and Higher Education*, Report of a Special Task Force to the Secretary of Health, Education and Welfare, Washington

Ramström, D., [1973], "The University as an Adaptive Organization", i *Utvärdering av en högskolereform*, UKÄ-rapport nr 2, s 34

Rothschild, Lord, [1971], "The Organisation and Management of Government R & D", i *A Frame-work for Government Research and Development*, H.M.S., Cmnd. 4814, London

SOU 1973: 2, *Högskolan*, Stockholm

SOU 1973: 47, *Högskolornas förvaltning*, Stockholm

Tiebout, C. M., [1956], "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, årg 64, s 416

Ysander, B.-C., [1973a], "Spelet om Statens resurser", *Ekonomisk Revy*, årg 30 nr 2

— [1973b], "Effektivitet i en högskoleorganisation", i *Utvärdering av en högskolereform*, UKÄ-rapport nr 2, s 68

— [1973c], "Varför högre utbildning?", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 6