

## **Finansieringsmodeller og kvalitetsperspektiv i lærerutdanning!**

For pengar kann ein få alt, heiter det. - Nei, ein kann ikkje det . . .  
Skalet av alle ting kann ein få for pengar. Men ikkje kjernen.  
(Arne Garborg, Um Pengar)

Av  
Bjørn Heistad

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2012



**Copenhagen  
Business School**  
HANDELSHØJSKOLEN







## SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): Bjørn Heistad \_\_\_\_\_

Tittel: \_\_\_\_\_

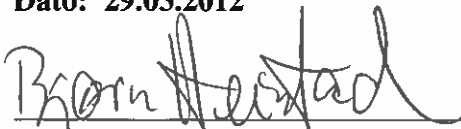
Studieprogram: MPA 2010-12 \_\_\_\_\_

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre  
Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

Dato: 29.03.2012

  
\_\_\_\_\_  
underskrift

\_\_\_\_\_  
underskrift

\_\_\_\_\_  
underskrift

\_\_\_\_\_  
underskrift

\_\_\_\_\_  
underskrift

\_\_\_\_\_  
underskrift



## Forord

MPA studiet har vært et krevende studium. Å ha full jobb, familie og småbarn krever sitt.

Dette kan bidra til at formen ikke bestandig er på topp og man får en del variasjon i prestasjoner både i arbeid og heimen.

Undervisningssamlingene har vært nyttige, paper skriveingen (og eksamenene) gir mye læring.

Mest læring har man sannsynligvis gjennom skriveingen av avhandlingen. En blir mer oppmerksom på en del sammenhenger som man kanskje tar for gitt i det daglige. Aha- er det sånn det henger sammen, har jeg sagt til meg selv en gang i blant.

Studiet har vært lærerikt og sosialt morsomt.

Jeg vil til slutt få takk ein fleksibel arbeidsgiver som har bidratt til at jeg har fått gjennomført studiet, professor Knut Ingar Westeren for sin råd og veiledninger, dekan på helsefag for lån av kontor og tips og familien som alltid er der!

Levanger

29.3.2011

Bjørn Heistad

## **Abstract**

One of the main goals in “kvalitetsreformen” was that the quality of education and research would be better. The intensity of education and internationalization level should be increased. One of the measures and tools in this work was to change the funding for the institutions. Until 2002 the funding was based on centrally set targets for various programs and institutions. It was an input based system. These measures were valued based on the type of education it was. From 2002 an incentive based system has been implemented in the sector. 40% of the funding of institutions is now based on results. The development of this system meant that there was a need for change. The funding system is now both input and output based.

This thesis examines how the effect has been for the educational system for teachers. I've picked 15 university colleges throughout Norway for my thesis. My focus has been to try and find out if the changes in the financial system last decade, has influenced on the results produced by the students. To what extent has the change in the funding system had an impact on quality in teacher-education in general? In order to examine this I've have focused on several aspects connected to change of the financial system in the sector in a context of;

1. Is it true that a large proportion of incentives in the funding contribute to the performance quality of the student's changes?
2. Has the entrance requirements for teacher training been lowered after the change in funding?
3. Educations are classified into different cost categories in the ministry model. Is it the case that institutions prioritize cheap studies, and that this has the effect that the quality is lower on the estimated cost more studies

**In relation to the first statement** I think it is difficult to find any kind of context between how funding are granted and results for students. A lot of other quality criteria will work along the funding system. The quality reforms have helped educational institutions to be more aware of the end factor. Because there are a lot of stakeholders that depends on good quality, and the competition for students has been tougher than before.

**As for the second statement** I find that the answer is divided. If you are stated in one of the tree biggest cities you will be in a competition and it is probably harder to be accepted than before. But generally it's been just as easy as before. Grade requirements in mathematics and norwegian language will for sure be a guarantee for better quality, but everyone who is qualified is very welcome to get a place in teaching education. **As for the last statement** my main finding is that funding has changed. There has been adaption toward the central model. The relative difference in 2000 and 2001 is in 2009 and 2010 at the same level as in the model from the department. This means that funding has become worse. The results however, are probably better.

## **Innhold**

1. Innledning.....	8
1.1 bakgrunn.....	8
1.2 Problemstilling.....	8
1.3 Disponering av oppgaven.....	10
2. Case.....	11
2.1 Innledning.....	11
2.2 Kvalitetsreformen.....	13
2.3 Finansieringssystem.....	16
3. Metode.....	21
3.1 Innledning.....	21
3.2 Undersøkelsesdesign.....	23
3.3 Om kvalitet.....	23
3.4 Metodisk tilnærming og valg av metode.....	26
4. teori.....	33
4.1 Innledning.....	33
4.2 NPM.....	33
4.3 Insentiver.....	37
4.4 Kvalitet i utdanning.....	39
4.5 Styring og ledelse.....	42
4.6 Kontrakter.....	47
5 Finansieringsmodeller sektoren - før og etter kval reformen.....	47
5.1 Institusjonenes ressursallokeringsmodeller.....	49
5. Er det slik at en stor andel insentiver i finansieringssystemet bidrar til at resultat kvaliteten til studentene endres?.....	52
6.1 Data.....	53
6.2 Drøfting.....	57
6.3 Oppsummering.....	59
7. Har man senket opptakskravene til lærerutdanningen etter endringen i finansieringssystem?.....	60
7.1 Data.....	60
7.2 Drøfting.....	61
7.3 Oppsummering.....	63
8. Utdanninger blir klassifisert i forskjellige kostnadsklasser i departementets modell. Er det slik at institusjonene prioriterer billige studier, og at dette har som virkning at kvaliteten blir lavere på antatt dyrere studier?.....	65

8.1 Data.....	65
8.2 Drøfting.....	67
8.3 Oppsummering.....	68
9. konklusjoner.....	69
9.1 Generaliserbarhet.....	71
Litteratur.....	72



**Figur oversikt;**

Figur 1; Normalinteressentmodellen, side 11

Figur 2; prinsippkisse finansiering av høgskolene, side 18

Figur 3: Den nye finansieringsmodellen, Side 19

Figur 4, Forståelsesramme for kvalitet, side 20

Figur 5, generalisering, side 29

Figur 6; valg av opplegg, side 29

Figur 7; Oversikt over høgskoler som er med i datagrunnlaget, side 30

Figur 8, analyseskisse, kvalitet, side 41

**Tabelloversikt;**

Tabell 1, kostnadsklasser i departementets modell, side 48

Tabell 2; finansieringsmodeller og sentral virkninger, side 50

Tabell 3, Strykprosent, side 53

Tabell 4, gjennomføring, side 54

Tabell 5, antall registrerte studenter, side 54

Tabell 6, antall registrerte studenter per institusjon s. 55

Tabell 7, Studiepoengproduksjon, side 56

Tabell 8, studiepoeng per ekvivalent, side 56

Tabell 9, Opptaks og studentdata, side 60

Tabell 10, studiepoengproduksjon per høgskole, side 61

Tabell 11; Utvikling i Høgskolen i Nord-Trøndelag 2000-2010, side 65

Tabell 12; strykprosent og studiepoengproduksjon andre studier, HiNT, side 66

## **1. Innledning.**

### **1.1 bakgrunn**

I de siste tre år har offentlig sektor vært utsatt for press i forhold til både kvalitet på tjenestene og effektivitet. Dette har medført mange prosesser som har som mål å bedre de offentlige tjenesteleveransene. New Public management har vært et av verktøyene for å få til disse endringene, endringene kommer med større fokus på enkeltindividene og brukertilpassede tjenester. Utviklingen medfører endringer i alle ledd i offentlig sektor fra sentrale politikere til lokalpolitikere, fra sentrale byråkrater til lokale. For ledere, medarbeidere og ikke minst brukerne av offentlige tjenester.

Endring og innføring av mål- og resultatstyringssystemer er et svar på større desentralisering og mindre sentralmakt (Busch et al, 2007). Gjennom stadige endringer og bruk av nye måleindikatorer foregår mål- og resultatstyringen i stadig større omfang enn det som var vanlig tidligere. Målstyring utvikles videre fra tidligere sentral styring til lokal frihet til institusjonene å sette sine egne mål ut fra lokale forhold. Men innenfor en struktur der hovedmålene ligger fast. Resultatstyringsdelen var og blir de sentrale myndigheters kostnadskontroll. En rekke rapporteringsverktøy utvikles og prøves. Nye IKT – løsninger gir muligheter for forbedringer. Noen forkastes, andre beholdes og utvikles. Målet er å skaffe bedre styringsverktøy og styringsmuligheter.

En del av formålet er å få bedre tilpassede tjenester ved å revitalisere de offentlige tjenesteprodusentene, og med vekt på styring og ledelse, skape interne utviklingsprosesser i virksomhetene (Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001). Man bidrar derfor til utvikling av medarbeiderne, utvikling av tjenestene og som resultat får man bedre service til brukerne. De standardiserte løsningene blir erstattet med individretta tilpasninger. Vi ser det for eksempel i skolene ved at elevene har ulike måter å lære på. Brukerne blir i større grad hørt i forhold til utvikling av tjenestene. Et eksempel er et sykehus som leverer ut et spørreskjema når du forlater sykehuset etter behandling. Der spør de om hvordan din opplevelse var, hva var bra, hvordan opplevdes ventetiden, hva fungerte ikke osv. Dette er nye måter å arbeide på for offentlige tjenesteytere. Høgskolene som årlig gjennomfører studentundersøkelser i stor skala og innenfor ulike områder er et annet eksempel.

### **1.2 Problemstilling**

I Norge er det bred enighet om at det er viktig at utdanning og forskning gis tilfredsstillende rammer. Dette for å nå målet om høy kvalitet. Finansieringssystemet er et av virkemidlene for å nå målene i kvalitetsreformen. I stortingsmelding 7 (2007-2008) (Kunnskapsdepartementet, 2008) oppsummeres erfaringen fra kvalitetsreformen slik; *"Finansieringssystemet er et*

*virkemiddel for å realisere målet om økt kvalitet i utdanning og forskning, men det er ennå ikke mulig å konkludere endelig med hensyn til hvordan institusjonene tilpasser seg, hvilke resultater systemet gir, og om finansieringssystemet gir noen utilsiktede konsekvenser.”*

Finansieringssystemet (FS) er et av de viktige virkemidlene departementet bruker til styring av institusjonen. De insentivene (produksjonstildeling) som ligger i FS kan føre til uheldige og lite hensiktsmessige vridningseffekter. Hvordan tilpasser institusjonene seg og når vi målene er spørsmål som stilles. Et annet styringsmiddel er styringsdialogen departementet har med institusjonene. I dialogen vil departementet kunne få et bedre overblikk på hvordan institusjonene og sektoren ivaretar samfunnsoppdraget, og hvordan FS virker. Når departementet ikke kunne gi noen konklusjoner på virkninger i rapporten fra 2008 er det da mulig å sannsynliggjøre effekter i dag? Min problemstilling blir da formulert slik;

### **I hvilken grad har endringen i finansieringssystemet (FS) hatt innvirkning på kvaliteten i allmennlærerutdanningene?**

Det teoretiske rammeverket som jeg bruker i min oppgave vil ha som formål å prøve å vise utfordringene med styring og ledelse og påvirkning av resultatbaserte systemer har på sluttresultatet for studentene. Det teoretiske rammeverket spenner således fra prinsippal/agentteori til insentivteori og stykkprisfinansiering og teori om hva kvalitet er. Ut fra en del måleindikatorer ønsker jeg å observere eventuelle utslag av den omlegging som har vært i sektoren det siste tiåret.

De metodene jeg har anvendt i min oppgave har i stor grad kvantitative. Data er samlet inn fra offisiell statistikk i database for høyere utdanning (DBH). I tillegg brukes data innsamlet fra høyskolene som viser noe om hvordan tilpasninger av interne ressursallokeringsmodeller gjøres i forhold til departementets fordelingsmodeller. Jeg har også støttet meg til tidligere forskning og en rekke skriv fra utdanningsdepartementet og relevante forskningsinstitusjoner og jeg har i tillegg lagt inn min egen erfaring i en del tilfeller.

Ut fra problemstillingen har jeg prøvd å utlede 3 forskningsspørsmål som på ulike måter skal dekke forskjellige innfallsvinkler til spørsmålet om endringer påvirker kvaliteten. Gjennom ulike rammer eller øyne vil man kunne få et rimelig bra bilde av hvordan utviklingen har påvirket resultatet. De tre forskningsspørsmålene er;

1. Er det slik at en stor andel insentiver i finansieringssystemet bidrar til at resultat kvaliteten til studentene endres?
2. Har man senket opptakskravene til lærerutdanningen etter endringen i finansieringssystemet?

3. Utdanninger blir klassifisert i forskjellige kostnadsklasser i departementets modell. Er det slik at institusjonene prioriterer billige studier, og at dette har som virkning at kvaliteten blir lavere på antatt dyrere studier?

I spørsmål 1 ønsker jeg et fokus på spørsmålet om resultatbasert andeler påvirker studentens resultater. Ulike variabler brukes til å forsøke å avdekke disse forholda. I kvalitetsreformen var det utrykt tydelig av resultatbasert finansiering skulle bidra til bedre kvalitet. Begrepet kvalitet omtales nærmere i teorikapitlet. Dersom påstanden bekreftes vil man kunne si at finansieringssystemet har betydning, hvis den ikke bekreftes vil man kunne hevde at den ikke har betydning.

I spørsmål 2 ønsker jeg å belyse om opptakskravene er senket etter innførselen av insentiver. For å få større driftsrammer bør man øke studiepoengproduksjonen. Ett av kriteriene for å få større produksjon er å ha flere studenter enn før eller at flere fullfører eller de øker antall studiepoeng per semester/år. Tesen er da at når studentene først er tatt opp så skal de gjennomføre. Det blir dyrt med mange studenter hvis de ikke avlegger eksamen og står. En kan se for seg at institusjonene tilpasser karakterene til laveste ståkarakter heller enn at de strykes.

I spørsmål 3 er formålet å få undersøkt om lærerutdanningene relativt sett var bedre finansiert før reformen enn etter. Hvis dette er tilfellet kan vi lese det ut av dataene og tidligere forskningsrapporter og hvordan har en eventuell endring slått ut. I dette spørsmålet vil jeg også komme inn på ett annet poeng enn bare kvalitet – nemlig effektivitet.

### **1.3 Disponering av oppgaven**

Oppgaven er delt inn i 9 kapitler. Kapittel 1 er en kort innledning og definering av problemstilling og forskningsspørsmål. I kapittel 2 tar jeg for meg utviklingen av sektøren med ett blikk inn mot lærerutdanningene, kvalitetsreformen som bakteppe. I kapittel tre begrunnes valgte metoder, vurderer kvaliteten i undersøkelsene, dataene. I kapittel 4 vil jeg vurdere ulike teorier som brukes i oppgaven prinsipalagen teori, insentivteorier og kvalitetsteorier. I kapittel 5 gir jeg en kort orientering om institusjonenes allokeringmodeller etter reformen. I kapittel 6, 7 og 8 drøftes forskningsspørsmålene hver for seg og i kapittel 9 har jeg oppgavens konklusjon og gjort rede for generaliserbarhet.

## 2. Case

### 2.1 Innledning

Mitt empiriske materiale er hentet fra 15 Statlige høyskoler (se side 30) som tilbyr allmennlærerutdanning. Dataene som er samlet inn er ulike statistikker fra DBH, budsjettmodeller fra 8 høyskoler og data fra tidligere forskningsprosjekt knyttet til finansiering av UH-sektoren generelt og allmennlærerutdanning spesielt.

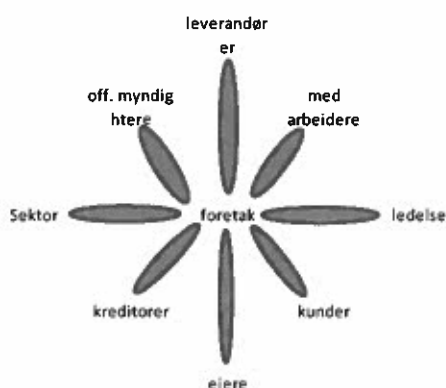
I dette kapitlet vil jeg presentere utgangspunkt for oppgaven, finansieringsmodeller før og etter kvalitetsreformen, og kvalitetsbegrepet.

### Forståelsesramme

Som en grunnleggende forståelsesramme ligger det i min tolking av oppgaven at en organisasjon kan ses på som en løst koblet koalisjon av skiftende interessegrupper (Busch mfl, 2010);

*«organisasjon er en koalisjon av grupper og interessenter som hver for seg forsøker å oppnå noe fra kollektivet gjennom interaksjon med de andre, og enhver har sine egne preferanser og mål».*

Interessentene i en organisasjon vil forsøke å sikre sine egne interesser. På samme vis vil organisasjonen stille krav til interessentene. Hvis det oppstår enighet mellom partene gjennom forhandlinger, vil man ha en avtale / kontrakt som regulerer deler av bidrags og belønningsbalansen.



Figur 1; Normalinteressentmodellen (Busch mfl, 2010, side 71)

Interessentmodellen viser at det vil være mange ulike aktører tilknyttet et foretak eller organisasjon, og det er mange som vil være avhengige av de leveranser som foregår mellom interessentene. Det vil være ulike sammensetninger av interessenter avhengig hvor man har

sitt utgangspunkt. Interessentenes behov vil varieres med de preferanser og mål de har med sitt forhold til foretaket (Busch et al, 2010). Det er balansen mellom bidrag og belønning som avgjør om interessentene blir i denne koalisjonen eller ikke. For eksempel kan en student (kunde) slutte i studiene, men det er ikke veldig kritisk. Foretaket vil være på jakt etter nye interesser for å fylle dette hullet.

En av interessentene i utdanningssystemet er barna. Hva er mer viktig for samfunnet og samfunnsutviklingen enn at barna våre får en god oppvekst og god skole? Skolen er en sentral del av velferdssystemet og i Norge (og Norden) en av de meste sentrale oppgavene det offentlige har. De politiske partiene er i stor grad enige om at kunnskap er avgjørende for å løse morgendagens oppgaver, at norsk skole skal være i verdenstoppen, styrke lese, regne og skriveopplæringen og ha fokus på gode lærere. Dette var noen uttrekk av valgkampmaterialet til arbeiderpartiet og høyre i Norge. Det er liten tvil om at det er enighet om målene og hvor man vil – det som skiller partiene i politikken er veien dit.

Fra Høyre sitt program kan jeg hente disse setningene, de er også allmenngyldige «Høyre vil sikre langsiktige rammebetingelser for høyere utdanning, forskning og utvikling. Det viktigste er å satse på forskning og innovasjon som gjør nærings- og samfunnslivet bedre i stand til å møte utfordringene i det 21. århundre» (www.Hoyre.no). Å sikre langsiktige rammebetingelser – i det legger jeg at sektoren, også på universitet og høgskoleområdet, skal ha rimelige gode vilkår og en langsiktighet i den offentlige planleggingen av driften.

En ser ofte at det skrives negative omtaler om norsk skole i avisene. Oppfatninger er at norsk skole og lærerne har blitt dårligere får lett grobunn, og vi mister mye av det positive av syne. Det hevedes ofte at de ansatte mangler tilstrekkelig kompetanse som lærer eller de mangler faglig kompetanse innenfor de fagene de blir satt til å undervise. Eller det kan trekkes fram eksempler der kommunene heller bruker ufaglærte som vikarer for lærerne. Målet er ikke lenger å sørge for at ungene lærer, men at man sparer penger på et stramt kommunebudsjett eller at skolen oppfattes som et sted ungene kan være under tilsyn. I samme åndedrag nevnes også utviklingen med kjøp av lærerkrefter fra private firmaer heller enn å ansette selv. Kjøp fra firma argumenteres ofte ut fra pris og reduksjon av kostnader. Alt dette vil kunne bidra til at oppfatningen av skolen operer innenfor en kvalitetsforringende spiral forsterkes.

Dette er politiske kamper der ungene til sist blir skadelidende. Er det mulig å saldere ungenes læring for å få budsjettene i havn? Er det mulig å bygge dyre kulturhus og redusere budsjettene til skoler og utdanning? Politikeren blir stilt overfor mange valg i en tid der økonomistyring ofte tolkes til styring etter bunnlinja. Gode resultater gir godt omdømme – dårlige økonomiske resultater gir dårlig omdømme. Da kan det være fort gjort å tro at med de

nye ledelsesprinsippene i staten fører til større fokus på egenvinning enn samfunnsoppdraget og samfunnsgevinsten.

Som forelder til to barn i grunnskolen er temaet om kvalitet på lærerne også interessant. Ulike opplevelser tilsier at det er del eldre garde av lærerstanden som til en viss grad svikter. Kanskje er man ikke motivert lenger, kanskje er man «over the top», kan hende at man ikke utnytter de kvaliteter den enkelte har godt nok. Vi foreldre har kanskje også lettere for å identifisere oss med jevngamle eller yngre personer enn oss selv. Det kan påvirke mine oppfatninger. Det som er sikkert at det er stort sprik i lærerstanden, like stort som i samfunnet for øvrig. Og noen ganger er man veldig heldig, andre ganger uheldig.

## **2.2 Kvalitetsreformen**

I samfunnet ser vi i dag at det ofte diskuteres om hvorvidt barna får god nok undervisning i skolen eller ikke. Skolene og lærerne er satt under press etter at man fikk kvalitetsreformen i høyere utdanning i 2003. Men hva var situasjonen for lærerutdanningsinstitusjonene før kvalitetsreformen (Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001)). Noen hovedtrekk kan oppsummeres at det fantes mange studenter, det var relativt lite kandidatproduksjon. Det var mange som avsluttet før de var ferdige eller som egentlig ikke startet lærerutdanningen, det kunne være feil i registreringer osv. Krav til hva man skulle lære i grunnskolen ga styringssignal til institusjonene. I 1994 fikk vi også sammenslåing av høgskoler (Høgskolereform<sup>1</sup>). Man samlet rene «faghøgskoler» under en felles paraply, eksempelvis lærerutdanning og økonomiutdanning. En slik sammenslåing tar lang tid å få til – man har med ulike kulturer og erfaringer med seg og det er en tendens at historien lever lenge.

Kvalitetsreformen var en reform som omhandlet mange områder av utdanningssystemet. Hovedmålene var at kvaliteten på utdanning og forskning skulle bli bedre, intensiteten på utdanningen og internasjonaliseringsgraden skulle økes. Målene skulle nås gjennom blant annet endret finansieringssystem (innsatsstyrt), tettere oppfølging av studenter og bedre utnyttelse av studieåret, ny gradsstruktur, nye eksamens- og evalueringsformer, mer autonome institusjoner (styring og ledelse - NPM) og bedre studiefinansiering (Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001)). Det blir med andre ord innført belønningssystemer for institusjonene, men også for studentene gjennom finansieringsordningene. Samtidig innføres et omfattende målings- og kontrollsystem.

---

<sup>1</sup> Høgskolereformen var navnet på prosessen der 98 mindre statlige høgskoler med virkning fra 1. august 1994 ble slått sammen til 26 større enheter.

Utdanningsminister Kristin Clemet presenterte kvalitetsreformen i 2002 med slike ord; *Kvalitetsreformen er en omfattende reform av høyere utdanning i Norge. Studentene skal ha krav på bedre utnyttelse av studieåret, forpliktende studieplaner og bedre veiledning. Samtidig bedres studiefinansieringen, som nå også skal belønne progresjon. Institusjonene får mye større frihet til selv å organisere sin virksomhet og større ansvar for resultatene som oppnås. Også institusjonene vil bli belønnet for progresjon og kvalitet.*

I disse ordene er mye ny offentlig styring oppsummert. I hovedsak større ansvar for den enkelte student for å nå resultater – individperspektivet. For institusjonene er det innebygd nye og tildels store utfordringer. Det forventes en overgang fra sentralstyring til lokalstyring, med de utfordringer det fører med seg. Er høgskolene rede? Det er også et incitament til økte rammer gjennom resultattinga. Og det ligger en forventning om at det som skjer i institusjonene har en bedre kvalitet enn før og at man derfor får et bedre resultat på kandidatene.

Reformen omhandler som sagt mange felt. Gjennom endringene på disse områdene er målene (Econ, 2008);

- at man i større grad får til bedre fleksibilitet i forhold til å løse de behovene som samfunnet og individene i samfunnet har og i forhold til styring av institusjonene.
- at man legger vekt på rettferdighet og en lik rett til utdanning. Dette er en stor utfordring i et langstrakt land, der politikken har vært at hele landet skal være bebodd - riktig utdanningskapasitet over hele landet
- at det blir større intensitet og en bedre utnyttelse av studieåret. En opplever at studenter sier i avisene at de kan ta lærerutdanning uten å åpne en bok – det er bekymringsfullt. Målet skal nås blant annet gjennom en tettere oppfølging av hver enkelt student
- at man tar i bruk ulike undervisningsmetoder, læringsarenaer, ulike studieforløp og nyskapende forskningsmiljøer. Initierer skaperkraft både i egen organisasjon og blant studentene og praksisfeltet.
- at kvalitet skal være det overordnede kjennetegnet for kunnskapssystemet. Kvalitet i forhold til forskningen, undervisningen, oppfølgingen av studentene og til studentenes eget arbeid.

Ut fra disse målsettingene kan en også konkludere med at utdanningene får en større eierfølelse og mer fokus på resultatene.

I god moderniseringsånd blir styrings- og ledelsesprinsipper fra privat sektor gjort gjeldende og effektivitet, måloppnåelse og benchmarking blir viktige styringsparametere (lovdata, universitets- og høgskoleloven, 2005). Andre forhold som blir i behandlet i moderniseringen av offentlig sektor er desentraliseringen. En av målsettingene i reformen er jo nettopp større



ansvar desentralt. Det vil, mener man, være med på å få en bedre utdanning, men ikke minst bedre tilpasninger til de behov samfunnet har. I dette ligger det også større grad av markedsstyring.

Gjennom finansiering på resultater vil det nok automatisk skje en vridning mot populære, billigere studier. Dette ville man ikke kunne gjøre med en fortsatt sterk sentralstyring av penger og utdanningstilbud.

I modernisering ligger det også behov for regelendringer. Det ser man godt innenfor økonomi- og regnskapsprinsippene, disse er nå mer og mer tilpasset regnskapsloven som omfatter det private markedet (Finansdepartementet, 2006). De spesielle offentlige reglene forsvinner mer og mer, og det foregår en gradvis tilpasning til det som omtales som private regnskaper – dvs regnskapsloven.

Gjennom UH loven gis det videre mandat til institusjonen om hvordan de bør organiseres. Styrene får større ansvar of man åpner for tilsettinger i stedet for valgte ledere. Dette er viktig for å få effekt av kvalitetsreformen. Det vi ser er altså en kraftig flytting av styring fra sentralmakta til institusjonene.

Samtidig som institusjonene får en større grad av frihet har eierne behov for større /bedre kontroll og kvalitetsrutiner. Dette blir blant annet sikret med opprettelsen av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Dette er et faglig uavhengig organ under Kunnskapsdepartementet. Fra NOKUTs hjemmesider kan vi hente formålet;

*«NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, er et faglig uavhengig organ under Kunnskapsdepartementet. NOKUTs formål er å sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning gjennom å:*

- *føre tilsyn med og stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningen ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler*
- *godkjenne høyere utdanning tatt i utlandet og informere om andre godkjennings- og autorisasjonsordninger for utenlandsk utdanning*

*NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning, samt godkjent høyere utenlandsk utdanning.»*

Her sikrer man at det som skjer i institusjonene tilfredsstillende en rekke krav til både innhold og resultat gjennom blant annet godkjenning av institusjonene som etablerer tilfredsstillende kvalitetssikringssystemer. Det stilles krav til andel /antall 1. stillinger i undervisning, det lages krav til utdanningskvalitet, læringsutbytte osv.

Senere kommer det rapporter som viser at det kanskje ikke står så bra til med alle utdanningene. Stadig oftere blir det foretatt sammenligning mellom skoler – nasjonale prøver stiller større krav til lærerne, det stiller krav til skoleeiere og ikke minst utdanningsinstitusjonene. Lavere skår på PISA-undersøkelser enn ønskelig i et land som ønsker å være i front, er indikatorer som tilsier at kvaliteten ikke er som man har håpet - det er ikke godt nok å være nummer 15 i Europa. Stadig oppslag i pressen om hvor dårlig norsk skole er osv, viser at det kanskje ikke er blitt bedre lærere i grunnskolen. Kanskje det snarere er tvert om?

Styrings- og ledelsesmessig endrer høgskolene sakte men sikkert retning. I en sektor som i uminnelige tider har vært preget av et kollegialt styresett (Eriksen, 2005) – åpnes det for andre måter å styre og lede på. En nærmere tilknytning til hierarkiske modeller som man kjenner fra det private næringslivet og ikke minst fra forsvaret blir oftere presentert som en av løsningene til en bedre utdanning og ikke minst bedre kvalitet. Økonomiområdet får et stadig større fokus, det betyr stadig mere etter hvert som endringene i resultatstyringen gjør seg gjeldende. Økonomikonsulenter får en mer framtrædende rolle i forhold til styring, ledelse og rapportering.

### **2.3 Finansieringssystem**

Med finansieringssystem/finansieringsmodell menes her hvordan institusjonene får sine rammer fra departementet og hvilken innvirkning det har på den opplevde kvaliteten i utdanningene. Når jeg snakker om endringene i finansieringsmodeller dreier dette seg om analyse av data fra 2000 og 2001 (heretter P1) og gammel modell, og data fra 2009 og 2010 (heretter P2) og ny modell. En vil da kunne se trekk fra gammelt og nytt system og sammenligne resultatene for å se etter spesielle trekk i forhold til hypotesene.

I §4 i økonomireglementet i Staten står det at mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har gitt følgende definisjon på mål og resultatstyring: «Å sette mål for hva en virksomhet skal oppnå, måleresultater og sammenlikne dem med målene og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ; Mål- og resultatstyring i staten 12/2010).

Som omtalt var målene mange i kvalitetsreformen. Ett av tiltakene eller verktøyene i dette arbeidet var å endre finansieringssystemet for institusjonene. Fram til 2002 var finansieringen basert på et sentralt fastsatte måltall for ulike utdanninger og institusjoner. Disse måltallene var verdsatt ut fra hvilke type utdanning det var. I et slikt system ligger det ikke insentiver til å få studentene igjennom eller å ta opp flere studenter enn måltallet er. Det er økonomisk mer gunstig å ha færre studenter – det blir billigere og man får jo pengene allikevel. Kanskje vil

man i et slikt system ha et større fokus på kvalitet. Utviklingen under dette systemet gjorde at det ble behov for endringer.

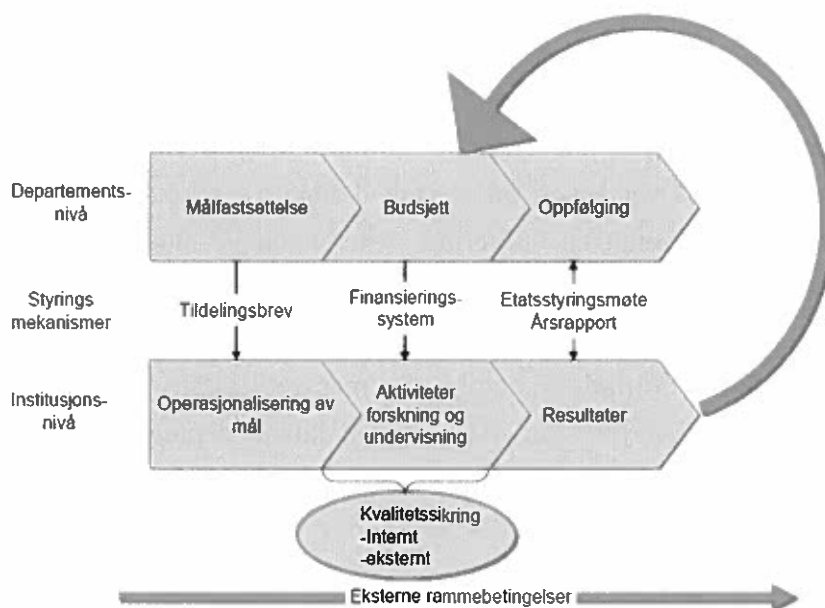
#### Hovedtrekk i gammel modell

Det gamle finansieringssystemet var basert på sentralt definerte opptaksmåltall, altså hadde den sentrale administrasjonen foretatt en vurdering av hvor mange studenter institusjonene skulle ta opp hver høst. Ut fra dette ble det gitt økonomiske rammer i henhold til en rekke kostnadsklasser. Denne modellen var preget av input siden og hadde lite resultatfokus. Om man fikk uteksaminert studenter i forhold til de plassene man var tildelt spilte på kort sikt ikke noen stor rolle. Men hvis avviket var stort over flere år kunne departementet trekke inne plassene og finansieringen, og omfordele midlene.

#### Den nye modellen

Endringene kom i 2002 og ble et klart skille med det gamle systemet. Det nye systemet bygger også på et studieplasssystem, men verdien av plassene langt lavere enn tidligere (utgjør 60 % av institusjonenes ramme), så fikk man en ny og mer insentivretta del i forhold til hva man fikk ut av institusjonene og da målt i studiepoengproduksjon og en verdsetting per studiepoeng (40 % av institusjonens ramme). Verdsetting er delt i 6 kategorier og vi kan si vi har fått et system som baseres både på input og output og som er sterkt formelbasert. Et system som i større grad også tok sikte på resultatet, og ikke bare opptaket, var nytt for sektoren. Det ble plutselig "lønnsomt" å få studentene igjennom raskere. Det var nok en del institusjoner som spekulerte i dette og man tilpasset arbeidet i institusjonene i forhold til økonomisystemet.

## Finansiering av høyskolene (prinsippkisse);

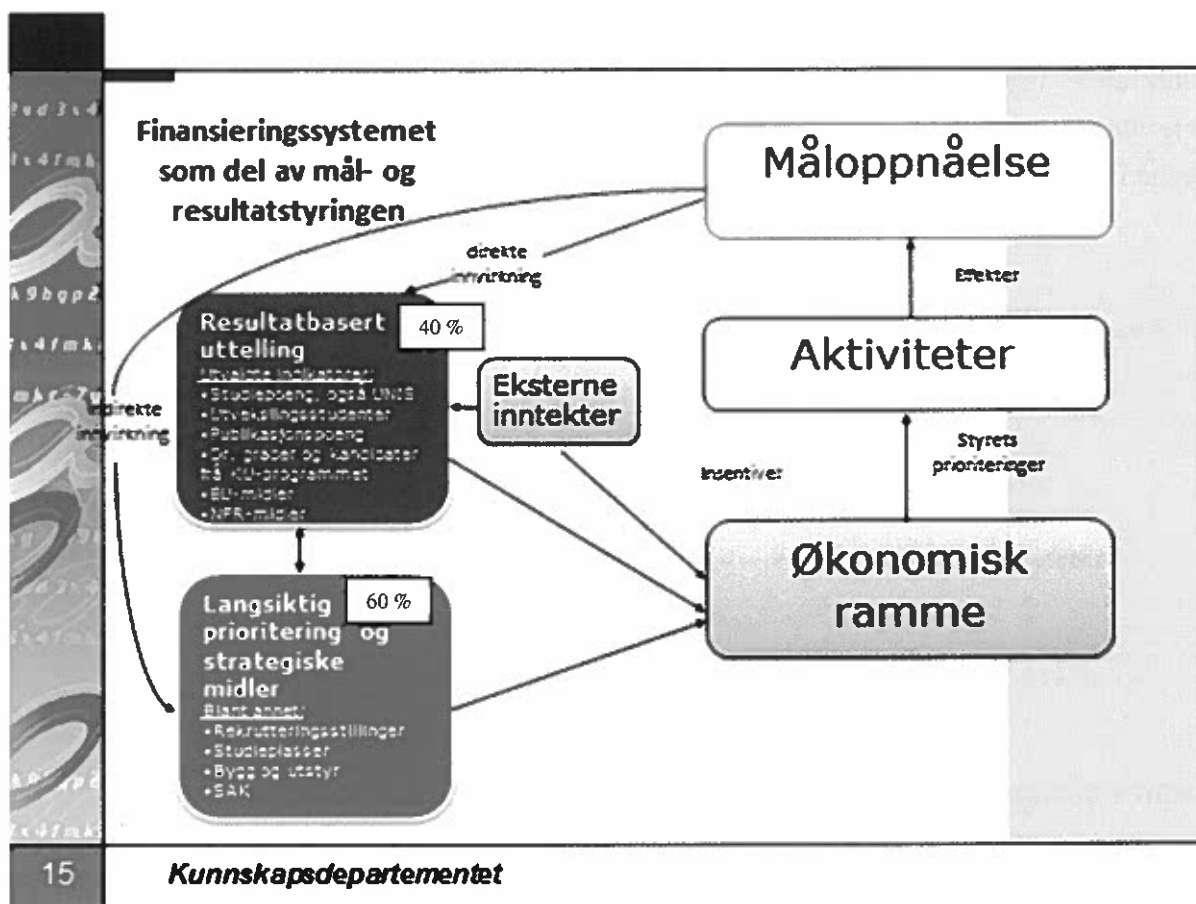


Kilde: Econ Pöyry

**Figur 2; prinsippkisse finansiering av høyskolene**

I forhold til den gamle modellen er den store endringen resultatkomponentens innvirkning på budsjettene. Denne var fraværende fram til 2002.

Detaljene og sammenhengene i det nye systemet vises i tabellen under. Innholdet i komponentene under utdanning en basiskomponent som i dag omtales strategisk del/komponent. 60 % av kostnadene er knyttet til denne og er den langsiktige stabile delen av finansieringen. Den bygger på historiske kostnader, særtrekk i utdanningene og politiske prioriteringer over flere år (Stortingsmelding nr. 26, 1998-99). Den resultatbaserte delen utgjør kurs 40 % av tilskuddet. Denne delen er også omtalt fra departementet sin side som kvalitet- og effektivitetskomponenten i undervisning. Belønning og straff ligger i denne delen i forhold til om man er bedre enn dårligere enn tidligere år. I dag er det produserte studiepoeng som gjelder i denne. Utvekslingsstudenter kommer som tillegg til de ordinære satsene og uteksaminerte kandidater er ikke en del av finansieringen.



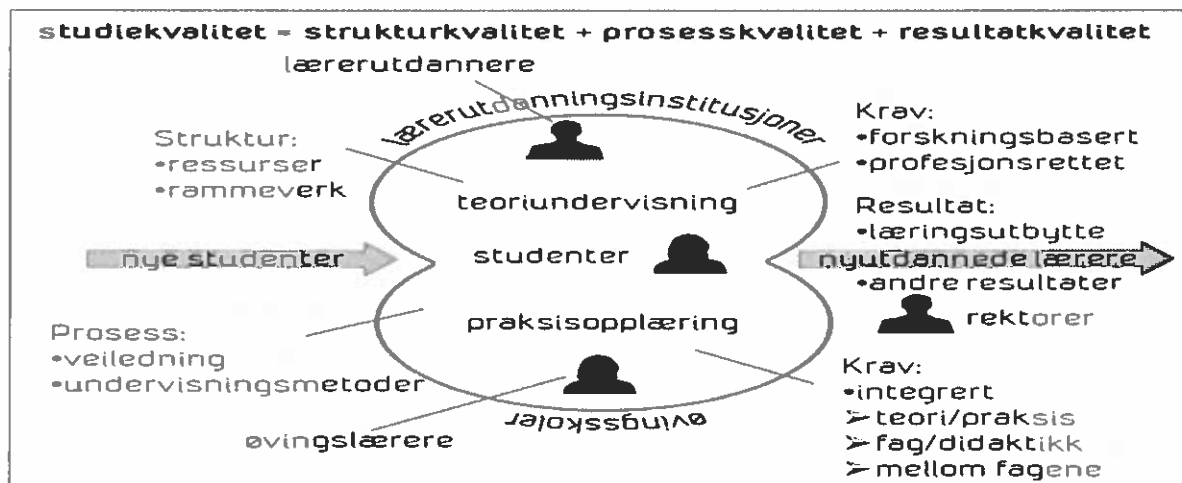
**Figur 3:** Den nye finansieringsmodellen (noe redusert utgave (kunnskapsdepartementet, 2009))

Av figuren ser vi her at vi har både indirekte og direkte virkninger av måloppnåelsen. Dette var nytt i 2002. Samtidig skjer det også en endring i forhold til de eksterne inntektene. Institusjonen får nå beholde disse selv. Regelverket endres også i en retning som gjør at mer- eller mindreforbruk hefter ved institusjonene. Alt dette er virkemidler for å få høgskolene mer selvstyrte – og en flytting av beslutningsmakt til institusjonene.

### Hva er kvalitet i utdanningen

Kvalitet er et vanskelig og vidt begrep. I ISO 9000 er følgende definisjon brukt "...helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstillte uttalte og underforståtte behov...". I dette kan jeg lese at det både tydelige mål og litt mer diffuse behov som skal dekkes/tilfredsstilles. Det ligger både et produsentperspektiv og et formålsperspektiv i denne definisjonen. Produsentperspektivet vil ha som formål at produktet skal tilfredsstillte de krav som er satt for produktet. Formålsperspektivet blir å oppfatte som brukerperspektivet (Rolland, 2004). Produsentperspektivet blir ofte omtalt som objektivt og noe som kan måles og rettes, mens formålsperspektivet ofte kan få merkelappen subjektivt og erfaringsbasert.

Både produsent og formålspektivet kan deles i mindre deler. En rapport fra 2011 vedrørende lærerutdanningene SiNTEF i rapporten; ” Oppfatninger av studiekvalitet i lærerutdanningen blant studenter, lærerutdannere, øvingslærere og rektorer” fra 2011 vist denne figuren;



Figur 1 Systemorientert forståelsesramme for kvalitet i lærerutdanningen

Figur 4, Forståelsesramme for kvalitet, Sintef 2011)

Den viser at det er mange forhold som også påvirker kvaliteten. I denne figuren hvor man har vist en forståelsesramme av hva lærerutdanningen er og hvordan man tenker kvalitet og hvilke aktører man har. Gjennom struktur (ressurser (budsjett), rammeverk (lover og regler)), prosess (undervisningsmetoder, veiledning mm) ønsker man og nå et visst nivå på resultatet (læringsutbytte mm). Det er flere sentrale aktører. Aktørene er inne i ulike prosesser noen inne i mange andre i får. Uansett ser man av figuren at ulike kvalitetsbegrep heng sammen med andre og det vil derfor være vanskelig å peke på ett forhold når man vurderer om resultat kvaliteten har blitt endret.

Med utgangspunkt i systemskissen/figuren over ser man at fabrikken» får inn nye studenter hvert år, de foredles gjennom maskineriet via teoretiske undervisningsformer og praksisfeltet og har formodentlig med seg en kunnskap ut i arbeidslivet som tilfredsstillende samfunnets behov. Institusjonene der de skal arbeid, barna de skal undervise, lederne sine. Studentene har sine forventninger og foreldrene til barna vil alle ha ulike krav til det ferdige produktet.

Kvalitet blir en subjektiv oppfatning alt etter hvem som definerer. Mjøsutvalget (2000) var i sine konklusjoner tydelig på at institusjonene skulle få mer frihet til sitt arbeid. For å redusere både «dropouts» og «stopouts» måtte man sette i gang tiltak. Mjøsutvalget skriver; »Mye av kvaliteten i utdanningen vil være avhengig av kartlegging av institusjonenes mange

*aktiviteter fra det enkelte fakultets vektallsproduksjon, studieprogrammer og undervisningstilbud til studentmassen, de tilsatte og deres aktiviteter. Bildet av høgre utdanning i Norge i dag er preget av fragmentarisk sammensatte informasjonsbiter, som i begrenset grad kan si noe om helheten og hvorvidt utdanningsinstitusjonene gjør et kvalitetsmessig godt eller dårlig arbeid.»* De er med andre ord inne på de samme forhold som SiNTEF rapporten omtaler eller viser i sin fortolkingsramme av lærerutdanning. I tillegg bringer Mjøs utvalget med seg at det er viktig med god og riktig informasjon – som i 2000 var fragmentert og som noen år senere fortsatt er fragmentert. En må vite hva som går dårlig og hva som går bra for å sette inn innsats der det nytter, eller som de skriver «*For å kunne drive god undervisning, god personalpolitikk, legge til rette og følge opp er det helt sentralt at det finnes informasjon om hva som foregår.*».

Ryssdaltutvalget (2003) har sitt utspring i styringsordninger for sektoren. Styring er at av faktorene som skal bidra til bedre kvalitet. Ny lov om høyrere utdanning i som ble iverksatt 1. september 2005 inneholder endringer i forhold den tradisjonelle valgordning av styret og rektor. Det ble åpnet for tilsetning av ledere, men at det er institusjonene selv som bestemmer styringsform. Desentraliseringen som ligger som et viktig prinsipp i NPM tenkingen gjennomføres gjennom lovverket. Ryssdaltutvalget kommer også fram til at det kan være mulig med styreledere som ikke kommer fra institusjonen. Eksterne styreledere er også et tegn på at man nærmer seg tradisjonell styringsprinsipper fra større private virksomheter og at man beveger seg bort fra den gamle kollegiale styringen og over mot en ledelse/topp styring.

Stjernøutvalget sin rapport er i stor grad viet sektorens organisering og forhold som påvirker samarbeid, struktur og distriktpolitikk. Dette kan sies å være i tråd med kravet om bedre effektivitet i sektoren. Gjennom bedre organisering, mer samarbeid og større fokus på effektivitet bidrar disse momentene til at også kvaliteten i utdanningen blir bedre. Departementet har i de senere år fulgt opp dette med egne midler til tiltaket – de såkalte SAK-midlene (samarbeid-arbeidsdeling-konsentrasjon), og gjennom tiltaket «kompetanse for kvalitet» der midler til etter og videreutdanningskurs styres sentralt fra – men etter innspill fra institusjonene i regionene.

### **3. Metode**

#### **3.1 Innledning**

I dette kapitlet er formålet å gjøre rede for ulike teoretiske løsninger i forhold til min problemstilling og gjøre rede for de valg jeg har gjort. Kapitlet har en innledning, deretter design, kvalitet i data og undersøkelse og metode.

I vitenskapsteorien kan vi snakke om flere grunnsyn. I sammenheng med min oppgave kan den ses både fra et positivistisk og et hermeneutisk syn. Et positivistisk syn omtales i Nyeng som: "... *En del av positivismens grunnsyn er at det er fenomenene, altså det generelle, vi er ute etter i forskningen – teori skal avdekke og forklare generelle fenomener eller såkalte fenomenfakta*" (Nyeng, 2004: 65 flg), i det legger Nyeng troen på lovmessigheter, vitenskapens evne til å avsløre og formulere dem kvantitativt, og troen på at forskeren klarer å gi fenomenene en verdinøytral beskrivelse. I det ligger at forskeren kan stå på utsiden og observere og konkludere på grunnlag av empirien. På den andre siden finnes det som heller mot et fortolkende (hermeneutisk) grunnsyn. Alt må settes inn i en sammenheng hvor det søkes etter helheter i menneskenes livsverden for å forstå deres unike situasjon. Dette synet er følgelig ikke orientert mot abstrakt kunnskap om lovmessigheter i samfunnslivet. Man observerer og tolker forskjellig, man ser ulike ting i "samme tingen" både ut fra eget ståsted og meninger, men også i forhold til konteksten. Hvordan kan vi da vite noe om virkeligheten hvis det finnes så ulike utgangspunkt og dermed rom for tolkinger. Eller blir svaret det man ønsker det skal bli; "ut fra mitt ståsted... osv". Vil ikke alt være riktig?

Mitt forskningsmessige ståsted bærer preg av min utdanning og interesse innenfor økonomiske fag. I dette inngår et syn på mennesket som rasjonelt og kalkulerende i forhold til hverandre. Dette legger til grunn et positivistisk grunnsyn og de valg jeg gjør i forhold til metode og datainnsamling vil bære preg av det. Dette tilkjenner også en kvantitativ tilnærming til problemstillingen. Jeg er rimelig godt kjent med sektoren etter neste 20 år i høgskolesystemet. Omleggingen av finansieringssystemet medførte innføringer av begreper man kjenner fra næringslivet. Alle begynte å snakke om produksjon av studiepoeng. Begrepet ble assosiert med fabrikkbegrepet og man fikk en ny teknisk oppfatning av studier og det å gjennomføre studier.

Interessentene blir i større grad identifisert og kanskje tillagt ulik vekt. Innenfor lærerutdanningen blir praksisfeltet stadig viktigere. Samtidig blir begrepsbruken i forhold til omverden bedre forstått og brukt. Internt i institusjonene tolker man ulike ting inn i hva som menes med strategiske rammer, insentiver og kvalitet. Kulturen har ikke vært veldig sterkt i forhold til insentiver, men man har hatt bra fokus på faglig integritet og kvalitet. Utfordringene for sektoren blir også nye når rammene skal svinge i takt med produserte studiepoeng. Dette kan gi store utslag. I utdanningssektoren som i store deler av offentlig sektor er personalkostnadene en stor andel av kostnadene – store svingninger i rammer kan medføre utilsiktede konsekvenser av måten man finansierer på.



### 3.2 Undersøkellesdesign

I valg av undersøkelsesdesign har jeg vurdert hva som best passer for min undersøkelse. Hva er det som belyser problemstillingen best. Ulike problemstillinger krever ulike undersøkelsesdesign. Undersøkingsopplegget vil ha betydning for studiens gyldighet (validitet), pålitelighet (reliabilitet) og generaliserbarhet. Dette har å gjøre med om opplegget som velges påvirker resultatet eller ikke (Jacobsen, 2005). Ulike typer opplegg passer bedre til enkelte problemstillinger enn til andre. Det er en sammenheng mellom problemstilling og undersøkelsesdesign.

Forskningsdesign kan deles inn på flere måter. I Jacobsen, 2005, skilles det mellom tre hovedtyper design:

#### **Det utforskende - (eksplorerende) forskningsdesignet**

brukes ofte når man har en uklar problemstilling og det er vanskelig å lage klare påstander. Dette designet passer rimelig bra når men ikke helt vet hvordan problemet skal analyseres.

#### **Det beskrivende - (deskriptive) forskningsdesignet hvor hensikten er**

å kvantifisere tallstørrelser som kan forklare fenomenet, hvordan de påvirker hverandre og at man et klart utvalg. For å kunne bruke denne typen design kreves det at en har en klart definert problemstilling – til skille fra det utforskende designet.

#### **Det kausale forskningsdesignet brukes**

når en ønsker å finne ut om det er en kausalitet (statistisk årsakssammenheng) mellom ulike variabler. Designet er krevende fordi det ofte kan være problematisk å slå fast om det er noen sammenheng mellom variablene. Det kan ligge mange mellomliggende variabler som forklaringen til en tilsynelatende årsakssammenheng.

**Designtypene** kan være ekstensive, undersøkelsen går i bredden på det som undersøkes ved å undersøke mange enheter, **eller intensive** der undersøkelsen går i dybden på det som undersøkes og hvor en undersøker få enheter grundig. Å velge riktig forskningsdesign krever imidlertid først at det gjøres noen avklaringer. Man må klargjøre hva slags problemstilling man har eller hvilket problem man står overfor, hvilken data vil det være nødvendig å samle inn og hvordan eller hvilken metode er best egnet til denne innsamlingen. I denne prosessen vurderes også hvilke utvalg som er beste egnet til å samle inn data fra.

### 3.3 Om kvalitet

Begrepene validitet og reliabilitet omhandler en vitenskapelig undersøkelses formelle

kvalitet. Det er derfor vesentlig å redegjøre for hvilke grep som tas for å sikre at undersøkelsen har både god reliabilitet og høy grad av validitet.

Reliabilitet omhandler hvilke data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de er bearbeidet (Jacobsen, 2005). Reliabilitet refererer til datas pålitelighet. Satt på spissen vil det si at målingen må være så pålitelig at hvis den samme undersøkelsen gjennomføres en gang til, så vil resultatene ideelt sett bli de samme. Dette betyr at hvis en undersøkelse skal være reliabel må de tilfeldige feilene som alltid oppstår være minst mulige. Reliabilitet kan derfor defineres som graden av tallmessig nøyaktighet, feilfrihet og representativitet i resultatene av en undersøkelse.

Reliabilitetsproblemer kan deles i to hovedkategorier etter årsak:

For det første slurv under innsamling og behandling av data. For å motvirke dette er det viktig å jobbe for at funnene er pålitelige, det vil si med lav sannsynlighet skyldes utelukkende tilfeldig variasjon i den eller de målte størrelser. Videre at de ikke er beheftet med systematiske målefeil og at vi kan identifisere en kjent tallmessig usikkerhet omkring den beregnede resultatverdien (Jacobsen, 2005).

For det andre at dataene vi får oppgitt er beheftet med feil. Dette kan skyldes flere årsaker, bl.a. at det er manglende kompetanse hos de som registrerer data, at det foregår bevisst juks i registreringen. En må tro at alle institusjoner har en god og oppegående administrasjon og som samtidig tolker og registrer data på likens måte. Endringer i registrerings rutiner kan også virke påliteligheten til dataene (Jacobsen, 2005).

Hva har jeg så gjort for å imøtekomme dette? De to hovedgrepene jeg har tatt er å forsøke å ha en strukturert datainnsamling og å ha åpenhet i metodevalg, datagrunnlag og databehandling. Jeg har samlet inn data fra DBH. Sporbarheten vil være god til disse dataene. I tillegg er det samlet data fra ulike rapporter og fra høgskolene. Dataene er tilgjengelig via internett.

Validitet – eller hvor godt klarer man å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Det er tolkningen av dataene som valideres, ikke selve målemetodene eller testene. Dette vil berøre temaer som gyldighet, relevans og generaliserbarhet. Validiteten vil være bedre dess mer samsvar det er mellom det teoretiske fenomenet vi skal undersøke og den operasjonelle definisjonen.

Kildene vil også kunne være med å avgjøre hvorvidt resultatet lir troverdig. Som sagt før kan materiale være laget i en annen sammenheng en det som er tenkt her, eller de som har laget det kan ha hatt egne formål for innsamlingen. Det er også et spørsmålstejn om det er 1. 2. eller 3. håndsinformasjon som er samlet inn og hvem som har laget materialet. Materialer fra 1. håndskilder vil være bedre enn 2. hands. Nedtegnelser fra noen som har opplevd en hendelse vil ofte være bedre enn de som får det fortalt og nedtegner det de er fortalt. Ulike

tolkinger vil bli lagt til det som fortelles, eller oppleves og vil påvirke undersøkelsen. Med bredde i undersøkelsen kan man få avdekket eventuelle likheter og ulikheter og se om det finnes sammenhenger eller samvariasjoner.

Begrepsmessig validitet (intern gyldighet) er en måte. Da prøver man å teste om spørsmålene er i samsvar med det vi ønsker å undersøke (Jacobsen, 2005). Begrepsvaliditet er en nødvendighet for at forskningsresultatene skal være meningsfulle, tolkbare og generaliserbare. Et resultat kan sies å ha begrepsvaliditet hvis det (1) bygger på et klart teorigrunnlag, (2) bygger på en klar definisjonssammenheng mellom et teoretisk begrep og en målt størrelse og (3) kan forklares ut fra en teori som støttes av resultatet (Jacobsen, 2005). Det må m.a.o. være overensstemmelse mellom variabelen vi ønsker å måle "teoretisk definisjon" og variabelen vi faktisk måler "operasjonell definisjon". Teoretisk definisjon gir begrepets meningsinnhold mens operasjonell definisjon gir begrepets nøyaktige meningsinnhold, dvs. gjør det helt klart hvilke fenomener som faller inn under begrepet og hvilke som ikke gjør det. En slik nøyaktig definisjon er nødvendig for å gjøre fenomenet målbart. Teoretisk definisjon avhenger av forskningsprosjektets problemstilling. Operasjonell definisjon avhenger av teoretisk definisjon og av praktiske overveielser. Det vil derfor oppstå et validitetsproblem hvis målemetoden vi bruker innebærer en meningsforandring av innholdet i begrepet som definerer fenomenet vi ønsker å måle.

Ekstern validitet betegner muligheten for å generalisere resultatene av en undersøkelse til andre populasjoner og andre kontekster enn dem undersøkelsen er utført for. Ekstern validitet avhenger av hvor representativt utvalget er for populasjonen (Jacobsen, 2005). Når man i en undersøkelse trekker ut et representativt utvalg, for eksempel gjennom sannsynlighetsutvalg, vil en kunne være sikker på at utvalget ikke er skjevt. Det er da mulig å slutte konklusjoner som gjelder for hele populasjonen. Usikkerheten ligger ofte i om noen spesielt interessante grupper blir utelatt (fracfall) og om det forekommer tilfeldige feil. Begrepet populasjon kan forstås som en samling av alle enhetene som et forskningsspørsmål gjelder for, mens begrepet utvalg refererer til en undergruppe av populasjonen (Jacobsen, 2005). Det avgjørende i forskningssammenheng i forholdet mellom populasjon og utvalg, er hvorvidt utvalget kan sies å være representativt. M.a.o. hvorvidt de som svarer på en spørreundersøkelse kan sies å være like på vesentlige områder med alle de som kunne ha svart, eller alle de en ønsker å generalisere eventuelle funn i forhold til.

I forhold til begrepsvaliditeten må jeg forankre begreper i ulike teoretiske kilder. Med utgangspunkt både i den litteraturen som beskriver hvordan finansieringssystemet bør fungere, litteratur om er New Public Management generelt og prinsippal agent teori. En må søke tydelighet i begrepsbruk som er relevant i problemstillingen. Jeg ønsker med det å unngå

at begreper eller at spørsmål oppfattes ulikt, tvetydig eller på en annen måte enn det som er intensjonen.

I forhold til representativiteten (den eksterne gyldigheten) bør følgende grep tas i forhold til utvalget av enheter. Det er i alt 21 lærerutdanningsinstitusjoner og 15 innenfor statlig høyskoler i dag. Blant disse vil jeg plukke de 15 Statlige høyskolene som tilbyr lærerutdanning i 2010, figur 7.

### **3.4 Metodisk tilnærming og valg av metode**

Som sagt i starten på kapitel 2 har jeg samlet inn data fra ulike statistikker fra DBH, budsjettmodeller fra 8 høyskoler og data fra tidligere forskningsprosjekt knyttet til finansiering av UH-sektoren generelt og allmennlærerutdanning spesielt.

I valg av metode har jeg fortatt vurderinger i forhold til metode om den skal være eksplorerende eller testende og om jeg ville gå i dybden eller bredden. Jeg har valgt alle høyskolene som i 2010 tilbød allmennlærerutdanning og jeg ønsker å teste om endring i finansiering har innvirkning på kvaliteten i utdanningen. I forhold til endring i finansiering er periodene P1 og P2 plukket ut. Det er to år på tampen av det gamle systemet og to år etter innføring av det nye (6 og 7 år etter). Undersøkingsopplegget har betydning for studiens gyldighet (validitet), pålitelighet (reliabilitet) og generaliserbarhet – kort sagt resultatet. Dette har å gjøre med om opplegget som velges påvirker resultatet eller ikke (Jacobsen, 2006). Ulike typer opplegg passer bedre til enkelte problemstillinger enn til andre. Det er en sammenheng mellom problemstilling og undersøkelsesdesign. I denne delen vil jeg problematisere en del av disse forholdene og relatere dette til min problemstilling i avsluttende kommentarer.

I denne oppgaven kunne jeg brukt både kvalitative og kvantitative metoder. Kvantitativ metode er innsamling av tall som representerer ulike utsagn. Mange har hevdet at ved å samle inn tall måler man ikke annet enn forskerens forståelse av et fenomen (Jacobsen 2005:31). For at dette skal fungere etter hensikten krevers stort sett at forskeren på forhånd har definert spørsmål som gir mening til den som skal tallfeste sine referanser. Når denne metoden velges er det ut fra at man vet mye om problemet som skal undersøkes. Fordelen med en kvantitativ metode er bredden i undersøkelsen. I og med at temaet er godt kjent på forhånd kan man gå i bredden - mange enheter kan få gi sine svar. Dette bidrar som omtalt i forrige avsnitt, til muligheter for generalisering. Kvantitative data er lettere å behandle enn elektronisk, og ofte består de av standardisert informasjon. En kan ha mange respondenter og gjennom dette få høy ekstern gyldighet. I tillegg vil det være en fordel å bruke denne metoden fordi det ikke utvikles personlige forbindelser. En ulempe kan være forskeren definerer svarene gjennom

måten en spør på. Det er altså fullt mulig å få det svaret man ønsker! En annen ulempe kan være at undersøkelsen eller svarene blir noe overflatisk. Man generaliserer og får vanskelig fram individuelle variasjoner som finnes eller påtvinger respondenten meninger gjennom spesielle svaralternativer. Det kan også være en fare for at undersøkelsen blir for fjern for den som utfører og tolker resultatene. Det kan føre til feilslutninger.

Jeg har også i noen grad brukt kvalitative metoder, gjennom innsamling av budsjettmodeller og gjennom egenerfaring gjennom mange år. Hva som er det beste av ord eller tall er situasjonsavhengig, alt etter hva man ønsker å kartlegge. Skal man gjennomføre en trafikkteiling er tall best og skal man undersøke motivasjonsfaktorer vil det mest beskrivende være ord fordi det er vanskelig eller uoversiktlig å lage mange nok svaralternativer som kan representeres med tall. Kvalitative undersøkelser vil ha som fordel at man kommer nært fenomenene som skal undersøkes, man får mye detaljkunnskap (Jacobsen, 2005). Fleksibilitet i muligheten til å endre problemstilling etter hvert som en får vite mer. Ulempene kan være at man kommer for nær og blir en del av undersøkelsen selv – man må vokte seg vel for ikke å ødelegge det en skal undersøke. Dette vil ødelegge gyldigheten i forskningen. En kan også få tolkningsproblemer – hva var det objektet egentlig mente eller sa. Det er ressurskrevende i forhold til innsamling og organisering og analyse av data. En kan heller ikke vite med sikkerhet for hvilket publikum eller i hvilken sammenheng det er skrevet.

Normalt sorterer dokumentundersøkelser under kvalitativ metode fordi man som regel undersøker sekundærdata som egentlig er beregnet for å studere andre fenomener enn det man selv ønsker å studere.

Et naturlig valg i min forskningsoppgave vil være å velge en kvantitativ tilnærming. Gode forhåndskunnskaper og en klar problemstilling tilsier dette. Gjennom bruk av statistikk fra DBH finner man gode tallmaterialer for sektoren og utdanningen. I tillegg vil jeg bruke dokumenter fra høgskolene og tidligere forskningsrapporter som grunnlag i min analyse. For å hente tallmateriale har jeg brukt statistikk fra database for høyere utdanning (DBH). Her finnes all statistikk fra høgskolesektoren. I tillegg har jeg skaffet data fra 50 % av høgskolene som er med i undersøkelsen. Data fra tidligere utgitt forskning / rapporter på området er også benyttet spesielt i analyse fasen.

Innsamling av data er en viktig prosess i undersøkelsen. Forskeren skal lett kunne systematisere empirien og må legge ned en del arbeid i forhold til datainnsamlingsarbeidet. Som regel kan et spørreskjema brukes. I min oppgave vil jeg imidlertid bruke sekundærdata som ligger i nasjonale statistikker – som for eksempel database for høyere utdanning (DBH). En fordel med dette er at det koster lite å skaffe slik data og det er raskt å skaffe den. En kan også tenke seg at slik data er den eneste som kan skaffes. En ulempe med sekundærdata er at de ofte er innsamlet i en annen sammenheng enn det forskeren ønsker å bruke de på. En kan

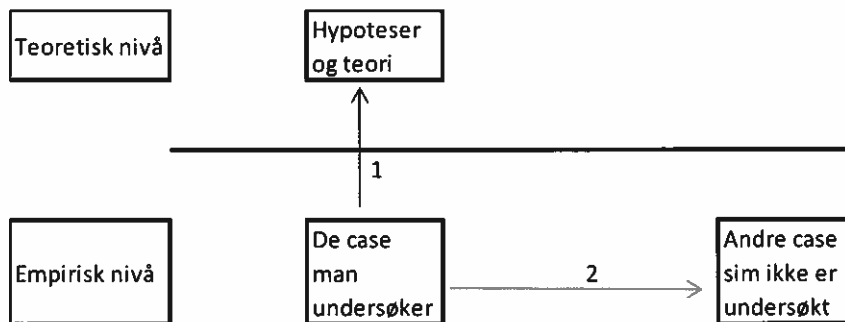
da oppleve liten relevans og en får data som er lite brukbare. Påliteligheten kan bli lav spesielt viss konkretiseringen av forskerens teoretiske definisjoner ikke er dekkende, slik at påliteligheten blir lav. Det kan også være utfordringer i forhold til hvordan dataene har oppstått og hvordan de er samlet inn. Før sekundærdata brukes må de kvalitetssikres (se validitet/reliabilitet under).

I forhold til valg av opplegg anser jeg min problemstilling som klar. En klar problemstilling kan være en godt kjent og utarbeidet teori som vi ønsker å finne ut mer om (Jacobsen, 2005). Problemstillingen er konkretiserbar og intensjonen er å avdekke kunnskaper om et kjent fenomen. Dette kan gjøres gjennom å innføre en eller flere variabler. Jeg operer med to variabler i mitt spørsmål, finansieringssystem og kvalitet. Det er forsket en del på dette området tidligere, og det er publisert rapporter om temaet, men da særlig på et mer generelt grunnlag. Jeg har kommet til dette valget av flere grunner, men drøfter først litt om intensive design. Intensive design der man går mer i dybden lages for å finne nyanser om fenomenet, detaljer – vite mest mulig i en kontekst og, for å sørge for at man får en så helhetlig forståelse av fenomenet som mulig (Jacobsen, 2005). En fare i dybdeundersøkelsen er at man fort kan bli fanget i en *tidsklemme*. Det tar tid å samle store mengder data slik at man får fram de nyansene som er nødvendig. En annen fare er at, og det henger også sammen med det første, man får så mye data at det blir vanskelig å håndtere og krever mye analysearbeid (Jacobsen, 2005). Intensive undersøkelser passer nok best der man har få tilfeller eller enkeltkasus. Man ønsker å få et så helhetlig bilde av situasjonen som mulig. Styrken i denne type undersøkelser er at man får fram relevant data og den blir ikke revet løs fra konteksten. Den interne gyldigheten vil i slike undersøkelser være stor fordi man har gått grundig til verks om fått nøyaktige svar på det man spør etter. Samtidig vil man få utfordringer i forhold til generaliserbarhet. Med få respondenter vil det være mindre muligheter for å generalisere sine funn.

De ekstensive undersøkelsene gir også muligheter for å trekke gode konklusjoner. Disse passer kanskje best på undersøkelser med få variabler (Jacobsen, 2005). For eksempel vil en meningsmåling være en slik undersøkelse. I en slik type undersøkelse er vi ikke så opptatt av detaljene, emn å finne spesielle trekk hos de som er med i utvalget (Jacobsen, 2005). Dette fører til at det ofte er mer generelle opplegg og at de individuelle forskjellene forsvinner. Det generelle fører kanskje til at slike opplegg i større grad kan brukes til generalisering enn de intensive metodene. Ulempene kan være at fort blir for stor avstand mellom det som undersøkes og de spørsmål man har. Det blir vanskelig å få med seg sammenhengen. Informasjon som skaffes vil da kunne oppfattes som lite relevant.

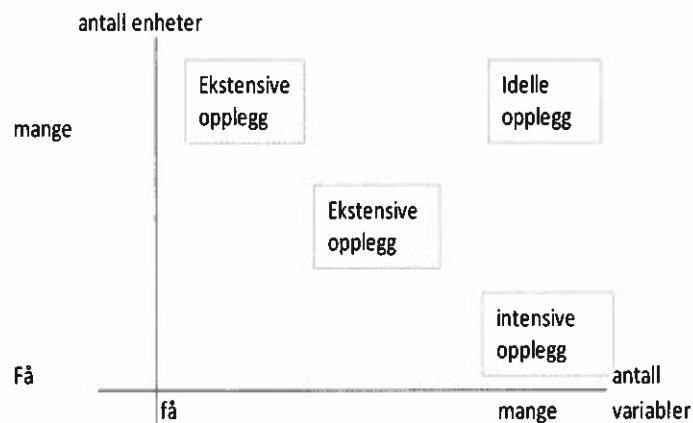
I forhold til generalisering operer Jacobsen med statistisk og teoretisk generaliserbarhet. Med statistisk menes her at funnene kan overføres til andre kontekster (figur 5, pil 2), mens den for

teoretisk vil være problematisk å generalisere fordi den er spesifikk på det man har undersøkt (figur 5, pil 1). Det kan være vanskelig å overføre konklusjonene til andre kontekster.



Figur 5, generalisering (Jacobsen, 2005)

De ulike designene er like gode, men noen passer som sagt bedre enn andre på forskjellige undersøkelser. Om man skal gå i dybden (intensive) for å avdekke så mange variabler som mulig, eller om man skal gå i bredden (ekstensivt) å undersøke mange enheter. I figuren under er ulike valg skissert i to nivå;



Figur 6; valg av opplegg (Jacobsen 2005)

Mitt fokus i denne sammenhengen er å undersøke om det finnes en sammenheng mellom FS og utviklingen av kvaliteten i lærerutdanningene. I en slik klassisk hypotesetesting vil en alltid ha som utgangspunkt en nullhypotese, dvs som om ingenting har skjedd (Jacobsen, 2005). En ønsker å finne virkning av systemendringer. I klassisk hypotesetesting vil et ekstensivt opplegg være mest aktuelt og utvalgsstudier synes mest nærliggende i denne sammenheng. Det finnes både fordeler og ulemper med et slikt valg. Fordelen er at man lettere kan generalisere fordi man har tatt inn data fra mange enheter. En må imidlertid være klar over at et slikt datagrunnlag kan bidra til at undersøkelsen blir overfladisk og kanskje rives løs fra sammenhengen (Jacobsen, 2005).

## Indikatorer

Kvalitet kan forstås på mange måter slik som figur på side 20 viser. Jeg har valgt å fokusere på resultatkvalitet i denne oppgaven. Er det slik som påstanden er framsatt forventer jeg å finne en sammenheng mellom finansiering og kvalitet, og er det mulig å påvise kvalitetsendringer som relateres til finansiering av utdanningene?

Utvalget av indikatorer som representerer kvalitet er mange og jeg har valgt ut de som synes å gi best svar i forhold til spørsmålstillingen. Resultatkvalitet dreier seg om gjennomføring, kandidater, karakterer, fart mm. De ulike indikatorene er nærmere beskrevet i analysedelen, kapittel 6-8. Alle indikatorene er valgt med bakgrunn fra lesing av dokumenter om emnet, styringsparametere i departementets rapporteringer og det jeg selv mener vil være med å understøtte spørsmålet. Indikatorene er ment å kunne ta hensyn til kvalitative momenter som om studentene gjør det bedre eller om flere kommer gjennom. Samtidig kan de være med på å gi indikasjoner i forhold til finansielle forhold og om institusjonene og utdanningene tilpasser seg økonomi heller enn å holde på den faglige integriteten.

## Valg av enheter

Jeg har, som sagt tidligere, valgt alle høgskolene som i 2010 tilbød allmennlærerutdanning og jeg ønsker å teste om endring i finansiering har innvirkning på kvaliteten i utdanningen. I forhold til endring i finansiering er årene 2000, 2001, 2009 og 2010 plukket ut. Dette representer perioder med ulike finansieringssystem og ulike tenkinger omkring finansiering. Populasjon er å forstå som alle enhetene vi ønsker å uttale seg om (Jacobsen, 2005). For eksempel vil lærerutdanningen finnes i Statlige høgskoler (15), i universiteter (3) og private høgskoler (3). Vi har med andre ord en populasjon på 21 enheter. Dette utgjør den faktiske populasjonen. Jeg har avgrenset mine undersøkelser til de statlige høgskolene og kan forholde meg til inntil 15 institusjoner;

Høgskolen i Bergen	Høgskolen i Nord-Trøndelag	Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Buskerud	Høgskolen i Oslo	Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Finnmark	Høgskolen i Sogn og Fjordane	Høgskolen i Volda
Høgskolen i Hedmark	Høgskolen i Stord/Haugesund	Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Nesna	Høgskolen i Sør-Trøndelag	Samisk Høgskole

Figur 7; Oversikt over høgskoler som er med i datagrunnlaget

Utfordringer i forholdet til utvalget kan vi i stor grad dele i to – er utvalget representativ og at vi kan miste noen underveis. Med et såpass stort utvalg vil spørsmålet om dette representer populasjon være uproblematisk. Normalt vil det innenfor 95 % sikkerhet være nok med rundt 5 enheter. Sannsynligheten for feil i generaliseringer er liten når utvalget er såpass stort.



Frafall vil ikke forekomme i min undersøkelse. Dette er en fordel med skrivebords undersøkelser. Det som kan være en usikkerhet er at institusjoner kan forlate utvalget gjennom å bli universitet. Sannsynligheten for at dette skjer i undersøkelsesperioden er liten, det er stor grad av langsiktighet i sektoren.

### **Koblinger påstand-spørsmål**

1. Er det slik at en stor andel insentiver i finansieringssystemet bidrar til at resultat kvaliteten til studentene endres?

I spørsmål 1 ønsker jeg en inngang til spørsmålet om resultatbasert andeler påvirker studentens resultater. Ulike variabler brukes til å forsøke å avdekke disse forholda. I kvalitetsreformen var det uttrykt tydelig av resultatbasert finansiering skulle bidra til bedre kvalitet. Begrepet kvalitet omtales nærmere i teorikapitlet. Dersom påstanden bekreftes vil man kunne si at d finansiering har betydning, hvis den ikke bekreftes vil man kunne hevde at den ikke har betydning – og hva da med finansiering og kvalitet relasjon?

De aktuelle variablene jeg har brukt i dette spørsmålet er strykprosent. Den sier noe om man er flinkere til å få studenter gjennom og dermed kan det forstås også kvalitetsmessig forbedring. Fullførte kandidater viser også noe av det samme og satt sammen med studentantall kan man finne noen interessante sammenhenger. Registrerte studenter vil være indikator på utvikling i sektoren og om det er blitt mer romslighet til gi studentene bedre kvalitet. Førre studenter i gruppen gir mer tid til hver student. I tillegg tar jeg inn studiepoengproduksjon total og per heltidsekvivalent (ekvivalent = studiepoengproduksjon dividert på 60 stp)

2. Har man senket opptakskravene til lærerutdanningen etter endringen i finansieringssystem?

I spørsmål to blir utfordringen at høgskolene er interessert i så stor driftsramme som mulig. En av måtene for å skaffe større rammer på er større studiepoengproduksjon. Noen av kriteriene for å få større produksjon er å ha flere studenter enn før eller at flere fullfører eller de øker antall studiepoeng per semester/år. Tesen er da at når studentene først er tatt opp så skal de gjennomfør. Det blir dyrt med mange studenter hvis de ikke avlegger eksamen og står. En kan se for seg at de får laveste ståkarakter heller enn at de strykes.

Noen av variablene fra spørsmål 1 er også med her. I tillegg kommer det tall fra opptaksstatistikk. Krevs det spesielle opptakspoeng, hvem har åpne studier osv.

3. Utdanninger blir klassifisert i forskjellige kostnadsklasser i departementets modell. Er det slik at institusjonene prioriterer billige studier, og at dette har som virkning at kvaliteten blir lavere på antatt dyrere studier?

I spørsmål tre er formålet å få undersøkt om lærerutdanningene relativt sett var bedre finansiert for reformen enn etter. Hvis dette er tilfellet kan vi lese det ut av dataene og tidligere forskningsrapporter og hvordan har en eventuell endring i positiv eller negativ retning slått ut. I dette spørsmålet vil jeg også komme inn på ett annet poeng enn bare kvalitet – nemlig effektivitet.

De variablene jeg har ønsket å ta inn i betraktningen og vurderingen av dette spørsmålet krever detaljer fra institusjonene. Dette har det vært vanskelig å skaffe og Høgskolen i Nord-Trøndelag har vært leverandør av data. De som er spesielle for spørsmålet er om lærerutdanning har fått endret finansierings i forhold til noen utvalgte studier.

### **Feil eller mangler**

Selv om jeg bruker sekundærdata kan det oppstå feil eller mangler i datagrunnlaget. Slike feil kan være at de mange som registrer data inn i systemene tolker oppgaven sin forskjellig, og derigjennom oppstår ulike rutiner og registreringsrutiner. Slike feil kan forekomme, men samtidig må en ta som utgangspunkt at felles regler i stor grad fører til felles rutiner og like måter å registrere på.

Problemer med sekundærdata er nettopp at det er sekundærdata- en vet ikke om det er mange ledd før det blir registrert. For hvert ledd dataene passerer kan det oppstå feil. 1. håndsinformasjon er bedre enn 2. håndsinformasjon osv.

## 4. teori

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for aktuell teori jeg har valgt å bruke. En innledning om New Public Management, som går videre over til insentiver. Kvalitet er viet en del ord før styring og styringsutfordringer overtar og kapitlet avsluttes med kontraktsteori.

Kapitlet inneholder også teorikritikk.

### 4.2 NPM

Moderniseringen av offentlig sektor berører både organisatoriske grep og finansielle og fikk teorien fikk sitt gjennombrudd i Norge på 80- og 90 tallet. Det hadde vært en langvarig kritikk av offentlig forvaltning, spesielt fra høyresiden i norsk politikk. Da høyre kom til makten tidlig på 80- tallet begynte begreper vi kjenner fra NPM å gjøre seg gjeldende. Vi fikk større fokus på kostnadseffektivitet, det ble stilt krav om å få mer igjen for hver krone. Hvordan skulle man klare dette i et land med en relativ stor offentlig forvaltning? Løsningen som ble lansert var bedre styring og ledelse. Importen av verktøy, begreper og filosofier fra privat næringsliv var det som ble betegnet for god ledelse og styring (Busch et al, 2007). En kanskje noe ukritisk holdning til at privat sektors ideologier enkelt kan implementeres i offentlig sektor lå bak innføringen. En glemte kanskje at det finnes vesentlige forskjeller i offentlige og private institusjoner, der privat sektor styres etter profittmaksimering styres offentlig sektor etter nyttemaksimering. Begrunnelsen for fremvekst av offentlig sektor var grei nok siden offentlig sektor hadde som mål velferdsmaksimering det vil si at man på vegne av befolkningen prøvde å gjøre resultatet så godt som mulig mens produksjon i privat sektor hele tiden har hatt profittmaksimering som mål.

I følge Klausen (2001) ((Busch et al, 2007)) består NPM i hovedsak av to søyler. Den ene søylen er knyttet til ønsket om en liberalistisk markedsorientering av offentlige virksomheter og har ført til bruk av en rekke nye ordninger som økt privatisering, stadig mer konkurranseutsetting, individretta og mer frie valg av forbrukerne, mere bruk av brukerbetaling osv. I tillegg til en mer orientering mot det private markedet kan man si at den andre søylen er offentlig virksomheters organisasjon og ledelse. Også her vil en finne begreper og verktøy fra privat sektor. Fokus settes på målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse, økonomistyring etc.

Tar vi et historisk tilbakeblikk på offentlig styring og ledelse må motsatsen til New være Old. I denne sammenhengen kan vi si vi har hatt tre ulike perioder med forskjellige styringslogikker. Vi kan se den sosialdemokratiske tenkingen etter krigen, fram til rundt midten av 70-tallet. Oppbyggingen av landet etter krigen og framveksten av en nordisk velferdsmodell preget denne tidsepoken. Sterk sentralstyring av utvikling og fellesskapsløsninger preget perioden. Midt på 70-tallet blir økologiske prinsipper om en

bærekraftig utvikling blandet inn i den tradisjonelle sosialdemokratiske tenkingen. Den tredje bølgen kan sies å være et paradigmeskifte i forhold til offentlig styring. Den tar utgangspunkt i en ny-liberalistisk og ny-konservativ måte å tenke på og kan sies å starte rundt 1985 og har vart nærmest frem til nå. I min oppgave vil den blå perioden være utgangspunktet.

Man kan si at offentlig organisering og styring ble konstruert som en del av den sosialdemokratiske modellen for gjenoppbygging og utvikling av den norske og nordiske velferdsmodellen. Grunntanken var en virkemiddel-mål tankegang i stor grad basert på Keynes. For at man skulle nå det nasjonale målet om å ha hele folket i arbeid, så tok man utgangspunkt i Keynes styringstankegang, i den forstand at var det dårlige tider med høy arbeidsledighet, så brukte man ekstra penger på statsbudsjettet for å stimulere etterspørselssiden i økonomien. Og tilsvarende, om økonomien ble overopphetet, med høy inflasjonen og lav arbeidsledigheten, så kunne man enten kutte ned på offentlig sektor og/eller øke beskatningen.

Utover på 1970 – tallet økte kritikken mot offentlig sektor og krav om bedre offentlig styring vokste fram fra 1973, hvor oljekrisen kom, og fram til rundt 1985 hvor politikkomslaget med New Public Management begynte å sette spor etter seg. Kritikken av offentlig sektor gikk i hovedsak ut på at:

- Offentlig sektor var for stor
- Offentlig sektor var for byråkratisk og regelstyrt
- Offentlig sektor hadde for svak brukerorientering og brukerstyring
- Offentlig sektor hadde for svak ledelse og man tillot i svært liten grad offentlig virkemiddelbruk å lære av hva som skjedde i markedet det vil si å bringe inn privat sektor mer i samkvem med offentlig sektor.

Den nordiske utgaven av New Public Management bygger på to hovedargumentasjoner. En med utgangspunkt i en økonomisk argumentasjon og en med utgangspunkt i en argumentasjon ut fra tiltak innen organisasjon og ledelse.

Den økonomiske argumentasjonen for NPM tar utgangspunkt i et normalt fungerende marked som modell og de tiltak som man her i stor grad ser er;

- Privatisering og konkurranseutsetting.
- Frie brukervalg og brukerbetaling for offentlige tjenester.
- Selektive insitamenter.

Tiltakene innen organisasjon og ledelse ble gjort i en sektor hvor utgangspunktet hadde en utpreget hierarkisk organisasjon og ledelsesstruktur, mens det innen rammen av NPM ofte ble endringer i retning av en flatere struktur og mer entreprenørorientert ledelse i den forstand at

det ble lagt vekt på nyskaping. I tillegg overtok man en del ledelsesmodeller fra privat sektor, spesielt med utgangspunkt i stikkordene Teamledelse og Total Quality Management (TQM) og senere en utvikling mot kunnskapsledelse (Knowledge Management). I hvilken grad dette virkelig kan knyttes til NPM som ideologi er diskutabelt. De fleste er enige om at de økonomiske argumentasjonene for NPM i betydelig grad står på egne bein, mens det er vanskeligere å begrunne at tiltak ut fra organisasjon og ledelse egentlig bygger på genuint nye antakelser.

Endringene i offentlig sektor som følge av moderniseringsbølgen vil jeg oppsummere i noen punkter (Busch et al, 2007);

Desentralisering: En stadig sterkere tro på at individuelle løsninger i samfunnet, heller enn fellesskapsløsninger, ble stadig mer utbredt på 80-tallet. Oates teorem (Opstad 2006, side 167) sier at en beslutning bør tas desentral hvis kostnadene med å ta beslutningen er de samme som de er ved en sentralbeslutning. Om dette er mulig i offentlig sammenheng der man operer med fellesgoder og skattebasert finansiering skal ikke diskuteres her, men tanken er at man ved å desentralisere beslutningene får bedre nytte av rammene. En vil da bli mer treffsikker i forhold til de behov som finnes. I og med at behovene kan variere fra sted til sted er det også nærliggende å tro at lokale beslutninger blir mer treffsikre enn sentrale beslutninger. Fordelene med desentralisering kan da oppsummeres til mere lokalt styre, bedre treffsikkerhet, kortere avstand mellom beslutningstager og de som er berørt (Busch et al, 2007). Noen bakdelene kan være at det utvikles ulike standarder mellom regionene – folk kan ikke regne med å få samme tjenester overalt. Dette ser vi godt i Høgskolesektoren ved at enkelte skole spesialisere seg innenfor noen retninger andre på helt forskjellig retning. Slik spesialisering krever ulike styring og ledelse og ulik finansiering. Dette vet styrene og ledelsen ved høgskolene selv best og vil kunne oppnå bedre resultater enn ved sentralstyring. Sentralisering medfører også at den sentrale styringen og kontrollen kan bli større enn før. Opprettelsen av NoKUT, bedre rapporteringsrutiner er slike verktøy som er etablert for å sikre at midler blir bruket i samsvar med intensjonen. Fra før har man også Riksrevisjonene som uøver kontroll med offentliges bruk av penger. Fellesrapporteringssystem skal bidra til bedre styringsinformasjon for brukerne. Informasjon må være riktig og relevant hvis den skal ha nytte for brukerne av den (Johnsen, 2007).

Markedsstyring: en annen aktuell innfallsvinkel er å se på om utslagene av markedsstyring (Busch et al, 2007) kan ha innvirkning på studietilbudet. Det kan tenkes en utvikling som blir slik at presumptivt dyre studier (arbeidskraftintensivt og utstyrsintensiv) blir ofret til fordel for billigere studier. Når det å skaffe mer penger relateres til studiepoengproduksjon kan man bli fristet til å endre studieporteføljen til studier som på kort sikt gir gevinst. Markedet i høgskolesektoren er ofte 19-åringer som kommer direkte fra videregående skole. Det kan være en «fare» for samfunnet at de blir avgjørende i forhold til tilbudet som høgskolene byr

fram. På den andre siden har eierne av institusjonene klare krav i forhold til en del studietilbud og er tydelige på prioriteringer innenfor lærer, helse og teknologiske fag. Dette gir føringer for høgskolene og viss disse ikke følges fører det til konsekvenser i form av reduserte rammer. En bruker med andre ord finansieringssystemet som virkemiddel for å nå målene.

Ledelse og personalutvikling; «Prinsipper innen privat sektor kan lett overføres til offentlig sektor», slike utsagn fikk stor kraft og stor betydning for hvordan leder- og personalutviklingen skulle utvikle seg i offentlig sektor. Innenfor høgskolesektoren har det i uminnelige tider vært valgte ledere, rektor, dekaner, instituttledere, seksjonsledere. Sektoren har vært preget av kollegiestyring på godt og ondt. Ny lov for universitets- og høgskolesektoren i 2005 fører til at det åpnes for å tilsette ledere – på åremål. Å ansette ledere gjennomvalg eller tilsetning er to vesentlig forskjellige prosesser og med vesentlig ulik resultat for hvordan ledelse utøves. Fra å gjøre vedtak som er drøftet med kollegiet både en og to ganger får en tilsatt leder muligheten til selv å ta beslutninger. Fullmakten og legitimiteten kommer ikke lenger fra folket, men via lovverket og stillingsinstrukser (Busch et al, 2010). En kan trygt si at bedriftsdemokratiet som styringsverktøy forkastes etter den gamle forståelsen. Tilbake står et hull som må fylles igjen – med en ny forståelse og ny tenking. Hvor godt dette fylles igjen vet vi ikke ennå (Eriksen, 2005). Men en får svar på dette etter hvert som nye strukturer faller på plass. Loven gir også institusjonene rett til selv å vedta om styret skal ha intern eller ekstern styreledere. Med tilsetninger av rektor følger imidlertid ekstern styreleder som en konsekvens.

Andre forhold som er viktige i moderniseringsprosessen er en forenkling av lovverket og regler. Det vises blant annet innenfor regnskapsreglene der det drives et arbeid for å samkjøre de regnskapsreglene i det offentlig med reglene som brukes i det private. Det dreier seg om lik kontoplan osv. Implementering av IKT verktøy i stor stil er også et viktig virkemiddel i moderniseringen.

Økonomistyring; i det offentlig har det foregått en stor omlegging i økonomistyring de siste tredve år (Busch et al 2009). En stadig og sterkere desentralisering har vært ønsket og gjennomført. Når man tidligere hadde sentralstyring på pengene og hva de ble brukt til hadde man «kontroll» både på økonomi og politikk. Et av resultatene har blitt stor grad av rammestyring for å ivareta de økonomiske eller utgiftspolitiske målene. Samtidig måtte man sikre at også de politiske målene kunne nås – dette har skjedd gjennom en sterkere målstyring helt opp til i dag. Gjennom definering av en del sentrale mål får myndighetene styrt aktiviteten dit man ønsker.

Som sagt var finansieringen av sektoren fram til 2002 basert på et sentralt fastsatte måltall for ulike utdanninger og institusjoner. Disse måltallene var verdsatt ut fra hvilke type utdanning det var. I et slikt system ligger det ikke insentiver til å få studentene igjennom eller å ta opp flere studenter enn måltallet er. Det er økonomisk mer gunstig å ha færre studenter – det blir billigere og man får jo pengene allikevel. Kanskje vil man i et slikt system ha et større fokus på kvalitet og studienes egenart. Oppsummert kan vi kanskje si at vi er på vei fra den suverene stat og planstyring til den innovative stat og selvledelse der brukeren blir den sentrale aktøren. Og vi går kanskje litt bort fra demokratiske prinsipper og den parlamentariske styringskjede til en mer visjonær - og utviklingsrettet ledelse.

### Kritikk mot NPM

De fleste er nå enige om at flere av hovedmålene for New Public Management og måten dette ble gjort på har vist seg å fungere dårlig på noen områder og mange problemer har oppstått både i forhold til styring og i forhold til resultater av aktivitetene (Busch et al, 2005). Kort sagt har det vist seg problematisk å ta i bruk bedriftsbaserte modeller direkte på deler av den type serviceproduksjon vi har i offentlig sektor. I tillegg prøvde man via NPM-logikk å gi inntrykk av at denne type omlegginger var verdinøytrale, noe de fleste etter hvert måtte innse at de ikke var. På den annen side er det ikke tvil om at en del markedsløsninger innen for eksempel snøbrøyting og renhold av offentlige institusjoner åpenbart har gitt gode resultater.

### 4.3 Insentiver

Insentiver kan vi si er en fordel eller belønning en interessent oppnår ved å nå de målsetninger som er vedtatt. Det kan være graderinger i forhold til i hvilken grad målet nås, eller bare om målet er nådd eller ikke. Fra adferdsforskningen vet man at folk reagerer på insentiver (Opstad, 2006) Insentivet kan tilta ulike former, men lønn, mer rommelige budsjetter, utvidelse, ansettelse av flere, investering i ny virksomhet, investering i nytt produksjonsutstyr osv kan være eksempler på insentiver. De resultatbaserte delene av finansieringsmodellen til UH-sektoren kan man si har et insentivpreg og et investeringspreg over seg. Hvis formålet med komponenten er har som mål og motivere den enkelte lærer eller leder til å nå bedre resultater, kan man si at det foreligger en insentivordning. Investeringspreget kan vi si inntreffer når man ønsker å øke avkastningen av rammene som gis – for eksempel at man ønsker å heve kvaliteten eller bedre produktiviteten - med et slikt syn vil det foregå en omfordeling av midler internt i virksomheten. I den gamle modellen var det ikke særlig kobling mellom resultat og tildeling, men det kan likevel ligge insentiver i en slik modell. Et finansieringssystem som ikke kopler bevilgning til resultater, kan og bør stille like store krav til profesjonell integritet som et resultatbasert system slik at man unngår holdninger om at «her ville det vært greit hadde det ikke vært for studentene». I privat sektor er det mange mulig for insentiver. På organisasjonsnivå kan man tenke seg mer rommelige budsjetter,

utvidelse, ansettelse av flere, investering i ny virksomhet, investering i nytt produksjonsutstyr osv. På individnivå er det ofte lønn eller andre belønninger som kan brukes.

I offentlig sektor er insentiver mindre brukt. I UH-sektoren (og offentlig sektor) vil rammene være ment for å dekke de behov samfunnet ønsker skal dekkes. Det forventes at det utdannes lærere eller sykepleiere når dette er prioriterte områder for velferdsstaten og at midlene blir brukt til det. Etter omleggingen av økonomistyringen i 2003 fikk høgskolene lov til å overføre mindreforbruk til neste budsjettperiode. Dette var nytt for sektoren. Før den tid ble ubrukte midler trukket inn sentralt og omfordelt. Større frihetsgrad i økonomistyringen representerer et insentiv for sektoren.

### **Insentiver til institusjon**

Fram til 2002 var det lite insentiver i finansieringsmodellen. Utdanningsinstitusjonene ble styrt sentralt og etter et prinsipp om hvor mange studenter man skulle ha. Insentivene lå i å kjempe om nye studieplasser i konkurranse med alle andre og opprettholde faglig kvalitet og integritet. I den grad en kan snakke om insentiver var disse politisk og sentralt styrt. Samtidig kunne institusjonene skaffe seg handlingsrom ved å ta opp færre studenter enn det som var planlagt. Når det ikke fantes insentiver på resultat, var det heller ikke straff for dårlig måloppnåelse.

### **Insentiver til fag/faggrupper**

Insentivordninger på fagnivå eksisterer i liten grad i sektoren. Det kollegiale står rimelig sterkt ennå i 2009 og -10, og selv om fagene / faggruppene i større grad sees finnes det ikke systematiske ordninger fra institusjonene til det. Til noen grupper ser jeg at det blir gitt insentiver i form av premiering når nivået. Innenfor FoU arbeidet ser man imidlertid at det innføres ulike insentiver også på gruppenivå når man når mål innenfor FoU arbeidet. I forhold til utdanningsaktivitetene / undervisningsaktivitetene er slike insentiver fraværende.

### **Insentiver på personer**

På individnivå brukes det ofte insentiver som bonuslønn, ekstra lønnstillegg, en kan få tilbud om betalt videreutdanning, andre former er på veg inn også i offentlig sektor - osv. Offentlig sektor har fortsatt en langt sterkere regulert i avlønningsspørsmål og sentrale forhandlinger demper personlige insentivordninger. Privat sektor har i stor grad lokale forhandlinger og bare en liten del av lønnsdannelsen skjer sentralt.



### **Kritikk mot insentiv ordninger**

New Public Management forutsetter blant annet insentivordninger. Imidlertid er det utbredelsen av insentivordninger i offentlig sektor i dag ikke særlig utbredt, i UH sektoren er dette gjennomført på organisasjons. Insentivtenkingen ses ofte i et individ perspektiv. I offentlig sektor har det og er, vanskelig å peke på spesifikke personer når måloppnåelsen skal vurderes. Er det lederen som er grunn i at man når målene, er det enkelte i administrasjonen, er det læreren? Hva med studenten? Når det er vanskelig å peke på en person sin innsats er det også vanskelig å innføre insitamenter på individnivå. En annen kritikk er at kvalitetsindikatorer kan manipuleres – resultatene kan manipuleres til det som gir beste effekt. Offentlig sektor har også et langsiktig perspektiv og insentivordninger kan ha en tendens i å være av kortsiktig karakter. Langsiktigheten fordrer i realiteten sikkerhet for stabile rammer. Det kan også oppstå feil fordi gode tiltak ikke gjennomføres eller motsatt at dårlige tiltak blir gjennomført (Opstad, 2006)

### **4.4 Kvalitet i utdanning**

**Fra Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler 2008-133, hentes følgende avsnitt** «Økt kvalitet i undervisning og forskning er det mest sentrale målet i Kvalitetsreformen. Kvalitet er et meget vanskelig begrep å definere konkret, og i hvert fall er det svært krevende å gi en kvantitativ avgrensning. Det innebærer at i en kvantitativ finansieringsmodell er det utfordrende å bygge inn kvalitetsaspekter direkte. Disse må derfor håndteres mer indirekte gjennom tiltak som en antar direkte ivaretar kvalitative mål. Andre styringsinstrumenter og aktiviteter må derfor normalt bidra til å ivareta de kvalitative målene».

Kvalitet kan forstås på mange måter slik som figur på side 18 viser. Jeg har valgt å fokusere på resultat-kvalitet i denne oppgaven. Er det slik som utredningene forventer, en sammenheng mellom finansiering og kvalitet, og er det mulig å påvise kvalitetsforbedringer som relateres til finansiering av utdanningene.

I følge Senter for statlig økonomistyring uttrykker kvalitet nytteegenskaper ved produksjonen og er viktig i offentlig sektor fordi det ikke eksisterer et marked. Med kvalitetsmål kan kvaliteten måles for å sikre at tjenestene til brukerne holder det kvalitetsnivået som er vedtatt. Kvalitet i forbindelse med utdanning vil være i relatet til formålstjenlighet fordi det primært er snakk om tjenester som produkt.

Rolland definerer to konkurrerende kvalitetsbegrep: “Samsvar med spesifikasjoner” som er produsentenes kvalitetsbegrep, og “formålstjenlighet” som er brukernes kvalitetsbegrep. Med formålstjeneslig menes evnen til å oppfylle behov og forventninger for brukeren. Brukerens

kvalitetsbegrep er subjektivt, dynamisk og erfaringsbasert. Produsentenes begrep er statisk hvor kvalitetskontroll og fokus måler avvik fra en standard som er satt av produsentene.

Tjenesteyterens kvalitetsbegrep kan ofte oppfattes som objektivt, men treng ikke nødvendigvis å være det. I offentlig sektor er det en kamp om ressurser. Å tilby tjenester med lavere kvalitet enn det brukeren forventer, vil kunne gi muligheter til å få tilført ekstra ressurser. Med ekstra ressurser kan kvaliteten heves kan man da argumentere med. Brukerne av tjenester vil være mest interessert i at sine nyttebehov dekkes. En kan si at man er mest interessert i kvalitet i subjektiv kontekst (Kunnskapsdepartementet, 2006). Tjenesteyteren kan også ha samme forståelse av kvalitet, men har ulike mål. Som offentlig tjenesteyter ønsker man å tilfredsstille brukernes behov. Som politiker må man stå til rette for velgerne og som byråkrat for brukerne/borgerne og den politiske ledelse.

Hvis en tar produsentperspektivet nærmer i øyesyn kan objektiviteten som sagt være diskutert. Karakterer er en variabel som enkelt lar seg måle. Men det trenger ikke være det samme som ligger bak en karakter. Ulike sensorer kan vurdere ulikt og komme fram til forskjellige resultater, eller en utdanning som sliter kan sette på færre stryk for å skaffe mer penger.

Et eksempel fra brukerperspektivet kan være om man opplever at det som er levert kan forstås i et perspektiv på kvalitet som «egnet for bruker». I utdanningene vil kvalitet på undervisning og forskning dreie seg om det er til nytte for studenten og samfunnet eller ikke - løser man samfunnsoppgaven, hvis ja - god kvalitet, hvis ikke blir konklusjonen at kvaliteten er dårlig. Kvaliteten dreier seg som vist i figuren på side 18, om studie-(Læringsutbytte, integrering teori og praksis, didaktikk...), prosess- (veiledning, undervisningsmetoder) og strukturkvalitet (ressurser, rammeverk).

Måling av kvalitet er et vanskelig felt innenfor tjenesteyting. Tjenester kan måles i forhold til gitte standarder eller brukeropplevelser. Mens varer er konkrete og lett kvantifiserbart, vil tjenester og opplevelsen av dem være subjektive. En kan i en omskiftelig tid også hevde at kvaliteten er dynamisk. Produksjon og konsum skjer ofte i samme øyeblikk – det vil si at tjenesteyteren ofte er en del eller hele produktet (Rolland, 2004) og i interaksjonene mellom tjenesteyter og bruker er brukeren med og definerer kvaliteten. Brukerne har ingen mulighet til å forhåndskontrollere kvaliteten fordi den må erfares. Dette er et kvalitetsbegrep for tjenester, der beslutningen om anskaffelse må tas på grunnlag av tillit eller lojalitet, og de erfaringer om produsenten var tilliten verdig (erfaringskvalitet).

I utdanningssektoren snakker vi gjerne om «kvalitet i utdanningen». Kvalitet er ofte knyttet til begrepene:

- Styringskvalitet.
- Rammekvalitet
- Undervisningskvalitet
- Programkvalitet
- Inntakskvalitet
- Resultatkvalitet
- Relevans

(Stensaker, delrapport 2, 2006)

Ut fra denne oppdeling, som ofte brukes i sektoren, består kvalitet av mange innfallsvinkler og oppfatninger. Aktørene i kvalitetsarbeidet er mange, eierne som stiller krav i forhold til samfunnsoppdraget, Styret som gjennom budsjetter og styringssignaler i strategiske planer og gir sine krav. Ledelsen på de ulike utdanningene vil stille krav til og operasjonalisere målsettingene som overordna har bestemt. Lærerne vil bestemme hvorvidt undersningen blir bra eller ikke i interaksjon med studentene. Studentene vil ha en oppfatning om kvalitet, og samfunnet som skal nyttiggjøre seg kunnskapen, jfr figur 4.

Utvalget av indikatorer som representerer kvalitet er mange. Resultatkvalitet dreier seg om gjennomføring, kandidater, karakterer, studentenes opplevelser, samfunnets opplevelser og mm. De ulike indikatorene jeg har valgt ut er nærmere beskrevet i analysekapitlet.

Kvaliteten kan med andre ord forstås både deskriptivt- beskrive hva som skjer, analytisk- gi en forklaring på hvordan det skjer, normativt-måle opp mot vedtatte normer eller målsettinger og handlingsorientert – hva er effektiv drift, en må en forståelse av situasjonen. Disse må vurderes innenfor ei ramme der man vurderer kvalitet som i figur 4, struktur, prosess og resultat.

En modell for analyse kan da tenkes å være (Haug, Kvalitet i skolen, 2007);

	Strukturkvalitet	Prosesskvalitet	Resultatkvalitet
Deskriptiv (Hva skjer)			
Normativ (måloppnåelse)			
Analytisk (hvorfor)			
Handling (kontekst)			

Figur 8, analyseskisse, kvalitet

De teoretiske sammenhengene kan da vises slik som under;



Strukturkvaliteten, dvs struktur og rammer påvirker både prosesskvaliteten (undervisning mm) og resultatkvaliteten. Med andre ord bør budsjettammer ha en betydning for resultatet.

#### 4.5 Styring og ledelse

Mål- og resultatstyring, virksomhetsstyring og økonomistyring er alle begreper som har fått fotfeste i offentlig sektor, og som på forskjellig måte og grad regulerer virksomhetene. Så har begreper som for eksempel HR-ledelse, personalledelse, lederutvikling, kriseledelse og ulike typer ledelsesplattformer gitt oss en rekke ledelsesbegreper som representerer så vel ulike teorier som praktiske og situasjonsbestemte tilnærminger. Det kan også synes som om begrepene “styring” og “ledelse” brukes noe ukritisk og ofte upresist, og dermed gir grunnlag for ytterligere begrepsforvirring. I min oppgave vil ikke ledelse vær noe sentralt tema, men styringsteorien vil bli brukt.

I Busch mfl, 2010 omtales ledelse som en «målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill». Det foreligger altså en oppfattelse der ledelse forstås som noe som er knyttet til relasjoner (samspill). I begrepet ledelse må vi definere ulike roller. Lederen er den som har fått fullmakter gjennom sin stilling til å sørge for at virksomheten når sine mål. Lederen har myndighet til å ta de nødvendige beslutninger.

Ledelse blir i Busch mfl, 2010 definert som forhandlingsfullmakt i forhold til interessentene og en funksjon som er rettet mot å få realisert innholdet eller forpliktelsene i kontraktene. Lederadferd blir av Busch mfl definert som all organisatorisk adferd som tar sikte på å ivareta ledelsesfunksjon. Da er vi tilbake til det målformulerende, problemløsende og språkskapende prosessene. Det et innebærer at alle i en virksomhet på ett eller annet tidspunkt er involvert i ledelsen gjennom lederadferd, av og til og ikke hele tiden. Hvordan er dette opp mot styringsbegrepet?

Johnsen (2007) definerer styring som “et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter” (Johnsen 2007: 80). Styring vil med andre ord være en rekke virkemidler eller systemer som benyttes som ledelsesverktøy for å sikre ledelse, som kan benyttes for å utføre ledergjerningen og oppnå mål. De to begrepene ledelse og styring blir av Johnsen koblet gjennom å forstå lederskap som enten en gruppering av mennesker som utfører lederskap, eller som en funksjon som utføres av en eller flere personer. Styring består av en rekke virkemidler og systemer som kan brukes i ulike prosesser for å utføre ledelse.

Styring kan defineres som bruk av et sett av styringsinstrumenter (først og fremst er systemorienterte). Disse instrumentene vil i liten grad være til nytte viss det ikke er vilje eller evne til å bruke dem i styringen av virksomheten. Det er derfor rimelig å anta at styring krever ledelse, og ledelse krever styring, altså en gjensidig avhengighet.

### **Hvorfor er styring**

Styring handler i stor grad om å finne riktig kurs mot målet, sikre at virksomheten er i god stand og ha noe som er overordnet å forholde seg til (Busch et al, 2009). Ledelse kan forstås som oppgavene som utføres for å få de ansatte til å arbeide godt sammen. Med andre er både styring og ledelse viktig for å nå målene man har satt seg (Busch et al, 2010). En strategisk plan uten mål eller retning vil være et dårlig styringsdokument for ledelsen. Dette kan medføre at det arbeides ut fra andre motiver enn det et styringsdokument kunne ha vært med hjulpet ledelsen til. I offentlig sektor er ikke profittmaksimering det viktigste målet, som det er i privat sektor. Offentlig sektor skal produsere tjenester som tilfredsstiller de behov eller krav som samfunnet gir, og på en mest mulig rasjonell måte, men ofte til en gitt pris definert via budsjetttrammer. Økonomistyringen er viktig del av styringen og i offentlig sektor dreier det seg om fordeling av knappe goder til kanskje konkurrerende behov – hele tida i tankene at det skal gi best mulig resultat for samfunnet og brukerne av tjenestene.

Styringsbegrepet innbefatter også en rekke styringsutfordringer. Noen av disse skal jeg her gå gjennom ved å se på prinsippal / agent teori. Overordna – underordna kan ha felles mål, men av ulike årsaker kan det oppstå en del utfordringer.

Økonomisk teori bygger både på normativ og positiv teorier. Både retningslinjer, betingelser og empiri kan brukes som grunnlag for å forstå og utvikle økonomistyringen i det offentlige. Public-Choice teorien er en positiv teori som bygger på empiri for å utvikle hypoteser om adferd og funksjonene til det økonomiske systemet. En kan påstå at den bygger på at syn om mennesker som er styrt av en kalkuleret, økonomisk egeninteresse (Busch mfl, 2009). Nå er det ikke sikkert at dette utgangspunktet er riktig – egoisme som motivasjonsfaktor utgjør kanskje ikke like stor vekt i en offentlig organisasjon som i en privat, selveid virksomhet.

Jeg vil peke på noen Styringsmessig utfordringer, og se på noen hovedårsaker som gjør agentrelasjoner aktuelle og problematiske (Opstad, 2006). Den første er at det kan være ulik **målstruktur/målkonflikter/målforskyvning** hos prinsippal og agent. Dette kan medføre at agenten utnytter friheten til i det skjulte å arbeide mot mål som ikke er avklart med prinsippalen. Departementet har i de siste årene gjennomført store endringer i sin målformulering. Fra å være «lite» opptatt av resultatene – jfr gammel finansieringsmodell – har man i stadig større grad fokusert på «outputen». Ett av verktøyene i dette arbeidet er en tydelighet i overordnede mål, men samtidig har institusjonene fått mer ansvar for å definere

delmål selv innenfor denne målstyringsstrukturen. Finansieringssystemet blir et verktøy for departementet, men også institusjonene for å nå målene. Institusjonene kan selv om departementet har gitt tydelige signaler velge å forholde seg til mer lokale behov og ønsker - og der med kan man komme i en situasjon der et oppstår målkonflikter. Problemet med ulik mål oppstår når agenten i det skjulte arbeider mot mål som ikke er avklart med prinsipalen – opportunistisk adferd (Busch et al, 2007: 98)

Ett eksempel på en slik sak kan være fra min egen institusjon der vi startet skuespillerutdanning uten at departementet var med på diskusjonene. I ettertid prøver institusjonene å få finansiering fra departementet, men får beskjed at studiet er startet i egen regi og må finansiering av den rammen man har. Departementet hadde ingen målsetting om flere teaterutdanninger i Norge, men enkeltpersoner i Fylket hadde et sterkt ønske om dette og høgskolen innfridde dette ønsket.

Utfordring kan jeg også innenfor prioriteringen mellom mål for kvalitet og mål på produktivitet. I et finansieringssystem der økt ramme i stor grad knyttes opp til økt studiepoengproduksjon vil det kunne oppstå konflikter i forhold til kvaliteten som er ønsket. Skal man slippe flere gjennom – en får jo like mange kroner for en som ligger i bunnen av karakterskalaen som en som ligger i toppen. Hvorfor stryke vedkommende hvis institusjonen får penger for dem? Kvalitet er vanskelig å måle objektivt, men produktivitetsmålene er enkle å tallfeste og kontrollere måloppnåelse på. Da kan det tenkes at disse blir viktigere enn kvaliteten (Busch et al, 2009)

Et annet produktivitetsforbedrende tiltak kan være å redusere bevilgningen, men opprettholde produktivitetskravet. En kan sitte inne med en antagelse om at ressursbruken er for dårlig og bruken makten som ligger i styringen til å få økt produktivitet. Hvis antagelsen stemmer kan det te være greit, hvis antagelsen ikke stemmer kan det føre til kvalitetsforringelse og tjenesten blir dårlig og det går tid før det rettes opp. I verste fall kan en slik styring før til mye konflikter og spill (Busch et al, 2009). Økonomistyring vil av mange oppleves som negativt – og ikke som en mulighet.

Opportunisme er en situasjon der man arbeider mot de økonomiske målene (Busch et al, 2009). I stedet for et godt samspill, spiller man mot hverandre. Prinsipalen (for eksempel et departement) har maktmidler som agenten (institusjon) i stor grad må akseptere. Prinsipalen er samtidig avhengig av agenten handlinger – og det er gjennom disse handlingene man når prinsipalens mål. Prinsipal. Agentrelasjoner finnes i alle nivåer i samfunns- og organisasjonsstrukturene. Dette bringer meg inn i et tema og det er at aktørene kan sitte på ulik, asymmetrisk informasjon. Det kan innebære at prinsipalen ikke har all informasjon. En del lokale forhold kan være ukjent. En del ikke utalte målsettinger kan være ukjent. Kunnskap

er makt og en kan fort komme i en situasjon der grobunnen og grunnlaget for opportunistisk adferd oppstår. Hvis det er slik at prinsipalen ikke er i stand til å observere det agenten fortar seg får en situasjon der prinsipalen ikke vet hvilken adferd som foregår (hidden action). Det er ikke alt departementet får med seg – og i en situasjon der det blir stadig større autonomi til institusjonene kan man se for seg at det vil bli stadig verre for eierne å ha god styring og oversikt over det som skjer.

Et annet begrep som knyttes til ulike informasjon er at eieren/prinsipalen ikke har kjennskap eller kunnskap om agentens virke/organisasjon (Busch et al, 2009). Prinsipalen vil aldri ha samme detaljkunnskapen som agenten sitter inne med – «hidden information». Det kan bety at beslutninger kan tas på for dårlig grunnlag. Samtidig er dette grunnlaget for opportunistisk adferd.

Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent kan føre til ikke ønsket oppførsel hos agenten fordi agenten ofte kan være villig til å ta større risiko enn prinsipalen (Busch et al, 2009). Kanskje har ikke agenten samme ansvar i forhold til resultatet og kan derfor være villig til å gå lenger enn det som mer ønsket av overordnede myndigheter. Konsekvensen kan være mindre enn gevinstene. Det kan være at man tøyser noen regler litt lenger enn det som kanskje er normalt eller operer i gråsoner så lenge det går (Busch et al, 2009). Hvordan kan motspill unngås? Når det oppstår tvil om agenten (institusjonen) egentlig arbeider etter prinsipalens målsetting vil det for prinsipalen oppstå utfordringer i forhold til både kostnadseffektivitet og formåls effektivitet. Prinsipalen vil måtte bruke mye ressurser på kontroll og styring for å sikre at både de kostnadsmessige og politiske målene nås. Busch mfl skisserer flere mulige løsninger. Det ene er bruk av flere legitime mål for agenten. Eksempelvis har departementet definert 4 virksomhetsmål for institusjonene. Måloppnåelse belønnes delvis med finansiering – økt studiepoengproduksjon, men her ligger det også et straffesystem – redusert STP medfører lavere rammer. En kan få godt omdømme og gjennom dette får belønning av ulik karakter. Det kan også lages rigide kontrollrutiner som sikrer at det ikke foregår motspill, eller det blir oppdaget tidlig. Rigide regler og retningslinjer kan representere en effekt som gjør at det oppstår ineffektivitet, liten fleksibilitet og for dårlig utnyttelse av ansatte kunnskaper/ressurser. Motspillet kan faktisk øke.

Insentivstrategier kan også motvirke motspill. Belønningssystemer som virkemiddel for å nå målene kan medvirke til at aktørene handlinger i tråd med et som er prinsipalens mål. Til sist mener Busch mfl at oppbygging av en sterk indre kultur kan bidra til at alle drar i samme retning. Identifisering med virksomhetens mål blir en viktig drivkraft for å bruke ressursene riktig. En sterk organisasjonskultur vil være viktig verktøy for at institusjonen skal ha mulighet til å nå sine mål. Viss alle vet hva som er målsetting og det legges til rette for at man skal nå dem vil kan kunne redusere mye at motspillproblemtikken.

Det kan være riktig også å peke på to andre forhold som kan innvirke på styringen og det er det som Busch mfl kaller slakkmaksimering og rasjonalitet / legitimitet.

Slakkmaksimeringen bygger på en tese om at byråkratiet vil arbeide for å få størst mulig makt selv, gjennom blant annet større budsjetter ut fra en antagelse om at det finnes en positiv samvariasjon (Busch et al, 2009) mellom byråkratiets nytte og budsjettets størrelse. I Public Choice-retningen bygger man gjerne på byråkratiteoriene og en kan legge vekt på prinsippal agent teorier som. Ulike variabler kan trekkes inn i forhold til nyttebegrepet – lønn, makt, rykte osv. Ved å maksimere produksjonsvolumet vil byråkraten maksimere sin egen nytte (Busch et al, 2009). Dette kan skje ved at man overvurderer kostnadene i sine budsjetter for å få større andel av budsjettet. Resultat kan være overproduksjon av visse tjenester - og tjenester som egentlig ikke er etterspurt. På denne måten kan budsjettansvarlig få økt nytte gjennom at det kan gjennomføres tiltak som gjør at man kommer godt ut av, kanskje vanskelige situasjoner. En kan også betrakte mulighetene til å ha en redusert produktivitet, slik at det finnes en latent slakk som kan nyttes når budsjettene er fordelt. Tjenestene er dyrere enn det de trenger å være. Dette sikrer at handlingsrommet opprettholdes. Det er ikke sikkert denne løsningen gir det samfunnsøkonomisk beste resultatet, men når målet er handlingsrom lokalt kan dette være en veg og gå.

Økonomisk styring vil ut fra en økonomisk tankegang dreie seg om å utnytte ressursene best mulig. Men det finnes andre meninger om dette – for eksempel god økonomisk styring kan være å nå målene, om man arbeider utenfor rammene er ikke det så farlig – målet nås. Den instrumentelle rasjonaliteten til blårossen – tilsier at det er en sammenheng mellom mål og middel. Konkurransetsetting av offentlige tjenester viss disse er billigere enn om det offentlige gjør det selv kan være et slikt eksempel. I høgskolesektoren arbeides det aktivt innenfor slik tenking. Målet er bedre utnyttelse av knappe ressurser. I nærmest en motsetning til den instrumentelle rasjonaliteten finner vi den normative. Etablering av rutiner og retningslinjer er et effektivt verktøy i forhold til hvordan spørsmål skal løses. Det kan for eksempel være at man ikke utvikler nye undervisningsmetoder – ting fungere jo så bra. Eller man etablerer spesielle rutiner i forhold til budsjettering og regnskap. Disse fungerer godt helt til noen bryter disse normene. Når rutinen blir viktigere enn målet vil den ha fått en egenverdi og denne verdien kan for enkelte være større enn at det er hensiktsmessig vei mot målet.

Både den instrumentelle og normative rasjonaliteten virker side om side og kan tid om annen virke i konflikt med hverandre. Nye rutiner trenger ikke å bli akseptert, ny finansieringsordning trenger ikke å bli akseptert. Økonomistyringsprinsipper kan komme i konflikt med andre normer – dette er vanlig fordi styringslogikken tar relativt få variabler i bruk og trenger korreksjon. Normene er også i stadig utvikling og dette kan føre til at normer kolliderer med hverandre eller at etablerte praksiser ikke lenger passer inn.



#### **4.6 Kontrakter**

Relatert til forholdet mellom Departement (prinsipal) og institusjon (agent) blir det laget en kontrakt hvert år gjennom statsbudsjett, dialogmøter og andre forhandlingsområder. "Kontraktene regulerer bidrag og belønninger i forhold til alle interessenter" (Busch et al. 2010), er det dette som regulerer forholdet mellom interessentene. I følge Busch m.fl. vil gode kontrakter kunne sikre tilfredsstillende leveranser tjenester. I forhold til øvrige interessenter, jfr figur 1, vil det også finnes kontrakter som regulerer bidrags- og belønningsbalansen. NPM og public-Choice teorier er sentrale i offentligforvaltning i dette avsnittet

I kontraktsteorien kan vi snakke om ulike typer kostnader (Busch et al, 2010). Ved fysisk overføring av varer mellom to funksjoner er det kostnader for transporten mellom to enheter. Disse transportkostnader er ofte lave. En annen kostnad vi må ha i bakhode er forhandlingskostnadene. Disse vil i stor grad variere – det kommer an på kontrakten størrelse og omfang. Det kan være grupper som arbeider med forhandlinger i lenger tid, eller at det foretas forhandlinger mellom partene flere ganger. Innenfor denne overskriften passer det også å legge kostnader som oppstår i arbeidet med å holde seg markedsorientert. Etter at forhandlingene er ferdige oppstår det arbeid med å kontrollere om kontraktens innhold blir oppfylt. Her må man også ta i betraktning evt. leveranser fra andre interessenter inn til institusjonen, ikke bare det som er spesifikt i forhold til den enkelte kontrakt. Hvis det oppstår kontraktsbrudd vil det kunne oppstå tap som følge av dette (Similæ, 2011).

#### **5 Finansieringsmodeller sektoren - før og etter kval reformen**

Hva er det som driver utviklingen i samfunnet og hva er det som brukes som insentiver i dagens samfunn? Penger er blitt en stadig viktigere måleenhet for suksess – kanskje den eneste for mange.

I det gamle finansieringssystemet til høgskolene var tildelingen basert på et sentralbestemt studentmåltall – dette var et tall som var et mål på hvor mange studenter en fikk ta opp. Det var ingen grense nedover så i prinsippet kunne institusjonen ta opp færre og får betalt for tomme plasser. Dette skjedde i stor grad også. Med andre ord var penger et insitament til institusjonen – færre studenter skulle tilsi lavere kostnader og dermed stort rom for faglig utvikling.

Med omleggingen av FS i 2002/-03 ble fokus også satt på, ikke bare inputsiden (opptaksmål), men også outputsiden (produksjonsmål). Hva fikk man igjen for pengene som ble overført til institusjonen. En slik omlegging førte til at sektoren raskt begynte å snakke om å «produsere studenter». Produksjonsbegrepet var innført og bare det gir assosiasjoner til fabrikker.

I dag er finansieringssystemet for sektoren, kort sagt, delt i to komponenter - en strategisk og en resultatbasert (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, St. prop. nr. 1 (2001-2002). Den langsiktige, strategiske komponenten skal være den delen av finansieringen som gjør at institusjonene får en rimelig stabil finansiering og gjennom det et rimelig bra handlingsrom. Den strategiske komponenten utgjør i dag 60 % av rammene til høgskolene. En slik sikkerhet i inntektene gjør at det er mulig å være fleksibel, drive strategisk utviklingsarbeid og er med på å øke handlingsrommet til institusjonene.

Den resultatbaserte komponenten utgjør 40 % av tildelingen og det er i denne komponenten man finner insentivordningen. Institusjonene får økte rammer med økt studiepoengproduksjon, men den fungerer også motsatt og reduserer rammene når avlagte studiepoeng blir redusert.

Tildelingen er delt inn i kostnadsklasser fra A-F, se tabell (Utdanningsdepartementet, orientering til UH-sektoren 2010);

	<b>Strategisk</b>	<b>Insentiv</b>	<b>*1000 kroner</b>
<b>Klasse</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>Sum</b>
A	185	123	308
B	140	94	234
C	95	63	158
D	67	45	112
E	57	39	96
F	47	31	78
Utvekslingsstudenter			6,5

Tabell 1, kostnadsklasser i departementets modell

Vi ser at det er spesielt to forhold som er med på å være retningsgivende for institusjonene i forhold til hvordan man innretter sine aktiviteter. Det ene er å få en så høy kostnadsklasse som mulig og det andre vil være relatert til å få så høy studiepoengproduksjon som mulig – dvs de fleste skal komme gjennom – god gjennomstrømming.

På den ene siden kan en slik modell gi institusjonene et strategisk handlingsrom. Institusjonene vil gjennom endring i regelverk og endret økonomisystem får større innvirkning på sine hverdager. Departementets rolle blir overført til styrene og vi får mer lokal styring. Dette vil kunne være med på å gi institusjonene økt autonomi. Mindre sentralstyring av driften og heller styring gjennom hovedmålsettinger bidrar også til dette. Det gir institusjonen en fleksibilitet i forhold til studiene og håndteringen av de som ikke har vært

der før. I tiåret som har gått etter innføringen i 2003 ser vi at tendenser har vært at institusjonene har opptrådt veldig selvstendig, men at det i de senere år foregår en samkjøring – dette skjer etter insitamenter med penger i de såkalte SAK midlene (samarbeidsarbeidsdeling-konsentrasjon, SAK).

På den andre siden kan det oppstå forhold som fører til at man taper eller mister et variert studietilbud. Fokuset på økonomi blir så sterkt at hensynet til samfunnsbehovet blir mer perifert. Lederne og styret blir opptatt av å skaffe handlingsrom og positive økonomiske resultater enn å dekke de oppgave og oppdraget man har fått. Dyre studier eller studier med få deltagere forsvinner i konkurransen med presumptivt billige studier – det vil gi lavere kostnader og større inntekter og dermed bedre handlingsrom. Men tap av utdanning til viktige funksjoner i samfunnet.

Markedsstyringen kan også ha som effekt at institusjonene «hopper» etter studentenes interesser. I det ligger at dagens 19-åringer kan bli de som styrer samfunnsutviklingen, og da i en retning som ikke nødvendigvis er ønsket.

Hvordan kan da FS påvirke kvalitet – hva hvis det bare er en finansieringsordning. Hvilke kvalitetsindikatorer finner vi i FS i dag og som kan sies å virke positivt. I den strategiske komponenten finnes det ikke spesifikke kvalitetskriterier, men rammen er historisk basert og derfor ligger det latent et kvalitetsnivå i den. Midlene gis i forhold til studieplasser – med utgangspunkt situasjonen i år 2000, deretter er det justert for nye tilbud, flytting av tilbud eller nedlegging av tilbud.

I resultatkomponenten er det mengde og klasse som gir uttelling – dette sier sannsynligvis lite om kvaliteten, men mye om kvantitet. Resultatorienteringen gir ikke kvalitet i seg selv. Et resultat av kvantitetstildeling kan være det motsatte av det man ønsker, nemlig at kvaliteten blir lavere. Hvis institusjonene skal øke sine driftsrammer kan det skje ved økt studiepoengproduksjon.

## **5.1 Institusjonenes ressursallokeringsmodeller**

### **Før kvalitetsreformen**

Her vil jeg gå inn på endringer i institusjonenes allokeringmodeller for å se på tilpasninger til det sentrale og hvordan endringer argumenteres. Aktuelle tema så måte vil være i hvilken grad institusjonene har tilpasset sine systemer og eventuelt om det er tilpasninger i forhold til spesielle kjennetegn på lærerutdanningen.

I den gamle modellen er det rimelig stor grad av sammenfall i modeller som jeg har kikket på. De fleste består av kriterier som inneholder opptaksmåltall og en kostnadsfaktor per måltall og ulikt avhengig av hvilken utdanning/studieprogram det snakkes om. I tillegg ser jeg at studieporteføljen betyr en del - det vil si hvor stor den er i omfang. I denne delen av modellene er det ofte fordelt i forhold til andel og ikke mye i forhold til kostnadsklasser – men noen har det også. Det er lite insentiver i forhold til resultat i de modellene som er gått gjennom. Institusjonene gjør endringer etter hvert som eierne gjør endringer i måltall eller andre spesielle endringer. Modellene er ofte formelbasert, og i meget stor grad basert på input. Her finnes det som sagt lite med økonomiske insentiv. Modellene gjenspeiler eierens modeller, men med enkelte lokale tilpasninger.

### Etter kvalitetsreformen

I de modellene jeg har undersøkt er det en tydelig at institusjonene har dreid til departementets metodikk. Mye av argumentasjonene som serveres i modelltenkinga er preget av teksten i kvalitetsreformen og Stortingsproposisjonene. Alle lærestedene jeg fikk svar fra har innført insentiver i sine modeller. Insentivdelen ut til avdelingen varierer fra 70 % til 30 %. Med andre ord er det ulik tenking omkring i landet om hvordan man fordeler internt. Dette kan vi også se på i teksten fra Høgskolen i Finnmark som øremerker midler til praksiskostnader i allmennlærerutdanningen til Høgskolen i Telemark som presiserer at slike kostnader ligger i klassene departementet har definert. En begrunnelse for lokale tilpasninger kan være at man ønsker å dempe insentivvirkningen – mye av kostnaden er jo tilstede selv om produksjonene svinger – du kan ha deltagere som gjennomfører studiet, men dropper ut før eksamen! I følge NIFU, rapport 13/2007, har «Hvert fjerde lærested viderefordeler hele insentivdelen av budsjettet til fakulteter og avdelinger ved lærestedet. Halvparten av lærestedene viderefordeler deler av insentivdelen av budsjettet videre». I tillegg er det noen som lager egne insentiver ut fra lokale forhold. Dette betyr at vi kan få ulike kostnadsstruktur i lærerutdanningen avhengig av hvor man er eller man kan si at konsekvensen kan sies å være at eieren sin modell får ulike virkninger ved forskjellige læresteder.

I de høgskolene som har levert allokeringmodeller kan vi oppsummere i denne matrisen; se

		HiNT	Hist	Vestfold	Østfold	Bergen	Finnmark	Telemark	Hedmark
Resultatbasert		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	ja
Formelbasert	Input	65 %		70 %	55 %	61 %	70 %	66 %	42 %
	Output	35 %		30%	45 %	39 %	30 %	34 %	58 %
Økt rekruttering av studenter		Nei	Ja	Nei	Nei	Ja	nei	nei	nei
Bedre strykporsent		Ja	Ja	ja	ja	nei	ja	ja	ja
Økt ant. Studiepoeng per student		Ja	Ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Bedre relativ		Ja	Ja	ja	ja	ja	nei	nei	Ja

- 1) Med det menes at det blir målt i forhold til antall studenter

#### Tabell 2; finansieringsmodeller og sentral virkninger

Det er Bedre rekruttering i storbyene, men resultatmessig er det rimelig likt. Finansieringsmodellene varierer en del, fra 70 % på input til 58 % på output. Samtidig blir det brukt politiske eller strategiske virkemidler der noen avdelinger kommer skjevt ut i forhold til historisk tildeling. Det er ikke noen systematiske utslag av ulike andeler i input og output. Der det er avvikende må det tilskrives andre forhold.

Indikatorene er ment å kunne ta hensyn til kvalitative momenter som om studentene gjør det bedre eller om flere kommer gjennom. Samtidig kan de være med på å gi indikasjoner i forhold til finansielle forhold og om institusjonene og utdanningene tilpasser seg økonomi heller enn å holde på den faglige integriteten.

## 5. Er det slik at en stor andel insentiver i finansieringssystemet bidrar til at resultat kvaliteten til studentene endres?

Spørsmålet åpner for flere innfallsvinkler. Den ene betraktningen går på hva kvalitet er ment å være. God eller bedre kvalitet er i utgangspunktet et abstrakt begrep, og vil bli drøftet i forhold til kvalitetsdelen i teorikapitlet. En annen tar utgangspunkt i teorikapitlets del om insentiver. Jeg vil også kunne si noe om eierens intensjoner i forhold til omlegging er blitt adoptert av institusjonene /utdanningene, eller om det i utstrakt grad foregår lokale tilpasninger på tvers av eiernes intensjoner/målsettinger. Her vil jeg relatere spørsmålet til styring og prinsippal/agent teori.

I relasjonen mellom Departementet (prinsippal) og institusjonene (agent) blir det laget en kontrakt hvert år gjennom statsbudsjett, dialogmøter og andre forhandlingsområder. "Kontraktene regulerer bidrag og belønninger i forhold til alle interessenter" (Busch m.fl. 1994/2007: 63), er det dette som regulerer forholdet mellom interessentene. I følge Busch m.fl. vil gode kontrakter kunne sikre tilfredsstillende leveranser tjenester. Disse kontraktene stiller krav til agentene, ikke minst i forhold til kvalitet. I min oppgave vil jeg relatere kvalitet både til karakter og gjennomføring.

Fram til 2002 var det ikke mye insentiver i rammefordelingsmodellen. Utdanningsinstitusjonene ble styrt sentralt og etter et prinsipp om hvor mange studenter man skulle ha. Insentivene lå i å kjempe om nye studieplasser i konkurranse med alle andre. I den grad en kan snakke om insentiver var disse politisk og sentralt styrt. Insentivordninger på fagnivå eksisterer i liten grad i sektoren. På individnivå brukes det i privat sektor ofte insentiver som bonuslønn, ekstra lønnstillegg, en kan få tilbud om betalt videreutdanning, andre former er på veg inn også i offentlig sektor - osv. Offentlig sektor har fortsatt en langt sterkere regulert i avlønningsspørsmål og sentrale forhandlinger demper personlige incentivordninger. Insentivene skulle bidra til en mer fleksibel utnyttelse av budsjettammen og bedre tilpasning av studieporteføljen, med andre ord en tilpasning til tilbud som studentene og samfunnet etterspør.

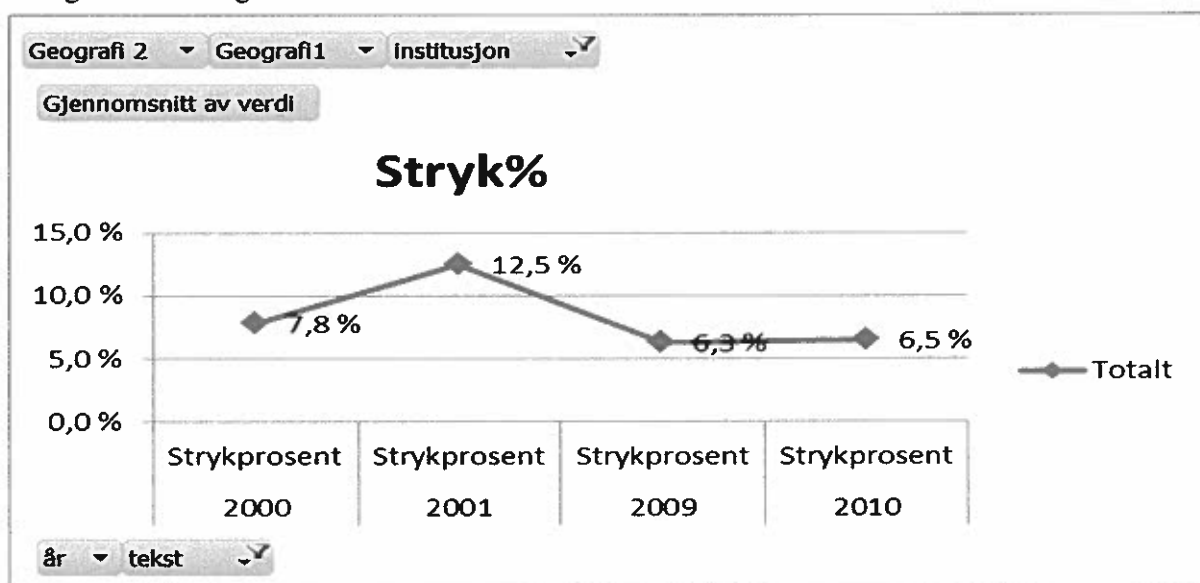
For det tredje om det kan være ulik **målstruktur/målkonflikter/målforskyvning** hos prinsippal og agent. Dette kan medføre at agenten utnytter friheten til i det skjulte å arbeide mot mål som ikke er avklart med prinsippalen. Departementet har i de siste årene gjennomført store endringer i sin målformulering. Fra å være «lite» opptatt av resultatene – jfr gammel finansieringsmodell – har man i stadig større grad fokusert på «outputen». Ett av verktøyene i dette arbeidet er en tydelighet i overordnede mål, men samtidig har institusjonene fått mer ansvar for å definere delmål selv innenfor denne målstyringsstrukturen, jfr tildelingsbrevet til høyskolene i 2010 og strukturen i rapport og planer 2010/2011 (ref).

## 6.1 Data

### Strykprosent

Strykprosenten har bedret seg noe. Resultatet i 2000 hviler på endel mangler – ikke alle høyskolene har registrert i DBH på dette året. 2001 er høyt på grunn av veldig store kull og at «alle» slapp inn. I tillegg til å se på om denne endrer seg vil det kunne gi en indikasjon på tilpasninger. Strykprosenten er også en indikator på mange forhold og vil være en utfordring i spørsmålet. Den kan gi signaler om at det er blitt lettere å komme gjennom. Kanskje er det samme lærer i faget i alle disse årene. Det kan tenkes at modning hos læreren gjør at han blir mer fleksibel i forhold til karakterer. Lærerne kan også ta til seg oppfatning av at det blir mere penger hvis flere slipper gjennom og justere karakterene etter det.

Se også tabell 2 og 3.



Tabell 3, Strykprosent

Det kan konkluderes med at strykprosenten har blitt noe mindre.

### Gjennomstrømming

Også en indikator på om studenter slipper gjennom for lett. Tidligere, dvs før kvalitetsreformen, målte man gjennomføring ved å følge den enkelte student fra vugge til grav – og målte i forhold til normert tid. Nå i P2 forholder gjennomføring seg til individuelle planer. Dette gjør at sammenlikning kan bli vanskelig. Det har også vært ulik innføringstakt på individuelle planer. Det kan avgrense målingen til å bli gjennomføring innenfor normert tid.

Jeg har lagt inn en beregning i tabellen som viser hvor stor andel av studentene som hvert år fullfører. Disse tallene viser en økning fra 20,5 % til 23,7 %. En større andel av studentene fullfører sin utdanning.

år	Fullførte kandidater	Studenter, antall	Andel gjennomfører
2000	1516	7395	20,5 %
2001	1486	7163	20,7 %
2009	1135	4858,5	23,4 %
2010	1159	4891	23,7 %

Tabell 4, andel av studentene som gjennomfører

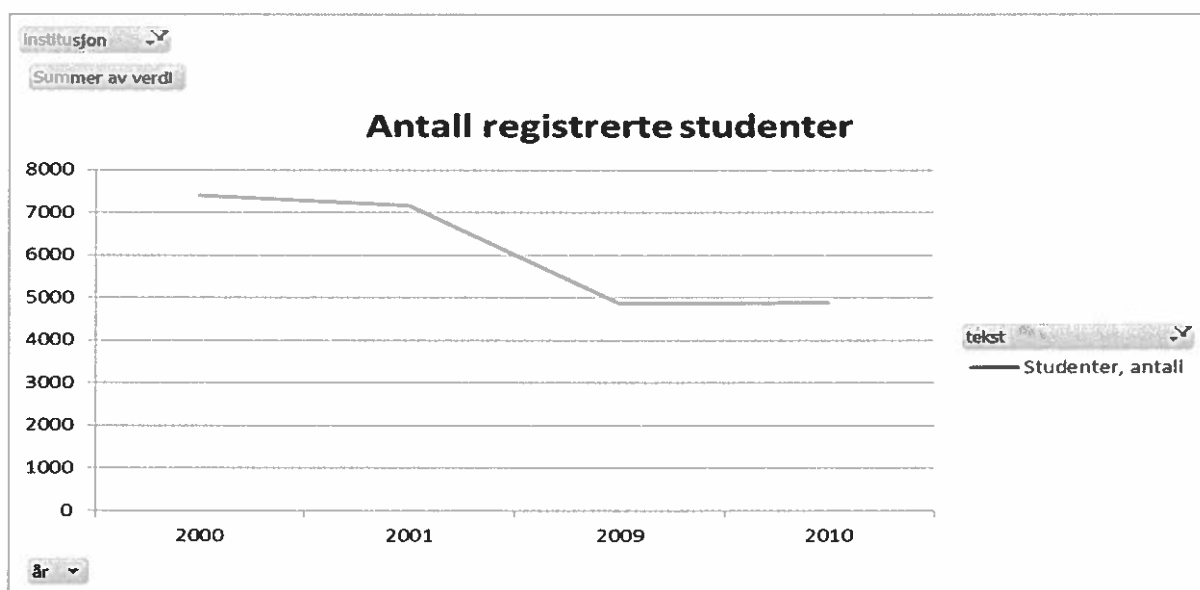
Relativ endring i kandidater fra P1 til P2; 23,5 %

Relativ endring i antall studenter P1 til P2; 33,9 %

Jeg vil konkludere med at målsettingen om å få flere igjennom nås, men det utdannes færre lærere enn før. Konklusjonen bygger egentlig på at det er færre studenter enn før. Men har kvaliteten endret seg?

### Antall studenter

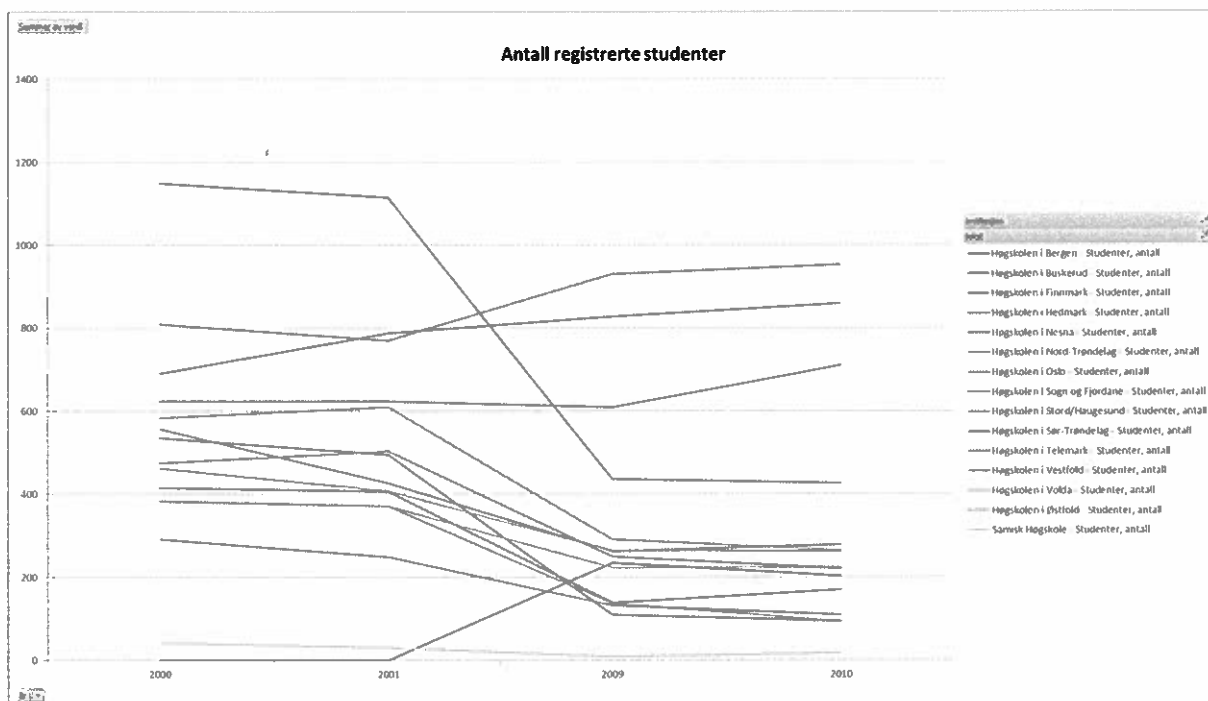
På siste halvdel av 90-tallet var det rekordstore kull på lærerutdanningene. 80-tallets jappekultur hadde delvis kollapset og det var samtidig behov for flere lærere. Slike trender i samfunnslivet har en tendens til å få positive virkninger på studenttallet i UH-sektoren. Det har vært mye endringer og slike trender slår sterkt ut for lærerutdanningene. Tallene viser en reduksjon på ca 45 % i perioden P2 i forhold til P1. Nedgang i studenttall kan skyldes at aktuelle kandidater med gode resultat fra videregående skole noe annet eller aktuelle kandidater med dårligere resultat ikke søker eller ikke kommer inn. Færre studenter gir imidlertid institusjonene mulighetene til bedre oppfølging.



Tabell 5, antall registrerte studenter, totalt.



Hvis en ser mer datljert på studenttilgangen vil vi kunne se at det er de store byene som klarer seg best. Det er liten endring i studnetallet både i Oslo, Bergen og Trondheim. De andre undervisningsstedene sliter med å få tak i studenter. Konklusjonen er at målet om flere studenter til lærerutdanningen ikke blir nådd, selv om de største byene klarer å opprettholde rimelig bra tall.

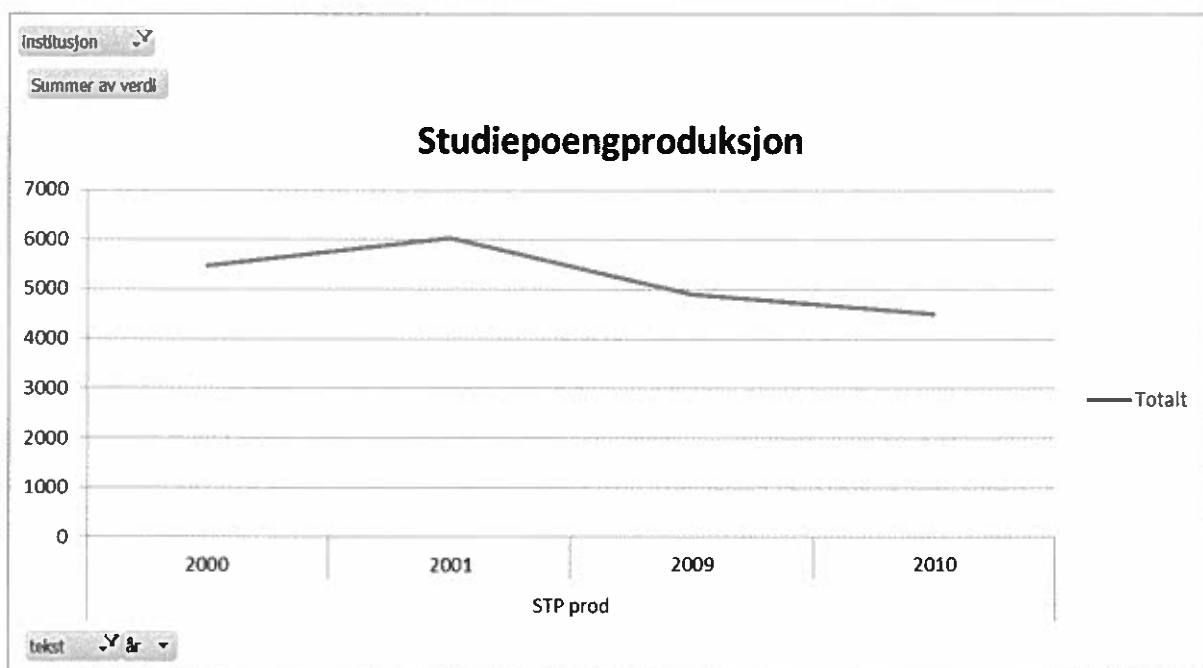


Tabell 6, Antall studenter per institusjon

Konklusjonen er at flere studenter til lærerutdanningen blir ikke nådd, selv om de største byene klarer å opprettholde antallet.

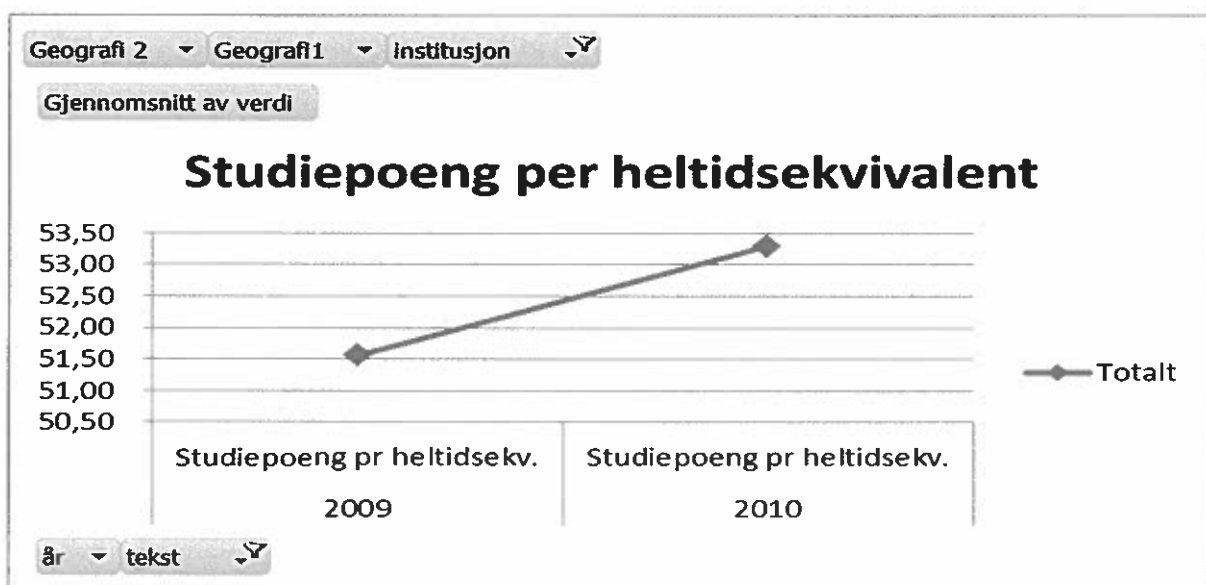
### Studiepoengproduksjon

Endringer her blir resultatet av det som er foretatt seg i forhold til tilpasninger og endringer i stryk, ant studenter, gjennomføring mm. 40 % av rammen til institusjonene kommer herfra. Redusert studiepoengproduksjon innenfor lærerutdanningene er interessant, når vi vet at sektoren er tilført ca 600 millioner kroner ekstra etter 2001. Den økte rammen kommer som kjent i stor grad av økt studiepoengproduksjon.



Tabell 7, Studiepoengproduksjon

Selv om endringer i studiepoeng er negativ ser vi at hver studentekvivalent (omregnet til heltidsstudent) klarer å gjennomføre flere eksamener enn før. I mangel på data fra P1 har jeg brukt tall fra ECON (Econ, 2008: 56) som viser at de statlige høyskolene totalt sett har en liten økning. Studiepoeng per studentekvivalent sier en del om hvor god studentene er til å prioritere studier fremfor andre gjøremål. Den relative endringen i studiepoeng er mindre enn tilsvarende endring i studenttall.



Tabell 8, studiepoeng per ekvivalent

I forhold til gjennomføring kan det tolkes som at flere lykkes. En større andel enn før blir ferdige og kommer gjennom studiene. I tillegg ser vi at det er avlagt flere studiepoeng per studentekvivalent (Antall studenter dividert på 60 studiepoeng) noe som tyder på mer studiefokus hos studentene.

## 6.2 Drøfting

Har jeg data som viser at påstanden om at kvaliteten i lærerutdanningene har blitt dårligere holder? Før jeg går inn på det vil gjøre rede for en del trekk innen lærerutdanningen fra 2000 til i 2010.

En grunn som taler for at kvaliteten er blitt bedre er at flere beslutninger desentraliseres. Dette var også ett av målene innenfor NPM-tenkinga. Oates teorem (Opstad 2006; 167) sier at en beslutning bør tas desentral hvis kostnadene med å ta beslutningen er de samme som de er ved en sentralbeslutning. I og med at behovene kan variere fra sted til sted er det også nærliggende å tro at lokale beslutninger blir mer treffsikre enn sentrale beslutninger. Fordelene med desentralisering kan da oppsummeres til mere lokalt styre, bedre treffsikkerhet, kortere avstand mellom beslutningstager og de som er berørt. Med endret ledelsesstruktur og tilsetning av faglige ledere har fokuset på resultater blitt stadig sterkere. Ledelsen er meget klar over hva som er lønnsomt – målt i kroner og øre, og vil ofte kunne legge føringer for at lønnsomheten optimaliseres. De store studentkullene på slutten av 90-taller var en garantist for mange studenter. Lærerutdanning var i så måte i samme situasjon som mange andre studier. Store søknadsmasser og veldig mange ble tatt opp. På starten av det siste ti-året begynte imidlertid søkingen å gå ned. Dette skjedde samtidig som nye finansieringsreformer ble satt i verk. Reduserte studenttall gir mindre penger.

En annen årsak som kan virke i positiv retning kan man finne i de styringsmessige utfordringene. Målet til de sentrale myndighetene er å få dekket lærerbehovet i samfunnet. Selv om man får formelle skriv om læringsutbytte gjennom kvalifikasjonsrammeverket kan det oppstå situasjoner der styringsdokumentene internt gir andre målsettinger enn det eierne vil. Når studenttallet reduseres er en måte å opprettholde produksjonen på at en større andel gjennomfører. I dette ligger det i utgangspunktet en kvalitetsforringelse. Men læringsutbytte kan ses på som en kontrakt mellom ulike interessenter og vil på grunnlag av karakterene gi samfunnet en god pekepinn på hva kandidatene kan. I NIFU rapport 13/2007 sier 62 % av de spurte at gjennomføringen er bedre, mens 32 % sier den er uendret. I min tabell 2 ser jeg også samme tendens. Bedre gjennomføring kan ha å gjøre med en tettere oppfølging av studentene. Det er mer undervisning og mer veiledning, flere innleveringer og i sum gir dette bedre muligheter til gjennomføring. IKT har også kommet inn i utdanningene og Classfronter og

ITs Learning mm gjør stoffet lettere tilgjengelig, gjør veiledning lettere tilgjengelig og fører til bedre resultater.

En lavere strykprosent kan også ha sammenheng med tiltak som omtalt i forrige avsnitt. Samtidig kan også insentiver på personlig plan gi utslag som at strykprosenten blir lavere. I de lokale lønnsforhandlingene er det ofte at selvskryt blir belønnet. Enten det er som semesterets foreleser, studenttilbakemeldinger eller lite stryk og generelt gode resultater. Når slike positive faktorer blir trukket fram er det en mulig het å gi påskjønnelse via lokale lønnsoppgjør. Dette blir også til en viss grad gjort, men er ikke satt i system.

Hva taler mot en bedring i kvalitet? Alle de tre nevnte forhold om mindre stryk, bedre gjennomføring og flere avlagte studiepoeng per student kan tolkes i motsatt retning av det som ble drøftet i de tre forrige avsnittene. I et økonomisk perspektiv kan flere gjennom være et signal på at kvaliteten endres. Når man i P1 hadde mange studenter å ta av var man kanskje mer opptatt av sin faglige integritet enn det man er i dag. Når finansieringssystemet i tillegg i gjorde utslag på resultatet var det lettere å holde et faglig fokus. Når fagansatte blir gjort kjent med hvordan systemet fungerer og ledelsen understreker viktigheten av studiepoengproduksjon kan dette gi utslag i bedre gjennomføring, mindre stryk og bedre karakterer. På noen områder i samfunnet er det ikke sikkert NPM passer i forhold til de tjenestene som ytes. I NPM logikken er varer og tjenester omtrent det samme, produktene blir tingliggjort. I tjenesteytingen vil produktet sjeldent være verdinøytralt. Tjenesten ytes av folk og produktet forbrukes i samme øyeblikk som det produseres. Forbrukeren har også sine verdier eller preferanser når de vurderer produktet.

Styringen og ledelsen av høyskolene har også endret seg vesentlig i perioden. Ny lov i 2005 ga institusjonens styrer anledning til selv å bestemme hvilken styringsform en tror vil være den beste. Dette har ført til at stadig flere blir styrt av eksterne styreledere og med tilsatte ledere i utdanningene. En overgang fra det som oppfattes som et demokratisk system med valg av ledere – til tilsetting av ledere. Denne overgang byr på store omveltninger for de ansatte, styringen går fra å være kollegiestyrt til toppstyrt. I en sektor der ansatte vant til å få være med å styre byr dette på mange utfordringer. Når de ikke får være med i beslutningsprosessen kan det oppstå tilfeller der man blir mer slepphendt enn det man skal være. Kanskje påvirker styringslogikken de ansatte på en måte som virker demotiverende og fører til uheldige holdninger. Prinsipal/agentteorien kan være relevant å bruke i slike tilfeller. Ledelse og ansatte er uenige i mål og virkemidler og faglæreren utfører arbeidet sitt slik han mener er best. Dette er vanlig situasjoner i sektoren i dag og oppstår blant annet fordi man har ulik informasjon, prinsipalen vet ikke alt agenten vet, og det er ulik vilje til å ta risiko all den tid lederen vil bli stilt til ansvar for det som gjøres.

### **6.3 Oppsummering**

For å unngå at institusjonene gjør for store individuelle tilpasninger sikres kvalitet i hele landet gjennom felles regelverk – krav. Sluttkvaliteten for studenten ser med andre ord ut til å være rimelig lik det som har vært tidligere. Sentrale krav vil være et hinder for at institusjonen arbeider mot andre mål enn det som settes sentralt. Selv om innrettingen av budsjettene er noe forskjellig mellom institusjonene vil sentral mål styre mye av aktiviteten og resultatene. For interessentene vil kvalifikasjonsrammeverket være med på å sikre at man i større grad vet hva man får. Rapporten fra SiNTEF viser også at interessentene er rimelig godt fornøyd med «produktet» som kommer ut med lærerutdanning. Kvalifikasjonsrammeverket kan ses på som en kontrakt mellom interessentene. Institusjonen forplikter seg på vegne av samfunnet å gi studentene en opplæring som overfører kunnskap definert i rammeverket. Arbeidslivet skal dermed vite hva en kandidat skal ha lært og hvilke kunnskaper vedkommende innehar i forhold til de karakterene som er gitt.

## 7. Har man senket opptakskravene til lærerutdanningen etter endringen i finansieringssystem?

Dette spørsmålet kan det reflekteres over i forhold til om det finnes en sammenheng mellom inntakspoeng, som en kvalitetsindikator på studenten, og resultatet. Her vil jeg bruke ulike kvalitative målinger for å få testet spørsmålet. En annen vei man kan ta i forhold til spørsmålet, er å ta utgangspunkt i lærerutdanningenes endringer etter kvalitetsreformen kom. Innføring av karakterkrav i matematikk og Norsk skulle tilsa at kvaliteten på de som kommer inn blir bedre. Sammen med insentivfinansiering skulle en tro at resultatindikatorene også viser en slik tendens.

### 7.1 Data

I spørsmålet har jeg lagt inn en påstand om at opptaksgrunlaget er dårligere nå enn for 10 år siden. I Stortingsproposisjonene på slutten av 90-tallet er det ofte beskrevet behov for å styrke kvaliteten i lærerutdanningen. I St.prp. nr. 1 (1999-2000) står det «...I lærerutdanningene og enkelte av helse- og omsorgsfagene må institusjonene legge vekt på rekrutteringstiltak, som følge av nedgang i søkningen. Dersom institusjonene ikke klarer å utnytte kapasiteten i disse utdanningene, vil departementet vurdere fordelingen av kapasitet mellom institusjonene....» Her er det et signal om å opprettholde opptak på ett visst nivå. Insitamentet for dette er at man beholder studieplassene og dermed rammene. På slutten av 90-tallet økte kapasiteten i allmennlærerutdanning med 10 % som følge av mangel på lærere. I st. proposisjon nr. 1 (2009/2010) skriver man «*Evalueringar viser at allmennlærerutdanninga er for brei til å gi lærarkandidatane nødvendig fagleg og pedagogisk kompetanse for alle trinn og fag i skolen. Det er behov for meir spesialisering, eit nytt og utvida pedagogikkfag, betre praksisopplæring og tettare oppfølging av nye lærarar.*» Fokuset har nok endret seg fra at man hadde for få studenter, til meir fokus på gjennomføring. Tiltak innenfor praksisfeltet, tettere oppfølging og mer spesialisering og oppdeling tyder på det. Men dette skjer samtidig som man står foran store utfordringer i forhold til lærermangel og mange vikarer i skolene.

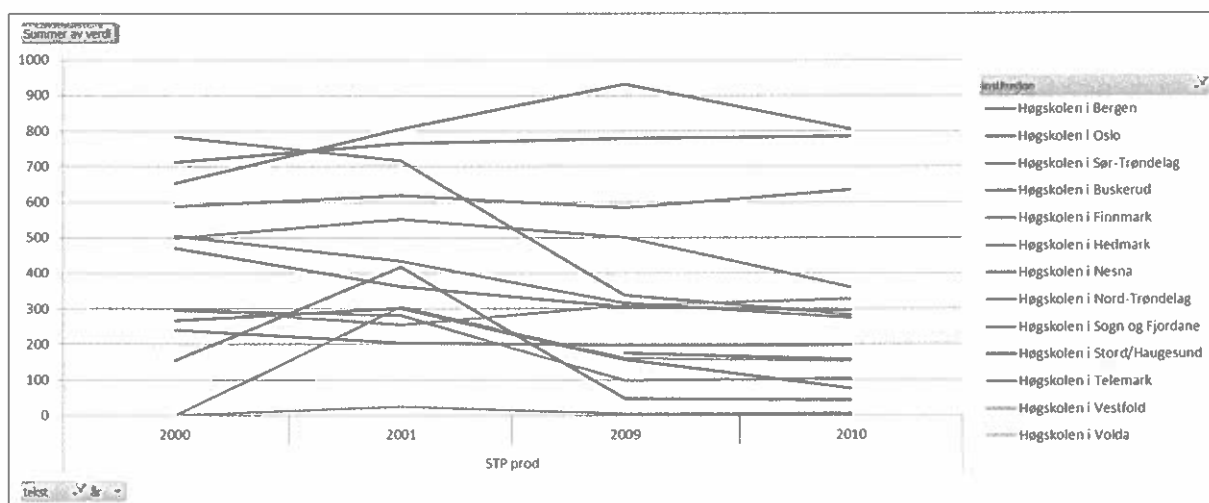
En gjennomgang av tallmaterialet fra Samordna Opptak viser at hos de fleste institusjonene får alle som er kvalifiserte plass. Figuren under viser at det er små endringer fra P1 til P2. Det er de samme institusjonene som har ventelister i P2 som i P1, men antallet med poengkrav er redusert fra 6 til 3. Gjennomsnittlig antall studenter er her totale antall studenter dividert på 4.

tekst	2000	2001	2009	2010
Åpent/alle kvalifiserte får plass	9	12	13	12
Poengkrav	6	3	2	3

Antall reg. studenter	7395	7163	4858, 5	4891
Gj sn. ant. stud per år	1848	1791	1214	1222
Ferdige kandidater	1516	1486	1135	1159
Kandiater/gj snitt stud tall	82 %	83 %	93 %	95 %

Tabell 9, Opptaks og studentdata

Det er i byene Oslo, Bergen og Trondheim at det er ventelister. Tabellen under viser hvordan studenttallet har utviklet seg i periodene.



Tabell 10, studiepoengproduksjon per høyskole

I tabell 1, ser vi at også strykprosenten har gått noe ned i samme periode. Det, sammen med at studenter ser ut til å ta flere studiepoeng hvert år, kan innebære at kvalitetsarbeidet lykkes. Omleggingen av finansieringssystemet kan ha sin medvirkning i dette. Ledelsen i institusjonene som tilbyr lærerutdanning må antas å være rimelig lydhøre. I forhold til kvalitet kan de fort oppstå en del målkonflikter, kanskje man kan senke krav, kanskje man kan ta opp flere enn det som lurt, kanskje er ikke bedre gjennomføring målet, men større budsjetttramme? Det kan stilles mange spørsmål rundt det med gjennomføring.

## 7.2 Drøfting

I et foredrag på NPHs nettverkskonferanse i 2009 sier en representant fra KD følgende «målene i finansieringssystemet ligger fast, sørge for langsiktig finansiering av sektoren, stimulere til god måloppnåelse i sektoren og gi institusjonene fleksibilitet». Så blir det videre sagt at undervisningskomponenten skal være med å stimulere til økt gjennomstrømming, økt

kvalitet, tilpassing av studieprofilen til studentens og arbeidslivets behov. Insitament delen i finansieringsmodellen har med andre ord mange funksjoner. De kvantitative målingene viser nok at målet om bedre gjennomstrømming blir nådd. Målene om å få flere til å ta lærerutdanning kan synes fjernere.

Hva er grepet institusjonene gjør for å få dette til. I teorien vil insitamenter på institusjonsnivå være et virkemiddel i forsøket på å få større rammer. Samtidig ser vi av tabell 5, at studenttallet er langt lavere enn før. Gjennomstrømming er et begrep som har skiftet noe betydning de siste ti årene. Mens det tidligere dreide seg om gjennomføring på normert tid – dvs 4 år, er det i dag snakk om individuelle studieplaner og gjennomføring i forhold til dem. Alle studentene skal ha sine egne utdanningsplaner, og en kan da måle i forhold til det kriteriet.

Det som støtter denne påstanden er at det uten tvil er blitt flere institusjoner som har åpnet opptakene i forhold til tidligere. Det har i perioden også blitt innført opptakskrav i matematikk og norsk, Noe som skulle tilsi at det blir høyere krav. I 2000 var snittet til de som hadde som hadde opptakskrav 43,5 poeng. I 2010 var dette tallet 45 poeng. En liten oppgang med andre ord. Men som sagt var det flere som åpnet studiene. Byene ser ut til å greie denne utviklingen best. Det har foregått en sentralisering av studiet i de senere år, det er i byene de fleste nye studieplassene har kommet. Politikernes målsetting om bruk av hele landet blir her satt på prøve. Resultattenkingen kommer før bosettingspolitikken og utdanningspolitikken. Slike målkonflikter er typisk i et P/A perspektiv. I distriktene blir alle kvalifiserte tatt opp for å prøve å berge utdanningene.

Som et kvalitetstiltak har man også innført karakterkrav. Man kan si at dette gir en målbar kvalitet av studentene som skal komme på studiene. Det er positivt med økte krav, men det er ikke sikkert at dette har ført til bedre kvalitet på studentene som kommer. Videregående skole kan ha senket sine krav i forhold til hva en karakter er. Kanskje er det som ville blitt en toer tidligere nå blitt en treer. Da kommer du inn. De videregående skolene er også opptatt av resultatet og har interessene av gode karakterer. Dette gir bedre omdømme enn om karakterene er svake. Flere vil søke seg til en skole som har bra resultater enn en med dårlige resultater.

Noe som taler mot at det er blitt dårligere er endringen i gjennomføring. Den er bedre enn det som var i P1. Av tabell 9 ser vi at kandidattallet dividert på gjennomsnittlig studenttall per år viser en økning fra 82 % til 95 %. Tallene viser at gjennomføring er blitt bedre. Nedgangen i studenttall i perioden er også relativt større enn nedgangen i kandidater. Her kan det med andre se ut som at opportuniste ikke foregår. Ut fra et styringsperspektiv vil en kunne si at institusjonene har gjort det eierne ba om. Målsettingene er delvis nådd. Undersøkelsen til SiNTEF, «oppfatning av studiekvalitet...» fra januar 2011 er også med på å bekrefte at



gjennomføringen er blitt bedre. I Rollands definisjon og todeling av hva kvalitet er, kan vi snakke om subjektiv og objektiv kvalitet. Både utdanningsinstitusjonen og studenten kan ha sin oppfatning av hva denne kvaliteten er. Når studenten får lov til å fullføre en utdanning i sin egen fart kan dette oppfattes av brukerne som bra kvalitet. Produsenten vil også kunne si at det er greit – det er jo inngått en avtale om dette og når avtalens leveranser blir gjort til avtalt tid er dette bra. På den andre siden kan eierne oppfatte dette som uheldig. Særlig når situasjonen er slik at man mangler lærere. Når institusjonene går inn i mange individuelle avtaler kan det oppstå forsinkelser som kan være uheldige. Hvis avgangen av lærer er større enn tilgang på nye vil det bli et problem. Selv om kvaliteten oppleves god for de som er direkte berørt av individuelle planer, kan samfunnet og ungene bli en taper om det mangler lærere. Slike målkonflikter kan fort oppstå og det er derfor viktig at eierne er klar over dette og stimulerer til en normert fart. Finansieringssystemet i Norge har i dag ikke slike stimuli, kun studiepoengproduksjon blir belønnet og det kan føre til at overordna målsettinger ikke nås.

Som tabellen over antall studenter viser er det sterk reduksjon på studenter i allmennlærerutdanningen. Gode tider i næringslivet og litt frynsete omdømme og lavt lønna stillinger kan være grunner til dette. Det er ofte sånn at når næringslivet går bra reduserer man de offentlige utgiftene – en klassisk Keyniansk måte å styre offentlig sektor på, og som har lange tradisjoner i sosialdemokratier. Med andre ord må man regne med at studenttallet svinger om ikke i takt med samfunnsutviklingen, i hvert fall den samme tendensen. I dårligere perioder for det private næringslivet kan staten stimulere til aktivitet eller utdanning. En så ved finanskrisen i 2009 et slikt utslag da det i revidert nasjonalbudsjettet ble delt ut ca 3000 nye studieplasser. Dette gir penger til institusjonen og utdanning til folk som har mistet jobbene sine. Sannsynligvis en god samfunnsmessig investering. Men det er ikke slik alltid at studieplassene brukes slik de er tenkt. Friheten til høyskolene er rimelig stor og hvis det er vanskelig å få tak i studenter på ett studium kan man tilby noe annet. Det kan ha skjedd med plassene fra revidert nasjonalbudsjett 2009. Når sektoren i løpet av det siste tiåret har økt sine rammer med 600 millioner kroner skyldes i stor grad økt studiepoengproduksjon. Hvis det er vanskelig å få studenter til lærerutdanning har man sett eksempler på at det startes feks faglærerutdanninger, praktisk pedagogiske utdanninger eller andre studier i knytning til lærerutdanningsfagene. Ressursene kan gå til andre lærerutdanninger enn allmennlærerutdanning. Samtidig kan en slik oppbygging også forsvares fordi fagkunnskapen man knytter til seg kan være brukbar også allmennlærerutdanningen.

### **7.3 Oppsummering**

Det er en stor utfordring for institusjonene å skaffe nok og godt kvalifiserte søkere. Utviklingen i samfunnet har gått slik at det blir en stadig større konsentrasjon av folk i og rundt de største byene. Landsbygda fraflyttes. Det er heller ikke arbeid å få for de som

utdanner seg. I bygdene er det få eller ingen arbeidsplasser for folk med høgskoleutdanning. For å prøve rå rette på dette kan man bli fristet til å lempe på kravene. I det perspektivet blir lett kvaliteten på de som tas opp generelt dårligere. Unntaket som vi ser av tallene i byene. Ungdommen vil gjerne til byene der det skjer noe. Opptakspoengene ser ut til å ha økt noe der det er konkurranse om plassene. Svaret er derfor todelt.

**8. Utdanninger blir klassifisert i forskjellige kostnadsklasser i departementets modell. Er det slik at institusjonene prioriterer billige studier, og at dette har som virkning at kvaliteten blir lavere på antatt dyrere studier?**

Finansieringssystemets innretning gir signaler til institusjonene om hvor store kostnadsforskjeller det er mellom studiene. Endringer i finansiering for lærerutdanning fra sentralt hold kan ha medført ulike tilpasninger i institusjonene.

Det er også relevant å vurdere om eierens intensjoner i forhold til omlegging er blitt adoptert av institusjonene /utdanningene eller om det i utstrakt grad foregår lokale tilpasninger på tvers av eiernes intensjoner/målsettinger – her relatert til prinsippal agent teori delen. I denne delen bruker jeg Høgskolen i Nord-Trøndelag som case.

### **8.1 Data**

Når departementet kom med ny finansieringsmodell i 2002 skjedde dette som en del av kvalitetsreformen. En rekke rapporter på 90-tallet om for dårlig kvalitet i utdanningene var en bakgrunn, pågående prosesser i Europa (Bologna-prosessen) for å få mer likhet i utdanningssystemene var en annen. Kvalitetsreformen var svaret fra departementet på mange av utfordringene sektoren sto overfor. Departementet hadde i flere år kartlagt kostnader i forskjellige utdanninger og hadde dermed et godt grunnlag for de valg som ble foretatt.

Utgangspunktet for basistilskuddet er det vanskelig å finne. Høgskolene fikk imidlertid mulighet til å være med å bestemme dette og det kunne nok foregå en del taktisk spill med tanke på framtidige inntekter i den prosessen.

I mangel på gode data fra de øvrige høgskoler vil jeg her bruke data fra min egen arbeidsgiver. Med utgangspunkt i Høgskolen i Nord-Trøndelag sin interne budsjettfordeling i 2000-2010 finner jeg følgende sammenhenger mellom noen utvalgte utdanninger;

<b>Utd</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Dep 2010</b>
lærer/øk. adm. fag	1,50	1,44	1,27	1,26	1,25
Lærer/sykepleier	1,12	1,10	1,00	1,00	1,00
Lærer/ingeniør	1,10	1,09	1,00	1,00	1,00
Lærer/sosiologi	1,61	1,53	1,27	1,26	1,25
Lærer/vernepleier	1,11	1,10	1,00	1,00	1,00

Tabell 11; Utvikling i Høgskolen i Nord-Trøndelag 2000-2010

Denne figuren viser at det har foregått en tilpasning til departementets modell. Mens den interne modellen tok hensyn til lokale forhold, besluttet man internt å begynne å bruke departementets kostnadsklasser som fordelingskriterium. Så i P2 ser vi at dette i stor grad har

skjedd. Når man bruker sentrale modeller vil man kunne miste en del informasjon underveis. Alle studier har egenart og en del slike egenarter var utgangspunktet for differensiering i P1. Noen utdanninger egner bedre til auditorieundervisning enn andre, noen må i klasserom. Noen har kostbare praktiske fag, noen har teorifag.

I tabell 2 ser vi at de fleste institusjonene som har kommet med dokumentasjon har tilpasset seg departementets modell. Det meste av rammen til utdanningene er basismidler jevnt over 60-70 % og resultatdelen utgjør 30-40 %. Noen få har større resultatkomponent enn basiskomponent. Tabellen viser at sluttproduktets resultater er rimelig entydige uavhengig av hvordan innretningen er.

Resultater i en del andre utdanninger på HiNT;

<b>Stryk %</b>	<b>2001</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Prod ek.</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Øk dam	15,7 %	9,4 %	10,8 %	Øk dam	98	135	132	133
Sykepleier	3,4 %	9,5 %	9,8 %	Sykepleier	554	548	500	530
Sosiologi		3,5 %	5,0 %	Sosiologi	28	31	36	42
Ingeniør	12,0 %	IT	IT	Ingeniør	61	77	IT	IT
Vernepleier	8,0 %	4,5 %	8,2 %	Vernepleier	81	66	86	86
Lærerutd	13,5 %	5,0 %	6,9 %	Lærerutd	471	362	304	294

Tabell 12; strykprosent og studiepoengproduksjon andre studier, HiNT

Selv om finansieringen internt har blitt bedre sett i forhold til lærerutdanning kan man ikke si at finansieringsordningen er det som påvirker resultatet. Øk adm. tilbudet ser ut til å ha bedre gjennomføring, men færre studenter, sykepleier flere studenter, men dårligere gjennomføring. Sosiologi på det jevne-altså ingen flere studenter og ikke bedre gjennomføring, vernepleier har en gjennomføring som svinger og har sannsynligvis flere studenter.

I følge teorien om insitamenter burde produksjonstilskuddet være med på å bedre gjennomføringen på studiene. For lærerutdanningen så vi at tallene sammenstilling mellom antall studenter og kandidater viste bedre utvikling. Til tross for at man har mindre relativ del av insitamentene enn før. Ut fra data fra HiNT er det vanskelig å se at resultatene på de som har fått relativt bedre uttelling på insitamentene er systematisk bedre. Noen har nådd målsettingen om bedre gjennomføring, andre gjør det ikke. Strykprosenten øker hos noen og går ned hos andre, men ikke i systematisk.

## 8.2 Drøfting.

I forhold til økonomistyringen i sektoren sier departementet at finansieringssystemet skal brukes til å styrke friheten til institusjonene. I rapport 2008-133; evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler står det i konklusjonen «...finansieringssystemet ikke bør ses isolert, men vurderes i sammenheng med de øvrige styringsinstrumenter i kvalitetsreformen...». Selv om tallene over gjelder en høyskole ser vi her at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom finansiering og resultat. I kvalitetsteorien ser vi at det må vurderes mange momenter og kvantitative mål er bare ett mål. De normative kriteriene som settes i målsettingsprosessene er rimelig enkel å måle og vurdere. Det er imidlertid ikke sikkert at de sier så mye om kvaliteten som ligger bak resultatene. Om man setter mål om en strykprosent på 10 og får en strykprosent på 10, kan man da slå seg på brystet å være fornøyd? Krav som stilles via tildelingsbrev (Storingsproposisjon nr. 1) og i dialogmøter med eierne gir en mer inngående kunnskap om problemstillingen kvalitet. Ved å trekke inn både handlingsmønstre og analytiske momenter vil en kunne utfordre målingen på de normative målene. Kvalitet handler mye om studieplaner, fagplaner, rammeplaner – disse kan betraktes som en kontrakt med studentene. Kvalifikasjonsrammeverket gir i tillegg krav til sluttresultat – hva betyr en karakter i forståelsen av læringsutbytte til studenten. Slike kvalitetskrav finnes ikke i fordelingsmodellen. Det er dermed grunn til å tro at lovmessige krav, krav fra kvalitetsorganet NOKUT (akkreditering, godkjenning og evaluering) er vesentlig i forhold til institusjonenes arbeid med studiene.

Et annet moment som burde virket inn negativt på resultatene er spesielle kostnader ved utdanningen. Departementet tildelte tidligere øremerket praksismidler til. Ute i institusjonene aksepterte man at slik var det og videresendte midlene til lærerutdanningene. Når ny modell ble presentert i 2002 og for fullt i 2003, var slike øremerkinger borte, gjemt i basistilskuddet. Høyskolene tolket dette tilskuddet forskjellig – noen, som Høyskolen i Finnmark videreførte internt en øremerking, mens andre, som HiNT, mente det lå i kostnadsklassene. Institamtsdelen i modellen blir da også indirekte en kostnadsdekningsfunksjon. Spesielle kostnader var fra departementets side avdekket gjennom mange målinger. Praksisgjennomføring var en av disse (stortingsmelding 26 1998-1999). Slik usikkerhet medfører en del spill. Kanskje vurderes det hos noen at lærerutdanning har overvurdert kostnadene sine for å få større andeler senere og for å sikre god kvalitet. En slik tenking kan vi finne i public-Choice teorien som har sitt utspring i å ha som mål om maksimering for eget område. Når tjenesten tilbys med en annen kvalitet enn forutsatt vil man kunne få større budsjetter senere og dermed bli bedre til å løse oppgavene. Hvis det var en slik oppfatning blant de som ikke drev lærerutdanning – at man faktisk hadde for mye ressurser – kunne man få utslag som det vi ser i tabell 9 side 64. De relative forskjellene mellom fagene blir mindre og spesielle lokale forhold ivaretas ikke. Departementets modell fungerer bra på makronivå,

men dårligere på mikronivå, men det hensyntas nødvendigvis ikke. I de sammenslåtte høgskolene (fra Høgskolereformen i 1994) besto av mange typer utdanninger og fra ulike geografiske steder.

Regionkamper kan spille en rolle i utarbeidelsen av lokale ressursallokeringsmodeller. I tillegg legges det vekt på hva departementet signaliserer. Når 98 høgskoler ble samlet til 26 i 1994 vil dette medføre at mange ulike kulturer samles under ett tak. I slike sammensetninger vil det alltid oppstå kamper og spill effekter. Den interne konkurransen om ressursene blir tøffere og det er en fare for at regionalpolitikk blir en del av organisasjonen. Ulike utdanninger kan ha ulike mål og vil kjempe for disse, uavhengig hva departement og styre gir som signaler. Slik det ser ut i HiNT ser du ut til at lærerutdanningen gar vært en taper i spillet om kronene. Likevel er ikke utslagene på kvalitetsindikatoren strykprosent påvirket av dette. Det er utdanninger som har hatt en bedre relativ utvikling er lærerutdanning, uten at det vises forbedring i resultatene. Kvalitetsbegrepet vil da måtte henge sammen med andre tiltak. Kvalifikasjonsrammeverket og krav om læringsutbytte er sentralt i kvalitetsutviklingen.

### **8.3 Oppsummering**

Ut fra Høgskolen i Nord-Trøndelag sine tall har det pågått en tilpasning til departementet sin prissetting av studiene. Kostnadsklassene brukes internt og med samme intervall mellom klassene som det departementet har. Satsene er dog litt ulike.

Det er interessant å se at lærerutdanning har like god eller bedre utvikling strykprosenten, men antall produserte enheter er gått kraftig ned. Til tross for at opptaket er åpent, har bedring i strykprosenten.

Det ser med andre ikke ut til at tilpasninger i internt fordelingsmodell gir utslag i lavere kvalitet enn tidligere.

## 9. konklusjoner

I stortingsmelding 7 (2007-2008) (Kunnskapsdepartementet, 2008) oppsummeres erfaringen fra kvalitetsreformen slik; *"Finansieringssystemet er et virkemiddel for å realisere målet om økt kvalitet i utdanning og forskning, men det er ennå ikke mulig å konkludere endelig med hensyn til hvordan institusjonene tilpasser seg, hvilke resultater systemet gir, og om finansieringssystemet gir noen utilsiktede konsekvenser."* Finansieringssystemet (FS) er et av de viktige virkemidlene departementet bruker til styring av institusjonen.

Formålet med oppgaven har vært å undersøke om endring i finansiering har ført til endringer i studentenes resultater. Dette er en vanskelig oppgave når det samtidig iverksettes mange andre kvalitetsforbedrende tiltak. Slike tiltak er også knyttet til sluttresultatet. Kvalifikasjonsrammeverket sier mye om læringsutbytte. I dette ligger det en forventning om at studentene har definerte egenskaper når de er ferdige og har fått en karakter.

Når departementet ikke kunne gi noen konklusjoner på virkninger i rapporten fra 2008 er det da mulig å sannsynliggjøre effekter i dag? Min problemstilling blir da formulert slik;  
I hvilken grad har endringen i finansieringssystemet (FS) hatt innvirkning på kvaliteten i allmennlærerutdanningene?

Deretter har jeg gjort en ytterligere innsnevring i forhold til tre forskningsspørsmål;

1. Er det slik at en stor andel insentiver i finansieringssystemet bidrar til at resultat kvaliteten til studentene endres?
2. Har man senket opptakskravene til lærerutdanningen etter endringen i finansieringssystem?
3. Utdanninger blir klassifisert i forskjellige kostnadsklasser i departementets modell. Er det slik at institusjonene prioriterer billige studier, og at dette har som virkning at kvaliteten blir lavere på antatt dyrere studier?

Hva har jeg så funnet?

Til spørsmål 1: For å unngå at institusjonene gjør for store individuelle tilpasninger sikres kvalitet i hele landet gjennom felles regelverk – krav. Sluttkvaliteten for studenten ser med andre ord ut til å være rimelig lik det som har vært tidligere. Sentrale krav vil være et hinder for at institusjonen arbeider mot andre mål enn det som settes sentralt. Selv om innrettingen av budsjettene er noe forskjellig mellom institusjonene vil sentral mål styre mye av aktiviteten og resultatene. For interessentene vil kvalifikasjonsrammeverket være med på å sikre at man i større grad vet hva man får. Rapporten fra Sintef 2011 (oppfatninger av studiekvalitet i lærerutdanningen..., 2011) viser også at interessentene er rimelig godt fornøyd med «produktet» som kommer ut med lærerutdanning. Kvalifikasjonsrammeverket kan ses på som en kostrakt mellom interessentene. Institusjonen forplikter seg på vegne av samfunnet å gi

studentene en opplæring som overfører kunnskap definert i rammeverket. Arbeidslivet skal dermed vite hva en kandidat skal ha lært og hvilke kunnskaper vedkommende innehar i forhold til de karakterene som er gitt.

Til spørsmål 2; Det er en stor utfordring for institusjonene å skaffe nok og godt kvalifiserte søkere. Utviklingen i samfunnet har gått slik at det blir en stadig større konsentrasjon av folk i og rundt de største byene. Landsbygda fraflyttes. Det er heller ikke arbeid å få for de som utdanner seg. I bygdene er det få eller ingen arbeidsplasser for folk med høgskoleutdanning. For å prøve rå rette på dette kan man bli fristet til å lempe på kravene. I det perspektivet blir lett kvaliteten på de som tas opp generelt dårligere. Unntaket som vi ser av tallene i byene. Ungdommen vil gjerne til byene der det skjer noe. Opptakspoengene ser ut til å ha økt noe der det er konkurranse om plassene.

Til spørsmål 3; Ut fra Høgskolen i Nord-Trøndelag sine tall har det pågått en tilpasning til departementet sin prissetting av studiene. Kostnadsklassene brukes internt og med samme intervall mellom klassene som det departementet har. Satsene er dog litt ulike.

Det er interessant å se at lærerutdanning har like god eller bedre utvikling strykprosenten, men antall produserte enheter er gått kraftig ned. Til tross for at opptaket er åpent, har bedring i strykprosenten.

Hovedkonklusjonen blir at endring i fordelingsmodell ikke gir utslag i endret kvalitet

Helt til slutt sitter jeg igjen med en følelse av at finansieringen egentlig dreier seg om effektivitet – man bruker budsjettammen til å fremme effektivitet heller enn kvalitet. Det vises blant annet fra lærerutdanningen på HiNT som nå har en ressursbruk til gjennomføring av studiene som ligger på ca 81 % av det som var i 2000/2001, men kvaliteten har ikke endret seg negativt av den grunn.



## 9.1 Generaliserbarhet

I teorien dreier graden av generalisering seg om man velger ekstensive eller intensive design. I mitt tilfelle er det i hovedsak ekstensive opplegg. Jeg har imidlertid i forhold til spørsmål tre brukt min egen organisasjon. Dermed blir det en blanding.

I ekstensive design er det relativt mange enheter og disse egner seg godt til generalisering – se figur 5. Det vil være stor sannsynlighet at øvrige lærerutdanninger har opplevd samme utvikling som de jeg har undersøkt. Hvorvidt en kan bruke resultatet på andre utdanninger er usikkert. Det kan være forskjellige prioriteringer og forhold til det som påvirker resultatet. I mitt tilfelle kan vi snakke om statistiske generaliserbarhet slik som figur 6 viser. Det case jeg har undersøkt kan egne seg til andre case som ikke er undersøkt.

Dataene er registrert i henhold til sentrale standarder, dette gjør at jeg er rimelig trygg på at reliabiliteten er god. De er hentet fra kilder som er etablert i forbindelse med kvalitetsarbeidet i sektoren. Det kan være vanskelig å vite eksakt hva tallene betyr, og med kunnskap til sektoren er ofte nødvendig for å få gjort god bruk av empirien. Det kan hende at feil registrering fører til at man for eksempel ligger litt etter med registreringen. Dette kan medføre at man opplever for dårlig kandidattall, eller for få studenter, eller for mange studenter alt etter hvilken feil man begår.

Måles det som skal undersøkes godt nok? I forhold til kvalitetsrammen i figur 4 kan vi si at den empirien jeg har brukt måler en del av sluttresultatet. Det hersker ingen tvil om en karakter. Ei heller studenttall. Det oppstår også utfordring når det velges data som har en lang tidsepoke mellom første og siste måling. Ulike utviklingstiltak i perioden kan medføre at data i en periode egentlig sier noe annet enn i en senere periode. Samtidig med at det kom et nytt finansieringssystem ble det satt i gang andre kvalitetsutviklende arbeid innenfor sektoren, feks handlingsrom for kvalitet, balansert målstyring, frafall i utdanningen osv. I figuren på side 40 er jeg kun inne i en av boksene, normativ og resultat. For en bedre konklusjon ville det vært nyttig med en utviding av testområdet.

I spørsmål tre har jeg mangelfulle data fra de andre høgskolene. Derfor bruker jeg min egen arbeidsgiver som case. I dette tilfelles vil det være vanskelig å generalisere de funn som blir gjort. Mye av de funn jeg har gjort kan være spesifikke for HiNT og det vil være svært vanskelig å overføre konklusjonene til andre kontekster.

Konklusjon er at spørsmål 1 og 2 lar seg generalisere, men spørsmål 3 vil være svært vanskelig å overføre til andre kontekster.

## Litteratur

Busch, Tor., Johnsen, Erik., Klausen, Kurt Klaudi., Vanebo, Jan Ole (red.) (2001 2. utgave, 2. opplag 2007), Modernisering av offentlig sektor – utfordringer, metoder og dilemmaer. Oslo, Universitetsforlaget

Busch, Tor., Johnsen, Erik., Klausen, Vanebo, Jan Ole (1994, 3. utgave, 4. utgave 2009), Økonomistyring i det offentlige. Universitetsforlaget.

Busch, Tor., Vanebo, Jan Ole, Dehlin, Erlend (1988, 6. utgave 2010). Organisasjon og organisering, Universitetsforlaget.

ECON (2008), Rapport 2008-133, evaluering av finansieringssystemet for universitet og høyskoler.

Eriksen, Erik Oddvar (2001, 2. opplag 2005), Demokratiets sorte hull, Abstrakt forlag

Finansdepartementet, kgl.res. 26. januar 1996 -økonomireglement for staten, og funksjonelle krav til økonomi forvaltningen i staten, fastsatt av 24. oktober 1996.

Haug, Peder, (2007) Høgskolen i Volda, Notat om «kvalitet i skulen

Høgskolen i Bergen, Styresak 93/2009; budsjettfordeling 2010

Høgskolen i Finnmark, «Pengegaloppen» 2009, Fordeling av tildelte midler

Høgskolen i Hedmark, Styresak 2008/91, Budsjett 2009

Høgskolen i Nord-Trøndelag, Styresak 81/2008, Fordeling av bevilgning 2009

Høgskolen i Sør-Trøndelag, Styresak 42/09, årsplan og budsjett 2010

Høgskolen i Telemark, styresak 50/08, budsjett 2009

Høgskolen i Vestfold, Styresak2007/62, budsjettprinsipper

Høgskolen i Østfold, Styresak 44-08; Aktivitetsplan og budsjetttrammer 2009

Jacobsen, Dag Ingvar (2005, 2. utgave). Hvordan gjennomføre undersøkelser. Inføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand, Høyskoleforlaget

Johnsen, Åge (2007). Resultatstyring i offentlig sektor. Oslo, Fagbokforlaget

Kunnskapsdepartementet, 2009, Resultater av evaluering av finansieringssystemet for universitet og høyskoler

Lovdata; LOV-2005-04-01-15; Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

NIFU, rapport 13/2007; Iverksetting av insentivbasert finansiering (Nicoline Frølich)

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, NOU 2000:14, «Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge» - Mjøs utvalget

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Stortingsmelding nr. 26 1998-99, Økonomien i den statlege høgskolesektoren

Kunnskapsdepartementet; NOU 2008: 3 «Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning» - Stjernøutvalget

Kunnskapsdepartementet; Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001), Gjør din plikt - krev din rett, kvalitetsreformen av høyere utdanning

Kunnskapsdepartementet, NOU 2006;19, Akademisk frihet  
Nyeng, Frode (2006, 4. opplag 2008). Vitenskapsteori for økonomer. Abstrakt forlag

Opstad, Leiv (2006). Økonomistyring i offentlig sektor. Oslo, Gyldendal Akademisk

Rolland, Asle (2004). Evaluering av kommunale brukerundersøkelser, SSB

Senter for statlig økonomistyring (2006, 2. opplag 2010). Veileder - Resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten

Similæ, Jan Ole (2010) Kontraktsledelse – relasjon mellom virksomhetsledelse og kontrakshåndtering...

SiNTEF (2011); Rapport – «oppfatninger av studiekvalitet blant studenter, lærerutdanniere, øvingslærere og rektorer».

Stensaker, Bjørn delrapport 2, 2006, «Institusjonelle kvalitetssystemer i høyere utdanning – vil de bidra til bedre kvalitet»

Utdanningsdepartementet (2010), orientering til UH-sektoren (blå-boka)

Utdannings- og forskningsdepartementet; NOU 2003:25 «Ny lov om universiteter og høyskoler» - Ryssdalutvalget

For pengar kann ein få alt, heiter det. - Nei, ein kann ikkje det . . .  
Skalet av alle ting kann ein få for pengar. Men ikkje kjernen.  
(Arne Garborg, Um Pengar)

