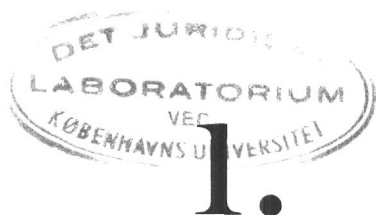


UNDERVISNINGSMINISTERIET S
STRUKTUR—OG
RATIONALISE RINGSUDVALG



BETÆNKNING



BETÆNKNING NR. 661

KØBENHAVN 1972

Statens trykningskontor

Un 00-623-bet.

ISBN 87 503 1358 4

I N D H O L D

Side

OVERSIGT over betænkningens indhold	3
---	---

KAPITEL I, INDLEDNING

1. AFSNIT : Udvalgets kommissorium og sammen- sætning	7
2. AFSNIT : Baggrund for udvalgets arbejde	10
3. AFSNIT : Arbejdets tilrettelæggelse og ud- valgets videre arbejde	20

KAPITEL II, UNDERVISNINGSMINISTERIETS DEPARTEMENT

1. AFSNIT : Planlægnings- og budgetafdelingen	24
2. AFSNIT : Administrationsafdelingen	46
3. AFSNIT : Lønafdelingen	71

KAPITEL III, UNDERVISNINGSDIREKTORATERNE

1. AFSNIT : Direktoratet for de videregående uddannelser og de øvrige undervis- ningsdirektorater	78
2. AFSNIT : Direktoratet for de videregående uddannelser	84

KAPITEL IV, ANDRE ORGANER

1.. AFSNIT : Byggedirektoratet	99
2. AFSNIT : Atomenergikommissionen, Forsknings- sekretariatet og Statens Uddannel- sesstøtte	110

KAPITEL V, UDDANNELSESRÅD	111
-------------------------------------	-----

	<u>Side</u>
KAPITEL VI, KOORDINATION OG SAMARBEJDSFORMER	124
KAPITEL VII, MINISTERIETS RESSORTOMRÅDE	129
KAPITEL VIII, UNDERVISNINGSMINISTERIETS FREM- TIDIGE BEMANDING	140

B I L A G S O V E R S I G T

	<u>Side</u>
BILAG 1 : Uddannelsessystemets centrale administration i Sverige	142
BILAG 2 : Uddannelsessystemets centrale administration i Norge	151
BILAG 3 : Den centrale administration af uddannelsessystemet i Finland	158
BILAG 4 : Undervisningsministeriets nuvæ- rende organisation (skematisk oversigt)	163
BILAG 5 : Undervisningsministeriets fremti- dige organisation (skematisk over- sigt)	164
BILAG 6 : Summarisk oversigt over uddannel- ser, der administreres uden for undervisningsministeriets ressort	165

OVERSIGT OVER BETÆNKNINGENS INDHOLD.

KAPITEL I - INDLEDNING.

Første afsnit (side 7) oplyser om udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning.

Andet afsnit (side 10) redegør for undervisningsministeriets nuværende organisation (grafisk fremstillet i bilag 4) og for dennes forhistorie (betænkningen fra administrationsdepartementet af 1960 og ministeriets omorganisation i 1963).

Endvidere angives årsagerne til, at den nuværende organisation ønskes ændret - i første række behovet for en helhedsplanlægning af uddannelserne og af anvendelsen af samfundets ressourcer til disse.

Tredie afsnit (side 20) redegør for tilrettelæggelsen af udvalgets arbejde, der består af 2 hovedopgaver: dels at udarbejde forslag til ministeriets fremtidige struktur, dels at undersøge med henblik på mulige rationaliseringer ministeriets interne arbejdsgang m.m. Udvalget har i første omgang overvejende koncentreret sig om den mest presserende del af den første hovedopgave: de strukturændringer, der skønnes nødvendige for en forbedret helhedsplanlægning samt konsekvenserne af disse ændringer.

- Udvalget foreslår herefter en omorganisering af departementet, således at dette fremtidig består af en planlægnings- og budgetafdeling, en administrationsafdeling samt en lønafdeling. Endvidere foreslås oprettet et centralt uddannelsesråd, knyttet til departementets planlægningskontor, tillige med 4 sektoruddannelsesråd, knyttet til undervisningsdirektorerne. Endelig fremsættes der dels forslag om oprettelse af et nyt undervisningsdirektorat for de videregående uddannelser, hvortil visse områder overføres fra de nuværende direktorater, dels forslag om et særligt byggedirektorat. En grafisk fremstilling af den foreslåede nye struktur indeholdes i bilag 5.

De resterende strukturproblemer, herunder de nuværende undervisningsdirektoraters organisation, og udvalgets anden hovedopgave, den interne rationalisering, vil blive taget op i næste fase af udvalgets arbejde.

KAPITEL II (side 24) omhandler opbygningen af det foreslåede fremtidige departement.

Første afsnit (side 24) beskriver planlægnings- og budgetafdelingen, omfattende et planlægningskontor, der samtidig er sekretariat for det centrale uddannelsesråd, et budgetkontor, hvortil også bogholderiet er knyttet, samt den økonomisk-statistiske konsulent, der dog også skal være konsulent for ministeriets øvrige enheder.

Andet afsnit (side 46) omhandler administrationsafdelingen, bestående af nogle lovkontorer, ministeriets sekretariatskontor og et kontor for internationale sager. Lovkontorerne skal - udover at fungere som ministerens sekretariat - beskæftige sig med samtlige ministeriets lovgivningsanliggender uden for lønområdet og visse andre generelle regler samt rekursager. Der peges på forskellige muligheder med hensyn til kontoropdelingen. Anvendelsen af erfarne medarbejdere som koordinators ("hovedmænd") inden for et vist område omtales her foruden andre steder i betænkningen.

Tredie afsnit (side 71) vedrører lønafdelingen. I denne afdeling samles alle - både de generelle (aftaler, regler) og de konkrete - sager vedrørende løn, arbejdstid, tjenestemandsforskel, overenskomster etc. bortset fra ministeriets egne interne personalesager, der forbliver i sekretariatskontoret. Der skitseres en mulig opbygning af afdelingen med 2 kontorer og en særlig sektion for generelle forhandlinger og lønpolitiske analyser og retningslinier.

KAPITEL III (side 78) omhandler undervisningsdirektoraterne.

Første afsnit (side 78) berører kompetencegrænserne mellem undervisningsdirektoraterne. Til det nye direktorat for de videregående uddannelser foreslås overført fra folkeskole-direktoratet: lærerseminarierne og de andre seminarier, og fra erhvervsuddannelsesdirektoratet: teknika samt handels-højskoler. Spørgsmålet om eventuel sammenlægning af 2 eller flere af de nuværende undervisningsdirektorater rejses, men den nærmere behandling af spørgsmålet udskydes til næste fase af arbejdet.

Andet afsnit (side 84) indeholder forslag til organisation af det nye direktorat for de videregående uddannelser, opdelt i 3 kontorer, hvortil knyttes en række faglige udvalg svarende til de faglige hovedområder.

KAPITEL IV (side 99) indeholder forslag til organisation af et nyt byggedirektorat, der dannes ved en sammenslutning af den nuværende departementsafdeling for skole- og seminarie-byggeri m.m. (2. afdeling) og byggeadministrationen for de højere læreanstalter.

Med hensyn til andre organer inden for undervisningsministeriet (atomenergikommissionen, forskningssekretariatet og statens uddannelsesstøtte) oplyses det, at udvalget endnu ikke har haft mulighed for at komme nærmere ind på disse institutioners forhold, men vil få lejlighed hertil i næste fase af arbejdet.

KAPITEL V (side 111) omhandler uddannelsesrådene. Der foreslås oprettet dels et centralt uddannelsesråd for den sammenfattende planlægning af uddannelsessystemet som helhed og af ressourcefordelingen til uddannelserne, dels 4 sektoruddannelsesråd for henholdsvis grunduddannelserne, uddannelserne for de 16-19-årige, de videregående uddannelser samt ungdoms- og fritidsundervisningen. Sekretariatsopgaverne varetages af departementets planlægningskontor for det centrale uddannelsesråd og for sektoruddannelsesrådene af de respektive undervisningsdirektorater - for så vidt angår rådet for de 16-19-årige af gymnasiedirektoratet og erhvervsuddannelsesdirektoratet i fællesskab.

Udvalget henstiller, at medlemstallet i de enkelte råd ikke kommer over ca. 20, og stiller forslag om, hvilke kategorier af personer uddannelsesrådene bør sammensættes af.

KAPITEL VI (side 124) omtaler den nuværende koordineringsvirksomhed i ministeriet, f.eks. gennem chefmøder, og de interne samarbejdsformer (ad hoc-arbejdsgrupper, mundtlige drøftelser, kontormøder m.m.)> der gennem de senere år har udviklet sig i ministeriet. Udvalget vil i næste fase komme nærmere ind på disse forhold.

KAPITEL VII (side 129) behandler spørgsmålet om eventuelle udvidelser af undervisningsministeriets nuværende ressortområde. Udvalget gennemgår, hvilke kriterier der kan være bestemmende for en uddannelses administrative placering. Det udtales, at der også i denne relation må sondres mellem planlægningsvirksomheden og den daglige administration, og at det foreslåede planlægningskontor stedse må holde sig i god kontakt med uddannelser uden for undervisningsministeriets ressort med henblik på en koordinering i planlægningsmæssig henseende af samtlige uddannelser, men at det ikke er nødvendigt - og i betragtning af undervisningsministeriets nuværende størrelse heller ikke hensigtsmæssigt - at administrationen af enhver uddannelse overflyttes til undervisningsministeriet. Inden en uddannelse overflyttes, bør der foretages en nøje vurdering af vedkommende uddannelse og af de forhold, der taler for og imod overflytning.

KAPITEL VIII (side 140) behandler personaleproblemer som følge af de foreslåede strukturændringer.

K A P I T E L I

1. AFSNIT

Udvalgets kommissorium og sammensætning.

Undervisningsministeriets struktur- og rationaliseringsudvalg blev nedsat af undervisningsministeren den 25. november 1971.

Udvalget fik til opgave at foretage en gennemgang af de opgaver, der stilles til uddannelsernes planlægning og administration, og på grundlag heraf at fremkomme med forslag til en struktur og administration, der giver de bedst mulige rammer

- for en sammenfattende planlægning af alle uddannelser under undervisningsministeriet også set i sammenhæng med uddannelser henhørende under andre ministerier,
- for en rationel og smidig ledelse af uddannelses-systemet, og
- for den bedst mulige koordination og forenkling af ministeriets administrative opbygning og arbejds-gang.

Det blev forudsat, at der i forbindelse med udvalgets arbejde blev nedsat arbejdsgrupper i fornødent omfang, herunder til at udarbejde detaljerede forslag vedrørende sagsbehandling og kontormæssig og teknisk rationalisering. Udvalgets og arbejdsgruppernes arbejde blev forudsat udført med bistand af et eller flere rationaliseringsfirmaer.

Det blev endelig forudsat, at udvalget ville have sin opmærksomhed henvendt på allerede foregående udvalgsarbejde, planlagt lovgivning og væsentlige henstillinger og forslag af betydning for undersøgelsen, f.eks. henstillinger fra folketingets udvalg vedrørende lovene af 4. juni 1970 om Københavns universitets placering og universitetscentre og om universiteternes styrelse om overvejelser om oprettelse af et administrationsorgan mellem de højere uddannelsesinstitutioner og ministeriet, og perspektivplanlægningen 1970-

85 kapitel 1 side 35-36 og kapitel VIII afsnit 1, specielt side 44 og 46.

Som formand for udvalget beskikkedes medlem af (tidligere formand for) administrationsrådet professor ved Københavns universitet, dr.jur. Bent Christensen, og udvalget fik i øvrigt følgende sammensætning:

Kontorchef Helge Thomsen, direktoratet for folkeskolen og seminarierne.

Kontorchef Ernst Goldschmidt, undervisningsministeriets departement.

Undervisningsinspektør Jørgen V. Olsen, direktoratet for ungdomsundervisningen.

Ekspeditionssekretær Bent Fich, undervisningsministeriets departement.

Kontorfuldmægtig Verner Berthou, undervisningsministeriets departement.

Kontorchef Helge Korsbæk, administrationsdepartementet.

Departementschef Eiler Mogensen, undervisningsministeriet blev tilforordnet udvalget.

Udvalgets sekretariatforretninger er blevet varetaget af sekretær Palle Lenzing, undervisningsministeriet og sekretær Hans Würtzen, administrationsdepartementet.

Udvalget har holdt 21 møder.

Udvalget har endvidere holdt 2 møder med undervisningsministeriets personale, og udvalget har forestået afholdelsen af et seminar om ministeriets organisation og struktur.

I forbindelse med udvalgets overvejelser om oprettelse af et direktorat for højere og videregående uddannelser, har der været nedsat et underudvalg med følgende sammensætning:

Kontorchef E. Goldschmidt, undervisningsministeriet (formand).

Administrationschef P. Carpentier, Danmarks Tekniske Højskole.

Universitetsdirektør V. Sylvest Larsen, Københavns Universitet.

Kontorchef E. Paludan-Müller, direktoratet for folkeskolen
og seminarierne o

Administrator M. Schultzer-Nielsen, Københavns Tandlægehøj-
skole.

Sekretær H. Würtzen, administrationsdepartementet.

Sekretær P. Lenzing, undervisningsministeriet har fun-
geret som sekretær for underudvalget.

Underudvalget har holdt 4 møder.

2. AFSNIT

Baggrund for udvalgets arbejde.I Omorganiseringen i 1963.

Pr. 1. april 1963 blev undervisningsministeriet omorganiseret væsentlig i overensstemmelse med principperne og retningslinierne i administrationsudvalgets 1. betænkning (Betænkning nr. 301 i 1962) vedrørende bl.a. oprettelse af direktorater inden for centraladministrationen og indførelse af en arbejdsdeling mellem departement og direktorater. Departementet skulle aflastes for den udførende administration, herunder størsteparten af enkeltsagerne, for at kunne koncentrere sig om den del af forvaltningen, som ministeren selv måtte tage sig af. Efter administrationsudvalgets opfattelse skulle departementet herefter varetage opgaver vedrørende love og andre generelle regler, central planlægning og koordinering, bevillingssager, rekurs-sager samt sager, der forelægges for departementet af et direktorat, f.eks. navnlig på grund af sagens principielle karakter. Direktoraterne skulle varetage den udførende administration i form af enkeltafgørelser, vejledning, tilsyn m.m. samt tillige samarbejde med departementet inden for adskillige af de departementale opgaver, f.eks. regeludarbejdelsen og planlægningen.

Før nyordningen havde undervisningsministeriet bestået af 2 departementer. 1. departement omfattede folkeskolen, eksamensskolerne, læreruddannelsen, de frie skoler samt ungdomsundervisningen. 2. departement omfattede universiteterne og de højere læreanstalter. Ved siden af de 2 departementer var der etableret en midlertidig administration for de erhvervsuddannelser, der i 1961 var blevet overført til undervisningsministeriet fra handelsministeriet og arbejdsministeriet. Til 1. departement var knyttet 3 pædagogiske embeder: Statskonsulenten for folkeskolen og seminarierne, undervisningsinspektøren for gymnasieskolerne samt statskonsulenten for ungdomsundervisningen; disse blev bistået af forskellige inspektører og andre medarbejdere.

Nyordningen omfattede i første omgang kun 1. departement, hvis opdeling efter skoleområder ændredes til en opdeling efter sagernes art (funktionel struktur) og mere koordinerende funktioner. Med basis i de 3 pædagogiske embeder blev oprettet 3 undervisningsdirektorater, og den foran omtalte arbejdsdeling blev indført mellem de 3 direktorater og departementet bortset fra et særligt område, nemlig byggesagerne. Her fandt man det uhensigtsmæssigt og af koordineringsmæssige grunde uheldigt at skille de generelle, planlægningsmæssige opgaver fra de udførende, konkrete og fordele de sidstnævnte mellem de enkelte direktorater. Hele dette sagsområde blev derfor placeret samlet i en særlig afdeling i departementet.

Samtidig med nyordningen oprettedes under departementet en statistisk-økonomisk sektion for statistik, prognoser, budget m.m.

I 1965 blev der oprettet et direktorat for erhvervsuddannelserne, hvor de direktoratsmæssige arbejdsopgaver inden for dette uddannelsesområde blev placeret.

Med hensyn til universiteternes og de højere læreanstalters område havde administrationsudvalget ikke ment at kunne udtale sig om, hvorvidt en direktoratsordning ville være hensigtsmæssig. Udvalget havde ment, at der forud for en stillingtagen hertil måtte foretages nærmere udredninger af universiteternes og læreanstalternes administrationsforhold. Det nævnte arbejdsdelingsprincip om udskillelse fra departementet af direktoratsmæssige arbejdsopgaver blev herefter ikke gennemført for dette område.

De 2 departementer blev ganske vist i 1965 samlet til ét departement, men det tidligere 2. departements administrationsområde blev stort set uden ændringer placeret samlet i en ny afdeling i departementet, hvortil knyttedes byggeadministrationen for de højere læreanstalter, ministeriets internationale kontor og forskningssekretariatet.

II Den nuværende organisation.

En skematisk opstilling af den nuværende organisation er vist i bilag 4.

Undervisningsministeriet er organiseret i et departement og 4 undervisningsdirektorater.

A. Departementet har 3 afdelinger.

I Departementets 1. afdeling omfatter det samme område - forskellige skoleformer, læreruddannelser, erhvervsuddannelser samt fritidsundervisning og oplysningsarbejde - som de 4 direktorater, og der er mellem afdelingen og direktoraterne etableret den foran side lo omtalte fordeling af arbejdsopgaverne i overensstemmelse med principperne i administrationsudvalgets betænkning. Ligeledes i overensstemmelse hermed er 1. afdelings kontorer - under hensyn til afdelingens tværgående koordineringsopgaver - opdelt ikke efter uddannelsesområder således som direktoraterne, men på tværs efter funktioner: 1. kontor omfatter uddannelsernes struktur og indhold m.m. samt uddannelsernes styrelse, 2. kontor løn- og arbejdstid m.m., 3. kontor tilskud, refusioner, byrde- og opgavefordeling.

1. afdelings 4. kontor er sekretariatskontor for hele ministeriet.

Statens Uddannelsesstøtte og denne institutions særlige ankenævn har nær relation til 1. afdeling, navnlig til 3. kontor. Arbejdsmæssigt fungerer institutionen nærmest som et specielt direktorat af rent administrativ karakter. Undervisningsministeriets legat- og stiftelsesforvaltning er en i 1971 oprettet særskilt administration under 1. afdeling, der forvalter sager, som tidligere blev administreret af 1. afdelings 4. kontor.

2. Departementets 2. afdeling varetager byggesagerne inden for de samme uddannelsesområder, som 1. afdeling og de 4 undervisningsdirektorater omfatter.

Som foran nævnt side n varetager 2. afdeling både generelle, planlægningsmæssige og konkrete, udførende arbejdsopga-

ver, men afdelingen har et nært samarbejde med de respektive direktorater, herunder i særlige kontaktudvalg. Anlægsbudgetterne for de nævnte områder administreres af 2. afdeling.

Kontoropdelingen er følgende:

1. kontor varetager ministeriets opgaver i relation til det kommunale skolebyggeri, herunder godkendelse af udbygningsplaner for skolevæsenet i amterne og udarbejdelse af regler og retningslinier vedrørende skolars indretning m.m.

2. kontor varetager statens byggeri og byggesager i øvrigt for statsseminarier og statslige og kommunale gymnasier, herunder planlægningen af og normer for gymnasiebyggeriet.

3. kontor administrerer statslånesager og andre byggesager for så vidt angår friskoler, private eksamensskoler, efterskoler og højskoler m.fl., privatseminarier, handelsskoler og tekniske skoler m.fl., teknika samt handelshøjskoler.

3. Departementets 3. afdeling har 3 kontorer:

1. og 2. kontor varetager undervisningsministeriets administration af de højere uddannelser, bortset fra byggesagerne. Som nævnt foran side 11 omfatter denne administration også opgaver, som ikke i egentlig forstand er departementale.

1. kontors område omfatter driftsbudget (budgetoverslag, forslag til finanslov og tillægsbevillingslov m.m.) og enkeltbevillingssager samt generelle og konkrete lønsager for så vidt angår universiteterne og andre højere uddannelsesinstitutioner samt Rigshospitalet. Endvidere forskellige andre sager, herunder - i snæver kontakt med forskningssekretariatet - forskningssager.

2. kontor har som sagsområde planlægningen og udbygningen af de højere uddannelser, disses styrelses- og organisationsforhold, adgangsbetingelser, studie- og eksamensforhold. Kontoret fungerer som sekretariat for planlægningsrådet for de højere uddannelser.

3. afdelings 3. kontor er undervisningsministeriets

internationale kontor, som varetager ministeriets relationer til internationale organer og institutioner, bilaterale kulturaftaler, sager vedrørende det nordiske samarbejde, informationsvirksomhed både udadtil over for udlandet og indadtil om udenlandske forhold, besøgsvirksomhed m.m. Kontoret, hvis arbejdsområde omfatter samtlige ministeriets uddannelsesområder, har kontakt med alle andre enheder i ministeriet, ikke mindst med undervisningsdirektoraterne. Nær relation til 3. afdeling har byggeadministrationen for de højere læreanstalter, forskningssekretariatet og atomenergikommissionen.

Byggeadministrationen for de højere læreanstalter administrerer statens byggeri og byggesager i øvrigt for så vidt angår universiteterne og de øvrige læreanstalter. Anlægsbudgetterne for dette område administreres af byggeadministrationen.

Forskningssekretariatet, jfr. lov nr. 199 af 24. maj 1972, betjener forskningsrådene og planlægningsrådet for forskningen og varetager en række opgaver vedrørende det internationale og det nordiske forskningssamarbejde.

Atomenergikommissionen, jfr. lov nr. 312 af 21. december 1955 varetager virksomheden her i landet vedrørende atomenergiens fredelige udnyttelse og medvirker i det internationale samarbejde herom.

Nær tilknytning til det internationale kontor har den i 1971 oprettede særlige rådgivningstjeneste for ministeriet i internationale uddannelsesspørgsmål. Ministeriets rådgiver har hidtil navnlig varetaget spørgsmål i forbindelse med det europæiske fællesmarked.

4. En særlig enhed i departementet er underlagt den økonomisk-statistiske konsulent. Enheden omfatter dels en sektion for statistik, prognoser og analyser m.m., dels en sektion for budget, regnskab og bogholderi.

Den førstnævnte sektion udfører statistik, prognoser og økonomiske analyser inden for alle uddannelsesområder samt bistand og rådgivning over for alle andre enheder i ministeriet. Også databehandling og EDB-spørgsmål hører under denne sektion.

Budgetsektionen gennemgår og samler budgetbidragene (budgetoverslag, forslag til finanslov og tillægsbevillingslov) fra de enkelte kontorer, medvirker i enkeltbevillingssager og varetager forbrugskontrol. Ministeriets bogholderi og kasse er knyttet til budgetsektionen.

B. De 4 undervisningsdirektorater er følgende:

1. Direktoratet for folkeskolen og seminarierne, der omfatter folkeskolen, friskoler og private realskoler, de forskellige former for seminarier og anden læreruddannelse m. v.

Direktoratet varetager inden for sine uddannelsesområder den udførende administration og behandler et stort antal juridisk-administrative og pædagogisk-administrative sager af meget forskellig art,, herunder også udkast til budgetbidrag og bevillingsansøgninger. Direktoratet varetager endvidere pædagogisk tilsyn og vejledning og tilrettelægger prøver og eksaminer. Det samarbejder med departementet f.eks. om planlægning, om byggeri og om udarbejdelse af regler og aftaler.

Der er 2 juridisk-økonomiske kontorer - 1. kontor for folkeskolen og de tilsvarende private skoler, 2. kontor for læreruddannelserne - samt en pædagogisk sektion, der er delt op efter områder: Folkeskolen i almindelighed, særlige områder inden for folkeskolen, lærerseminarierne, børnehave- og fritidspædagogseminarier.

2. Direktoratet for gymnasieskolerne og HF omfatter gymnasier, studenterkurser, kurser til højere forberedelseseksamen, suppleringskurser, pædagogisk uddannelse af kandidater og efteruddannelse af lærere. Også undervisningsministeriets båndcentral og konsulenterne vedrørende ungdomsnarkomani hører under dette direktorat.

Med hensyn til arbejdsopgavernes art gælder noget lignende som det foran nævnte angående folkeskoledirektoratet. Dette gælder også for de øvrige 2 undervisningsdirektorater.

Gymnasiedirektoratet består af et juridisk-økonomisk

kontor og en pædagogisk sektion, der er delt op efter områderne.

3. Direktoratet for ungdomsundervisningen omfatter dels ungdomsskoler, aftenskoler og aftenhøjskoler, interessegrupper, ungdomsklubber, foreningsarbejde, studiekredse, brevschooler og andre aktiviteter, der støttes i henhold til fritidsundervisningsloven, dels en række frie skoleformer: Efterskoler, folkehøjskoler, landbrugsskoler og husholdningsskoler.

Den særlige tilskudsforvaltning, der varetager beregning og anvisning af tilskud til de af lov nr. 337 af 18. juni 1969 omfattede grupper af private skoler, er placeret i dette direktorat.

Selve direktoratet består af et juridisk- økonomisk kontor og en pædagogisk sektion opdelt efter områderne.

4. Direktoratet for erhvervsuddannelserne omfatter handelshøjskoler og handelsskoler, teknika, tekniske skoler og teknologiske institutioner, maskinmesterskoler m.v. og lærlingesager. Direktoratet består af dels et juridisk- økonomisk kontor, dels en pædagogisk sektion omfattende handels- og kontoruddannelserne, de tekniske uddannelser, maskinmesteruddannelserne samt sekretariatet for de faglige grunduddannelser.

III Begrundelsen for at ændre den nuværende organisation.

Siden nyordningen i 1963 og 1965 er der løbende foregået en justering af ministeriets organisation inden for den givne struktur. De senere års kraftige ekspansion inden for uddannelsessektoren, de omfattende reformer og det udtalte krav om en koordination mellem uddannelsessystemets enkelte dele har imidlertid skabt behov for en ændret opbygning af ministeriet, ikke mindst med henblik på at styrke planlægningen og prioriteringen på området.

Med udgangen af 1960'erne var det samlede antal elever, lærlinge og studerende under undervisningsministeriets område opgjort til ca. 920.000 (1970-71). Hertil kom

godt 600.000 deltidselever, der deltog i undervisning under lov om fritidsundervisningen, d.v.s. elever i den kommunale ungdomsskole, i aftenskoler etc. De tilsvarende tal for 1960-61 var ca. 830.000 elever, lærlinge og studerende samt ca. 365.000 deltidselever.

Af befolkningen i gruppen 14 til 24 år befandt i 1970-71 ca. 43 pct. sig i uddannelser som elever, lærlinge eller studerende. Det tilsvarende tal i 1960-61 var ca. 34 pct.

Som særlige vækstområder kan nævnes, at for 8.-10. klassetrin i folkeskolen incl. friskoler og efterskoler udgjorde stigningen i elevtallet i tiåret ca. 55 pct. Gymnasier, studenterkurser og HF havde tilsammen godt dobbelt så mange elever i 1970/71 som i 1960/61. Universiteternes studentertal blev næsten firedoblet i samme periode, medens de andre højere læreanstalters studentertal steg med godt 70 pct. Handelshøjskolernes antal af studerende steg til godt $2\frac{1}{2}$ gange antallet i 1960/61. (Ovenstående tal stammer fra en artikel "Ekspansionen i 60'erne" i tidsskriftet Uddannelse 71, nummer 9.)

Statens driftsudgifter til uddannelsesområder m.m., der i dag hører under undervisningsministeriet, udgjorde i 1960/61 knapt 1 milliard kr., i 1965/66 godt 2 milliarder kr. og i 1970/71 næsten $4\frac{1}{2}$ milliarder kr. (Tallene, der angiver de faktiske udgiftstal uden regulering for løn- og prisstigninger, stammer fra undervisningsministeriets økonomisk-statistiske konsulents oversigt af marts 1972 "Uddannelsesstatistik 1970-71".) På finanslovforslaget for 1972/73 er undervisningsministeriets driftsudgifter anslået til 6,1 milliarder kr.

Denne kraftige vækst er sket jævnsides med, at der er gennemført omfattende reformer inden for alle uddannelsesområder. Der kan nævnes væsentlige ændringer af folkeskoleloven og nye love om f.eks. højere forberedelseseksamen, handelsskoler, læreruddannelse, uddannelse af børnehave- og fritidspædagoger, fritidsundervisningen, folkehøjskoler m.fl., statsstøtte til en række private skoleformer, universitetscentre, uddannelsesstøtte, er-

hvervsfaglige grunduddannelser o.s.v. Ny skolestyrelseslov og ny universitetsstyrelseslov. Den nye tjenestemandreform omfatter bl.a. folkeskolens lærere, for hvilke der - ligesom for andre lærergrupper - også er indgået ny tjenestetidsaftale.

Udviklingen i 1960'erne er fortsat i 1970'erne. Nye reformer forberedes. I folketingssamlingen 1972/73 forventes fremsat forslag til en ny folkeskolelov og forslag til principbeslutning om 12 års uddannelsespligt, og både inden for uddannelserne for de 16-19-årige og inden for de videregående uddannelser, herunder i forbindelse med universitetscentrene, må en kraftig reformaktivitet imødeses.

Hele denne udvikling har lagt og vil fortsat lægge et meget voldsomt arbejdsmæssigt pres på undervisningsministeriet og har skabt behov for at foretage ændringer af ministeriets struktur og organisation. Som nævnt har man navnlig følt behov for en organisatorisk styrkelse af planlægningsvirksomheden. En forbedret planlægning skal under den fortsatte udbygning af de forskellige uddannelser tilstræbe sammenhæng mellem disse, så at de kan danne en helhed, og tilvejebringe grundlag for den prioritering af de forskellige udbygningsønsker, som er nødvendiggjort af ressourcernes knaphed i forhold til ønskerne. Der må i det hele taget gøres den stærkest mulige indsats for, at de betydelige ressourcer, som samfundet anvender på uddannelserne, bliver udnyttet så rationelt og effektivt som muligt.

I forbindelse med organiseringen af planlægningsarbejdet vil det være ønskeligt at reorganisere administrationen af de videregående uddannelser, som jo ikke blev omfattet af nyordningen i 1963, hvilket i stigende grad findes uholdbart.

Der er også erkendt et behov for at styrke departementets funktion som ministerens sekretariat, således at der tilvejebringes en effektiv bistand for ministeren ved formulering og gennemførelse af en uddannelsespolitik og i de øvrige spørgsmål, som denne selv må tage sig af -

et område, der er vokset betragteligt i forbindelse med hele det øgede pres på uddannelsessektoren.

Der har endelig været peget på, at ministeriets nuværende struktur kan give anledning til kompetenceuklarheder områderne imellem og i et vist omfang dobbeltbehandling af sager.

3. AFSNIT

Arbejdets tilrettelæggelse og udvalgets videre, arbejde.

I Arbejdets tilrettelæggelse.

Efter kommissoriet falder udvalgets arbejde i to hovedgrupper. Udvalget skal fremsætte forslag til nyordning af undervisningsministeriets struktur for derved at fremme samlet planlægning af uddannelsessystemet som helhed, fremme en rationel og smidig styring af uddannelsessystemet og fremme den bedst mulige koordinering af undervisningsministeriets arbejde. Dernæst skal udvalget selv eller via nedsatte arbejdsgrupper fremme koordinering og forenkling af arbejdsgangen i ministeriet, herunder udarbejde detaljeret forslag vedrørende sagsbehandling og kontormæssig og teknisk rationalisering.

Udvalget har valgt at begynde med strukturproblemerne. Før strukturen er fastlagt i sine hovedtræk, er det vanskeligt at tage stilling til den nærmere forretningsgang. Undervisningsministeriet er imidlertid så stort, og behovet for ændringer vedrørende grundlæggende strukturelle problemer så føleligt, at man har fundet det hensigtsmæssigt også at dele arbejdet med strukturen op. Udvalget afgiver derfor allerede nu delbetænkning om nogle strukturproblemer, som man har anset for særlig betydningsfulde.

Ved udvalget af de problemer, der er taget op til behandling i første omgang, har man taget følgende udgangspunkt:

Vanskelighederne i undervisningsministeriet under den nuværende struktur har først og fremmest været knyttet til planlægningsfunktionen. Det har vist sig vanskeligt at få tilvejebragt tilstrækkelig brugbare retningslinier for udbygningen af uddannelsessystemet betragtet som helhed. Det er et almindeligt anerkendt mål at stræbe efter et uddannelsessystem, der er en helhed, hvori unødige skranker ikke findes, hvor der er store bevægelsesmuligheder, og hvor de færdiguddannede svarer til arbejdslivets behov, både når man

ser dette fra produktionens side og for de enkeltes personlige udvikling. Ministeriets nuværende struktur, jfr. 2. afsnit - i forbindelse med andre faktorer, især den forcerede reformvirksomhed - har været medvirkende til at gøre denne i sig selv vanskelige opgave yderligere besværlig. Dernæst har det vist sig vanskeligt at tilrettelægge en tilstrækkelig rationel og velovervejet ressourcefordeling inden for det samlede uddannelsessystem. Det er en hovedopgave for undervisningsministeriet at rådgive om, hvilke dele af uddannelsessystemet der under de til enhver tid foreliggende forhold særlig bør udbygges, og hvilke der bør stagnere eller ligefrem gå tilbage. Hvad enten man forudsætter en fortsat kraftig ekspansion af uddannelsessystemet eller ej, er denne opgave overordentlig væsentlig. Under alle omstændigheder må man nemlig gå ud fra, at der vil være knaphed på ressourcer set i forhold også til særdeles velbegrundede ønsker om udbygning af uddannelsessystemet.

Udvalget har derfor set det som sin hovedopgave i første omgang at foreslå sådanne strukturændringer i ministeriet, som efter udvalgets opfattelse vil være egnede til at styrke den sammenfattende planlægning. Som følge deraf fremsætter udvalget forslag til oprettelse af en planlægningsafdeling i undervisningsministeriets departement og til oprettelse af uddannelsesråd.

Som konsekvens af disse forslag har man ligeledes udarbejdet forslag til opløsning af den nuværende 3. afdeling, som forblev uberørt af reformen i 1963, oprettelse af et nyt undervisningsdirektorat for den videregående uddannelse og skabelse af en administrationsafdeling i departementet sideordnet med planlægningsafdelingen.

For at lette behandlingen af lønsager, der er blevet stadig byrdefuldere, foreslås oprettet en lønafdeling i departementet, og i forbindelse med oprettelsen af det nye undervisningsdirektorat for de videregående uddannelser foreslås kompetencefordelingen mellem undervisningsdirektorerne ændret.

Derudover har man udarbejdet hovedlinierne for en om-

ordning af byggeadministrationen inden for undervisningsministeriet, ligesom man har gjort sig nogle mere principielle betragtninger over den samlede koordinering af ministeriets virksomhed. Endelig indeholder delbetænkningen betragtninger over tilrettelæggelsen af mulige udvidelser af undervisningsministeriets ressort.

Derimod har udvalget i denne omgang afstået fra at fremsætte forslag om de bestående undervisningsdirektoraters interne organisation, ligesom man i alt væsentligt i denne omgang forbigår visse andre funktioner inden for undervisningsministeriets område, såsom forskningssekretariatet, uddannelsesstøtten, atomenergikommissionen m.v.

Udvalget har ligeledes afstået fra at tage stilling til f.eks. ministeriets informationsbehov. Man skal dog i denne forbindelse pege på det ønskelige i, at ministeriets informationstjeneste - særlig biblioteket og distributionsservicen - udbygges og forbedres til opfyldelse af de behov, som ministeriets enheder i stadig voksende omfang vil have for en hurtig og præcis adgang til oplysninger. Udvalget skal i øvrigt henstille, at problematikken vedrørende ministeriets informationstjeneste samlet tages op til særskilt behandling senere.

II Struktur- og rationaliseringsudvalgets videre arbejde.

Udvalget er således ikke færdig med strukturproblemerne. Man mangler at tage stilling til de nuværende undervisningsdirektoraters interne organisation og til spørgsmålet om, hvorvidt disse i større eller mindre omfang bør lægges sammen. Man mangler ligeledes at tage stilling til sådanne organer inden for undervisningsministeriets område som forskningssekretariatet, uddannelsesstøtten, atomenergikommissionen m.v.

Udvalget har endnu ikke påbegyndt den del af sin virksomhed, der vedrører forenkling og koordination af arbejdsgangen i ministeriet.

Udvalget agter straks at tage de resterende strukturspørgsmål op, særlig spørgsmålet om de nuværende undervisningsdirektoraters interne organisation og eventuel sammen-

lægning af alle eller nogle af de bestående undervisningsdirektorater.

Sideløbende hermed bør undersøgelsen af forretningsgange og forslag til disses forenkling sættes i gang, særlig administrationsafdelingen og lønafdelingen, hvis forretningsgange skal fastlægges fra grunden.

Dette arbejde kan mest hensigtsmæssigt varetages af særlige grupper bl.a. omfattende det personale, der fremover skal bemande de nye enheder. Udvalget vil bistå ved etableringen af disse grupper, koordinere deres virksomhed og formidle eventuel bistand fra særligt sagkyndige og konsulentfirmaer.

I det omfang de forslag, der er indeholdt i denne delbetænkning, gennemføres, er udvalget desuden indforstået med at følge arbejdet med gennemførelsen af forslagene.

København, den 29. september 1972.

Verner Berthou

Bent Christensen
(formand)

Bent Fich

Ernst Goldschmidt

Helge Korsbæk

Jørgen V. Olsen

Helge Thomsen

Palle Lenzing

Hans Würtzen

K A P I T E L I I

1. AFSNIT

Planlægnings- og budgetafdelingen.I Om udvikling, planlægning og styring af det samlede uddannelsessystem.

Det er et centralt punkt i udvalgets kommissorium, at der skal stilles forslag om forbedrede rammer for undervisningsministeriets varetagelse af en sammenfattende planlægning af alle uddannelser under ministeriet, også set i sammenhæng med uddannelser henhørende under andre ministerier.

Uddannelsessystemet her i landet er stort, kompliceret og stærkt ekspanderende. For den enkelte vil uddannelsen udgøre en stadig stigende del af tilværelsen, og for erhvervslivet er uddannelserne som forudsætning for produktionen af voksende betydning. Dette afspejles i uddannelsessektorens stigende betydning i samfundshusholdningen, både absolut og relativt. For finansåret 1971-72 er de offentlige udgifter til undervisning m.v. anslået til 9,9 mia kr., og udgør således ca. 19% af de samlede offentlige udgifter på ca. 53 mia kr. For 1967-68 androg udgifterne til undervisning m.v. 5,1 mia kr., hvilket var ca. 17% af de samlede offentlige udgifter i dette finansår. Undervisningsministeriets netto-udgifter andrager i 1971-72 5,1 mia kr., mens de i 1967-68 lå på 3,6 mia kr. ^{x)}

Perspektivplanredegørelsen har fremhævet behovet for en planlægning af den offentlige indsats, hvorved målsætningerne på de forskellige områder sættes i nøje relation til ressourceforbruget. Det påpeges, at planlægningsfunktionen

x) Kilder: Økonomisk oversigt, det økonomiske sekretariat, marts 1972, og Uddannelsesstatistik, en oversigt udarbejdet af undervisningsministeriet, marts 1972.

i departementerne og de store statsinstitutioner bør styrkes, bl.a. ved at man søger at udskille detailadministrationen fra departementerne, så disse kan samle kræfterne om den overordnede, generelle ledelse af udviklingen inden for deres område.

Planlægningsbehovet for uddannelsessektorens vedkommende gør sig også gældende ud fra et andet synspunkt end det rent ressourcemæssige, som perspektivplanredegørelsen i første række måtte have for øje, nemlig ud fra det almindeligt accepterede ønske om at tilvejebringe en høj grad af sammenhæng inden for selve uddannelsessystemet. Undervisningsministeren gav ved en tale ved Kommunernes Landsforenings delegeretmøde i Ålborg den 2. juni 1972 udtryk for denne tanke: "Det skal være en helhed for dem, der er i uddannelsessystemet. Det skal være sådan, at den enkelte kan vælge den form for uddannelse, som passer netop ham bedst, og at valget tilrettelægges således, at omvalg bliver lette, efterhånden som den personlige udvikling, ændrede interesser eller ændrede forhold i samfundet ændrer ønskerne. Det skal tilmed være således, at valgfriheden også står åben, når den enkelte har forladt uddannelsessystemet. Han skal let kunne komme tilbage igen. Uddannelsessystemet skal dernæst være en helhed, når det ses udefra i den forstand, at samfundsfunktionerne skal kunne få sine umådelig vekslende og komplicerede behov for arbejdskraft opfyldt."

Virkeliggørelsen af disse tanker kræver, at der til stadighed foregår reformer, som afpasses og afstemmes efter hinanden og efter de ressourcemæssige forudsætninger. Det er nødvendigt, at reformerne tilrettelægges gennem planlægning og overvejelser på længere sigt. Udvalget kan i den henseende tilslutte sig perspektivplanredegørelsens karakteristik af området i 2. del, kap. VIII, side 44: "På kort sigt er der kun få muligheder for betydelige ændringer i uddannelsernes struktur, idet nydannelser på grund af systemets indre sammenhæng og træghed kun langsomt slår igenem. På længere sigt er der imidlertid en række muligheder

for ændringer i uddannelsernes indhold, struktur, standard, længde m.v., som kan være betydningsfulde, dels for uddannelsernes værdi under en hastig teknologisk og økonomisk vækst, dels for en bedre udnyttelse af uddannelsesressourcerne."

Udvalget skal dog understrege det i og for sig selvfølgelig, at ministeriets overordnede generelle ledelse af uddannelsesvæsenet ikke kan indskrænke sig til en planlægning, der alene omfatter det langsigtede perspektiv. Man må være indstillet på, at planlægningens forudsætninger, herunder især den statsfinansielle situation, til stadighed er undergivet ændringer. I forbindelse med de langsigtede overvejelser må der derfor sikres orden og sammenhæng i den løbende proces af ustandselige tilpasninger af planlægningen.

Den planlægningsvirksomhed, som man i de kommende år vil forvente af undervisningsministeriet, er omfattende og mangesidig. Idealet er, at ministeriet har overblik over alle tendenser, der har betydning inden for området, og råder over et arsenal af alternative løsninger på de problemer, tendenserne rejser. Der forventes truffet beslutning om nedsættelse af et uddannelsesråd til at bistå ministeriet i disse henseender. Herom henvises til kapitel V. De løsninger, ministeriet udarbejder, bør være udstyret med analyser af deres konsekvenser, ikke mindst med oplysning om ressourceforbruget ved forskellige alternativer. Af denne grund, men også ud fra det foran anførte om de løbende ændringer i planlægningsgrundlaget, anser udvalget det for nødvendigt, at der etableres en snæver sammenhæng mellem planlægningsvirksomheden og ministeriets budgetarbejde.

Ved sin vurdering af, hvilke organisatoriske konsekvenser der hensigtsmæssigt bør drages af disse synspunkter, har udvalget været opmærksom på de generelle beslutninger og overvejelser om centraladministrationens organisation, der er fremkommet i de seneste år. Man har herunder hæftet sig ved betænkning nr. 629, 1971 om dette emne, og økonomi- og budgetministerens redegørelse i folketinget den 1. juni 1972 (folketingets forh. sp. 6858), hvorefter regeringen

har truffet beslutning om at gennemføre betænkningens forslag om etablering af planlægningsenheder i ministerierne.

Udvalgets forslag om ministeriets organisation er i overensstemmelse med de i betænkningen fremsatte tanker og på linie med synspunkter fremsat i perspektivplanredegørelsen. Udvalgets forslag går i princippet ud på, at den detaljerede tilrettelæggelse af virksomheden og den daglige centrale administration inden for naturligt afgrænsede dele af uddannelsessystemet henlægges til hver sit undervisningsdirektorat, at byggeadministrationen henlægges til et særskilt direktorat, medens en række funktioner fælles for hele området skal varetages af departementet. Disse sidstnævnte funktioner omfatter navnlig de ledelsesredskaber, som må være fundamentale ved løsningen af de foran nævnte opgaver: Udvikling, planlægning og styring af uddannelsessystemet på en sådan måde, at dettes indre sammenhæng og dets harmoni med samfundets behov og ressourcemæssige muligheder sikres. Ledelsesredskaberne er lovgivningen i vid betydning og fordelingen af ressourcer mellem uddannelsessystemets sektorer samt planlægningen med hensyn til disse forhold.

Udvalget foreslår arbejdet med den centrale planlægning og ressourcefordeling helagt til en departemental planlægnings- og budgetafdeling, der tillige skal være sekretariat for det centrale uddannelsesråd. En afgørende betingelse for opnåelse af eller tilnærmelse til det foran skitserede ideal er efter udvalgets opfattelse, at der findes en sådan afdeling, hvis hovedopgave er at varetage helhedsplanlægningen både på langt og kort sigt. Dette er imidlertid ikke udtryk for, at alene etableringen af denne afdeling er tilstrækkeligt i den nævnte henseende. En tilnærmelse til idealet forudsætter tillige en styrkelse af planlægningsarbejdet i alle ministeriets enheder og et nært samarbejde mellem disse, specielt mellem den tværgående planlægnings- og budgetafdeling i departementet og de enheder i direktoraterne, som varetager de tilsvarende opgaver for deres område.

I det planlægnings- og budgetarbejde, som skal vare-

tages af afdelingen, indgår to mere tekniske og derfor nogenlunde let beskrivelige delfunktioner, nemlig budget og statistik m.v. Da disse funktioner, udover at være nødvendige redskaber for planlægningen, tillige må være servicefunktioner - og for budgetfunktionens vedkommende også styrende - i forhold til de øvrige enheder i ministeriet, foreslår udvalget, at planlægnings- og budgetafdelingen opbygges med 3 enheder: Et planlægningskontor, et budgetkontor og en enhed for statistik, prognoser, edb m.v. Disse tre enheder og deres opgaver omtales nærmere i det følgende.

II Planlægningskontoret.

- A. For tiden har næsten samtlige organer i ministeriet planlægningsfunktioner.

For 1. afdelings område varetages planlægningen af uddannelsernes struktur og indhold i rådgivende organer, direktorater og i 1. afdeling, idet dog 1. afdelings deltagelse er af mere formel art. Departementets 2. afdeling har i samarbejde med direktoraterne opstillet visse funktionelle rammer for skolebygningerne, for folkeskolens vedkommende i forbindelse med lokaliseringsplanlægningen. For planlægningen vedrørende ressourceanvendelsen på de nævnte områder gælder, at budgetoverslagene for folkeskolens vedkommende baseres på prognoser udarbejdet i økonomisk-statistisk kontor. Direktoratet for erhvervsuddannelserne udarbejder selv ressourceforslag for budgetoverslagsperioden, medens opgaven for gymnasieskolens vedkommende er delt mellem direktoratet for gymnasieskolerne og HF og økonomisk-statistisk kontor.

Lokaliseringsplanlægningen, det vil sige fordelingen på uddannelsesenheder og enhedernes geografiske placering, baserer sig på de udbygningsplaner for folkeskolen, som det er pålagt amtsrådene at udarbejde i overensstemmelse med retningslinier udarbejdet af departementets 2. afdeling i samarbejde med direktoratet for folkeskolen og seminarierne. For gymnasierne og HF udarbejder gymnasieplanudval-

get (under 2. afdeling) indstilling, og for tekniske skoler og handelsskoler m.v. foretages planlægningen af direktoratet i forbindelse med vedkommende skoleråd og uddannelsesråd.

Planlægningsrådet for de højere uddannelser og ministeriets 3. afdeling varetager planlægningsopgaverne for de højere uddannelser. De øvrige videregående uddannelser har hver sine planlægningsorganer, men planlægningsrådet for de højere uddannelser har fået pålagt en vis koordineringsvirksomhed.

Sammenfattende må man sige, at der er behov for, at planlægningsvirksomheden styrkes, således at den kan imødekomme de behov, som stilles af uddannelsernes hurtige ekspansion, og det uddannelsespolitiske billede, der er ved at tegne sig. Samordningen af grunduddannelser med videregående uddannelser og efteruddannelser er blevet en opgave af højeste prioritet, der kun kan løses ved en sammenhængende og systematisk planlægning af uddannelserne og deres forløb. Det gælder også uddannelser, der for tiden henhører under andre ministerier.

Samtlige sektorer inddrager rådgivende organer i planlægningen, men principperne for disse organers sammensætning er forskellige. For de almene uddannelsers vedkommende er det navnlig pædagoger, udpeget af organisationerne, og ministerielt ansatte, der deltager. På disse områder har de ministerielt ansatte pædagoger væsentlig indflydelse. For erhvervsuddannelsernes vedkommende præges billedet af erhvervsudøvere - oftest organisationsrepræsentanter - pædagoger og ministerielt ansatte. Inden for de højere uddannelser er det især institutions- og organisationsrepræsentanter, enkelte "uafhængige" og repræsentanter for andre ministerier, der deltager.

- B. De rådgivende organer og deres sekretariater har hidtil været de bærende led i uddannelsesplanlægningen, og udvalget går ud fra, at der også i fremtiden vil blive henlagt væsentlige opgaver til sådanne organer; men det vil

være nødvendigt at styrke koordinationen imellem dem. Dette søges bl.a. opnået ved oprettelse af et centralt uddannelsesråd.

Udvalget mener imidlertid, at der ved tilrettelæggelsen af planlægningsarbejdet i højere grad end hidtil tillige bør lægges vægt på dels at sikre den ansvarlige minister afgørende indflydelse på, hvilken retning planlægnings- og udviklingsarbejdet tager, og dels at skabe de bedst mulige betingelser for, at planlægningens resultater kan føres ud i livet. Forbedringer på disse punkter vil efter udvalgets opfattelse kunne opnås ved at forankre den sammenfattende planlægningsfunktion i selve undervisningsministeriets administrative struktur.

Dette kan tænkes realiseret på flere måder, f.eks. ved at gennemføre et system af tværgående, interne arbejdsgrupper om forskellige delproblemer eller andre samarbejdsmetoder.

Udvalget finder, at de bedste betingelser for helhedsplanlægningen, herunder for anvendelsen af de nævnte metoder, vil være til stede, hvis der oprettes et nyt fælles planlægningskontor i ministeriets departement. Til det under I anførte om behovet for en styrkelse af planlægningsfunktionen kan føjes, at en sådan enhed efter udvalgets opfattelse vil kunne bidrage til at eliminere de koordinationsproblemer, som hidtil er opstået i ministeriets løbende virksomhed.

- C. For at skabe et fast kontaktforhold mellem planlægningsenheden og ministeriet i øvrigt foreslås oprettet et koordineringsudvalg, som kan samordne udrednings- og planlægningsarbejdet. Det vil være hensigtsmæssigt, at alle forslag til nedsættelse af udvalg, valgskommisiorier og udvalgs sammensætning forelægges for koordineringsudvalget til orientering og eventuel udtalelse. Koordineringsudvalget kan f.eks. bestå af de medarbejdere i afdelinger og direktorater, som har ledelsen af disse enheders planlægning, og

ledes af departementschefen. Planlægningskontoret bør være fast sekretariat for koordineringsudvalget.

- D. Planlægningskontoret bør være et praktisk håndterligt stabsorgan for ministeriets øverste ledelse. Dets virksomhed må ikke være så omfattende og detaljeret, at det påtager sig planlægningsarbejde, som mest hensigtsmæssigt finder sted andre steder i systemet. Planlægningskontoret bør derfor ikke være et stort selvstændigt bureaukrati. Disse hensyn gør det vanskeligt at afgrænse kontorets opgaver i forhold til ministeriets øvrige enheder, men en sådan er på den anden side ønskelig, fordi den kan bidrage til at sikre kontorets indflydelse på beslutningsprocessen. Det nærmere indhold af planlægningsfunktionen og dens udførelse forudsættes tilrettelagt af planlægningskontoret i forbindelse med det fælles uddannelsesråd, men nogle hovedsynspunkter skal anføres her.

Man har valgt at give beskrivelsen i to led: For det første gennem en angivelse af, hvilke materielle spørgsmål, det er nødvendigt at planlægge for på højeste niveau (pkt. E). For det andet har man søgt ved hjælp af kendte størrelser at illustrere, hvorledes resultaterne af virksomheden normalt må finde udtryk (hvad er organets out-put?), (pkt. F.).

Det er dernæst skitseret, hvilken bemanning og arbejds-metode, kontoret bør have (pkt. G.). Endelig har man søgt at angive metoder til at sikre, at kontoret på en effektiv måde inddrages i beslutningsprocessen (pkt. H.).

- E. Nogleproblemerne for kontoret må være prioriteringen mellem uddannelsesvæsenets sektorer, sammenhængen mellem de forskellige uddannelser og uddannelsesvæsenets hovedsagelige struktur. Kontorets opgaver må omfatte såvel planlægningsens pædagogiske som administrative og økonomiske aspekter. Det må koncentrere sig om ministeriets fremadrettede virksomhed i de nævnte henseender og forberede de politiske afgørelser herom, idet det klarlægger de fore-

liggende handlemuligheder og disses økonomiske og administrative konsekvenser. Det er naturligt, at undervisningsministeriet tilstræber, at uddannelser, der administreres af andre ministerier, indpasses i det samlede uddannelsessystem på en hensigtsmæssig måde. Denne samordning må i alt væsentligt finde sted på planlægningsstadiet og må derfor i hovedsagen påhvile planlægningskontoret. Der henvises herved til kapitel VII, ministeriets ressortområde.

Inden for den her nævnte ramme kan der nævnes en række mere specielle forhold, som kontoret må beskæftige sig med:

1. Kontoret må have viden om hovedtrækkene i uddannelsernes formål og varighed.
2. Planlægningskontoret skal tage initiativ til, at sikre sammenhæng i uddannelsernes indhold. På de enkelte uddannelsesområder påhviler denne opgave i første række undervisningsdirektoraterne. Planlægningskontorets koordinerende virksomhed koncentrerer sig om de led i uddannelserne, hvor berøringsfladerne mellem de forskellige dele af det samlede uddannelsessystem er mest åbenbare og mest betydningsfulde. Kontoret må derfor især interessere sig for ind- og udgangskriterierne for de enkelte uddannelsesforløb. Indgangskriterierne er reglerne om, hvilke aldersgrupper en uddannelse er bestemt for, om den skal være pligtmæssig, hvilke forudsætninger den enkelte deltager skal være i besiddelse af, navnlig med hensyn til en forudgående uddannelse, og hvilke muligheder der er for overgang fra andre uddannelsesforløb. Endvidere spørgsmålet om adgangsbegrænsning, herunder efter hvilke kriterier en sådan eventuelt bør tilrettelægges, og endelig spørgsmålet om mulighed for at genoptage uddannelsen, efter at den er afbrudt.

Udgangskriterierne angår i første række en målformulering for de enkelte uddannelsesforløb. På samme måde indgår spørgsmålet om, hvilke andre uddannelser en bestemt uddannelse kan danne forudsætning for. Grundtrækkene i, hvorledes det ved eksamen eller på anden måde skal vurderes, om et givet udgangskriterium er realiseret, kan også være en væ-

sentlig faktor i overvejelserne om systemets sammenhæng.

De mange variationsmuligheder for tilrettelæggelsen af den enkeltes uddannelsesforløb, der foreligger, og som må forudses at blive et stadig mere fremtrædende træk ved uddannelsessystemet, fremhæver behovet for studie- og erhvervsvejledning på alle stadier. Jævnside med de mere formelle ind-, og udgangskriterier må planlægningskontoret derfor også have denne faktor for øje.

3. Planlægningskontoret skal beskæftige sig med den fremtidige fordeling af ressourcer på de enkelte undervisningssektorer. Det gælder især med hensyn til personel og anlæg. Ressourcefordelingen forudsætter, at planlægningskontoret har de enkelte uddannelsers kapacitet for øje, f.eks. forholdet mellem kapaciteten i gymnasiet/HF og de videregående uddannelser. I ressourcefordelingen indgår overvejelser om de fastsatte eller forudsatte normer og standarder, som påvirker kapaciteten. Planlægningskontoret skal sørge for, at udbygningen af uddannelsessystemets forskellige dele passer sammen, således at man ser det enkelte udbygningsinitiativ følger for andre dele af systemet.

Planlægningskontoret må sammen med budgetkontoret kunne bistå ved prioritering og ressourcefordeling i forbindelse med gennemførelsen af besparelser. Herunder må man for det første klarlægge den skala af muligheder for frit valg, der faktisk eksisterer. For det andet må de økonomiske konsekvenser på kort og langt sigt af bestemte nedskæringer fremlægges.

4. Planlægningskontoret må varetage spørgsmål om opgavernes fordeling på arter af uddannelsesenheder og disses fordeling på landsdele.
5. Planlægningskontoret må endelig beskæftige sig med uddannelsesvæsenets organisatoriske struktur, det vil sige principperne for opgave- og byrdefordelingen mellem staten, amtskommunerne, kommunerne og den private sektor og for det faglige og økonomiske styringssystem.

De nævnte spørgsmål vil i vidt omfang være identiske med dem, som skal forelægges undervisningsministeriets centrale uddannelsesråd. Det er derfor naturligt, at enheden også varetager sekretariatsforretningerne for dette råd. Herved vil man opnå, at rådets virksomhed knyttes ganske nøje til virksomheden i administrationen, jfr. foran. Man vil endelig opnå en vis sikkerhed for, at det kun bliver de væsentlige spørgsmål, der belaster uddannelsesrådets kapacitet.

Arbejdet med de nævnte spørgsmål forudsætter, at planlægningskontoret har et løbende og omfattende kendskab til reglerne om uddannelse her i landet og til forslag om nytænkning inden for området. Planlægningskontoret må endvidere have let adgang til oplysninger om de tilsvarende forhold i udlandet. Til dette formål må der arrangeres et hensigtsmæssigt system til indsamling af oplysninger. Dette har nær sammenhæng med det, der omtales under pkt. H vedrørende sikring af kontorets deltagelse i beslutningsprocessen; et væsentligt led i systemet er således anvendelsen af lister over, hvilke oplysninger der af ministeriet i øvrigt skal afgives til kontoret; disse lister må jævnligt revideres i samarbejde med vedkommende fagenhed. Planlægningskontoret må på eget initiativ lade sig orientere mundtligt af ansatte i ministeriets øvrige enheder. Udvalget skal anbefale denne fremgangsmåde, der ofte vil være mere praktisk end et vidtløftigt indberetningssystem. Det er nødvendigt, at kontoret har let adgang til en effektiv bibliotekstjeneste.

Opgavernes løsning forudsætter endvidere, at kontoret klarlægger de målsætninger, som skal lægges til grund for uddannelsespolitikken. Det må analysere og vurdere den økonomiske og samfundsmæssige udvikling med tilknytning til undervisningsvæsenet ud fra forskellige forudsætninger, og vurdere de valgmuligheder, dette giver for uddannelsespolitikken. Det må herunder sammenstille udbudet af og efterspørgslen efter uddannelser, især de langvarige. Dette indebærer, at planlægningskontoret må holde sig i kontakt med erhvervslivet og de offentlige myndigheder, der er interesseret i tilvejebringelse af bestemte uddannelsesstilbud.

Kontorets formulering af alternative handlingsprogrammer gør det nødvendigt, at det har nøje kendskab til de virkemidler, der kan bruges, og har fornemmelse for deres anvendelighed. Det er også nødvendigt, at kontoret har viden om og kontakt med de organisationer og professionelle grupper, hvis synspunkter må indgå i overvejelserne om undervisningsvæsenets fremtid.

Planlægningskontoret vil have et stort forbrug af statistik og nøjere udarbejdede prognoser. Kontoret vil i den henseende blive bistået af enheden for statistik, prognoser, edb-anvendelse m.v., der omtales nedenfor, pkt. IV. Det er klart, at planlægningskontoret må have væsentlig indflydelse på, hvilke grundlæggende statistikker og prognoser, der skal tilvejebringes.

Kontoret må være rådgivende for afdelinger og direktorater i større sager med langsigtet perspektiv, herunder lovsager, og medvirke til at fastlægge, hvilke oplysninger der skal indhentes.

Planlægningskontoret bør samordne de fra et helhedssynspunkt vigtigere dele af ministeriets udredningsvirksomhed, i praksis navnlig visse udvalgsarbejder. Det betyder, at kontoret efter departementschefens bestemmelse på grundlag af en foreløbig behandling i det under pkt. C. nævnte koordineringsudvalg må deltage i forberedelserne af kommissorier og ved fastsættelsen af, hvilke personer der skal være udvalgsmedlemmer. Kontoret må holde sig underrettet om udvalgsarbejdets forløb.

Planlægningskontoret må inddrages i budgetkontorets arbejde med strukturen i undervisningsministeriets budgetterings- og bevillingssystem, f.eks. principperne for den adgang, ministeriets enheder og underliggende institutioner skal have til selvstændigt at råde over bevillinger. Planlægningskontoret må sammen med budget- og statistikenhederne arbejde for udvikling og brug af forbedrede metoder i ministeriets samlede planlægningsarbejde, f.eks. omkostnings- og programanalyser.

Planlægningskontoret må samarbejde med budgetdepartementet og andre departementer og ministerier, herunder Dan-

marks Statistik, samt med institutioner uden for central-administrationen i spørgsmål, som vedrører planlægning inden for ministeriets virksomhed, f.eks. om en ønsket balance mellem efterspørgslen og undervisningstilbudene.

Som tidligere anført anser udvalget det for afgørende, at undervisningsministeriets planlægning af uddannelsesreformer sker under nøje hensyntagen til de ressourcemæssige forudsætninger og konsekvenser, således at denne planlægning resulterer i budgetoverslag og finanslovsforslag, der så realistisk som muligt afspejler ministeriets politik.

I de 3-årige budgetoverslag og finanslovsforslaget for- enes ministeriets egne hensigter med de vurderinger, som regeringen foretager om undervisningssektorens andel i det samlede udgiftsbillede, og som giver sig udtryk i de budget- teringsrammer, der som indledning til den årlige finanslov- procedure udsendes af økonomi- og budgetministeriet.

Ved at etablere et nøje samspil mellem planlægningen og opstillingen af de 3-årige budgetoverslag vil man opnå en styrkelse af de økonomiske synspunkter i planlægningen. Samtidig vil man opnå, at denne planlægning føres ud i li- vet på en hensigtsmæssig måde, idet den gennem budgetover- slagene kommer til at danne forudsætning for senere års fi- nanslovsforslag.

Praktiske hensyn fører til, at ministeriets budget- kontor må udføre den tekniske opstilling af budgetover- slagene. Efter udvalgets opfattelse bør planlægningskonto- ret imidlertid have indflydelse på formuleringen af de di- rektiver, der udsendes i forbindelse med indkaldelsen af områdersnes bidrag, og på overslagenes endelige udformning, således at man sikrer en hensigtsmæssig langsigtet forde- ling af ressourcer og kapacitet på undervisningsvæsenets forskellige områder.

Planlægningskontoret bør tillige have lejlighed til at kommentere de årlige finanslovbidrag, såfremt der under finanslovens forberedelse bliver tale om at gennemføre be- sparelser, hvis virkninger har indflydelse på virksomheden længere frem i tiden end det enkelte finansår. I sådanne tilfælde må en repræsentant for planlægningskontoret del- tage i budgetforhandlingerne.

Udvalget erkender, at der kan opstå samordningsproblemer i de nævnte henseender, som ikke kan løses på forhånd. Det er bl.a. derfor udvalget har foreslået, at budgetkontoret og planlægningskontoret placeres under samme afdelingschef. Om budgetkontoret henvises i øvrigt til pkt. III nedenfor.

- F. Under dette punkt er angivet nogle vigtigere dokumenter, i hvis forberedelse planlægningskontoret må deltage, eller som det må påhvile det at tilvejebringe. Denne opregning udtømmer ingenlunde planlægningskontorets opgaver; som foran nævnt er det bl.a. ønskeligt, at kontoret i meget vidt omfang er rådgivende på det uformelle plan.

Kontoret må være ansvarligt for tilvejebringelse af det materiale, som måtte blive en fortsættelse af perspektivplanlægningen. Det må som foran anført deltage i udformningen af ministeriets bidrag til de årligt opstillede budgetoverslag. Udvalget vil understrege betydningen af, at der i tilknytning til budgetoverslagene udarbejdes en verbal redegørelse for ministeriets aktuelle hensigter i overslagsperioden.

Planlægningskontoret må i betydeligt omfang deltage i udarbejdelsen af oplæg til ministerens principielle tilkendegivelser, især ministerens forelæggelsestaler og redegørelser i folketinget samt ministeriets bidrag til trontalen. Det må som tidligere nævnt endvidere deltage i forberedelsen af visse udvalgskommissorier og have lejlighed til at kommentere udvalgsbetænkninger, umiddelbart efter at de er afgivet.

Lovene og de øvrige retsregler er et af de vigtigste midler, hvormed den planlægning, som foregår inden for ministeriets område, realiseres. Det er derfor væsentligt, at planlægningskontoret på et tidligt tidspunkt i forløbet får lejlighed til at se lovudkast m.v. for at kunne konstatere, om helhedshensynene har været tilstrækkeligt tilgode-set. Planlægningskontoret skal således kun beskæftige sig

med udkast til regler, som har forbindelse med de spørgsmål, der i pkt. E er beskrevet som kontorets arbejdsområde. I tvivlstilfælde må kontoret selv skønne over, om det har interesse i et givet udkast.

- G. Planlægningskontoret må bemændes med en blanding af traditionelle administratorer, pædagoger og personer med en uddannelse eller erfaring, som er væsentlig for planlægningsfunktioner. Der bør findes en kerne af fast personel, således at man kan bevare kontinuitet og overblik, men i øvrigt bør arbejdet i vidt omfang udøves af personer, der kun i kortere tidsrum er knyttet til planlægningsafdelingen. En meget stor del af arbejdet med udarbejdelse af alternative løsninger må ske i arbejdsgrupper, der indeholder personer fra ministeriets øvrige enheder med førstehåndskendskab til vedkommende uddannelsesområde.

- H. Det formelle grundlag for planlægningskontorets samarbejde med ministeriets øvrige enheder kan bestå i en fastsættelse af kontorets hovedsagelige opgaver med angivelse af dets regelmæssigt forekommende forretninger, jfr. pkt. F. Kontoret må dernæst i samarbejde med direktorater og afdelinger/kontorer, f.eks. en gang årligt og på grundlag af den hovedsagelige opgavebeskrivelse, der er givet i dette afsnit, tage nærmere stilling til, hvilke spørgsmål planlægningskontoret bør inddrages i. Dette arbejdsprogram må også overvejes i det foreslåede koordineringsudvalg vedrørende ministeriets planlægningsvirksomhed.

III Budgetkontoret

- A. Budgetsystemet må tilrettelægges med henblik på at give ministeriets ledelse de i teknisk henseende bedste muligheder for at foretage en prioritering mellem uddannelses-systemets forskellige sektorer. Som styringsinstrument må

det tillige harmonere med ansvarsfordelingen inden for ministeriet, jfr. pkt. I. Derfor må man så vidt muligt undgå en for stærk centralisering af dispositionerne over det løbende finansårs bevillinger.

B. Budget- og regnskabsorganerne og deres hovedsagelige opgaver.

Udvalget foreslår, at hovedagenterne i undervisningsministeriets budgetforvaltning bliver et centralt budgetkontor og undervisningsdirektoraterne. Den samlede budgettering bør være budgetkontorets opgave, medens forvaltningen af finanslovens hovedkonti overlades til direktoraterne, dog at hovedkontiene under afsnit 1 fællesudgifter, principielt bør sortere under sekretariatskontoret i samarbejde med budgetkontoret. Forholdet til byggeadministrationen omtales senere.

Budgetkontoret bør være placeret i samme afdeling som planlægningskontoret og arbejde i snæver kontakt med dette. Kontoret bør være ansvarligt for den samlede budgettering, jfr. nedenfor, og for udarbejdelsen af ministeriets bidrag til forslag til finanslov og tillægsbevillingslov. Behandlingen af ansøgninger til folketingets finansudvalg omtales nedenfor. Budgetkontoret bør have ansvaret for den tekniske opstilling af budgetoverslagene, medens det må påhvile planlægningskontoret at tage stilling til, hvorvidt budgetoverslagene stemmer med helhedsplanlægningen. Budgetkontoret bør koordinere ministeriets kontakt med budgetdepartementet, herunder den samlede regnskabsaflæggelse, og varetage departementets forbindelse med 2. revisionsdepartement. Departementets øvrige enheder bør så tidligt som muligt underrette budgetkontoret om lovforslag og udkast til overenskomster m.v., således at kontoret kan tage stilling til de budgetmæssige konsekvenser. Budgetkontoret bør over for sekretariatskontoret eller vedkommende direktorat tage initiativ til rationaliseringsforanstaltninger, hvis der under budgetarbejdet konstateres behov herfor. Budgetkontoret bør være ansvarligt for departementets udfærdigelse af for-

skrifter for økonomiforvaltning, budgetkontrol, regnskab, regnskabsanalyse, investeringskalkyler og omkostningsberegninger. Kontoret bør endelig forestå et løbende uddannelsesprogram i budgetforvaltning for budgetmedarbejdere i ministeriet og dets institutioner.

I forbindelse med budgetkontoret bør der være en kasse- og regnskabssektion, til at modtage regelmæssige regnskabsoplysninger fra samtlige ministeriets områder, således at den løbende kan holde budgetkontorets ledelse og vedkommende direktorater underrettet om, hvorledes budgettet står. Udvalget har ladet spørgsmålet om en sådan sektions sammensætning og virkemåde ligge, idet man er bekendt med, at spørgsmålet behandles dels i udvalget om statens kasse- og regnskabsvæsen under økonomi- og budgetministeriet, dels i et særligt udvalg under undervisningsministeriet.

Med hensyn til undervisningsdirektoraternes forhold bør det efter udvalgets opfattelse være hovedreglen, at ministerens beføjelser til at disponere inden for finanslovens hovedkonti delegeres til vedkommende direktorat. Departementet (budgetkontoret) bør pålægge sådanne begrænsninger i denne adgang, som er nødvendige af hensyn til styringen af udviklingen i udgifter og personaleanvendelse. Vedkommende direktør bør med departementets godkendelse fastsætte lignende ordninger i forhold til underliggende institutioner, herunder sådanne, som har egen hovedkonto.

Udvalget finder, at det gennemgående er nødvendigt med en større specialisering af budgetarbejdet i ministeriet. I hvert af undervisningsdirektoraterne bør der derfor være en budgetenhed, der over for direktøren skal være ansvarlig for løsningen af direktoratets budgetopgaver, herunder budgetkontrollfunktionen, og varetage direktoratets nærmere samarbejde med budget- og planlægningsafdelingen

C. Særligt om ansøgninger til finansudvalget.

I de mange sager om ansøgning til finansudvalget, der opstår i løbet af finansåret, bør udkast til aktstykke som regel udarbejdes i vedkommende undervisningsdirektorat, byg-

gedirektorat, lønafdelingen eller en anden enhed i departementet.

Den nærmere procedure i disse sager kan mest hensigtsmæssigt tages op under den undersøgelse af ministeriets forretningsgang, som må forudses gennemført efter at denne betænkning er afgivet.

Udvalget skal blot understrege betydningen af, at budgetkontoret får mulighed for på en effektiv måde at være det samlede ministeriums kontaktled til budgetdepartementet samtidig med, at der tilrettelægges en procedure, som sikrer, at ministeriets enkelte enheder i fornødent omfang holdes orienteret om ansøgninger til finansudvalget.

D. Særligt om budgetteringen.

Når udarbejdelsen af finanslovforslaget for et bestemt finansår påbegyndes, har der allerede 3 gange været udarbejdet budgetoverslag for dette finansår. Budgettet for et givet finansår indgår således i en budgetkæde, hvis sidste led er finanslovforslaget for det pågældende finansår. Budgetlægningen for det enkelte finansår gennemløber over de 4 år en gradvis konkretisering og præcisering af udgiftspolitikken, bl.a. i lyset af den almindelige økonomiske og politiske situation.

Som rettesnor for budgetlægningen fastsætter regeringen hvert år forud for udarbejdelsen af finanslovforslaget og budgetoverslagene budgetteringsrammer for de udgifter, der styres gennem bevillingerne, og som supplement hertil personalelofter. Den mere detaljerede prioritering inden for disse rammer og inden for andre generelle forskrifter foretages af de enkelte ministerier og styrelser.

Som omtalt i afsnittet om ministeriets overordnede planlægning er det en afgørende forudsætning for prioriteringen, at der lægges vægt på udarbejdelsen af budgetoverslag.

Ved indledningen til ministeriets udarbejdelse af forslag til finanslov og budgetoverslag vil det efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt at anvende følgende retningslinier:

Planlægnings- og budgetafdelingen udarbejder sammen med minister og departementschef og efter drøftelse i chefsmøde et materiale til brug for ministeren ved regeringens forhandlinger om fastsættelse af budgetteringsrammer. Når budgetteringsrammer og personalelofter er fastsat, foretager ministeriets ledelse bistået af planlægnings- og budgetafdelingen en bearbejdelse af dem. Der bør herved - som hidtil - ske en opdeling af de fastlagte budgetteringsrammer på underrammer afstemt efter uddannelsespolitikken og således, at der til hvert direktoratsområde svarer en eller flere underrammer. Der udarbejdes samtidig direktiver for, hvilken udvikling der skal tilstræbes på de enkelte områder; til lige angives departementets skøn med hensyn til de ikke rammebelagte udgifter. Det må herefter være direktoraternes opgave at opstille forslag til de enkelte hovedkonti, undtagen fællesudgifterne, som sekretariatskontoret budgetterer for i samarbejde med budgetkontoret.

En betydelig del af undervisningsministeriets udgifter er lovbundne tilskud og derfor ikke undergivet budgetstyringen. Af hensyn til den totale ressourcefordeling anser udvalget det for ønskeligt, at tilpasninger af tilskudslovgivningen og de heri forudsatte standarder og normer indgår i planlægnings- og budgetafdelingens virksomhed på linie med budgetarbejdet.

E. Om forholdet mellem driftsbevillinger og anlægs- og udlånsbevillinger.

Efter den gældende ordning varetages budgetarbejdet vedrørende anlæg og udlån af 2. afdeling og byggeadministrationen for de højere læreanstalter i direkte kontakt med budget- og regnskabskontoret. Mellem anlægsvirksomheden og driften består imidlertid en så nøje sammenhæng, at udvalget har overvejet, om varetagelsen af budgetopgaverne for begge kategoriers vedkommende kan holdes samlet i vedkommande undervisningsdirektorat. Vanskeligheden består i, at anlægsvirksomheden i sig selv er et speciale, som man i et vist omfang ønsker udskilt og samlet i en enkelt byggeadministration.

I

Under disse omstændigheder synes der for overvejelserne om den kommende ordning at foreligge to yderpunkter:

1. Man kan samle alle opgaver, herunder ansvaret for budget og bevillinger vedrørende byggeri og formentlig også udlån til byggeri i en egentlig byggeadministration.
2. Man kan etablere en "bygningstjeneste" som en institution, der varetager administration af byggeri og byggelån på vedkommende direktorats bevillingsmæssige ansvar.

I kapitel IV, 1. afsnit, om byggedirektoratet er spørgsmålet behandlet nærmere, og der er skitseret en ordning, der ligger tæt op ad mulighed a. Et led i ordningen er et nært samarbejde mellem byggedirektoratet og vedkommende undervisningsdirektorat om udredning af anlægsbevillingernes driftsmæssige konsekvenser. Ordningen forudsætter også, at planlægnings- og budgetafdelingen i forbindelse med budgetlægningen fastsætter anlægsrammer for de enkelte direktoratsområder.

IV Enheden for statistik, prognoser, edb-anvendelse m.v.

Det er af afgørende betydning for såvel planlægning som administration, at ministeriet råder over et effektivt system til indsamling og bearbejdning af statistik, et veludbygget apparat til udførelse af analyser, en professionelt arbejdende prognosestab og en edb-service af høj kvalitet.

Disse funktioner vil i større eller mindre udstrækning være af betydning for samtlige enheder i ministeriet, såvel i direktoraterne som departementet og i et vist omfang for kredse uden for ministeriet samt for offentligheden. Der vil derfor til varetagelse af samtlige funktioner være knyttet publiceringsvirksomhed samt rådgivning og assistance til alle enheder i ministeriet.

En væsentlig del af de nødvendige informationer består af statistik. En betydelig del af denne statistik må indsamles og bearbejdes specielt med henblik på undervisningsministeriets behov. Dette gælder oplysninger om klasser og

hold, om institutioner, om lærere og andet personel, om lokaler og udstyr o.s.v. Virksomheden nødvendiggør opretholdelsen af et fast apparat af en vis størrelse hertil, men denne statistik må yderligere suppleres med statistiske informationer, som også finder anvendelse i andre relationer end undervisningsmæssige, og som derfor produceres uden for ministeriet, og med international statistik. Dette nødvendiggør, at der tillige opretholdes snæver kontakt med andre statistikproducerende institutioner, såvel i Danmark som i udlandet.

Ofte vil en dybere bearbejdelse af indsamlet statistik være nødvendig for at belyse tendenser eller nye træk i uddannelsessystemet. Der må derfor til stadighed pågå et analysearbejde af et vist omfang, såvel med henblik på faktorer, der har relation til uddannelsesstrukturen og den enkelte elev eller studerende, som med ressourceforbrugets sammensætning og størrelse. Som typiske eksempler på nødvendige analyser kan nævnes tilgangsanalyser, frafalds- og gennemførelsesprocenter og de faktorer, der påvirker dem, elev- eller studenterbestandens sammensætning samt undersøgelser af normer og standards, som f.eks. forbruget pr. elev af lærere, undervisningsmaterialer, areal, udstyr m.v. målt i fysiske enheder eller i økonomiske termer.

Til denne virksomhed må føjes endnu en væsentlig aktivitet, udarbejdelse af prognoser vedrørende tilgang og bestand af studerende og elever, over dimittend- og kandidatproduktion, over lærerforbrug o.s.v. Sådanne prognoser må forventes at blive et stadig mere betydningsfuldt instrument i planlægning, budgettering og administration og vil derfor kræve en væsentlig indsats, som næppe vil kunne præsteres uden for ministeriet. Også på dette område er det af absolut væsentlig betydning, at man har et veludbygget kontaktapparat til lignende virksomhed i Danmark og i udlandet, ikke mindst af hensyn til udvikling af nye metoder og forbedret teknik.

I det hele spiller metoder og teknik en stadig mere afgørende rolle for de ovennævnte funktioner. Det er derfor nødvendigt, at den enhed, der beskæftiger sig hermed, har

en sådan størrelse, at man kan tilknytte og bevare medarbejdere med professionelle kvalifikationer, og at der åbnes mulighed for en passende adgang til edb-udstyr. Placeringen af dette edb-udstyr og den service- og rådgivningsvirksomhed over for andre enheder af ministeriet, der naturligt henhører herunder, vil i hvert fald i de første år, hvor udbygningen foregår, naturligt være i den enhed, der beskæftiger sig med de ovennævnte funktioner. Med hensyn til organisation af ministeriets edb-aktiviteter kan i øvrigt henvises til den af arbejdsgruppen vedrørende edb-administrative formål i juli 1972 afgivne redegørelse og indstilling.

De ovennævnte funktioner udgør såvel i henseende til de krav, de stiller til medarbejdernes kvalifikationer, som deres karakter og anvendelse en naturlig afgrænset enhed.

Enhedens arbejde er som nævnt ovenfor af væsentlig betydning for størstedelen af ministeriet og tillige i et vist omfang af interesse for offentligheden, og den må således i betydelig ustrækning kunne virke som tværgående serviceenhed.

Af særlig betydning vil arbejdet dog være for planlægning og budgettering. Ofte vil enheden for statistik, analyser, prognoser m.v. tage direkte del i arbejdet i disse to enheder, således at det er vanskeligt at påpege, hvor den ene enheds arbejde ophører og den anden begynder.

Det er derfor mest hensigtsmæssigt, at enheden for statistik, analyser, prognoser, edb-anvendelse m.v. organisatorisk placeres i samme afdeling som planlægningskontoret og budgetkontoret, idet der dog fortsat må gives den mulighed for at virke som tværgående serviceenhed for hele ministeriet.

2. AFSNIT

ADMINISTRATIONSAFDELINGEN.

Administrationsafdelingens virksomhed falder i bølgende hovedområder:

- I Lovgivningsvirksomhed m.v., der påregnes udført i lovkontorerne.
- II Interne sekretariatssager m.v., der henlægges til ministeriets sekretariatskontor,,
- III Internationale sager m.v., der henlægges til det internationale kontor.

I Lovkontorerne arbejdsområde o

1. Lovkontorerne arbejdsområde omfatter lovgivning, visse andre generelle bestemmelser, rekursager m.v. vedrørende alle uddannelser samt forskning under undervisningsministeriet, bortset fra det særlige område (generelle og konkrete "lønsager"), der er henlagt til departementets lønafdeling. Området omfatter tillige visse andre sager, der efter deres art skal afgøres af ministeren - herunder sager, der via ministeren indkommer fra regeringen, folketinget m.fl. Endvidere varetager lovkontorerne kontrollen med ministeriets kontakter til og fra regering og folketing samt med visse klagesager. Endelig påhviler det lovkontorerne at samle og afgive de årlige redegørelser for ministeriets planlagte lovgivningsarbejde.

2. 1°. Lovkontorerne forestår udarbejdelsen af alle lovforslag, bortset fra lønningslove, jfr. nedenfor under 6 , d.v. So at kontorerne overfor ministeren bærer ansvaret for, at lovforslag udarbejdes formelt korrekt under iagttagelse af de til enhver tid gældende regler herom - herunder f.eks. regeringsvedtagelser om eventuelle forelæggelser for særlige organer.

Lovkontorerne skal endvidere varetage koordinationen af ministeriets lovarbejde såvel i henseende til "egen lovgivning" som i henseende til al anden lovgivning samt påse, at eventuelle internationale forpligtelser overholdes.

2°. Koordinationen indebærer tillige, at det påhviler lovkontorerne at drage omsorg for, at der af rette vedkommende tages skridt til udarbejdelse af de supplerende retsregler i form af bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger m.v., som gennemførelse af et bestemt lovforslag måtte kræve.

3°. I forbindelse med koordinationen påhviler det lovkontorerne at drage omsorg for, at ministeriets planlægnings- og budgetkontorer - samt eventuelt tillige lønafdelingen og direktoraterne - så tidligt som muligt inddrages i arbejdet med henblik på dels en belysning af det pågældende lovforslags indpasning i ministeriets planlægning, dels en belysning af forslagets omkostningsmæssige og administrative konsekvenser. Endelig skal lovkontorerne sørge for, at reglerne harmoniseres med eventuelle internationale forpligtelser eventuelt gennem samarbejde med ministeriets internationale kontor.

4°. Initiativet til lovforslag påhviler lovkontorerne, for så vidt det følger af allerede eksisterende lovgivning, at regler skal tages op til revision etc. I øvrigt kan initiativet til udarbejdelse af lovforslag tages op af såvel departementets andre enheder - især planlægningskontoret - som af direktoraterne.

I tilfælde, hvor initiativet til lovforslag tages af andre end lovkontorerne, påhviler det den pågældende initiativtagende enhed at kontakte lovkontorerne så tidligt som muligt med henblik på etablering af et ad hoc samarbejde, der må etableres for hvert enkelt lovforslag under hensyn til det pågældende forslags karakter og omfang. Arbejdets nærmere tilrettelæggelse må i hvert enkelt tilfælde udformes efter hensigtsmæssighedsbetragtninger med henblik på at opnå en så smidig arbejdsgang som muligt og under hensyntagen til, at overflødig dobbeltarbejde skal undgås i videst muligt omfang. Der henvises til kapitel VI om ministeriets arbejdsformer. Ansvar for reglernes udformning påhviler lovkontorerne, der ligeledes varetager lovgivningsproceduren i øvrigt (fremsættelse, forholdet til folketingsudvalg, herunder besvarelse af spørgsmål m.v.).

5°. Ansvar for og arbejdet med tilvejebringelse af lovbekendtgørelser i fornødent omfang påhviler lovkontorerne.

6°. Lovforslag, der udarbejdes af departementets løn-afdeling, skal i god tid, før forslaget refereres for ministeren, forelægges lovkontorerne til orientering og eventuel udtalelse. Lovkontorerne skal påse, om forslaget indebærer konsekvenser for anden lovgivning eller andre retsregler i øvrigt. Lønafdelingen har, bortset fra den nævnte høringspligt, det fulde ansvar for tilvejebringelsen af lovforslag, der vedrører afdelingens arbejdsområde.

7 . Bevillingslovforslag m.v. varetages af ministeriets budgetkontor i fornødent samarbejde med ministeriets øvrige enheder.

3. Generelle bestemmelser i øvrigt.

Under denne gruppe af sager falder anordninger, bekendtgørelser, cirkulærer o.lign. samt vejledninger.

1°. For så vidt angår anordninger og bekendtgørelser er det ikke muligt at fastlægge helt præcise retningslinier for lovkontorernes medvirken .' Der findes regler, der vel ikke udstedes i lovform, men som givetvis bør følge samme procedure som den, der ovenfor i afsnit 2 er beskrevet for så vidt angår lovforslag. Der findes imidlertid også tilfælde, hvor en sådan fremgangsmåde ikke er nødvendig. Valget af den hensigtsmæssigst mulige fremgangsmåde må, indtil der dannes faste vaner, fastlægges i hvert enkelt tilfælde ved en forhandling mellem lovkontorerne og den eller de andre enheder, som er impliceret.

Som vejledning for, hvilke regler der bør fastsættes af lovkontorerne, skal udvalget fremhæve: En anordning eller bekendtgørelse kan indføre en ændring eller en nydannelse, der må vurderes som så væsentlig i retlig og/eller politisk henseende, at den må sidestilles med en lov og behandles på samme måde som denne. Der kan også lægges vægt på vedkomne regels indhold. Regler om styrelse, statstilskud m.v. bør således normalt behandles i lovafdelingen, mens regler

om uddannelsens indhold kun undtagelsesvis behøver forelægelse eller behandling i lovkontorerne.

Den forudgående procedure uden for undervisningsministeriet kan ligeledes være af betydning. Udkast til anordninger eller bekendtgørelser, der bliver tilvejebragt af institutioner uden for ministeriet, behøver således kun undtagelsesvis at behandles i lovkontorerne. Realitetsbehandling i pågældende direktorat vil være fuldt tilstrækkelig.

Det afgørende hovedsynspunkt er således, at lovkontoret skal være med ved udstedelse af anordninger og bekendtgørelser, hvor koordinationshensyn tilsiger dette, samt hvor der er behov for kontorets særlige sagkundskab.

Udvalget skal i denne forbindelse henlede opmærksomheden på det ønskelige i, at der skabes hjemmel for at bestemmelser, der alene retter sig til en begrænset kreds, ikke udstedes i form af ministerielle bekendtgørelser, men i andre former af direktoraterne selv. Man skal endvidere henlede opmærksomheden på, at der for så vidt angår regler, der udelukkende henvender sig til en snæver kreds, skabes muligheder for andre bekendtgørelsesformer end gennem Lovtidende.

2 . Hvad angår udarbejdelsen af cirkulærer, eksamensbestemmelser, som ikke har bekendtgørelsesform, cirkulæreliggende skrivelser, vejledninger etc. må det afhænge af en vurdering ud fra lignende kriterier, om lovkontorerne skal have ansvaret for udarbejdelsen. Skønnet over, hvilke bestemmelser af denne art der skal behandles af lovkontorerne, påhviler den enhed, som den pågældende bestemmelse vedrører, men eventuelle tvivlsspørgsmål skal forelægges lovkontorerne til afgørelse, ligesom lovkontorerne "af egen drift" kan bestemme, at bestemte regler skal behandles af lovkontorerne.

For så vidt andre enheder selvstændigt udarbejder bestemmelser af den omhandlede karakter, påhviler det den pågældende "regeludstedende enhed" løbende at holde lovkontorerne underrettet om denne virksomhed. De pågældende andre enheder skal altid helt uformelt kunne søge råd og vejledning hos lovkontorerne.

I det omfang lovkontorerne inddrages i det regeludstedende arbejde på disse områder, må samarbejdet tilrettelæg-

ges efter, hvad der i det enkelte tilfælde findes hensigtsmæssigt og smidigt. Der bør lægges stor vægt på at undgå overflødig dobbeltbehandling i ministeriet f.eks. i tilfælde, hvor udkast til bestemmelser bliver udarbejdet af institutioner forud for behandling i et direktorat.

Med hensyn til arbejdets fordeling mellem lovkontorerne og andre enheder vil det formentlig i mange tilfælde, hvor der er tale om mindre komplicerede bestemmelser, være en hensigtsmæssig arbejdsdeling, at lade vedkommende anden enhed udarbejde udkast til reglernes materielle indhold på grundlag af den pågældende enheds kendskab til løbende praksis, medens lovkontorerne tager sig af det koordineringsmæssige og det formelle. I andre tilfælde må der træffes nærmere aftale om samarbejdsformen.

3°. Det påhviler lovkontorerne at drage omsorg for, at ministeriets retsregler udformes på en sådan måde, at deres anvendelse i videst muligt omfang lettes for brugerne f.eks. ved udarbejdelse af lovbekendtgørelser m.v. Det påhviler tilføjede lovkontorerne at drage omsorg for, at brugerne efter behov inddrages i regeludarbejdelsen, bl.a. med henblik på tilvejebringelsen af regler, der tager hensyn til ønsker fra brugerkredse, der direkte er impliceret i de administrative reglers anvendelse i praksis. Lovkontorerne skal endvidere være direktoraterne behjælpelige med udarbejdelsen af de regelsamlinger, oversigter over gældende ret, som det forudsættes at direktoraterne tilvejebringer som et led i ministeriets "brugerservice".

4. 1°. Rekurssager omfatter klager over direktoraternes afgørelser i det omfang, der ikke ved lov er gjort særlige indskrænkninger i rekursadgangen. I den udstrækning en sådan adgang består, indebærer sagsbehandlingen, at der om fornødent skal træffes en ny afgørelse i den konkrete sag, der er indbragt for lovkontoret.

2. Lovkontorerne skal ligeledes behandle klager, der vedrører kontorernes eget arbejdsområde. I tilfælde, hvor klager vedrører dels lovkontorerne dels andre departe-

mentale enheder, skal lovkontorerne være koordinator af departementets behandling af klagesagerne.

3°. I klagesager, der fremsendes til departementet af folketingets ombudsmand, skal klagen - uanset dennes karakter - altid indgå til lovkontorerne, der i det omfang, klagen ikke falder ind under kontorerne's eget arbejdsområde, efter at have registreret sagen, skal videregive den til behandling i vedkommende anden enhed i departementet. Forinden departementets svar afgives til ombudsmanden, skal svaret registreres af lovkontorerne, men disse bærer kun ansvar for besvarelsen i det omfang, sagen helt eller delvis vedrører lovkontorerne's eget arbejdsområde. Registreringen skal alene tjene ordensmæssige hensyn.

5. Principielle sager. Herved tænkes på konkrete sager, hvis afgørelse har konsekvenser af generel art, idet afgørelsen indebærer en ændring, der ikke er uvæsentlig, af gældende regler, herunder af gældende praksis.

Sådanne sager bør i almindelighed ikke forelægges departementet, men afgøres i de pågældende direktorater under direktørernes ansvar, idet man under hensyn til at fremme ministeriets effektivitet i videst muligt omfang bør søge at hindre, at sager undergives dobbeltbehandling. Dette gælder normalt også i tilfælde, hvor der er tale om fortolkning af regler, der er udstedt af lovkontorerne. Principielle sager, der af borgere eller myndigheder indsendes direkte til departementet, bør i almindelighed henvises til behandling i vedkommende direktorat.

Den nævnte hovedregel bør ligeledes gælde i tilfælde, hvor principielle sager vedrører flere ikke-departementale enheder. Den enhed (f.eks., et direktorat), som sagen væsentligst vedrører, bør normalt selv kunne tage den fornødne kontakt med de pågældende andre enheder, uden at departementet behøver at blive inddraget.

Principielle sager bør dog i enkelte særlige tilfælde af direktoratet kunne forelægges for ministeren og departementet. Dette gælder således i tilfælde, hvor der er tale om så væsentlige - herunder politisk relevante - spørgsmål,

at sagens afgørelse kræver ministerens resolution. Endvidere kan det særligt aftales mellem lovkontorerne og et direktorat, at f.eks. principielle fortolkningsspørgsmål vedrørende nye bestemmelser, som også indholdsmæssigt er udarbejdet overvejende af lovkontorerne, i en kortvarig, på forhånd tidsbegrænset indkøringsperiode skal kunne forelægges. I sådanne tilfælde kan sagen forelægges for den departementale enhed, som sagen efter sin karakter vedrører - det vil typisk sige for lovkontorerne. Udvalget skal imidlertid henstille, at det indskræpes, at principielle sager kun helt undtagelsesvis bør forelægges ministeren og departementet.

Det forhold, at direktoraterne normalt er afskåret fra at forelægge principielle sager for departementet, bør ikke medføre nogen indskrænkninger i enkelte medarbejders adgang til uformelt at søge kontakt på langs og tværs af ministeriets opbygning. Muligheden for at optage sådanne uformelle kontakter vil være en meget vigtig forudsætning for gennemførelsen af et smidigt samarbejde og fastlæggelsen af en ensartet linie i ministeriets sagsbehandling.

6. Det er meget almindeligt at der udefra rettes direkte henvendelse til ministeren om enkeltsager. Det sker ved de traditionelle torsdagsmodtagelser, men det sker også i vidt omfang ved skriftlige henvendelser, der er stilet direkte til ministeren. Efter en opgørelse i nogle måneder i 1971 og 1972 kommer der ca. 10-15 henvendelser pr. arbejdsdag af denne art. De adskiller sig naturligvis i vidt omfang ikke fra andre sager, som indgår til ministeriet, og har altså ikke den karakter, at de ville være blevet forelagt for ministeren, hvis de ikke var blevet indsendt direkte. Hvis sådanne henvendelser behandles på anden måde end andre sager, f.eks. derved at ministeren ønsker at se resultatet af sagsbehandlingen eller ønsker behandlingen fremmet forud for andre lignende sager, kan der opstå ulemper. Resultatet kan blive forstyrrelse af den sædvanlige forretningsgang i vedkommende direktorat eller i departementet. Resultatet kan ligeledes blive en unødigt forøgelse af ministerens personlige arbejdsbyrde. Udvalget henstiller derfor, at henven-

delser til ministeren behandles efter samme retningslinier som andre sager, altså således at de sager, der ikke på grund af deres politiske karakter eller væsentlige indhold ville være blevet forelagt for ministeren, behandles, som om de var indkommet til ministeriet og ikke til ministeren personligt. Dette indebærer, at sager, der indkommer til ministeren, men hvis saglige karakter ikke kræver departemental behandling endsige ministerunderskrift, for fremtiden på normal vis skal kunne afgives til behandling og afgørelse i de pågældende direktorater. Den der har rejst sagen, bør samtidig underrettes både om sagens afgivelse til direktoratet og om muligheden for at indbringe direktoratets afgørelse for ministeren.

7. Lovkontorerne skal fungere som ministeriets centrale koordinationsled for så vidt angår arbejdsopgaver fra ministeren, regeringen i øvrigt, folketinget m.fl. Det drejer sig om spørgsmål fra ministeren i anledning af henvendelser til denne af forskellig art og om spørgsmål fra folketinget, folketingets udvalg, fra enkelte folketingsmedlemmer (onsdagsspørgsmål) etc.

En stor del af de nævnte spørgsmål og henvendelser vedrører erfaringsmæssigt de sagsområder, der i forvejen er henlagt til lovkontorerne, og disse sager skal følgelig underkastes en sædvanlig behandling med deraf følgende kontakt og samarbejde med andre enheder, som de enkelte sagers karakter måtte kræve. Det kan i denne forbindelse oplyses, at ministeriet i folketingsåret 1971/72 har besvaret over 300 spørgsmål stillet af folketingsudvalg ,

For så vidt angår spørgsmål, henvendelser etc, som vedrører andre departementale enheders arbejdsområder, skal lovkontorerne foretage en registrering af sagerne, forinden disse videregives til vedkommende enhed. Lovkontorerne skal ikke have ansvaret for sådanne sagers materielle behandling, men skal påse, at de sædvanligvis meget knappe tidsfrister for arbejdets udførelse bliver overholdt, ligesom de skal påse, at eventuelle formelle regler overholdes.,

Sager, der vedrører såvel lovkontorerne som andre enheder, skal koordineres af lovkontorerne.

Lovkontorerne skal foretage en registrering af alle ind- og udgående sager af den nævnte art med henblik på at sikre, at der til stadighed haves kontrol med, hvilke sager der er til behandling i ministeriet.

80 I denne forbindelse forekommer det rimeligt, at ministersekretæren og ministerens forkontor i organisatorisk henseende tilknyttes lovkontorerne. Disse organer varetager ud over den direkte "ministerbetjening" (ministerens post, arrangementer, torsdagsmodtagelser, rejser, besøg, taler, foredrag, kronikker o.s.v.) også ministeriets forbindelser til f.eks. statsrådet (herunder udfærdigelse af forestillinger), regeringen (regeringsmøder, regeringsudvalg), folketinget, folketingets udvalg m.v. Ministersekretæren indsamler endvidere oplysninger til ministeren, og han varetager en stor del af ministeriets kontakt med pressen., Tilknytningen af disse funktioner til lovkontorerne tilsigter ikke nogen ændring i ministersekretærens nuværende stilling, men skulle indebære mulighed for, at lovkontorernes ovenfor beskrevne funktion som "sluse" for ministersagerne lettere kan harmoniseres med ministersekretærens virksomhed, således at eventuel dobbeltbehandling undgås. Tilknytningen skulle endvidere indebære muligheder for en forbedret "ministerbetjening", idet ministersekretæren i fornødent omfang bør kunne trække på lovkontorernes kapacitet.

9. Lovkontorerne varetager endelig visse såvel konkrete som generelle problemer af tværgående karakter i henseende til lovgivningen og regelfastsættelsen i øvrigt, f.eks. spørgsmål om ophavsrettigheder.

II. Sekretariatskontoret.

A. Arbejdsopgaver.

1. Sekretariatet skal fungere som departementschefens sekretariat, ligesom det skal kunne udføre funktionen som sekretariat for det chefskollegium, der skal varetage mini-

steriets administrative "politik", samt være det koordinerende organ mellem departementschefen, departementets afdelinger og direktoraterne.

2. Sekretariatet varetager ministeriets relationer til samarbejdsudvalget.
3. Sekretariatet skal varetage de løbende justeringer af ministeriets organisation og struktur samt varetage problemer i forbindelse med eventuelle ændringer i ministeriets ressort. Arbejdet med disse opgaver forudsættes udført i nært samarbejde med de berørte enheder. Man skal i denne forbindelse særlig fremhæve, at ændringer af ministeriets ressort altid forudsættes at finde sted i snævert samarbejde med planlægningsafdelingen.
4. Sekretariatet varetager kontrollen med alle rationaliseringsproblemer i ministeriet og forestår ledelsen af de fælles rationaliseringsopgaver.
5. Sager vedrørende ordensdekorationer ekspederes gennem sekretariatet.
6. Sekretariatet udarbejder budget for ministeriets egne løn- og driftsbevillinger, fører kontrol med forbruget af disse bevillinger og foretager anvisning af sekretariatskontiene, jfr. side 39 om varetagelsen af ministeriets budgetarbejde.
7. Sekretariatet disponerer over visse rådighedsbevillinger - f.eks. tidsskriftbevillinger, tipsbevillinger-og sekretariatet fører kontrol med direktoraternes fordeling af tipsrådighedsbeløb.
8. Alle spørgsmål vedrørende ministeriets udvalgsvirksomhed forelægges sekretariatet i det omfang, de ikke varetages af planlægningsafdelingen, jfr. side 30 , således bør f.eks. alle økonomiske problemer i forbindelse med udvalgene varetages af sekretariatet, ligesom indsats af ministeriets øvrige ressourcer på udvalgsområdet må henhøre under sekretariatet.

9. Sekretariatet varetager af praktiske grunde hele ministeriets interne personaleforvaltning, hvilket indebærer, at de sekretariatsforretninger, der hidtil er blevet udført i ministeriets øvrige enheder, bør indskrænkes til et absolut minimum.

Sekretariatet varetager således alle generelle personalesager og sager af personalepolitisk karakter samt som hovedregel alle spørgsmål vedrørende enkeltpersoners tjenesteforhold. Endvidere varetages gennem ministeriets forvalter en række mere rutineprægede personalesager.

10. Sekretariatet varetager ministeriets lokaledministration, idet arbejdsopgaverne i forbindelse hermed ligeledes i hovedsagen udføres af forvalteren.
11. Sekretariatet forestår gennem forvalteren administrationen af ministeriets kontorhold, herunder indkøb og fordeling af inventar, maskiner etc.
12. Herudover forestår sekretariatet en række servicefunktioner, f.eks. betjentstuen (herunder poståbning og postforsendelse), telefontjenesten, arkivet og kantinen,,
13. Sekretariatet varetager ministeriets informationstjeneste, bortset fra spørgsmål af international karakter og bortset fra tilfælde, hvor informationen mest hensigtsmæssigt varetages af andre enheder. En række - i øvrigt mere eller mindre "selvstændige" - serviceorganer er i denne anledning knyttet til sekretariatet, f.eks. ministeriets kopi-central, cirkulærecentralen, biblioteket, distributionscentralen og ministeriets tidsskrift; der henvises i denne forbindelse til side 22 •
14. Sekretariatet skal behandle de mere eller mindre løse forslag, der ikke vedrører andre enheder, men som kan kræve en betydelig arbejdsindsats for at klargøre, hvorvidt de bør tages op til en nærmere behandling. I bekræftende fald er det sekretariatets opgave at "sluse" dem ind på deres blivende plads i ministeriet, d.v.s. at placere dem i organisationen og træffe de fornødne praktiske foranstaltninger i denne anledning, f.eks. med hensyn til personale, lokaler,

bevillinger etc., ligesom sekretariatet skal kunne medvirke ved formulering af retningslinier for de nye arbejdsopgavers behandling.

15. Sekretariatet varetager spørgsmål, der vedrører flere af ministeriets enheder, og som ikke naturligt henhører under en af departementets særlige "sagkyndige" enheder.

- 16o Sekretariatet varetager de departementale funktioner overfor visse særlige opgaver, der i hovedsagen udføres andre steder i organisationen, og som efter deres art ikke kan henføres til andre enheder i departementet. I denne forbindelse kan f.eks. peges på sager vedrørende EF-oplysning, narkotikaproblemer samt sager angående legater og stiftelser. Udvalget skal i denne forbindelse pege på det ønskelige i, at sådanne sagers tilknytning til sekretariatet bliver midlertidig, og at de i videst muligt omfang henføres til varetagelse i andre af ministeriets enheder.

B. Sekretariatets kompetence.

Udvalget finder, at sekretariatets varetagelse af en række tværgående opgaver inden for ministeriets interne virksomhed - herunder bl.a. fordeling af ministeriets "egne" ressourcer mellem afdelinger og direktorater - kan begrunde, at chefen for sekretariatet bør have en mere selvstændig stilling end ministeriets øvrige kontorchefer således at forstå, at sekretariatschefen på disse områder, der udgør en væsentlig del af sekretariatskontorets ressort, bør have direkte referat til departementschefen. Dette gælder f.eks. i sager om justering af ministeriets organisation, i sager om rationalisering samt i personalesager, lokalesager m.v. Udvalget finder, at det vil forekomme naturligt, hvis det som vejledende for sekretariatschefens direkte referatbeføjelser bl.a. fastslås, at sekretariatschefen er umiddelbart underlagt departementschefen, for så vidt sekretariatet behandler spørgsmål, der falder ind under de arbejdsopgaver, som er henlagt til samarbejdsudvalget, jfr. økonomi- og budgetministeriets cirkulære af 16. februar 1972.

III Det internationale kontor. Arbejdsopgaver.

Kontorets sagsområde er internationalt kulturelt samarbejde i videre forstand, nordisk kulturelt samarbejde, information og dokumentation samt andre serviceopgaver af blandet karakter på det kulturelle område.

Det grundlæggende synspunkt for kontorets virksomhed er, at det skal være koordinerende og registrerende samt sagsbehandlende i det omfang, sagsbehandlingen ikke allerede henhører under andre enheder i ministeriet (f.eks. forskningssamarbejdet og samarbejdet om uddannelsesbyggeri) eller mest hensigtsmæssigt kan henføres til sådanne enheder, eller direkte er henlagt til særlige organer (Unesco Nationalkommissionen og Sekretariatet for nordisk kulturelt samarbejde).

I alle tilfælde er det for varetagelsen af de internationale relationer, herunder ministeriets deltagelse i internationale organisationer og arrangementer, nødvendigt, at der ét sted i ministeriet haves et samlet overblik over igangværende eller påtænkte aktiviteter på området, uden at det behøver at være forbundet med egentlig sagsbehandling, jfr. ovenfor. Dette sted er det internationale kontor, og for overblikkets skyld er det nødvendigt, at den gensidige kommunikation mellem det internationale kontor og øvrige enheder eller organer har den fornødne formalisering og varetages konsekvent.

A. Det internationale samarbejde i videre forstand er dels multilateralt, dels bilateralt.,

1. Det multilaterale samarbejde har særlig sammenhæng med følgende internationale organer:

1°. Europarådet, hvor kontoret forbereder de europæiske ministermøder og forbereder og i fornødent omfang deltager i møder i rådets hovedkomité (Committee for Cultural Cooperation). I møder i rådets tre faglige komiteer (Committee for Higher Education and Research, Committee for General and Technical Education og Out-of-School Committee) varetages repræsentationen af vedkommende sagsområder i ministeriet.

2°. O.E.C.D. (Organization for Economic Co-operation and Development). Ministeriets repræsentation i organisationens komitemøder varetages her af udsendte eksperter i eller uden for ministeriet. Kontorets opgave er overvejende af den registrerende og koordinerende karakter, som er nødvendig for i videst muligt omfang at forebygge overlapning med arbejdet i andre internationale organer og for at fremme fællesnordiske synspunkter.

3°. Det Europæiske Fællesmarked. Danmarks deltagelse i det uddannelsesmæssige og forskningsmæssige samarbejde er efter sagens natur - indtil spørgsmålet om Danmarks tilslutning til fællesmarkedet har fundet sin afgørelse - foreløbig af observerende og forberedende karakter. I det omfang, undervisningsministeriet på nuværende tidspunkt er involveret, henhører området under det internationale kontor.

4°. Unesco. Unesco Nationalkommissionen, som er oprettet i henhold til pagten af 1945 om De Forenede Nationers organisation for undervisningsmæssige, videnskabelige og kulturelle formål, skal fremme Unesco-arbejdet i Danmark, herunder rådgive den danske regering i spørgsmål om Unesco og koordinere oplysningsarbejdet om De Forenede Nationer.

Kommissionen består af 18 medlemmer, udpeget af undervisningsministeriet, som repræsentanter for Unesco's vigtigste hovedområder.

Nationalkommissionen fungerer som det danske forbindelsesled i alle spørgsmål af interesse for Unesco og virker for gennemførelsen af Unesco-resolutionerne og tilrettelæggelse af Unesco-arrangementer.

Chefen for ministeriets internationale kontor er tilforordnet nationalkommissionen og skal herigennem sikre, at kommissionens arbejde koordineres med ministeriets øvrige internationale virksomhed.

Nationalkommissionens sekretariat forbereder arbejdet i kommissionen, men har på en række felter bemyndigelse til på egen hånd at træffe beslutninger, som senere forelægges kommissionen til efterretning.

Sekretariatet samarbejder med Unesco Nationalkommis-

sionernes sekretariater i de øvrige medlemslande, specielt de nordiske lande.

Sekretariatet for Unesco Nationalkommissionen henhører under det internationale kontor, men forelægger på grund af sit selvstændige ansvar over for nationalkommissionen normalt ikke sager for det internationale kontor. Sager, der forelægges for departementet til afgørelse, skal dog passe-re det internationale kontor.

5°. Forskning. I henhold til lov nr. 206 af 31. maj 1968 om forskningsråd, jfr. nu lov nr. 199 af 24. maj 1972 om forskningsråd og planlægningsrådet for forskningen, har forskningsrådene til opgave inden for hver sit område at følge udviklingen inden for dansk og udenlandsk forskning, uddannelsen af forskere, det internationale forskningssamarbejde samt Danmarks deltagelse heri. Rådene har endvidere til opgave at virke for en samordning af den danske forskningsindsats, herunder dansk deltagelse i internationalt forskningssamarbejde. Rådgivningen af regering og folketing i forskningspolitiske anliggender af generel karakter er henlagt til Planlægningsrådet for forskningen (hidtil Forskningsens Fællesudvalg, FFU).

De administrative opgaver i forbindelse hermed og i forbindelse med det operationelle samarbejde i organisationer som CERN, ESRO, ESO, CEMB m.v. varetages af forskningssekretariatet og er således udskilt af det internationale kontor, der på disse felter alene har en koordineringsfunktion i forhold til tilgrænsende aktiviteter.

2. Det bilaterale samarbejde er kontorets største enkelt-område og koncentrerer sig især om afslutningen af kulturaftaler med de europæiske lande og aftalernes gennemførelse og anvendelse. Der er siden 1955 afsluttet 11 sådanne kulturaftaler, og yderligere 3 står foran deres afslutning.

I kulturaftalerne indgår aftaler om stipendier til studerende, forskerstipendier, udveksling af gæsteprofessorer, ekspertbesøg, udveksling af skoleelever, studerende, lærere og forskere for kortere perioder, etablering af sommerkurser,

seminarer og kollokvier, studierejser for diverse grupper, udveksling af skolebøger og videnskabelig litteratur, af sproglektorer og ungdomsledere og andre unge, og i mange tilfælde forsøg på harmonisering af eksaminer.

Med et væsentlig større antal lande overvejende i Europa, men også enkelte udviklingslande og andre lande, eksisterer der aftaler uden almen kulturaftalekarakter om tilsvarende udvekslinger i normalt, men ikke altid, mere begrænset omfang.

Arbejdet koordineres i periodiske møder med kulturministeriets tilsvarende aktiviteter med en repræsentant for dette ministerium og en repræsentant for udenrigsministeriet, og de tre ministeriers kontorchefer på området udgør de danske delegationer i de blandede kulturkommissioner.

- B. Nordisk kulturelt samarbejde. Kontorets sagsområde er for tiden præget af indkøringen af den nye nordiske kulturaftale, som trådte i kraft den 1. januar 1972 efter et par års forberedelse.

Virksomheden i de ved kulturaftalen oprettede organer, "Nordisk Ministerråd", "Embedsmandskomiteen for nordisk kulturelt samarbejde" og "Sekretariatet for nordisk kulturelt samarbejde" (det sidstnævnte med sæde i København), medfører et omfattende forberedelses- og opfølgningsarbejde, især på et af aftalens hovedområder af teknisk/økonomisk karakter, den fællesnordiske budgetlægning. De 5 deltagerlande råder for kalenderåret 1972 over tilsammen 42 mio. d.kr., en forøgelse med ca. 1/3 i forhold til det foregående kalenderår.

Den departementale behandling af de nordiske samarbejdsarrangementer - såvel de eksisterende, der er opregnet i finansloven, som de kommende, der kan forventes som resultat af aftaleorganernes virksomhed - vil fortsat blive koordineret i det internationale kontor, men med den egentlige faglige vurdering og sagsbehandling henlagt til de respektive afdelinger/direktorater, hvor et "nordisk kontaktnet" er under etablering til støtte for det internationale kontor og for ministeriets deltagere i Embedsmandskomiteens månedlige møder.

Forud for Nordisk Råds årlige sessioner - i februar måned - har der hidtil i de nordiske landes undervisningsministerier måttet udføres et omfattende og løbende rapporterings- og opfølgningsarbejde med hensyn til rådets rekommandationer til de nordiske regeringer inden for kulturaftalens område. Disse opgaver har hidtil været fordelt landene imellem - som "koordinerende land". Selv om det formelle ansvar for dette arbejde efter aftalens ikrafttræden må påhvile Sekretariatet for nordisk kulturelt samarbejde - i dettes rolle over for Nordisk Råds Kulturudvalg - må der stadig forventes et stærkt træk på de respektive nationale organer til opfyldelse af disse aftalemæssige forpligtelser over for det parlamentariske, nordiske samarbejdsorgan.

- C. Information og dokumentation. Ministeriet har et stort behov for information om forskning og uddannelsesspørgsmål i udlandet og må omvendt kunne imødekomme ønsker fra udlandet om oplysning om danske forsknings- og uddannelsesforhold.

Arbejdet består i indhentning af oplysninger og bearbejdelse af disse, således at de bliver tilgængelige for et større publikum og udsprede effektivt.

Indhentning af oplysninger og udbredelse af sådanne sker bl.a. gennem deltagelse i det førnævnte internationale arbejde - det multilaterale og det bilaterale - og ved gennemgang af talrige samlerapporter, tidsskrifter og new-letters samt ved, at kontoret selv publicerer og ajourholder stencilerede redegørelser, for tiden ca. 120 på hovedsprogene, om danske og internationale forhold af faglig art. Med hensyn til problematikken vedrørende ministeriets informationstjeneste henvises til side 22.

- D. Andre serviceopgaver af blandet karakter. Som nogle af de vigtigste opgaver skal nævnes lærerudvekslinger med udlandet, udveksling af ungdom mellem forskellige lande, sammenligning af uddannelser og eksaminer, besvarelse af fremmede forespørgsler, besøgs- og repræsentationsvirksomhed i forhold til udlandet m.m., også uden for området for de af-

sluttede kulturaftaler. Emnerne er mangeartede, og en udtømmende beskrivelse af dette område er ikke mulig.

IV. Ændringer i arbejdsområder i forhold til nuværende organisation.

- A. De væsentligste ændringer i forhold til den nuværende ordning af departementets 1. afdeling er for så vidt angår lovkontorerne følgende:

1°. Sager vedrørende de højere- og videregående uddannelser samt sager vedrørende forskningen indkorporeres fra den nuværende 3. afdeling i det omfang, de ikke henlægges til andre enheder.

2°. Alle lønsager henlægges til departementets særlige lønafdeling, jfr. side 71.

3 . Departementet afskæres som hovedregel fra behandling af principielle enkeltsager, der fremtidig med enkelte undtagelser skal afgøres endeligt af direktoraterne, jfr. side 51.

4°. Lovkontorerne skal fremtidig varetage en registreringsmæssig kontrol med alle "ministersager"» og af denne grund bliver ministersekretæren samt ministerens forkontor i organisatorisk henseende knyttet til enheden, jfr. side 54.

Ligeledes fører lovkontorerne kontrol med alle klagesager, der fremsendes af folketingets ombudsmand.

5 . Konkrete sager, der hidtil har været behandlet i departementet - herunder forskellige tilskudsspørgsmål samt konkrete sager vedrørende uddannelsesstøtte- henlægges til behandling i de pågældende direktorater og institutioner m.v. - f.eks. statens uddannelsesstøtte.

- B. For så vidt angår sekretariatskontoret bliver der tale om følgende ændringer i forhold til den nuværende ordning:

¹⁰. Chefen for sekretariatet får i visse henseender en mere selvstændig stilling, jfr. side 57.

2 . Visse tværgående lovgivningsanliggender henlægges til lovkontorerne, jfr. side 54.

3 . Udvalgsvirksomheden i form af oprettelse, nedlæggelse, prioritering og kontrol med ministeriets udvalg, kommissioner m.v. henlægges til planlægningsafdelingen, der således skal være ansvarlig for udvalgenes "saglige" virksomhed, jfr side 30 og side 55.

4 . Ministeriets interne lønanvisning bør henlægges til bogholderiet.

5°. Kontrollen med ministeriets brevveksling med 2. revisionsdepartement bør henlægges til budgetenheden.

6°. Generelle lønaftaler m.v. for grupper, der udfører særlig virksomhed for undervisningsministeriet, f.eks. fagkonsulenter, bør henlægges til løn enheden.

7 . Sekretariatet skal fremtidig fungere dels som sekretariat for departementschefen dels for ministeriets chefsmøder, jfr. side 54.

C. For så vidt angår det internationale kontor forventes der ingen væsentlige ændringer i forhold til den nuværende ordning bortset fra, at kontoret organisatorisk knyttes til administrationsafdelingen.

V. Administrationsafdelingens kompetence i forhold til ministeriets øvrige enheder.

A. Løvenheden.

1. Overfor direktoraterne - herunder byggedirektoratet, forskningssekretariatet og statens uddannelsesstøtte - følger kompetenceafgrænsningen stort set af den oven for givne beskrivelse af afdelingens arbejdsområde. I store træk vil arbejdsdelingen mellem de nævnte enheder være den samme som den, der hidtil har markeret grænserne mellem undervisningsdirektoraterne og 1. afdeling, idet der dog vil ske en væsentlig indskrænkning i direktoraternes adgang til at fore-

lægge principielle sager for departementet. De væsentligste mangler i forholdet mellem den nuværende l₀ afdeling og direktoraterne har haft deres rod i, at departementets lovkontorer hidtil har været for spinkelt bemandede; men med en passende forstærkning af bemanningen af lovenheden og med en bedre organisering af ministeriets interne koordinering og kommunikation må den beskrevne organisation forventes at kunne fungere tilfredsstillende.

2. I forhold til departementets øvrige enheder følger kompetenceafgrænsningen ligeledes stort set af beskrivelsen af enhedens arbejdsområde samt af redegørelserne for de øvrige enheders arbejdsområder.

1°. Hvad særlig angår forholdet til planlægningskontoret, om hvis virksomhedsområde og kompetence der i øvrigt henvises til side 28 bemærkes, at dette kontor, som ministeriets centrale stabsorgan i henseende til fastlæggelse af uddannelsespolitikken, skal have en væsentlig indflydelse på de beslutningsprocesser, der fører til tilvejebringelsen af generelle regler. Dette gælder i særlig grad, hvor der er tale om

formulering af målene for ministeriets fremadrettede virksomhed, f.eks. i bemærkningerne til lovforslag etc.,

prioritering mellem uddannelsesvæsenets sektorer
sammenhængen mellem de forskellige uddannelser og
uddannelsesvæsenets hovedsagelige struktur.

I sådanne tilfælde må der - uanset hvem der har taget initiativ til regeltilvejebringelsen - drages omsorg for, at planlægningskontoret så tidligt som muligt inddrages i et samarbejde med lovkontorerne. Tilsvarende gælder, hvor der er tale om tilvejebringelse af materiale til brug for tilkendegivelser om ministeriets fremtidige lovgivningsarbejde (f. eks. ved ministeriets bidrag til trontalen).

2°. I forholdet til den statistiske enhed og til budgetkontoret følger kompetenceafgrænsningen af den funktionelle beskrivelse af disse enheders virksomhedsområde, hvilket også gælder i forholdet til lønafdelingen.

B. Sekretariatet.

Kompetenceafgrænsningen til ministeriets øvrige enheder følger stort set af beskrivelsen af sekretariatets arbejdsopgaver, jfr. side 54. Man skal i denne forbindelse pege på, at sekretariatet i nogle henseender indtager en særstilling med hensyn til en række opgaver inden for ministeriets interne virksomhed, jfr. side 57.

C. Det internationale kontor.

Som serviceenhed indtager det internationale kontor en relativt selvstændig stilling, stående til rådighed for samtlige enheder i ministeriet. Som foran anført er den gensidige kommunikation derfor af stor betydning, men under en kommende ændring af departementets struktur, må kontoret organisatorisk henhøre under administrationsafdelingen.

VI. Bemanding og sektionsopdeling af afdelingen.

Afdelingens arbejdsområder falder som ovenfor angivet i tre ret klart adskilte dele: Lovkontorerne, sekretariatskontoret og det internationale kontor.

A. Lovkontorerne.

Udvalget har indgående drøftet lovkontorernes interne organisation.

Bedømt efter opgavernes nuværende omfang må der antages at være behov for 3 kontorer. Lovkontorerne i undervisningsministeriets 1. afdeling er for øjeblikket stærkt overbebyrdet, og 3. afdeling har ligeledes et stort arbejde med regelfastlæggelse. Hertil kommer, at man må forudse væsentlige lovreformer i den kommende tid.

Inden for denne ramme kan den interne organisation naturligvis tilrettelægges på mange måder.

Man har særlig samlet sig om to:

1) Man kan indrette sig således, at et kontor behandler spørgsmål om tilskud, refusioner m.v., herunder tilskud til uddannelsessøgende, og at områderne for de to øvrige kontorer deles efter uddannelsesområder. Det ene behandler

sager vedrørende den videregående uddannelse og det andet al anden uddannelse. En nærliggende variant af denne opbygning er at sondre mellem løbende sager og lovforberedelse, således at denne sidste art sager henlægges til et kontor, medens de løbende sager fordeles mellem de to andre kontorer enten således, at et kontor får tilskudssagerne og det andet kontor resten eller således, at der udelukkende deles efter undervisningsområder. Det karakteristiske for disse løsninger er den faste kompetenceafgrænsning mellem kontorerne.

2) Man kan imidlertid også vælge en anden mere u-traditionel organisation.

Man kan søge at kombinere en konsekvent funktionel opdeling med en fordeling efter undervisningsområder eller efter love ved at lade kontorcheferne have ansvaret for den funktionelle koordinering og blandt de øvrige ansatte udpege "hovedmænd" for bestemte områder.

Den nærmere fremgangsmåde kunne tilrettelægges således:

En naturlig funktionsopdeling inden for undervisningsministeriets lovgivningsarbejde vil være en sontring mellem:

1 . spørgsmål vedrørende uddannelsernes struktur og indhold m.v.

2 . spørgsmål vedrørende styrelse m.v.

3°. spørgsmål vedrørende tilskud og refusion.

Disse funktioner må fordeles mellem kontorcheferne, der hver inden for sit område skulle være ansvarlig for reglernes koordination med tilsvarende bestemmelser på hele uddannelsesområdet, ligesom kontorcheferne skulle være ansvarlige for reglernes koordination efter planlægningsmæssige retningslinier.

Blandt lovkontorernes øvrige personale udpeges "hovedmænd" - som regel en erfaren medarbejder - for et eller flere af de vigtigste lovkomplekser, f.eks. folkeskoleloven, fri-

tidsloven, universiteternes styrelseslov eller for et bestemt uddannelsesområde. Hovedmanden forestår udarbejdelsen af alle regler inden for sit område, men således at resultatet forelægges for den eller de kontorchefer, hvis funktion berøres af de foreslåede regler.

Lovkontorernes øvrige personale har - for så vidt angår lovgivningsarbejdet - ikke fast sagsfordeling, således at der til enhver tid af afdelingschefen eller en kontorchef kan tildeles medarbejderne arbejdsopgaver efter behov. De pågældende medarbejdere vil som regel udføre deres arbejde inden for et eller flere af de områder, der hører under en "hovedmand".

Nærliggende varianter af den skildrede fremgangsmåde er at lade kontorchefen - udover sin koordinerende funktion - fungere som "hovedmand" for særlig vigtige love eller for bestemte uddannelsesområder og at lade en af de koordinerende funktioner ligge hos en anden medarbejder end kontorchefen.

Den skildrede fremgangsmåde kan ikke uden videre tillempe på lovkontorernes øvrige opgaver. Rekursagers forberedelse bør således formentlig henlægges til andre medarbejdere end de ovennævnte "hovedmænd", og en af kontorcheferne bør have ansvaret for rekursagerne. Kun herved kan man friholde "hovedmændene" og de andre kontorchefer for de ofte meget belastende og tidrøvende sager, som i modsat fald skulle behandles af den "hovedmand", til hvis område klagen nærmest måtte henføres, hvilket dels vil indebære forstyrrelser af det regeltilvejebringende arbejde, dels at rekursagers behandling ofte vil blive unødigt udskudt, fordi der i behandlingsmæssig henseende må gives dem en lavere prioritet end det lovgivningsarbejde, der kan være undergivet tidsfrister, fastsat af regeringen eller af folketinget. Det bemærkes i denne forbindelse, at udvalget ikke for tiden har fundet det påkrævet at foreslå oprettelse af et kontor, der udelukkende skulle tage sig af klagesager, men udvalget skal henlede opmærksomheden på, at oprettelse af et egentligt klagekontor senere kan blive hensigtsmæssig.

Arbejdsopgaver fra ministeren, regeringen i øvrigt, folketinget m.fl. bør formentlig ligeledes betragtes som et særlig kompetenceområde, der bør have snævert samarbejde med ministersekretæren. Området - den særlige "ministerbetjening" - henlægges under en af kontorcheferne.

De principielle sager, der kan forelægges lovkontorerne, jfr. side 51, bør derimod starte hos de "hovedmænd", hvortil de efter deres saglige karakter hører.

Udvalget har haft vanskeligt ved at vælge mellem de to skitserede organisationsformer. Det sidste alternativ har den åbenbare fordel at tillade en bedre udnyttelse af personalet. Lovarbejdet er meget vekslende fra område til område og fra periode til periode, og det kan være svært at hindre, at kontorer opbygget i overensstemmelse med det første alternativ periodevis får meget forskellig arbejdsbyrde. På den anden side ligger der netop i den faste kontordeling i det første alternativ åbenbare fordele i retning af sikkerhed og fasthed i forretningsgangen, fordele der vil være så meget mere ønskelige, hvis lovarbejdet overvejende skal udføres i ad hoc-grupper med repræsentanter fra alle dele af undervisningsministeriet.

Resultatet af udvalgets drøftelser er imidlertid blevet, at der er overvejende stemning for i altfald i begyndelsen at arbejde med faste kompetencegrænser mellem kontorerne som skitserede under alternativ 1). For at hindre en alt for skæv fordeling af arbejdsbyrden foreslår man imidlertid, at ikke alle medarbejdere i lovkontorerne fordeles fast på de tre kontorer. På længere sigt er en opbygning som skitseret under alternativ 2) nok hensigtsmæssig. Man skal anbefale, at man prøver sig frem især derved, at man inden for rammerne af alternativ 1) prøver at realisere kernen i tanken om "hovedmænd" ved at lade bestemte medarbejdere udpege til at varetage vedkommende lovkontors indsats overfor en bestemt lovreform.

- B. For så vidt angår sekretariatskontoret er der næppe grund til at foretage en yderligere sektions- eller kontor-

mæssig opdeling, uagtet at visse af de omhandlede arbejdsopgaver efter forslaget indgår i den normale administrative rutine, medens de resterende opgaver undergives direkte referat til departementschefen, jfr. side 57.

- C. Med hensyn til det internationale kontor bemærkes, at der i forbindelse med regeringsskiftet i oktober 1971 er etableret en særlig rådgivningstjeneste for ministeriet i internationale uddannelsesspørgsmål. Ministeriets rådgiver har særlig varetaget spørgsmål i forbindelse med det europæiske fællesmarked, bl.a. forestået den omfattende på finansudvalgets bevillinger baserede oplysningsvirksomhed om fællesmarkedets forhold før folkeafstemningen den 2. oktober 1972. Overvejelser om rådgivningens forhold til det internationale kontors almindelige virksomhed har derfor foreløbig ikke været af mere indgående karakter. Udvalget forudsætter, at overvejelserne ikke tager sigte på opbygning af et selvstændigt omfattende sekretariat ved siden af det internationale kontor. Det må forudses, at rådgiverens opgaver ganske særlig vil stå i forbindelse med Danmarks eventuelle indtræden i fællesmarkedet. Udvalget skal i øvrigt henlede opmærksomheden på, at Danmarks eventuelle indtræden i fællesmarkedet kan tænkes at ville medføre ændringer i ministeriets virksomhed, som ikke i øjeblikket kan forudses.

3. AFSNIT

LønafdelingenI Arbejdsområde:

Udvalget foreslår, at der oprettes en særlig afdeling, hvis arbejdsområde omfatter som hovedregel alle både generelle og konkrete "lønsager" i undervisningsministeriet.

Begrebet lønsager er her taget i vid betydning omfattende såvel generelle aftaler og regler som konkrete sager vedrørende skolernes og uddannelsesinstitutionernes personale, både tjenestemænd, overenskomstansatte og andre, d.v.s. sager - generelle og konkrete - vedrørende normering, klassificering, arbejdstid, overtimebetaling, honorarer, tjenestefrihed, ferie, ansættelse, afsked, pension, ventepenge, tjenesteforseelser etc.

Inden for dette område i ministeriet - som er overordentlig betydningsfuldt både med hensyn til de økonomiske konsekvenser for statskassen og med hensyn til at få undervisningsvirksomheden til at fungere - har der vist sig mangler i form af dobbeltarbejde - og til trods herfor alligevel utilstrækkelig koordinering - og deraf følgende forsinkelser i arbejdets udførelse.

Det er for at søge disse mangler overvundet, at udvalget foreslår oprettet en særlig lønafdeling, hvor som hovedregel alle ministeriets lønsager samles.

Når også de konkrete sager foreslås samlet i lønafdelingen, skyldes det, at det på dette særdeles komplicerede område - der bliver stadig mere kompliceret på grund af de mange hyppige ændringer gennem nye aftaler og nye detailregier - næppe er muligt at udarbejde regler, som skal kunne virke tilfredsstillende, uden nær føling med den løbende praksis og de konkrete problemer. Hertil kommer, at mange tilsyneladende konkrete sager på dette felt i virkeligheden har generel karakter på grund af afgørelsernes vidtrækkende konsekvenser - både økonomiske og retlige.

En sådan samlet placering af undervisningsministeriets lønsager vil endvidere harmonere med regeringsbeslutningen om at centralisere visse forhandlinger om løn og arbejdstid i økonomi- og budgetministeriet. I denne forbindelse bemærkes, at udvalget har søgt orientering hos lønningsdepartementet, hvorved det er blevet bekræftet, at den sidstnævnte ordning antagelig ikke vil medføre nogen synderlig arbejdslettelse for undervisningsministeriet, som formentlig kommer til både at medvirke i forhandlinger og at udarbejde udkast og andet materiale. Men en samlet lønafdeling i undervisningsministeriet skulle have forbedrede muligheder for et effektivt samarbejde med økonomi- og budgetministeriet.

Udvalgets forslag om oprettelse af en lønafdeling i undervisningsministeriet er således udarbejdet ud fra den forudsætning, at der ikke sker en yderligere koncentration af lønsager i lønnings- og pensionsdepartementet, eventuelt i den form, at en del af lønningsdepartementet placeres i undervisningsministeriet.

Det foreslås endvidere, at lønafdelingen placeres på departementsplan som en afdeling i departementet. Udvalget er klar over, at en sådan placering i departementet af en afdeling, der behandler også konkrete sager, strider mod de herskende principper for administrativ opbygning. Det ville stemme bedre hermed at placere lønafdelingen på direktoratsplan, men i så fald i et særligt direktorat, da området ikke naturligt ville kunne placeres i et enkelt undervisningsdirektorat. Imidlertid forekommer der inden for lønområdet erfaringsmæssigt et relativt stort antal klagesager fra såvel enkeltpersoner som organisationerne. En placering af lønafdelingen på direktoratsplan ville derfor gøre det nødvendigt at opbygge et ikke helt lille apparat på departementsplanet til behandling af klager over lønafdelingens afgørelser, og desuden til at fungere som ministerens sekretariat. Med andre ord ville man både få et nyt direktorat og stadig have en departemental enhed.

Gennemførelsen af forslaget om en departemental lønafdeling forudsætter, at der foretages en nøjere gennem-

gang af de enkelte sagsområder i de enheder, som hidtil har haft de konkrete lønsager (direktoraterne samt 3. afdelings 1. kontor) med henblik på den nærmere afgrænsning af de sager, der flyttes til lønafdelingen. Grænsedragningen vil formentlig i nogle tilfælde blive vanskelig. F.eks. bliver inden for folkeskoleområdet en skoleplansag normalt ikke opfattet som en "lønsag", men med hensyn til skoleplansager vedrørende oprettelse af stillinger, der ved bestemmelse på skoleplanen får tillagt en vis klassificering og et vist nedsat undervisningstimetal, må det formentlig på grund af sådanne sagers lønmæssige konsekvenser tages under overvejelse at placere dem i lønafdelingen med pligt til høring af direktoratet. Omvendt bør sager ikke flyttes til lønafdelingen, bare fordi de pr. definition er lønsager, hvis den nævnte gennemgang viser, at det vil være mere hensigtsmæssigt at placere en vis type sager i et direktorat. Dette gælder formentlig ansættelsessagerne. I disse sager spiller direktoraternes personkendskab og pædagogiske sagkundskab den væsentligste rolle, og ansættelsessagerne omfattes endvidere ikke af de betragtninger angående lønsagernes komplicerede og regelskabende beskaffenhed, som motiverer forslaget om oprettelse af en særlig lønafdeling. Muligvis vil det dog være hensigtsmæssigt at opdele ekspeditionen af ansættelsessagerne f.eks. således, at realitetsafgørelsen af, hvem blandt ansøgerne der skal udnævnes eller overfor ministeren indstilles udnævnt, lægges i vedkommende direktorat, medens lønafdelingen foretager den rent tekniske ekspedition af ansættelsen, herunder evt. indplacering og anciennitetsfastsættelse.

Det må understreges, at fordelene ved en samlet lønafdeling vil udvandes, jo flere afgørelser der bliver henlagt til direktoraterne. Ved gennemgangen af de enkelte sagsgrupper bør man derfor i tvivlstilfælde henlægge sagerne til lønafdelingen, men således at denne i spørgsmål, der ikke udelukkende drejer sig om løn, skal høre vedkommende direktorat. Ved gennemgangen bør man tillige overveje mulighederne for yderligere decentralisering af sager

på dette felt til institutioner og stedlige myndigheder. Også i fremtiden bør lønafdelingen stedse være opmærksom på mulighederne herfor.

Sager vedrørende ministeriets eget personale holdes uden for lønafdelingen og varetages af sekretariatskontoret.

På det generelle felt vil lønafdelingen stå som den ansvarlige over for ministeren for udformningen og udførelsen af undervisningsministeriets lønpolitik.

Lønafdelingen fører undervisningsministeriets forhandlinger med organisationerne og med økonomi- og "budgetministeriet angående aftaler og regler inden for lønområdet.

Lønafdelingen varetager udarbejdelsen af aftaler samt aftaleindgåelsen i det omfang, dette påhviler undervisningsministeriet.

Forslag til eventuelle lønningslove udarbejdes af lønafdelingen som - efter at have orienteret lovkontorerne, se side 48 - står for denne del af ministeriets lovgivningsvirksomhed.

Lønafdelingen udarbejder endvidere til brug for lovkontorerne udkast til de bestemmelser af lønmæssigt indhold, der forekommer i ministeriets anden lovgivning.

Bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger o.lign. inden for lønområdet udarbejdes af lønafdelingen.

Sager fra folketetinget, herunder dettes udvalg og enkeltmedlemmer, ombudsmandssager og andre "ministersager" inden for lønområdet behandles af lønafdelingen. Angående disse sagers registrering tillige i lovkontorerne se side 53 .

II Relationer til andre enheder i ministeriet.

Under udarbejdelsen af de generelle regler og aftaler må lønafdelingen have et nært samarbejde med direktoraterne, hvis sagkyndige rådgivning vil være en helt uundværlig bistand for lønafdelingen under denne virksomhed.

Repræsentanter for direktoraterne må i vidt omfang medvirke i de forhandlinger, som lønafdelingen fører.

Lønafdelingens høring af direktoraterne i konkrete sager af "blandet" indhold er nævnt foran under afsnit I om arbejdsområdet.

Under afsnit I er også omtalt det nødvendige nære samarbejde mellem lønafdelingen og lovkontorerne angående lønningslovforslag samt lønbestemmelser i andre lovforslag, men i det hele taget - også med hensyn til bestemmelser i aftaler, bekendtgørelser og cirkulærer m.m. - må der blive et nært samarbejde mellem disse 2 i høj grad parallelt virkende enheder.

Også med de øvrige enheder bliver der tale om omfattende samarbejde, f.eks. med planlægningskontoret (uddannelsesudviklingens lønmæssige forudsætninger og konsekvenser) og med budgetkontoret (lønaftalernes og lønreglernes økonomiske gennemførelse). Særligt skal man fremhæve behovet for samarbejde med statistikenheden. Lønafdelingen vil både have brug for løbende analyser af lønsituationen og af udviklingen på arbejdsmarkedet for de forskellige lærergrupper og vil desuden også i høj grad behøve - som led i den nødvendige forberedelse af de enkelte lønforhandlinger - konkrete beregninger og undersøgelser. Dette sidstnævnte materiale skal ofte tilvejebringes med kort varsel. Der kan derfor være anledning til at overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at placere personale med statistisk uddannelse i selve lønafdelingen.

III Lønafdelingens opbygning.

1. I det foregående er det omtalt, at en af årsagerne til lønafdelingens oprettelse er, at der har været udført dobbeltarbejde, og at koordineringen til trods herfor har været utilstrækkelig. Afdelingen bør derfor opbygges således, at disse koordinationsvanskeligheder i videst muligt omfang søges reduceret, og dette betyder efter udvalgets opfattelse, at man snarere må opdele afdelingen

efter de væsentligste funktioner, der skal udøves, end efter de enkelte skoleformer eller lignende.

Udvalget skal som en nærliggende mulighed pege på en opdeling i

en forhandlingssektion, der sorterer direkte under afdelingschefens ledelse,
et personalekontor og
et lønkontor.

2. Forhandlingssektionen skal behandle ministeriets lønpolitiske situation samt føre de vigtigste af ministeriets forhandlinger. Sektionen skal koncentrere sig om de større generelle forhandlinger, der føres hvert andet år, de generelle "midtvejs-forhandlinger" samt sådanne større tekniske forhandlinger, som måtte opstå imellem de generelle forhandlinger.

Det må i denne forbindelse bemærkes, at forhandlingsindsatsen må forventes i særlig grad at blive koncentreret om tillæg og ydelser snarere end om det almindelige lønniveau. På dette specielle område kan lønafdelingen til gengæld få stor indflydelse, især for så vidt angår den tekniske udformning af reglerne, hvilket vil indebære muligheder for administrative lettelser.

Sektionen skal endvidere forestå forhandlingerne med nye undervisningsområder, der måtte blive overført til undervisningsministeriet, samt forhandlinger om lønkrav, der måtte opstå i tilknytning til gennemførelsen af nye eller ændrede studieordninger.

Det er af afgørende betydning, at der til sektionen knyttes sagsbehandlere som har tilstrækkelig erfaring til selvstændigt i fornødent omfang at kunne føre forhandlinger med organisationer, institutioner m.v., og at sektionen herudover råder over den fornødne lønstatistiske ekspertise.

I forhandlingsfaserne skal der kunne overføres fornødent personale fra de to øvrige kontorer i afdelingen. De to kontorer må herudover forsyne forhandlingssektionen med de nødvendige faktiske oplysninger, og de bør

henlede forhandlingssektionens opmærksomhed på de regler, der af administrative eller edb-tekniske grunde bør ændres. Kontorerne bør dog ikke være afskåret fra - efter aftale med forhandlingssektionen - at aftale ændringer i gældende regler eller procedurer på sådanne områder, hvor ændringerne ikke medfører konsekvenser på andre områder.

Forhandlingssektionen må stå i snæver kontakt med direktoraterne, planlægningsafdelingen samt naturligvis økonomi- og budgetministeriet.

3. Personalekontoret skal behandle ansættelsesforholdenes ikke-økonomiske sider generelt og enkeltsager inden for dette område, herunder f.eks. pensions- og ventepengesager og disciplinærsager.

4. Lønkontoret skal beskæftige sig med administrationen af de fastsatte lønninger, tillæg og ydelser m.v., herunder arbejdstidsspørgsmål. Den skal endvidere tage initiativ til og behandle rationaliseringsforanstaltninger inden for dette område.

Det er især på dette område, at den omtalte mangel på koordinering har vist sig, og der vil derfor i kontorets første lange periode være et stort arbejde forbundet med at få justeret og harmoniseret reglerne og procedurerne.

Undervisningsministeriets edb-lærerløngruppe placeres under dette kontor.

5. Oprettelsen af en lønafdeling vil betyde en radikal ændring af undervisningsministeriets behandling af personale- og lønsager. Dette må medføre, at især de mindre institutioner under direktoraterne, der tidligere naturligt har henvendt sig til sagsbehandlerne i de enkelte direktorater, kan få vanskeligt ved at finde frem til de rigtige sagsbehandlere i lønafdelingen.

Det foreslås derfor, at der for hver enkelt skoleområde udpeges en (eller flere) "kontaktmænd" i personale- og lønkontorerne. Det er muligt, at denne ordning kan falde sammen med den i flere afsnit omtalte ~~hø~~-vedmandsordning, (f.eks. side 68 og 90).

K A P I T E L I I I

1. AFSNIT

Undervisningsdirektoraterne.

(Direktoratet for de videregående uddannelser og de øvrige undervisningsdirektorater.)

1. Udvalgets forslag til en ændret opbygning af undervisningsministeriets departement forudsætter en omlægning af departementets nuværende 3. afdeling. Når man vil samle planlægning og budgetarbejde, lønsagerne og lovsager m.v. for hele ministeriets område, må hovedprincippet fra reformen i 1963 gennemføres også for de højere uddannelsers vedkommende. Det er derfor en følge af udvalgets forslag med hensyn til indretningen af undervisningsministeriets departement, at den direkte administration af en række højere læreanstalter udskilles fra departementet og samles i et direktorat. Det drejer sig om universiteterne, Danmarks tekniske Højskole, Danmarks Ingeniørakademi, Danmarks farmaceutiske højskole, Danmarks Lærershøjskole, Tandlægehøjskolerne, Danmarks højskole for Legemsøvelser, specialkursus i husholdning ved Århus Universitet, Den kgl. Veterinær- og landbohøjskole samt Danmarks pædagogiske Institut og Rigshospitalet.

Allerede af den grund kan der være anledning til at overveje kompetencegrænserne mellem de 4 nuværende undervisningsdirektorater og det kommende direktorat for den videregående uddannelse. Overvejelser vedrørende kompetencegrænserne mellem direktoraterne bliver så meget mere nødvendige, når man tager i betragtning, at der er nærliggende muligheder for at andre uddannelser overføres til undervisningsministeriet fra andre ministerier. Også disse uddannelser skal placeres under et undervisningsdirektorat.
2. Udvalget har søgt at danne sig et overblik over hvil-

ke kriterier, der kan tænkes lagt til grund for kompetencedragningen mellem undervisningsdirektoraterne.

a) Man kan lægge vægt på uddannelsens niveau.

Dette er et nærliggende sondringsgrundlag. Der er åbenbare forskelle mellem både elever og lærere efter uddannelsernes niveau, og antallet af lærere og elever varierer ligeledes oftest med niveauet. Andre forskelle, der har forbindelse med niveauet, angår den pædagogiske tilrettelæggelse, omfanget af forskning knyttet til undervisningen o.s.v. Bygger man på dette kriterium, er en sontring mellem grunduddannelse, mellemuddannelse, højere uddannelse og høj uddannelse nærliggende.

b) Man kan dele efter elevernes alder, altså efter årgang.

Der er i virkeligheden tale om en praktisk tillempning af niveaukriteriet. Resultatet vil blive en sontring mellem grundskole, for tiden indtil det 9. eller 10. skoleår, de 16-19-årige og alle ældre uddannelsessøgende.

c) Man kan dele efter lærergrupper.

Lærerne er det mest varige og i mange henseender dominerende element i uddannelsessystemet. De falder efter uddannelse og baggrund i ^{noget, nogenlunde} skærpt afgrænsede grupper. Det kan derfor være nærliggende at lade denne gruppdeling være bestemmende - eller medbestemmende - for kompetencegrænserne.

d) Man kan dele efter uddannelsesvaner.

Rent faktisk findes der over længere perioder bestemte vaner i uddannelsessystemet. Bestemte grupper af elever er tilbøjelige til at vandre bestemte veje. Man kunne lægge denne kendsgerning til grund, og holde de uddannelser, som har en tendens til at være valgmuligheder for bestemte grupper af elever, sammen. Under det hidtidige uddannelsessystem har det særligt veeret således, at der var vaner for dem, der forlod grundskolen tidlig, og for dem der forlod det generelle skolesystem sent. Bygger man på denne sontring, kan man få en sontring mellem grundskolen,

uddannelser beregnet for dem, der forlader grundskolen tidligt, og uddannelser beregnet for dem der forlader det generelle skolesystem sent. Denne sontring vil have åbenbare fordele, så længe vanerne er uændret, og så længe man ønsker, at vanerne skal forblive uændret.

e) Man kan dele efter sigtet med uddannelsen.

Traditionelt har der været forskel på uddannelser, hvis hovedopgave var at forberede til en anden uddannelse, og uddannelser, der tog sigte på, at dimittenterne herefter gik ud i erhvervslivet. Et mere specielt udslag af dette sontringsgrundlag er, at uddannelsen af lærere holdes sammen med den uddannelse, som lærerne undervises i at forestå.

f) Man kan sondre mellem undervisning, som har karakter af fuldtidsbeskæftigelse for eleverne, og fritidsundervisning.

g) Man kan dele efter institutioner.

Dette sontringsgrundlag er praktisk betydningsfuldt. For den daglige administration spiller det en betydelig rolle, hvem der på det lokale plan administrerer de anstalter, hvori undervisningen foregår. Lægger man dette kriterium til grund, skal der sondres mellem offentlige og private skoler, statslige og kommunale institutioner, efter universiteter og universitetscentre, læreanstalter m. v.

h) Man kan dele efter lovtekst.

En betydelig del af den daglige administration består i anvendelse af lovtekster. Det kan derfor være en praktisk fordel at lade alle uddannelser behandlet i samme lovtekst behandle i samme administration.

Af denne liste over mulige kriterier, som næppe er udtømmende, vil man se, at ingen af dem konsekvent er lagt til grund for den nuværende grænsedragning mellem de 4 undervisningsdirektorater. Det vil næppe heller være muligt for fremtiden at knytte sig til et enkelt kriterium.

3. Udvalget har dernæst søgt at danne sig et overblik over, hvordan den fremtidige kompetencefordeling mellem undervisningsdirektoraterne kunne tænkes fastlagt. Der kan i alt fald peges på følgende muligheder:
- 1) Man kan bevare de 4 nuværende undervisningsdirektorater uændret og oprette et nyt direktorat for de uddannelser, der for tiden hører under 3. afdeling.
 - 2) Man kan bevare de bestående 4 undervisningsdirektorater, men overføre de uddannelser fra folkeskoleledirektoratet og erhvervsuddannelsesdirektoratet, der bygger på en 12-årig forudgående uddannelse, og som fremtræder som alternativer til de nuværende højere uddannelser, til det ny direktorat for de videregående uddannelser.
 - 3) Man kan gå videre og tillige sammenlægge det nuværende direktorat for gymnasierne og HF og erhvervsdirektoratet.
 - 4) Man kan gå videre endnu og ændre kompetencegrænserne så langt, at der bliver to direktorater, et for *grunduddannelsen* og et for de videregående uddannelser dog eventuelt således, at der opretholdes et yderligere direktorat for den undervisning, som har karakter af et supplement eller et alternativ til de sædvanlige uddannelser, og som nu findes i direktoratet for ungdomsundervisningen.
4. Selvom der på grundlag af disse mere principielle overvejelser i og for sig kunne udarbejdes alternative principskitser for direktoratsopbygningen, har der dog i udvalget været enighed om, at konkrete forslag herom burde afvente en nærmere gennemgang af de nuværende direktoraters organisation og arbejdsopgaver. Hertil kommer den usikkerhed, der knytter sig til spørgsmålet om overførsel og indplacering af uddannelser fra andre ministerier. Udvalget har derfor besluttet på dette stadium alene at

stille forslag om de ændringer, der må betragtes som en naturlig følge af den ændrede opbygning af departementet, der er omtalt i kapitel II, og som efter udvalgets opfattelse vil være hensigtsmæssig, uanset hvilket af de ovenfor omtalte hovedsynspunkter, der lægges til grund for direktoratsopbygningen.

Dette kan efter udvalgets opfattelse gøres uden uheldige følger for opbygningen af de nedenfor foreslåede uddannelsesråd. Der er enighed om, at der under alle omstændigheder skal være ét sektoruddannelsesråd for gymnasiedirektoratet og erhvervsdirektoratet. Hertil kommer, at selv om man måtte ende med at foretrække en vidtgående sammenslutning af de nuværende undervisningsdirektorater, er det langt fra givet, at en konsekvens heraf vil blive et sektoruddannelsesråd for hele grunduddannelsen. Det kan meget vel være hensigtsmæssigt at have et, eventuelt to direktorater for det, som ikke er videregående uddannelse, og dog at have tre sektoruddannelsesråd knyttet til dette eller disse direktorater. Endelig skal man fremhæve, at det er lettere at ændre uddannelsesrådene end den underliggende direktoratsorganisation.

5. For så vidt angår den nærmere afgrænsning af de uddannelser, der fremover skal samles i det nyoprettede direktorat for de videregående uddannelser, skal udvalget anføre følgende:

Gruppen af elever, der har gennemgået gymnasiet og HF-uddannelsen, er vokset meget kraftigt, og deres adgangsveje til de forskellige videregående uddannelser er blevet et af de store uddannelsespolitiske problemer. Dette taler kraftigt for til det nye direktorat for de videregående uddannelser i alt fald at henlægge de uddannelser, der klart fremtræder som alternative valgmuligheder for universiteter og højere læreanstalter. I samme retning taler tanken om universitetscentre. Det vil naturligvis være muligt at administrere universitetscentre på den måde, at selve centret hører under direktoratet for de videregående uddannelser, men at de enkelte uddannelser, som indgår

i centret, hører under forskellige direktorater. Det vil dog åbenbart være en fordel, hvis alle centrets uddannelser hører under samme direktorat. I en relativt lang overgangsperiode vil det næppe være muligt helt at gennemføre dette princip. Men hensynet til universitetscentre taler i alt fald imod helt at undlade at røre ved kompetencegrænserne mellem de nuværende direktorater.

Udvalget foreslår derfor, at samtidig med oprettelsen af det nye direktorat for de videregående uddannelser overføres til dette fra direktoratet for folkeskolen og seminarierne: Lærerseminarierne, småbørnslærerindeseminarierne, husholdningsseminarierne, børnehave- og fritidshjemsseminarierne, og fra direktoratet for erhvervsuddannelserne: Teknika samt handelshøjskolerne.

Samtidig fremsætter udvalget nedenfor under 2 forslag til den interne organisation af det nye direktorat for de videregående uddannelser.

6. I konsekvens af den ovenfor omtalte fremgangsmåde må en nærmere undersøgelse af de nuværende undervisningsdirektoraters organisation og arbejdsopgaver iværksættes nogenlunde sideløbende med etableringen af den nye departementsopbygning.

2. AFSNIT

Direktoratet for de videregående uddannelser.I Indledning.

Siden administrationsudvalget af 1960 fremsatte tanken om etablering af et særligt organ mellem undervisningsministeriet og universiteterne og de højere læreanstalter har spørgsmålet om etablering af en sådan "melleminstans" været drøftet flere gange. Der kan i denne forbindelse henvises til bl.a. universitetsadministrationsudvalgets betænkninger I og II om den højere undervisnings- og forskningens administrative organisation. Dette udvalg kunne ikke gå ind for oprettelsen af et administrativt mellemorgan, bl.a. fordi man anså de væsentligste koordinerende administrative behov for dækket gennem oprettelsen af rektorkollegiet, planlægningsrådet for de højere uddannelser og forskningens fællesudvalg.

Den kraftige og fortsatte vækst inden for de højere uddannelsesinstitutioners område gav imidlertid bl.a. anledning til, at folketingsudvalget vedrørende loven om universiteternes styrelse i den af udvalget den 15. maj 1970 afgivne betænkning henstillede, at overvejelserne om etablering af en administrativ instans mellem institutionerne og undervisningsministeriets departement blev fremskyndet. Folketingsudvalget pegede især på det voksende behov for at koordinere indsatsen og prioriteringen inden for de faglige hovedområder, som vil blive repræsenteret ved flere og flere institutioner.

Disse tanker om, at planlægningen, udbygningen og driften af de eksisterende højere uddannelsesinstitutioner og de nye universitetscentre bør foregå under en central styring blev understreget i forbindelse med folketingets behandling af forslaget til lov om Københavns universitets placering og universitetscentre.

Lignende intentioner har fundet udtryk i en særudtalelse i forbindelse med planlægningsrådets indstilling til undervisningsministeriet i anledning af centerudvalgets be-

tænkning vedrørende organisation og administration af uddannelsescentre.

Til disse tanker knytter sig undervisningsministeriets ønsker om i videst muligt omfang at fritage ministeriets departement for konkret sagsbehandling.

Budgetdepartementet har i et notat af 8. februar 1972 til finansudvalget påpeget, at det bør overvejes at samle flest mulige videregående uddannelser under undervisningsministerens ressort, samt at en overflytning af uddannelser må indebære administrative reformer af undervisningsministeriet.

For at imødekomme de behov, som den hastige udvikling medfører, samt for at gøre undervisningsministeriets administration bedre egnet til at modtage uddannelser fra andre ressortområder stiller udvalget forslag om, at der etableres et direktoratet for de højere og videregående uddannelser.

II Direktoratets sagsområder.

Direktoratet vil principielt skulle dække de uddannelser, som bygger på 12 års forudgående almen eller faglig/almen undervisning. Det drejer sig i første række om universiteterne, de højere læreanstalter, teknika, statens erhvervspædagogiske læreruddannelse, statens pædagogiske studiesamling, folkeskoleseminarierne og husholdningsseminarier samt eventuelt børnehave- og fritidspædagogseminarierne, som sorterer under undervisningsministeriet. Direktoratet skal endvidere kunne dække videregående uddannelser, som måtte blive overført til undervisningsministeriet fra andre ministerier. Her vil sandsynligvis hurtigt blive tale om de sociale højskoler, der overføres fra socialministeriet. Følgende uddannelser er endvidere nævnt i budgetdepartementets notat af 8. februar 1972 til finansudvalget: Terapeutuddannelserne (indenrigsministeriet), arkitektskolerne, musikkonservatorierne og biblioteksskolen (kulturministeriet), Journalisthøjskolen (statsministeriet) og forvaltningshøjskolen (økonomi- og budgetministeriet),,

Endvidere må de forskningsbiblioteker, som allerede

sorterer under undervisningsministeriet, henlægges under direktoratet.

De under undervisningsministeriet hørende forskningsbiblioteker, herunder universitetscenterbiblioteket i Roskilde og det kommende universitetscenterbibliotek i Ålborg bør efter udvalgets opfattelse placeres under direktoratet. Når en universitetscenterorganisation er etableret i Odense, bør endvidere Odense universitetsbibliotek overføres til direktoratet fra kulturministeriets ressort,

Rigsbibliotekarembetet og Forskningsbibliotekernes fællesråd bør bistå direktoratet som koordinerende og rådgivende organer i biblioteksspørgsmål ("fagligt udvalg", jfr. side 90).

Endelig må Rigshospitalet og de regionale edb-centre overføres fra 3. afdeling til direktoratet. I denne forbindelse bemærkes, at udvalget finder, at man kan rejse det spørgsmål, om administrationen af Rigshospitalet fortsat bør være henlagt under undervisningsministeriet. Udbygningen af de regionale sygehuse og de store kommunale sygehuses voksende betydning i den kliniske studenterundervisning i Københavnsområdet gør det berettiget at spørge, om Rigshospitalets, tilknytning til Københavns universitet fortsat kan begrunde, at dette hospital administreres løsrevet fra det øvrige sygehusvæsen. Da spørgsmålet om en eventuel ændring af Rigshospitalets ressortforhold imidlertid bør behandles i et andet forum, skal udvalget ikke stille forslag om en ændring af Rigshospitalets status.

Under indtryk af, at folketinget i sommeren 1972 har vedtaget loven om forskningsråd og planlægningsrådet for forskningen, i hvilken forbindelse folketingets forskningsudvalg har givet udtryk for, at der bør være en meget tæt forbindelse mellem folketingsudvalget og planlægningsrådet for forskningen, finder udvalget ikke for tiden anledning til at tage stilling til spørgsmålet om en ændret placering i forhold til departementet af forskningens planlægningsråd, forskningsrådene, Danmarks tekniske videnskabelige Forskningsråd, Statens teknisk-videnskabelige Forskningsfond og Forskningscentret i Hørsholm, jfr. kapitel IV, 2. afsnit.

Seminariernes øvelsesskoler og de særlige fagkursus for folkeskolelærere bør muligvis forblive under folkeskole-direktoratet.

III Direktoratets opbygning.

A. Opbygning på langt sigt.

1. Funktionel opbygning. (Vertikal opbygning, jfr. figur 1 side 92).

1°. Direktoratet kan efter udvalgets opfattelse opdeles i tre funktionelle hovedområder:

- a) Enheden for organisatoriske og administrative forhold.
- b) Uddannelsesenheden.
- c) Budget-, planlægnings- og regnskabsenheden.

2°. Organisations- og administrationsenheden.

I denne enhed behandles sager, som udspringer af universitetsstyrelsesloven og lignende love. Der udarbejdes i forbindelse med departementets lovkontorer udfyldende bestemmelser om institutionernes organisatoriske og administrative forhold. Herunder hører forberedelse af de ændringer af gældende love og bestemmelser, som er nødvendige for dannelsen af universitetscentre og bestående institutioners inkorporering i disse.

Endvidere foretager enheden fortolkning af styrelsesbestemmelser og behandler klager over institutionernes forvaltning af disse bestemmelser.

Udvalget skal pege på det ønskelige i, at samarbejdet med departementets enheder - særlig lovkontorerne - tilrettelægges med henblik på at gøre administrationen så smidig som overhovedet mulig; specielt bør dobbeltarbejde undgås, jfr. side 47.

Man skal endvidere pege på, at der bør tillægges direktoratet en sådan kompetence, at bestemmelser, der tilvejebringes ved et samarbejde mellem institutioner og direktoratet, også i formen kan udstedes af direktoratet. Herved kan en formel departemental behandling af sådanne sagskategorier undgås.

Udvalget skal henstille, at denne enhed også får til opgave at analysere direktoratets og institutionernes organisation med henblik på et arbejde med organisationsudvikling således, at administrationen af de højere og videregående uddannelser løbende kan tilpasses skiftende behov.

3°. Uddannelsesenheden.

Denne enhed skal beskæftige sig med fastsættelse af adgangskravene til de forskellige uddannelser under direktoratet. Såfremt adgangen til bestemte uddannelser er reguleret, fastsættes bestemmelser om de kriterier, hvorefter adgangen skal reguleres. Der fastsættes ligeledes regler for, hvorledes studerende skal fordeles mellem flere uddannelsessteder, der meddeler samme undervisning, således at en ligelig udnyttelse af kapaciteten kan opnås.

Gennem eksamensbestemmelser og læseplaner fastlægges rammerne for uddannelsen ved institutionerne, idet der herved skal tilstræbes sammenhæng og overgangsmuligheder mellem uddannelserne horisontalt og vertikalt.

I forbindelse hermed fastsættes regler om karaktergivning og censur.

Under denne enhed sorterer endvidere efter- og videreuddannelse, bl.a. licentiat- og doktorgradsbestemmelser.

Enheden varetager ansættelses-, afskedigelses- og andre personalesager i det omfang, disse sager ikke skal behandles i departementets lønafdeling. Dette indebærer stort set, at afgørelserne af hvilken person, der skal indstilles til f.eks. ansættelse, skal træffes af enheden, medens alle tekniske problemer i denne forbindelse skal varetages af departementets lønafdeling, når ministeren har truffet sin afgørelse. Fastsættelse af regler om ansættelse i stillinger, hvor ansøgerne underkastes en særlig kvalifikationsbedømmelse, f.eks. professorater henhører under uddannelsesenheden.

Udvalget skal henstille, at der i forbindelse med den detaillerede sagsfordeling mellem direktoratet og departementets lønafdeling træffes nærmere aftaler om de to organs kompetence i løn- og personalesager - særlig med henblik på at undgå dobbeltbehandling.

Dispensationssager og klager over afgørelser truffet af institutionerne behandles af enheden.

Uddannelsesenheden skal endelig varetage sekretariatsforretningerne for de faglige udvalg, jfr. side 90.

4°. Budget-, planlægnings- og regnskabenheden.

I denne enhed behandles institutionernes forslag til finanslov og budgetoverslag. Af hensyn til styringsmulighederne bør forslag fra institutioner, der meddeler mere end én uddannelse, være delt op i et fællesbudget og et budget for hver uddannelse.

I samarbejde med departementets planlægnings- og budgetafdeling må økonomienheden fastsætte standards og normer, som kan anvendes både ved budgetarbejdet og den mere langsigtede planlægning.

Endvidere må enheden under hensyn til de planlagte mål under budgetarbejdet fordele de ressourcer, som stilles til rådighed for højere og videregående uddannelser af departementet.

Enheden bør efter udvalgets opfattelse omfatte en regnskabsanalysefunktion, der skal kunne modtage og bruge de regnskabsoplysninger, der under den nuværende ordning udarbejdes af institutionerne.

2. Faglig opbygning (Horisontal opbygning, jfr. figur 1, side 92).

Med henblik på at sikre den størst mulige grad af åbenhed og samarbejde i direktoratets virksomhed foreslår udvalget, at der ud over den ovenfor under 1 nævnte funktionelle opbygning tillige etableres en tværgående koordinering inden for i hvert fald følgende faglige hovedområder:

- a) De humanistiske uddannelser.
- b) De samfundsvidenskabelige uddannelser.
- c) De naturvidenskabelige uddannelser.
- d) Ingeniøruddannelserne.
- e) De sundhedsmæssige uddannelser.
- f) De pædagogiske uddannelser.
- g) Forskningsbibliotekerne.

Dette tværgående kommunikationsarbejde bør efter udvalgets opfattelse varetages af alle direktoratets medarbejdere, men ansvaret for koordineringen bør inden for hvert hovedområde påhvile en "hovedmand", der foruden denne - og eventuelt andre - opgaver tillige skal være ansvarlig for sekretariatsfunktionen under de til hovedområderne hørende faglige udvalg..

Disse "hovedmænd", der normalt forudsættes placeret i uddannelsesenheden, bør sammen med lederen af planlægnings- og budgetenheden forestå sekretariatsarbejdet for sektoruddannelsesrådet for de højere og videregående uddannelser.

For så vidt angår seminarierne skal specielt bemærkes, at de kun råder over et meget beskedent administrativt apparat. De vil derfor have et særligt behov for, at der i direktoratet er en person, som holder sig i nær forbindelse med seminarierne og følger direktoratets behandling af seminarierne.

Denne opgave vil naturligt påhvile "hovedmændene" for de pædagogiske uddannelser.

3. Faglige udvalg, jfr. figur 1, side 92.

Direktoratet vil i sit arbejde med koordinering af et stort antal institutioners fagområders virksomhed have behov for en rådgivende ekspertise således, som det også er foreslået i planlægningsrådets centerbetænkning.

Under hensyn hertil foreslår udvalget, at der svarende til de ovenfor under 2 nævnte faglige hovedområder oprettes faglige udvalg, som dels skal have til opgave at rådgive direktoratet, dels skal rådgive sektoruddannelsesrådet særlig med henblik på en koordination på landsplan af uddannelserne inden for de respektive hovedområder.

De faglige udvalgs medlemmer bør efter udvalgets opfattelse beskikkes af ministeren f.eks. for en 3-års periode efter en procedure, der giver ministeren reel mulighed for at træffe sit valg blandt flere kandidater, der forudsættes indstillet bl.a. af institutionerne. Antallet af medlemmer i de enkelte udvalg bør formentlig ikke overstige ca. 7-9

medlemmer. Formanden foreslås beskikket af ministeren efter indstilling fra udvalget.

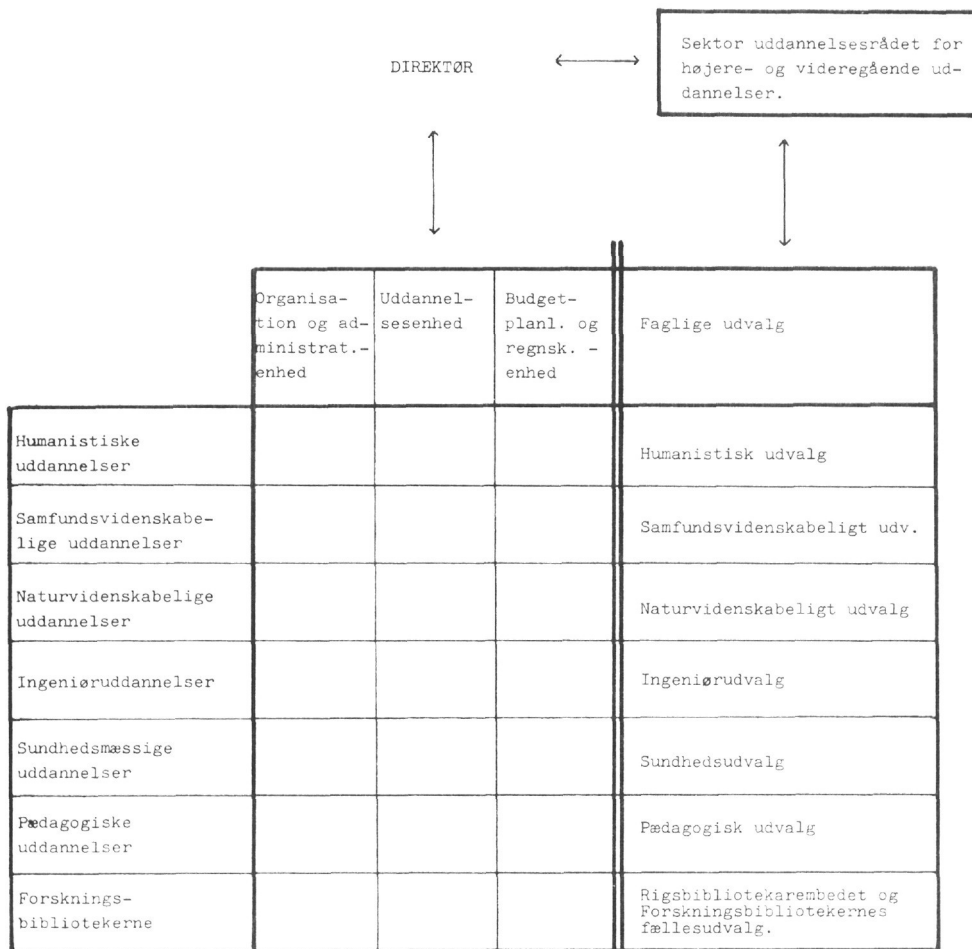
Da effektiviteten af det arbejde, som de faglige udvalg skal udføre, i høj grad må være afhængig af den tid, som medlemmerne kan afse fra deres hovedskæftigelse, foreslår udvalget, at der - for at øge de faglige udvalgs kompetence - gives udvalgsformændene fritagelse for deres hidtidige arbejdsforpligtelser efter samme retningslinier, som gælder for formændene for forskningsrådene,, og at de øvrige medlemmer opnår delvis tjenestefrihed i deres hovedstillinger.

Disse faglige udvalg må ikke virke som strengt isolerede enheder. Tværtimod vil der være behov for et nært samarbejde mellem udvalgene. Det pædagogiske udvalg vil således have behov for hyppig kontakt med det humanistiske, det naturvidenskabelige og det samfundsvidenskabelige udvalg. Udvalget for sundhedsuddannelser vil have behov for kontakt med det naturvidenskabelige udvalg. Det tekniske udvalg vil have behov for kontakt både med det naturvidenskabelige udvalg og det samfundsvidenskabelige udvalg o.s.v. Dette tværgående samarbejde forudsættes formidlet af formændene for de faglige udvalg med bistand af de ovenfor nævnte "hovedmænd".

Direktoratet skal som nævnt kunne høre disse faglige udvalg og skal yde dem sekretariatsbistand. Udvalgene skal også på eget initiativ kunne stille forslag over for direktoratet, og udvalgene skal - efter direktoratets godkendelse - være berettiget til at nedsætte særlige ekspertgrupper.

FIGUR 1.

ORGANISATIONSPLAN FOR DIREKTORATET FOR HØJERE- OG
VIDEREgåENDE UDDANNELSER.



4. Direktoratets arbejdsform.

Sager, som vedrører mere end en enhed i direktoratet, koordineres på sagsbehandlerniveau.

En sag om nye eksamensregler for ingeniøruddannelsen vil således starte hos den sagsbehandler i uddannelsesenheden, der varetager ingeniøruddannelserne. Det vil formentlig være naturligt for den pågældende at tage (uformel) kontakt med den sagsbehandler i budget-, planlægnings- og regnskabsenheden, der på sit felt varetager samme område, og måske vil der være anledning til at kontakte sagsbehandlerne i organisations- og administrationsenheden. Under behandlingen af væsentlige og principielle sager må det faglige udvalg sædvanligvis inddrages. Efter - eller i forbindelse med - den beskrevne "horisontale fase" kan der opstå situationer, der vil gøre det naturligt, at sagen bevæger sig vertikalt i systemet - d.v.s. at sagen skal koordineres med tilsvarende problemer inden for andre uddannelsesområder. Det må understreges, at en sådan "vertikal fase" vil kunne tænkes såvel inden for de funktionelle enheder som mellem de faglige udvalg. Endelig kan det tænkes, at sagen skal forelægges direktøren og/eller sektoruddannelsesrådet.

Som et andet eksempel kan nævnes en budgetsag vedrørende ingeniøruddannelserne. Denne vil indgå i budget- og planlægningsenheden, der f.eks. efter drøftelser med uddannelsesenheden og det faglige udvalg med henblik på en prioritering af den pågældende opgave inden for hovedområdet (horisontal behandling) vil behandle spørgsmålet inden for enheden (vertikal behandling) for at afveje sagen i forhold til andre uddannelsesområders ressourcebehov, hvilket vil kunne indebære, at problemet skal forelægges sektoruddannelsesrådet.

Større fællesopgaver - f.eks. etablering af et universitetscenter - bør efter udvalgets opfattelse løses efter samme principper, men eventuelt gennem nedsættelse af ad hoc-grupper.

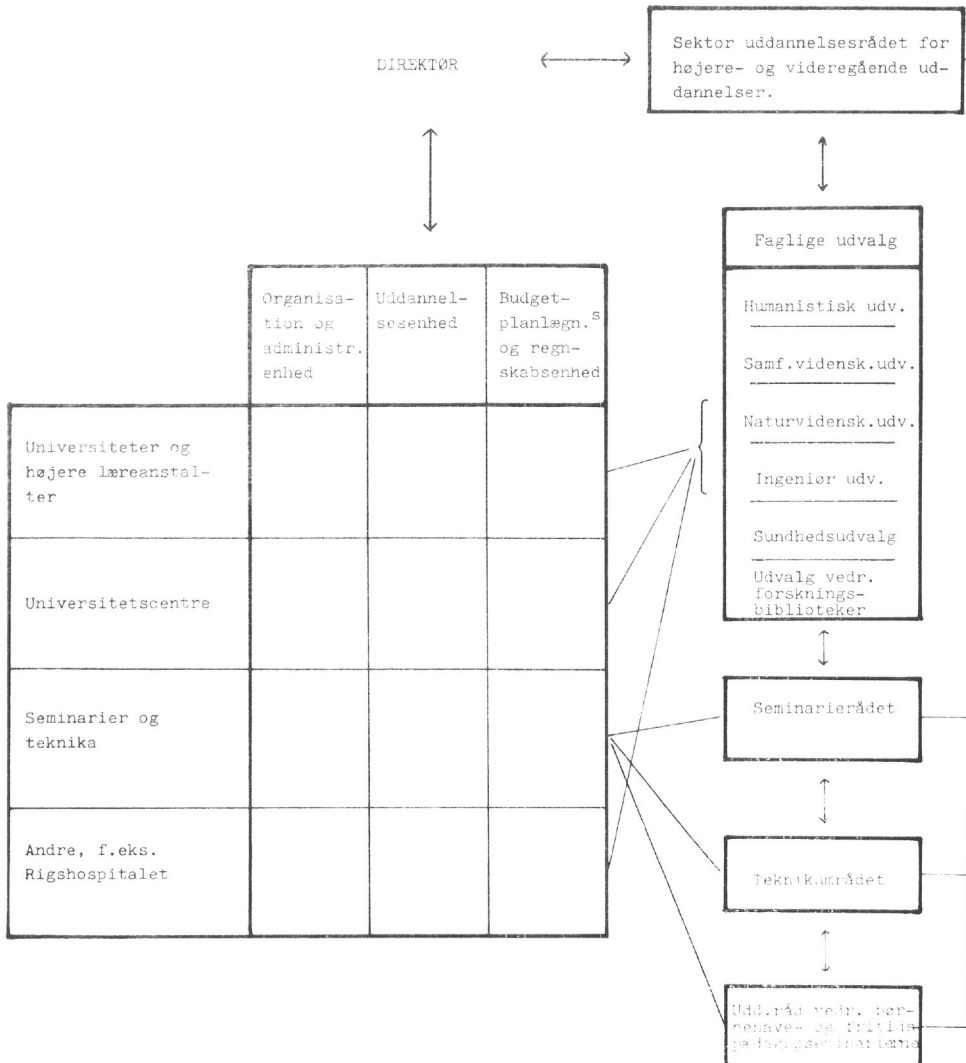
B. Direktoratets opbygning i en overgangsperiode.

Det er udvalgets opfattelse, at den oven for under

A.1 skitserede funktionelle opbygning bør etableres allerede fra direktoratets start, men da ministeriets hidtidige administration af de uddannelser og institutioner, som påregnes at ville indgå i direktoratet, jfr. side 85, ikke er organiseret efter ensartede retningslinier; foreslår udvalget, at direktoratet i en overgangsperiode opbygges efter følgende model (figur 2), således at der ved direktoratets etablering sker så lidt forstyrrelser i den løbende sagsbehandling som muligt.

FIGUR 2.

MIDLERTIDIG ORGANISATIONSPLAN FOR DIREKTORATET
FOR HØJERE- OG VIDeregående UDDANNELSER.



Såfremt direktoratet bliver oprettet den 1. april 1973 med den skitserede midlertidige struktur, må man formentlig gå ud fra, at forberedelsen af finanslovsforslaget for finansåret 1974/75, som vil finde sted i perioden ca. 1. juni til ca. 1. september 1973, nødvendigvis må ske efter retningslinier, der har rod i strukturen fra før den 1. april 1973.

I perioden fra direktoratets aflevering af finanslovsforslaget for 1974/75, d.v.s. fra ca. 1. september 1973 frem til påbegyndelsen af forberedelsen af finanslovsforslaget for 1975/76, d.v.s. ca. 1. juni 1974, må det forudsættes, at direktoratet vil være i stand til at tilrettelægge overgangen til den ovenfor under A skitserede mere langsigtede opbygning. Udvalget anser det derfor rimeligt at planlægge overgangstidspunktet til ca. den 1. juni 1974. Såfremt direktoratet ikke bliver etableret pr. 1. april 1973, må en senere overgangsdato fastsættes efter tilsvarende retningslinier.

De i figur 2 nævnte faglige udvalg forudsættes nedsat samtidig med direktoratets etablering (1. april 1973), men indenfor det område, som direktoratet skal dække, findes der i dag fire råd, der har hjemmel i lovgivningen, og som skal rådgive ministeren. Det drejer sig om følgende:

- a) Planlægningsrådet for de højere uddannelser, der har hjemmel i lov nr. 190 af 4. juni 1964 om oprettelse af et universitet i Odense.
Udvalget forudsætter, at denne lovs § 3 indeholder hjemmel for ministeren til at ophæve planlægningsrådet og til at lade rådets funktioner varetage af sektoruddannelsesrådet for fremtiden.
- b) Seminarierådet, der har hjemmel i § 4 i lov nr. 235 af 8. juni 1966 om uddannelse af lærere til folkeskolen.
- c) Teknikumrådet, der har hjemmel i lov nr. 146 af 25. april 1962 om teknika.
- d) Uddannelsesrådet vedrørende børnehave- og fritidspædagogseminarierne, der har hjemmel i lov nr. 209 af 21. maj 1969 om uddannelse af børnehave- og fritidspædagoger.

For så vidt angår de tre sidstnævnte råd, må den naturlige konsekvens af ministeriets omorganisering være, at de nedlægges.

Med hensyn til spørgsmålet om indpasning af formændene for de faglige udvalg i direktoratets organisation finder udvalget, at ansættelse af formændene ikke behøver at ske samtidig med direktoratets etablering, men kan udskydes til f.eks. 1. april 1974.

Hvad angår de faglige konsulenter, der i den nuværende organisation er tilknyttet seminarieområdet, rejser der sig en række særlige problemer, som må tages op til særskilt vurdering. I det omfang de pågældende bliver placeret i det nye direktorat, bør de under en eller anden form tilknyttes uddannelsesenheden.

IV. Sektoruddannelsesrådet for de højere og videregående uddannelser.

Som nærmere omhandlet side 121 nedsættes et uddannelsesråd, som skal rådgive direktoratet i dets planlægning og resourcefordeling samt i dets arbejde med den løbende koordinering af uddannelserne.

Direktoratet varetager rådets sekretariatsforretninger, idet medarbejdere fra alle tre enheder efter behov udarbejder oplæg til rådet og indstillinger fra dette.

For så vidt angår relationerne mellem sektoruddannelsesrådet og de ovenfor under III.A.3. nævnte faglige udvalg bemærkes, at udvalget finder det naturligt, såfremt der etableres såvel en ret som en pligt for formændene for de faglige udvalg til - med taleret - at komme til stede i uddannelsesrådet, når spørgsmål, der falder ind under de pågældende udvalgsformænds arbejdsområde, er til behandling i rådet.

V. Rektorkollegiet.

Med forslaget om oprettelse af et direktorat for videregående uddannelser og dertil knyttede faglige udvalg vil grundlaget for det ved cirkulære af 14. juli 1967 oprettede

rektorkollegium og dets faglige samarbejdsudvalg falde væk.

De samordnende funktioner, som påhviler samarbejdsudvalgene, vil i fremtiden blive varetaget af direktoratet og de faglige udvalg, og man skal derfor foreslå, at samarbejdsudvalgene ophæves, og at personalet i rektorkollegiets sekretariat overføres til det nye direktorat.

Udvalget er på den anden side af den opfattelse, at rektorerne for de højere uddannelsesinstitutioner - evt. suppleret med repræsentanter for rektorerne for de øvrige videregående uddannelsesinstitutioner under direktoratet - vil have et behov for et forum, hvor de kan mødes og drøfte fælles problemer. Et sådant forum vil imidlertid kunne betjenes sekretariatsmæssigt af en af de højere uddannelsesinstitutioners administration. Tilsvarende synspunkter vil kunne anlægges på det under Rektorkollegiet oprettede administratorudvalg, jfr. cirkulære af 14. april 1969.

K A P I T E L I V

1. AFSNIT

Byggedirektorat.I Den nuværende organisation af undervisningsministeriets byggeadministration.

Byggeadministrationen varetages dels af departementets 2. afdeling, dels af byggeadministrationen for de højere læreanstalter.

- A. 2. afdelings område er folkeskoler, gymnasier og kursus til højere forberedelseseksamen, der er statsskoler, kommunale eller private skoler. Seminarier, der er statsinstitutioner eller private institutioner. Handelsskoler, tekniske skoler, handelshøjskoler, teknika og andre til erhvervsuddannelserne hørende skoler, der er selvejende institutioner. Folkehøjskoler, friskoler, efterskoler m. fl. frie skoler, der overvejende er selvejende institutioner.

Opførelsen af de ovennævnte skoler og institutioner bekostes enten fuldt ud af staten, af staten og kommunerne i forening eller ved statslån til hel eller delvis dækning af udgifterne.

De samlede investeringer til byggearbejder under 2. afdelings område - bortset fra det kommunale folkeskolebyggeri - andrager ca. 400 mill, kr., hvoraf staten ved direkte investering eller ved statslån eller tilskud yder ca. 240 mill. kr. årligt. Folkeskolebyggeriet andrager ca. 500 mill. kr. årligt, som finansieres kommunalt.

- B. Byggeadministrationen for de højere læreanstalter har som område alle universiteter og højere læreanstalter under undervisningsministeriets område samt Rigshospitalet.

De samlede investeringer, som på dette område er fuldt statsfinansierede, andrager i disse år ca. 500 mill. kr. årlig.

- C. Til de to byggeadministrationer er foruden administrationspersonale og kontorpersonale knyttet henholdsvis 4 arkitekter (2. afdeling) og 8 arkitekter/ingeniører (byggeadministrationen for de højere læreanstalter).
- D. De væsentligste af byggeadministrationernes opgaver falder i følgende hovedgrupper:
 1. Budgetlægning.

Denne udføres af byggeadministrationerne på grundlag af indstillinger fra særlige planlægningsudvalg, undervisningsdirektorater og institutioner. Byggeadministrationerne påser, at der sker den fornødne indpasning i de samlede investeringsplaner, der derefter i departementet og dettes budgetsektion indpasses i de samlede rammer for driftsudgifter og anlægsudgifter. Denne del af byggeadministrationernes virke er navnlig i de senere år blevet meget byrdefuld, ikke mindst på grund af de meget hyppige økonomiske indgreb, der nødvendiggør omarbejdelse af investeringsplanerne.
 2. Ejendomserhvervelser.

Arbejdet med grunderhvervelser og ejendomserhvervelser er af betydeligt omfang. Dette skyldes ikke mindst planlægningen af gymnasier og af de nye store uddannelsescentre. I tilknytning til grunderhvervelserne kommer arbejde med byplanlægning, udarbejdelse af bebyggelsesplaner, sikring af trafikforhold m.v.
 3. Administration af enkelte byggerier.

Samtlige opgaver i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af de enkelte byggerier er i henhold til loven af 19. maj 1971 om statens byggevirkksomhed nu henlagt til byggeadministrationerne, som således har det fulde ansvar for byggeriernes afvikling, medens tidligere

også boligministeriet havde indseende hermed. Arbejdet med disse sager falder principielt i følgende faser:

1°. Behovsopgørelser og udarbejdelse af byggeprogrammer, hvilket sker i samarbejde med undervisningsdirektorerne, de enkelte institutioner og de kommende brugere.

2°. Projektering og overslagsberegning, der udføres af særskilt antagne arkitekter og ingeniører, men i nøje samarbejde med og under kontrol af byggeadministrationerne.

3°. Udfærdigelse af bevillingsansøgninger.

4 . Godkendelse af udbudsbetingelser og -former, bedømmelse af licitationsresultater, sikkerhedsstillelser, oprettelse af entreprisekontrakter m.v.

5 . Løbende kontrol med byggeriets gennemførelse i henseende til kvalitet, pris og tid.

6 . Afsluttende regnskabsopgørelse.

Bygningsvedligeholdelse falder normalt uden for byggeadministrationens virksomhed, se side 108.

For de største af de igangvarende byggerier er der under ledelse af byggeadministrationen for de højere læreanstalter etableret særlige byggeudvalg, der varetager en del af de administrative opgaver. Dette er tilfældet ved Danmarks tekniske Højskole (564 mill. kr.), Odense universitetscenter (385 mill. kr.), Panum-instituttet (525 mill. kr.) og Landbohøjskolen (135 mill. kr.). I 2. afdeling er byggeudvalg for hver enkelt byggeopgave afløst af et gymnasiernes og et seminariernes byggeudvalg.

4. Statslånssagerne for de private selvejende institutioner behandles på grundlag af en teknisk/økonomisk/pædagogisk bedømmelse af de enkelte projekter. Lånetilsagn gives på grundlag af godkendt totalprojekt og bindende tilbud (licitation). Der føres under byggeriet og ved den endelige regnskabsaflæggelse kontrol med overholdelse af bevillingsforudsætningerne samt med, at byggerierne gennemføres inden for de godkendte rammer.

5. Folkeskolebyggeriets lokaliseringsplanlægning varetages ved gennemgang og godkendelse af de amtskommunale udbygningsplaner for skolevæsenet. Udviklingsarbejde samt teknisk og økonomisk rådgivning ydes gennem afdelingen, der i øvrigt udarbejder normer og standarder for skolebyggeriet. Denne virksomhed planlægges udbygget yderligere, jfr. betækning af februar 1972 fra Folkeskolens Byggedvalg.
6. Inden for de angivne grundlæggende rammer er byggeadministrationernes opgaver i øvrigt af meget forskellig karakter, sammenhørende som de er med skolernes og institutionernes formål og deres karakter af statslige, kommunale eller private. Den foran givne beskrivelse af byggeadministrationernes arbejde er derfor summarisk og giver kun et ufuldstændigt billede af deres daglige virke. Beskrivelsen har i første række taget sigte på at give baggrund for en vurdering af en hensigtsmæssig placering af byggeadministrationen i den fremtidige struktur af undervisningsministeriet.

II Fremtidig organisation.

- A.1. I bemærkningerne til forslaget til ovennævnte lov om statens byggevirksomhed er det udtalt, at under styrelser, som har en omfattende og kontinuerlig byggevirksomhed, bør særlige byggeadministrationer forestå tilrettelæggelsen og gennemførelsen af de enkelte byggeforetagender. I overensstemmelse hermed og med den forudgående betækning fra administrationsrådet om statens byggeadministration (november 1969) er undervisningsministeriets byggeadministrationer opretholdt. (I henhold til finansudvalgsaktstykke nr. 25/1970-71 er der under socialstyrelsen oprettet én byggeadministration for hele det sociale område.)
2. Over for dette synspunkt har det været gjort gældende, at hensynet til brugerne af skolerne og institutionerne og til sammenhængen med disses driftsudgifter burde fø-

re til, at byggeopgaverne i de indledende faser (behovskonstatering og programmering, budgetlægning og prioritering) henhørte under de respektive direktorater, og alene den tekniske gennemførelse af byggeopgaverne blev henlagt til en særlig byggeadministration.

3. Det er udvalgets opfattelse af forholdene,
 - at en sontring mellem de nævnte indledende faser og byggeopgavernes tekniske gennemførelse ikke er hensigtsmæssig, idet tekniske og økonomiske analyser og vurderinger af foreliggende forudsætninger og valgmuligheder ofte er helt afgørende forudsætninger for realistiske og hensigtsmæssige beslutninger i de indledende faser,
 - at denne virksomhed må være baseret på en bredt anlagt viden om funktionskrav og heraf følgende økonomiske virkninger, for at begrundede sammenligninger kan foretages af den nødvendige og rimelige indsats for de forskellige skole- og institutionsformer,
 - at dette brede vidensgrundlag bedst kan opnås i en central instans,
 - at de til enhver tid gældende restriktioner nødvendiggør en samlet styring af investeringsplanlægning og ressourcefordeling, og
 - at den videre udnyttelse af tekniske og økonomiske fordele ved rationel tilrettelæggelse af byggerierne og ved udnyttelse af moderne byggemetoder kun kan fremmes ved en centraliseret beslutningsproces.

Udvalgets opfattelse, der er i overensstemmelse med baggrunden for oprettelsen af de nuværende byggeadministrationer, er således, at undervisningsministeriets byggeopgaver fortsat må have en central administration, fremfor at dele af den fordeles ud på en flerhed af andre af ministeriets enheder.

Men det må stærkt understreges, at en selvfølgelig forudsætning herfor er, at der - som det også nu er tilfældet - er et snævert samarbejde med de enheder i ministeriet, der repræsenterer de forskellige uddannelsesfor-

mer og brugerhensyn, og som skal planlægge og administrere de driftsudgifter, som investeringerne vil udløse.

- B. Det har været et åbent spørgsmål, om undervisningsministeriet fortsat skulle have to byggeadministrationer, eller om de burde sammenlægges, hvad der gås ind for bl. a. af revisionsdepartementet og det af administrationsrådet nedsatte underudvalg angående statens byggeadministration (ovennævnte betænkning af november 1969).

Medens virksomheden under byggeadministrationen for de højere læreanstalter, der udelukkende omfatter statsbyggeri, kan karakteriseres som en bygherrefunktion, er virksomheden under 2. afdeling dels en bygherrefunktion (for statsbyggeri) dels af rådgivende og kontrollerende karakter.

Administrationen af folkeskolebyggeriet varetages ifølge lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen m.v. af 9. februar 1970 udelukkende af kommunerne og amtskommunerne, medens ministeriets opgaver efter denne lov (§ 35) er begrænset til godkendelse af amtsrådenes udbygningsplaner for skolevæsenet og retningslinierne for disse samt til fastsættelse af regler for behandlingen af byggesager. Endvidere kan ministeriet efter folkeskoleloven (§ 62 a) fastsætte regler om regulering af folkeskolebyggeriet ud fra pædagogiske, planlægningsmæssige og økonomiske hensyn.

For så vidt angår de øvrige skolebyggerier udøver 2. afdeling såvel rådgivende som godkendende og kontrollerende virksomhed, begrundet i de betydelige statsmidler, der tilflyder kommuner og private i form af tilskud og lån og disses fordeling inden for bevillingsrammerne.

Uanset disse forskelle i opgaver mellem på den ene side byggeadministrationen for de højere læreanstalter og undervisningsministeriets 2. afdeling finder udvalget ikke, at der længere kan gøres afgørende indvendinger gældende mod en sammenlægning af de to byggeadministrationer.

Siden deres oprettelse er som foran anført administrationen af folkeskolebyggeriet udelukkende blevet et kommu-

nalt anliggende, og hvis udvalgets forslag om oprettelse af et direktorat for de videregående uddannelser og overførelse hertil af seminarier, handelshøjskoler og teknika gennemføres, vil dette medføre overførelse af disse institutioners "byggeri fra 2. afdeling til byggeadministrationen for de højere læreanstalter. Det naturlige område for 2. afdeling vil herefter være byggeri for de 16-19 årige, medens alt andet uddannelsesbyggeri vil være opgaver for byggeadministrationen for de højere læreanstalter.

Opgavernes grundlæggende karakter som ovenfor beskrevet og deres samordning gennem indvundne erfaringer og fælles synspunkter taler for en sammenlægning af de to byggeadministrationer, og de samme hensyn som foran er anført til fordel for en centralisering af byggeopgavernes administration kan med vægt videreføres til fordel for én fælles byggeadministration.

Hertil kommer hensynet til en rationel anvendelse af de ressourcer, der sættes ind på opgaverne, særlig den tekniske ekspertise. Under en fælles teknisk tjeneste forøges mulighederne væsentligt for en hensigtsmæssig fordeling af personalet under hensyn til arbejdets karakter og de personlige forudsætninger.

- C. Medens 2. afdeling er en del af ministeriets departement, gælder dette ikke formelt byggeadministrationen for de højere læreanstalter. Dens samarbejde med departementet er dog af en sådan karakter, at der ikke er nogen reel forskel på de to byggeadministrationers forhold til departementet.

Når man herefter skal overveje placeringen af den samlede byggeadministration, som udvalget foreslår etableret, er det naturligvis afgørende, om dens opgaver overvejende er af departemental eller overvejende af direktoratskarakter.

Fælles for de to nuværende byggeadministrationer er, at de begge deltager i planlægningsvirksomhed og i forbedelse af politiske beslutninger. I disse henseender er

de imidlertid ikke væsensforskellige fra undervisningsdirektoraterne - der forudsættes opretholdt - og frembyder på den anden side afgørende lighed med undervisningsdirektoraterne derved, at opgaverne helt overvejende er af udførende karakter og hovedparten af personalet beskæftiget hermed.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at den foreslåede fælles byggeadministration bør organiseres som et direktorat på linie med andre direktorater i undervisningsministeriet. Når 2. afdeling ved ministeriets nyordning i 1963 blev en del af departementet, hang det sammen med, at det eneste alternativ hertil dengang var byggeopgavernes spredning på de nye undervisningsdirektorater med deraf følgende fortsat uensartet behandling af ensartede anliggender og u hensigtsmæssig anvendelse af teknisk ekspertise. 2. afdelings virksomhed har bekræftet berettigelsen af denne koncentration, men udviklingen siden da bør føre til den yderligere koncentration, som ligger i en for hele byggeområdet fælles administration med status som bygningsdirektorat.

- D. Byggedirektoratets opgaver og opbygning.
- 1. Teknisk tjeneste.

Som anført ovenfor er der et behov for at samle den tekniske ekspertise, som findes i undervisningsministeriets to byggeadministrationer. Dette vil kunne ske ved etablering af en teknisk tjeneste i direktoratet med de opgaver, der er beskrevet foran side 101, med de forskelle som er betinget af skolernes og institutionernes formål og karakter af statslige, kommunale eller private.

Hertil kommer forsknings- og udviklingsarbejde i forbindelse med uddannelsesbyggeri, herunder medvirken ved udarbejdelse af standarder og normer, vejledende byggeprogrammer, areal- og prisanalyser m.m. I denne virksomhed må teknisk tjeneste arbejde nært sammen med det påtænkte institut for skolebyggeri.

2. Økonomisk-administrativ afdeling.

Afdelingen vil have til opgave i samarbejde med departementets planlægnings- og budgetafdeling og undervisningsdirektoraterne at udarbejde investeringsafsnittene i undervisningsministeriets bidrag til de årlige finanslove, til budgetoverslag og til tillægsbevillingslove. På samme måde skal afdelingen udarbejde langsigtede investeringsplaner. Om den nærmere fremgangsmåde henvises til bemærkningerne nederst på side Io9.

Afdelingen administrerer de givne investeringsbevillinger, herunder bevillinger til statslån og statstilskud, og fører kontrol med byggeopgavernes gennemførelse og bevillingsforbruget. Den foreslås opdelt i to forvaltningsenheder og en regnskabsenhed:

- 1°. Under enheden for skolebyggeri foreslås placeret
 - a) Skolebyggeriets planlægning og rationalisering og institut for skolebyggeri.
Gymnasier og højere forberedelseksamen samt visse statsejede bygninger.
 - b) De frie skoler (friskoler, ungdoms- og efterskoler, folkehøjskoler, o.s.v.) og Erhvervsskoler (handelsskoler, tekniske skoler o.s.v.).

2°. Under enheden for de videregående uddannelsers byggeri foreslås placeret byggeri vedrørende

Universiteterne,
De højere læreanstalter,
Universitetscentre,
Seminarierne,
Teknika og
Rigshospitalet.

I enhederne behandles sager om uddannelsesbyggeriets geografiske placering, om arealerhvervelser, udarbejdelse af byggeprogrammer, projektering, afholdelse af licitation, indgåelse af kontrakter, udarbejdelse af inventar- og

udstyrsprogrammer, udarbejdelse af aktstykker til finansudvalget, kontrol med bevillingsforbrug i samarbejde med regnskabsenheden samt beregning og anvisning af statstilskud og statslån til godkendte ikke statslige byggerier.

Enheden for skolebyggeri skal endvidere med bistand af den tekniske tjeneste og i samarbejde med de berørte direktorater og departementets planlægningskontor, jfr. side 102 godkende amtsrådenes udbygningsplaner for skolevæsenet, jfr. folkeskolelovens §35, og fastsætte eventuelle regler om regulering af folkeskolebyggeriet, jfr. folkeskolelovens § 62 a. Enheden varetager Danmarks deltagelse i nordisk og internationalt samarbejde om skolebyggeriets planlægning og rationalisering.

Det bør endvidere overvejes, i hvilket omfang forvaltningsenhederne i samarbejde med den tekniske tjeneste skal beskæftige sig med driften af statens bygninger.

De ca. 40 statsgymnasiers vedligeholdelsesbevilling administreres i dag af undervisningsministeriets 2. afdeling, der gennem en koncentration af vedligeholdelsesarbejdet omkring et mindre antal skoler hvert år har opnået en betydelig bedre udnyttelse af bevillingerne, end man opnåede tidligere, da hver skole administrerede sin bevilling. En udvidelse af et sådant puljeprincip til også at omfatte andre af statsinstitutionerne under undervisningsministeriet, må undersøges, når byggedirektoratet er etableret.

Tilsvarende synspunkter kan anføres til fordel for en videre udvikling af igangværende bestræbelser for at begrænse de efterhånden meget betydelige rengøringsudgifter gennem hensigtsmæssig projektering og valg af rengøringsbesparende materialer. En samordning af erfaringer og vurderinger vil være umiddelbart mere sandsynlig under en fælles byggeadministration.

3°. Regnskabsenheden skal dels føre byggeregnskaberne for statsbyggerierne, dels føre løbende kontrol med forbruget på de investeringskonti, som direktoratet administrerer, således at man kan opnå en optimal udnyttelse af den samlede investeringsramme.

Regnskabsenheden stiller endvidere regnskabsmateriale til rådighed for den tekniske afdeling, når den foretager økonomiske analyser af undervisningsbyggeri.

E. Afslutningsvis skal man kort beskrive sammenhængen i planlægnings- og bevillingsproceduren og byggedirektoratets rolle heri således:

1. Byggedirektoratet tilvejebringer i samarbejde med undervisningsdirektoraterne en løbende investeringsplanlægning, der indgår som en af de underliggende faktorer i den samlede uddannelsesplanlægning og ressourcefordeling, der foregår i undervisningsministeriets planlægnings- og budgetafdeling i forbindelse med det centrale uddannelsesråd. I investeringsplanerne bør indgå vedkommende direktorats skøn over de konsekvenser for driftsbudgettet, som planernes gennemførelse vil udløse.
2. På det således tilvejebragte grundlag indpasses planlægnings- og budgetafdelingens investeringsplaner i undervisningsministeriets samlede budget, og der afsættes rammer for den investeringsvirksomhed, som det skønnes muligt at lade komme til udførelse under hensyn også til de driftsmæssige konsekvenser.
3. Inden for de således afsatte rammer udarbejdes endelig anlægsprogrammer af byggedirektoratet i fornødent samarbejde med undervisningsdirektoraterne i overensstemmelse med de herfor anlagte samarbejdslinier.
4. Ansøgninger til finansudvalget udarbejdes af byggedirektoratet med oplysning om de skønnede udgifter til bygningernes drift og øvrige driftsudgifter som følge af byggearbejdets gennemførelse.
5. Ansøgningerne forelægges ministeren gennem planlægnings- og budgetafdelingen og departementschefen.
6. Byggearbejderne gennemføres af byggedirektoratet, der har det fulde ansvar herfor.

2. AFSNIT

Atomenergikommissionen, Forskningssekretariatet og Statens Uddannelsesstøtte.

Angående disse institutioners placering inden for den nuværende struktur henvises til bemærkningerne herom i indledningsafsnittet side 12 o.f.

De foreslåede ændringer af strukturen medfører ikke ændringer for de nævnte institutioner bortset fra, at forslaget om at give undervisningsdirektoraterne en mere selvstændig stilling end hidtil med hensyn til behandlingen af konkrete sager også omfatter Statens uddannelsesstøtte, der funktionsmæssigt nærmest er at sidestille med et direktorat. Det må derfor også gælde for Statens uddannelsesstøtte, at konkrete sager, selv om de er af principiel karakter, som hovedregel ikke bør forelægges for departementet, men afgøres af institutionen selv, jfr. bemærkningerne i afsnittet om administrationsafdelingen, navnlig side 51 til 52.

I øvrigt har udvalget ikke i denne fase haft mulighed for at komme nærmere ind på de nævnte institutioners forhold, men vil få lejlighed hertil under det videre arbejde med koordineringen og forretningsgangen inden for ministeriet.

Herved vil forskningssekretariatets stilling rejse særlige problemer. På den ene side er den nuværende organisation blevet oprettet ved lov, mens dette udvalg har arbejdet, og under handlingerne om lovforslaget er lagt stor vægt på udbygning af sekretariatet som et organ med både planlæggende og eksekutive funktioner. På den anden side vil der i alt fald på lidt længere sigt opstå problemer vedrørende koordineringen af arbejdet i forskningssekretariatet, i departementets planlægningsafdeling og i direktoratet for de videregående uddannelser.

Mulige løsninger på disse koordineringsproblemer vil blive drøftet i næste fase af udvalgets arbejde.

K A P I T E L V

Uddannelsesråd

I Baggrund.

A. Behovet for udenforståendes deltagelse; i undervisningsministeriets funktion.

Centraladministrationen har - sideløbende med sin formelle og delvis retligt fastlagte kontakt med regering og folketing, som er dens "herre", og med styrelser, institutioner og andre forvaltningsorganer, hvis adfærd den i større eller mindre grad kan eller skal styre - forbindelse med et mylder af organisationer og enkeltpersoner, som i højst forskellige egenskaber deltager i planlægningen og udøvelsen af de opgaver, som er henlagt til eller ønskes henlagt til centraladministrationen.

Undervisningsministeriet danner ingen undtagelse fra dette almindelige billede. Tværtimod. Man kan formentlig ligefrem sige, at det er en af undervisningsministeriets vigtigste opgaver at modtage, sigte og afveje de utal af påvirkninger, som - anmodet eller uanmodet - kommer fra kredse eller enkeltpersoner udenfor undervisningsministeriet, som har sagkundskab eller meninger om undervisning og forskning, eller som har interesse i, hvorledes undervisning og forskning indenfor ministeriets ressortområde tilrettelægges. Denne stadige kontakt med kredse udenfor ministeriet er ikke blot en følge af den udtalte tilbøjelighed i vores samfund til at danne organisationer og af den traditionelle åbenhed fra ministeriets side overfor den konstante debat om undervisning og forskning. Kontakten er tillige en nødvendighed for, at ministeriet kan fungere tilfredsstillende.

Selv om ministeriet i endnu højere grad end nu ansatte andre sagkyndige end dem, der traditionelt findes i centraladministrationen, ville det hverken være hensigtsmæssigt eller muligt at skaffe al den fornødne sagkundskab indenfor ministeriets egne rammer. Og i alt fald ville det være umuligt at rådgive, planlægge og tilrettelægge undervisningsadministrationen uden kendskab til meninger og holdninger i de kredse, som deltager i undervisning," eller som modtager de færdiguddannede.

Kontakten med udenforstående sagkyndige eller repræsentanter for berørte interesser kan naturligvis varetages på mangfoldige måder. En af dem, som spiller den største rolle indenfor undervisningsministeriet, er udenforståendes deltagelse i råd, kommissioner og udvalg nedsat under undervisningsministeriet.

Sådanne organer er meget talrige. Der findes for tiden ca. 50 råd, kommissioner og udvalg, som kan betegnes som permanente, og en lang række ad hoc-udvalg, hvori andre end ministeriets (og andre ministeriers) egne ansatte deltager.

Disse mange udvalg m.v. har meget forskellige funktioner. Det er imidlertid karakteristisk, at et ret stort antal af dem beskæftiger sig med planlægning. De tager stilling til, hvordan denne eller hin del af undervisningsvæsenet i pædagogisk, bygningsmæssig, styringsmæssig, økonomisk o.s.v. henseende i fremtiden bør udvikle sig.

B. Ulemper ved det store antal udvalg m.v.

Det store antal udvalg m.v., hvori udenforstående deltager, føles som en ulempe. Selve antallet af organer føles som en byrde. Det er vanskeligt for undervisningsministeriets sædvanlige administration at skaffe tilstrækkelig sekretariatsmedhjælp til så mange organer og at overkomme at behandle resultaterne af så mange organers arbejde. Den mest følelige ulempe har imidlertid været, at et så stort antal udvalg m.v. har beskæftiget sig med planlægning. Herved er overblikket og sammenhængen indenfor planlægningsvirksomheden blevet vanskeliggjort, også selv om udvalgene ofte har gensidig repræsentation. Det er en almindelig opfattelse, at de mange delvis overlappende udvalg, der beskæftiger sig med planlægningsvirksomhed, har været en af årsagerne til, at det hidtil har været vanskeligt at tilvejebringe en samlet planlægning for uddannelsesvæsenets udvikling i fremtiden.

Skiftende regeringer har derfor udtalt ønske om at få oprettet et samlet kollegialt organ, hvori udenforstående kunne deltage i rådgivningen af ministeren og departementet vedrørende den samlede planlægning af uddannelsessystemet.

Sidst har den siddende regering gentaget dette ønske i trontalen ved folketingets åbning 1.971.

II Uddannelsesrådets organisation.

Realiseringen af ønsket om at oprette et fælles uddannelsesråd til at rådgive minister og ministerium med hensyn til den samlede uddannelsessektors planlægning vil især afhænge af stillingtagen til disse to faktorer: Hvilken slags udenforstående ønsker man inddraget i rådgivningen om den samlede planlægning? Hvor stort kan et rådgivende planlægningsorgan være?

A. Arten af de udenforstående, som, ønskes medinddraget i planlægningen.

Ser man væk fra repræsentanter fra andre ministerier, falder de udenforstående, d.v.s. personer udenfor undervisningsministeriet, som man kan have brug for og faktisk anvender til at rådgive ved planlægningsarbejdet, i fire grupper. Grænserne mellem grupperne er naturligvis ikke skarpe, og det hænder i vidt omfang, at samme person hører til mere end en gruppe.

Den første gruppe er sagkyndige, altså personer, der har en viden på grundlag af uddannelse og/eller erfaring, som er nødvendig eller dog hensigtsmæssig, for at undervisningsministeriet kan opfylde sine funktioner, og som dets ansatte ikke selv sidder inde med. Sådanne sagkyndige spiller på undervisningsministeriets område en meget stor rolle, jo større jo mere specialiseret den undervisning er, som ministeriet bestyrer.

Den anden gruppe udgøres af repræsentanter for interessegrupper i undervisningssystemet eller for interessegrupper blandt aftagere af de uddannede. Her er først og fremmest tale om repræsentanter for lærere og elever samt for dem, der enten som arbejdsgivere eller som arbejdsfæller modtager de uddannede. Til denne gruppe kan imidlertid også regnes repræsentanter for de eventuelle videreuddannelser, der modtager personer, som er færdiguddannede på et bestemt niveau.

Den tredie gruppe har ikke helt så faste grænser som de

to første. Karakteristisk for undervisningsvirksomhed er, at den fysisk foregår i anstalter eller lignende indretninger, som har en større eller mindre grad af selvstyre. Karakteristisk er i alt fald på mange områder tillige, at den økonomiske prioritering indenfor uddannelsessektoren i realiteten i et vist omfang foregår som en ressourcefordeling mellem disse anstalter eller andre indretninger. Resultatet bliver, at det man med en vag fællesbetegnelse kan kalde undervisningsinstitutioner, får en mere eller mindre udpræget interesse, ikke mindst i den samlede planlægning, og at det derfor er sædvanligt at lade disse institutioner repræsentere ved deres ledere. Et særligt udpræget eksempel er de højere læreanstalter, men private skoler, kommunerne som administrerende folkeskolen og andre skoleformer hører også til denne kategori.

Endelig findes der en fjerde gruppe, som er særlig vanskelig at udsondre, men som helt givet eksisterer. Der findes intet brugbart ord til betegnelse af denne gruppe, men i det 19. århundrede var man tilbøjelig til at kalde sådanne personer for notabler. Typisk er der tale om personer med en vis betydelig personlig status, der nogenlunde alment accepteres enten som temmelig fritstående eller dog som velegnet til at have og tilkendegive en mening på det felt, hvor de er udpeget som rådgivere. I reglen vil personer, der tilhører denne gruppe, tillige være sagkyndige i et område, som er relevant for undervisningsvæsenet, men det behøver ikke at være tilfældet.

B. Størrelse.

Det er åbenbart, at hvis alle de kategorier, der er nævnt ovenfor under 1, skal have en rimelig repræsentation i et fælles uddannelsesråd for hele undervisningsministeriet, vil rådet blive meget talstærkt. Tidligere overvejelser i undervisningsministeriet har vist, at man ikke vil kunne komme under en forsamling på 70-80 personer.

En sådan forsamling har naturligvis visse fordele. Alle interesserede kan med rimelighed komme med i en sådan forsamling, og en af hovedopgaverne for et rådgivende uddannelsesråd er jo at virke som mellemlid mellem på den ene side mi-

nister og ministerium og på den anden side de mange udefra kommende impulser. Man må imidlertid ikke være blind for, at en sådan forsamling ikke er arbejdsdygtig, hvis det drejer sig om at rådgive om blot nogenlunde konkrete beslutninger. En så stor forsamling kan i det højeste være dels et forum for udveksling af generelle synspunkter, dels en valgforsamling. Vælger man derfor en så stor forsamling, må den nødvendigvis underinddeles. Det kan naturligvis ske på forskellig måde. En nærliggende udvej er at lade uddannelsesrådet vælge et forretningsudvalg og nogle underudvalg for forskellige sektorer af uddannelsesvæsenet samt nedsætte ad hoc-udvalg. Man kan imidlertid i høj grad tvivle på, om et så stort uddannelsesråd vil være i stand til at nedsætte tilstrækkelig små grupper, og i alt fald vil disse på en måde, der set fra behovet for rådgivning for en helhedsplanlægning ikke behøver at være gunstig, afspejle gruppedannelserne i den store forsamling.

En anden udvej for organiseringen af uddannelsesrådet er at lægge til grund, at en forsamling, som skal rådgive vedrørende planlægning, altså om sammenhæng i uddannelserne og fordelingen af ressourcerne i store træk, ikke kan fungere, hvis det er stort større end ca. 20 mennesker.

Lægges man dette udgangspunkt til grund, følger heraf to konsekvenser.

For det første må tanken om et uddannelsesråd så realiseres derved, at der skabes uddannelsesråd i flere niveauer. Der må skabes et centralt uddannelsesråd, der skal tage stilling til uddannelsessystemet i sin helhed, og som er knyttet til undervisningsministeriets departement, specielt planlægningsafdelingen. Til gengæld må der nedsættes en række specielle uddannelsesråd. Oprettelsen af sektorvise uddannelsesråd indebærer i sig selv fordele. Der er ikke blot brug for planlægning og ressourcefordeling på det helt overordnede plan. Der er også brug for planlægning og ressourcefordeling indenfor de sektorer, hvori uddannelsessystemet naturligt kan deles, og der er behov for, at denne planlægning kan foregå i mindre grove træk end dem, der nødvendigvis må lægges til grund i det overordnede centrale uddannelsesråd.

Går man ud fra, at der oprettes et centralt uddannelsesråd og et antal sektoruddannelsesråd, og at alle disse råd bliver så relativt talfattige, at de virkelig er arbejdsduelige, er der også skabt en vis ledetråd for, hvilke slags personer, der først og fremmest bør tages med i rådene. I det overordnede uddannelsesråd må to slags personer dominere. Dels notabler, altså personer, som ministeren udnævner som personer, fordi han har tillid til deres viden og deres evner til at bedømme uddannelsessystemet som helhed, dels repræsentanter for nogle helt grundlæggende interesser. Sagkyndige må derimod spille en helt underordnet rolle, og det vil være en fordel for udøvelsen af netop den helt overordnede planlægning, om de forskellige institutioner, hvor undervisning foregår, ikke er repræsenteret.

I sektoruddannelsesrådene vil det være rimeligt at begrænse antallet af notabler og i stedet lægge noget større vægt på institutionsrepræsentanter og sagkyndige.

På grundlag af disse hovedsynspunkter fremsættes nedenfor forslag til sammensætning, opgavefastlæggelse m.v. for et centralt uddannelsesråd og nogle sektoruddannelsesråd.

III Forslag.

A. Det centrale uddannelsesråd.

1. Sammensætning.

Medlemsantallet bør ikke overstige 20, må gerne være mindre. Formanden og ca. halvdelen af medlemmerne bør udnævnes af ministeren for hans funktionsperiode blandt personer, som ministeren udnævner, fordi han har tillid til deres viden og til deres evner til at bedømme uddannelsessystemet som en helhed. Da uddannelsesrådets opgave i høj grad vil angå den almindelige uddannelsespolitik, forekommer det rimeligt, at disse medlemmer ikke udnævnes for en bestemt periode, men for ministerens funktionsperiode.

De øvrige medlemmer bør være interesserepræsentanter og bør udnævnes på en bestemt kortere tid, f.eks. 2 eller 3 år. Der bør formentlig af hensyn til kontinuiteten ind-

føres den ordning, at ikke alle mandater udløber på én gang. De interessegrupper, som skal repræsenteres, er dels personer i uddannelsessystemet, d.v.s. lærere og elever, dels modtagere af de uddannede, enten som arbejdsgivere, både private og offentlige, eller som arbejdsfæller. Når det overordnede uddannelsesråd skal bestå af en så begrænset kreds, er det åbenbart, at ikke alle de interessegrupper, som kan komme på tale, kan blive repræsenteret. Det rimeligste vil være at fastslå, hvor mange af hver kategori der kan blive tale om og derefter lade vedkommende interesseorganisationer søge at enes om indstilling af repræsentanter.

Derimod bør der ikke i det centrale uddannelsesråd findes institutioner repræsenteret. Det vil med det begrænsede medlemstal heller ikke være muligt at tilvejebringe en rimelig bred repræsentation.

Som tilforordnede bør det centrale uddannelsesråd have formændene for sektoruddannelsesrådene samt undervisningsministeriets departementschef og chefen for planlægningsafdelingen.

Udvalget har drøftet, om også undervisningsdirektørerne burde deltage eller kunne deltage i rådets drøftelser.

Imod taler først og fremmest hensynet til at holde antallet af forhandlende i rådet så langt nede som muligt.

For taler, at undervisningsdirektørerne vil komme til at udføre en betydelig del af de beslutninger, der måtte blive truffet på grundlag af rådets udtalelser, og at rådet vil have god brug for direktørernes sagkundskab.

Da man må forudse, at sektorrådenes formænd under alle omstændigheder meget ofte vil ønske at have direktørerne med, foreslår udvalget, at undervisningsdirektørerne får ret til at deltage i forhandlingerne om spørgsmål, der angår deres embedsområde.

Ovennævnte forslag forudsætter, at der ikke vælges politikere som medlemmer af det samlede uddannelsesråd. Det er naturligvis i høj grad tvivlsomt, om det er en fordel eller ikke, at folketingets politiske partier er repræsenteret i en institution som det centrale uddannelsesråd. Forslaget bygger på den opfattelse, at minister og regering er

bedst tjent med den kombination, der består af et uddannelsesråd, der dels består af interesserepræsentanter, dels af ret fritstående personer med en betydelig personlig status og sagkundskab på den ene side og folketingets uddannelsesudvalg på den anden.

I den hidtidige diskussion om sammensætningen af uddannelsesråd har der været tanker fremme om at lade det centrale uddannelsesråd bestå af formændene for sektoruddannelsesrådene. Dette forslag har man ikke fulgt for at undgå, at formændene skulle føle sig som repræsentanter for hver sin sektor. Dette har man anset for at være en ulempe, fordi formålet med det centrale uddannelsesråd har været at søge at fremkalde et helhedssyn på uddannelsesplanlægningen.

2. Opgaver.

Uddannelsesrådet skal være rådgivende for ministeren og undervisningsministeriet. Det skal være katalysator mellem de mange interesser i samfundet og den instans, der skal planlægge og styre uddannelsessystemet. Nøgleordene for rådets indsats bliver samlet planlægning og ressourcefordeling. Rådet skal bistå regeringen og ministeriet i spørgsmål, der vedrører sammenhængen mellem de forskellige uddannelser, uddannelsesvæsenets hovedsagelige struktur og prioriteringen imellem uddannelsesvæsenets sektorer. Dets virksomhed skal være koncentreret om det fremadrettede. Det skal medvirke ved forberedelse af de politiske afgørelser ved at klarlægge foreliggende alternative handlemuligheder og disses økonomiske og administrative konsekvenser. Rådgivningen med hensyn til uddannelsernes sammenhæng bliver først og fremmest et spørgsmål om at se på de led i uddannelsestilrettelæggelsen, hvor berøringsfladerne mellem de forskellige dele af uddannelsessystemet er mest åbenbare og mest betydningsfulde. Hovedmålet bliver netop at prøve at få uddannelsessystemet til at være en enhed, hvor unødige skranker ikke findes, hvor der er store bevægelsesmuligheder, og hvor de færdiguddannede svarer til arbejdslivets behov, både når man ser dette fra produktionens side og for de enkeltes personlige udvikling. Dernæst skal uddannelsesrådet rådgive om

ressourcefordelingen. Hvilke dele af uddannelsessystemet skal under de til enhver tid foreliggende forhold udbygges særligt, og hvilke skal stagnere eller ligefrem gå tilbage? Denne del af opgaven må forudses at blive væsentlig. For selv om vi må gå ud fra, at uddannelsessektoren fortsat kan ekspandere meget kraftigt, vil der givetvis blive knaphed på ressourcer i forhold også til særdeles velbegrundede ønsker.

Det centrale uddannelsesråd er således en pendant til departementets planlægningsafdeling. Rammen om rådets virksomhed findes derfor i den mere udførlige beskrivelse af planlægningsenhedens funktion ovenfor side 24 • Men naturligvis er det kun de allervigtigste af planlægningsafdelingens opgaver, som skal op i rådet.

Rådet kan selv tage alle mulige spørgsmål op, men man går ud fra, at hovedsagen vil blive, at planlægningsafdelingen vil forelægge væsentlige tvivlsspørgsmål for rådet og skaffe rådet det materiale, som det har behov for, for at kunne tage stilling til sagerne.

3. Forholdet til undervisningsministeriet.

Det centrale uddannelsesråd skal være rådgivende for ministeren og ministeriet. Det bør derfor knyttes til ministeriet og ikke udstyres med et selvstændigt sekretariat. Departementets planlægningsafdeling bør fungere som sekretariat for rådet.

B. Sektoruddannelsesråd.

1. Opgaver.

Sektoruddannelsesrådene har indenfor hver sin sektor principielt samme opgaver som det centrale uddannelsesråd. I realiteten vil opgaverne imidlertid blive præget af det væsentlig mindre område. Man vil således kunne gå væsentlig mere i detaljer både i administrative, pædagogiske og økonomiske spørgsmål.

2. Hvor mange sektorråd?

Det vil naturligvis være en fordel at knytte sektoruddannelsesrådene til de til enhver tid eksisterende undervisningsdirektorater. Som omtalt ovenfor side 83 har udvalget imidlertid ikke i denne omgang taget stilling til, hvor mange undervisningsdirektorater, der bør findes ved siden af det foreslåede direktorat for de videregående uddannelser. Efter udvalgets opfattelse kan denne manglende stillingtagen imidlertid ikke hindre, at der allerede nu træffes beslutning om antallet af sektoruddannelsesråd. Der er almindelig enighed om, at der bør være eet sektoruddannelsesråd for de uddannelser, der er beregnet for de 16-19-årige, altså for det nuværende gymnasiedirektorat og for direktoratet for erhvervsuddannelserne. Der er ligeledes enighed om, at der i alt fald i en længere periode bør findes et sektoruddannelsesråd for grunduddannelserne og et for de alternative og supplerende uddannelser, der hører under direktoratet for ungdoms- og fritidsundervisningen.

Udvalget foreslår derfor, at der nedsættes 4 sektoruddannelsesråd.

3. Uddannelsesrådet for grundundervisningen.

Dette uddannelsesråd må indtil videre knyttes til direktoratet for folkeskolen, der bør fungere som sekretariat for rådet.

Rådet bør bestå af en formand og nogle få for ministerens funktionstid udnævnte personlige medlemmer samt repræsentanter for lærerne, forældrene, eleverne og kommunerne, eventuelt de private skoler, foruden nogle sagkyndige, f.eks. i pædagogik og psykologi.

Tilforordnede bør være vedkommende undervisningsdirektør, en repræsentant for departementets planlægningsafdeling samt repræsentanter for hvert af de øvrige sektoruddannelsesråd.

4. Uddannelsesrådet for de 16-19-årige.

Dette råd bør indtil videre knyttes til direktoratet for gymnasieskolerne og HF samt til direktoratet for erhvervsuddannelserne.

Rådet bør bestå af en formand, nogle få personligt udnævnte for ministerens funktionsperiode samt repræsentanter for lærergrupperne, eleverne, arbejdsmarkedets parter, den videregående uddannelse, skolerne samt kommunerne.

Tilforordnede bør være undervisningsdirektørerne, en repræsentant for departementets planlægningsafdeling samt repræsentanter for hvert af de øvrige sektoruddannelsesråd, en repræsentant for arbejdsministeriet samt en repræsentant fra erhvervsvejledningen.

5. Uddannelsesrådet for de videregående uddannelser.

Dette råd bør knyttes til direktoratet for de videregående uddannelser, der bør fungere som sekretariat for rådet.

Rådet bør bestå af en formand og nogle af ministeren for hans funktionsperiode udnævnte personer samt repræsentanter for lærere og elever samt nogle repræsentanter for de mangfoldige institutioner, der findes på dette område.

Tilforordnede bør være undervisningsdirektøren, en repræsentant for departementets planlægningsafdeling samt repræsentanter for de øvrige sektoruddannelsesråd samt forskningens fællesråd.

6. Uddannelsesrådet for ungdoms- og fritidsundervisningen.

Dette uddannelsesråd bør indtil videre knyttes til direktoratet for ungdoms- og fritidsundervisningen, der bør fungere som dets sekretariat.

Direktoratet har et så broget område, at man formentlig må forestille sig en noget mere talrig forsamling, end i de andre råd. Til gengæld må det kunne udføre sine forretninger i det væsentlige i sektioner, indrettet efter vedkommende slags undervisningsvirksomhed.

Rådet bør bestå af en formand og nogle personligt udpegede medlemmer samt repræsentanter for lærere, elever, oplysningsforbund, skoleformer, kommuner samt for de store interessegrupper, såsom fagbevægelsen, arbejdsgiverne, landbrugsorganisationer m.v.

Tilforordnede bør være undervisningsdirektøren, en repræsentant for departementets planlægningsafdeling samt repræsentanter for de øvrige sektoruddannelsesråd.

IV Andre eksisterende og fremtidige udvalg m.v. med udenforståendes deltagelse.

Et af formålene med oprettelsen af uddannelsesråd er at få ryddet op i det meget store og brogede antal udvalg, kommissioner m.v., som findes under undervisningsministeriet. Dette er et arbejde, som kræver megen tid og en specialviden, som udvalget ikke er i besiddelse af. Man skal derfor indskrænke sig til at påpege enkelte grundlæggende synspunkter.

Oprettelsen af uddannelsesråd vil ikke overflødiggøre de udvalg, hvor speciel sagkundskab er hovedsagen. Den udefra kommende sagkundskab vil ofte være så speciel, at det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at få den inddraget i uddannelsesrådet. Man må derfor forudsætte, at en række eksisterende udpræget sagkyndige organer må bevares, og at der også for fremtiden bliver oprettet udvalg med speciel sagkyndig virksomhed for øje.

Uddannelsesrådene vil heller ikke kunne erstatte ad hoc udvalg med en klart afgrænset eller på anden måde temmelig specialiseret opgave, endog ikke, selv om denne klart angår planlægning. Det kan være åbenbart hensigtsmæssigt, at et udvalg sættes til at løse en mere afgrænset opgave uforstyrret af den bestandige strøm af rådgivning, som må ventes at skulle passere uddannelsesrådene. Man vil imidlertid kunne holde orden på disse udvalg, hvis man følger det forslag, som i afsnittet om planlægningsafdelingen er fremsat om at indrette et koordinationsudvalg i departementet til at tage stilling til nedsættelse af udvalg og disses kommissorier, jfr. side 30 . Ligeledes vil man kunne lette sammenholdningen af resultaterne af sådan udvalgsbehandling ved at lade resultaterne passere igennem uddannelsesrådene.

Selv om hensigten med oprettelsen af uddannelsesråd naturligvis først og fremmest er at erstatte de nuværende spredte permanente planlægningsorganer, kan det ikke afvises, at der kan være gode grunde for at bevare nogle af disse eller at skabe nye. Man må f.eks. vente, at det vil være hensigtsmæssigt også efter oprettelsen af et uddannelsesråd for de 16-19-årige at bevare det lige netop nedsatte forsøgsråd for lærlingeuddannelserne. Lignende situationer kan tænkes

at eksistere eller opstå på andre områder. Der må imidlertid lægges vægt på, at sådanne organer får en klar tilknytning til uddannelsesrådene, og at væsentlige forslag fra disse organer passerer gennem uddannelsesrådene.

V Underudvalg under uddannelsesrådene.

Der opstår et særligt spørgsmål om nedsættelse af udvalg under uddannelsesrådene. Det er en selvfølge, at det enkelte råd kan nedsætte underudvalg blandt sine medlemmer til at forberede rådets drøftelse. Derimod bør ønskes om at nedsætte udvalg med udenforstående medlemmer tilknyttet til at behandle særlige spørgsmål følge den procedure, som ovenfor side 30 er foreskrevet for så vidt angår nedsættelse af udvalg. Ellers vil fordelene ved central styring af planlægningsindsatsen sættes over styr.

K A P I T E L VI

Koordination og samarbejdsformer.

Undervisningsministeriet (departementet og undervisningsdirektoraterne m.v.) er efter danske forhold meget stort. Der er for tiden ca. 460 ansatte i ministeriet, hvoraf i alt fald ca. 200 kan betegnes som sagsbehandlere. Ministeriets sagområde, uddannelse og forskning, er på en gang både sammenhængende og meget differentieret. Det er tillige karakteristisk, at de myndigheder og institutioner, der på det lokale plan fungerer inden for undervisningsministeriets ressort, og de interesseorganisationer, som ministeriet skal forhandle med, er både meget talrige og meget forskelligartede. Endvidere er det karakteristisk for undervisningsministeriet, at dets ressort i de sidste 20 år har hørt til de mest ekspanderende og udgiftskrævende inden for statsadministrationen med deraf følgende krav til planlægnings- og lovgivningsarbejde, budgetarbejde og administration.

Det er et alment accepteret mål for undervisningsministeriets virksomhed, at uddannelsessystemet skal fungere som en helhed. En af forudsætningerne for, at dette mål kan opnås, er, at der i undervisningsministeriet foregår en ustandselig koordinering på alle niveauer.

Udvalget har i det foregående fremsat en række forslag, som tager sigte på at sikre den nødvendige koordinering af planlægningen og styringen af uddannelsessystemet. De vigtigste af disse forslag er oprettelsen af planlægningsafdelingen i undervisningsministeriets departement ovenfor side 24 og oprettelsen af et centralt uddannelsesråd ovenfor side 111. Forslaget ovenfor side 30 om at oprette et udvalg til at koordinere kommissorier for ad hoc-udvalg og disses nedsættelse er et tredje eksempel.

Af mindst lige så stor betydning som disse særlige organisatoriske nydannelser er imidlertid koordineringen af ministeriets daglige virksomhed. Det er ovenfor side 24 ff. fremhævet, at planlægningsafdelingen kun kan fungere, hvis den står i løbende kontakt med især undervisningsdirektoraterne. Det er ligeledes ovenfor side 46 ff. fremhævet, at administrationsafdelingen kun kan udføre sit arbejde med ud-

formning af regler, hvis dette sker i nær kontakt med dels planlægningsafdelingen, dels undervisningsdirektoraterne. En lignende nær kontakt er nødvendig for planlægningen og gennemførelsen af uddannelsesbyggeriet, jfr. ovenfor side 99ff, og for gennemførelsen af budgetarbejdet, jfr. ovenfor side 38ff. Disse tilfælde., hvor man har understreget betydningen af koordinering og samarbejde på tværs af de organisatoriske grænser, er imidlertid ikke enkeltstående eksempler. Behovet for koordinering vil opstå med større eller mindre styrke på tværs af samtlige organisatoriske skel i ministeriet.

En væsentlig del af denne nødvendige koordinering opnås gennem selve de arbejdsformer, der anvendes i undervisningsministeriet, og som er omtalt nedenfor. Men herudover ønsker udvalget at pege på nogle fremgangsmåder, som kan styrke koordineringen inden for undervisningsministeriet:

1 . Der er tradition for, at der hver 14. dag, undertiden oftere, holdes chefmøder, hvori deltager departementschefen, afdelingscheferne, undervisningsdirektørerne samt chefen for byggeadministrationen for de højere uddannelser. Disse møder har vist sig at være værdifulde og bør bevares. Deres betydning vil under den nye organisationsform stige, ikke mindst fordi det er meningen, at undervisningsdirektoraterne i større omfang end hidtil selv skal bestyre hver sit område. Den kreds, der deltager i chefmøderne, bør formentlig være den samme som nu, nemlig departementschefen, afdelingscheferne og direktørerne. Men kredsens sammensætning kan fra tid til anden udvides, når der foreligger problemer, der gør dette hensigtsmæssigt.

2 . Det er ikke blot møder mellem de øverste chefer, der er værdifulde i koordineringsøjemed. Udvalget skal henstille, at man også inden for det enkelte direktorat eller den enkelte afdeling holder chefmøder. Også inden for mindre dele af ministeriet vil det ofte være yderst hensigtsmæssigt at holde møder med personale,, der har fælles eller beslægtede arbejdsopgaver; ligeledes ville det i øvrigt være værdifuldt at afholde møder for større grupper af ministe-

riets personale med henblik på en mere almindelig orientering om ministeriets planer og "politik".

3 . Der er i undervisningsministeriet tradition for faste "referater" hos ministeren, hvor sager forelægges for denne i en forsamling bestående af departementschefen, direktørerne, afdelingschefer samt kontorchefer og sagsbehandlere efter behov.

Denne tradition tjener utvivlsomt til at koordinere ledelsen af ministeriet og bør opretholdes.

4 . Der kan være grund til at understrege departementschefens rolle som koordinator af ministeriets virksomhed. Departementschefernes rolle har ændret sig meget betydeligt i de sidste 20 år. Endnu i årene lige efter 2. verdenskrig kunne de fleste departementschefer betegnes som dels øverste sagsbehandlere, dels ministerens rådgivere. Departementscheferne er stadig ministerens rådgivere, men det er nu umuligt - bortset fra visse sager - at være øverste sagsbehandler, og ingen departementschef bør heller stræbe efter at være det. Hans væsentligste opgave er at have overblik over, hvad der sker inden for ministeriets område, og via sin ledelse af dette i videst muligt omfang holde sammen på virksomheden, altså at koordinere dennes mange forskellige led.

5°. Udvalget ønsker i denne sammenhæng endvidere at pege på de arbejdsformer, der gennem de senere år har udviklet sig i undervisningsministeriet.

I tidligere tid bestod ministeriets arbejde overvejende i behandling af udefra indkomne enkeltsager. Den almindelige fremgangsmåde var den, at der af en juridisk sekretær blev udarbejdet et skriftlig sagsreferat med et ekspeditionsforslag, som blev forelagt for en overreferent, der enten selv afgjorde sagen eller skriftligt forelagde den videre opefter.

I løbet af 1960'erne har ministeriets arbejde i høj grad ændret karakter. Foruden at behandle de sager, der indkommer udefra i voksende mængde, tager ministeriet selv initiativer i stigende omfang. Der udarbejdes oplæg til reformer og omlægninger af uddannelsessystemet eller udkast til nye bestemmelser, normer, vejledninger, standarder etc.

Sådant arbejde kan normalt ikke udføres af en enkelt person eller et enkelt kontor. Adskillige af disse arbejdsopgaver er så sammensatte og vidt forgrenede, at de kun kan løses af ad hoc-arbejdsgrupper bestående af medarbejdere fra forskellige enheder med hver sin sagkundskab. Det skal i denne forbindelse nævnes, at den tanke - omtalt flere steder i det foregående, se f.eks. side 67 - at lade erfarne medarbejdere fungere som "hovedmænd", der varetager tværgående koordineringsopgaver inden for et vist område, allerede bliver praktiseret.

Også enkeltsagernes behandling har ændret karakter. Assistentpersonalet har i meget betydeligt omfang afløst akademisk personale i sagsbehandlingen. Hvor mange der i øvrigt deltager i denne, afhænger helt af sagernes karakter og betydning. Det er et tilbagelagt stadium, at en sag skal passere flere led, inden den afgøres. Det er meget almindeligt, at chefer på de forskellige niveauer modtager en sag direkte og uden mellemled fra den, der har begyndt sagens behandling, eller omvendt at en chef selv begynder sagsbehandlingen og lader den fortsætte hos en enkelt medarbejder. Sagsbehandlerne arbejder så selvstændigt som muligt, således at forelæggelser - skriftlige eller mundtlige - for de respektive chefer kun sker i det omfang, det er formålstjenligt; den nødvendige interne koordinering sikres i vidt omfang ved kontormøder o.l., hvor retningslinier for sagsbehandlingen m.v. drøftes og fastlægges.

Ved interne skriftlige høringer er det i stigende grad blevet almindeligt at tydeliggøre, hvilke punkter der ønskes kommenteret af den enhed, der høres. I mange tilfælde gøres dette ved medsendelse af et notat eller kopi af egne referatark, ligesom høringer ofte besvares ved at sende kopi af referatark.

Mundtlige høringer, samtaler og møder har i øvrigt i høj grad begrænset omfanget af den skriftlige sagsbehandling.

Naturligvis er der stadig adskillige sager, der har en sådan karakter, at skriftlig behandling og forelæggelse opad er den mest egnede metode. Men denne arbejdsform er nu kun én blandt mange forskellige.

Udvalget vil senere gå nærmere ind på hele spørgsmålet om den interne forretningsgang i ministeriet og ønsker på dette sted blot at fremhæve, at den planlæggende og initiativtagende part af arbejdet i ministeriet fremtidig vil komme til at spille en stadig mere dominerende rolle, og at der derfor i stigende grad vil være behov for smidige arbejdsformer.

K A P I T E L VII

Ministeriets ressortområde.I Almindelige synspunkter.

1. I de sidste 10 år har der været en klar tilbøjelighed til at samle uddannelser, som det offentlige driver, støtter eller kontrollerer, under undervisningsministeriet.

Udgangspunkter for denne udvikling var tilstanden, som den havde udviklet sig i den første fjerdedel af århundredet. Tilstanden er i detaljer skildret i administrationsudvalgets af 1960's 1. betænkning, nr. 301/1962 side 16 f.f. Hovedsagen var, at folkeskolen, realskolen, gymnasiet, universiteterne og de højere læreanstalter samt de friere skoleformer, som var vokset op til supplerende af den traditionelle folke- og eksamensskole, nemlig friskoler, højskoler, fritidsundervisning m.v. hørte under undervisningsministeriet. Uddannelser, som tog sigte på bestemt afgrænsede erhverv eller bestemte funktioner i det private erhvervsliv eller i offentlig tjeneste, lå derimod uden for undervisningsministeriets ressort. Som eksempel kan nævnes, at lærlingeuddannelsen, de tekniske uddannelser undtagen de højeste, handelsuddannelser, uddannelsen af officerer og etatsuddannelse inden for statsbaner og postvæsen i centraladministrationen var placeret sammen med den funktion, som uddannelsen tog sigte på at udøve. Den skildrede tilstand var i vidt omfang et resultat af historiske tilfældigheder, men der var tillige en vis principiel sondring mellem uddannelse under undervisningsministeriet og andre uddannelser. Princippet var, at de uddannelser, der hørte under undervisningsministeriet, var åbne for alle medlemmer i samfundet og afgav de uddannede til hele samfundet og ikke blot til ret snævre kredse. Princippet

Konsekvent

var dog langt fra gennemført. Uddannelsen af officerer hørte således under forsvarsministeriet, men uddannelsen af folkekirkens præster under undervisningsministeriet} landbrugsskolerne hørte under undervisningsministeriet, men landbohøjskolen under landbrugsministeriet.

2. På baggrund af administrationsudvalgets ovennævnte betænkning, skete der i begyndelsen af 1960'erne betydelige overførelser af uddannelsesområder til undervisningsministeriet. De vigtigste er, at lærlingeuddannelsen, uddannelsen af teknikere, handelsuddannelsen samt landbohøjskolen overførtes til undervisningsministeriet. Til gengæld blev enkelte uddannelser, der tidligere havde hørt under undervisningsministeriet, skilt ud fra dette i forbindelse med oprettelsen af ministeriet for kulturelle anliggender. De vigtigste er uddannelsen af arkitekter og bibliotekarer.
3. Den skildrede udvikling er ikke resulteret i en samling af alle uddannelser under undervisningsministeriets ressort. Der henvises til bilag 6, som indeholder en oversigt over uddannelser uden for undervisningsministeriets ressort.
4. Spørgsmålet om yderligere at fremme koncentrationen af uddannelser under undervisningsministeriet har også i de senere år været fremme, således f.eks. i forbindelse med oprettelsen af universitetscentre. Finansudvalget har tillige i februar 1972 haft et samråd med budgetministeren om en samling af alle uddannelser i undervisningsministeriet. Til brug ved samrådet har budgetdepartementet den 8. februar 1972 udarbejdet et notat, der dels indeholder en oversigt over mere betydningsfulde uddannelser uden for undervisningsministeriet dels nogle betragtninger over fordele og ulemper ved yderligere koncentration. Blandt fordelene fremhæves især muligheden for en bedre budgetmæssig prioritering samt muligheden for en jævnere og mere planmæssig udbygning af undervisningssystemet. På den anden side peges på, at undervisningsministeriet ved en udvidelse af sit ressortområde muligvis kan blive så stort, at en del af de koordineringsproblemer, der nu opstår mellem undervisningsministeriet og andre styrelser, kan tænkes at opstå inden for ministeriets grænser. Budgetministeriet tager i sit notat ikke selv endelig stilling til ressortforholdenes fastlæggelse.

Spørgsmålet om en omlægning af ressortforholdene er imidlertid først og fremmest blevet aktuelt ved de overvejelser, som foregår inden for det sociale område.

Det må forudses som en nærliggende mulighed, at socialreformkommissionen vil foreslå, at særfororgsskolerne henføres til vedkommende administrationsområde inden for det amtskommunale og kommunale regi og således indgår som en del af folkeskolen. En nærliggende følge heraf vil være et forslag om, at særfororgens skoleformer overgår til undervisningsministeriet.

Socialuddannelseskommissionen har i et notat af 21. juni 1972 til strukturudvalget udtalt, at man agter at anbefale en overflytning af samtlige de under socialministeriet og indenrigsministeriet hørende social- og sundhedsuddannelser med tilhørende uddannelsesinstitutioner, stillinger og bevillinger til undervisningsministeriets ressort så hurtigt som muligt.

Socialuddannelseskommissionens begrundelse for dette standpunkt er i korthed følgende:

Kommissionens primære opgave har været at stille forslag om den fremtidige struktur for de egentlige sociale uddannelser. De forslag som kommissionen fremsætter herom er præget af bestræbelserne for at indføre grunduddannelser og for at skabe integration i socialuddannelserne. Under arbejdet med socialuddannelsernes struktur er man imidlertid blevet opmærksom på, at en række beslægtede uddannelser må koordineres med den foreslåede udbygning af socialuddannelserne. Det gælder først og fremmest uddannelserne på sundhedsområdet. Kommissionen finder, at der allerede er og i fremtiden i endnu højere grad vil være et sådant sammenfald af arbejdsfunktioner mellem store dele af beskæftigelsesområderne inden for den sociale sektor og inden for sundhedssektoren, at en koordineret udbygning af uddannelserne inden for disse sektorer er påtrængende nødvendig.

Gennemførelse af kommissionens forslag vil medføre en meget betydelig udvidelse af den nuværende uddannelseskapacitet, og denne ekspansion kræver en koordineret planlægning under ét af begge de nævnte uddannelsesområder, og

tillige en koordinering af disse områder med anden lignende uddannelse. Allerede dette forhold begrundes efter kommissionens opfattelse uddannelsernes overførelse til undervisningsministeriet.

Hertil kommer, at socialuddannelserne er ved at gennemløbe en lignende udvikling som læringeuddannelserne. De ændres fra at være specifikt erhvervsrettede, praktikdominerede uddannelser til at indeholde bredere anvendelsesmuligheder med hovedvægt på undervisning i forskellige teoretiske fag. En ønskelig koordinering af denne parallelle udvikling sker bedst, hvis begge typer af uddannelser henhører under undervisningsministeriet.

Yderligere peger kommissionen på, at undervisningsministeriet har en ekspertise med hensyn til uddannelsesplanlægning, der savnes andetsteds.

Endelig anføres, at det forhold at uddannelserne har været planlagt og administreret i nøje tilknytning til de enkelte sociale områder, har ført til, at uddannelserne i bevillings- og personalemæssig henseende altid har indtaget en marginalposition. En kapacitetsudbygning vil bedst kunne finde sted ved en samling af uddannelserne under undervisningsministeriet, hvor udbygningen tillige kan finde sted under større hensyntagen til uddannelsespolitiske synspunkter.

Kommissionen ønsker så stor en del af de sociale og sundhedsuddannelserne overført, også korttidsuddannelserne og videreuddannelserne i sammenhæng hermed; men kommissionen understreger kraftigt, at det af hensyn til realiseringen af kommissionens forslag om strukturændringer inden for de sociale uddannelser, af koordineringen med sundhedsuddannelserne samt den nødvendige, usædvanlig hurtige kapacitetsudbygning, vil være påkrævet, at uddannelserne i hvert fald i planlægningsmæssig henseende holdes samlet såvel horisontalt som vertikalt og ikke fordeles mellem forskellige af undervisningsministeriets direktorater, selv om en sådan deling ville forekomme rimelig efter de af undervisningsministeriet anlagte kriterier.

Undervisningsministeriets repræsentant i Socialuddan-

nelseskommissionen har kunnet tilslutte sig kommissionens principielle argumentation for en øget koordination med hensyn til planlægning og styring af de omtalte uddannelser med andre uddannelser på tilsvarende niveau, men har under hensyn til de strukturevervejsler, der for tiden pågår i undervisningsministeriet, ikke fundet det muligt at tage nærmere konkret stilling til, gennem hvilke ressortmæssige og andre foranstaltninger, koordinationen "bør gennemføres.

5. En samling af alle uddannelser under undervisningsministeriet er naturligvis mulig. Når man skal afgøre, i hvilket omfang en sådan koncentration også er hensigtsmæssig, bør man søge at gøre sig klart, hvilke kriterier der kan være bestemmende for en uddannelses administrative placering.

Argumenterne for eller imod en samling af alle uddannelser under undervisningsministeriet kan efter udvalgets opfattelse kort gengives således:

For en koncentration taler:

- 1) Udgifterne til uddannelse lægger allerede nu beslag på en stor del af de offentlige budgetter, og der må i fremtiden forudses et meget stærkt pres for en yderligere ekspansion. Selv om alle synes indstillet på, at uddannelsessektoren fortsat skal ekspandere, er der imidlertid grund til at vente, at ressourcerne ikke vil strække til, til opfyldelse af alle velbegrundede ønsker. Der vil således være et klart behov for finansiel prioritering såvel vedrørende investeringer som vedrørende driftsudgifter.

En sådan prioritering er under alle omstændigheder vanskelig at foretage, men den lettes utvivlsomt, hvis så mange som muligt af uddannelserne hører under samme ministerium.

- 2) Det er en almindelig accepteret målsætning, at uddannelsessystemet for den enkelte går ind i det, skal være en helhed, hvor det er let at bevæge sig op og ned og til siderne, hvor der findes så få barrierer som muligt, så vid valgfrihed som muligt og så store muligheder for omvalg som overhovedet gør ligt. For at skabe et uddannelsessystem, der blot nogenlunde nærmer sig denne idealtilstand,

må der gøres en stor indsats for at koordinere kravene til adgang til de forskellige dele af uddannelsessystemet, de forskellige uddannelsers indhold og tilrettelæggelse samt de prøver eller andre former for bevis for fulgt uddannelse, der afslutter uddannelsesforløb. De hidtidige erfaringer tyder på, at denne overordentlig vanskelige koordineringsopgave besværliggøres yderligere, hvis uddannelserne tilhører hvert sit ressortområde.

3) Der er almindelig enighed om, at den hastige udvikling i samfunds- og erhvervsforhold stiller meget store krav til smidighed i uddannelsessystemet og villighed til stadige ændringer for at imødekomme vekslende behov. Dette gælder ikke mindst den del af uddannelsessystemet, der især er beregnet for uddannelsessøgende fra 16 år og opefter. En anden følge af den hastige udvikling er, at de traditionelle faggrænser bestandig må være under opbrydning. Denne bestandige tilpasning af uddannelsessystemet til samfundets vekslende behov sker lettest ved en samlet planlægning under ét ministerium.

4) De forskellige uddannelser indeholder en lang række ensartede problemer. Som eksempler kan nævnes, at ensartede mere almindelige fag i stigende omfang indgår i alle specialuddannelser, og at de pædagogiske problemer, som i alle fag får en stigende betydning, i vidt omfang er fælles. Udnyttelsen af fælles erfaringer og udveksling af løsninger på ensartede problemer sker lettest, hvis administrative grænser ikke lægger hindringer i vejen.

5) Der er en klar tilbøjelighed til at lade bestræbelserne, for at smidiggøre og koordinere uddannelsessystemet, følge op af ændrede fysiske rammer om uddannelsesanstalterne. Det mest karakteristiske udtryk herfor er tanken om at opbygge universitetscentre, der inden for samme bygningskompleks rummer en lang række uddannelser, der først og fremmest holdes sammen af ønsket om fagenes gensidige befrugtning samt en vid valgfrihed for dem, som er i uddannelsessystemet. I det omfang disse tanker realiseres, er der åbenbare administrative fordele ved, at alle

uddannelser inden for et sådant center eller en lignende indretning sorterer under samme ministerium.

Imod at samle alle uddannelser under undervisningsministeriet kan Især tale:

1) Offentlige myndigheder er på mange områder den største aftager af personer med en mellemlang eller lang uddannelse. Resultatet kan blive, at behovet for uddannede og indholdet af disses uddannelse i realiteten bestemmes af det offentliges planer om fremtidig udbygning og drift af bestemte former for offentlig virksomhed. Dette kan tale for, at uddannelser, der helt eller i alt væsentligt tager sigte på en ganske speciel offentlig funktion, bestyres af den myndighed, der i øvrigt bestyrer den pågældende funktion.

2) Selv hvor offentlige myndigheder ikke er aftagere af den uddannede arbejdskraft, kan der være sådan forbindelse mellem det samfundsområde, hvor arbejdskraften virker, og det ministerium, hvorunder vedkommende samfundsområde hører, at denne sammenhæng må gå forud for sammenhængen i uddannelsessystemet. Et nærliggende eksempel er uddannelsesordningerne for ufaglærte, der har en sådan tilknytning til den almindelige arbejdsmarkedspolitik, at der synes almindelig enighed om, at en eventuel sammenhæng med den øvrige del af uddannelsessystemet må komme i anden række.

3) Hvor uddannelsen i meget vidt omfang gennemføres på anstalter, der drives under en anden styrelse, kan dette forhold tale for at lade uddannelsens administration forblive under den styrelse, hvorunder uddannelsesstedet hører. Denne betragtning har formentlig særlig betydning på hospitalsområdet.

4) Hvor uddannelse sker, efter at vedkommende er blevet ansat hos en offentlig myndighed, kan uddannelsen have en sådan sammenhæng med og være sådan vævet ind i vedkommende institutions daglige arbejde, at sammenknytningen til institutionen må gå forud for sammenhængen i uddannelsessystemet.

5) En koncentration af hele det meget omfattende uddannelsessystem i undervisningsministeriet ville indebære

en alvorlig risiko for, at dette ministerium - der allerede nu har en meget betydelig størrelse, som givetvis forårsager koordineringsproblemer - blev så stort, at det helhedssyn på uddannelsessystemet, som man ville opnå ved at samle al uddannelse i undervisningsministeriet, går tabt som følge af, at dettes chefer får så stort et område, at de mister overblikket.

6. Udvalget kan herefter sammenfatte sin vurdering i følgende hovedsynspunkter:

Uanset vanskelighederne ved den nærmere grænsedragning i praksis er der en forskel på planlægning og daglig administration. Det er en selvfølge, at den planlægningsenhed, som udvalget stiller forslag om at oprette, løbende må holde sig i god kontakt med uddannelser, som ligger uden for undervisningsministeriets ressort, og må gøre sig samme bestræbelser for koordinering af og med disse uddannelser, som den enhed har pligt til at gøre for så vidt angår de uddannelser, der ligger under ministeriets ressort. Koordineringen af uddannelsessystemet som helhed sker naturligvis lettest, jo mere der henhører under undervisningsministeriet, men det skulle ikke være uoverkommeligt for planlægningsenheden at holde sig nøje underrettet om uddannelser uden for undervisningsministeriet og at tage initiativer til at få disse uddannelser og undervisningsvæsenet under undervisningsministeriet koordineret.

Det er følgelig ikke aldeles nødvendigt, at den daglige administration af alle uddannelser hører under undervisningsministeriet for at skaffe den ønskede helhed. Det er tilstrækkeligt, at undervisningsministeriets planlægningsafdeling får en sådan kvalitativ og kvantitativ bemanning, at den virkelig er i stand til at se og bedømme undervisningssystemet som helhed.

Det er derfor ikke nødvendigt - og heller ikke hensigtsmæssigt, jfr. bemærkningerne ovenfor under 5 om ministeriets størrelse - at enhver uddannelse overflyttes til undervisningsministeriet. Inden der iværksættes en sådan overflytning, bør der foretages en nøje vurdering af

hver enkelt uddannelse og af de forhold, der taler for og imod overflytning. Ved sådanne overvejelser må hovedvægten formentlig lægges på de prioriteringsmæssige og ressourcefordelingsmæssige hensyn.

Der findes områder, hvor andre betragtninger end de, der dominerer inden for uddannelsessystemet, må tillægges en hovedvægt. Det gælder først og fremmest for uddannelsen af ufaglærte. Denne uddannelse er i den grad et led i den almindelige arbejdsmarkedspolitik, at udvalget finder det lidet hensigtsmæssigt at flytte denne uddannelse væk fra arbejdsmarkedspolitikken.

Hvor det offentlige er den eneste eller dog helt overvejende væsentlige aftager af en bestemt, relativt speciel uddannelse skal der efter udvalgets opfattelse kunne påvises tungtvejende grunde for at overflytte en sådan uddannelse til undervisningsministeriet. Sådanne grunde kan imidlertid meget vel eksistere. Det er således tilfældet, hvis vedkommende uddannelse indgår eller bør indgå i den vifte af valgmuligheder, der bør stå åben for de unge i uddannelsessystemet. Hvor det drejer sig om små grupper med meget specialiseret uddannelse og da især kortvarig uddannelse, er fordelene ved en overflytning til undervisningsministeriet derimod tvivlsomme.

Hvor uddannelsens forløb er meget stærkt integreret i en virksomhed eller en anstalt, der hører under et andet ministerium må der ske en nøje prøvelse af, om fordelene ved overflytning til undervisningsministeriet, set fra et almindeligt uddannelsespolitisk synspunkt, opvejer de administrative besværligheder, der kan følge af at skulle samordne uddannelsesadministrationen og vedkommende anstaltes virksomhed.

Udvalget har særligt overvejet ressortproblematikken i relation til universitetscentrene. Såfremt en uddannelse delvis integreres i et center og delvis forbliver på institutioner under et andet ministerium, kan man tænke sig 3 muligheder:

a) Hele den pågældende uddannelse forbliver ressortmæssigt under det andet ministerium.

Denne løsning vil medføre planlægnings- og ressource-mæssige problemer for centeradministrationen.

b) Den del af uddannelsen, som indgår i centeret, flyttes til undervisningsministeriets ressort, medens det andet ministerium beholder resten.

Denne løsning vil medføre planlægnings- og ressource-mæssige problemer for de o pågældende uddannelsesområde som helhed.

c) Hele den pågældende uddannelse flyttes til undervisningsministeriets ressort. Mer bliver der for så vidt angår den del af uddannelsen, der ligger uden for centeret, vanskeligheder med at samordne uddannelsesadministrationen med administrationen i øvrigt af vedkommende institution.

Generelt finder udvalget, at ulemperne ved løsning a) og b) er mere tungtvejende end vanskelighederne ved løsning c), men også i disse tilfælde bør ressortspørgsmålet formentlig afgøres konkret.

II Placeringen i undervisningsministeriet af uddannelser, der eventuelt, måtte blive overflyttet.

Det er udvalgets opfattelse at uddannelser, der måtte blive besluttet overflyttet til undervisningsministeriet, inden for rimelige kvantitative grænser vil kunne indpasses i den foreslåede struktur.

På det departementale plan vil sager fra sådanne uddannelser indgå i de respektive enheder, f.eks. lovsager i lovenheden, lønsager i lønafdelingen o.s.v.

På direktoratsplanen vil en sådan uddannelse blive placeret i det undervisningsdirektorat, som den efter sin beskaffenhed mest naturligt vil kunne tilknyttes. Uddannelser, som efter deres beskaffenhed nærmest må karakteriseres som postgymnasiale uddannelser - f.eks. under hensyn til alderstrin, forudgående kundskaber, ligheden med uddannelser, der i forvejen betragte--: som postgymnasiale,

placering under et universitetscenter o.s.v. - må således lægges i direktoratet for de videregående uddannelser, medens uddannelser, der må karakteriseres som gymnasiale, må placeres i det hertil svarende direktorat.

Såfremt særforsorgsskolerne måtte indgå som en del af folkeskolen og i sammenhæng hermed blive overført til undervisningsministeriet, måtte de placeres under folkeskoledirektoratet.

Direktoratsplaceringen af uddannelser, som eventuelt overflyttedes, må således efter udvalgets opfattelse afhænge af en nøjere undersøgelse af den enkelte uddannelses beskaffenhed, og udvalget mener ikke at have grundlag for at kunne udtale sig på forhånd om den endelige placering af disse uddannelser i det ene eller det andet af undervisningsdirektoraterne.

Dette gælder også med hensyn til de sociale uddannelser og de sundhedsuddannelser, som socialuddannelseskommissionen ønsker overført til undervisningsministeriet. Såfremt det måtte blive besluttet, at disse eller nogle af disse uddannelser skal overflyttes til undervisningsministeriet, må der formentlig som grundlag for direktoratsplaceringen foretages en nøjere undersøgelse af den struktur og beskaffenhed, som efter behandlingen af kommissionens betænkning måtte blive fastlagt for de pågældende uddannelser. Formentlig vil navnlig direktoratet for de videregående uddannelser samt erhvervsuddannelsesdirektoratet komme i betragtning« Udvalget må fraråde, at der i undervisningsministeriet oprettes et nyt særskilt direktorat for sociale uddannelser og sundhedsuddannelser.

K A P I T E L VIII

Undervisningsministeriets fremtidige bemanning.

1. Udvalgets forslag om en ændret opbygning af undervisningsministeriet medfører en række ændringer i arbejdsopgavernes omfang og deres fordeling mellem de forskellige enheder.

En række sagsområder - bl.a. **lønområdet** - vil blive samlet i enkelt enhed. Dette vil give mulighed for en personalebesparelse både kvantitativt og kvalitativt, fordi den af sammenlægningen følgende specialisering vil muliggøre en også generelt set ønskelig overførelse af opgaver fra akademisk uddannet til ikke-akademisk uddannet personale. En naturlig følge af denne omlægning vil være, at der bør skabes bedre advancementsmuligheder for det ikke-akademiske personale.

Dernæst vil den ændrede opbygning af ministeriet medføre en forskydning mellem departementet og direktoraterne og - i konsekvens af etablering af direktoratet for de videregående uddannelser og byggedirektoratet - mellem disse indbyrdes.

Endelig vil arbejdsmængden i såvel departementet som direktoraterne formentlig blive forøget bl.a. i forbindelse med etablering af uddannelsesrådene.

2. Udvalgets forslag nødvendiggør umiddelbart oprettelsen af 2 nye stillinger i lønramme 38 og 3 nye kontorchefstillinger. Udvalget har i denne forbindelse overvejet spørgsmålet om åremålsansættelse, og det er den overvejende opfattelse i udvalget, at ialfald en stilling som direktørstillingen for det nye direktorat for de videregående uddannelse bør besættes på åremål.
3. Undervisningsministeriets repræsentanter i udvalget skønner, at en gennemførelse af udvalgets forslag tillige vil kræve en forøgelse af personalet med en halv snes akademisk uddannede medarbejdere. En mere konkret vurdering af det samlede personalebehov vil imidlertid først kunne foretages efter den gennemgang af ministeriets forretningsgang, som det står tilbage for udvalget at foretage.

4. Under hensyn til en eventuel personaleforøgelses relativt beskedne omfang og under forudsætning af, at Rektorkollegiets personale overføres til ministeriet, kan udvalget tilråde, at omlægningen af ministeriets struktur sættes i værk snarest muligt med det nuværende personale, idet det er udvalgets opfattelse, at den nye struktur vil give undervisningsministeriet bedre muligheder for at varetage de til ministeriet henlagte opgaver.
5. Udvalget har naturligvis ikke kunnet tage stilling til de personaleproblemer, der måtte opstå, hvis der overføres uddannelsesområder fra andre ministeriers ressort til undervisningsministeriet. Tilsvarende gælder kommende aktivitetsudvidelser i undervisningsministeriet.

B I L A G 1

Uddannelsessystemets centrale administration i Sverige.A. Indledning«

Der er i Sverige indført en niårig obligatorisk grundskole. Den er inddelt i 3 stadier med valgfrihed mellem visse linier på det niende årskursus.

Endvidere er der inden for det almindelige skolevæsen adgang til en videreuddannelse i den såkaldte gymnasieskole, der indførtes i 1971. Skolen består indtil videre af 23 linier og et antal specialkurser. Det påregnes, at langt den væsentligste del af de elever, der har afsluttet grundskolen, vil fortsætte i gymnasieskolen, der også omfatter uddannelser med direkte erhvervsmæssigt sigte. Det er en primærkommunal opgave at opretholde det her nævnte almindelige skolevæsen.

De grundlæggende forhold inden for det svenske skolevæsen reguleres gennem skollagen fra 1962 (SFS 1962:319). Hovedloven for universiteterne og de højere læreanstalter er Kungl.maj:ts Stadga for universiteter och visse högskolor (universitetsstadga) fra 1964 (SFS 1964:461).

Det samlede budget for 1972/73 for de under uddannelsingsdepartementet hørende områder er på 9,9 mia. kr.sv.

B. Grundtræk i administrationen.

Det er et særtræk ved det svenske statsstyre, at ministrene som hovedregel ikke har selvstændig kompetence, idet denne ifølge grundloven er henlagt til statsrådet. Realiteten er dog, at en enkelt eller et par ministre træffer de virkelige beslutninger, der derefter registreres i statsrådet. En tilpasning af reglerne vil finde sted i forbindelse med den kommende grundlovsændring.

Et andet særtræk er delingen mellem departementerne på den ene side og forvaltningsmyndighederne (ämbetsverken) på den anden; regeringen og ministrene er i modsætning til de fleste andre lande principielt ikke ansvarlige for forvaltningsmyndighedernes dispositioner.

Denne deling er i praksis gennemført på den måde, at departementerne stort set arbejder med sager af politisk karakter, det vil sige budgetarbejde, lovforberedelse og andre opgaver, der vedrører Riksdagen, langtidsplanlægning, udfærdigelse af administrative retsforskrifter og generelle instrukser samt visse administrative funktioner, som dette arbejde fører med sig.

Endelig må nævnes departementernes ledelse af det omfattende udredningsvæsen og sager om udnævnelser i visse højere stillinger.

De centrale forvaltningsmyndigheder har i almindelighed en embedsmand som chef. Der er ofte etableret en styrelse med lægmandsrepræsentation, som skal tage stilling til principielle afgørelser. Myndighedernes opgaver går i hovedsagen ud på at føre de politiske afgørelser ud i livet inden for fastsatte rammer og instrukser. Ofte er der dog tillagt myndighederne en vis overvågnings- og initiativpligt, ligesom det i vidt omfang er overladt dem at udarbejde administrative retsforskrifter. Forvaltningsmyndighederne står ikke i et almindeligt underordningsforhold til vedkommende minister. Deres enkeltafgørelser kan indbringes for forvaltningsdomstol eller statsrådet (vedkommende departement). Klagevejen er fastlagt i lovgivningen.

Den lokale statsforvaltning ledes i faglig henseende almindeligvis af de centrale forvaltningsmyndigheder og ikke af departementerne.

Grundtanken bag det svenske system er, at det lader sig gøre at trække en grænse mellem politiske sager og forvaltningssager, således at de sidstnævnte skulle kunne afgøres efter nogenlunde samme principper som domstolenes afgørelser. Denne grænselinie er imidlertid temmelig uklar, og der har da også været rejst spørgsmål om det er rimeligt at lade forvaltningsvirksomheden være unddraget ministrenes politiske ansvar i så vidt omfang, som det er tilfældet. Der er på den anden side den fordel ved den nævnte ansvarsfordeling, at ministrene og departementerne bedre kan koncentrere sig om de centrale sager.

Den følgende omtale af undervisningssystemets centraladministration er formet som en skildring af udbildningsde-

partementet og de to centrale forvaltningsmyndigheder, skole-
överstyrelsen og universitetskanslerämbetet.

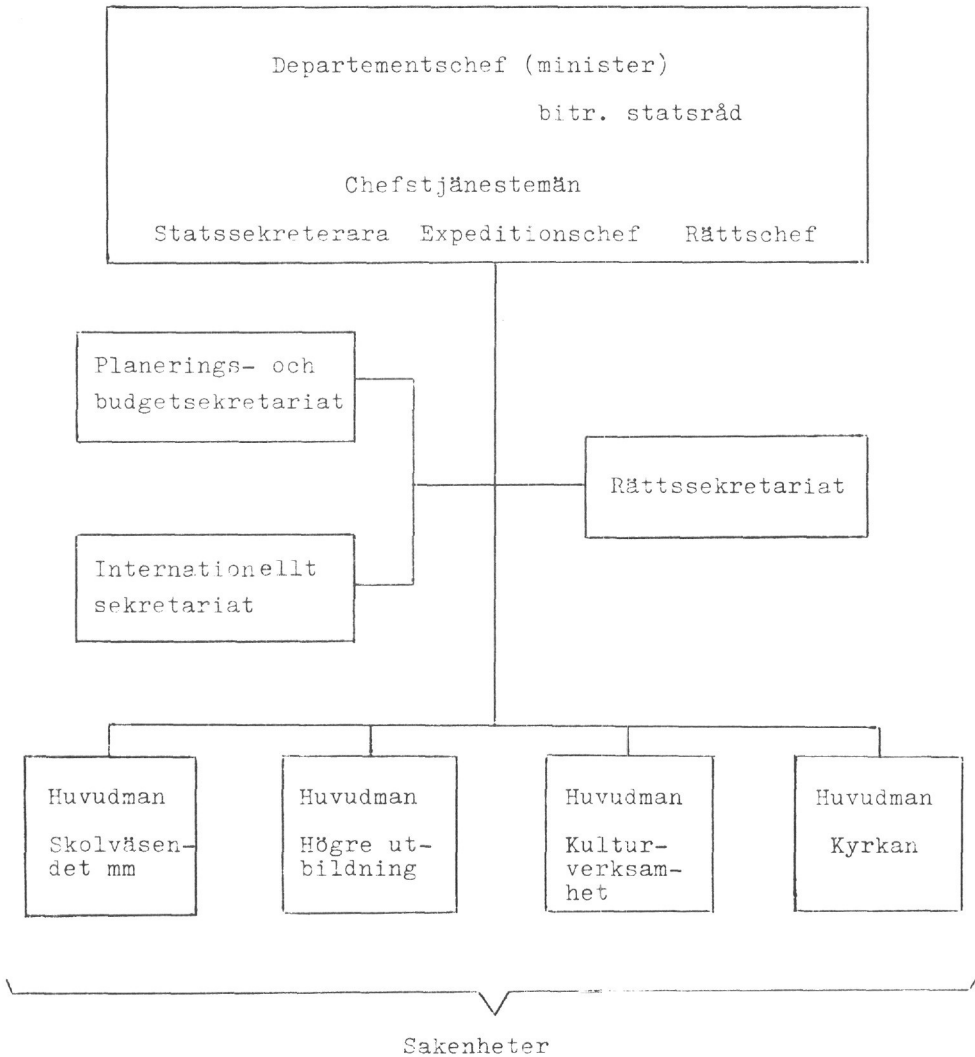
C. Utbildningsdepartementet.

Departementets arbejdsområde omfatter skolevæsent, den højere uddannelse og forskningen, voksenuddannelsen, læreruddannelsen, uddannelsesstøtten, kulturvirksomheden, radio- og fjernsynsspørgsmål samt kirkesager.

Utbildningsdepartementet er et af de største blandt de 11 departementer. Dette skyldes den store ekspansion uddannelsesvæsenet er undergået i det seneste årti. Det har været overvejet at dele departementet, men i stedet valgte man i 1967 den løsning at lade et såkaldt konsultativt statsråd virke som "bitrædende uddannelsesminister".

I departementet er ansat 138 personer (72 sagsbehandlere og 66 andre medarbejdere). Dets opbygning fremgår af vedlagte organisationsplan.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET



De grundlæggende regler for departementernes virksomhed findes i Kungl. Maj:ts departementsinstruktion af 3. juni 1965 (SFS 1965:856).

Departementets opgave er at forberede sager, som skal afgøres i statsrådet og at ekspedere dets afgørelser i sådanne sager. I øvrigt skal det bistå ministeren i hans virksomhed.

Der er tre chefstjänestemän direkte under ministeren: statssekreterare, expeditionschef og rättschef. Deres opgaver er at bistå ministeren med at samordne, planlægge og administrere departementets virksomhed.

Deres opgaver er nærmere fastsat i departementsinstruktionens 8 lo: "På statssekreteraren ankommer främst planeringsarbetet inom departementets område samt övervakningen av att arbetet bedrives i överensstämmelse med planeringen och at behovet av samordning tilgodeses.

Expeditionschefen skall främst övervaka att lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet iakttagas vid beredningen av förvaltningsärendena. Han skall vidare slutligt granska koncepten till Kungl. Maj:ts beslut utom i fråga om lagar och andre författningar.

Rättschefen skall främst dels, i den mån dette icke ankommer på expeditionschefen övervaka att lagenlighet iakttages i arbeidet, dels svara för utarbetande av förslag till lagar och andra författningar inom departementets område samt för den slutliga granskningen av dess."

Den nærmere arbejdsfordeling mellem chefstjenestemændene bestemmes af ministeren. Det mest almindelige er, at statssekretæren, som er ministerens nærmeste underordnede, først og fremmest rådgiver ministeren i politiske og økonomiske spørgsmål.

Ansaret for løsningen af departementets opgaver i al almindelighed er fordelt efter sagsområder mellem huvudmän, der hver bistås af en sakenhet. I utbildningsdepartementet er der sakenheter for skolevæsenet m.m., højere uddannelse, kulturvirksomhed og kirkespørgsmål. Disses chefer skal forelægge principielle spørgsmål for ministeren og vedkommende chefstjenestemand. De skal rette sig efter chefstjenestemændenes anvisninger.

D. Skolöverstyrelsen.

Skolöverstyrelsen er i sin nuværende skikkelse etableret i 1964, hvor den tidligere skolöverstyrelse blev sluttet sammen med överstyrelsen för yrkesutbildning og med administrationen af en række særlige erhvervsuddannelser. Dens opgaver fremgår af den for styrelsen gældende instruktion (SFS 1965:737, med seneste ændring 1971:334).

Skolöverstyrelsen er central forvaltningsmyndighed for sager om uddannelsesvæsenet, i det omfang dette ikke står under ledelse eller tilsyn af anden statslig myndighed direkte under Kungl. Maj:t.

Styrelsen fører tilsyn med undervisningen af skolepligtige børn og praktisk taget al undervisning der foranstattes af staten eller med statstilskud af kommuner, landstingskommuner eller private, herunder læreruddannelse og folkehøjskoler. Også folkebiblioteker er omfattet af styrelsens tilsyn.

Styrelsen skal sørge for pædagogisk udvikling og forskning, planlægning og koordination af forskellige skoleformer og uddannelsesmuligheder, information og rådgivning samt forskellige former for service. Da uddannelsesspørgsmål i mange tilfælde ligger indenfor eller berører andre centrale myndigheders virkefelter har styrelsen et kontinuerligt samarbejde med disse. Ved behandlingen af principielle spørgsmål fungerer en lægmandsstyrelse, hvis medlemmer er styrelsens generaldirektör og överdirektör samt ni andre udnævnt af kongen og repræsenterende forskellige dele af samfundet: en med indsigt i arbejdsmarkedsspørgsmål, en repræsentant for universiteterne og de højere læreanstalters aftagerinteresser, 3 repræsentanter for aftager- og arbejdsgiverinteresser inden for henholdsvis industri og håndværk, handels- og kontorvirksomhed og forsorgsområdet, 3 repræsentanter for arbejdstagerinteresser og en repræsentant for primærkommunerne.

Styrelsens arbejde ledes i øvrigt af generaldirektören med överdirektören som stedfortræder.

I skoleöverstyrelsen er ansat 650 personer, hvoraf noget over halvdelen er sagsbehandlere. Dens opbygning fremgår af vedlagte organisationeplan.

Der overvejes for tiden visse ændringer i styrelsens opdeling i afdelinger. Da 90 pct. af grundskolens elever fortsætter i den nye gymnasieskole, har man fundet det hensigtsmæssigt at slutte undervisningsafdelingerne for henholdsvis allmänna skolfrågor og yrkesutbildningsfrågor sammen til een afdeling. Tillige overvejes det at oprette en ny afdeling for uddannelse af voksne, jfr. Statsverkspropositionen 1972, bilag lo, side 166 ff.

Ved organisationens opbygning har man fra begyndelsen taget udgangspunkt i et funktionsprincip, som indebærer en opbygning efter arbejdsopgavernes art, ikke efter arbejdsområder (skoleformer). Dette princip anses stadig for det mest hensigtsmæssige, men ved opgavernes fordeling på afdelinger kan praktiske hensyn medføre, at det må fraviges.

I hvert af de 24 län findes et statsligt länsskolenämnd, som fører tilsyn med skolevæsenet i länet. De har en række opgaver vedrørende udviklingsarbejde, planlægning, rådgivning og service over for de kommunale skolemyndigheder m.v.

I hver kommune findes en skolstyrelse som administrerer kommunens skolevæsen. Styrelsen er et kollegialt organ, hvis medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen. De kommunale myndigheders afgørelser kan påklages til länsskolnämnden (förvaltningsbesvär) eller länsstyrelsen (kommunalbesvär).

E. Universitetskanslerämbetet.

Bestemmelserne for embedets virksomhed findes i Kung. Maj:ts instruktion af 3. december 1965 (SFS 1965:740, sene-
ste ændring 1971:197).

Embedet er central forvaltningsmyndighed for universiteterne, karolinska institutet, de tekniske højskoler, højskoleenhederne i Linköping og Luleå samt for visse andre institutioner efter Kungl.Maj:ts bestemmelse.

Ved embedet er ansat ca. 120 personer, hvoraf halvdelen er sagsbehandlere.

Embedet har tilsyn med universiteternes og de øvrige nævnte institutioners virksomhed. Tillige har det en række planlægnings- og koordinationsopgaver. Det skal hvert år indgive forslag til budgetbidrag for universiteterne m.v.

Embedet kan udstede de forskrifter vedrørende institutionernes uddannelses- og forvaltningsvirksomhed, som er nødvendige udover bestemmelserne i universitetsstadgan af 4. juni 1964 (nr. 461) og andre af Kung. Maj:t udstedte bestemmelser.

Embedet har en styrelse på 9 medlemmer, der skal tage stilling til visse nærmere opregnede principielle spørgsmål. Universitetskansleren er formand. Styrelsen består i øvrigt af formændene for de 5 fakultetsberedninger, jfr. nedenfor, og 3 andre medlemmer, som udpeges af Kungl. Maj:t.

Universitetskansleren er chef for embedet, der er opbygget af 5 bureauer, nemlig planeringsbyrå, uddannelsesbyrå og administrativa byrå samt en rationaliseringsgruppe og en enhed for pædagogisk udviklingsarbejde.

Inden for embedet findes 5 fakultetsberedninger, en for humaniora og teologi, en for rets- og samfundsvidenskaberne, en for medicin, odontologi og farmaci, en for matematik og naturvidenskaberne samt en for de tekniske videnskaber.

Fakultetsberedningerne er forberedende organer, men har til opgave at følge forskningens og uddannelsernes udvikling vilkår og behov samt samfundslivets krav til uddannelsernes indhold og organisation. De kan over for styrelsen stille forslag om foranstaltninger. De behandler budgetbidrag og lovgivning vedrørende fakulteter og sektioner ved universiteterne m.v. og behandler i øvrigt de sager som styrelsen eller universitetskansleren forelægger for dem.

Ved embedets budgetbehandling finder der en landsomfattende samordning sted inden for de forskellige typer af fakulteter. I statsverkspropositionen, der svarer til finanslovsforslaget, er der således fælleskonti for hver enkelt fakultetstype.

Enkelte videregående uddannelser sorterer ikke under embedet. Det gælder således socialhøgskolerne og journalistuddannelserne. For begges vedkommende findes særskilte nämder under uddannelsesdepartementet. Endelig sorterer visse videregående uddannelser under jordbrugsdepartementet.

B I L A G 2

Udannelsessystemets centrale administration i NorgeA. Indledning.

Der er i Norge indført en ni-årig obligatorisk grundskole. Den består af et seks-årigt barnestadium og et tre-årigt ungdomsstadium. Inden for det almindelige skolevæsen er der herudover adgang til de videregående skoler, der dels omfatter et 3-årigt gymnasium, dels forskellige former for yrkesskoler.

Der er ingen almindelig lov om skolevæsenet i Norge, men derimod love for hver skoletype eller undervisningsområde. Således er der en rammelov for grundskolen "lov om grundskolen" fra 1969.

Hovedmønsteret for grundskolen og de videregående skoler er, at de førstnævnte drives af kommuner og de sidstnævnte af fylkeskommuner, medens universiteter, høyskoler og lærerskoler drives af staten og administreres centralt af kirke- og undervisningsdepartementet. En undtagelse fra dette mønster er specialskolerne, som er statslige, men spørgsmålet om at overføre dem til fylkeskommunerne og kommunerne har været rejst.

Tilsynet med det kommunale skolevæsen påhviler i første række kommunens skolestyre, der er et kollegialt organ, hvis medlemmer udpeges af det folkevalgte kommunestyre. Den tilsvarende funktion på det regionale plan, herunder også tilsynet med fylkeskommunernes eget skolevæsen påhviler fylkeskolestyret, der udpeges af fylkestinget. I hvert fylke findes en skoledirektør, der er statstjenestemand under kirke- og undervisningsdepartementet. Hans opgaver består i at udøve økonomisk og faglig kontrol overfor kommunernes drift af grundskolen.

B. Kirke- og undervisningsdepartementet.

Ifølge statsbudgettet for budgetterminen 1972 er departementets udgifter anslået til 3.440,5 mill. kr. Kirke- og undervisningsdepartementet er et af de mest udgiftskræ-

vende departementer. I departementet er der ca. 258 faste stillinger.

Departementet vil pr. 1. oktober 1972 bestå af 8 afdelinger. Dets opbygning fremgår af vedlagte organisationsplan.

Stillingerne som statssekretær og departementsråd hidrører begge fra tiden efter 2. verdenskrig. Statsråden fordele opgaverne mellem dem, men det er forudsat, at statssekretæren fortrinsvis skal varetage politiske, departementsråden faglige og administrative sager. En statssekretær kan når som helst afskediges af kongen og skal fratræde sit embede samtidig med statsråden.

Et karakteristisk træk ved opbygningen af centralforvaltningen er det store antal sagkyndige råd, som er knyttet til departementet. De fleste af rådene har to hovedopgaver, idet de er rådgivende for departementet og samtidig udøvende organer. Nogle af rådene betjenes sekretariatsmæssigt af departementet, medens andre har egne sekretariater.

Departementet har kun få centraladministrative ydre etater, det vil sige centrale administrative organer, som ikke er regeringskontorer (departementer). Nævnes kan Arkivverket, Riksantikvaren, Riksbibliotekstjenesten og Statens bibliotekstilsyn. De institutioner, der i øvrigt hører under departementet, er undervisnings-, forsknings- og kulturinstitutioner, som varierer stærkt både med hensyn til virksomhed, formål og størrelsesorden, f.eks. Norsk rikskringkastning, Riksteatret, Meteorologisk institutt og Norsk utenrikspolitisk institutt.

C. Modalsli-udvalgets forslag.

Kirke- og undervisningsdepartementets forhold er behandlet i en indstilling afgivet den 15. maj 1970 af et udvalg nedsat i september 1967 til at udrede hovedprincipperne for opbygningen af den centrale forvaltningsorganisation, Modalsli-udvalget.

Hovedproblemet for departementet er efter dette udvalgs opfattelse det store arbejdspres som følge af den stærke ekspansion inden for undervisningssektoren. Denne

udvikling stiller store krav til udredning og planlægning, men da departementet som følge af administrationsordningen også må tage stilling til et stort antal løbende sager - departementet behandler ca. 100.000 om året - sker behandlingen af enkeltsagerne på bekostning af planlægningsarbejdet. Ifølge udvalget er regeringens og departementernes primære opgave at tage initiativ og træffe beslutning om de målsætninger, regeringen står for. Modalsli-udvalget har opstillet følgende muligheder for den fornødne aflastning af kirke- og undervisningsdepartementet:

- Deling af departementet eller overførsel af sagsområder til andre departementer.
- Delegation af afgørelsesmyndighed til organer på det regionale plan.
- Oprettelse af centraladministrative ydre etater - direktorater.

Udvalget har foretrukket de to sidstnævnte løsninger. Dannelsen af centraladministrative organer uden for kirke- og undervisningsdepartementet på skolevæsenets område har tidligere været overvejet, men ikke gennemført, vistnok fordi man har anset skolespørgsmålene for at være så vigtige set fra et politisk synspunkt, at departementet måtte have den fulde styring på området. Modalsli-udvalgets flertal har imidlertid ment, at de rene politiske hensyn kan varetages på fuldt forsvarlig måde, også ved en ordning med direktorater.

Et flertal har herefter foreslået, at der uden for departementet oprettes et skoledirektorat for undervisning til og med gymnasieniveauet og et direktorat for den højere undervisning og forskning. Et andet flertal går desuden ind for, at der bliver oprettet et direktorat for voksenoplæring, medens et mindretal vil lægge arbejdet med voksenoplæring og videreuddannelse til de to foreslåede direktorater. Koordination mellem direktoraterne skønnes at kunne sikres ved gensidig repræsentation i de kollegiale organer, som foreslås knyttet til direktoraterne.

Skoledirektoratets opgaver og myndighed foreslår udvalget henskudt til en særskilt udredning. Udvalget har dog ment at kunne skitsere nogle hovedlinier:

Departementet må således beholde beslutningsmyndigheden, når det gælder principsager eller i øvrigt sager, som må fremlægges for regering eller storting. I øvrigt bør delegation af beslutningsmyndighed finde sted. I denne sammenhæng må det overvejes, om beslutningsmyndighed også kan delegeres til fylkernes skolemyndigheder. Direktoratet bør i det hele overtage de af departementets funktioner, som efter sin art kræver central behandling, og som ikke af andre grunde bør lægges til departementet. Direktoratet vil således få et omfattende budgetarbejde med hensyn til tilskud og lignende, fastsætte læseplaner og reglementer, godkende skolebygninger og lignende, udføre en betydelig informationsvirksomhed samt sikre, at skoleforskningen koordineres, og at resultatet af denne bliver indpasset i den praktiske undervisning.

Med hensyn til det foreslåede direktorat for den højere undervisning og forskning bemærkes:

Den indtil den 1. oktober 1972 eksisterende administration for universiteter og høyskoler i departementet bestod af 2 kontorer under kulturavdelingen. Udvalget har på denne baggrund og under hensyn til den udvikling, der har fundet sted inden for universitets- og høyskolesektoren, ment det nødvendigt at reorganisere centraladministrationen på dette område. Man regner således med, at studenterantallet ved universiteter og høyskoler, der i 1968 var ca. 25.000, i løbet af 1980erne vil komme op på 65.000. Omkostningsniveauet for forskningen er øget til helt andre dimensioner end for få år tilbage, hvorved behovet for en prioritering af opgaver og områder på samlet nationalt grundlag bliver stærkere. Et centralt forvaltningsorgan, som skal kunne magte denne opgave, må have et større omfang end den nuværende afdeling i ministeriet. Direktoratet, som foreslås, bør efter udvalgets mening deles op i tre afdelinger: En afdeling for universiteter og høyskoler, en afdeling for andet postgymnasial uddannelse og en afdeling for forskning.

Som nævnt har et andet flertal foreslået, at der oprettes et voksenopplæringsdirektorat, idet det anser det for den mest hensigtsmæssige og konsekvente løsning. Efterud-

dannelsen af arbejdskraft med højere uddannelse, organiseret og gennemført af universiteter og høyskoler forudsættes at sortere under Direktoratet for højere undervisning og forskning.

En gennemførelse af flertallets forslag vil føre til en væsentlig reduktion i antallet af enkeltsager, som skal behandlet, i departementet, hvorved personalebehovet bliver væsentlig mindre. Dette må efter flertallets opfattelse få konsekvenser for departementets egen organisation. Departementets hovedopgaver vil blive planlægning og udformning af de politiske retningslinier, som skal følges inden for departementets virkefelt, forberedelse af sager, som skal behandles i regering og Storting, direktivgivning til og kontrol med de underordnede institutioners behandling af de enkelte sager og ankesager, som indbringes for departementet, samt behandling af sager vedrørende områder, som ikke bliver delegeret til ydre direktorater, f.eks. kultursager og kirkesager. Flertallet har fremhævet, at man bør tilstræbe en funktionel inddeling i departementet, så langt som det er praktisk, det vil sige etablere afdelinger, som kan koordinere bestemte funktioner inden for undervisningssektoren. Departementet foreslås således organiseret med en afdeling for administrative sager, som arbejder med personaleforvaltning og økonomiforvaltning, herunder budgetbehandlingen, en afdeling for undervisning og forskning, som arbejder med undervisningsplaner, love, reglementer o.s.v.: inden for alle felter af undervisnings- og forskningssektoren, en afdeling for kultursager, som arbejder med kunst, kulturarbejde og kulturværn, og en afdeling for kirkesager. Planlægning vil indgå som en hovedopgave for departementet. Denne funktion bør inkorporeres i de enkelte afdelingers virksomhed.

Udvalget har foreslået overførelse til kirke- og undervisningsdepartementet af uddannelser under en række andre departementer. Det gælder således fiskeriundervisning fra Fiskeridepartementet, sager vedrørende revisoruddannelsen fra Handelsdepartementet og Veterinærhøyskolen fra Landbrugsdepartementet. Det kan nævnes, at for så vidt angår fiskeri-

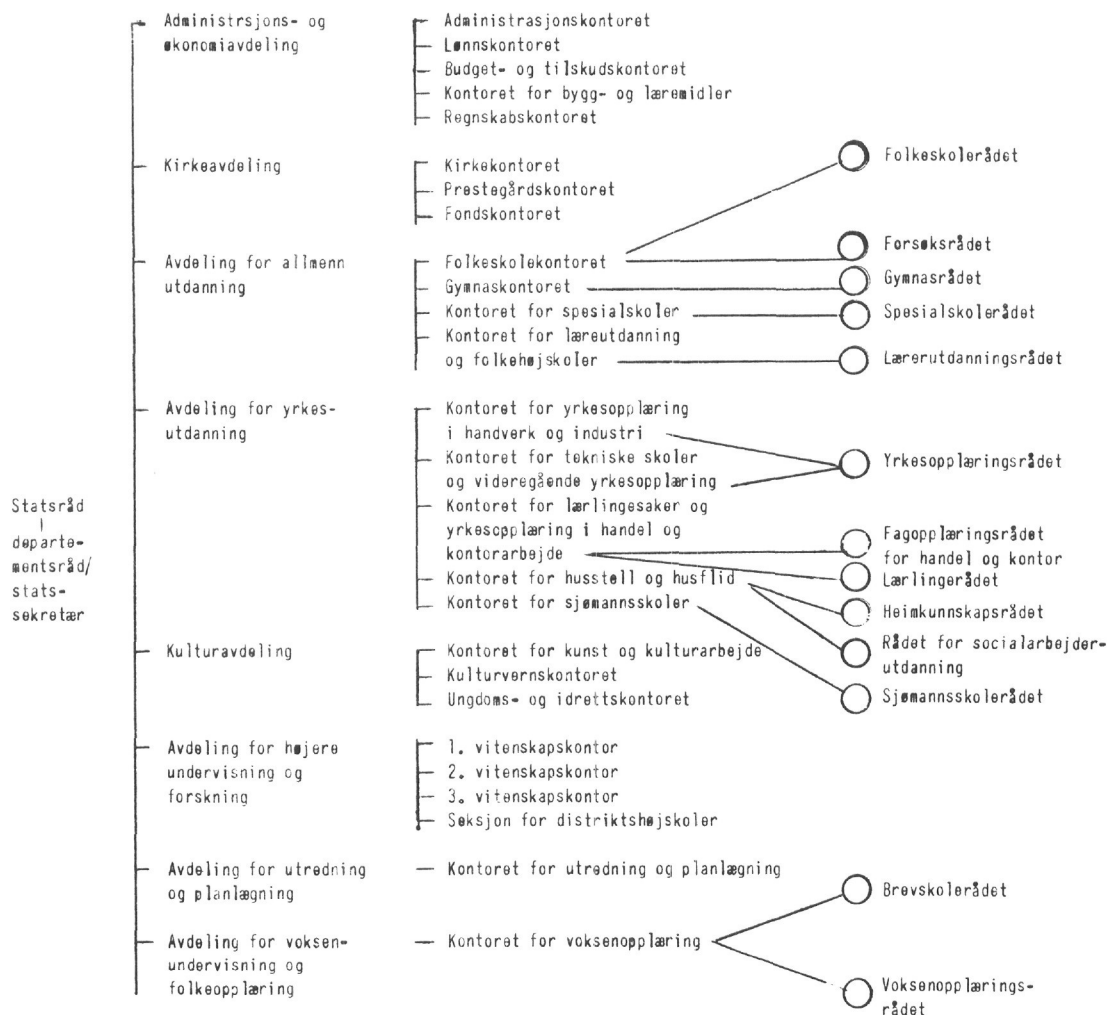
undervisningen vil overførslen finde sted den 1. januar 1973.

Bortset herfra er udvalgets forslag ikke gennemført.

Departementets kulturafdeling og afdeling for højere undervisning og forskning er dannet pr. 1. oktober 1972 ved deling af den tidligere kulturafdeling. Samtidig er forskningssiden styrket personalemæssigt. Denne ordning er bl.a. motiveret af Modalsli-udvalgets synspunkter og af et forslag stillet i februar 1971 af hovedkomitéen for norsk forskning om en bedre samordning og styring af den offentlige indsats i forskningen.

Oversigt over kirke- og undervisningsdepartementets organisation.

(Sagkyndige råd under kulturavdelingen og afdelingen for højere undervisning og forskning er ikke medtaget).



B I L A G 3

Den centrale administration af uddannelsesystemet i Finland.A. Indledning.

I løbet af 1970'erne vil der i Finland blive indført en obligatorisk niårig grundskole, bestående af et seksårigt lågstadium, der er ens for samtlige elever, og et treårigt høgstadium, hvor der ud over en kerne af fælles fag er visse valgmuligheder. Foruden grundskolen omfatter det nye system forskole, gymnasium og fagskoler. Også undervisningen ved gymnasier og fagskoler skal reformeres, og der er med henblik herpå nedsat to kommittéer.

Vigtige love vedrørende undervisningen er folkskollagaen fra 1957, lag om grunderna for skolsystemet (467/68), samt lag om utbyggands av högskolväsendet under åren 1967 - 1981 (228/66).

Grundskoler drives hovedsageligt af kommuner, gymnasier og fagskoler af staten, kommuner eller private, mens universiteterne og de højere læreanstalter enten er statslige eller private.

Det samlede budgetforslag for 1972 for de under undervisningsministeriet hørende områder er på ca. 2,2 milliarder mark (svarende til ca. 3,8 milliarder kr.). Heraf er universiteternes og andre højere uddannelsesinstitutioners andel ca. 16 pct, d.v.s. ca. 350 millioner mark. De almene uddannelsers andel er 50 pct., de faglige uddannelsers 24 pct.

B. Almindeligt om administrationen.

Den finske centraladministrations opbygning er på en række punkter beslægtet med den svenske, men skillelinien mellem departementssager og forvaltningssager er ikke så udpræget. Der er således områder, hvor forvaltningen er henlagt til ministerierne, og andre, hvor den efter svensk mønster er henlagt til centrale verk. Ministeriernes og de øvrige myndigheders organisatoriske forhold fastsættes i forordninger, som udstedes af præsidenten. Der er i vidt omfang i lovgivningen og andre centralt fastsatte bestemmelser

positive regler om den interne kompetencefordeling. Dette gælder også ministerierne, hvor en række spørgsmål er henlagt til tjenestemænd, uden at dette beror på delegation fra ministeren.

C. Undervisningsministeriet.

I undervisningsministeriet var der i 1971 ansat 118 personer, og dette antal forventes i 1972 forøget med ca. 20.

Ministeriet er inddelt i fire afdelinger: allmänna avdelningen, skolavdelningen, avdelningen for internationella ärenden samt högskole- och vetenskapsavdelningen. Desuden er der i 1972 etableret et planeringssekretariat. Der henvises til det i bilaget gengivne organisationschema.

Under allmänna avdelningen sagsområde hører den lovgivning, der ikke administreres af de andre afdelinger, ministeriets interne forvaltning og organisation og visse tjenstemandsansættelser og tjenstemandsretlige spørgsmål inden for ministeriet og dets underordnede ämbetsverk.

Herudover behandler afdelingen bl.a. budgetspørgsmål, økonomiske planer, kirkesager, ophavsretlige spørgsmål, film- og kunstsager og sager angående idræts- og ungdomsarbejde. Afdelingen er delt op i fire kontorer: administrative byrå, konstbyrå, idrotts- og ungdomsbyrå samt räkenskapsbyrå.

Under skolavdelningen sagsområde hører skolstyrelsen og yrkesudbildningsstyrelsen samt de skoler, der er underlagt styrelserne. Derudover varetager afdelingen sager vedrørende studentereksamen, studiestøtte for så vidt angår uddannelser under afdelingens administration, læreruddannelsen og seminarier, voksenundervisning, biblioteksvæsenet samt statens undervisningsfilmkommission.

Afdelingen for internationella ärenden behandler i samarbejde med ministeriets øvrige afdelinger og kontorer sager angående Finlands praktiske deltagelse i UNESCO, det nordiske kultursamarbejde, Sovjetinstitutet, kulturoverenskomster mellem Finland og andre lande samt deltagelse i andet internationalt samarbejde på kulturens område.

Högskole- och vetenskapsavdelingen administrerer foruden högstskoleväsendet og den videnskabelige forskning visse andre uddannelser efter gymnasiet, såfremt disse ikke hører under en anden afdeling.

Afdelingen er delt op i fire kontorer: högstskolebyrå, vetenskapsbyrå, planerings- og forskningsbyrå samt byrå for byggenadsärenden; heraf er de to sidstnævnte oprettet i februar måned 1972.

Som omtalt findes der desuden et planeringssekretariat, der har til opgave at udføre planlægning hovedsagelig i tilknytning til den kvantitative skoleplanlægning. Sekretariatet bistår tillige ved det planlægningsarbejde, som udføres af ministeriets andre afdelinger.

Regeringen bistår i videnskabelige spørgsmål af statens vetenskapsråd, der er det højeste videnskabspolitiske organ i Finland. Rådet behandler især principielle og økonomiske spørgsmål i tilknytning til koordineringen og udviklingen af den videnskabelige forskning og uddannelse samt lader udføre udredningen og planer herom. Rådets formand er statsministeren, og de øvrige medlemmer er eksministre, formanden for vetenskapliga centralkommissionen, formanden for högstskolerådet samt fem medlemmer med indsigt i videnskabelig forskning og udviklingsarbejde. Rådet har sekretariat i vetenskapsbyrå.

Inden undervisningsministeriet træffer afgørelse vedrørende högstskoleväsendets almindelige udvikling m.m., høres högstskolerådet, der som sekretær har byråchefen i högstskolebyrå.

Foruden disse to råd er der en delegation for den tekniska och merkantila högstskoleundervisning.

Samtlige högstskoler er placeret under undervisningsministeriet, og noget centralt verk findes således ikke. Högstskolornas rutineforvaltning administreres af ministeriet på de områder, hvor den ikke er overladt til högstskolorna selv.

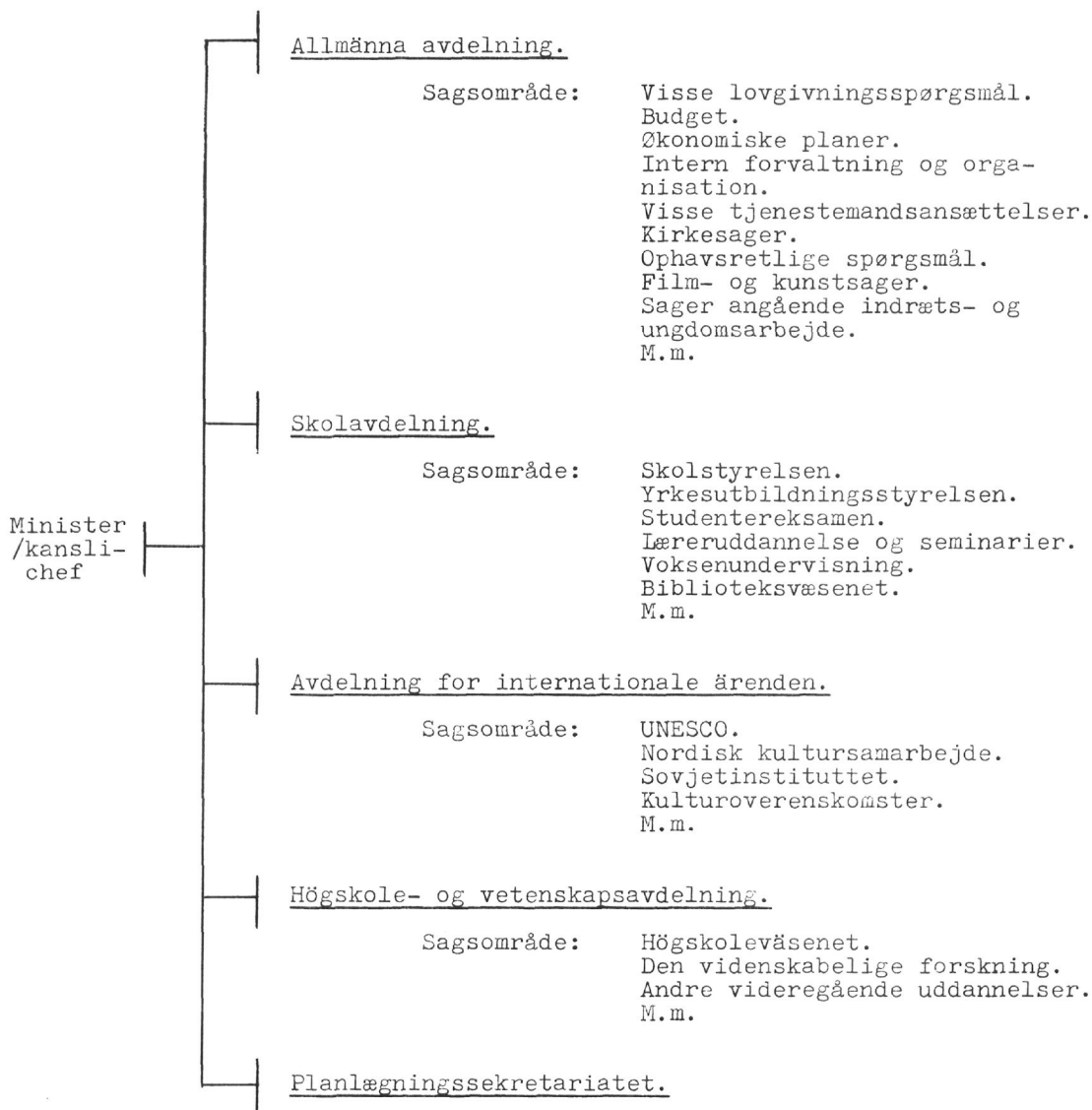
D. Skolstyrelsen og yrkesutbildningsstyrelsen.

Skolstyrelsen, hvor der i 1971 var 165 ansatte, er et centralt verk, som administrerer det almindelige skolevæsen,

voksenundervisningen og det almindelige biblioteksvæsen. Dens afdelinger har hidtil været inddelt efter skoleformerne (folkeskoler, gymnasier o.s.v.).

På grundlag af den i 1968 vedtagne lov om skolstyrelsen og den regionale forvaltning er skolestyrelsen imidlertid blevet inddelt på basis af funktioner (administrativ afdeling, undervisningsafdeling o.s.v.). En særskilt afdeling for svensksprogede skoler er dog blevet opretholdt. For så vidt angår den regionale forvaltning, er der i tilknytning til länsstyrelserne etableret en regional skoleforvaltning.

Yrkesudbildningsstyrelsen, hvor der i 1971 var 123 ansatte, er ligeledes et centralt verk. Styrelsen er i øjeblikket opdelt i afdelinger på basis af uddannelsesområder, men det overvejes at gennemføre en opdeling efter funktioner.

Undervisningsministeriets afdelinger.

UNDERSVINGSMINISTERIETS ORGANISATION

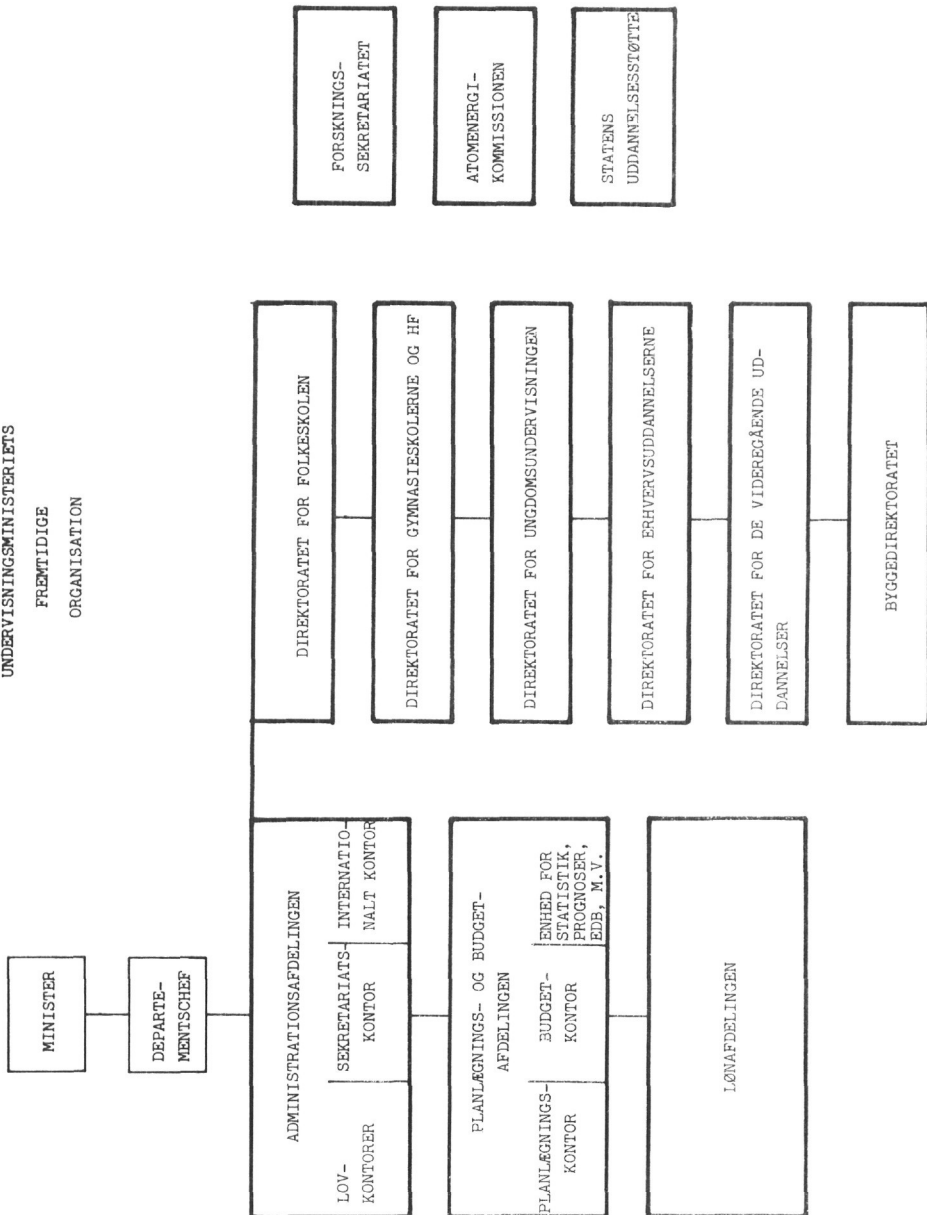
MINISTER
DEPARTEMENT

1. AFDELING Lovgivning, generelle bestemmelser og rekursager for områderne under de fire undervisningsdirektører	1. KONTOR Uddannelses- og styrelssager 2. KONTOR Lønnings-, pensions- og personalsager 3. KONTOR Tilskud, refusioner, Byrde og opgavefordeling Statens Uddannelsesstøtte 4. KONTOR Ministeriets sekretariat og personaleadministration Legater, stiftelser	DIREKTORATET FOR FOLKESKOLEN OG SEMINARIERNE 1. juridisk-økonomiske kontor 2. juridisk-økonomiske kontor Pædagogisk sektion for folkeskolen i alm., 8.-10. årgang, specialundervisning, erhvervsuddannelse, mellemfolkeligt arbejde, lærerseminarier, børnehave- og fritidspædagogseminarier, husholdningsseminarier, lærerkurser
2. AFDELING Byggesager for områderne under de fire undervisningsdirektører	1. KONTOR Planlægning, Koordinering af bygge- og anlægsbudget, Programmering, Rationalisering, Rådgivning 2. KONTOR Byggesager for statsseminarier og statslige og kommunale gymnasier 3. KONTOR Bygge- og lånesager for: Private eksamenskoler Private seminarier, Højskoler m. v. Tekniske skoler Handelsskoler, Handelshøjskoler	DIREKTORATET FOR GYMNASIESKOLERNE OG HF Gymnasieskoler Studenterkurser Kursus til Højere Forberedelseksamen Bevilling og tilskud Lærerruddannelse
3. AFDELING Højere uddannelser, Forskning, Sager vedrørende udlandet	1. KONTOR Højere uddannelsesinstitutioner og Rigshospitalet (drift) 2. KONTOR Planlægning og udbygning af de højere uddannelser, Disces styrelses- og organisationsforhold 3. KONTOR Kultuelt samarbejde med udlandet, Internationale organisationer og institutioner BYGGEADMINISTRATIONEN FOR DE HØJERE LÆREANSTALTER Byggesager for de højere uddannelsesinstitutioner og Rigshospitalet FORSKNINGSSEKRETARIATET Forskningens lællesudvalg, Forskningsrådene	DIREKTORATET FOR UNGDOMSUNDERVISNINGEN Juridisk-økonomisk kontor Pædagogisk sektion for ungdomsskolen, fritidsforanstaltninger for børn og unge, fritidsundervisning for voksne, de fire skoler, lærerkurser
		DIREKTORATET FOR ERHVERVSUDDANNELSERNE Juridisk-økonomisk kontor Pædagogisk sektion for handels- og kontoruddannelser, tekniske uddannelser, maskinmesteruddannelse

UNDERVISNINGSMINISTERIETS

FREMTIDIGE

ORGANISATION



6 I L A G 6

Summarisk oversigt over uddannelser,, der administreres uden for undervisningsministeriets ressort.

Statsministeriet.

Danmarks Journalisthøjskole.

Ministeriet for Grønland.

Skolevæsenet på Grønland samt
undervisning af grønlandske elever
i andre dele af landet.

Landbrugsministeriet.

Uddannelse af skovteknikere
(Skovskolen i Nødebo).

Indenrigsministeriet.

Uddannelse af sygeplejersker.
Uddannelse af sygehjælpere.
Uddannelse af plejehjemsassistenter.
Uddannelse af plejere ved statshospitalerne.
Uddannelse af fysioterapeuter.
Uddannelse af ergoterapeuter.
Uddannelse af beskæftigelseshjælpere.
Uddannelse af hospitalslaboranter.
Uddannelse af økonomaer.
Uddannelse af fodplejere.
Uddannelse af røntgenografer.
Videregående uddannelse af sygeplejersker.

Socialministeriet.

Uddannelse af socialrådgivere.
Uddannelse til børneforsorgspædagog.
Børneforsorgens fortsættelsesseminarium.
Barneplejerskeuddannelsen.
Uddannelseskurser for ledere og medarbejdere ved
børne- og ungdomsforsorgen.

Uddannelse af medarbejdere i omsorgen for folke-
og invalidepensionister.

Kurser for husmoderafløsere og hjemmehjælpere.

Arbejdsministeriet.

Uddannelse af specialarbejdere.
 Efteruddannelse af faglærte m.v.
 Omskoling.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Eksamensbestemmelser for el-installatører, gas- og vandmestre og kloakmestre.
 Uddannelser indenfor luffartsvæsenet.
 Uddannelser indenfor D.S.B.
 Uddannelser indenfor post- og telegraftvæsenet.

Handelsministeriet.

Teknologiske institutter.
 Eksaminer for revisorer, translatører, ejendoms-
 mæglere og dispachører.
 Uddannelse af navigatører, dæksmandsskab, kokke- og
 hovmestre, maskinmandskab og radioeekspedienter.

Justitsministeriet.

Politiskolen.
 Uddannelse af fængselsvæsenets personale.

Kirkeministeriet.

Pastoralseminariet.
 Præstehøjskolen.

Ministeriet for kulturelle anliggender.

Danmarks Biblioteksskole.
 Arkitekt- og kunstuddannelser ved Kunstakademiets
 skoler og ved Arkitektskolen i Århus.
 Uddannelser ved Det kgl. danske Musikkonservatorium
 og ved Det jydsk Musikkonservatorium samt ved de
 øvrige musikkonservatorier.
 Statens Teaterskole.

Forsvareministeriet.

Forsvarets civilundervisning.

Økonomi- og budgetministeriet.

Danmarks Forvaltningshøjskole.

Finansministeriet.

Uddannelse af toldvæsenets personale.