

Kronik Politiken 13. februar 2015

Universiteterne og statsmagten

Af Christian S. Nissen ¹

Universiteterne er på godt og ondt blevet et stempel i den statslige vækstmotor. Men hvad med uafhængighed, ansvar og (selv-)kritisk distance?

De seneste årtier har været præget af en voldsom vækst på universitetsområdet. Studentertallet er eksploderet. Der er kommet et utal af nye uddannelser og finansieringen af universiteternes undervisning og forskning har fået et løft i milliard klassen. Samtidig er der i perioden sket en række skift i prioriteringen af indsatsen, i styringen og ledelsen af universiteterne og måske også, når det kommer til stykket, i opfattelserne af universiteternes rolle i samfundet.

Det er tankevækkende, at de principielle overvejelser og svære valg, disse skift må have givet anledning til blandt universitetspolitikens hovedaktører, ikke har sat sig tydeligere spor i den offentlige debat. 'Debat' er måske så meget sagt, for det er stort set kun modstandere af den førte politik, der har givet sig til kende, og de er blevet overhørt og oplevet som elitære Jeronimusser fra det akademiske elfenbenstårn.

Universiteternes ledelser, rektorer og bestyrelser (som jeg igennem otte år selv har været en del af), har man ikke hørt meget til. Tilsyneladende har vi bekymringsfrie lagt os i slipstrømmen på den ekspansive universitetspolitik. Eller også har vi loyalt blot holdt vores kritik og anfægtelser på de indre linjer. Begge forklaringer på tavsheden er i givet fald tankevækkende. Den afsluttende rapport fra Kvalitetsudvalget for de videregående uddannelser er en god anledning til kritisk (selv-)ransagelse blandt alle berørte parter.

Hovedlinjen i de seneste tyve års universitetspolitik har ikke været svær at afkode. Skiftende regeringer har med helhjertet støtte fra deres organisatoriske baglande set universiteternes uddannelse og forskning som en dynamo i konkurrencestatens vækstpolitik. De statslige bevillinger til forskningen fik et markant løft, der for en stor dels vedkommende er blevet strategisk fordelt til særlige områder med et erklæret erhvervsmæssigt vækstpotentiale.

Denne 'strategiske' prægning af forskningspolitikken og kampen om midlerne har ganske vist mødt kritik. Men mest fra de fag, som alt andet lige har stået svagest i konkurrencen om de mange penge. Meget få har peget på konsekvensen af forskydningen i incitament strukturen blandt universiteternes videnskabelige medarbejdere. Parolen til de mange, der gerne vil have en universitetskarriere, lyder: "Vil du i verden frem, så forsk!".

Derimod har en særlig indsats på undervisningsfronten ikke været karrierefremmende, hvad enten det har drejet sig om antallet af undervisningstimer eller deres pædagogiske kvalitet. Da et af universiteternes hovedformål er at give forskningsbaseret undervisning på det højeste niveau, kan det være svært at forstå, at alle - både politikere og universitetsledelser - tilsyneladende har taget det så let. Især når man tænker på den store betydning, man også har tillagt 'oprustningen' på uddannelsesfronten.

En forklaring er måske, at næsten al opmærksomhed her i alle disse år har været rettet mod den voldsomme, kvantitative udbygning af universiteternes uddannelseskapacitet. Antallet af universitetsstuderende er i de seneste 15 år i runde tal vokset fra 100.000 til 150.000.

¹ Studenterrådsformand i 1968, universitetslektor i 70'erne og bestyrelsesformand på et af universiteterne indtil for nylig

Målsætningen om at 25 pct. af en ungdomsårgang i 2020 skal have en lang videregående (universitets) uddannelse blev allerede nået for flere år siden. Med ganske få piskesmæld og så meget desto flere gulerødder har skiftende regeringer år efter år fået universiteterne til at øge optaget. Den automatiske taxameter-finansiering gjorde ekspansionen økonomisk tillokkende for de enkelte universiteter.

Det førte dem ud i en hård indbyrdes konkurrence, hvor annoncekampagner og et overdådigt udbud af nye uddannelser, ofte med sære, tillokkende navne, blev brugt i markedsføringen. Hu-hej hvor det gik derudad. Og for at få lidt mere fart på gennemstrømningen blev der givet særlig ”bonus”-betaling for de færdigpakkede kandidater og pisk til de universiteter og studerende, der var for længe om det.

Der har i ny og næ været advarende røster, som fra sidelinjen hævdede, at gedulgt taxameter-tænkning og kombinationen af voldsom vækst i optaget og afkortning af studietiden risikerede at gå ud over uddannelsernes kvalitet.

Advarslerne druknede imidlertid i strømmen af ambitiøse proklamationer om danske uddannelser i ”verdensklasse”. Det ville måske også være at stikke en kæp i markedsføringshjulet, hvis universitetsledelserne på eget initiativ og i fuld offentlighed havde sået tvivl om kvaliteten i deres undervisning.

I 2013 kom der så et overraskende universitetspolitisk skift signaliseret med nedsættelsen af Kvalitetsudvalget. En central passus i udvalgets kommissorium lød i forkortet version: ”De offentlige investeringer i de videregående uddannelser skal sikre høj faglig kvalitet og relevans i uddannelserne, så de bidrager til vækst og produktivitet i Danmark”. Umiddelbart blev det af kritikere tolket som en fortsættelse af den økonomisk orienterede strukturpolitiske nyttetænkning og Finansministeriets forsøg på at tøjle taxameter-udgifternes ustyrlige himmelflugt. Og det var det nok også.

Men for det første er det jo ikke en irrelevant problemstilling i lyset af de offentlige finansers generelle tilstand og den offentlige sektors udfordringer. Det samme gælder hensynet til beskæftigelsesudsigterne for de færdiguddannede akademikere. For det andet har udvalget faktisk taget fat på en række spørgsmål om uddannelses- og undervisningskvalitet, som ingen hidtil for alvor har villet røre ved i alle årene med utæmmed væksttænkning.

Så er det, man må spørge os, der har haft en hånd med på rattet og bærer en del af ansvaret: Hvorfor var det ikke universiteterne og deres ledelser, der gik i spidsen og rejste kvalitetsspørgsmålet? Hvorfor kom initiativet fra uddannelsesministeren, formentlig stærkt suffleret af Finansministeriet? Det kan vel ikke tages som et tegn på, at universiteterne i en lang periode har været med på hvad som helst, blot der fulgte penge med? Først når regeringen nu skruer ned for studenteroptaget og bevillingsblusset, så der skal afskediges medarbejder, springer man op og slår på skjoldene. Helt så enkelt er det dog ikke, for udviklingen i den samlede regulering af universitetssektoren har været mere kompleks og mangetydig.

Vi må helt tilbage til universiteternes styrelseslov fra 1970 for at finde en sammenhæng. I den kollektive erindring huskes loven mest for bruddet med professorvældet og indførelsen af en vidtrækkende indflydelse for studenter og medarbejdere i kølvandet på studenteroprøret i 1968.

’Universitetsdemokratiet’ blev det store stridsspørgsmål i årene derefter og blev gennem en række lovændringer gradvist udfaset frem til den endelige afskaffelse i 2003 med indførelse af ansatte ledere og bestyrelser med eksternt flertal.

Men forløbet i de godt tredive år kan i en styringsmæssig sammenhæng også forstås anderledes.

I ly af studenteroprøret indførte Folketinget i 1970 en stærkere, men mere upåagtet, statslig styring af og kontrol med universiteterne. Det blev i en folketingsbetænkning sagt klart, at "... planlægningen, udbygningen og driften af de højere uddannelsesinstitutioner bør foregå under central styring". Baggrunden var bl.a., at den markante forøgelse af studenteroptaget, som også skete i den periode, mødte modstand fra datidens universitetsledelser.

Det mest synlige resultat af dette brud med det klassiske, såkaldte humboldtske uafhængighedsprincip i europæiske universitetstradition blev oprettelsen af et særligt statsligt direktorat for de videregående uddannelser.

I det perspektiv var lovændringen i 2003 ikke et brud med 30 års universitetspolitik. Den må snarere ses som en fortsættelse og styrkelse af den centrale statslige styring. Folketing og regering stod atter midt i endnu en stor økonomisk satsning på universitetsområdet og tilretning af det danske uddannelsessystem til en større EU samordning, 'Bologna-processen'. I den sammenhæng nærrede man – nok ikke helt uberegtiget – skepsis til universitets ledelsernes vilje og evner til at gennemføre de forandringer, der fulgte med.

For at nedtone det yderligere tab af institutionel uafhængighed ændrede 2003 loven med et kunstgreb universiteternes status fra 'statsinstitutioner' til 'statsfinansierede selvejende institutioner'. Det gav også en formel platform for de nye bestyrelser, der ikke desto mindre har haft lidt svært ved at se, hvad dette 'selveje' egentlig går ud på. En frigørelse fra tæt, statslig styring i det løbende arbejde har i hvert fald ikke været den fremherskende oplevelse.

De nærmest markskrigeriske forventninger til de nye universitetsledelser om at udvise ledelsesmæssig handlekraft blev imidlertid imødekommet til fulde. Næppe havde de nye rektorater og bestyrelser sat sig i sadlen, før de i en voldsom tour de force red ud over hele universitetslandskabet for at erobre nyt land.

Da regeringen besluttede at overføre en række sektorforskningsinstitutioner til universitetsregi, udviklede det sig, formentlig utilsigtet, til en fusionsbølge af tsunamiske dimensioner, der helt fjernede fire af de hidtil 12 universiteter fra landkortet. På flere af universiteterne blev fusionerne fulgt op af dramatiske ændringer af den indre organisering drevet frem af forventninger om faglig synergi, men måske især for at opnå administrative rationaliseringer og stordriftsfordele.

Om disse forventninger så er blevet opfyldt eller ej, er stadig et stridsspørgsmål. Kritikerne blandt de universitetsansatte hævder, at det har ført til topstyring, øgede omkostninger og mere bureaukrati på bekostning af universiteternes egentlige kerneopgaver. Universitetsledelserne har henvist til, at fusionsopgaven og strukturtilpasningerne var tunge at løfte og at det endnu er for tidligt at gøre det samlede regnebræt op.

Basalt drejer uenigheden sig om et sammenstød mellem to forskellige – men hver for sig helt legitime – organisationsformer og kulturer. Tilskyndet af regering og centraladministration har universitetsledelserne som ansvarsbevidste embedsmænd indoptaget en organisations- og ledelsestænkning, som kendes fra alle større organisationer, såvel private som offentlige.

Her er centralisering af magten og stordriftstænkning hverdagskost. Og universiteterne er meget store organisationer, der hver har milliard budgetter, mange tusinde ansatte og 10-40.000 studerende 'kunder'. Organisationsændringerne har været ledelsesmæssigt nødvendige og driftsmæssigt rationelle i en politisk-administrativ optik, hvor den praktiske implementering af regeringens udbygningsplaner har været ho-

vedopgaven. Men det har alt sammen været fremmed for den akademiske kultur og har (indtil nu) ikke overbevisende vist sin hensigtsmæssighed i udvikling og ledelse af forskningsmiljøerne.

Men det samlede ledelses- og styringssystem er endnu mere komplekst – grænsende til det skizofrene. For på den ene side styres universiteterne ud fra en helhedsorienteret samfundsinteresse, som det kommer til udtryk i de politiske beslutninger på Christiansborg og udmøntes gennem det såkaldte 'enstrengede' system med regler, påbud og bevillingsmæssige rammer.

På den anden side har folketing og regering igennem en årrække udviklet et kompliceret markedsorienteret incitament system, som har til hensigt, at få universiteterne til at agere i driftsøkonomisk egeninteresse, som om de leverede serviceydelser i et kommercielt marked. Det er i denne sammenhæng vi skal se taxameter finansieringen, der belønner øget studenteroptag, kortere gennemførelsestider og et mindre frafald.

Det er jo ikke så tosset, så længe summen af de mange universitetsaktørers individuelle handlinger svarer til det, man ønsker fra centralt hold. Men det gør det ikke altid, for der er en uundgåelig, indbygget risiko for suboptimering, dvs. at de enkelte universiteter også lægger snævrere, institutionsegoistiske interesser til grund for deres ageren.

Ikke fordi de bevidst tilsidesætter bredere samfundsinteresser, men fordi de helt i overensstemmelse med incitament systemets hensigt tilskyndes dertil. Så er det nogen kan fristes til at gå på strandhugst i studenteroptaget ved at lokke studenter ind på nye, spekulative uddannelser med svag forskningsunderstøttelse og tvivlsom samfundsrelevans eller uddannelser, der dublerer allerede eksisterende uddannelser på et andet universitet.

I sin ekstreme konsekvens kan det også føre til, at man hist og her ubevidst og gradvist sænker eksamenskravene for ikke at blive straffet økonomisk ved for lange gennemførelse tider og for stort frafald. Og så er der ikke langt til også at slække på kravene til forskningsbaseret undervisning og overlade større dele af opgaven til løst ansatte – og billigere - assistenter og eksterne lektorer.

Hvis denne beskrivelse af det samlede universitære styringssystem er nogenlunde ædruelig, så er det måske ikke så mærkeligt, at universitetsledelserne i de senere år har haft deres opmærksomhed rettet mod meget andet end uddannelsernes samfundsmæssige relevans og undervisningens kvalitet. For universiteterne har blot gjort det, folketing og regering har bedt dem om, eller snarere krævet af dem. Og hånden på hjertet og hjernen, er det ikke det, vi på alle mulige andre samfundsområder forventer af offentligt ejede, skattefinansierede institutioner. At de loyalt gør det, som politisk bliver besluttet.

Og dog er der ikke desto mindre et reelt dilemma på netop universitetsområdet. Mellem en sikring af den legitime statslige styring og opretholdelse af den principielle akademiske uafhængighed. At der ikke er bygget bro over denne modstilling kan man næppe bebrejde nogen af parterne. For det er et helt reelt paradoks.

Men det bør vække til eftertanke i begge lejre, at universiteterne gennem hele vækst- og omstillingsperioden tilsyneladende mistede lysten eller evnen til åbent at forholde sig (selv-)kritisk til den statslige styring og deres egen rolle og ansvar. Kvalitetsudvalget har i sin rapport foreslået en ny snitflade mellem statslig styring og universiteternes selvbestemmelse. Det bliver spændende at se, om folketing og regering vil ændre på den hidtidige kombination af detailstyring og ustyrlig taxameterbetaling. Men forhåbentlig vil udvalgets arbejde få universiteterne til i en åben debat at støve de humboldtske uafhængigheds principper

af og vurdere, om de stadig har relevans. Hvem kan og bør løfte ansvaret for uddannelsernes relevans og kvaliteten i undervisningen – staten eller universiteterne selv?