

HVORFOR KASTE BORT TID PÅ OMORGANISERING?

Av Helge Ole Bergesen¹



Foto: Terje Bendiksbj/SCANPIX

Kvalitet i offentlige tjenester er et notorisk stridsspørsmål i alle vestlige land. Naturlig nok, siden de fleste mennesker er avhengig av offentlige tjenester hver eneste dag, og siden vårt samfunn bruker stadig større ressurser på disse.

Derfor er det en sentral utfordring for vårt samfunn å sørge for at de betydelige midlene som settes inn i offentlige tjenester, gir resultater som står i forhold til ressursinnsatsen. Dette er ingen enkel oppgave fordi offentlige virksomheter ofte har målsettinger som er kompliserte, innbyrdes motstridende og lite målbare. Det er ingen enkel sak å avgjøre om en offentlig

¹ Forfatteren var statssekretær i Utdannings- og forskningsdepartementet 2001-2005. Han er nå forskningsdirektør ved Universitetet i Stavanger. Innholdet i denne artikkelen står for hans regning.

Markedsløsninger: Offentlige virksomheter får tilbakemelding ved at pengene følger brukerne.



Høyere utdanning har gjennomgått en meget omfattende reformprosess her i landet det siste tiåret.



Foto: Olav Hegge/Fotovisjon AS

virksomhet gjør en god jobb eller ei. En privat virksomhet får tilbakemelding fra markedet, hvis noe er galt. En offentlig? Vel, i prinsippet er all offentlig finansiert aktivitet underlagt folkevalgt styring, men valgresultatene er først og fremst en dom over politikerne. Få offentlige virksomhetsledere føler at velgerne gjennom valg sier noe om deres innsats og resultater.

I prinsippet kan man skille mellom tre ulike tilnærminger til dette problemet:

- Markedsløsninger: Offentlige virksomheter får tilbakemelding ved at pengene følger brukerne, og brukerne kan velge fritt mellom ulike offentlige (eventuelt kombinert med private) tilbydere.
- Mål- og resultatstyring: Offentlige virksomheter belønnes på grunnlag av oppnådde resultater, definerte av oppdragsgiverne, i form av stykkprisbetaling.
- Styring gjennom hierarkisk organisering: Eierne – stat eller kommuner – tar styringen ved å slå sammen, splitte opp, sette inn nye styrever eller nytt regelverk. Det typiske her er at styringssignalene kommer ovenfra, fra de offentlige eierne og at de følges opp med det som gjerne kalles politiske grep.

De to første styringsformene er tilsynelatende attraktive, men de har sine

begrensninger: Markeder er vanskelig å utvikle fordi offentlige tjenester ofte er monopoler og skal være det. Vi ønsker ikke private alternativer til politi og rettsvesen. Vi ønsker ikke «fritt brukervalg» for kriminelle i forhold til domstoler og fengsler. Selv de beste insentivsystemer har uønskede bieffekter.

Derfor er det i praksis en sterk tendens til å ty til den gode gamle oppskriften når det dukker opp problemer i en offentlig sektor – omorganisering – enten det gjelder politiet, helsevesenet eller nå sist høyere utdanning. Siden det ikke finnes noen oppskrift på hvordan offentlige tjenester best organiseres, og det alltid er motstridende hensyn som skal veies mot hverandre, er det ingen grense for hvor ofte og hvor mye man kan omorganisere. Med en omskriving av Ibsen: Tar man omorganiseringsmuligheten fra en byråkrat, tar man livsinnholdet fra ham.

Høyere utdanning har gjennomgått en meget omfattende reformprosess her i landet det siste tiåret. Mjøsutvalget foreslo en rekke strukturelle endringer blant annet i gradsstruktur, organisering av undervisningen og i spørsmålet om godkjenning av nye universiteter. Dette ble til kvalitetsreformen for høyere utdanning som ble fremlagt for Stortinget av Stoltenberg I-regjeringen,

og gjennomført av Bondevik II-regjeringen. Siden er det foretatt en grundig evaluering som nylig er behandlet i Stortinget. Reformen ble innført i institusjonene fra høsten 2003. Det vil si at de første mastergradsstudentene som har gjennomført hele sitt femårige studieløp innenfor kvalitetsreformen, de tar sine avsluttende eksamener (forhåpentligvis) nå til sommeren.

En reform løser aldri alle problemer. Noen ganger skapes nye. Derfor kan reformkvernen male videre, uten stopp. Våren 2006 oppnevnte Stoltenberg II-regjeringen et nytt utvalg, Stjernøutvalget, for å vurdere organisering og struktur i høyere utdanning. Hvilke politiske motiver som lå bak dette er uklart – bortsett fra at daværende statsråd Djupedal trengte et pusterom etter å ha provosert hele universitets- og høyskolesektoren med sitt famøse hvileskjær.² Vanligvis når en regjering nedsetter et slikt utvalg, er det for å løse et politisk problem som er definert i mandatet. I dette tilfellet er det ikke enkelt å se hva problemet egentlig var.

Utvalget har foretatt en grundig analyse av høyere utdanning her i landet og påpekt en rekke større og mindre svakheter som det er grunn til å gjøre noe med.³ Utvalgets diagnose retter seg særlig mot ett hovedproblem – den fragmenterte strukturen i UH-sektoren, med 51 studiesteder, hvorav 41 har færre enn 2.000 studenter og 19 færre enn 1.000. Dessuten er det opprettet 16 nye doktorgrader siden 2000 i de daværende høyskolene, og hvis alle som nå har universitetsambisjoner, skal realisere sine ønskemål, vil det kreves ytterligere 20-25 doktorgrader.

I tillegg trekker utvalget, meget fortjenestefullt, frem et annet hovedproblem i høyere utdanning, nemlig sviktende utdanningskvalitet i noen av de store profesjonsutdanningene, særlig lærerutdanningen. Dette er godt dokumentert gjennom en omfattende NOKUT-evaluering fra 2006 som var meget kritisk til kvaliteten og organiseringen av lærerutdanningen.⁴ Stjernøutvalget fremlegger gode argumenter for at disse svakheterne sannsynligvis har sammenheng med den

² Det er etter hvert ganske mange akademikere med bakgrunn fra andre land ved norske universiteter. Det fortelles at en av disse, som sitter i en ledende stilling på en av våre største institusjoner, lenge trodde at et 'hvileskjær' er et sted i skjærgården hvor man hviler ut. Inntil en av hennes norskfødte kolleger ga henne et grunnkurs i skøytesportens mysterier.

³ Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning, NOU, 2008:3

⁴ Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006, NOKUT, 2006

Disse vil ha like sterke allierte i Stortinget som de små sykehusene og de små fødestuene har i dag.



fragmenterte strukturen i allmennlærerutdanningen (som tilbys ved 20 institusjoner her i landet). Det er grunn til å tro at utvalget har rett i at det finnes en nedre grense for hvor få studenter man kan ha ved en avdeling og likevel opprettholde kvaliteten i tilbudet. Utvalget regner med at denne nedre grensen for kritisk masse ligger rundt 3–400 studenter.⁵

Denne diagnosen – oppsplitting av doktorgradsprogrammene/forskerutdanningen og sviktende studie-kvalitet i store profesjonsutdanninger – tror jeg svært mange av oss som arbeider i UH-sektoren ikke vil ha problemer med å akseptere. Verre blir det når utvalget kommer til medisinen – den nye strukturen for høyere utdanning konsentrert rundt 8-10 landsdelsuniversiteter. Dette er et klassisk omorganiseringsgrep, slik vi kjenner det for eksempel fra helseforetakene – og det vil sannsynligvis møte nøyaktig de samme problemene som i helse-sektoren, hvor det også er en rekke små offentlige virksomheter spredt ut over hele landet. Man skal være styrings- og omorganiseringsoptimist av første klasse for å tro at dette strukturgrepet vil løse problemet med mange og små studiesteder. Disse vil ha like sterke allierte i Stortinget

som de små sykehusene og de små fødestuene har i dag. Vi ser hvor vanskelig det er å ta beslutninger av denne typen innenfor helseforetakene når de blir utsatt for politisk press. Det er gode grunner til å anta at styrene for de foreslåtte landsdelsuniversitetene raskt vil utvikle seg til forhandlingsarenaer mellom rivaliserende regioner, institusjoner og faggrupper. Da er det mer sannsynlig at de vil velge kompromissenes brede vei enn strategenes smale. Det er, etter min vurdering, mer sannsynlig at de vil fordele utdanningstilbud og doktorgrader ut fra hensynet til interne interessegrupper enn ut fra hva som er fornuftig for landet som helhet. Det er mulig at de vil lykkes i å stenge et og annet studietilbud som har for få studenter, men at dette skal lede til de store strukturelle endringer Stjernøutvalget er ute etter, forblir et fromt ønske. I tillegg kommer at omstruktureringen i seg selv vil ha store skadevirkninger, ikke minst for universitetene, ved at oppmerksomheten tas bort fra deres viktigste oppgave – å utvikle fremragende forskningsmiljøer som kan tiltrekke seg intellektuelt talent fra hele verden. Det er ikke uten grunn at rektorene ved samtlige universiteter har advart mot utvalgets hovedgrep.

⁵ NOU 2008:3, s 118

Etter mitt syn, kan de problemene utvalget påpeker, løses mer effektivt og uten slike skadelige bivirkninger gjennom en helt annen tilnærming. Det er bare staten som eier som kan stille de nødvendige kvalitetskrav til UH-sektoren. Det kan gjøres ved å definere slike krav tydeligere og sørge for at de blir gjennomført i praksis – uten å gå veien om tidkrevende omorganiseringer. La meg oppsummere det i fire hovedpunkter hvor jeg mener det trenges endring:

1. Doktorgradsprogrammene bør i fremtiden organiseres i forskerskoler, slik utvalget foreslår. Det vil gi kritisk masse av stipendiater og tilgang til ulike veiledere fra flere, aktive forskningsmiljøer. Dermed kan kravet til en stabil forskerutdanning (som er en av forutsetningene for å etablere et universitet) få et klarere og mer forpliktende innhold. Norges forskningsråd har tatt initiativ til å etablere slike forskerskoler på tvers av institusjonene og vil gi dem ikke ubetydelige driftstilskudd. Det ville være en fordel for alle parter om dette ble hovedmodellen for forskerutdanningen her i landet. NOKUT bør få i oppdrag å akkreditere både gamle og nye forskerskoler slik at man er sikker på at alle doktorgradsprogrammene holder et høyt faglig nivå. I realiteten vil dette medføre en innskjerping av kravene til nye universiteter. For øvrig bør dagens ordning på dette punkt etter mitt syn

oppretholdes. Jeg ser ingen grunn til radikale endringer ved de kravene som stilles til nye universiteter. Jeg ser det heller ikke som noen nasjonal ulykke om vi om ti år har fire eller fem flere universiteter enn i dag – forutsatt at de tilfredsstillende kravene til forskerutdanning over minst fire fagområder. Stjernøutvalget er bekymret for at dette vil gå på bekostning av de berørte høyskolenes øvrige oppgaver, men det kan jo tenkes at den faglige mobiliseringen som trenges for å oppnå universitetsstatus, virker positivt for HELE miljøet ved vedkommende institusjon. Det er ikke umulig å bli bedre på forskning og undervisning samtidig.

2. Når det gjelder sviktende kvalitet i profesjonsutdanningene, er det neppe tvil om at Stjernøutvalget har et poeng. Her finnes det imidlertid en mye enklere og mer effektiv løsning enn den langtekkelige prosessen med sammenslåing og kamp om hvert eneste lite studiested.

Staten kan innføre tydelige kompetansekrav til fullførte utdanninger, dvs. definere hva en lærer, sykepleier eller ingeniør skal beherske av faglig innsikt og ferdigheter før de slipper ut i samfunnet. Dagens såkalte rammeplaner sier mer om hva utdanningene skal inneholde enn om hva studentene faktisk skal lære. Slike kompetansekrav burde for øvrig samordnes internasjon-



Foto: Olav Heggø/Fotovisjon AS

nalt slik at man her fikk en felles faglig standard. Dermed vil det bli mulig å gjennomføre 'PISA'-prøver for disse store og viktige profesjonene, og norske utdanninger kan sammenholdes med tilsvarende i utlandet. Så får vi håpe at resultatene blir bedre for studentene våre enn for ungdomsskoleelevene. Hvis de er like dårlige, er det på tide at vi får vite om det.

Uansett hva som kan gjøres internasjonalt gjennom OECD – og en lærer-PISA må komme før eller siden – er det nødvendig å innføre en nasjonal sensurordning, administrert av NOKUT, som sørger for at kompetansekravene blir fulgt opp i praksis. Dette trenger ikke være mer omfattende enn at det blir foretatt jevnlige stikkprøver med resensur. Det betyr at institusjonene må oppbevare eksamensoppgaver og sin egen sensur i et gitt tidsrom, og at de

vet at de når som helst kan bli kikket i kortene av utenforstående fagfolk. Over tid vil dette føre til en harmonisering av faglige standarder for vurdering, og det som måtte finnes av institusjonell snillisme, vil bli avslørt.

Et slikt system vil i seg selv virke preventivt på den nivåsenkningen som utvalget beskriver, og det er all grunn til å tro at dette vil medføre at kravene til studentene blir strammet inn. Det betyr at studenter som ikke holder mål, stryker. Da blir (særlig de små) studiestedene nødt til å gjøre noe – nedlegge, omstille eller fusjonere. Slike reaksjoner vil gå raskere og gi langt mer målrettede resultater enn de store sammenslåingene.

En slik tilstramming har dessuten betydning for debatten om nye universiteter. Her er det uttalt frykt for at

Derfor er det i praksis en sterk tendens til å ty til den gode gamle oppskriften når det dukker opp problemer i en offentlig sektor - omorganisering.

høgskolene skal satse så hardt akademisk at det går ut over profesjonsutdanningene. Et system som dette vil virke preventivt på de som måtte være ute på ville veier her, siden forsømmelse av disse utdanningene ville bli avslørt og kunne få store konsekvenser for vedkommende institusjon.

3. I tillegg bør staten fortsette å belønne institusjoner som oppnår gode resultater innenfor utdanning og forskning gjennom finansieringssystemet. Her vil Stjernøutvalget gå motsatt vei. De vil ha mer «strategisk styring» fra statens side. Dette vil i praksis lett utvikle seg til byråkratisk eller politisk vilkårlighet i form av institusjonelle trynetillegg i de årlige budsjettene. Etter mitt syn er det langt å foretrekke at institusjonene har langsiktige, forutsigbare insentiver å forholde seg til slik at de vet at langsiktige investeringer i forskning og utdanning gir uttelling om fem til ti år. Det beste ville være om staten gradvis og systematisk økte den resultatbaserte delen av finansieringen på bekostning av basistilskuddet. På denne måten kan nødvendig sammenlånning av små studiesteder oppnås raskere og mindre byråkratisk enn gjennom politiske vedtak.

Nå er det slett ikke alltid slik at størst er best i den akademiske verden. Insentivene bør derfor utformes slik at de belønner produktivitet, for eksem-

pel mindre institusjoner som får mye ut av små ressurser, ikke bare gir mer penger til de store fordi at de er store.

4. Hvis staten virkelig ville honorere kvalitet, så opprettet departementet en kvalitetsportal for høyere utdanning hvor dagens og fremtidens studenter lett kunne finne nøkkelinformasjon om hver enkelt institusjon (kanskje hvert studieprogram) mht. studiekvalitet, gjennomføring, ressursutnyttelse, og hvor fremtidens forskere lett kan finne tilsvarende indikatorer for forskningskvalitet. Alt dette finnes i offentlige databaser i dag, men ingen kan si at staten som eier av institusjonene har gjort seg flid med å gjøre slik informasjon tilgjengelig for andre enn spesielt interesserte. Det er en tankevekker at våre allstedsnærværende myndigheter har opprettet et eget nettsted for sammenligning av bank- og forsikrings-tjenester (finansportalen.no), mens studenter og forskere selv må ta seg frem i jungelen av offentlig informasjon om statens egne institusjoner.

Innenfor høyere utdanning har altså staten gode muligheter for å fremme kvalitet i offentlige tjenester ved å 1) stimulere velinformerte brukervalg og 2) belønne institusjoner som holder høy kvalitet og utnytter ressursene godt. Hvorfor da kaste bort tid på en ny runde med omorganisering?