

Jens Peter Christensen

## De videregående uddannelser under forandring: Resultater og blokeringer

De videregående uddannelser har gennem de seneste år været udsat for omfattende statslige planlægnings- og styringsbestræbelser. I artiklen analyseres disse bestræbelsers tre hoveddimensioner: tilgangsstyringen, den ressourcemæssige styring og arbejdet med studiestrukture reformer.

Det konkluderes, at det i kraft af tilgangsstyringen er lykkedes at gennemføre en særdeles omfattende ændring af de videregående uddannelsers faglige profil. Den ressourcemæssige styring har samtidig resulteret i betydelige omprioriteringer, omend der her tegner sig en række væsentlige interesser og hensyn, der vanskeliggør rationalistiske forsøg på at bryde med det traditionelle mønster i omprioriteringerne.

Det overordnede planlægnings- og styringsproblem synes – også i relation til arbejdet med studiestrukture reformer – at være, at det samfundsmæssige mål om omprioriteringer og tilpasning af uddannelse og forskning til fremtidens behov kun i et begrænset omfang falder sammen med uddannelsesinstitutionernes bestræbelser på at sikre, at deres egne interne målsætninger og interesser tilgodeses. Dette fundamentale problem accentueres af, at den reelle beslutningskompetence i relation til gennemførelsen af de nødvendige omstillinger og fornyelser i vidt omfang ligger hos institutionerne selv. De centrale reformbestræbelser kan derfor heller ikke fremover forventes realiseret uden sværdslag.

### Indledning

De videregående uddannelser er i dag et politikområde præget af omfattende statslige planlægningsbestræbelser og intensiv politisk diskussion. Sådan har det ikke altid været. Den uddannelsespolitiske interesse, og specielt interessen for sammenhængen mellem økonomisk vækst og investering i uddannelse, spredte sig sidst i 1950'erne fra USA, hvor uddannelsespolitikken med ét slag var kommet til højborgs som følge af opsendelsen af den sovjetiske Sputnik.

Den stærkt øgede politiske interesse gav sig overalt i Vesteuropa udslag i en kraftig udbygning af uddannelsessektoren. En udbygning, der herhjemme ikke mindst fandt sin form i en voldsom ekspansion af universiteterne, hvor bestanden af studerende i løbet af blot ti år blev firedoblet. Denne ekspansion var kun i ringe grad underkastet nogen bevidst central styring og prioritering, idet institutionernes egne repræsentanter hånd i hånd med den stærke tradition for akademisk selvstyre formåede at dominere politikudformningen.

Karakteristisk nok var det da også først, da problemerne på området – primært en kandidatproduktion helt ude af takt med det omgivende samfunds behov – måtte forekomme åbenbare for enhver, at en central styring og prioritering kunne slå igennem. Organisatorisk fandt dette sit udtryk i oprettelsen af Direktoratet for de videregående uddannelser i 1974. Substantielt viste skiftet sig i udformningen af den såkaldte "Helhedsplan" samme år. Denne plan, hvis primære udgangspunkt var en målsætning om balance mellem udbud og efterspørgsel efter de højt uddannede, har siden udgjort grundlaget for de statslige planlægnings- og styringsbestræbelser (Planlæg-

Jens Peter Christensen

## De videregående uddannelser under forandring: Resultater og blokeringer

De videregående uddannelser har gennem de seneste år været udsat for omfattende statslige planlægnings- og styringsbestræbelser. I artiklen analyseres disse bestræbelsers tre hoveddimensioner: tilgangsstyringen, den ressourcemæssige styring og arbejdet med studiestrukture reformer.

Det konkluderes, at det i kraft af tilgangsstyringen er lykkedes at gennemføre en særdeles omfattende ændring af de videregående uddannelsers faglige profil. Den ressourcemæssige styring har samtidig resulteret i betydelige omprioriteringer, omend der her tegner sig en række væsentlige interesser og hensyn, der vanskeliggør rationalistiske forsøg på at bryde med det traditionelle mønster i omprioriteringerne.

Det overordnede planlægnings- og styringsproblem synes – også i relation til arbejdet med studiestrukture reformer – at være, at det samfundsmæssige mål om omprioriteringer og tilpasning af uddannelse og forskning til fremtidens behov kun i et begrænset omfang falder sammen med uddannelsesinstitutionernes bestræbelser på at sikre, at deres egne interne målsætninger og interesser tilgodeses. Dette fundamentale problem accentueres af, at den reelle beslutningskompetence i relation til gennemførelsen af de nødvendige omstillinger og fornyelser i vidt omfang ligger hos institutionerne selv. De centrale reformbestræbelser kan derfor heller ikke fremover forventes realiseret uden sværdslag.

### Indledning

De videregående uddannelser er i dag et politikområde præget af omfattende statslige planlægningsbestræbelser og intensiv politisk diskussion. Sådan har det ikke altid været. Den uddannelsespolitiske interesse, og specielt interessen for sammenhængen mellem økonomisk vækst og investering i uddannelse, spredte sig sidst i 1950'erne fra USA, hvor uddannelsespolitikken med ét slag var kommet til højborgs som følge af opsendelsen af den sovjetiske Sputnik.

Den stærkt øgede politiske interesse gav sig overalt i Vesteuropa udslag i en kraftig udbygning af uddannelsessektoren. En udbygning, der herhjemme ikke mindst fandt sin form i en voldsom ekspansion af universiteterne, hvor bestanden af studerende i løbet af blot ti år blev firedoblet. Denne ekspansion var kun i ringe grad underkastet nogen bevidst central styring og prioritering, idet institutionernes egne repræsentanter hånd i hånd med den stærke tradition for akademisk selvstyre formåede at dominere politikudformningen.

Karakteristisk nok var det da også først, da problemerne på området – primært en kandidatproduktion helt ude af takt med det omgivende samfunds behov – måtte forekomme åbenbare for enhver, at en central styring og prioritering kunne slå igennem. Organisatorisk fandt dette sit udtryk i oprettelsen af Direktoratet for de videregående uddannelser i 1974. Substantielt viste skiftet sig i udformningen af den såkaldte "Helhedsplan" samme år. Denne plan, hvis primære udgangspunkt var en målsætning om balance mellem udbud og efterspørgsel efter de højt uddannede, har siden udgjort grundlaget for de statslige planlægnings- og styringsbestræbelser (Planlæg-

ningsrådet, 1974; Christensen, 1982).

Den centrale problemstilling i denne artikel er, hvor langt man er kommet i disse planlægnings- og styringsbestræbelser. Problemstillingen kan formuleres som fire spørgsmål. Hvilke målsætninger er blevet forfulgt i planlægningsarbejdet? Hvilke resultater har man opnået? Hvilke forhindringer og blokeringer har der tegnet sig undervejs? Og endelig på denne baggrund: hvorledes tegner udsigterne sig fremover?

Disse spørgsmål vil blive diskuteret under tre overskrifter, der samtidig udgør reformarbejdets hoveddimensioner. Næste afsnit handler således om tilgangsstyringen, det tredje om den ressourcemæssige styring og dens muligheder og blokeringer, medens der i det fjerde afsnit ses på arbejdet med studiestrukture reformer. Det sidste afsnit er viet en række principielle bemærkninger om generelle hindringer for planlægningsbestræbelserne.

### **Tilgangsstyringen**

Krumtappen i reformarbejdet på de videregående uddannelsers område har været tilgangsstyringen, både på grund af den status, denne har haft som forudsætning for det øvrige reformarbejde, og på grund af, at tilgangsstyringen på afgørende vis brød med 1960ernes planlægningsfilosofi, der var baseret på *social demand*-tankegangen med den frie adgang som ideal.

### ***Den faglige omprioritering***

Grundlaget for tilgangsstyringen blev etableret med adgangsreguleringsloven i 1976 og den konkrete iværksættelse skete med den generelle adgangsregulerings indførelse i sommeren 1977.

Fordelingen af den samlede optagelsesramme på de forskellige faggrupper tog udgangspunkt i Perspektivplan II's understregning af, at væksten i den offentlige sektor skulle reduceres til fordel for en øget vækst i den private sektor. Dette hovedsynspunkt blev udmøntet i en faglig omprioritering, hvor grundmønstret var, at

1. De korte, mellemlange og lange tekniske og merkantile uddannelser med sigte på det private erhvervsliv skulle opprioriteres,
2. De mellemlange og lange uddannelser med sigte overvejende på den offentlige sektor skulle nedprioriteres, og
3. En række lange universitets- og lærestaltsuddannelser, overvejende med et bredere beskæftigelsesmæssigt sigte, skulle "stabiliseres".

Hovedsynspunktet i Perspektivplan II samt dets udmøntning i en målsætning for den faglige omprioritering synes, på baggrund af både den efterfølgende politiske og økonomiske udvikling og det foreliggende nyeste prognosemateriale (Undervisningsministeriet, 1984, 1985a; Det økonomiske råd, 1983), fortsat at være en relevant målestok for en vurdering af, i hvilket omfang tilgangsstyringen har været vellykket.<sup>1</sup>

Der er derfor i den følgende analyse af den faktiske udvikling valgt en opdeling af de videregående uddannelser under totaldimensioneringen i tre grupper svarende til det ovenfor angivne grundmønster i den faglige omprioritering. Desuden er der en

mindre "restgruppe", bestående af en række uddannelser med varierende beskæftigelsesmæssigt sigte, der er vanskelige at indplacere i dette generelle mønster.

Det skal bemærkes, at børnehave- og fritidspædagoguddannelsen, den socialpædagogiske uddannelse samt sygeplejerskeuddannelsen ikke er inddraget i analysen, da disse uddannelser ikke fra starten har været omfattet af totaldimensioneringen. Analysen er endvidere kun fort frem til 1984, da de endelige optagelsestal for 1985 ikke foreligger i skrivende stund.

Hvorledes tegner sig da resultaterne af tilgangsstyringen? Tabel 1, hvor det sidste år for indførelsen af den generelle adgangsregulering, 1976, er sammenlignet med 1984-situationen, giver et overblik herover.

*Tabel 1.*  
Tilgangsudviklingen 1976-1984.

	1976		1984	
	abs	pct.	abs.	pct.
<i>1. Tilgang til de korte, mellemlange og lange uddannelser med sigte på det private erhvervsliv</i>				
- Teknikumingeniøruddannelsen	700		1.780	
- HA-uddannelsen ved handelshøjskoler og -afdelinger <sup>b</sup>	823		2.140	
- Den 2-sproglige korrespondentuddannelse ved handelshøjskoler og -afdelinger samt ved Odense Universitet	1.760		1.672	
- Civilingeniøruddannelsen	710		1.073	
- Akademiingeniøruddannelsen	393		606	
I alt	<u>4.386</u>	21,7	<u>7.271</u>	35,9
<i>2. Tilgang til de mellemlange og lange uddannelser med sigte på den offentlige sektor</i>				
- Humanistiske universitetsuddannelser	3.554		2.060	
- Pædagogiske og psykologiske universitetsuddannelser	526		315	
- Medicin	1.470 <sup>a</sup>		675	
- Folkeskolelæreruddannelsen	3.261		1.512	
- Socialrådgiveruddannelsen ved de sociale højskoler	439		323	
- Bibliotekaruddannelsen	364		205	
I alt	<u>9.614</u>	47,6	<u>5.090</u>	25,1

3. <i>Tilgang til de lange uddannelser med bredere beskæftigelsesmæssigt sigte</i>				
a) De samfundsvidenskabelige uddannelser				
– jura/polit./oecon./scient.pol./samf.	1.684		1.969	
– sociologi/antropologi	161		91	
– uddannelserne ved Odense Universitet og centrene	517		1.048	
I alt	<u>2.362</u>	11,7	<u>3.108</u>	15,3
b) De natur- og sundhedsvidenskabelige uddannelser				
– de naturvidenskabelige uddannelser ved Aarhus og Københavns universiteter	1.537		1.433	
– de naturvidenskabelige uddannelser ved Odense Universitet og centrene	358		1.020	
– uddannelserne ved KVL	367		564	
– farmaceutuddannelsen	126		182	
I alt	<u>2.388</u>	11,8	<u>3.199</u>	15,8
4. "Restgruppen"				
– Tandlægeuddannelsen	253		144	
– Teologi	143		278	
– Arkitektuddannelsen	476		284	
– Journalistuddannelsen	152		203	
– Terapeutuddannelserne	275		487	
– Jordemoderuddannelsen	59		39	
– Husholdningsuddannelsen	93		161	
I alt	<u>1.451</u>	7,2	<u>1.596</u>	7,9
Total for gruppe 1, 2, 3 og 4	<u>20.201</u>	100,0	<u>20.264</u>	100,0

a. Her er anført tilgangstallet for 1975, da dette var sidste år med fri adgang til medicinstudiet.

b. Her er i 1984 medtaget de nyoprettede merkantile uddannelser: erhvervsret, erhvervsøkonomi-sprog, erhvervsøkonomi-datalogi samt erhvervsanalytikeruddannelsen.

Kilder: Jens Peter Christensen, 1982: bilag VII; Undervisningsministeriet, 1985b.

Som det ses, er tilgangen til de korte, mellemlange og lange tekniske og merkantile uddannelser, der er rettet mod det private arbejdsmarked, blevet forøget med næsten  $\frac{2}{3}$ . Som tabellen viser, har dette været ensbetydende med, at disse uddannelsers andel af den samlede tilgang er vokset fra godt  $\frac{1}{3}$  til godt  $\frac{1}{2}$ .

Samtidig med denne kraftige drejning i retning af de tekniske og merkantile uddannelser er tilgangen til de mellemlange og lange uddannelser, der i altovervejende grad er rettet mod den offentlige sektor, blevet næsten halveret. Som tabellen viser, er det

specielt reduktionerne ved de humanistiske universitetsuddannelser, den lægevidenskabelige uddannelse og folkeskolelæreruddannelsen, der vejer tungt. Fra at udgøre næsten halvdelen af den samlede tilgang er disse uddannelser under ét reduceret til i dag at udgøre lige godt en fjerdedel.

Tilgangen til de lange samfunds-, sundheds- og naturvidenskabelige uddannelser, der for de flestes vedkommende har et bredere erhvervsmæssigt sigte, er i samme periode blevet forøget med godt 30 pct. Væksten ligger her i overvejende grad på Odense Universitet og de nye centre. For så vidt angår "restgruppen", der med hensyn til beskæftigelsesmæssig sigte er en yderst heterogen gruppe, er de totale ændringer små.

Alt i alt er der således indenfor en stort set uændret samlet tilgangsramme sket en kraftig drejning af de videregående uddannelsers faglige profil, med en stærk opprioritering af de teknisk og økonomisk prægede uddannelser, ikke mindst på bekostning af de humanistisk prægede uddannelser. Vurderet i forhold til de oprindelige intentioner bag tilgangsstyringen tegner der sig et klart billede: siden den generelle adgangsregulerings gennemførelse er det lykkedes at dreje de videregående uddannelsers faglige profil kraftigt i retning af de uddannelser, hvor de foreliggende prognoser tegner de lyseste beskæftigelsesudsigter, og væk fra de mest beskæftigelsestruede uddannelser. Inden for stagnerende økonomiske rammer er det således lykkedes at gennemføre en ganske omfattende omprioritering af de videregående uddannelsers faglige profil. Denne omprioritering vil på længere sigt mindske balanceproblemerne på arbejdsmarkedet.

Omprioriteringen er fortsat med fastsættelsen af optagelsesrammen for 1985. Inden for en totalramme på knap 20.000 fordeler de i tabel 1 anførte uddannelsesgrupper sig med 40,0 pct. til gruppe 1: de tekniske og merkantile uddannelser; 21,5 pct. til gruppe 2; 14,9 pct. til gruppe 3a; 16,0 pct. til gruppe 3b og 7,6 pct. til "restgruppen" (Undervisningsministeriet, 1985c; tilmeldingssekretariatet, 1985). På baggrund af de i skrivende stund foreliggende oplysninger om ansøgningsmønstret ved sommeroptagelsen 1985 vil mønstret i de endelige tilgangstals fordeling på uddannelsesgrupperne ikke afvige væsentligt fra rammefordelingens (Undervisningsministeriet, 1985f.).

### *De unges uddannelsesvalg*

Hånd i hånd med de omfattende omprioriteringer inden for den samlede optagelsesramme har der siden den generelle adgangsregulerings indførelse fundet en række væsentlige ændringer sted i de unges søgningsmønster. Disse ændringer tyder på, at beskæftigelsesudsigterne spiller en voksende rolle for de unges valg af uddannelse. Tabel 2 giver et overblik over udviklingen. Den generelle adgangsregulerings første år, 1977, er her valgt som udgangspunkt for en vurdering af udviklingen, idet ansøbertallene for 1976 for en række uddannelsers vedkommende indeholder dobbelttilmeldinger.

Tabel 2.  
Søgningsmønstreret 1977-1985.

	1977		1985	
	abs.	pct.	abs.	pct.
<b>1. Antal 1.-prioritetsansøgere til de korte, mellemlange og lange uddannelser med sigte på det private erhvervsliv</b>				
– Teknikumingeniøruddannelsen	797		2.205	
– HA-uddannelsen ved handelshøjskoler og -afdelinger <sup>a</sup>	823		2.876	
– Den 2-sproglige korrespondentuddannelse ved handelshøjskoler og -afdelinger samt ved Odense Universitet	1.304		1.334	
– Civilingeniøruddannelsen	525		813	
– Akademiingeniøruddannelsen	281		822	
I alt	<u>3.730</u>	18,9	<u>8.050</u>	38,8
<b>2. Antal 1.-prioritetsansøgere til de mellemlange og lange uddannelser med sigte på den offentlige sektor</b>				
– Humanistiske universitetsuddannelser	2.098		2.269	
– Pædagogiske og psykologiske universitetsuddannelser	382		602	
– Medicin	1.132		1.039	
– Folkeskolelæreruddannelsen	8.021		1.391	
– Socialrådgiveruddannelsen ved de sociale højskoler <sup>b</sup>	1.140		416	
– Bibliotekaruddannelsen	576		166	
I alt	<u>12.209</u>	61,9	<u>5.883</u>	28,3
<b>3. Antal 1.-prioritetsansøgere til de lange uddannelser med bredere beskæftigelsesmæssigt sigte</b>				
a) De samfundsvidenskabelige uddannelser				
– jura/polit./oecon/scient.pol./samf.	1.196		2.296	
– sociologi/antropologi	144		157	
– uddannelserne ved Odense Universitet og centrene	354		933	
I alt	<u>1.694</u>	8,6	<u>3.386</u>	16,3
b) De natur- og sundhedsvidenskabelige uddannelser				

– de naturvidenskabelige uddannelser ved Aarhus og Københavns universiteter	930		1.440	
– De naturvidenskabelige uddannelser ved Odense Universitet og centrene	412		981	
– uddannelser ved KVL	623		807	
– farmaceutuddannelsen	119		215	
I alt	<u>2.084</u>	10,6	<u>3.443</u>	16,6
4. "Restgruppen"				
– Tandlægeuddannelsen	437		216	
– Teologi	159		220	
– Arkitektuddannelsen	471		645	
– Journalistuddannelsen <sup>b</sup>	556		809	
– Terapeutuddannelserne <sup>b</sup>	3.112		1.259	
– Jordemoderuddannelsen <sup>b</sup>	900		445	
– Husholdningsuddannelsen <sup>b</sup>	124		111	
Total for gruppe 1, 2 og 3	19.717	100,0	20.762	100,0

a. 1985-tallene omfatter tillige den erhvervsretlige, den erhvervsøkonomisk-sproglige, den erhvervsøkonomisk-datalogiske, den erhvervsanalytiske samt den erhvervsøkonomisk-matematiske uddannelse.

b. Disse uddannelser var i 1977 uden for den koordinerede tilmelding. Tallene er således usammenlignelige med 1985-tallene, idet de – med de sociale højskoler som en undtagelse – omfatter det totale antal ansøgere.

Kilder: Jens Peter Christensen, 1982: bilag VII; tilmeldingssekretariatet, 1985.

Tallene viser, hvorledes de unge i stigende grad søger mod de uddannelser, der efter prognoserne at dømme har de bedste beskæftigelsesudsigter. De erhvervsøkonomiske uddannelser tegner sig således sammen med teknikumingeniøruddannelsen for en tredobling af ansøgstallet i løbet af perioden, og gruppe 1 som helhed tegner sig for mere end en fordobling i ansøgstallet. Omvendt er der i gruppe 2, uddannelser med relativt snævert sigte på den offentlige sektor, tale om mere end en halvering af det samlede ansøgstal. Bibliotekaruddannelsen og i helt overvældende grad folkeskolelæreruddannelsen tegner sig her for de store fald i ansøgstallet, mens de humanistiske universitetsuddannelser, de pædagogisk-psykologiske universitetsuddannelser samt den lægevidenskabelige uddannelse under ét har formået, trods dystre beskæftigelsesudsigter, at forøge ansøgstallet en smule.

Uddannelserne i gruppe 3, hvoraf de fleste har et bredt beskæftigelsesmæssigt sigte, tegner sig for en forøgelse af ansøgstallet på godt 80 pct. "Restgruppen" er det af datamæssige grunde svært at udtale sig om i denne sammenhæng. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at de meget stærke forskydninger i ansøgningsmønstret med stærkt øget søgning til de erhvervsrettede uddannelser er sket samtidig med, at det totale antal 1. prioritetsansøgere til de anførte uddannelser har været nogenlunde stabilt.

Hvilken rolle har beskæftigelsesudsigterne spillet for de unges stærkt ændrede ud-

dannelsesvalg? Ved fortolkningen af tabellen bør man være forsigtig med at konkludere alt for håndfast i så henseende. Man må formode, at de unge i deres valg i et vist omfang har været påvirket af overvejelser over, hvor optagelseschancerne ville være størst, således at optagelsesrammens fordeling i sig selv har fået betydning for de unges søgningsmønster. Tilgangsstyringen får på denne måde i et vist omfang karakter af en selvopfyldende profeti.

Selv med dette forhold i erindring kan man dog nok tillade sig at konkludere, at beskæftigelsesudsigterne i væsentligt omfang har haft indflydelse på de unges uddannelsesvalg, og at der med andre ord har fundet en vis "markedskræfternes selvregulering" sted. Mest slående i så henseende er den kraftige vækst i søgningen til de mellem lange tekniske og merkantile uddannelser samt den voldsomme dérouté for læreruddannelsen ved seminarierne, hvor ansøgertallet er faldet fra godt 8.000 til knap 1.400.

Samtidig er det dog værd at bemærke, at visse uddannelser trods dystre beskæftigelsesudsigter og reducerede optagelsestal har været i stand til at tiltrække et stort set uændret eller stigende ansøgertal. Som nævnt drejer det sig her specielt om de humanistiske og pædagogisk-psykologiske universitetsuddannelser samt den lægevidenskabelige uddannelse.

Alt i alt må man sige, at de stedfundne kraftige forskydninger i de unges søgningsmønstre vidner om, at det faktisk kan betale sig at satse på en forbedret information om arbejdsmarkedsudsigterne og jobmulighederne for på denne måde at udnytte uddannelsessystemets selvregulerende kræfter og mindske presset på tilgangsstyringen.

### *Tilgangsstyringen – vellykket, men problemfyldt*

Vurderet ud fra en beskæftigelsesmæssig synsvinkel må tilgangsstyringen siges at være lykkedes rimeligt godt. På trods af stagnerende bevillingsrammer er det lykkedes at gennemføre en omfattende omprofilering af de videregående uddannelser, uden hvilken beskæftigelsesudsigterne og balanceproblemerne på arbejdsmarkedet ville have tegnet sig betydeligt mørkere, end tilfældet er. Dette til trods for, at også andre, og til dels modsatrettede, politiske hensyn end de beskæftigelsesmæssige indgår i de overvejelser, der danner grundlag for tilgangsdimensioneringen; det drejer sig her blandt andet om hensynet til søgningens og uddannelseskapacitetens fordeling og samlede størrelse. Tilgangsstyringen har således ikke været underkastet klare og entydige politiske retningslinier. På den ene side har man ønsket at reducere adgangsbe-grænsningens omfang for at mindske antallet af afviste ansøgere – efter 1. optagelsesrunde i sommeren 1985 drejede det sig om godt 8.000 personer – og medvirke til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden samt sikre et så frit uddannelsesvalg som muligt. På den anden side har man, af besparelsmæssige grunde og af hensyn til ønsket om at begrænse kandidatproduktionen ved uddannelser med snævert offentligt ansættelsessigte, skærpet adgangsbe-grænsningen på en række områder.

Også fremover må tilgangsstyringen forventes at skulle baseres på et sådant kompleks af delvis modstridende politiske hensyn. Hensynet til arbejdsmarkedsudsigterne vil ikke komme til at stå alene. Vurderet i forhold til en enkel målsætning om balance mellem kandidatudbud og kandidat efterspørgsel vil uddannelsesplanlægningen derfor også fremover i et vist omfang komme til kort.

## **Den ressourcemæssige styring – muligheder og blokeringer**

H-planen lagde op til en styrkelse af den centrale ressourcemæssige styring via en budgetmæssig opdeling af uddannelses- og forskningsbevillingerne og bevillingsmæssig opdeling på faglige hovedområder. Ressourcetildelingen på uddannelsessiden foreslog man foretaget på grundlag af en normbudgettering baseret på centralt fastlagte mål for antallet af ressourcebelastende studerende pr. lærerårsværk inden for større fagområder, de såkaldte S/L-ratioer (Undervisningsministeriet, 1981).

Disse tanker, der blev viderebearbejdet i en række senere betænkninger (Christensen, 1982: 243-244) fik generelt en negativ modtagelse på institutionerne. Fra og med finansåret 1981 er budgetterne imidlertid fra centralt hold blevet udarbejdet i overensstemmelse med H-planens grundidé. Hovedprincippet i budgetteringssystemet er, at budgetteringen sker efter aktiviteter. De to hovedaktiviteter er undervisning og forskning. Foreløbig er dette hovedprincip dog kun fuldt realiseret for undervisningsaktiviteten, hvor ressourcebehovet beregnes efter en S/L-ratio.

Budgetmodellens bevillingsmæssige opdeling på faglige hovedområder betegnede et afgørende brud med den hidtidige budget- og bevillingsprocedure, hvor institutionerne selv foretog fordelingen af de tildelte ressourcer (Planlægningsrådet, 1971a). Institutionernes bevillingsmæssige autonomi er på denne måde blevet stækket samtidig med, at det er blevet muligt fra centralt hold at sikre en ressourcemæssig omprioritering imellem de faglige hovedområder.

### ***De budgetmæssige omprioriteringer***

Analyserer man budgetudviklingen på området under ét, opdelt på faglige hovedområder og institutionstyper, er det da også karakteristisk, at der siden den aktivitetsorienterede budgetterings indførelse fra og med finansåret 1981 inden for en stort set uændret samlet bevillingsramme har fundet en række væsentlige ressourcemæssige omprioriteringer sted. Tabel 3 giver et overblik over udviklingen.

De angivne fordelinger er beregnet på grundlag af bevillingsforslagstallene fra henholdsvis finanslovsforslaget 1981 og finanslovsforslaget 1986. Disse svarer ikke fuldstændigt til de senere bevillingstal og regnskabstal. Da det imidlertid i denne sammenhæng er tallenes indbyrdes størrelsesforhold, der er af interesse, udgør de et udmærket grundlag for at vurdere omfanget af de stedfundne omprioriteringer.

To forhold er iøjnefaldende. For det første er det karakteristisk, at der for institutionerne som helhed er sket en ganske kraftig ressourceflytning væk fra de humanistiske uddannelser med et fald i bevillingsandelen på 11 pct. i løbet af fem år. Også de naturvidenskabelige og medicinske uddannelser er blevet nedprioriterede. "Vinderne" i ressourcetilførelsen har været de tekniske og samfundsvidenskabelige uddannelser. Sidstnævnte med en relativ fremgang på hele 30 pct. Disse ressourcemæssige omprioriteringer skal ses i lyset af den omprofilering af uddannelsessystemet til fordel for de tekniske og økonomiske uddannelser, der er beskrevet ovenfor.

Når tallene brydes op på institutionstyper, viser det sig for det andet, at det inden for det humanistiske hovedområde specielt er gået ud over de gamle universiteter med en relativ bevillingstilbagegang på 18 pct., mens centrene og læreanstaltes som hovedregel kortere uddannelser under ét har haft en stort set uændret bevillingsandel.

Tabel 3.  
Bevillingsmæssig omprioritering 1981-1986.

Institutioner	Faglige hovedområder	Hum	Sam	Nat	Tek	Med	Ø.A.	I alt
Universiteter		0,82	1,23	0,94	–	0,80	0,98	0,92
Universitetscentre		0,91	1,07	2,00	1,22	–	0,97	1,09
Højere læreanstalter		1,07	1,56	0,89	1,06	1,15	1,14	1,10
I alt		0,89	1,30	0,94	1,09	0,89	1,06	1,00

*Bemærkninger:*

Tabellen angiver de respektive institutioners og faglige hovedområders relative bevillingsandel i 1986 i forhold til den relative bevillingsandel i 1981.

Forkortelserne for de faglige hovedområder dækker i den anførte rækkefølge: Humaniora og teologi, samfundsvidenskab, naturvidenskab, det tekniske hovedområde, det medicinske hovedområde samt "øvrige aktiviteter" (bevillinger til biblioteker, datacentre og fællesudgifter ved institutionerne).

*Kilder:* Finansministeriet, 1981, 1986.

Inden for det samfundsvidenskabelige område har væksten været spredt på alle tre institutionstyper. Kraftigst har den været på de gamle universiteter og læreanstalterne med en relativ bevillingsfremgang på henholdsvis 23 og 56 pct. På det naturvidenskabelige område, hvis relative bevillingsandel totalt set har været faldende, har der fundet en kraftig udbygning sted på centrene, omend disses relative andel af bevillingerne dog stadig er beskeden. På det tekniske område har det samme været tilfældet på centrene og læreanstalterne. Set under ét er der alt i alt sket en forskydning fra universiteterne til de højere læreanstalter og universitetscentre.

Tabel 4 sammenholder "længere sigts-målsituationen" som angivet i finanslovforslaget for 1986 med udgangspunktet i 1981; det fremgår, at det i det store og hele er hensigten at fortsætte de faglige omprioriteringer i overensstemmelse med udviklingsforløbet i årene 1981-86. Det humanistiske samt ikke mindst det medicinske hovedområde vil, såfremt målsituationen blot tilnærmelsesvis realiseres, komme til at afgive betydelige bevillingsandele til det samfundsvidenskabelige og tekniske hovedområde.

Tabel 4.

Bevillingsmæssig omprioritering på "længere sigt".

Institutioner	Faglige hovedområder							I alt
	Hum	Sam	Nat	Tek	Med	Ø.A.		
Universiteter	0,68	1,28	0,90	–	0,70	0,98	0,86	
Universitetscentre	0,91	1,00	2,75	1,65	–	1,05	1,24	
Højere læreanstalter	1,15	2,07	0,97	1,10	1,00	1,11	1,16	
I alt	0,82	1,47	0,95	1,22	0,77	1,06	1,00	

*Bemærkninger:*

Tabellen angiver de respektive institutioners og faglige hovedområders relative bevillingsandel i "længere sigts-målsituationen" i forhold til den relative bevillingsandel i 1981.

Forkortelserne er som anført under bemærkninger til tabel 3.

*Kilder:* Finansministeriet, 1981, 1986.

En række stærke interesser og hensyn må imidlertid forventes at ville vanskeliggøre sådanne centralt styrede ressourcemæssige omprioriteringer. Besparelsesrunden i foråret 1985 i forbindelse med finanslovsforslagets udarbejdelse giver et godt indblik i, hvilke interesser og hensyn det formentlig vil dreje sig om. På baggrund af nogle generelle betragtninger vedrørende statslige spareprocesser vil denne besparelsesrunde derfor blive analyseret i det følgende.

*Om statslige spareprocesser*

Trukket op som ekstremer kan man sondre mellem to typer af spareprocesser: den traditionelle inkrementalistiske og den rationalistiske. For den traditionelle inkrementalistiske spareproces er det karakteristisk, at den eksisterende prioritering inden for et udgiftsområde fastfryses, således at egentlige omprioriteringer ikke finder sted. For den rationalistiske spareproces er det karakteristisk, at der søges anlagt en helhedsvurdering, hvorudfra der prioriteres ved hjælp af rationelle prioriteringsværktøjer.

Den traditionelle spareproces er velkendt fra den teoretiske litteratur, som for eksempel beskrevet og udviklet i Wildavsky's budgetlægningsteoretiske klassiker (Wildavsky, 1964). Grundtanken er her, at budgetprocessen er præget af en stærk kompleksitet i form af store og svært overskuelige informationsmængder samt af et pluralistisk interesse-mønster præget af konflikt og uenighed. Budgetlægningsprocessen bliver derfor præget af forhandling og kompromis snarere end af rationelle mål-middel-analyser. Man "kludrer sig igennem" (Lindblom, 1959), og der foretages kun marginale ændringer i prioriteringerne. Den bedste forudsigtelse af budgettet for et givet år bliver derfor budgettet året før. Der vil med andre ord kunne konstateres en

betydelig budgetinerti (Meyer, 1979: 42). Heri ligger også, at allerede etablerede aktiviteter vil være særdeles vanskelige at nedprioritere. Typeeksemplet på den traditionelle spareproces er den generelle procentreduktion, hvor der ikke sker nogen bevidst prioritering mellem budgettets forskellige aktiviteter.

Den rationalistiske spareproces står i modsætning hertil. Besparelseskra­vet søges her udmøntet i en bevidst prioritering mellem budgettets forskellige aktivitetsområder på baggrund af overordnede overvejelser over målsætninger, midler og konsekvenser. I praksis vil det sige, at procent-nedskæringsmetodens skæren alle over én kam forlades, og der vil kunne blive tale om for eksempel total nedlæggelse af aktiviteter. DVUs udmøntning af besparelseskra­vet i foråret 1985 fulgte i et vist omfang en sådan mere rationalistisk præget strategi.

### *Besparelsesrunden i foråret 1985*

Institutionerne under Direktoratet for de videregående uddannelser blev den 27. februar 1985 pålagt en besparelse på 45 mill. kr. for finansåret 1986. Besparelsen indebar, at en forudsat vækst i bevillingerne på 1 pct. på budgetoverslagene for 1986 blev fjernet. Den samlede bevillingsramme for de videregående uddannelser under ét ville med andre ord være uforandret i forhold til året før. Når besparelseskra­vet alligevel udløste et betydeligt omstillingspres på institutionerne, skyldtes det dels, at besparelserne i forhold til de enkelte institutioner var ledsaget af ret detaljerede anvisninger på den konkrete udmøntning på fagområder, dels at besparelserne kom oveni de omprioriteringskrav, som tilgangsstyringen og den ressourcemæssige standardtilpasning i sig selv udløste.

Besparelseskra­vets detaljerede udmøntning, der indebar et brud med den traditionelle besparel­sesproces gav anledning til en omfattende og voldsom debat såvel i dagspressen som på det parlamentariske plan. I det følgende vil denne debat blive analyseret, idet der først ses på forespørgselsdebatten i Folketinget den 16. april 1985 og dernæst på debatten i dagspressen.

I sin besvarelse af forespørgslen medgav undervisningsministeren utvetydigt, at der fra Direktoratet for de videregående uddannelsers side var tale om et bevidst brud med den traditionelle besparel­sesmetode:

”Det letteste er naturligvis procentnedskæringer; det letteste er at spare på alt det løse, spare på de unge, spare på apparaturet og vedligeholdelsen og derved sprede besparelserne ud i et tyndt lag. Det er efter min mening en kortsigtet politik. Den har ganske vist været ført i mange år, ikke bare på dette område, men på mange andre områder, men jeg mener, at det er uholdbart at køre videre ad den vej ... det vil sige, at vi på nogle felter må indskrænke aktiviteterne, og at enkelte aktiviteter helt må forsvinde visse steder i landet, hvis vi vil sikre forskningen og dermed også undervisningen de bedste vilkår” (Folketingstidende, 1984/85: 8822-8823).

På samme måde placerede undervisningsministeren en række særbevillinger – ”cigar­kasser” – som forskerrekutteringsplanen, apparaturfornyelsesplanen og de særlige forskningsprogrammer som forsøg på at bryde med den inkrementalistiske tradition og sikre omstilling og fornyelse på trods af stagnerende samlede bevillingsrammer

(Folketingstidene 1984/85: 8819). Den centrale målsætning bag omprioriteringerne blev præsenteret som den at flytte ressourcerne fra fag med relativt ringe til fag med relativt gode beskæftigelsesudsigter (Folketingstidende 1984/85: 8815-8817).

Kernen i de socialdemokratiske forespørgeres kritik var selve den procedure, der var valgt, med krav om omprioriteringer mellem uddannelser, resourceoverførsler og nedlæggelser af institutter (Folketingstidende 1984/85: 8814 og 8827). Det fremførtes, at det kritisable ved besparelserne var, at de havde en hidtil uset grad af detaljering og udspecificering, så "institutioner(ne) ikke kan vælge at placere besparelserne som generelle besparelser" (Folketingstidende 1984/85: 8826).

Der var med andre ord tale om en klar konfrontation mellem på den ene side ønsket om at skifte fra en traditionel til en mere rationalistisk orienteret spareproces og på den anden side forsvarere for den traditionelle inkrementalistiske metode. Forsvarernes argumenter leverer på denne måde et godt indblik i, hvilke interesser og hensyn, der vanskeliggør omprioriteringer på de videregående uddannelsers område. Der er ikke hermed taget stilling til, i hvilket omfang forsvarernes synspunkter var udtryk for deres reelle holdning eller udtryk for en oppositionsoptik. Det er heller ikke afgørende, når hensigten som her alene er at få de interesser og hensyn, der kan påberåbes som argumentation mod rationalistisk prægede besparelserprocesser, frem i lyset.

Hvilke interesser og hensyn var det da? Den helt fundamentale indvending fra forespørgerens (S) side mod indgrebet var, at de højere uddannelsesinstitutioners selvstyre ikke blev respekteret. Man var gået "diktaturets, ikke forhandlingens" vej. Et kritikpunkt, som også blev fremført i forbindelse med, at studiestrukturreformerne og den nye humanistbekendtgørelse blev inddraget i debatten (Folketingstidende 1984/85: 8826, 8827, 8829f, 8844). Den manglende respekt for institutionernes selvstyre blev endvidere – i hvad der mest lignede et polemisk øjemed – kædet sammen med ministerens tidligere og i andre sammenhænge fremførte kritik af styrelsesloven (Folketingstidende 1984/85: 8827). Besparelsernes specificeringsgrad blev direkte præsenteret som værende "på kant med styrelsesloven" (Folketingstidende 1984/85: 8826). Forespørgerne fremførte endvidere, at der måtte tages regionalpolitiske hensyn i forbindelse med prioriteringerne og udtrykte ønske om institutionsmæssig spredning (Folketingstidende 1984/85: 8830).

Også SFs ordfører havde øje for de regionalpolitiske hensyn og anførte, at provinsuniversiteterne ville blive ramt hårdt og ankede i øvrigt specielt over besparelserne vedrørende udvalgte fag på AUC og Aarhus Universitet (Folketingstidende 1984/85: 8849). Mere snævert placerede ordføreren de foretagne omprioriteringer som et politisk felttog mod den kritiske forskning og uddannelse, og de til grund liggende prognoser blev betegnet som værende "meget luftige" (Folketingstidende 1984/85: 8848).

Udover disse mere generelt betonedede indvendinger blev også mere specielle betænkeligheder ført frem vedrørende detaljer i omprioriteringerne. Preben Lange (S), valgt på Grønland, viede således Institut for Eskimologi ved Københavns Universitet sin særlige bevågenhed (Folketingstidende 1984/85: 8866f.), Mette Groes (S), valgt i Nordjyllands Amt og ansat på AUC, kritiserede i detaljer besparelserne på AUC (Folketingstidende 1984/85: 8870 ff.), Søgaard (S) kritiserede omstillingerne på det socialpædagogiske område (Folketingstidende 1984/85: 8867 ff.) og Helle Degn (S), formand for Ligestillingsrådet, lagde et godt ord ind for de traditionelle kvindeuddannelser (Folketingstidende 1984/85: 8869 f.).

Det er imidlertid også væsentligt at bemærke, at selve grundfilosofien i omprioriteringerne: hensynet til beskæftigelsesudsigterne, ikke blev anfægtet fra forespørgernes side for så vidt angik den uddannelsesmæssige side. Der blev alene formuleret nogle helt almindeligt holdte vendinger om, at uddannelserne ikke kun skulle tilgodese det tekniske og naturvidenskabelige, men også skulle sikre det "hele menneske" og det "humanistiske islæt" (Folketingstidende 1984/85: 8813). Indvendingerne gik alene på det måske ikke ubetinget rigtige i at overføre forskningsressourcer ud fra beskæftigelsesudsigterne (Folketingstidende 1984/85: 8828).

Besparelserne og omprioriteringerne gav som nævnt også anledning til en omfattende debat i dagspressen.<sup>2</sup> Ikke overraskende fremtrådte personer med tilknytning til de berørte institutioner som de stærkeste kritikere. Det drejede sig såvel om institutionernes formelle ledelse i form af rektorer og dekaner som om "menige" ansatte og organisationsrepræsentanter. Også eksterne interessenter i form af nogle få fremtrædende personer med tilknytning til den kemisk-medicinske industri samt en række lokalpolitikere gjorde sig gældende med kritik.

Ser man på hovedlinierne i dagspresseprotesterne mod besparelserne, var det for det første karakteristisk, at den berørte sektor, uddannelsesinstitutionerne, søgte at drage den centrale budgetinstans' (DVUs) faglige kompetence og ansvarlighed i tvivl. Embedsmændene havde ikke den fornødne viden til at gå ind i en detailprioritering, blev der sagt. Kun de fagligt kompetente institutioner selv kunne levere denne. Argumentationen mod ukvalificeret indblanding ude fra blev, ganske som i Folketingets forespørgselsdebat, suppleret med argumentet om nødvendigheden af institutionernes traditionelle selvstyre og betimeligheden af forskningens frihed.

For det andet var det ligesom i forespørgselsdebatten karakteristisk, at uddannelses- og forskningsprioriteringsproblemet af en række lokalinteresserepræsentanter blev "bredt ud" til at være et regionalpolitisk prioriteringsproblem. Borgmestrene fra Roskilde og Aarhus protesterede offentligt mod det "københavneri" og den "centralisme", der angiveligt lå i omprioriteringerne.

For det tredje blev der fra institutionernes side argumenteret med, at indgrebene ville slå den lokale faglige planlægning i stykker, og at hyppige og impulsive nedskæringer medførte ressourcspild. Det er imidlertid samtidig karakteristisk, at selve prognosegrundlaget for de uddannelsesmæssige omprioriteringer ikke for alvor blev anfægtet,<sup>3</sup> om end visdommen i de forskningsmæssige omprioriteringer blev draget i tvivl af de omtalte eksterne aktører med tilknytning til den nedprioriterede kemisk-medicinske grundforskning. Disse bredte på sin vis også debatten ud, idet de anførte, at der helt generelt blev ydet for lidt til grundforskningen herhjemme i forhold til udlandet.

I forhold til spørgsmålet om, hvilke forhold der blokerer for ikke-inkrementale omstillingsprocesser, er det af særlig interesse, at avisdebatten ikke alene udspandt sig som institutionernes og eksterne interessenters kritik af direktoratets dispositioner, men også gav anledning til, at en række interne forhold på institutionerne blev kritiseret kraftigt fra forskerside. Specielt udspandt der sig en debat vedrørende det lægevidenskabelige fakultet ved Københavns Universitet. Med en af kritikernes ord lykkedes det, for første gang i universitetets 500-årige historie, for universitetet selv at træffe beslutning om, hvilke institutter og forskere der skulle rammes af nedskærin-

gerne (B. 20/3), altså et brud med den traditionelle inkrementalistiske proces. Kritikerne drog imidlertid samtidig rationaliteten i den fordeling, det lægevidenskabelige fakultet foretog af nedskæringerne, stærkt i tvivl. Mere principielt blev der slået på, at styrelseslovens kollegiale organer ikke havde været i stand til at sikre fagligt forsvarlige løsninger i den slags prioriteringssituationer: man havde valgt "den mindste modstands vej" og skåret de mindste og de repræsentationsmæssigt set svageste institutter bort. Det blev endvidere anført, at universiteterne, på trods af deres status som elitære institutioner, havde forsømt at etablere bedømmelsesværktøjer til vurdering af forskernes kvalitet til brug i situationer, hvor omprioritering måtte vise sig nødvendig. Resultatet af disse forhold, hævdede man, var blevet "politiserede" fyringer efter anciennitetskriterier (B. 20/3 og 22/3 samt P. 22/3).

Uden at der her skal tages stilling til sandhedsværdien af disse synspunkter, belyser den fremførte kritik et generelt problem forbundet med forsøg på rationalistisk prægede omprioriteringer. Selv om de overordnede prioriteringer foretaget på centralt hold bryder med den traditionelle metode, er der ikke nogen sikker garanti for, at den detaljerede udmøntning på institutionsniveau gør det i samme grad. Noget sådant ville fordre en overordentlig høj og i praksis næppe gennemførlig grad af central detailstyring.

Sammenholder man debatten i dagspressen med de generelle blokeringer for en ikke-inkrementalistisk besparelsesproces, som de er blevet formuleret af Torben Beck Jørgensen (1981), er det for det første karakteristisk, at omstillingsbestrebelseerne i hvert fald ikke savnede ministeropbakning. Ministeren erklærede således sin absolute opbakning bag direktoratets politik og understregede, at direktoratet og dets embedsmænd var "fremragende" (B. 18/3). Den generelle tendens til, at ministeren forsøger at skyde ansvaret fra sig, som Torben Beck Jørgensen konstaterer (1981: 228ff.), gør sig ikke gældende her.

Det er for det andet karakteristisk, at det af Torben Beck Jørgensen omtalte målsætningsproblem<sup>4</sup> – helt i overensstemmelse med indtrykket fra forespørgselsdebatten i Folketinget – ikke synes at være fremherskende. Kritikerne tilsluttede sig i alt væsentligt det faglige mønster i omprioriteringerne på grundlag af beskæftigelsesudsigterne. Hovedmålsætningen om omstilling fra arbejdsløsheds- til beskæftigelsesfag blev ikke for alvor anfægtet. Subsidiære værdipræmisser tegnede sig dog som mulige hindringer for hovedmålets realisering. Det drejede sig her ikke mindst om hensynet til egnsudviklingssynspunkter og hensynet til institutionernes traditionelle selvstyre.

For det tredje er det karakteristisk, at sektoren forsøgte at sprede tvivl om den centrale budgetinstans' sagkundskab, samt at debatten søgtes "bredt ud" til at vedrøre egnsudviklings- og regionalpolitiske problemstillinger.

Med hensyn til den fremførte substantielle kritik af centralmyndighedens dispositioner synes de to forløb imidlertid at adskille sig en del fra hinanden. I Torben Beck Jørgensens undersøgelse af besparelsesprocesser på civilforsvarsområdet lykkedes det i langt højere grad for de sektorinterne og -eksterne interessenter at anfægte det substantielle grundlag for besparelsesinitiativerne. Denne forskel synes at hænge sammen med det forhold, at de to centralmyndigheders position var forskellig i de to tilfælde. Administrationsdepartementet stod i CF-sagen alene og isoleret over for sektorinteresserne og disses sagkundskab og detailviden, hvorimod Direktoratet for de videregående uddannelser og ministeren kunne hente faglig støtte og legitimitet i det for-

hold, at omprioriteringerne var foretaget blandt andet med støtte i de råd og den vejledning, man havde hentet fra ministeriets faglige – institutionstilknyttede – rådgivere (Folketingstidende 1984/85: 8879). Et sådant institutionaliseret alliancemønster rådede Administrationsdepartementet ikke over i CF-sagen. Dette forhold var så meget desto mere betydningsfuldt, fordi man – i modsætning til direktoratets situation i besparelsesrunden – stod over for homogene personalegrupper med tradition for faglig organisering og stærk partipolitisk tilknytning. På denne måde stod Direktoratet for de videregående uddannelser klart stærkere i sine bestræbelser på at sikre en omprioritering, end Administrationsdepartementet gjorde det i CF-sagen.

### *Muligheder og hindringer for omprioriteringer*

Besparelsesrunden i det tidlige forår 1985 giver alt i alt et indtryk af, hvilke interesser og hensyn der vanskeliggør ressourcemæssige omprioriteringer på de videregående uddannelsers område. Der tegner sig også et billede af, hvilke forhold der, set i relation til andre offentlige serviceområder, måske letter sådanne omprioriteringer.

Udtrykt helt generelt synes dilemmaet for rationalistisk prægede omprioriteringer at være, at den aktør, der skal varetage helhedsinteresserne og tage initiativ til omprioriteringerne, *in casu* DVU, i vidt omfang savner den nødvendige faglige ekspertise og legitimitet; omvendt kan de aktører, der besidder den faglige ekspertise og legitimitet, *in casu* uddannelses- og forskningsinstitutionerne, ikke forventes at ville – eller kunne – tilgodese helhedsinteresserne på bekostning af institutionelle egeninteresser. Dette dilemma kan, som også besparelsesrunden viser, brydes ved, at man fra centralt hold sikrer sig den tilstrækkelige faglige støtte og legitimitet via inddragelse af faglige rådgivere. Med det etablerede institutionaliserede rådgivningsmønster på de videregående uddannelsers område står man i så henseende relativt stærkt rustet.

Dette institutionelle rådgivningsmønster kan imidlertid vise sig at være et tveægget sværd i forhold til ønsket om ikke-inkrementale besparelser. Det endelige resultat af den analyserede besparelsesrunde synes da også at illustrere dette. I overensstemmelse med den motiverede dagsorden, som forespørgselsdebatten mundede ud i (Folketingstidende 1984/85: 8854 og 8900), fandt den endelige udmøntning af besparelserne sted på grundlag af en høring af Planlægningsrådet for Forskningen og de involverede faglige landsudvalg. Resultatet blev, at ingen af de foreslåede lægevidenskabelige institutnedlæggelser blev gennemført. Den konkrete udmøntning af de centralt fastlagte selektive besparelser synes i alt væsentligt at være sket efter traditionelt inkrementalistisk mønster (Undervisningsministeriet, 1985g).<sup>5</sup>

Som en hindring for ikke-inkrementale omprioriteringer tegner sig endvidere hensynet til institutionernes selvstyre som historisk også har omfattet retten til egenhændigt at forestå den interne ressourceallokering (Pedersen, 1977: 7-8). På trods af at selvstyret i sin oprindelige form unægtelig er blevet noget stækket, ikke mindst gennem den seneste halve snes år, er det – som både forespørgselsdebatten og debatten i dagspressen viser – stadig en levende realitet som et ideal, der vil kunne begrænse mulighederne for fra centralt hold at bryde med de inkrementalistiske prioriteringsmetoder. Mulighederne for central detailprioritering vanskeliggøres således ikke alene af mangel på detailviden og sagkundskab.

Hertil kommer den konstaterede tendens til, at de uddannelses- og forskningspoli-

tisk motiverede omprioriteringer angribes ud fra lokal- og regionalpolitiske interesser. Disse interesser vanskeliggør især – som besparelsesrunden giver indtryk af, og som det gennem de senere år ofte har vist sig – i øvrigt velbegrundede institutionsnedlæggelser.

Der er dog også forhold, der formentlig gør rationalistisk prægede omstillingsprocesser lettere på de videregående uddannelsers område end på så mange andre offentlige serviceområder. Her må man for det første hæfte sig ved den konstaterede brede enighed med hensyn til den overordnede målsætning om faglig omprioritering på grundlag af beskæftigelsesudsigterne. Denne overordnede målsætning politiseres, som besparelsesrunden også viser, ikke for alvor. I samme retning trækker det, at heller ikke det tekniske beslutningsgrundlag i form af etablerede beskæftigelsesprognoser seriøst anfægtes. Alt i alt synes det således at være lykkedes fra centralt hold at etablere det informationssystem, som en mere rationalistisk præget styring fordrer, og samtidig synes der ikke at tegne sig klare tendenser til, at systemets værdi som beslutningsgrundlag for alvor drages i tvivl.

Budgetmodellen, der danner grundlag for ressourceallokeringen mellem institutionerne, kan indplaceres som en del af dette informationssystem: med sit udgangspunkt i et normbudgetteringsprincip indebærer den en vis afpolitisering af omprioriteringerne mellem fagområderne. De etablerede standardnormer er accepteret af institutionerne – vel mest i erkendelse af, at det er svært at finde på noget, der er bedre til at løse allokeringproblemet på en måde, der kan opfattes som udtryk for i hvert fald en vis grad af "retfærdighed".

Endelig letter det selvfølgelig på omprioriteringsbestræbelserne, at der, som undervisningsministeren pointerede det under forespørgselsdebatten (Folketingstidende 1984/85: 8819f.), er etableret en række "cigarkasser" i form af selvstændige bevillingskredsløb – for eksempel forskerrekutteringsplanen og de teknologiske forskningsprogrammer – løsgjort fra de almindelige institutionsbevillinger. Herved sikres muligheden for at tilgodese omprioriteringer og fornyelser på trods af generelt stagnerende bevillingsrammer.

Udover disse i et vist omfang teknisk betonede omstændigheder springer to forhold af mere politisk karakter i øjnene, forhold, der adskiller de videregående uddannelser fra de fleste andre store offentlige serviceområder. Det drejer sig for det første om institutionernes betydelige personalemæssige heterogenitet, den manglende tradition for faglig organisering og aktivitet samt denne organiserings svage partipolitiske tilknytning. For det andet tegner der sig – måske som et udslag blandt andet af den traditionelle akademiske lukkethed – et billede af, at traditionerne – og vel til dels også mulighederne – for fra institutionernes side at bygge koalitioner med stærke eksterne interessenter, udover de regional- og lokalpolitiske, er svage.

Begge disse forhold må formodes at styrke centralmyndighedens – Direktoratet for de videregående uddannelser – muligheder for at foretage omprioriteringer inden for sektoren.

### **Arbejdet med studiestrukturreformer**

Reformarbejdets tredje hoveddimension har været studiestrukturerne. H-planens forslag om at realisere en modulopbygget struktur for uddannelserne med flere afgang-

niveauer og om at forbedre mulighederne for frie fagkombinationer på tværs af de traditionelle institutions- og faggrænser lå i klar forlængelse af de tanker, 1960ernes centrale planlægningsorgan, Planlægningsrådet for de højere uddannelser, havde gjort sig til talsmand for (Planlægningsrådet, 1967, 1971b).

De mere teoretiske betragtninger bag disse grundlæggende tanker om et mere fleksibelt uddannelsessystem er, at tilpasningen til en hurtig arbejdsmarkedsudvikling, der kun i store træk er forudsigelig, vil kunne lattes væsentligt, såfremt en sådan større fleksibilitet bliver bragt til veje. På én gang vil dermed såvel det politiske ønske om et frit uddannelsesvalg i overensstemmelse med den enkeltes lyst og evner som ønsket om at sikre en rimelig grad af overensstemmelse mellem kandidatproduktionens kvalifikationer og arbejdsmarkedets behov kunne tilgodeses. Samtidig vil muligheden for afstigning undervejs – i form af afgangstrin på mellemuddannelsesniveau – tilgodeses behovet for ressourceøkonomisering. Teoretisk set er der således tale om en planlægningsopfattelse i tråd med *socialdemand*-tankegangen: i erkendelse af de vanskeligheder, der er forbundet med nogenlunde præcist at dimensionere uddannelsessystemet på grundlag af prognoser for den fremtidige arbejdskraftefterspørgsel, søger man at styrke systemets selvregulerende kræfter.

De mange og omfattende planlægningsdokumenter fra 1960erne er ét langt vidnesbyrd om, hvorledes denne planlægningsopfattelse blev ført frem af institutionsrepræsentanterne i de planlæggende organer som argument for opretholdelse af fri adgang og udbygning på området: markedsmekanismens selvregulerende kræfter ville med hjælp af de skitserede strukturreformer sikre den fornødne balance på kandidaternes arbejdsmarked.<sup>6</sup>

Præmissen for udbygningen og universiteternes frie adgang, nemlig strukturreformerne, blev imidlertid aldrig realiseret, bortset fra visse nydannelser på de nye universitetscentre. På de enkelte fag og institutioner stod man vagt om den faglige identitet og egne interesser. Opblødningen af de stive faggrænser, der er et levn fra en tid, hvor de højere uddannelsers primære opgave var at forsyne statsapparatet med det fornødne antal embedsmænd til kirke, skole og administration (Thomsen, 1975), og ændringer af uddannelsernes sigte og indhold viste sig i praksis vanskeligt at forene med traditionen for et vidt fagligt selvstyre.

Arbejdet med studiestrukturspørgsmålet er siden H-planen primært foregået i de faglige landsudvalg – men større og gennemgribende reformer er der – som det kunne forventes – ikke kommet ud af dette arbejde.

### *De aktuelle overvejelser*

Det er da også karakteristisk, at der i det seneste større planlægningsdokument på de videregående uddannelsers område lægges betydelig afstand til ideer om store altomfattende reformer. Dette siges kort og klart: "Efter udvalgets vurdering vil det ikke tjene noget reelt uddannelsespolitisk formål påny at indgå i overvejelser om sådanne gennemgribende reformer" (Handlingsplan, 1985: 19). Derimod slår man til lyd for, at reformarbejdet koncentrerer om "konkrete uddannelsesforsøg på institutionerne". Kodeordene for disse forsøg skal stadig være en større fleksibilitet og et bredere erhvervsigte i uddannelserne med mulighed for en hurtig omstilling i takt med arbejdsmarkedsudviklingen, i kraft af bedre muligheder for uddannelseskombinationer på

tværs af institutions- og faggrænser. Samtidig skal der lægges større vægt på de mellemfaglige uddannelser med muligheder for efterfølgende videreuddannelse.

Hvor langt man vil kunne nå ad den skitserede "forsøgsvej" med hensyn til realisering af tankerne om større fleksibilitet er indtil videre et åbent spørgsmål. Det er værd at bemærke, at den traditionelle konflikt mellem på den ene side den institutionelle egeninteresse og på den anden side ønskerne om strukturændringer fra centralt hold, også findes i Knud Larsen-udvalgets handlingsplan. Der slås på én gang til lyd for såvel øget fleksibilitet og fastholdelse af uddannelsernes "faglige identitet" og "primære kvaliteter" (Handlingsplan, 1985: 20). Karakteristisk nok har det da også været institutionsrepræsentanterne magtpåliggende at understrege specielt det sidste hensyn i forbindelse med rapportens offentliggørelse.

Præcis samme skisma har naturligt nok præget arbejdet med en ny bekendtgørelse for de humanistiske universitetsuddannelser. Fra institutionernes side har dette arbejde mødt betydelig modstand. Specielt har man argumenteret med, at den foreslåede uddannelsesstruktur, der indebærer mulighed for og i et vist omfang forpligtelse til, at den humanistiske grunduddannelse inden for den normerede tidsramme kombineres med studier inden for andre faglige områder, ville udhule det faglige niveau og svække såvel dybden som bredden i uddannelserne og kandidaternes kvalifikationer. Samtidig ville den faglige fordybelse og metodiske træning angiveligt lide ubodelig skade (Undervisningsministeriet, 1983). I bekendtgørelsens endelige formulering er institutionernes krav om en stærkere hensyntagen til den faglige identitet da også i et vist omfang blevet tilgodeset.<sup>7</sup>

Alligevel må man sige, at der med den nye humanistbekendtgørelse alt i alt åbnes betydelige muligheder for, at det traditionelle bås-system inden for de humanistiske universitetsuddannelser brydes op til fordel for en mere fleksibel struktur med friere kombinationsmuligheder. I betragtning af, at de humanistiske kandidatuddannelsers erhvervs-sigte som følge af arbejdsmarkedsudsigterne i de kommende år må ændres fundamentalt, vil der være rigeligt behov for en sådan nyorientering.

I hvilket omfang intentionerne og forventningerne vil blive indfriet er imidlertid usikkert. I praksis vil det være overladt til institutionernes kollegiale organer at administrere de nye bestemmelser og søge intentionerne om friere og mere utraditionelle faglige kombinationsmuligheder ført ud i livet.<sup>8</sup>

Den praktiske udmøntning af det centrale niveaus ønsker om strukturreformer er således fortsat overladt til det institutionelle selvstyre.

### *Strukturændringer via tilgangsstyringen*

De væsentligste strukturændringer af de videregående uddannelser anskuet under ét synes i virkeligheden at være sket i kraft af den centrale tilgangsstyring. Som det blev dokumenteret i det andet afsnit, er der i løbet af en relativ kort årrække sket en meget omfattende ændring af hele området faglige profil samtidig med, at mellemuddannelsernes relative vægt i det samlede uddannelsesbillede er blevet stærkt øget med den kraftige udbygning af de tekniske og merkantile uddannelser, uddannelser der i vidt omfang er modulopbyggede og åbner mulighed for efterfølgende videreuddannelse til kandidatniveau. Samtidig er der i de seneste år på handelshøjskolerne blevet iværksat en række nye kombinationsuddannelser.

Også på det humanistiske hovedområde, hvor de beskæftigelsesmæssige udsigter tegner sig mest dystre, er det i kraft af centrale initiativer lykkedes at få etableret en række nye, fagligt set tværgående, uddannelses tilbud. Den motiverende faktor har her været udsigten til ekstra bevillinger. På denne måde er det i et vist omfang lykkedes at spænde institutionernes geninteresse for reformtankens vogn. Såfremt de nødvendige omstillingsreserver kan tilvejebringes, vil dette formentlig vise sig at være en farbar vej også fremover.

### Afsluttende principielle kommentarer

På trods af de ganske omfattende omprioriteringer, der har fundet sted gennem den seneste halve snes års reformarbejde, tegner der sig for store dele af de kommende års færdiguddannede betydelige beskæftigelsesproblemer. Den største problemgruppe består af de uddannelser, der traditionelt næsten udelukkende sigter mod den offentlige sektor. De foreliggende prognoser peger på den nærliggende risiko for, at vi omkring 1992 vil stå med næsten et halvt hundrede tusinde ledige fra disse uddannelser. forudsat der ikke finder nogen stærk udbygning af de offentlige serviceydelser sted, vil disse mange nyuddannede skulle finde beskæftigelse i det private erhvervsliv. Umiddelbart er udsigterne til, at dette vil kunne ske, ikke gode. Erhvervslivets behov for humanistiske universitetskandidater, børnehave-, fritids- og socialpædagoger – der talmæssigt udgør broderparten af problemgruppen – forekommer overskueligt. Det er da også kun 5 pct. af disse uddannelsesgrupper, der i dag er privat beskæftiget. Samtidig kan der formentlig forventes en mangelsituation med hensyn til ingeniøruddannede.

Det kan ikke undre, at disse udsigter i dagspressen har givet anledning til, at påstande om fejlinvesteringer og uddannelsesplanlægningens fallit er blevet markedsført i store overskrifter. Det er blevet fremført, at planlæggerne har været for sent ude, og at misèren kunne have været undgået, hvis man langt tidligere havde iværksat den nødvendige omstilling.

Påstanden rammer imidlertid næppe i plet. Hvis man skal tale om en planlægningens fallit, er det så udpræget en *politisk* fallit, der har været tale om – ikke fordi (uddannelses)politikkerne har været specielt uduelige, men fordi man, som på så mange andre politikområder, først har kunnet mobilisere den tilstrækkelige politiske opbakning til indgriben, når problemerne måtte forekomme åbenbare for enhver, og fordi man på én og samme gang har forfulgt flere og tildels modstridende målsætninger. Herved har uddannelsespolitikken ikke adskilt sig fra al anden politik. Det vil derfor også være urimeligt at vurdere den førte politik alene ud fra en enkelt målsætning.

Som diskuteret i det foregående, har der bag tilgangsdimensioneringen ligget ikke alene en målsætning om balance på arbejdsmarkedet, men også et ønske om så vidt muligt at sikre frit uddannelsesvalg og en uddannelsesplads til alle. Samtidig har det i praksis været nødvendigt at tage hensyn til den eksisterende uddannelseskapacitet og de begrænsede muligheder for at udvide den.

Den ressourcemæssige omprioritering er i praksis blevet vanskeliggjort, ikke mindst af den række af veletablerede interesser der nidkært står vagt omkring den allerede etablerede fordeling – her som på andre offentlige aktivitetsområder. Samti-

dig gør stærke – og i og for sig helt legitime – lokal- og regionalpolitiske interesser sig gældende som en væsentlig hindring for en planlægning baseret på landspolitiske helhedsovervejelser.

På samme måde vogtes de etablerede uddannelsesstrukturer af veletablerede og stærke faglige, pædagogiske og professionelle interesser, ofte med et vidtforgrenet politisk bagland.

Det er uddannelsesplanlægningens opgave under disse vilkår at søge at skabe en rimelig grad af sammenhæng i den førte politik.

Set fra en styringsmæssig synsvinkel synes det helt aktuelle og mest påtrængende problem at være, at det overordnede samfundsmæssige mål om omprioriteringer og tilpasning af uddannelse og forskning til fremtidens behov i en række henseender ikke falder sammen med uddannelsesinstitutionernes bestræbelser på at varetage egne interne målsætninger.

Problemet accentueres af, at den reelle beslutningskompetence i relation til gennemførelsen af de nødvendige omstillinger og fornyelser som en konsekvens af den lange tradition for fagligt selvstyre i vidt omfang ligger hos institutionerne selv. Den kollegiale beslutningsstruktur gør det samtidig i praksis umuligt for den enkelte institution at styre efter højere mål, end det lokale sammenhold kan bære. De historiske erfaringer viser da heller ikke nogen overvældende evne – eller vilje – fra institutionernes side til at gå foran i den nødvendige omstillingsproces.

En central opgave for uddannelsesplanlægningen i årene fremover bliver at søge denne evne og vilje fremmet. Uddannelsesplanlæggerne vil i deres bestræbelser formentlig få brug for såvel stok som gulerod!

## Noter

1. En analyse efter tilsvarende mønster, men på ældre tal findes hos: Christensen, 1984.
2. Kildegrundlaget baserer sig på en systematisk læsning af dagbladene Politiken (P), Berlingske Tidende (B), Information (I) og Weekend-avisen (W) i perioden 27. februar 1985 og frem til forespørgselsdebatten den 16. april 1985.
3. Det nærmeste, man kommer en "modargumentation", er tilsyneladende lektor Gunhild Aggers påstand om, at der skulle være en nærliggende risiko for, at omstillingerne ville medføre overskud af teknikere og mangel på humanister (I 15/3).
4. Det er en af forudsætningerne for at anvende rationelle metoder, at der kan fastlægges en nogenlunde stabil målsætning, som kan danne grundlag for den overordnede prioritering. Torben Beck Jørgensen gør opmærksom på, at i et stærkt politiseret miljø vil denne forudsætning ofte mangle, og tendensen vil snarere være, at man "kludrer sig igennem" via forhandling og kompromis. Det primære bliver at nå frem til en beslutning, ikke at realisere nogen klarlagt målsætning.
5. I Planlægningsrådet for Forskningsens notat hedder det for eksempel sigende om besparelserne på det naturvidenskabelige fakultet ved Københavns Universitet, at fakultetsrådet har fordelt disse "ligeligt" mellem centralinstitutterne (Undervisningsministeriet, 1985g).
6. Endnu i forordet til H-planen holdt Planlægningsrådet fanen højt og afviste adgangsregulering som generelt styringsmiddel (Christensen, 1982: 147-149).
7. For eksempel udtrykt ved den i en sen fase indarbejdede formulering i bekendtgørelsens § 2, stk. 3 om, at tilvalg uden for grunduddannelsens fag eller faglige områder skal ske "under hensyntagen til helheden og niveauet i overbygningsuddannelsen" (Undervisningsministeriet, 1985d).
8. Som det siges i ministeriets skrivelse til universiteterne om bekendtgørelsen om de humani-

stiske kandidatuddannelser (Undervisningsministeriet, 1985e), er det "I overensstemmelse med styrelseslovens regler ... institutionens ansvar, at overbygningsuddannelsen er tilrettelagt, således at der indgår flere valgmuligheder". Og videre: "Ministeriet finder, at der hermed (der henvises til tilføjelsen i § 2, stk. 3 omtalt i note 7, forfatteren) er skabt et tilstrækkeligt grundlag for, at institutionerne kan sikre det faglige niveau i kandidatuddannelserne, men vil samtidig understrege, at det forventes, at institutionerne administrerer bestemmelsen med vidtgående hensyntagen til de studerendes ønsker om tilvalg, der kan forbedre beskæftigelsesmulighederne".

## Litteratur

- Berlingske Tidende*, 1985 (B.).
- Christensen, Jens Peter (1982). *Den højere uddannelse som politisk problem*, København: Samfundsvideenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1984). "Uddannelsesplanlægningen: Succes eller fiasko?", *Uddannelse*, nr. 10, pp. 584-592.
- Det økonomiske Råd (1983). *Dansk økonomi, maj 1983*, København.
- Finansministeriet (1981 og 1986). *Forslag til finanslov, anmærkninger II*, København.
- Folketingstidende (årlig). *Forhandlingerne*.
- Handlingsplan (1985). *Handlingsplan for bedre balance på de langvarigt uddannedes arbejdsmarked*, Undervisningsministeriet.
- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Information*, 1985 (I.).
- Lindblom, Charles E. (1959). "The science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, Vol. XIX, pp. 79-88.
- Meyer, Poul (1979). *Offentlig forvaltning*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Pedersen, Mogens N. (1977). *State and University in Denmark*, Odense.
- Perspektivplan II (1973). *Perspektivplanredegørelse 1972-1987*, København.
- Planlægningsrådet (1967). *Skitse for udbygningen af de højere uddannelser i tiden indtil 1980*, København.
- Planlægningsrådet (1971a). *Planlægning, budgettering og organisation*, København.
- Planlægningsrådet (1971b). *De videregående uddannelsers udbygning 1971/72-1975/76*, København.
- Planlægningsrådet (1974). *Helhedsplanlægning af de videregående uddannelser 1974-1987*, København.
- Politiken*, 1985 (P.).
- Thomsen, Ole B. (1975). *Embedsstudiernes Universitet*, bind 1 og 2, København: Akademisk Forlag.
- Tilmeldingssekretariatet (1985). *Hovedtal*, København.
- Undervisningsministeriet (1981). *En beskrivelse af budgetteringsmodellen for de videregående uddannelser*, 2. udgave.
- Undervisningsministeriet (1983). *Institutionernes høringsvar på DVU's skrivelse af 30/5 1983 med udkast til bekendtgørelse om de humanistiske kandidatuddannelser*.
- Undervisningsministeriet (1984). *Udviklingen på de langvarigt uddannedes arbejdsmarked*.
- Undervisningsministeriet (1985a). *Perspektivrapport*.
- Undervisningsministeriet (1985b). *Uddannelsesstatistik*, nr. 1.
- Undervisningsministeriet (1985c). *Vejledningsavisen*. Udgivet af DVU.
- Undervisningsministeriet (1985d). *Bekendtgørelse om humanistiske kandidatuddannelser m.v.*, Bekg. nr. 223 af 15. maj 1985.
- Undervisningsministeriet (1985e). *Skrivelse af 28. maj 1985 til KU, AU, OU og AUC fra DVU om bekendtgørelsen om de humanistiske kandidatuddannelser m.v.*
- Undervisningsministeriet (1985f). *DVU's pressemeddelelse af 26. juli 1985 om optagelsen ved de videregående uddannelser*.

Undervisningsministeriet (1985g). *DVU's skrivelse af 16. september 1985 til KU, AU og RUC om høringen af Planlægningsrådet for Forskningen m.fl.*  
*Weekendavisen*, 1985 (W.).  
Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company (seneste udgave 1979).