

## Rapport om analyse af uddannelsesområdets styringssystem

November 2005  
foreløbigt format

### Indhold

1. Indledning.....	4
1.1 Analysens baggrund og formål .....	4
1.2 Analysens organisering.....	5
1.3 Definition af styringssystem.....	5
1.4 Analysens karakter og fokus.....	6
1.5 Overordnede hensyn i analysen.....	7
1.6 Analysens grundlag.....	8
1.7 Sammenhæng til igangværende og kommende analyser og udviklingsarbejder .....	10
2. Rapportens opbygning og hovedkonklusioner .....	12
3. Præsentation af uddannelses- og institutionsområderne .....	22
3.1 Institutionernes karakteristika .....	22
3.2 Beskrivelse af uddannelserne .....	24
3.3 Styring af optag og kapacitet .....	28
3.4 Styring af institutionsstrukturer .....	30
3.5 Selvejemodellen.....	34
3.6 Selvejeformer efter kommunalreformen .....	40
4. Målsætninger og principper i det selvejebaserede styringssystem .....	42
4.1 Definition.....	42
4.2 Styringssystemets overordnede mål .....	42
4.3 Styringssystemets rationale .....	43
4.4 Resultatstyring, gennemsigtighed og åbenhed.....	44
4.5 Styringssystemets aktører, rollefordeling og redskaber.....	45
4.6 De amtslige institutioners opgaver og ansvar efter overgang til statsligt selveje.....	47
4.6.1 Ledelsesmæssige og administrative opgaver .....	49
4.6.2 Overgangen til taxameterfinansiering .....	53
5. Styringsredskaber i det selvejebaserede styringssystem .....	56
5.1 Central styring af uddannelser.....	56
5.2 Central styring af kvalitet.....	58
5.2.1 Kvalitetsbegrebet.....	58
5.2.2 Eksamensregler.....	60
5.2.3 Censorinstitutionen.....	61
5.2.4 Lærerkvalifikationskrav .....	62
5.2.5 Akkreditering og auditering .....	63
5.2.6 Institutionsudvikling og institutionskvalitet .....	65
5.2.7. Særlige fokuspunkter vedrørende central styring af kvalitet.....	70

5.3	Decentral kvalitetssikring og -udvikling .....	70
5.3.1	Særlige fokuspunkter vedrørende decentral kvalitetssikring og -udvikling.....	75
5.4	Styring af institutionsstruktur, kapacitet og udvikling.....	75
5.4.1	Styring af institutionsstruktur .....	75
5.4.2	Dimensionering og optag.....	78
5.4.3	Styring af udbud .....	79
5.4.4	Særlige fokuspunkter vedrørende styring af institutionsstruktur, kapacitet og udvikling.....	83
5.5	Styring af økonomi .....	84
5.5.1	Institutionernes indtægter og aktivitet .....	84
5.5.2	Taxametersystemet.....	87
5.5.3	Regnskabsaflæggelse .....	95
5.5.4	Institutionsrevision .....	97
5.5.5	Særlige fokuspunkter vedrørende styring af økonomi.....	98
5.6	Tilsyn .....	99
5.6.1	Tilsynets formål og opgaver .....	99
5.6.2	Udviklingstræk i det decentrale styringskoncept og tilsynet .....	102
5.6.3	Udvikling og modernisering af tilsynet .....	104
5.6.4	Reaktion og sanktion .....	107
5.6.5	Særlige fokuspunkter vedrørende tilsynet.....	109
5.7	Styring via interessenter og gennemsigtighed og åbenhed.....	110
5.7.1	Særlige fokuspunkter vedrørende gennemsigtighed og åbenhed .....	111
5.8	Styringssystemets informationsgrundlag.....	111
5.8.1	Særlige fokuspunkter vedrørende styringens informationsgrundlag .....	114
6.	Eksterne delundersøgelser .....	115
6.1	Undersøgelse af udviklingspotentialer for bestyrelser .....	115
6.2	Undersøgelse af censorinstitutionen .....	118
6.3	Rapport om taxametersystemet og kvalitet.....	119
6.4	Analyse af uddannelsesinstitutionernes indtægtsdækkede virksomhed .....	121
7.	Uddannelsessektorens erfaringer og synspunkter.....	123
7.1	Referencegrupperne .....	123
7.2	Sammendrag af referencegruppernes synspunkter om styringssystemet.....	124
7.2.1	Selvejet .....	124
7.2.2	Finansiering via taxametre, puljer og grundtilskud .....	125
7.2.3	Kvalitetsudvikling og -sikring.....	129
7.2.4	Bestyrelserne .....	130
8.	Vurdering af styringssystemet i forhold til uddannelsespolitiske og generelle målsætninger.....	132
8.1	Grundlæggende og principielle krav til styringssystemet .....	133
8.2	Sikring af kvalitet.....	136
8.3	Særlige politisk prioriterede målsætninger.....	144
8.4	Effektiv institutionsdrift og økonomistyring.....	149
8.5	Geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet .....	157
9.	Konklusion .....	162
9.1	Hovedkonklusion om det selvejebaserede styringssystem .....	162
9.2	Udviklingsmuligheder for styringssystemet vurderet i forhold til dets målsætninger.....	163

10. Konklusion om de nye selvejende institutionsområder.....	169
11. Forslag til ændringer og justeringer af styringssystemet.....	173
11.1 Grundlæggende sammenhænge mellem de enkelte forslag.....	173
11.2 Forslag til bedre sikring af kvalitet og resultater .....	176
11.2.1 Bestyrelsesarbejde generelt .....	176
11.2.2 Bestyrelsessammensætning.....	178
11.2.3 Kvalitetssikring: Kvalitetssystemer, auditering og akkreditering.....	184
11.2.4 Ressourceregnskab.....	187
11.2.5 Brugerdeklarationer .....	190
11.2.6 Tilsyn.....	192
11.2.7 Nye sanktioner i forhold til institutioner med utilstrækkelig kvalitet.....	195
11.2.8 Tidssvarende roller og formaliseret dialog og samarbejde.....	196
11.3 Forslag til sikring af geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet.....	198
11.3.1 Grundtilskudsreform.....	198
11.4 Forslag vedrørende finansiering .....	199
11.4.1 Taxametersystemet .....	199
11.5 Forslag vedrørende selvejemodel .....	203
11.5.1 Harmonisering af selvejelovgivning .....	203

# 1. Indledning

## 1.1 Analysens baggrund og formål

### *Aftale om kommunalreformen*

Analysen af uddannelsesområdets styringssystem indgår som et element i opfølgningen af den politiske aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti i juni 2004 om en kommunalreform.

Kommunalreformen indebærer, at de amtslige institutioner, som udbyder kompetencegivende ungdomsuddannelser, videregående uddannelser og voksenuddannelse, skal overføres til staten fra 1. januar 2007. I den forbindelse overgår institutionerne til statsligt selveje.

Kommunalreformen vil betyde, at styringen af det samlede kompetencegivende uddannelsesområde, hvor uddannelserne fører til et nationalt anerkendt niveau, både hvad angår uddannelsesstyringen og institutionsstyringen, placeres samlet i staten som selvejende institutioner med taxameterfinansiering.

Uddannelsesregler og tilsyn er for de amtslige institutioners uddannelser og undervisning allerede i dag placeret under Undervisningsministeriet.

Hensigten med at samle uddannelsesinstitutionerne er dels at give mulighed for bedre sammenhænge i ungdomsuddannelserne og i uddannelses tilbuddene til voksne, dels at sikre gode og tilgængelige uddannelses tilbud til alle. Ensartede styrings- og rammevilkår på uddannelsesområdet skal endvidere give mulighed for et mere vidtgående samarbejde mellem institutionsformerne, når faglige og lokale forhold taler til fordel herfor.

De nye selvejende institutionsformer fra 2007 omfatter: Gymnasieskoler og hf-kurser, social- og sundhedsskoler, sygepleje- og radiografiskoler samt voksenuddannelsescentre.

De nuværende selvejende institutionsformer på Undervisningsministeriets område, der udbyder kompetencegivende uddannelser, omfatter: Institutioner for erhvervsrettede uddannelser, herunder handelsskoler, tekniske skoler, AMU-centre, kombinationsskoler og landbrugsskoler, centre for videregående uddannelser og enkeltstående institutioner, som udbyder mellemlange videregående uddannelser.

### *Analysen af uddannelsesområdets styringssystem*

I forbindelse med den forestående styringsmæssige ændring på uddannelsesområdet skal der gennemføres en generel analyse af uddannelsesområdets styringssystem. Analysen omfatter det samlede område af såvel de nuværende som kommende selvejende institutioner under Undervisningsministeriet, hvis primære opgave er at udbyde uddannelser, som fører til en nationalt anerkendt kompetence.

Analysen skal omfatte en vurdering af selvejet, taxameterfinansieringen og samspillet med uddannelsesregler og tilsyn ud fra en betragtning om, at disse fire styringsdimensioner tilsammen skal udgøre

et hensigtsmæssigt og sammenhængende styringssystem.

Analysen skal tilvejebringe et grundlag for, at der politisk kan træffes beslutning om, hvordan det nuværende styringssystem kan moderniseres, herunder hvordan styringen inden for de nye selvejende institutionsområder kan tilrettelægges. Kommissorium for analysen vedlægges som bilag 1.

Analysens vurderinger skal tage afsæt i de overordnede uddannelsespolitiske målsætninger om

- høj kvalitet i uddannelserne og høj gennemførelsesfrekvens,
- geografisk tilgængelighed til et bredt og varieret uddannelsesudbud og
- effektiv ressourceanvendelse.

Det forudsættes, at styringssystemet skal sikre hensigtsmæssige rammebetingelser, som giver institutioner mulighed for at udmønte disse målsætninger konkret i forhold til lokale uddannelsesbehov og løsningsmuligheder.

Som resultat af den samlede vurdering kan der stilles anbefalinger til ændringer og justeringer af styringssystemet, herunder anbefalinger til rammer for det fremtidige bestyrelsesarbejde på institutionerne. Resultaterne af analysen indgår i forberedelsen af lovforslag til opfølgning af kommunalreformen, der skal fremsættes i folketingsåret 2005/2006.

## **1.2 Analysens organisering**

Analysen er gennemført af et tværministerielt embedsmandsudvalg med repræsentanter fra Undervisningsministeriet, Finansministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Undervisningsministeriet har varetaget formandskabet for udvalget og, i samarbejde med Finansministeriet, sekretariatsfunktionen.

Sektorens interessenter er inddraget i analysearbejdet via referencegrupper med repræsentanter fra henholdsvis bestyrelsesforeninger, lederforeninger og lærerorganisationer inden for de relevante uddannelses- og institutionsområder.

Udvalget har endvidere inddraget eksterne eksperter og konsulenter i forbindelse med gennemførelsen af delanalyser vedrørende udvalgte problemstillinger, jf. afsnit 1.6.

Sammensætningen af udvalg og sekretariat samt referencegrupper fremgår af vedlagte bilag 2 og 3.

## **1.3 Definition af styringssystem**

Ved styringssystemet forstås i denne analyse helheden af de rammer, som er fastsat for institutionernes virksomhed, og de samlede administrative processer mv., som anvendes systematisk i forhold til institutionssektoren med henblik på fremme af erklærede politisk eller administrativt fastsatte mål, sikring af fastlagte standarder mv.

Styringsystemet omfatter således hele den Undervisningsministerielle regelstyring af udbud, optag, dimensionering, uddannelsernes indhold og tilrettelæggelse, undervisning, eksamen, censur, evaluering og decentral kvalitetssikring, samt rammerne for de selvejende institutioners organisering og virksomhed, uddannelsernes finansiering, herunder regnskabsaflæggelse og rapportering, og det centrale tilsyn.

Styringsystemet bygger på en række grundlæggende principper, herunder princippet om decentralisering med selvstændig beslutningskompetence hos de enkelte institutioners bestyrelser, mål- og rammestyret af uddannelserne, tilskudsudmåling efter objektive kriterier for aktivitetsomfang via taxametersystemet og et aktivitetsuafhængigt grundtilskud.

Disse forhold fastlægges i form af overordnede og generelle bestemmelser i institutionslovgivningen for de enkelte sektorområder, der udgør de formelle rammer for institutionernes virksomhed. Herudover bestemmes en del af de samlede rammevilkår, som gælder for institutionerne, af Undervisningsministeriets praksis og administrative afgørelser, f.eks. de krav, som stilles til institutionernes dokumentation i forbindelse med ministeriets tilsyn.

Nærværende analyse behandler alene styringsystemets grundlæggende principper og styringsredskaber, jf. ovenfor.

Udmøntningen af disse principper ud fra politiske prioriteringer, f.eks. i konkrete bevillingsniveauer eller kvalitetsstandarder, er derimod ikke en del af styringsystemet og som sådan ikke omfattet af denne analyse. I relation hertil er kravene til styringsystemets grundlæggende udformning, at det er så fleksibelt og robust, at det kan imødekomme varierende politiske prioriteringer uden grundlæggende ændringer i selve styringsystemet, f.eks. i form af tilføjelse af nye redskaber. Styringsystemet skal med andre ord vurderes ud fra, om det er velegnet som redskab til at understøtte den løbende politiske prioritering, som kan variere over tid, og ikke ud fra resultatet af de konkrete politiske prioriteringer, f.eks. om bevillingsniveau.

#### **1.4 Analysens karakter og fokus**

##### *Generel analyse*

Analysen er en generel styringsystemanalyse, der fokuserer på de *grundlæggende styringsprincipper og styringsredskaber, som indgår i den generelle styring af institutionerne*. Analysen skal primært vurdere styringsystemet ud fra et helhedsperspektiv. Spørgsmålet er, hvorvidt styringsredskaberne isoleret set er hensigtsmæssige, om de set under et er tilstrækkelige, om de indgår i en hensigtsmæssig indbyrdes balance, og i hvilken grad styringsredskaberne i deres indbyrdes samspil er velegnede til at realisere de ovennævnte uddannelsespolitiske målsætninger.

Ifølge kommissoriet skal analysen omfatte nuværende og kommende selvejende institutionsformers styringsystem. De uddannelsespolitiske målsætninger, som vurderingen af styringsystemet skal tage afsæt i, er af overordnet karakter og gælder generelt på tværs af de specifikke uddannelsesområder. Analysen behandler alene de enkelte uddannelses- og institutionsområder

i det omfang, der kan konstateres principielle styringsmæssige variationer på områderne eller særlige områdespecifikke behov og hensyn, som skal tilgodeses ved tilrettelæggelsen af styringen.

I forhold til analysens afsæt i den uddannelsespolitiske målsætning om høj kvalitet i uddannelserne og en høj gennemførselsfrekvens, er der foretaget en afgrænsning af kvalitetsbegrebet, der i analysen behandles som det faglige niveau, som skabes på institutionerne, og ikke som relevansen af uddannelsessystemet i forhold til de samfundsmæssige behov. Tilsvarende er hensynet til en høj gennemførselsfrekvens afgrænset til alene at behandle de effekter, som kan henføres til selve styringssystemet. Analysen inddrager således ikke gennemførelse i det omfang, den er betinget af uddannelsesstrukturelle, pædagogiske og sociale forhold.

Som et specifikt delformål skal analysen give svar på, hvordan styringen inden for de nye statslige institutionsområder kan tilrettelægges. Resultaterne af analysen skal indgå i forberedelsen af lovforslag til opfølgning på kommunalreformen. Analysen skal således også indgå i det politiske beslutningsgrundlag om de nye selvejende institutionsområders generelle rammevilkår.

Hvad angår de nye selvejende institutionsområder, kan det nævnes, at Undervisningsministeriet gennemfører særskilte *konkrete analyser inden for de enkelte uddannelsesområders økonomi*. Disse analyser er igangsat i foråret 2005. Analyserne skal danne grundlag for politisk fastlæggelse af vilkårene for uddannelsesområdernes overgang til taxameterfinansiering, herunder områdernes takststruktur og takststørrelser, således at der med udgangspunkt i de enkelte institutioners økonomiske stilling kan udfærdiges overgangsordninger, som kan lette overgangen til det fremtidige statslige bevillingsniveau.

Ovenstående betyder bl.a., at styringsanalysen ikke belyser økonomiske og andre konsekvenser, herunder omfordelmæssige konsekvenser, på enkeltinstitutionsniveau. Disse spørgsmål behandles i de konkrete økonomiske analyser.

I afsnit 4.6 gøres nærmere rede for de ændringer, overgangen til selveje vil betyde for de amtslige institutioner, og for den proces og de initiativer, der er igangsat i forbindelse med implementeringen.

### **1.5 Overordnede hensyn i analysen**

Det fremgår af analysens kommissorium, at vurderingerne skal tage hensyn til, at de nye selvejende institutioner i forbindelse med overgangen til taxameterfinansiering og aktivitetsstyrede bevillinger vil være særligt sårbare over for udsving i tilgang og aktivitet, fordi de kun udbyder én eller få uddannelser, og ofte er relativt små. Der skal ligeledes tages hensyn til, at de specifikke uddannelsespolitiske målsætninger, som gælder for de enkelte uddannelsesområder, f.eks. bredt dækkende geografisk tilgængelighed på

ungdomsuddannelsesområdet, og som den konkrete udformning og tilrettelæggelse af styringen skal tage højde for.

Det er samtidig en forudsætning, at analysen gennemføres i et helhedsperspektiv, således at konkrete forslag til ændringer og justeringer af styringssystemet tager højde for, at styringssystemet fortsat skal sikre ensartede styringsvilkår for de forskellige uddannelses- og institutionsområder og en høj grad af sammenlignelighed på tværs af områderne. Det er i den forbindelse også et væsentligt hensyn, at forslag til ændringer ikke får utilsigtede eller u hensigtsmæssige afledte effekter i forhold til styringen på andre områder, herunder andre ressortområder.

## 1.6 Analysens grundlag

Det fremgår af kommissoriet, at analysen skal inddrage hidtidige erfaringer med styringen, og at udvalget desuden kan inddrage foreliggende kilder og tidligere analyser af styringsdimensionerne og styringssystemet. Udvalget skal endvidere inddrage konkret viden om institutionsdrift i analysen, og udvalget kan herudover rekvirere bidrag til analysen fra særlige eksperter til belysning af forskellige problemstillinger.

Vurderingen af styringens egenskaber og funktionalitet foretages i hovedsagen på grundlag af en systematisk gennemgang af styringens enkelte elementer og hidtidige erfaringer hermed samt en vurdering af deres indbyrdes samspil og incitamentsstrukturer vurderet i forhold til de givne uddannelsespolitiske og generelle målsætninger, styringen skal opfylde.

### *Hovedelementer i analysens grundlag*

I grundlaget for vurderingen af styringssystemet indgår følgende hovedelementer:

- Redegørelse for styringssystemets enkelte elementer, incitamenter og indbyrdes sammenhænge, og for den forvaltningsmæssige praksis på centralt niveau i Undervisningsministeriet i forbindelse med styringen. (Rapportens kapitel 3-5).
- Resultater fra eksterne eksperter og konsulenter, som udvalget har inddraget i forbindelse med gennemførelsen af delanalyser vedrørende udvalgte problemstillinger. (Rapportens kapitel 6).
- Erfaringer og synspunkter hos uddannelsessektorerne, som har viden om praktisk institutionsdrift. (Rapportens kapitel 7).

I kapitel 8-11 følger udvalgets samlede vurderinger, konklusioner og forslag til forbedringer af styringssystemet.

Udvalgets samlede rapportudkast har været sendt i høring hos analysens referencegrupper, som også undervejs i processen har bidraget til udvalgsarbejdet. Som bilag 0 vedlægges resumé af referencegruppernes kommentarer til udvalgets forslag.



Det skal bemærkes, at der med nærværende rapport er valgt en rapporteringsform, hvor der *ikke* er foretaget ændringer i udvalgets forslag på baggrund af referencegruppernes kommentarer. Referencegruppernes kommentarer indgår i stedet i rapporten som et supplement til udvalgets forslag i form af et bilag med resumé af hørings svarene. De enkelte hørings svar kan læses på webadressen <http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>

I kapitel 2 redegøres nærmere for opbygningen af den samlede rapport.

#### *Ad 1 Redegørelse for styrings systemets enkelte elementer*

Undervisningsministeriet har for udvalget udarbejdet en redegørelse for det nuværende styringssystem.

Blandt de væsentligste foreliggende kilder til analysen skal fremhæves følgende:

- Regeringens handlingsplan for ”Bedre uddannelser” (juni 2002), som definerer en række uddannelsespolitiske målsætninger og indsatsområder.
- Regeringens publikation ”Bedre uddannelser – fra ord til handling” (oktober 2004), som indeholder en status på de opnåede resultater på uddannelsesområdet i de seneste tre år.
- Publikationen ”Bedre institutioner til bedre uddannelse” (Undervisningsministeriet, 2003), som redegør for den institutionspolitik, der skal bidrage til realiseringen af de uddannelsespolitiske målsætninger.
- Publikationen ”Taxametersystemet for de videregående uddannelser – rapport fra undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe” (Undervisningsministeriet, 2001), som indeholder en analyse af taxametersystemets egenskaber og funktionalitet som bevillings- og økonomistyringsmodel, herunder af samspillet med forskellige styringsredskaber til kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.
- Den tværministerielle ”Rapport om taxameterstyring” (Undervisningsministeriet, Finansministeriet og Arbejdsministeriet, 1998), som dels belyser taxametersystemet i forhold til den statslige rammestyling og de overordnede udgiftspolitiske prioriteringer, dels belyser de adfærdsmæssige effekter af taxameterstyring på institutionsniveauet.
- Taxameterudvalgets rapport: Forenkling af bevillingssystemet på universitetsområdet (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2004).

#### *Ad 2 Eksterne delanalyser*

Som supplement til disse kilder har udvalget iværksat en række delanalyser forestået af eksterne eksperter og konsulenter vedrørende udvalgte problemstillinger:

- Juridisk vurdering af institutionernes selveje (Kammeradvokaten).
- Undersøgelse af bestyrelsernes udviklingspotentiale (konsulentfirmaet Pluss i samarbejde med professor Steen Thomsen, Copenhagen Business School).
- Undersøgelse af censorinstitutionen (Danmarks Evalueringsinstitut).

- Responsum om mulige sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet (Danmarks Evalueringsinstitut).
- Undersøgelse af institutionernes indtægtsdækkede virksomhed (konsulentfirmaet KPMG).

### *Ad 3. Inddragelse af uddannelsessektorens erfaringer og synspunkter*

Uddannelsessektorerne er inddraget i analysearbejdet via referencegrupper med repræsentanter fra henholdsvis bestyrelsesforeninger, lederforeninger og lærerorganisationer inden for de relevante uddannelses- og institutionsområder.

Inddragelsen er sket via møder og referencegruppernes skriftlige bidrag til udvalget.

## **1.7 Sammenhæng til igangværende og kommende analyser og udviklingsarbejder**

Styringsanalysen skal ses i sammenhæng med de tidligere analyser om enkeltstående styringsinstrumenter på uddannelsesområdet jf. ovenstående afsnit om kilder og tidligere analyser. Specielt skal der i den forbindelse peges på rapporten fra Undervisningsministerens Idé og Perspektivgruppe om taxametersystemet for de videregående uddannelser, der bl.a. forholder sig til samspillet mellem taxametersystemet og uddannelseskvalitet og dermed understøtter formålet med indeværende styringsanalyse.

Parallelt med arbejdet med styringsanalysen pågår en række tilgrænsende analyse- og udviklingsarbejder internt i Undervisningsministeriet med fokus på styringsparametre, hvor der specielt skal peges på igangværende arbejde med at omlægge det centrale tilsyn, det gennemførte taksteftersyn af fællesudgiftsområdet, evalueringen af flerårssaftalemødelen samt det igangværende arbejde i Trepartsudvalget om livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet.

*Det centrale tilsyn.* Undervisningsministeriet arbejder aktuelt med at videreudvikle tilsynets overvågning, især ved indførelse af indikatorer for resultater og kvalitet, samt opfølgningen i forhold til probleminstitutioner, herunder anvendelsen af sanktioner.

Der er i den forbindelse udarbejdet et udkast til sanktionspolitik, der har været sendt i høring.

*Taksteftersynet af fællesudgiftstaxameterordningerne* omfatter erhvervsskoler og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner. Taksteftersynet koncentrerer sig om den del af fællesområdet, som finansieres af fællesudgiftstaxameter- og grundtilskudsordningerne, dvs. de ordninger, som fastsætter institutionernes tilskud til udgiftsområder, såsom udvikling og markedsføring, ledelse og administration, samt bygningsdrift. I rapporten belyses økonomien på fællesudgiftsområdet set i lyset af institutionernes rammebetingelser, og rapporten indeholder en række anbefalinger om bl.a. iværksættelse af en ekstern analyse af mulige administrative forenklinger samt bedre informationsgrundlag.

Konsulentfirmaet Rambøll har gennemført en samlet *evaluering af fleråsaftalen* for de korte og mellemlange videregående uddannelser for perioden 2001-2004. Evalueringen har til formål at belyse og evaluere den samlede effekt af fleråsaftalen. Rapporten indeholder en analyse af, i hvilket omfang fleråsaftalen har fremmet de overordnede og konkrete uddannelses- og institutionspolitiske målsætninger for sektoren, en vurdering af, om det havde været muligt for institutionerne at opnå de samme institutions- og uddannelsesmæssige resultater uden en fleråsaftale, samt en vurdering af afrapporteringsformen. Endelig indeholder rapporten en række anbefalinger til udvikling af afrapporteringsformen, herunder en anbefaling om, at kommende aftaler i højere grad integreres i Undervisningsministeriets generelle tilsyn.

*Trepartsudvalget om livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet* har til opgave at analysere og vurdere den nuværende voksen- og efteruddannelsesindsats i forhold til de fremtidige udfordringer og på den baggrund opstille og vurdere forskellige modeller for, hvordan den nødvendige udvikling af arbejdsstyrkens kompetencer kan styrkes i et samspil mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og det offentlige. Da voksen- og efteruddannelse behandles i dette regi med arbejdsmarkedets parter, er styringsanalysen afgrænset til alene at omfatte det ordinære uddannelsessystem, hvorfor voksen- og efteruddannelse kun omtales perifert.

## 2. Rapportens opbygning og hovedkonklusioner

Rapporten består af tre hoveddele:

- I. Redegørelse og delanalyser (kapitel 3-7)
- II. Samlet vurdering af styringssystemet i forhold til uddannelsespolitiske målsætninger samt konklusion (kapitel 8-10)
- III. Forslag (kapitel 11)

I det følgende redegøres for indholdet i de enkelte af rapportens kapitler.

### *Del I. Redegørelse og delanalyser*

#### **Kapitel 3. Præsentation af uddannelses- og institutionsområderne**

Kapitlet indeholder en overordnet beskrivelse af analysens uddannelser og institutioner og de generelle rammebetingelser, der gælder herfor.

#### **Kapitel 4. Målsætninger og principper i det selvejebaserede styringssystem**

I kapitlet redegøres for målsætninger og principper i det selvejebaserede styringssystem, herunder styringssystemets rationale samt aktører, rollefordeling og redskaber.

I kapitlets sidste afsnit redegøres for de ændringer, som vil ske i de amtslige institutioners opgaver, efter overgangen til selveje. Der redegøres endvidere kort for selve overgangen, herunder præmisserne for omlægningen.

#### **Kapitel 5. Styringsredskaber i det selvejebaserede styringssystem**

I kapitlet gives en samlet beskrivelse af de enkelte redskaber i styringen af uddannelser og institutioner.

Beskrivelserne omfatter de enkelte styringsredskaber, som anvendes inden for nedenstående områder. Afslutningsvist redegøres for de informationer, som samlet set udgør grundlaget for styringen.

Det skal understreges, at kapitlet har fokus på styringssystemets enkeltelementer og delproblemstillinger, og at der derfor ikke kan konkluderes på grundlag af kapitlet. I hvert underafsnit findes imidlertid en *delkonklusion*, som opsummerer de udviklingsbehov for de enkelte styringsredskaber, som udvalget foreløbigt kan konstatere på baggrund af redegørelsen:

#### *Central styring af uddannelser*

- Uddannelsernes indholdsmæssige styring sker på alle uddannelsesområderne gennem love og bekendtgørelser om uddannelserne og Undervisningsministeriets tilsyn. Dette gælder både de nuværende selvejende og de amtslige institutioners uddannelser.

### *Central styring af kvalitet*

- Inden for eksamensområdet og censorområdet er der igangsat en udviklingsproces, som bl.a. fokuserer på sikringen af censorernes faglighed og censorinstitutionens uafhængighed af den institution, som afholder prøver og eksaminer, og som hver især kan bidrage til at styrke grundlaget for det centrale niveaus kvalitetssikringsindsats.
- Der gennemføres nu en proces med professionsbachelorakkreditering og University College-akkreditering. Udvalget vurderer, at denne udvikling sammenholdt med erfaringer internationalt, både hvad angår akkreditering og auditering, giver grundlag for at overveje mulighederne for at udvide anvendelsen af disse styringsredskaber i en dansk sammenhæng.

### *Decentral kvalitetssikring og -udvikling*

- Der er på nuværende tidspunkt krav til institutionerne om at anvende kvalitetssikrings- og udviklingssystemer inden for arbejdsmarkedsuddannelserne, erhvervsuddannelserne, de gymnasiale uddannelser og de korte videregående uddannelser. Det er udvalgets vurdering, at systemerne fungerer som et vigtigt omdrejningspunkt for institutionernes arbejde med at omsætte mål til tilfredsstillende resultater. Da der imidlertid fortsat er uddannelsesområder, hvor der ikke er tilsvarende krav om kvalitetssystemer, er det udvalgets vurdering, at kravene bør udbredes til at omfatte alle relevante uddannelsesområder.

### *Styring af institutionsstruktur, kapacitet og udvikling*

- Styring af institutionsstrukturen sker primært via sammenlægninger af eksisterende institutioner til større og fagligt bredere enheder. Hensynene er på den ene side behovet for at sikre udviklingen af fagligt og økonomisk bæredygtige institutioner og på den anden side behovet for at sikre en vis geografisk spredning og bevarelsen af lokale uddannelsessteder af hensyn til den geografiske tilgængelighed til uddannelse.

Blandt de væsentligste styringsredskaber til påvirkning af institutionsstrukturen har hidtil især været grundtilskud og overgangsordninger, som har kompenseret institutionerne i de tilfælde, hvor grundtilskud er bortfaldet ved sammenlægning, samt udbudsstyring.

- Det er udvalgets vurdering, at en grundtilskudsmodel kan udgøre et hensigtsmæssigt redskab til at sikre geografisk tilgængelighed til uddannelse ved at understøtte eksistensen af små institutioner med få uddannelser og understøtte den fremtidige udvikling i institutionsstrukturen med sammenlægninger på tværs af institutionsområder.
- Udvalget konstaterer, at udbudsstyringen i dag er bestemt af en række forskellige hensyn, og at rammerne for udbudsgodkendelser på de enkelte institutionsområder er forskellige, herunder er der forskelle på, i hvilket omfang rådgivende organer og interessenter inddrages i beslutningsprocessen. Udvalget vurderer i den forbindelse, at der bl.a. som følge af disse forskelle kan være behov for at videreudvikle modellen for udbudsplaceringer, herunder for at styrke vurderingerne af det faglige miljø som grundlag for beslutninger om udbudsplaceringer.
- For så vidt angår de nye selvejende institutionsområder og deres muligheder for at opretholde et lokalt udbud, konstaterer udvalget, at undervisningsministeren på det

almengymnasiale område har fået bemyndigelse til at gribe ind over for institutioner, som fastsætter en så høj elevkapacitet, at der samlet set er tale om en uhensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse til skade for bl.a. mindre gymnasier i udkantsområder. Som også nævnt ovenfor, vurderer udvalget endelig, at behov for at sikre de lokale uddannelsesmiljøer ved at understøtte det økonomiske grundlag for små og institutioner med få uddannelser vil kunne imødekommes ved udvikling af grundtilskudsmodellen.

### *Styring af økonomi*

- Taxametersystemet er den bærende bevillingsmodel til fordeling af de statslige tilskud, som udgør institutionernes primære indtægtsgrundlag. Taxametersystemet må dog fortsat suppleres af enkelte aktivitetsuafhængige tilskud for at sikre den nødvendige fleksibilitet i bevillingstildelingen i forhold til forskellige økonomiske, politiske og institutionelle behov, som et bevillingssystem må kunne tilgodese. Det gælder især behovet for at kunne imødekomme særlige politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder og eksistensen af en institutionsstruktur, som sikrer geografisk tilgængelighed til uddannelse.

For så vidt angår de nye selvejende institutionsområder konstaterer udvalget, at mindre institutioner med få uddannelser, der er særligt sårbare over for aktivitetsudsving, i det nuværende styringssystem primært tilgodeses via grundtilskudsordningen. Det er udvalgets vurdering, at denne tilskudsordning fremover kan indrettes fleksibelt, således at den også vil kunne imødekomme de særlige behov, som vil være gældende for de nye institutionsområder.

- Der er behov for at harmonisere og styrke informationsgrundlaget i forhold til den økonomiske styring, således at det fremover vil være muligt at foretage systematisk benchmarking af institutionernes ressourceanvendelse og udarbejde tværgående analyser mv.
- Kravene til institutionernes regnskabsaflæggelse og revision af indtægtsdækket virksomhed er blevet skærpet. Samtidig kan der være behov for at foretage opfølgning af, om disse ændringer er effektive og tilstrækkelige i forhold til at sikre den nødvendige gennemsigtighed i institutionernes udførelse af indtægtsdækket virksomhed.
- Der er velbegrundede forskelle i de tælleprincipper, som ligger til grund for opgørelsen af den ressourceudløsende aktivitet, idet tælleprincipperne tager højde for uddannelsernes forskellige målgrupper, progression og tilrettelæggelse mv.

### *Tilsyn:*

- Der er behov for videre udvikling af indikatorbaserede metoder til overvågning, herunder af supplerende sektorspecifikke indikatorer, udviklet i samarbejdet med institutionssektorerne for at opnå optimal effekt.
- Der bør foretages en videreudvikling med henblik på at kombinere informationerne om henholdsvis kvalitet og økonomi, herunder analysere sammenhænge mellem kvalitet og økonomi og ressourceanvendelse som forudsætning for kvalitet.
- Tilsynet råder ikke over tilstrækkeligt konstruktive og fleksible reaktions-/sanktionsmuligheder. Bl.a. bør Undervisningsministeriet iværksætte indsatsaftaler med institutioner, som yder utilstrækkelige resultater og kvalitet.

### *Styring via interessenter og gennemsigtighed og åbenhed*

- Der er behov for fra centralt hold at fastlægge rammer, som sikrer information målrettet eleverne/de studerendes behov som grundlag for at indgå i en reel dialog om kvalitet med institutionen. Det er udvalgets vurdering, at indførelse af brugerdeklarationer kan være et hensigtsmæssigt redskab til at fastholde institutionernes fokus på kvalitet og resultater.

### *Styringens informationsgrundlag*

- Der har ikke hidtil ud fra en overordnet vurdering af det samlede styrings- og informationsbehov været foretaget en konsekvent koordinering mellem styringsredskaberne. Der eksisterer således ikke i dag et samlet system som grundlag for den centrale overvågning af kvalitet og resultater, men en række enkeltstående rapporteringskrav til institutionerne.

Ud fra en samlet betragtning vurderes informationsgrundlaget på flere punkter at være utilstrækkeligt. Der er på én gang behov for at forenkle rapporteringskravene og for at nyskabe et mere tilstrækkeligt og relevant vidensgrundlag.

## **Kapitel 6. Eksterne delundersøgelser**

På en række områder har udvalget vurderet, at det foreliggende kildemateriale ikke har været tilstrækkeligt, og udvalget har derfor inddraget eksterne eksperter og konsulenter i forbindelse med gennemførelsen af delanalyser vedrørende udvalgte problemstillinger:

Resultaterne, som alle kan findes på denne webadresse:

<http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>,  
er indgået som grundlag for udvalgets drøftelser, konklusioner og anbefalinger.

### *Juridisk vurdering af institutionernes selveje (Kammeradvokaten)*

Kammeradvokatens ”Notat om det overordnede regelgrundlag for de statsligt selvejende institutioner samt bestyrelsens opgaver og ansvar” beskriver forskellige juridiske aspekter ved organiseringen af de amtskommunale institutioner som statsligt selvejende.

### *Undersøgelse af bestyrelsernes udviklingspotentiale (konsulentfirmaet Pluss i samarbejde med professor Steen Thomsen, Copenhagen Business School)*

Undersøgelsens formål er dels at kortlægge de konkrete erfaringer med bestyrelsesarbejdet på de selvejende institutioner, herunder at beskrive praksis for sammensætning af bestyrelserne og bestyrelsernes kompetenceprofiler, dels at sætte fokus på udviklingspotentialet ved at opstille anbefalinger til godt bestyrelsesarbejde på uddannelsesinstitutionerne.

Undersøgelsens overordnede konklusion er, at der generelt udføres et godt og solidt bestyrelsesarbejde på institutionerne, men at der bl.a. i takt med udviklingen i retning mod større og mere komplekse institutioner er behov for at sikre, at bestyrelserne dækker alle relevante kompetencer, som er nødvendige for at kunne matche fremtidens krav.

### *Undersøgelse af censorinstitutionen (Danmarks Evalueringsinstitut)*

Formålet med undersøgelsen af censorinstitutionen er at vurdere, dels om censorerne fungerer efter intentionerne i regelgrundlaget, herunder om censorerne i praksis fungerer som en uafhængig instans, dels hvordan censorernes rapporteringer til Undervisningsministeriet vil

kunne styrkes med henblik på mere systematisk anvendelse af informationerne i tilsynet med uddannelsernes kvalitet.

Undersøgelsen har bl.a. baggrund i den kritik af taxametersystemet, som har været rejst i den offentlige debat, og hvor argumentet bl.a. har været, at systemet rummede negative kvalitetsincitamenters til at sænke det faglige niveau i eksamenssituationen for at lade flere ressourceløsende studerende bestå. Den kritik rummer samtidig en indirekte kritik af censorinstitutionen og stiller spørgsmålstegn ved censorinstitutionens funktion som et blandt flere redskaber til kvalitetssikring af uddannelserne.

Undersøgelsens hovedkonklusion er, at censorinstitutionerne generelt medvirker til at sikre det faglige niveau, og at det er faglig integritet og ansvarlighed – og ikke økonomiske incitamenters – der er afgørende for karakterfastsættelsen.

#### *Responsum om mulige sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet (Danmarks Evalueringsinstitut)*

Rapporten er udarbejdet med baggrund i den offentlige debat om sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet. Formålet er dels at klarlægge de forskellige problemstillinger, som har været bragt op i debatten, dels at belyse såvel positive som negative kvalitetsincitamenters i taxametersystemet i et kritisk perspektiv på grundlag af foreliggende kildemateriale, herunder tidligere analyser af taxametersystemet.

Af rapporten fremgår, at en lang række styringsredskaber og enkeltfaktorer på forskellige niveauer i uddannelsessystemet – herunder taxametersystemet – har betydning for uddannelseskvaliteten, hvorfor der er risiko for, at der i den offentlige debat om uddannelsernes kvalitet er for partielt fokus på taxametersystemet og dets kvalitetsmæssige virkninger. Taxametersystemet skal derfor vurderes i sammenhæng med en række andre styringsredskaber, som tilsammen skal sikre, at kvaliteten af uddannelserne kan fastholdes og udvikles.

På den baggrund er den overordnede konklusion i rapporten, at det er vanskeligt at påvise en entydig sammenhæng mellem enkelte faktorer i styringen og uddannelsernes kvalitet, og der findes i rapporten ikke belæg for, at taxametersystemet ud fra en isoleret betragtning skulle skabe incitamenters til at sænke det faglige niveau.

Det fremgår i den forbindelse, at incitamentsstrukturerne i taxametersystemet ikke er entydigt negative eller positive, og der kan derfor også argumenteres for, at taxametersystemets fokus på output bl.a. skaber incitamenters til at sikre høj gennemførelse og reduceret frafald og dermed også skaber incitamenters til kvalitetsforbedringer af uddannelserne.

Rapporten fremhæver, at der er overordnet tilfredshed med taxametersystemet som styringsredskab blandt de interviewede institutionsledere. Dette skyldes især, at taxametersystemet i sammenhæng med selvejemodellen har givet institutionerne et større ledelsesrum til at prioritere og disponere over ressourcerne i forhold til de lokale ønsker og behov. Utilfredsheden, som den bl.a. har været udtrykt i den offentlige debat, går således ikke på taxametersystemet som princip og styringsredskab, men har baggrund i den politiske takstfastsættelse og utilfredshed med de faktiske bevillingsniveauer.

#### *Undersøgelse af institutionernes indtægtsdækkede virksomhed (IV) (konsulentfirmaet KPMG)*

Undersøgelsen havde bl.a. til formål at kortlægge omfanget og karakteren af institutionernes IV-aktiviteter og adfærd med henblik på at afdække, om IV-virksomheden indebærer en risiko



for, at institutionernes ordinære virksomhed fortrænges f.eks. ved, at institutionens ressourcer systematisk prioriteres til fordel for konkurrenceudsatte og markedsorienterede aktiviteter.

Undersøgelsen konkluderer, at der ikke kan konstateres problemer vedrørende fortrængning, men at der snarere er positive synergieffekter mellem IV-aktiviteterne og den ordinære virksomhed. Undersøgelsen viser, at IV-omsætningen på flertallet af institutionerne udgør en marginal del af den samlede omsætning.

Undersøgelsen konkluderer endvidere, at der er behov for mere klare retningslinjer både i forhold til regler vedrørende kalkulation og regnskabspraksis og i forhold til definitionerne af, hvilke aktiviteter der kan betragtes som naturlige udløbere af institutionernes almindelige virksomhed.

### **Kapitel 7. Uddannelsessektorens erfaringer og synspunkter**

Udvalget har modtaget skriftlige bidrag udarbejdet af de enkelte referencegrupper eller af de enkelte parter, som er repræsenteret i referencegrupperne.

Generelt giver uddannelsessektorerne udtryk for en høj grad af tilslutning til den grundlæggende indretning af Undervisningsministeriets styringssystem med decentraliseret beslutningskompetence til de enkelte institutioners bestyrelser og central styring via mål og rammer, taxameterfinansiering samt tilsyn.

Holdningen i uddannelsessektorerne er overvejende, at man ønsker den nuværende styringsmodel fastholdt, men at der er behov for justeringer og videreudvikling på visse punkter. Der peges især på behov for at sikre taxametersystemets enkelhed og undgå unødigt bureaukrati i form af omfattende og mangelfuldt koordinerede rapporteringskrav. Endvidere er det et ønske, at der satses på videreudvikling af relevant information om kvalitet i form af kvalitetsindikatorer som grundlag for tilsynet.

Der er en høj grad af enighed mellem uddannelsessektorenes forskellige parter om, hvori styringssystemets styrker og svagheder består. Opfattelsen af taxameterfinansieringen udgør dog en undtagelse, idet der hersker forskellige opfattelser hos lederorganisationer og lærerorganisationer af, hvorvidt taxameterfinansieringen rummer overvejende positive eller negative kvalitetsincitamenter.

## ***Del II. Samlet vurdering af styringssystemet i forhold til uddannelsespolitiske målsætninger samt konklusion***

### **Kapitel 8. Vurdering af styringssystemet i forhold til uddannelsespolitiske og generelle målsætninger**

I de foregående kapitler har fokus været på styringssystemets *enkeltelementer og delproblemstillinger*.

Den samlede vurdering af styringssystemet og dets redskaber må imidlertid ske ud fra en helhedsbetragtning og i forhold til de målsætninger, det er styringens sigte at opfylde. Det kendetegner styringssystemet, at der indgår flere styringsredskaber i forhold til hver enkelt målsætning.

I kapitel 8 vurderes den *samlede styring* i forhold til en række *grundlæggende og principielle krav* til styringssystemer og i forhold til de *uddannelsespolitiske målsætninger*:

1. Høj uddannelseskvalitet og høj gennemførelse.
2. Særlige politisk prioriterede målsætninger.
3. Effektiv institutionsdrift og finansiering.
4. Geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet.

De spørgsmål, som søges besvaret i vurderingerne, er, om det nuværende styringssystem råder over tilstrækkelige og hensigtsmæssige styringsredskaber til at realisere de enkelte målsætninger, om styringsredskaberne bruges hensigtsmæssigt i praksis, og om styringsredskaberne spiller hensigtsmæssigt sammen.

Blandt udvalgets hovedkonklusioner skal fremhæves følgende:

#### *Ad 1. Høj uddannelseskvalitet og høj gennemførelse*

Det er udvalgets vurdering, at kvalitetsstyringen i princippet råder over relevante og dækkende styringsredskaber.

Koordineringen mellem de enkelte redskaber med tilhørende rapporteringskrav har imidlertid været mangelfuld, og der eksisterer derfor ikke i dag et samlet system som grundlag for den centrale overvågning af kvalitet og resultater. Det er udvalgets vurdering, at styringens informationsgrundlag er utilstrækkeligt, og at der er behov for at nyskabe sammenhængende, tilstrækkelige og relevante informationer om kvalitet og resultater.

Dette gælder især tilsynet, som også omtalt i kapitel 5. Givet institutionernes handlingsrum for selvstændige dispositioner er det centralt at sikre, at tilsynets overvågning er systematisk og baseret på relevante indikatorer og procedurer for behandling af problemsager. Dette kan sikre, at eventuelle problemsager opdages tidligt og håndteres effektivt. Der er samtidig behov for mere effektive redskaber til brug i opfølgningen. Bl.a. bør Undervisningsministeriet iværksætte indsatsaftaler med institutioner, som yder utilstrækkelige resultater og kvalitet.

Der er ligeledes behov for at udvikle relevant information om kvalitet som ledelsesinformation for bestyrelserne, og det vurderes hensigtsmæssigt at udvikle målrettet information om kvalitet til eleverne/de studerende i form af brugerdeklarationer, som både kan kvalificere elevernes/de studerendes forventninger og tydeliggøre institutionernes forventninger til eleverne/de studerende.

Et forbedret informationsgrundlag er en forudsætning for, at uddannelsessystemets aktører bliver i stand til at handle rationelt og på et fælles anerkendt grundlag af viden, hvilket igen er en forudsætning for, at decentraliseringen fungerer hensigtsmæssigt.

#### *Ad 2. Særlige politisk prioriterede målsætninger*

Udvalget vurderer, at der er behov for at udvikle mere formaliserede og ansvarliggørende rammer for dialog mellem Undervisningsministeriet og institutionssiden. Institutionssiden bør endvidere inddrages mere systematisk og forpligtende i gennemførelse af udviklingsopgaver. Dette skal sikre klare udmeldinger om politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder, og at der drages optimal nytte af den viden, uddannelsessektoren besidder lokalt.

I takt med, at fokus på kvalitet og resultater er øget i de seneste år, er der udviklet en række nye enkeltstående styringsredskaber, som løbende er blevet føjet til det hidtidige styringssystem.

Der kan i dag konstateres et stort antal enkeltstående, men mangelfuldt koordinerede, styringsredskaber med selvstændige rapporteringskrav. Det vanskeliggør optimal målstyring, som snarere forudsætter få og klare mål. Den styringsmæssige udfordring i dag er derfor især at videreudvikle styringen i retning af en mere afbalanceret og gennemsigtig styring, som dels respekterer institutionernes dispositionsfrihed inden for deres formål, dels imødekommer behov for politisk prioritering.

Den løbende udvidelse af styringssystemet med nye redskaber og tilhørende rapporteringskrav har været nødvendiggjort af, at informationsgrundlaget om institutionernes ressourceanvendelse og sammenhængen mellem ressourcemæssige prioriteringer og kvalitet er utilstrækkelig. Udvalget stiller derfor forslag om, at der indføres et særligt ressourceregnskab med henblik på at skabe øget gennemsigtighed i institutionernes interne prioriteringer og dispositioner.

Behovet for supplerende styringsredskaber i form af f.eks. øremærkede tilskud forventes at blive reduceret ved klarere udmeldinger om politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder, større gennemsigtighed i institutionernes kvalitet via ressourceregnskaber og et mere effektivt centralt tilsyn, hvor der iværksættes indsatsaftaler med de institutioner, som yder utilstrækkelige resultater og kvalitet. Indsatsaftalerne vil på den måde få karakter af udviklingskontrakter målrettet institutionernes særlige problemområder, og styringen vil på den måde i højere grad få formaliseret aftalekarakter.

### *Ad 3. Effektiv institutionsdrift og finansiering*

Udvalget er enig i Idé- og Perspektivgruppens konklusion om, at taxametersystemet fortsat bør være den bærende bevillingsmodel i finansieringen af uddannelsesinstitutionerne, idet taxametersystemet i samspil med selvejeformen bl.a. sikrer effektiv institutionsdrift og optimal ressourceanvendelse i forhold til lokale behov og muligheder.

Som omtalt ovenfor, tegner de eksisterende informationskilder et fragmenteret billede af institutionernes ressourceanvendelse, som kun i begrænset omfang muliggør central og decentral resultatovervågning og –opfølgning. Indførelse af ressourceregnskaber forventes at kunne styrke informationsgrundlaget og bl.a. muliggøre sammenligninger af ressourceforbruget og spredning af best practice på tværs af institutionerne som grundlag for, at der kan foretages yderligere effektiviseringer af institutionsdriften og fremme af kvaliteten. En forenkling af rapporteringskrav og –former vil endvidere i sig selv reducere bureaukratiet og skabe rum for effektiviseringer

For at fremme muligheden for effektiv opgaveløsning og styrke det faglige miljø på det administrative område er der i lovgivningen skabt mulighed for at etablere administrative fællesskaber, f.eks. inden for områder som lønadministration, it og indkøb. Endvidere er der åbnet for, at institutionerne vil kunne løse administrative opgaver for hinanden som indtægtsdækket virksomhed. Disse muligheder vil også kunne bidrage til effektiviseringer, ligesom de vil kunne lette de nuværende amtslige institutioners overgang til selveje.

#### *Ad 4. Geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet*

Grundtilskud er et af de væsentlige styringsredskaber til styring af institutionsstrukturen.

Grundtilskud i sin nuværende udformning giver bl.a. mulighed for i kombination med direkte aktivitetsafhængige taxametertilskud at skabe et økonomisk grundlag for mindre institutioner i lokalområder eller opretholdelse af lokale udbud i forbindelse med fusioner.

Det er udvalgets vurdering, at taxametersystemet i kombination med grundtilskud har vist sig at udgøre et fleksibelt og finmasket bevillingssystem, som med få og enkle tilpasninger kan imødekomme meget varierede krav, herunder også de krav, som overførslen af de nye institutionsområder stiller, dvs. sikring af små institutioners overlevelse og sikring af et bredt og varieret udbud lokalt og regionalt.

Udfordringen er, at målsætningerne om henholdsvis geografisk spredning af uddannelserne og forankring af uddannelserne i effektive og tilstrækkeligt brede, fagligt bæredygtige miljøer kan være indbyrdes modstridende. Der må i disse tilfælde foretages en konkret politisk afvejning af de to målsætninger med de deraf mulige afledte konsekvenser for uddannelsernes geografiske tilgængelighed, kvalitet og omkostninger.

#### **Kapitel 9. Generel konklusion om styringssystemet**

I kapitel 9 sammenfattes konklusionerne. Der er i hovedsagen tale om en sammenfatning på grundlag af delkonklusioner fra kapitel 8, hvor den samlede styring er vurderet i forhold til de uddannelsespolitiske målsætninger, som styringssystemet skal opfylde. Der henvises også til delkonklusionerne i kapitel 5, hvor de enkelte styringsredskaber er vurderet.

#### **Kapitel 10. Konklusion særligt vedrørende de nye selvejende institutionsområder**

I kapitel 10 sammenfattes konklusionerne særligt vedrørende de nye selvejende institutionsområder.

### ***Del III. Forslag***

#### **Kapitel 11. Forslag til ændringer og justeringer af styringssystemet**

I kapitel 11 uddybes udvalgets forslag til forbedringer af styringssystemet.

Der er valgt en rapporteringsform, hvor referencegruppernes kommentarer til forslagene ikke er indarbejdede i selve rapporten, men er vedlagt som supplement til udvalgets forslag i et bilag (bilag 0) med resumé af høringssvarene. De enkelte høringssvar kan læses på webadressen <http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>

Forslagskatalogets sigte er at danne grundlag for politisk drøftelse af behov for modernisering af styringssystemet generelt og for den endelige fastlæggelse af rammerne for selvejet på de i dag amstlige institutionsområder. Udvalgets forslag, der som sådan er uprioriterede, omfatter:

#### *Forslag til bedre sikring af kvalitet og resultater*

1. Bestyrelsesarbejde generelt.
2. Bestyrelsessammensætning.
3. Kvalitetssikring: Kvalitetssystemer, auditering og akkreditering.
4. Ressourceregnskab.
5. Brugerdeklarationer.
6. Tilsyn.
7. Nye sanktioner.

8. Tidssvarende roller og formaliseret dialog og samarbejde.

*Forslag til sikring af geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet*

9. Grundtilskudsreform.

*Forslag vedrørende finansiering*

10. Taxametersystemet.

*Forslag vedrørende selvejemodel*

11. Harmonisering af selvejelovgivning.

### 3. Præsentation af uddannelses- og institutionsområderne

Kapitlet indeholder en overordnet beskrivelse af analysens uddannelser og institutioner, dvs. nuværende og kommende selvejende institutioner under Undervisningsministeriet, hvis primære opgave er at udbyde undervisning, som fører til nationalt anerkendt kompetence.

Institutionerne er i dag undergivet meget forskellige vilkår i henholdsvis den amtskommunale styring og den statslige styring via selvejende institutioner. Uddannelsesregler og tilsyn er derimod for alle institutionernes uddannelser og undervisning placeret samlet under Undervisningsministeriet. I afsnit 4.6 gøres nærmere rede for de ændringer, overgangen til selveje vil betyde for de amtslige institutioner, og for den proces og de initiativer, der er igangsat i forbindelse med implementeringen.

I nærværende kapitel gives først en overordnet beskrivelse af institutionerne med hensyn til antal, opgaveprofil mv. Dernæst gives en kort beskrivelse af de enkelte uddannelsesområder, institutionerne varetager. Endelig uddybes institutionernes generelle rammebetingelser, herunder styring af optag og kapacitet, styring af institutionsstrukturer samt selvejemodellen.

#### 3.1 Institutionernes karakteristika

Analysens institutioner er meget forskelligartede, bl.a. med hensyn til de enkelte uddannelsesområders karakteristika og målgrupper, opgaveprofil i øvrigt, størrelse og institutionernes interne organisering med et eller flere udbudssteder.

I tabel 3.1 nedenfor vises en oversigt over de forskellige institutionstyper, nuværende ejerforhold, antal, gennemsnitlige størrelse og uddannelsesudbud. Det fremgår, at der er væsentlige forskelle mellem institutionstyperne.

De nye statslige institutionsområder fra 2007 består overvejende af institutioner med et udbud af kun én eller få uddannelser. Samtidig er de ofte relativt små og vil i forbindelse med overgangen til taxameterfinansiering og aktivitetsstyrede bevillinger derfor erfaringsmæssigt være særligt sårbare over for udsving i tilgang og aktivitet.

Inden for de selvejende institutionsområder er i de seneste år gennemført institutionsstrukturreformer, som gennem sammenlægninger af mindre, enkeltstående institutioner har skabt et institutionsbillede bestående af store institutionsenheder med brede uddannelsesmiljøer og flere lokale udbudssteder. I samme forbindelse er de tidligere statsinstitutioner nu overgået til selveje<sup>1</sup>.

Det gælder både institutionerne for videregående uddannelse og for erhvervsrettet uddannelse, at institutionerne nu i vidt omfang indgår i centre for videregående uddannelser eller store

---

1 En undtagelse herfra er f.eks. Danmarks Journalisthøjskole, der fortsat eksisterer som statsinstitution med hjemmel i selvstændig lov.

erhvervsskoler med et bredt fagligt uddannelsesudbud og herunder også med et vertikalt sammenhængende udbud af grund-, efter- og videreuddannelse. Institutionsstrukture reformerne uddybes i afsnit 3.4.

**Tabel 3.1. Uddannelsesinstitutionernes antal, ejerforhold, størrelse og udbud.**

Institution	Antal institutioner	Ejerforhold	Elever/stud. pr. inst. <sup>2</sup> (gennemsnit)	Uddannelsesudbud
<b>Institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU)</b> Handelsskoler Tekniske skoler AMU-centre Kombinationsskoler Landbrugsskoler Øvrige	<b>105<sup>3</sup></b> 41 32 6 8 15 5	Selveje	EUD: 597 Htx: 91 Hhx: 291	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 122 erhvervsuddannelser (EUD) inden for tekniske og merkantile branche- eller erhvervsområder.</li> <li>• Uddannelserne til højere handelseksamen og højere teknisk eksamen (hhx og htx)</li> <li>• Korte videregående uddannelser (KVU)</li> <li>• Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU)</li> <li>• Åben uddannelse</li> <li>• Indtægtsdækket virksomhed</li> </ul>
<b>Social- og sundhedsskoler</b>	<b>23</b>	Amtskommunal	546	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uddannelserne til social- og sundhedshjælper og –assistent, herunder udbudt som åben uddannelse</li> <li>• PGU</li> <li>• AMU</li> </ul>
<b>Almene gymnasieskoler og hf-kurser</b>	<b>134</b>	Amtskommunal, 1 statsinstitution	454	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uddannelse til studentereksamen (stx)</li> <li>• Højere forberedelseseksamen (hf)</li> </ul>
<b>Centre for videregående uddannelser (CVU)</b>	<b>22</b>	Selveje	Ordinær aktivitet: 1.681 Åben udd.: 285	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ca. 20 mellemlange videregående uddannelser (professionsbacheloruddannelser) inden for bl.a. pædagogiske, sundhedsfaglige, tekniske og merkantile fagområder</li> <li>• Åben uddannelse</li> <li>• Indtægtsdækket virksomhed</li> </ul>
<b>Øvrige udbydere af MVU</b>	<b>34<sup>4</sup></b>	Selveje, 1 statsinstitution	Ordinær aktivitet: 384 Åben udd.: 67	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Åben uddannelse</li> <li>• Indtægtsdækket virksomhed</li> </ul>
<b>Sygepleje- og radiografskoler</b>	<b>23</b>	Amtskommunal	414	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sygeplejerskeuddannelsen</li> <li>• Radiograf</li> </ul>
<b>Voksenuddannelsescentre (VUC)</b>	<b>29</b>	Amtskommunal	1.006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almen voksenuddannelse (AVU)</li> <li>• Højere forberedelseseksamen (hf)</li> <li>• Enkeltfagsundervisning, hf, stx</li> <li>• Indtægtsdækket virksomhed</li> </ul>

<sup>2</sup> Ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse, centre for videregående uddannelse, enkeltstående MVU-institutioner og voksenuddannelsescentre (VUC) er der oplyst gennemsnitligt antal årselever/STÅ ekskl. aktiverede fra 2004. Ved VUC er dog anvendt aktivitetstal fra 2001/2002. Ved de øvrige er angivet gennemsnitlig bestand i 2002/2003.

<sup>3</sup> Der er medtaget institutioner, som indberettede aktivitet i 2004.

<sup>4</sup> Udover MVU-institutioner udbydes MVU-aktiviteter også på universiteterne.

En del af institutionerne for videregående uddannelse og for erhvervsrettet uddannelse har ikke indgået i fusioner, og der består fortsat en række institutioner med et udbud af få uddannelser, hvoraf en del også er relativt små, bl.a. handelsskoler, landbrugsskoler, lærer- og pædagogseminarier, sociale højskoler og efter- og videreuddannelsesinstitutioner. Der er således stadig en vis spredning i institutionernes størrelse, uddannelsesprofil og faglige bredde inden for sektorerne (der henvises også til afsnit 3.4). I tabellen 3.2 nedenfor vises institutionernes størrelsesfordeling efter omsætning.

**Tabel 3.2 Antal institutioner fordelt efter omsætning**

Omsætning	Institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU)	Enkeltstående MVU og betingede CVU	Ubetingede CVU
Mere end 200 mio. kr.	17		2
100-200 mio. kr.	23	3	7
80-100 mio. kr.	11	4	2
60-80 mio. kr.	11	6	4
40-60 mio. kr.	6	10	
20-40 mio. kr.	15	20	
Mindre end 20 mio. kr.	13	12	

Kilde: Regnskabsportalen. Der kan være afvigelse i forhold til det samlede antal institutioner i tabel 3.1, hvilket dels skyldes, at ikke alle udbydere aflægger regnskab til Undervisningsministeriet, dels at ubetingede CVU er medtaget både som selvstændige institutioner og i form af partnerinstitutionerne i denne oversigt i modsætning tabel 3.2.

I tabel 3.3 nedenfor vises de amstlige institutioner fordelt efter størrelse (antal elever/studerende).

**Tabel 3.3 Antal institutioner fordelt efter ordinære studerende\***

	0-200	200-400	400-700	700-1000	1000-
Almene gymnasier	1	36	74	14	1
Social- og sundhedsskoler	2	7	12	5	1
Sygeplejerskoler	3	9	6	2	1

Kilde: Institutionsregistret. Der kan være afvigelse i forhold til det samlede antal institutioner i tabel 3.1, hvilket dels skyldes ændringer i institutionsstrukturen, dels at afdelinger er medtaget i varierende omfang.

\*Ved ordinære studerende forstås studerende omfattet af Danmarks Statistiks Integreerede Elevregister (INTE), som omfatter studerende ved heltidsuddannelser.

VUC er ikke medtaget i oversigten, da der ikke foreligger tilsvarende informationer på enkelt-institutionsniveau, men alene på amtsniveau.

### 3.2 Beskrivelse af uddannelserne

Uddannelserne omfatter kompetencegivende ungdomsuddannelser, videregående uddannelser samt voksen- og efteruddannelse på Undervisningsministeriets område. De enkelte uddannelsesområder beskrives kort i det følgende.



### 3.2.1 Ungdomsuddannelserne

- *De gymnasiale uddannelser: stx, bhx og htx samt hf*  
De almengymnasiale uddannelser (stx) og de erhvervsgymnasiale uddannelser, højere handelseksamen (hhx) og højere teknisk eksamen (htx), er 3-årige, hovedsageligt teoretiske uddannelser, som giver generel studiekompetence og kvalificerer til de videregående uddannelser.

Med gymnasireformen, som trådte i kraft i august 2005, får uddannelserne samme hovedstruktur, som består af et grundforløb på ½ år og et studieretningsforløb på 2½ år. Uddannelserne har hver deres profil inden for henholdsvis det almene, det merkantile og det tekniske område.

I den nye ordning for alle de 3-årige uddannelser er der som hidtil et stort antal obligatoriske fag, hvorimod antallet af enkeltstående valg af valgfag er reduceret væsentligt.

Fagene dansk, engelsk og matematik indgår som obligatoriske fag i alle tre uddannelser, mens resten af fagrækken er forskellige fra uddannelse til uddannelse i overensstemmelse med uddannelsens profil. Studieretningerne er af samme grund forskellige for de forskellige uddannelser, mens de individuelle valgfag i alt væsentligt kan vælges frit på tværs af uddannelserne.

Hf findes fortsat i to versioner: den 2-årige hf-uddannelse og enkeltfags-hf. Med gymnasireformen er timetallet i det 2-årige hf blevet udvidet med ca. 15 pct. Herunder er faget dansk blevet løftet til et niveau, der er sammenligneligt med faget i de 3-årige uddannelser. Reformen indebærer, at der strukturelt er indført fagpakker på henholdsvis det naturvidenskabelige område og et område bestående af kultur og samfundsfag.

- *Erhvervsuddannelserne (EUD)* er erhvervskompetencegivende uddannelser inden for merkantile og tekniske fagområder. Uddannelserne, som p.t. omfatter 122 forskellige uddannelser med i alt ca. 250 specialer, er grupperet i syv indgange. De 119 uddannelser er vekseluddannelser, hvor uddannelsen foregår skiftevis som skoleophold og praktikophold i en virksomhed. De øvrige tre uddannelser er skolebaserede. Herudover er der mulighed for at tilrettelægge individuelle erhvervsuddannelser.

Erhvervsuddannelserne har løbende optag og indledes af et grundforløb af varierende længde. Inden for de tekniske erhvervsuddannelser varer grundforløbet således typisk 20 uger, mens varigheden inden for de merkantile erhvervsuddannelser er 38 eller 76 uger. Eleven fortsætter herefter i et hovedforløb på normalt 2-3½ år. I alt bruges 30-50% af tiden på skole og 50-70% i virksomheden. Elever, som ikke kan få praktikplads i en virksomhed, kan for visse uddannelser og under visse betingelser optages i skolepraktik.

- *De grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (SOSU)* er erhvervskompetencegivende uddannelser og omfatter den pædagogiske grunduddannelse samt uddannelserne til social- og sundhedshjælper samt social- og sundhedsassistent. Uddannelserne er vekseluddannelser, som består af vekslende skoleophold og praktikophold.

Den pædagogiske grunduddannelser varer 1 år og 7½ måned, mens uddannelsen til social- og sundhedshjælper varer 1 år og 2 måneder. Uddannelsen til social- og sundhedsassistent

er en overbygningsuddannelse til social- og sundhedshjælper og varer yderligere 1 år og 8 måneder.

Elever, som ønsker at begynde i en social- og sundhedsuddannelse efter 9. klasse, eller som har behov for at forberede sig til det videre uddannelsesforløb, skal gennemføre et grundforløb, der normalt varer 20 uger. Grundforløbet kan forlænges op til 40 uger. Mellem ca. halvdelen og 2/3 af uddannelsen foregår på skole.

- *Uddannelsen til faglært landmand* er en erhvervskompetencegivende uddannelse med en varighed på 3 år og 6 måneder. Uddannelsen er en vekseluddannelse med skoleophold og praktikophold i en virksomhed. Ca. 1/3 af uddannelsen foregår på skolen.

### 3.2.2 De videregående uddannelser

- De  *korte videregående uddannelser (KVU)*, som også benævnes erhvervsakademiuddannelser, varer normalt 2 år og forudsætter en forudgående gymnasial uddannelse eller erhvervsuddannelse. Der findes i alt 15 uddannelser inden for det tekniske og merkantile/samfundsfaglige område. Uddannelserne er praksisorienterede professionsuddannelser, som giver ret til at bruge betegnelsen akademiuddannet (AK) efter uddannelses titlen. Uddannelserne giver endvidere adgang til relevante diplomuddannelser.
- *Mellemlange videregående uddannelser (MVU)* er erhvervsrettede og professionsbaserede med et væsentligt element af praktik. Uddannelserne retter sig dels mod den offentlige sektor (pædagogiske og sundhedsfaglige uddannelser), dels mod erhvervslivet (diplomingeniør, erhvervssprog og erhvervsøkonomi). Varigheden af uddannelserne er typisk på 3-4 år, og adgangskravet er en gymnasial uddannelse. Uddannelserne giver dimittenderne ret til at anvende titlen professionsbachelor efter afsluttet uddannelse.

### 3.2.3 Voksen- og efteruddannelser

- *Forberedende voksenundervisning (FVU)*  
Formålet med FVU er at give voksne mulighed for at forbedre og supplere deres grundlæggende færdigheder i læsning, stavning og skriftlig fremstilling samt talforståelse, regning og basale matematiske begreber. FVU omfatter prøveforberedende enkeltfagsundervisning i ovennævnte to fag. Hvert trin kan afsluttes med en centralt stillet prøve. Det er frivilligt for deltageren at deltage i prøven. Prøven er ikke kompetencegivende. Alle voksne, som er fyldt 18 år, og som har forudsætninger for at følge undervisningen med udbytte, har ret til FVU.
- *Undervisning af ordblinde* tilbydes af amtskommunerne efter lov om specialundervisning for voksne efter et individuelt skøn af den enkelte deltagers behov og forudsætninger. Undervisningen sker som eneundervisning eller på små hold på de amtslige uddannelsesinstitutioner (voksenspecialundervisningscentre eller kommunikationscentre). Undervisningen er gratis for deltagerne.
- *Almen voksenuddannelse (AVU)*  
Formålet med almen voksenuddannelse (AVU) er at give voksne mulighed for at forbedre

eller supplere deres almene kundskaber og færdigheder samt at styrke voksnes forudsætninger for aktiv medvirken i et demokratisk samfund og for at forstå og påvirke egen livssituation. AVU er rettet mod voksne med et individuelt behov for at forbedre eller supplere såvel deres almene som faglige kompetencer på niveau med folkeskolens afsluttende prøver. Undervisningen i det enkelte fag fører frem til en prøve, og uddannelse i faget giver samme ret til fortsat uddannelse som folkeskolens afsluttende prøver.

- *Grunduddannelse for voksne (GVU)*. Ufaglærte voksne kan opnå formel kompetence på erhvervsuddannelsesniveau i et fleksibelt forløb, hvor formelle og ikke-formelle teoretiske og praktiske kompetencer kan anerkendes som en del af en erhvervsuddannelse. Uddannelsen kan gennemføres uden en uddannelsesaftale med en virksomhed, da det forudsættes, at deltageren har de praktiske kompetencer fra tidligere erhvervs erfaring.
- *Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU)* fungerer dels som grundlæggende erhvervsrettet uddannelse på områder, hvor der ikke findes en erhvervsuddannelse, dels som efteruddannelse i forhold til en allerede erhvervet erhvervsuddannelse eller lignende. Målgruppen for udvikling af arbejdsmarkedsuddannelser er personer med eller uden en erhvervsuddannelse. Der eksisterer knap 2.800 arbejdsmarkedsuddannelser og knap 300 enkeltfag samlet i såkaldte fælles kompetencebeskrivelser. Det typiske uddannelsesforløb varer mellem ½ dag og to uger. Der opkræves deltagerbetaling på visse områder.
- *Erhvervsuddannelse for voksne (VEUD)*. Der er mulighed for, at voksne kan gennemføre en erhvervsuddannelse som et særligt tilrettelagt forløb, der tager afsæt i de relevante kompetencer, som den voksne har opnået gennem tidligere uddannelse og beskæftigelse. Dette indebærer normalt, at uddannelsestiden afkortes med 1-2 år i forhold til den tilsvarende ordinære erhvervsuddannelse.
- *Åben uddannelse*  
Inden for rammerne om åben uddannelse findes et videreuddannelsessystem for voksne, der består af *videregående voksenuddannelse (VVU)*, *diplomuddannelse* og *masteruddannelse*.

Efter reglerne om åben uddannelse kan alle institutioner inden for det erhvervsrettede uddannelsesområde udbyde dele af de uddannelser, som institutionen er godkendt til at udbyde på heltid, samt en række såkaldt "fødte" åbne uddannelser, dvs. uddannelser, som ikke eksisterer som grunduddannelse (f.eks. akademimerkonom). Udbuddet skal tilrettelægges, så det tager hensyn til voksnes praktiske muligheder for at kombinere uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet. Åben uddannelse finansieres af tilskud og deltagerbetaling.

Formålet med *videregående voksenuddannelse (VVU)* er at kvalificere voksne gennem udvikling af faglige og personlige kompetencer til at kunne varetage funktioner på specialist- eller mellemliderniveau. En forudsætning for optagelse er to års relevant erhvervs erfaring, som sammen med den videregående voksenuddannelse skal bringe den studerende op på et niveau, som svarer til niveauet for en kort videregående uddannelse/erhvervsakademiuddannelse (KVU). Uddannelsesforløbet varer 1 år på fuld tid.

Formålet med *diplomuddannelserne* er gennem udvikling af faglige og personlige kompetencer at kvalificere voksne til at kunne varetage højt kvalificerede funktioner i virksomheder, institutioner mv. Kravet om erhvervs erfaring og uddannelsesforløbet skal bringe den

studerende op på et niveau, der svarer til niveauet for en mellemlang videregående uddannelse. Uddannelsesforløbet varer 1 år på fuld tid.

### 3.3 Styring af optag og kapacitet

#### *Den nuværende styring*

Inden for de *amtslige institutionsområder* er det amtskommunerne, som har ansvar for at sikre regional koordinering af kapacitet, oprettelse og nedlæggelse af institutioner og fordeling af optag. Amtsrådet er forpligtet til at sikre, at alle kvalificerede ansøgere kan optages på den ønskede uddannelse inden for rimelige geografiske afstande mv.

På *gymnasieområdet* fastsætter amtsrådet hver enkelt institutions kapacitet, dvs. det maksimale antal klasser, institutionen kan optage, og det mindste antal elever, institutionen er forpligtet til at optage efter ansøgning. Optagelse sker på den institution, eleven ønsker, såfremt der er plads, men der skal ske koordinering af optagelsen af elever, som på grund af pladsmangel ikke kan få deres 1. prioritet opfyldt. Hvis der er flere ansøgere med 1. prioritet til en uddannelse eller studieretning, end institutionen har kapacitet til at optage, afgør et af amtet nedsat fordelingsudvalg, hvilke ansøgere der af kapacitetsmæssige grunde skal henvises til en anden institution.

Amtet koordinerer endvidere institutionernes udbud af studieretninger og sikrer, at der ved mindst én af amtets gymnasieskoler sker udbud af mere specialiserede studieretninger. Alle offentlige institutioner skal udbyde mindst fire forskellige studieretninger. Amtet koordinerer endvidere udbuddet af valgfag. Inden for hvert amt skal der være et bredt udbud af valgfag, som dækker de tre hovedområder humaniora, naturvidenskab og samfundsvidenskab.

Undervisningsministeren har efter aftale med amterne fastlagt, at hver institution skal oprette to bestemte typer studieretninger og oprette valghold, hvis et bestemt antal elever har tilmeldt sig. Kommunalreformen lægger ikke op til at ændre på disse forhold. Institutionens oprettelse af valghold fastlægges på institutionsniveau af rektor inden for de amtsligt fastsatte rammer.

Baggrunden for den eksisterende kapacitetsfastsættelse og koordinering af optagelsen af elever er et ønske om dels at sikre en optimal kapacitetsudnyttelse, dels at sikre opretholdelse af eksisterende gymnasier i udkantsområder med lille søgning.

På *VUC* varetages den daglige ledelse af forstanderen, mens centerrådet bestående af repræsentanter fra amtsrådet, kommunalbestyrelser, LO, DA, lærere og kursister afgør en række administrative forhold af betydning for det enkelte VUC's virke. Centerrådet afgiver f.eks. indstilling om centrets udbud af AVU-tilbudsfag og fagudbuddet inden for hf-enkeltfag. Hvis VUC'et er opdelt i afdelinger, nedsættes lokalråd med begrænsede beføjelser.

Amtsrådet godkender overordnet det samlede udbud på VUC, og det enkelte VUC kan på grundlag heraf frit oprette hold og bestemme holdstørrelsen, når kursistgrundlaget er til stede. Dialogmøder med amtsrådet danner grundlaget for amtsrådets godkendelse af det samlede fagudbud i amtet og på det enkelte VUC.

For de grundlæggende *social- og sundhedsuddannelser* dimensionerer amtsrådet og kommunalbestyrelserne uddannelsespladserne i grundforløbet og praktikpladserne i uddannelserne i overensstemmelse med dels egne behov, dels det samlede behov for færdiguddannede i amtet. Hvis undervisningsministeren finder, at dimensioneringsforpligtelsen ikke er opfyldt, kan undervisningsministeren dimensionere et årligt minimumsantal praktikpladser på social- og sundhedshjælperuddannelsen og social- og sundhedsassistentuddannelsen. Amtsrådet er forpligtet til at stille den nødvendige skolekapacitet til rådighed for grundforløbet og uddannelserne.

På *sygeplejerskeområdet* er det de enkelte amtsråd, som fastsætter dimensioneringen i overensstemmelse med behovet for færdiguddannede i amtskommunen. Amtsrådet skal stille skolekapacitet til rådighed og skal i samarbejde med kommunalbestyrelserne stille de nødvendige kliniske undervisningssteder til rådighed.

Inden for de *selvejende institutionsområder* varetages opgaver vedrørende dimensionering som hovedprincip af den enkelte selvejende institution inden for nærmere centralt fastlagte rammer. Institutionerne har som hovedprincip frit optag inden for de uddannelser, de er godkendt til at udbyde, og eleverne/de studerende har frit valg af institution. I uddannelsesreglerne fastlægges regler for institutionernes optagelseskriterier, og på enkelte uddannelser dimensioneres optaget ud fra bl.a. beskæftigelsesmæssige hensyn.

Som eksempel på optagelsesreglerne på ungdomsuddannelsesområdet kan nævnes, at alle, som opfylder visse, nærmere fastsatte betingelser, har krav på at blive optaget på et grundforløb til en erhvervsuddannelse på en institution efter eget valg. Institutionen har tilsvarende, inden for de grundforløb institutionen udbyder, pligt til at optage alle ansøgere, som opfylder betingelserne, eller sørge for, at de optages på en anden institution eller andre institutioner med samme grundforløb. Institutionen kan i tilfælde af særlige kapacitetsproblemer optage eleven med virkning fra institutionens næste optagelsestermin.

#### *Regionsråd, samarbejdsfora og fordelingsudvalg*

Med kommunalreformen etableres der i hver region et råd, som i et samarbejde med ungdomsuddannelsesinstitutionerne i regionen bl.a. har til opgave at sikre sammenhæng i udbuddet af ungdomsuddannelser, både med hensyn til placering, kapacitet og bredde i udbuddet, således at der i hver region er et tilstrækkeligt og varieret udbud til alle unge. Samme forpligtelse har regionsrådet i forhold til voksenuddannelses tilbud på VUC.

Regionsrådenes koordinerende rolle på ungdomsuddannelses- og voksenuddannelsesområdet skal ses i sammenhæng med den rolle, der er givet til rådene om at udarbejde en samlet overordnet vision for regionens udvikling af områderne natur og miljø, erhverv, turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur samt udviklingen i regionens udkantsområder og landdistrikter. Denne rolle understøttes yderligere af regionernes mulighed for at yde tilskud til f.eks. uddannelsesinstitutioner til opfyldelse af udviklingsplanen.

Regionsrådet bliver dog ikke tillagt nogen egentlig kompetence i forhold til de selvejende institutioner. For stx og hf er kompetencen til at træffe beslutning om kapacitet og udbud på den enkelte institution således tillagt institutionernes bestyrelse. Forpligtelsen til at sikre den samlede gymnasiekapacitet påhviler undervisningsministeren, som efter indstilling fra et regionsråd og efter høring af de berørte institutioner, som udbyder stx og hf, kan beslutte midlertidigt at lægge loft over en institutions kapacitet.

Med kommunalreformen etableres der endvidere forpligtende samarbejder mellem de institutioner, som udbyder stx og hf. Disse samarbejdsfora nedsættes af institutionerne selv, dog således at regionsrådet skal godkende de enkelte forpligtende samarbejder, og rådet kan pålægge enkeltinstitutioner at indgå i et samarbejde.

Regionsrådet har i samarbejde med de forpligtende samarbejder mellem de institutioner, som udbyder stx og hf, til opgave at koordinere fordelingen af stx- og hf-elever på de enkelte institutioner. I denne sammenhæng nedsætter regionsrådet et fordelingsudvalg, som ud fra en række kriterier om elevernes ønsker om institution og studieretning og om geografisk nærhed, fordeler de elever, som ikke kan optages på institutioner med oversøgning.

Den nærmere form for udmøntning af samarbejdet mellem regionsrådet og de selvejende institutioner er ikke centralt reguleret og må ske under hensyn til den pågældende regions udviklingsplan og lokale behov og vilkår. Bl.a. må institutionerne og regionsrådet samarbejde om prognoser og behovsvurderinger med henblik på kapacitetsfastsættelser.

Til at løfte opgaven i forhold til statsligt selvejende gymnasier og hf-kurser har regionsrådet følgende særlige beføjelser:

- Godkendelse af de forpligtende samarbejder mellem gymnasier og hf-kurser efter indstilling fra institutionerne.
- Påbud til nærmere bestemte institutioner om at indgå i et forpligtende samarbejde med hinanden.
- Koordinering af fordelingen af elever og kursister i samarbejde med de forpligtende samarbejder.
- Nedsættelse af elev/kursistfordelingsudvalg.

De statsligt selvejende institutioner for stx og hf skal indgå i et forpligtende samarbejde, og forpligtelsen omfatter koordinering af institutionernes kapacitet, udbud af studieretninger, valgfag og elevfordeling samt i øvrigt samarbejde med regionsrådet m.fl.

### **3.4 Styring af institutionsstrukturer**

#### *Hensyn bag institutionsstrukturerne*

De politiske målsætninger for institutionsstrukturerne på de *selvejende institutionsområder* er at sikre brede uddannelsesmiljøer med valgmuligheder for unge og voksne i alle regioner, og at institutionerne skal kunne løfte et selvstændigt decentralt ansvar for uddannelsesudbud og -udvikling samt pædagogisk udvikling. Det overordnede mål er således at sikre høj uddannelseskvalitet og bred geografisk dækning i alle dele af landet.

Hvad angår *ungdomsuddannelserne* skal udbudsstyringen sikre, at disse uddannelser er tilgængelige for alle unge *lokalt*, så de unge kan påbegynde og så vidt muligt gennemføre uddannelsen uden at være tvunget til at flytte hjemmefra. I erhvervsuddannelsernes hovedforløb er en del af uddannelserne meget specialiserede og har et begrænset volumen, hvorfor de faglige kompetencer samles på få uddannelsessteder. Det forudsættes derfor, at de unge er mobile og gennemfører (dele af) uddannelsen på institutioner, hvor de faglige kompetencer er tilstede. Sådanne uddannelser kræver til gengæld et botilbud til de unge i form af skolehjem eller lignende i tilknytning til institutionen.

Inden for de *videregående uddannelser* forudsættes det i højere grad, at målgruppen er mobil. Uddannelsernes volumen er generelt mere begrænset end ungdomsuddannelsernes. Der lægges dog samtidig vægt på at opnå en *regional* dækning af udbuddet, dels af hensyn til mulighederne for at opretholde attraktive uddannelsesstilbud for unge i alle regioner, dels for at understøtte den regionale erhvervsudvikling.

Det har stor betydning for den erhvervsmæssige udvikling, at der er uddannelsesinstitutioner i yderkantsområderne. Det skal også medvirke til at understøtte den politiske målsætning om, at flest mulige unge gennemfører en uddannelse. Erfaringen med små institutioner i lokalområderne med udbud af få uddannelser har dog vist, at de lokale uddannelsesinstitutioner har haft svært ved at tiltrække unge, som hellere søger de store og flerfaglige uddannelsesmiljøer i storbyerne og ofte ikke vender tilbage til lokalområdet efter afsluttet uddannelse. På de små institutioner med et begrænset uddannelsesfelt og en lille lærergruppe, hvor enkelte fag typisk kun bliver dækket af en enkelt lærer<sup>5</sup>, er det endvidere ofte vanskeligt at udvikle alsidige faglige miljøer: Der kan ikke dannes lærerteam til at udvikle eksisterende og nye fag, institutionens mulighed for at inddrage ny viden og erfaringer fra andre fagområder er begrænset, og de studerendes valgmuligheder ligeledes begrænsede. Da videregående uddannelsesinstitutioner har et selvstændigt fagligt ansvar for udvikling af egne uddannelser, indebærer en institutionsstruktur med mange små og institutioner med få uddannelser en risiko for atomisering af den samlede udviklingsindsats.

Hvad angår selve *institutionsbegrebet* skal det bemærkes, at der i takt med den løbende udvikling af den decentrale styringsform og de selvejende institutioners rolle som lokal og regional erhvervspolitisk aktør, er sket en redefinerings af begrebet. Institutionerne har i stigende omfang fået nye opgaver og roller og er ikke længere konstitueret af en bygning, men af et *undervisningsmiljø*, som internt er organiseret med en række lokale afdelinger til hovedinstitutionen, og som sammen med andre uddannelsesinstitutioner indgår i én sammenhængende og fleksibel regional infrastruktur.

Inden for de *amtskommunale institutionsområder* findes ikke en tilsvarende politisk styring af institutionsstrukturen på nationalt plan. Det er de enkelte amtsråd, som har ansvar for at sikre tilstrækkelig kapacitet i amtet, og etablering, placering og evt. udbygning af institutioner er derfor en regionalpolitisk beslutning.

---

<sup>5</sup> Redegørelse om de videregående uddannelsers institutionelle struktur, Undervisningsministeriet, 1998.

### *Udviklingen i de enkelte sektors institutionsstrukturer*

Institutionsstrukturen for de selvejende *institutioner for erhvervsrettet uddannelse* har i de senere år været præget af etableringen af den enstrengede institutionsstruktur for erhvervsrettet grund-, efter- og videreuddannelse ved sammenlægninger af AMU-centre og tekniske skoler. Der er desuden gennemført et større antal sammenlægninger mellem handelsskoler, tekniske skoler og landbrugsskoler med henblik på at realisere de ovennævnte institutionspolitiske målsætninger. Det har i denne proces været et selvstændigt mål at sikre opretholdelsen af de lokale uddannelsessteder af hensyn til den geografiske tilgængelighed til uddannelse i nærmiljøet.

Siden vedtagelsen af loven om institutioner for erhvervsrettet uddannelse i 2002 er i alt 124 erhvervsskoler og AMU-centre blevet reduceret til 105 institutioner for erhvervsrettet uddannelse. Også forud for denne periode er der gennemført indbyrdes sammenlægninger af institutioner inden for institutionstyperne. Hovedreglen har været, at de lokale udbudssteder er blevet opretholdt, uanset at institutionerne har organiseret sig i større enheder.

Med udviklingen i institutionsstrukturen er institutionernes rolle som regionalt ansvarlige aktører i forhold til at sikre de uddannelsessøgendes og erhvervslivets behov for uddannelse og kompetenceudvikling blevet understreget. Herunder stilles der bl.a. krav om, at institutionerne indgår i et lokalt samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner.

På trods af harmoniseringen af institutionsstrukturen er der dog fortsat en rimelig stor spredning i institutionernes størrelse, uddannelsesprofil og faglige bredde. Der skelnes i den forbindelse mellem fire hovedfunktioner for institutionerne, hvor samme institution kan varetage flere funktioner:

- *Lokalskoler* udbyder primært erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser.
- *Regionalskoler* opfylder samme krav som lokalskoler, men udbyder desuden et bredere udbud af erhvervsuddannelser og efter- og videreuddannelse i relation til det regionale arbejdsmarkeds behov. Skolerne udbyder desuden korte videregående uddannelser.
- *Brancheskoler* er fagligt førende på hver deres felt og har en afgrænset udbudsprofil, som sigter mod at dække den pågældende branches behov landsdækkende eller regionalt.
- *Fagskoler* udbyder kun enkelte ungdomsuddannelser eller specialiserede dele heraf inden for det pågældende fagområde.

Institutioner for erhvervsrettet uddannelse kan desuden indgå i et organiseret og forpligtende samarbejde i *erhvervsakademier*, der primært omfatter institutioner godkendt til at udbyde korte videregående uddannelser, men som principielt også kan omfatte øvrige erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. Der er godkendt i alt 16 erhvervsakademier og et uddannelses-netværk for designteknologuddannelsen.

Formålet med erhvervsakademier er dels at sikre faglig bredde i og kvalitetsudvikling af de regionale uddannelsesmiljøer, dels at sikre et regionalt dækkende udbud af erhvervsrettede korte videregående uddannelser og erhvervsrettet voksenuddannelse i forhold til virksomhedernes behov. Målsætningen har været, at der i hver region udbydes mindst en teknisk, en merkantil og en informationsteknologisk videregående uddannelse.



Erhvervsakademierne skal desuden varetage videncentre- og udviklingsfunktioner i samspil med det regionale erhvervsliv og ved etablering af netværk med andre uddannelsesinstitutioner og erhvervspolitiske aktører.

De *amtskommunale gymnasieskoler*s institutionsstruktur har ikke ændret sig væsentligt siden statsskolernes overgang til amterne i 1985. Der er sket en udbygning med etablering af nye gymnasier i de større byer i takt med den stigende søgning til området. Samtidig er der især af regionalpolitiske hensyn oprettet en række små gymnasier uden for de store byer.

Institutionsstrukturen for de amtskommunale *social- og sundhedsskoler* har været relativt uforandret. Der findes i dag 23 social- og sundhedsskoler.

Inden for de selvejende *mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner* har institutionsstrukturen også været under omfattende forandring i de senere år, ligesom det også gælder de øvrige selvejende institutionsområder. Med det formål at skabe fagligt bredere, selvstændige og profilerede videregående uddannelsesmiljøer, som kan sikre grundlaget for regionale udbud i hele landet, er der i dag dannet en række *Centre for Videregående Uddannelser (CVU)*.

Hovedparten af de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner indgår nu i et CVU. Sektoren består af 22 CVU, som alle er flerfaglige videregående uddannelsesinstitutioner. CVU-sektoren er dannet af ca. 100 enkeltstående MVU-institutioner under Undervisningsministeriet, der tidligere hver for sig udbød én af de i alt ca. 20 mellemlange videregående uddannelser, som nu benævnes professionsbacheloruddannelser. Der er endvidere 22 enkeltstående MVU-institutioner.

Godkendelsen som CVU og enkeltstående MVU-institution indebærer et selvstændigt regionalt ansvar for varetagelsen af efter- og videreuddannelse til og med diplomniveau i sammenhæng med grunduddannelserne. Institutionerne er desuden pålagt en forpligtelse dels til forskningstilknytning gennem en tættere og formaliseret kontakt med relevante forskningsmiljøer, dels til udviklingsbaseret i form af krav om løbende fornyelse af uddannelserne og samarbejde med det regionale erhvervsliv mv. om udvikling af praksis og professioner. Endelig skal CVU'erne i lighed med erhvervsakademierne fungere som regionale videncentre.

Et CVU kan som udgangspunkt have enten betinget eller ubetinget status. *Et ubetinget CVU* dannes ved sammenlægning af flere institutioner (efter sammenlægningen kaldet partnere), som herefter formelt udgør én juridisk og økonomisk enhed. Ved et *betinget CVU* stifter flere selvejende institutioner i fællesskab en ny selvejende institution med henblik på varetagelsen af de opgaver, som følger af godkendelsen som CVU. Foruden ovennævnte opgaver bør de stiftende institutioner også henlægge fællesopgaver til CVU'et med henblik på realisering af det ubetingede CVU. En betinget godkendelse af et CVU gives for en tidsbegrænset periode på fem år, der maksimalt kan forlænges til i alt 11 år, hvorefter institutionen må overgå til ubetinget status eller opløses.

Amtslige sygepleje- og radiografiskoler kan indtræde i et CVU gennem indgåelse af driftsoverenskomst mellem amtet og det pågældende CVU. Herved samles forskellige uddannelser inden for beslægtede fagområder under samme institution. 13 amter har indgået aftale om henlæggelse af uddannelsen til et CVU. Det er forventningen, at de resterende sygepleje- og radiografiskolerne efter overgangen til staten i 2007 i vidt omfang vil indgå i den eksisterende CVU-sektor og dermed blive en integreret del af den eksisterende institutionsstruktur.

Ved lovændring i 2004 blev titlen "*University College*" indført som kvalitetsbetegnelse for CVU'erne. Titlen kan tildeles af undervisningsministeren til ubetingede CVU'er, som vurderes at være kvalificerede hertil på baggrund af en akkrediteringsproces, som gennemføres af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). Der henvises til afsnit 5.2.5 for en nærmere beskrivelse af betegnelsen *University College*. Det forventes, at der ultimo 2005 kan træffes afgørelser i de første ansøgninger om godkendelse.

Institutionsstrukturen for de amtslige *voksenuddannelsescentre* (VUC) har undergået visse strukturelle forandringer i de senere år, idet de enkelte centre i mange amter er samlet i større enheder og ofte med underliggende afdelinger efter amtsrådets beslutning. Dette er især sket for at etablere større og fagligt og pædagogisk stærkere uddannelsesmiljøer for voksne, men også i et vist omfang ud fra effektiviseringshensyn. Der findes i dag 29 centre mod ca. 70 primo 2000.

Afslutningsvis skal det nævnes, at der inden for erhvervsuddannelseslovens område og inden for lov om arbejdsmarkedsuddannelser mv. (AMU) kan gives udbudsgodkendelse til *private udbydere m.fl.* Disse udbudsgodkendelser omfatter ikke en institutionsgodkendelse, men alene en godkendelse til udbud af bestemte grundforløb, hovedforløb eller arbejdsmarkedsuddannelser samt enkeltfag, der er optaget i af de ovennævnte fælles kompetencebeskrivelser med statstilskud.

### 3.5 Selvejemodellen

Selvejemodellen er lovfæstet i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og i lov om centre for videregående uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelse.<sup>6</sup>

#### *Undervisningsministerens bemyndigelser*

Undervisningsministerens kompetence i forhold til de selvejende institutioner er reguleret i institutionslovgivningen, og der er derfor ikke adgang til at give institutionerne påbud om at

---

<sup>6</sup> Afsnittet omhandler alene nuværende selvejende institutioner under Undervisningsministeriet, da rammerne for selvejet fra 2007 på de i dag amtslige skoler endnu ikke er fastlagt endeligt. Ved lov nr. 590 af 24. juni 2005 om ændring af en række love på Undervisningsministeriets område indføres for de gymnasiale institutioner og voksenuddannelsescentre statsligt selveje, der træder i kraft samtidigt med amtskommunernes nedlæggelse. Disse institutioner er selvejende inden for den offentlige forvaltning, og deres formue tilfalder statskassen i tilfælde af ophør. Herudover er lovens selvejemodel så vidt muligt samstemt med den selvejemodel, som kendes for erhvervsskoler, CVU'er m.fl. I 2005 vil der blive fremsat lovforslag, som præciserer selveje- og tilskudsmodellen som opfølgning på nærværende styringsanalyse. Social- og sundhedsskolerne og sygeplejerske- og radiografiskolerne er blevet omfattet af henholdsvis loven om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og loven om centre for videregående uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelse. Der henvises også til afsnit 4.6 om ændringer i de amtslige institutioners opgaver og ansvar efter overgang til selveje.

træffe en bestemt afgørelse, medmindre denne kompetence følger direkte af loven. Undervisningsministeren har ifølge lovgivningen følgende bemyndigelser og forpligtelser:

- Godkendelse af nye institutioner og evt. tilbagekaldelse af godkendelser.
- Godkendelse af institutionernes vedtægter.
- Godkendelse af institutionens udbud af uddannelser.
- Fastsættelse af regler om adgang til uddannelser, uddannelsernes indhold, kvalitetskrav, tilskud, regnskabsaflæggelse, revision, uddannelserne mv.
- Søgsmålskompetence, hvis bestyrelsen eller andre påfører institutionen et tab.
- Tilsynsforpligtelse med institutionerne, herunder kan der kræves alle oplysninger fra institutionerne til brug for tilsynet og iværksættelse af sanktioner.
- Klageadgang i afgørelser truffet af institutionen.

#### *Bestyrelsens opgaver og ansvar*

Et centralt element i selvejemodellen er bestyrelserne for de selvejende institutioner, der har ansvaret for den overordnede ledelse af institutionens drift og virksomhed. Denne ledelseskompetence omfatter såvel institutionens administration og økonomiske drift som de uddannelses- og undervisningsaktiviteter, som institutionen varetager ifølge sit formål.

Bestyrelsens ansvar og opgaver omfatter herunder at:

- Træffe beslutning om institutionens udbud af uddannelser, aktiviteter og optag/kapacitet efter indstilling fra lederen samt fastlægge institutionens årlige program (institutioner for erhvervsrettet uddannelse). Undervisningsministeren kan dog i særlige tilfælde påbyde institutioner for erhvervsrettet uddannelse at udbyde en bestemt uddannelse.
- Fastlægge retningslinier for institutionens virksomhed og, for så vidt angår Centre for Videregående Uddannelse, at godkende studieordninger efter indstilling fra lederen.
- Sikre forsvarlig forvaltning af institutionens midler, så de bliver til størst mulig gavn for institutionens formål. Institutionen disponerer i den forbindelse frit inden for deres formål ved anvendelsen af de samlede statslige tilskud og øvrige indtægter.
- Godkende budget og regnskab for institutionen.

Institutioner, som indgår som partnere i dannelsen af et ubetinget CVU (jf. ovenfor), kan oprette særlige studiebestyrelser eller faglige råd, som kan overlades nærmere bestemte beføjelser vedrørende partnerens uddannelse, bl.a. beføjelse til at godkende studieordningerne for grunduddannelserne. Hver partner ledes af en studierektor, som varetager den daglige ledelse af uddannelsesstedet. Oprettelsen af studiebestyrelser og faglige råd ændrer ikke ved CVU-bestyrelsens overordnede ledelseskompetence og ansvaret for institutionens drift og virksomhed.

#### *Bestyrelsessammensætning*

For *institutioner for erhvervsrettet uddannelse* er regler om bestyrelsens sammensætning reguleret i institutionslovens § 5, stk. 2, som har følgende ordlyd:

*”Bestyrelsen skal normalt bestå af 6-12 medlemmer, hvoraf et medlem udpeges af et eller flere amtsråd og mindst et medlem af en eller flere kommunalbestyrelser. Bestyrelsens øvrige medlemmer skal så vidt muligt tilsammen dække institutionens aktuelle og fremadrettede virkefelt. Arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanterne skal være ligeligt repræsenterede og have tilknytning til det geografiske område og til det arbejdsmarked, som institutionen dækker.”*

Det præciseres i bemærkningerne til loven, at antallet af bestyrelsesmedlemmer kan variere afhængig af institutionens virkefelt. Idet der er en overgrænse for bestyrelsens størrelse, kan hvert uddannelses- og aktivitetsområde dog ikke forvente en særlig repræsentant i bestyrelsen. Efter praksis tillades kun bestyrelser med mere end 12 medlemmer i en overgangsperiode i forbindelse med sammenlægning af institutioner.

Arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanter i bestyrelsen skal forstås i bred forstand, idet der f.eks. både kan være tale om traditionelle arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer og lokale handelsstandsforeninger. Undervisningsministeriet har således en liberal praksis i forhold til godkendelse af bestyrelsessammensætningen.

Det er desuden fastsat i institutionsloven, at institutionens lærere og teknisk-administrative personale repræsenteres i bestyrelsen uden stemmeret med hver en repræsentant, og at deltagerne i uddannelse af over seks måneders varighed repræsenteres i bestyrelsen uden stemmeret med to repræsentanter. Institutionens leder er bestyrelsens sekretær og deltager i bestyrelsens møder uden stemmeret.

Institutionsloven giver mulighed for, at undervisningsministeren i særlige tilfælde kan fravige § 5, stk. 2, som er citeret ovenfor, om bestyrelsens sammensætning og § 5, stk. 6, 2. pkt., om at deltagerne i uddannelse af over seks måneders varighed repræsenteres i bestyrelsen med to repræsentanter uden stemmeret.

Denne dispensationsmulighed er især anvendt i forhold til landbrugsskolerne. En række landbrugsskoler adskiller sig således væsentligt for så vidt angår bestyrelsens sammensætning, idet landbrugsskolerne bevarede de hidtidige bestyrelser, da de i 1992 blev omfattet af den daværende erhvervsskolelov. Det er historisk betinget, at der ikke er lagt samme vægt på paritet på landbrugsskolerne, som der er på erhvervsskolerne.

Bestyrelsens sammensætning er for *institutioner for videregående uddannelse* reguleret i selvejelovens § 8, stk. 2, som har følgende ordlyd:

*”Bestyrelsen sammensættes således, at flertallet af medlemmer samt formanden kommer fra aftagerkredse og andre kredse uden for institutionen, der har en væsentlig interesse i institutionens virksomhed. De studerendes råd, jf. § 26 a, udpeger to repræsentanter til institutionens bestyrelse. Institutionens leder deltager i bestyrelsens møder uden stemmeret.”*

CVU-bestyrelsens sammensætning fremgår af institutionens vedtægt. Det kan heri bestemmes, at studiebestyrelserne for hver partner, jf. ovenfor, udpeger et medlem til CVU-bestyrelsen.

Alternativt kan studiebestyrelsernes medlemmer i forening udgøre et repræsentantskab for CVU'et, der fungerer som en valgforsamling i forhold til CVU-bestyrelsen eller visse medlemmer af denne. Repræsentantskabet kan dermed medvirke til at sikre de lokale kredses engagement i institutionens samlede virke. Repræsentantskabet kan desuden have til opgave at føre tilsyn med CVU'ets bestyrelse og daglige ledelse og virke rådgivende i forhold til CVU'ets virksomhed. De nærmere regler om repræsentantskabet fastsættes ligeledes i vedtægten for CVU'et.

Efter Undervisningsministeriets praksis godkendes ikke nye bestyrelser med mere end 13 medlemmer. Dog godkendes bestyrelser for de såkaldte kerne-CVU'er (CVU'er, som har fået udlagt afdelinger i den daværende Danmarks Lærerhøjskole), der bl.a. har pligt til at varetage efter- og videreuddannelsesaktiviteter for lærere i folkeskolen og for pædagoger, med op til 15 medlemmer, idet der stilles særlige krav til repræsentationen i disse bestyrelser.

Efter praksis tillades større bestyrelser i en overgangsperiode i forbindelse med sammenlægning af institutioner, ligesom enkelte ældre institutioner har fået godkendt bestyrelser med flere end 13 medlemmer af f.eks. historiske grunde.

De eksterne medlemmer af bestyrelsen skal repræsentere aftagerkredse og andre kredse uden for institutionen, der har en væsentlig interesse i institutionens virksomhed. For kerne-CVU'er stilles desuden krav om, at der er to repræsentanter for de færdiguddannedes organisationer i bestyrelsen og tre repræsentanter, hvis CVU'et tillige udbyder en sundhedsuddannelse. I begge tilfælde skal Danmarks Lærerforening udpege den ene af repræsentanterne.

Det fremgår af bemærkningerne til selvejeloven, at det fastansatte personale kan få en, eventuelt to, repræsentanter med stemmeret i bestyrelsen. I praksis har en lang række af institutionerne benyttet denne mulighed til at lade medarbejderne udpege to medlemmer af bestyrelsen.

Det skal bemærkes, at tre ingeniørhøjskoler adskiller sig væsentligt for så vidt angår bestyrelsens sammensætning, idet de ved dannelsen af CVU'er fik godkendt en model, hvorefter den siddende bestyrelse efter høring af relevante interessenter (der er konkret beskrevet i vedtægten) udpeger de eksterne medlemmer af den nye bestyrelse.

#### *Bestyrelsernes faktiske størrelse*

Tabel 3.4 viser en oversigt over antal bestyrelsesmedlemmer ved de statslige selvejende institutioner. Det fremgår, at hovedparten af institutionernes bestyrelser har 12 medlemmer eller derunder, mens enkelte har mellem 16 og 19 medlemmer. CVU er den institutionstyper, der har det største gennemsnitlige antal medlemmer, nemlig 13,3.

**Tabel 3.4: Oversigt over bestyrelsernes størrelse efter institutionstype 1)**

Institutionstype	Under 11	11-12	13	14-15	16-19	Gns.
Handelsskoler (31)	13	15	1	2		10,7
Tekniske skoler (21)	3	14		3	1	12,1
Kombinationsskoler (17)	3	10	2	1	1	11,9
AMU-centre (6)	1	5				11,5
CVU (21) <sup>2)</sup>	2	5	6	5	3	13,3

1) Kun medlemmer med stemmeret. 2) Studiebestyrelser ikke medregnet

Anm.: Hvor bestyrelsen kun er udpeget indtil 1. maj 2006, er den nye bestyrelsessammensætning medtaget, hvis denne fremgår af vedtægten. De enkelte afvigelser ovenfor, hvor der er 16-19 medlemmer, skyldes, at den nye bestyrelsessammensætning ikke fremgår af vedtægten.

#### *Krav til habilitet*

Habilitetsreglernes formål er dels at sikre, at institutionen ikke styres af uvedkommende interesser, dels at skabe garanti for, at institutionens midler, herunder de statslige tilskud, alene går til institutionens godkendte uddannelsesformål.

For bestyrelsen gælder, at personer ikke kan være medlem af bestyrelsen, hvis de enten har et nærmere beskrevet forhold til udlejer eller dennes repræsentant af en væsentlig del af institutionens ejendomme m.m. eller sidder i bestyrelsen for en tilsvarende uddannelsesinstitution. Bestyrelsen og institutionens ansatte er desuden omfattet af forvaltningslovens regler om inhabilitet.

Endvidere gælder, at institutionens revisor ikke samtidig må være revisor for udlejer af en væsentlig del af institutionens ejendom(me) m.m. Revisor skal desuden opfylde uafhængighedsreglerne i revisorlovgivningen. Det er afgørende, at revisor i forbindelse med revision af institutionsregnskaberne og andre kontrolfunktioner er helt uafhængig af interesser, som kan modvirke en uvildig kontrol med institutionernes dispositioner.

#### *Institutionens leder*

Institutionens leder har ansvaret for den daglige pædagogiske, administrative og økonomiske ledelse af institutionen, herunder ansvaret for, at undervisningen er tilrettelagt i overensstemmelse med gældende regler. Lederen er desuden ansvarlig for, at institutionens virksomhed er i overensstemmelse med bestyrelsens beslutninger og retningslinier.

#### *Institutionens vedtægt*

Det følger af institutionslovgivningen, at undervisningsministeren skal godkende institutionens vedtægt, hvis en uddannelsesinstitution skal godkendes efter loven.

Vedtægtens formål er af ordensmæssig karakter, idet den selvstændigt regulerer institutionens daglige liv ved at fastlægge procedureregler for ledelsens adfærd og beslutningstagen og i forbindelse med ophør. Vedtægtens formål er derfor i forhold til Undervisningsministeriet primært at sikre en saglig proces i forbindelse med ledelsens varetagelse af sine ledelsesopgaver. Herudover indeholder vedtægten især bestemmelser om institutionens identitet, bestyrelsens sammensætning og om hjemsted (værneting). Vedtægten har også betydning i

forhold til tredje mand, idet den fastlægger, hvem der f.eks. kan handle på institutionens vegne i form af tegningsret.

Vedtægten er bindende for institutionens ledelse og ansatte.

Vedtægternes øvrige indhold er normeret i institutionslovgivningen. Det gælder især institutionsformålet, bestyrelsens sammensætning og størrelse, bestyrelseshabiliteten, de centrale bestyrelsesopgaver, bestyrelsens ansvar, anbringelse af midler, forholdet til forvaltningsloven, regler om regnskab og revision og formueopgørelsesreglerne ved ophør. Undervisningsministeriet har på de to lovområder udarbejdet en standardvedtægt. Standardvedtægten tilkendegiver, at institutionen kan påregne at få godkendt sin vedtægt, hvis den er i overensstemmelse med standardvedtægten.

Undervisningsministeriet påser ved vedtægtsgodkendelsen, herunder godkendelse af forslag til ændring af vedtægterne, at vedtægten ligger inden for lovgivningens rammer. Et typisk problemområde er sammensætningen og størrelsen af bestyrelsen, hvor institutionen ønsker en anden sammensætning end forudsat i loven eller flere medlemmer, end loven tillader.

### *Sanktioner*

Bestyrelserne er over for undervisningsministeren ansvarlig for, at institutionens virksomhed er i overensstemmelse med regelgrundlaget, herunder at de offentlige midler forvaltes forsvarligt. Selvejlovgivningen indeholder derfor en række sanktions- og reaktionsmuligheder med det formål at sikre, at institutionerne overholder lovgivningen:

- Tilbagekaldelse af institutionsgodkendelsen.
- Tilskudsmæssige reaktioner, hvor Undervisningsministeriet tilbageholder tilskud, lader tilskud bortfalde helt eller delvis eller kræver tilskud tilbagebetalt helt eller delvis. Reaktionerne kan kun anvendes, hvis der er tale om overtrædelser af loven eller administrative bestemmelser fastsat i medfør heraf, herunder løn- og ansættelsesregler, samt hvis undervisningsministerens påbud om at lovliggøre ulovlige tilstande ikke følges.
- Reaktioner mod bestyrelsen, hvor undervisningsministeren dels kan beslutte at sætte institutionen under større eller mindre administration, og dermed fratage bestyrelsen dens opgaver eller dele heraf, dels at kunne pålægge de udpegende myndigheder og organisationer at udpege en ny bestyrelse. Endvidere kan undervisningsministeren sætte institutionen under administration, hvis dens videreførelse er i fare. Disse reaktioner kan anvendes, hvis institutionen ikke efterkommer et påbud fra undervisningsministeren om berigtigelse af nærmere angivne forhold.
- Reaktioner mod udbud af uddannelse, herunder tilbagekaldelse af udbudsgodkendelsen.
- Pålæg og påbud om lovliggørelse i tilfælde, hvor institutionens virksomhed ikke findes at være i overensstemmelse med lovgivningen eller regler eller aftaler fastsat eller indgået i medfør heraf, herunder pålæg og påbud om ændringer i pædagogiske og indholdsmæssige forhold på baggrund af vurderinger af kvalitet.

I praksis er påbud den hyppigst anvendte reaktion på ulovligheder. Overtrædes dette, kan tilskudsmæssige reaktioner og reaktioner mod bestyrelserne iværksættes. Reaktioner mod bestyrelser forudsættes dog kun brugt undtagelsesvist, ligesom tilbagekaldelse af institutionsgodkendelsen også kun vil være relevant i meget sjældne tilfælde.

Undervisningsministeriet udarbejdede som led i omlægningen af tilsynet i juni 2004 et udkast til ny sanktionspolitik over for de selvejende uddannelsesinstitutioner bl.a. med det formål at sikre, at sanktioner anvendes mere egalt og konsekvent. Udmøntningen forventes at ske fra 2005 og frem.

### 3.6 Selvejeformer efter kommunalreformen

Efter kommunalreformen vil der findes følgende selvejeformer opdelt efter forholdet til den offentlige forvaltning:

- Statsligt selvejende institutioner er selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning.
- SOSU-skoler, sygeplejerske- og radiografiskoler samt CVU'er, som varetager funktionen som center for undervisningsmidler, eller hvori indgår en sygepleje- eller radiografiskole, er selvejende institutioner, der er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven. Det samme gælder fusionerede selvejende institutioner, hvori indgår tidligere amtskommunale uddannelser.
- Øvrige institutioner for erhvervsrettet uddannelse og CVU'er er ikke omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven, bortset fra forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet og tavshedspligt.

Nedenfor beskrives kort status på nogle centrale områder:

#### *A. Forholdet til forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og ombudsmandsloven*

De under bullet 1 og 2 nævnte institutioner vil i stor udstrækning være undergivet samme vilkår. Institutioner, som er omfattet af forvaltnings- og offentlighedsloven, vil være en del af den offentlige forvaltning. Disse institutioner er derfor alle omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven, ombudsmandsloven og reglerne i persondataloven for offentlige myndigheder.

De under 3. bullet nævnte institutioner er oprettet på et privatretligt grundlag, og de er kun i begrænset omfang (habilitet og tavshedspligt) omfattet af de nævnte fire love.

For eleverne/de studerende er retsstillingen med hensyn til deres status som uddannelsessøgende normalt ikke påvirket af institutionens selvejeform, f.eks. med hensyn til optagelse og retten til at klage i pædagogiske anliggender. Dog vil der kunne opstå tvivlsspørgsmål på institutioner, hvor forvaltningsloven ikke gælder, se punkt 3, f.eks. om omfanget af en handelsskoles pligt til at følge forvaltningsloven i en bortvisningssag. Ansatte på institutionerne



kan kun påberåbe sig forvaltningslovens regler, hvis dette følger af den overenskomst, de er ansat efter.

#### *B. Arkivloven*

Spørgsmålet om arkivlovens anvendelsesområde afgøres konkret af Statens Arkiver. Ved en sådan konkret vurdering ser man på forhold som lovgrundlag, finansiering, tilsyn mv.

En umiddelbar vurdering er, at de statsligt selvejende institutioner som hovedregel vil være omfattet af arkivloven. Derimod vil der for de øvrige institutioners vedkommende skulle foretages en konkret vurdering. Dog er vurderingen, at det er tvivlsomt, om de under 3. bullet nævnte institutioner kan anses for omfattet.

#### *C. Formue og ejendomsret*

Alle typer selvejende institutioner ejer egen formue, og statskassen hæfter ikke for institutionernes eventuelle underskud. De statsligt selvejende institutioners eventuelle nettoformue tilfalder statskassen ved ophør. For de øvrige fastholdes som hidtil ejendomsretten til formuen ved ophør, idet formuen opgjort pr. 1. januar 1991 tilfalder det ophørsformål, der var gældende ifølge vedtægten på denne dato. Formuetilvæksten efter denne dato (eller ved en senere oprettelse af institutionen) skal ved ophør anvendes til undervisnings- og uddannelsesformål efter undervisningsministerens bestemmelse.

#### *D. Forholdet til Undervisningsministeriet*

Ingen af institutionerne er en del af Undervisningsministeriet, og ministeriet kan ikke uden lovhjælp give tjenestebefalinger til institutionerne.

#### *E. Løn- og ansættelsesvilkår*

Der gælder samme regelsæt og krav for alle de tre institutionstyper, idet alle institutioner for deres ansatte skal følge de af finansministeren fastsatte eller aftalte regler om løn- og ansættelsesforhold, herunder pensionsforhold.

#### *F. Forholdet til budgetvejledningen*

Forholdet til budgetvejledningen er i dag reguleret i lovgivningen for institutioner for erhvervsrettet uddannelse og CVU'ere m.fl., idet undervisningsministeren er tillagt en bemyndigelse til efter forhandling med finansministeren at fastsætte nærmere regler om institutionernes budget- og bevillingssystem. Samme ordning kan overvejes indført for de nye statsligt selvejende institutioner.

#### *G. Revision*

De statsligt selvejende institutioner revideres af Rigsrevisor. Herudover udpeger bestyrelsen en privat intern revisor. Det samme gælder for CVU'er, mens institutioner for erhvervsrettet uddannelse revideres af en privat revisor.

## 4. Målsætninger og principper i det selvejebaserede styringssystem

I kapitlet redegøres for målsætninger og principper i det selvejebaserede styringssystem, herunder styringssystemets rationale samt aktører, rollefordeling og redskaber.

I kapitlets sidste afsnit redegøres for de ændringer, der vil ske i de amtslige institutioners opgaver, efter overgangen til selveje. Der redegøres endvidere kort for selve overgangen, herunder præmisserne for omlægningen.

### 4.1 Definition

Ved styringssystemet forstås her helheden af de rammer, der er fastsat for institutionernes virksomhed, og de samlede administrative processer mv., som anvendes systematisk i forhold til institutionssektoren med henblik på fremme af erklærede politisk eller administrativt fastsatte mål, sikring af fastlagte standarder mv.

Styringssystemet omfatter således hele den omfattende undervisningsministerielle regelstyring af udbud, optag, dimensionering, uddannelsernes indhold og tilrettelæggelse, undervisning, eksamen, censur, evaluering og decentral kvalitetssikring samt rammerne for de selvejende institutioners organisering og virksomhed, uddannelsernes finansiering, herunder regnskabsaflæggelse og rapportering, og det centrale tilsyn.

### 4.2 Styringssystemets overordnede mål

Uddannelsesrådets styringssystem skal samlet set understøtte realiseringen af de politisk fastsatte mål om at sikre uddannelser af høj faglig kvalitet, der er relevante i forhold til arbejdsmarkedets behov, og som udvikler faglige, almene og personlige kompetencer til gavn for den enkelte elev/studerende og til gavn for samfundet som helhed.

Den primære opgave for styringssystemet er derfor at sikre, at de politisk fastlagte mål for uddannelserne opfyldes, at uddannelsernes kvalitet fastholdes og udvikles, og at eleverne/de studerende gennemfører uddannelserne og kommer så hurtigt igennem uddannelsessystemet som muligt, herunder at der sikres en høj gennemførelsesfrekvens. Uddannelsesinstitutionerne spiller som opgaveudførende enheder en helt central rolle i indfrielse af disse mål, hvorfor det samtidig er en væsentlig opgave for styringssystemet at sikre hensigtsmæssige strukturer og rammer om institutionernes virksomhed.

Styringssystemets hovedopgaver er således, at:

- Styre uddannelsesinstitutionernes resultater via faglige mål og krav til indhold og kvalitet.
- Sikre hensigtsmæssige rammebetingelser for uddannelsesinstitutionernes virksomhed, herunder for bestyrelsernes arbejde, institutionernes ledelse og opgavevaretagelsen i øvrigt.
- Sikre en hensigtsmæssig infrastruktur af uddannelsesinstitutioner i forhold til at sikre fagligt og økonomisk bæredygtige institutioner og et samlet udbud af uddannelser, som imødekommer landsdækkende, regionale og lokale behov.

Det er samtidig en grundlæggende forudsætning, at styringssystemet opfylder en række grundlæggende krav til offentlig forvaltning og myndighedsudøvelse, herunder at der etableres systemer og procedurer, som sikrer basal regeloverholdelse, retssikkerhed for borgerne, forsvarlig forvaltning af offentlige midler samt effektiv økonomisk og administrativ drift.

Realiseringen af de overordnede mål beror dog ikke kun på styringssystemet, men også på en række faktorer, som direkte eller indirekte har deres udgangspunkt uden for styringssystemet. For eksempel er uddannelsernes samfundsmæssige relevans i udgangspunktet et resultat af beslutninger vedrørende formål eller faglige mål, der opstilles ud fra overordnede uddannelsespolitiske rationaler og målsætninger, herunder af aktører, som ikke er en del af selve styringssystemet.

Tilsvarende beror gennemførelsesfrekvensen i meget høj grad på andre forhold end selve styringssystemets udformning. Således er en afgørende forudsætning for at opnå en høj gennemførelse, at der findes en varieret uddannelsesstruktur, hvilket i sidste ende er et politisk spørgsmål, og et varieret udbud, som matcher mange forskellige gruppers forudsætninger, ønsker og interesser. Foruden de faglige forudsætninger har også elevernes/de studerendes sociale forhold og baggrund i den forbindelse væsentlig betydning, men det vil i den konkrete situation være svært at afgøre, hvilke faktorer der er afgørende for gennemførelsen. På grund af disse forhold må styringssystemets muligheder for at påvirke gennemførelsen siges at være begrænset til at give incitamenter til en høj gennemførelse.

### 4.3 Styringssystemets rationale

Det nuværende decentrale styringssystem på uddannelsesområdet er indført gradvist siden slutningen af 1980'erne og er baseret på princippet om selvforvaltning, som giver institutionerne store frihedsgrader i forvaltningen af opgaverne, men samtidig pålægger dem et ansvar for at realisere de uddannelses- og institutionspolitiske målsætninger inden for de rammebetingelser, der er givet for deres virksomhed.

Rationalet bag decentraliseringen af beslutningskompetence og ansvar til de enkelte institutioner er dels, at institutionerne har den viden om uddannelsesforhold, arbejdsmarked og lokale forhold i øvrigt, der er nødvendig for at kunne imødekomme lokale/regionale behov og præferencer, dels at sikre en optimal ressourceudnyttelse og økonomisering ved at give institutionerne incitamenter til effektiv økonomisk adfærd.

Det decentrale styringssystem hviler samtidig på forudsætningen om, at den lokale ledelse på institutionerne agerer ud fra visse grundlæggende institutionelle egeninteresser, som også virker som regulerende mekanismer. Institutionens ledelse forudsættes således at have en naturlig egeninteresse i at sikre institutionen et positivt omdømme i forhold til brugere og aftagere af institutionens ydelser. Tilsvarende forudsættes det, at institutionernes ledelser har en egeninteresse i at sikre institutionerne en sund økonomi og et økonomisk råderum, som giver større handlefrihed i forvaltningen af det uddannelses- og institutionspolitiske ansvar.

Disse grundlæggende principper og rationaler i styringssystemet indebærer, at den centrale styring inden for rammerne af det decentrale styringssystem overordnet består i på den ene side at udforme mål og rammebetingelser for den lokale styring og på den anden side, bl.a. via tilsynet, at foretage opfølgning på, hvorvidt institutionerne opfylder de fastsatte mål og krav.

Det er væsentligt at understrege, at det nuværende decentrale styringssystem ikke er udviklet i en sammenhængende og koordineret proces, men er resultatet af en gradvis udvikling og implementering af redskaber over en lang periode. Udgangspunktet har været en række grundlæggende principielle og strategiske valg om styringssystemets indretning og egenskaber, men styringssystemet er samtidig udviklet på grundlag af en lang række mere eller mindre bevidste valg foranlediget af konkrete styringsmæssige behov, hensyn og interesser. Det samlede styringssystem er derfor resultatet af mange forskellige beslutningsprocesser, der er gennemført i en langvarig proces med mange involverede aktører og interesser.

For en grundigere gennemgang af udviklingen fra central til decentral styring henvises til ”Bedre institutioner til bedre uddannelse – baggrund og analyse” (Undervisningsministeriet, 2003) og ”Taxametersystemet for de videregående uddannelser – rapport fra undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe” (Undervisningsministeriet, 2001).

#### **4.4 Resultatstyring, gennemsigtighed og åbenhed**

Med baggrund i regeringens handlingsplan ”Bedre uddannelser” fra 2002 er det decentrale styringssystem i de seneste år videreudviklet i retning mod øget resultatstyring.

Resultatbegrebet rummer i denne sammenhæng to dimensioner, nemlig *kvalitet* og *relevans*. Det primære mål er således at sikre uddannelser af høj kvalitet, der giver mulighed for relevant beskæftigelse i overensstemmelse med det lokale og/eller regionale arbejdsmarkeds behov.

Udgangspunktet har været, at styringskonceptet som helhed og de enkelte styringsredskaber allerede er resultatorienterede i forskellig grad, men styringens primære formål har været at sikre produktivitet og regeloverholdelse via input og processtyring. Som eksempel på elementer af resultatorienterede styringsredskaber kan f.eks. nævnes taxameterfinansieringen, hvor tilskud udbetales på grundlag af resultater i form af ressourceudløsende aktivitetsenheder. Med resultatstyring er fokus udvidet til også at omfatte institutionernes samlede resultater og kvaliteten og relevansen af uddannelsesindsatsen. Resultatstyringen er dermed baseret på og fungerer som supplement til de styringsredskaber, som i forvejen indgår i styringssystemet.

Som eksempler på nye, resultatorienterede styringsredskaber kan f.eks. nævnes aftalebaserede bevillingsmodeller i form af bl.a. ”noget for noget”-tilskud og flerårsaftalemodeller, hvor objektive fordelingskriterier kædes sammen med definerede indsatsområder og krav om særskilt rapportering af midlernes anvendelse.

Der er imidlertid stadig store forskelle mellem de enkelte uddannelsesområder med hensyn til graden af resultatstyring. Således er åben uddannelse udpræget efterspørgselsstyret, idet den afgørende styringsparameter er erlæggelsen af en deltagerbetaling, mens gymnasieområdet er et eksempel på et meget processtyret område, hvor detaljerede regler for undervisningens tilrettelæggelse og gennemførelse udgør en væsentlig del af styringen.

Resultatstyringen indebærer en mere aktiv inddragelse af interessentniveauet, der ved hjælp af øget åbenhed og gennemsigtighed forudsættes at få mere direkte indflydelse på institutionernes udbud, tilrettelæggelse af undervisningen og kvaliteten af uddannelserne. Dette forudsætter samtidig, at institutionerne er i stand til at dokumentere deres resultater og kvalitet.

Resultatstyringen er fortsat under udvikling og stiller i den forbindelse en række nye krav til styringssystemet, herunder krav om systematisk og konsekvent resultatopfølgning og krav om et mere resultatorienteret tilsyn, som er bedre integreret med den øvrige styring. Udfordringen er i denne situation at opstille målbare resultatindikatorer for uddannelsernes kvalitet og sikre den nødvendige sammenhæng mellem de politiske prioriteringer og resultatindikatorerne.

#### 4.5 Styringssystemets aktører, rollefordeling og redskaber

Rollefordelingen mellem det centrale og decentrale niveau, hvor det centrale niveau har ansvaret for at definere mål og rammebetingelser for de opgaveudførende enheder på det decentrale niveau, udgør en grundlæggende forudsætning for det decentrale styringssystem.

De overordnede uddannelsespolitiske mål fastsættes således på det *politiske niveau* af regering og Folketing, og disse mål udmøntes på *systemniveauet* af Undervisningsministeriet som ressortmyndighed, dels som konkrete mål for f.eks. uddannelsernes indhold, dels som generelle rammebetingelser for institutionerne i form af uddannelses- og institutionslovgivning og økonomiske rammer og vilkår.

Udmøntningen af mål og rammebetingelser sker dels under påvirkning af de overordnede udgiftspolitiske prioriteringer, som foretages af Finansministeriet som led i varetagelsen af regeringens økonomiske politik, og som bl.a. er bestemmende for de bevillingsmæssige rammer til uddannelsesformål, dels af de krav, der som led i den parlamentariske kontrol stilles af Rigsrevisionen til revision af institutioner, der helt eller overvejende er statsligt finansierede, og til forsvarlig forvaltning af offentlige midler.

På *systemniveauet* findes en række styringsredskaber, som er rettet dels mod institutionernes rammebetingelser, dels mod de processer, som finder sted på institutionerne fra optag af elever/studerende til færdiguddannelse, og som er omfattet af det centrale tilsyn. Der henvises til kapitel 5 for en nærmere beskrivelse af de enkelte styringsredskaber. Til systemniveauet kan også henføres Danmarks Evalueringsinstitut og censorinstitutionen som selvstændige og uafhængige institutioner, der har til formål at evaluere og sikre kvaliteten af uddannelser og undervisning.

På *institutionsniveauet* har bestyrelserne for de selvejende institutioner ansvaret for den overordnede ledelse af institutionernes drift og virksomhed. Ansvaret omfatter både de uddannelses- og undervisningsaktiviteter, som institutionen varetager i henhold til det vedtægtsbestemte formål, og institutionens økonomi og administration, herunder har bestyrelsen ansvar for at sikre, at institutionens drift og virksomhed udøves i overensstemmelse med gældende love og regler. Det er samtidig en hovedopgave for bestyrelsen at sikre optimale rammer lokalt for uddannelses- og undervisningsaktiviteter af høj kvalitet ved bl.a. at sikre kvalificerede lærerkræfter, gode fysiske rammer og et økonomisk råderum, der giver de fornødne handlemuligheder i forhold til prioritering af den samlede ressourceanvendelse.

Ansvaret for institutionernes daglige drift er forankret hos institutionens leder, som varetager den pædagogiske ledelse og har ansvar for, at de undervisningsmæssige forhold og den daglige drift i øvrigt er forsvarlig og i overensstemmelse med gældende regler og de beslutninger og prioriteringer, som er foretaget af bestyrelsen.

Opfølgningen på, hvorvidt institutionernes virksomhed er i overensstemmelse med regelgrundlaget, og om bestyrelserne efterlever deres ansvar i ledelsen af institutionens drift sker via det centrale tilsyn, som på ene side skal opfange problemsager og på den anden side overvåge, om rammebetingelserne er hensigtsmæssige for institutionernes virksomhed og i forhold til realiseringen af de politisk fastsatte mål.

Revisorer ansat af bestyrelserne udfører kontrol med institutionernes regnskabsaflæggelse og tilskudsgrundlag og sikrer dermed bestyrelserne et eksternt, uafhængigt grundlag for varetagelsen af det overordnede økonomiske ansvar samtidig med, at revisorerne udfører offentlig kontrol med institutionernes forvaltning af det økonomiske ansvar.

*Interessentniveauet* repræsenterer en række forskellige aktører, som agerer i samspil med institutionerne på det lokale og regionale niveau og som derfor medvirker til at definere visse institutionsspecifikke rammebetingelser, som også har betydning for prioriteringerne og beslutningerne på institutionsniveauet. Det gælder ikke mindst i forhold til behovet for at skabe sammenhæng mellem det lokale og regionale arbejdsmarkeds efterspørgsel efter uddannelse og institutionernes udbud af uddannelser. Brugere og aftagere af uddannelser er således formelt repræsenteret af arbejdsmarkedets parter i institutionernes bestyrelser samtidig med, at brugerne i kraft af bl.a. lov om gennemsigtighed og åbenhed og øget fokus på institutionernes resultater fremover er tiltænkt en mere aktiv rolle i forhold til at sikre kvaliteten i uddannelserne, jf. regeringens handlingsplan for ”Bedre uddannelser”.

På *institutions- og individniveauet* gennemføres undervisnings- og læringsprocesser, som er selve genstanden for styringssystemet. Disse processer kan principielt betragtes som en produktionsfunktion, hvor der kan skelnes mellem input (elever/studerende), proces (indhold), output (ressourceudløsende aktivitet) og resultater (bl.a. i form af uddannelse og senere beskæftigelse) i forhold til de målsætninger og rammebetingelser, der er fastsat på det politiske niveau og systemniveauet, og på grundlag af den prioritering af ressourceanvendelsen, som institutionens ledelse foretager.

Økonomistyringen sker primært gennem taxametersystemet, jf. nedenfor. Hertil kommer supplerende økonomistyringsredskaber, som bl.a. omfatter de aftalebaserede bevillingsmodeller, der på institutionsniveauet sammenkæder indholdsmæssige prioriteringer med output i form af ressourceudløsende aktivitet og resultatkrav. Som eksempel herpå kan nævnes fleråsaftalemodellen på det mellemlange videregående institutionsområde, hvor bevillingerne fordeles efter objektive, aktivitetsafhængige kriterier i lighed med taxametermodellen med henblik på fremme af prioriterede indsatsområder.

Sammenfattende er styringssystemet således indrettet på at styre forskellige genstandsfelter ved brug af styringsredskaber, som er målrettede i forhold til de konkrete styringsbehov, og som relaterer sig til forskellige styringsmæssige niveauer.

Tabel 4.1 indeholder en samlet oversigt over de væsentligste styringsområder og tilhørende redskaber.

**Tabel 4.1. Styringsområder og tilhørende redskaber**

<b>Styringsområde</b>	<b>Væsentligste styringsredskaber</b>
Udbud	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Udbudsgodkendelser</li> <li>▪ Pålæg om udbud af bestemte uddannelser</li> </ul>
Optag	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regler for optagelseskriterier</li> </ul>
Dimensionering af enkelte uddannelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministeren træffer afgørelse efter rådgivning fra arbejdsmarkedets parter</li> </ul>
Uddannelsesregler	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regler om godkendelse af uddannelsernes indhold, struktur og varighed</li> <li>▪ Godkendelse af nye uddannelser</li> <li>▪ Regler om lærerqualifikationskrav</li> <li>▪ Eksamen og censur</li> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>
Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redskaber til kvalitetssikring</li> <li>▪ Kvalitetsindikatorer</li> <li>▪ Regler om åbenhed og gennemsigtighed</li> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>
Intern kvalitetssikring	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Krav til interne kvalitetssystemer</li> </ul>
Kvalitetssikring i øvrigt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evalueringer</li> <li>▪ Udbudsgodkendelser</li> <li>▪ Institutionsstrukturpolitik</li> <li>▪ Åbenhed og gennemsigtighed</li> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>
Institutionernes ejerforhold, ansvar og ledelsesstruktur, institutionsdrift og –udvikling	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selveje- og institutionslovgivning</li> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>
Finansiering og ressourceudløsende aktivitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taxametersystemet</li> <li>▪ Aktivitetsopgørelser</li> <li>▪ Aftalebaserede modeller, flerårsaftaler</li> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>
Fysiske rammer og kapacitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>
Institutionsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regler for godkendelser af institutioner</li> <li>▪ Fusioner</li> <li>▪ Udbudsgodkendelser</li> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>
Løn og personale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overenskomster</li> <li>▪ Lokalaftaler</li> <li>▪ Opfølgning som led i tilsynet</li> </ul>

#### 4.6 De amtslige institutioners opgaver og ansvar efter overgang til statsligt selveje

Som følge af kommunalreformen overgår gymnasierne, hf-kurserne, VUC'erne, SOSU-skolerne og radiograf- og sygeplejerskolerne pr. 1. januar 2007 fra amtseje til selveje.

Rammerne for selvejet fra 2007 er endnu ikke fastlagt endeligt, jf. også afsnit 3.5. Som opfølgning på nærværende analyse vil der i folketingsåret 2005/2006 blive fremsat lovforslag, som præciserer selveje- og tilskudsmodellen.

I oversigten nedenfor redegøres overordnet for hovedprincipper for den nuværende placering af styringsmæssige opgaver for selvejende hhv. amtskommunale institutioner. Det skal understreges, at der er tale om hovedprincipper og ikke en konkret gennemgang af placeringen af styringsopgaver inden for de enkelte institutionsområder med tilhørende uddannelsesområder, og som i dag udbydes af henholdsvis amtslige og selvejende institutioner.

De kommende selvejende institutioner er allerede i dag som amtslige institutioner undergivet Undervisningsministeriets uddannelsesregler, og den indholdsmæssige styring foregår i det væsentlige på samme måde som indholdsstyringen på de eksisterende selvejende institutioner. Undervisningen ved de amtslige institutioner er således reguleret gennem bekendtgørelsesfastlagte bestemmelser om mål, struktur, eksamen, lærerkvalifikationer mv. og er i varierende grad underlagt ministeriets tilsyn. De amtslige institutioners overgang til selveje vil således i forhold til den nuværende centrale styring af uddannelsernes mål og undervisningens gennemførelse ikke i sig selv medføre større ændringer.

Hvad angår ejerforholdet til institutionerne og ansvaret for økonomi og drift, er der derimod markante forskelle mellem de amtslige institutioner, der i vidt omfang drives af den amtslige administration, og de selvejende institutioner, som har selvstændigt ansvar for institutionens samlede virksomhed.

De amtslige institutioners overgang til selveje vil således ændre institutionernes ansvarsområder og opgaveprofiler markant. Det øgede selvstændige ansvar indebærer principielle ledelsesmæssige forandringer på institutionerne, ligesom også opgaveprofilen og ledelsesansvaret på de i dag selvejende institutioner generelt er blevet ændret fundamentalt efter decentraliseringsreformerne i 1990'erne. Her havde lederen tidligere typisk ingen professionel ledelsesbaggrund og rådede kun over en administration af en meget beskeden størrelse, oftest kun bogholderi og sekretærfunktion. Fra at have været overvejende administratorer af Undervisningsministeriets regler i den tidligere forvaltningsmodel fik lederne af de selvejende institutioner det samlede ansvar for institutionens drift og udvikling.

Som opgaveudførende enhed er den selvejende institution tillagt vidtgående dispositionsfrihed og et tilsvarende selvstændigt ansvar for institutionens dispositioner og resultater. Det indebærer, at institutionen, med de begrænsninger der følger af andre regler, selv skal træffe beslutning om bl.a. optagelse af elever/studerende, ansættelse og afskedigelse af personale, tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen, indkøb af materialer, udstyr og inventar samt lokaleforsyning gennem egne bygninger eller lejemaal. Løsningen af disse og en lang række afledte opgaver er for de fleste amtslige institutioners vedkommende hidtil blevet løst af de amtslige forvaltninger. For mange af de nye selvejende institutioner kræves derfor opbygning af en mere professionel ledelse og administration på den enkelte institution eller i fællesskab mellem institutioner. Muligheden for at etablere administrative fællesskaber uddybes i afsnit 4.6.1.

For de nuværende selvejende institutioner har institutionssammenlægninger og udviklingen i institutionernes opgaveprofil endvidere indebåret øgede krav til institutionsledelserne, og varetagelsen af ledelsesopgaverne forudsætter i vidt omfang professionalisering i en i øget grad kompleks ledelsesstruktur på institutionerne. I dag omfatter den selvejende institutions administrative funktioner således typisk en række hovedfunktioner med en højere grad af professionalisering inden for hver af funktionerne afhængigt af institutionens størrelse og kompleksitet.



**Figur 4.2 Hovedprincipper for den nuværende placering af styringsmæssige opgaver for selvejende hhv. amtskommunale institutioner**

Styringsmæssig opgave	Statslig institution	Amtslig institution
<b>Uddannelser og undervisning</b>		
Sikring af national standard: Regler om uddannelsens indhold, struktur, varighed, eksamen, kvalitetssystemer, lærer kvalifikationer mv.	UVM	UVM
Regler om gennemsigtighed og åbenhed	UVM	UVM
Fagligt og pædagogisk tilsyn	UVM	UVM/Amtsrådet
<b>Udbud, optag, kapacitet</b>		
Regler for institutionernes optagelseskriterier og dimensionering af visse uddannelser	UVM	UVM
Udbudsgodkendelse af institutioner	UVM	Amtsrådet
Sikring af regional kapacitet, koordinering af regionalt udbud, institutionsstruktur	UVM	Amtsrådet
Koordinering af optagelse/fordeling af ansøgere	Institutionen	Amtsrådet
<b>Institutionsstyring, finansiering samt institutionsdrift</b>		
Finansiering	UVM	Amtsrådet
Tilsyn	UVM	Amtsrådet
Ansvar for samlet ledelse, undervisning, afholdelse af eksamen, afgørelser vedrørende elever/studerende mv.	Institutionen	Rektor/leder
Administrative funktioner vedrørende løn, bygninger, indkøb, it, efteruddannelses- og udviklingsopgaver	Institutionen	Amtsrådet
Overordnet ansvar for drift, fastsættelse af kapacitet og økonomiske rammer for drift	Institutionen	Amtsrådet
Strategisk ledelse vedrørende administration, økonomi, kapital, investeringer mv.	Institutionen	Amtsrådet
<b>Løn og personaleforhold</b>		
Overenskomster	FM/UVM	ARF
Tilsyn	UVM	Amtsrådet/UVM
Arbejdsgiveransvar for ansatte	Institutionen	Amtsrådet(/UVM)
Forhandlingsret for direktør/rektor	Institutionen/UVM	Amtsrådet/UVM
Ansættelse og afskedigelse	Institutionen/UVM	Amtsrådet/UVM

#### 4.6.1 Ledelsesmæssige og administrative opgaver

Institutionernes administrative og ledelsesmæssige opgaver vil som nævnt undergå betydelige ændringer for alle de ca. 230 nye selvejende institutioner. På webadressen <http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40> findes bilag med en oversigt over de mange administrative opgaver mv., som påhviler den selvejende institution.

Omfanget og karakteren af ændringerne vil dog blive oplevet ret forskelligt i institutionerne i mellem, bl.a. fordi der er stor forskel på de styringsmæssige vilkår som institutionerne er underlagt i amterne i dag. I visse amter er en meget betydelig del af administrationen således lagt ud til institutionerne, hvorved institutionsledelserne allerede i dag har betydeligt råderum administrativt såvel som økonomisk, mens andre amter er præget af detaljestyling med meget centraliseret administration og økonomistyring af institutionerne. Der vil ligeledes være betydelige forskelle mellem institutionstyper, idet VUC i modsætning til de andre nye selvejerinstitutioner allerede i dag er underlagt et taxameterstyringsprincip.

Med ovennævnte forbehold in mente oplistes i det følgende de ledelsesmæssige og administrative opgaver, som knytter sig til overgangen fra amtseje til selveje for de enkelte institutioner.

##### *Generel ledelse og administration*

Betjening af bestyrelserne vil være en væsentlig ny opgave for institutionerne, idet de nuværende bestyrelser på de amtslige uddannelsesinstitutioner har en meget begrænset kompetence. Således bliver en række ledelsesmæssige opgaver af strategisk karakter i dag

varetaget i samarbejde med de amtslige forvaltninger, f.eks. samarbejdsflader med andre institutioner, investeringsplanlægning og organisationsudvikling.

#### *Analyse, forberedelse og gennemførelse af strategiske beslutninger med konsekvens for institutionens profil og/eller struktur*

Overgangen til selveje indebærer, at den enkelte institution har mulighed for at foretage strategiske valg vedrørende institutionens profil samt iværksætte en proces med sigte på at sammenlægge institutionen med andre selvejende institutioner eller opnå udbudsgodkendelse til andre uddannelser.

#### *Økonomiforvaltning*

Overgangen til selveje medfører et øget selvstændigt ansvar for at udarbejde budgetter, forelægge disse for bestyrelsen til godkendelse, foretage løbende budgetopfølgning og aflægge regnskab. Herunder skal alle institutioner indgå aftale med en revisor, der skal attestere alle vigtige tilskudsudløsende indberetninger til Undervisningsministeriet, gennemgå alle administrative forretningsgange på institutionen (institutionsinstruks, dvs. fastlæggelse af ret til at foretage dispositioner mv.) og gennemgå årsregnskabet og udarbejde et protokollat til bestyrelsen herom. Et væsentligt element vil også være opstilling af likviditetsbudgetter og løbende overvågning af likviditeten.

Institutionslederne skal kunne foretage økonomiske prioriteringer og sikre, at institutionen drives økonomisk optimalt - mht. indkøbspolitik, personaleanvendelse, bygningsdrift osv. Endelig skal mulighederne for at supplere aktiviteterne med indtægtsdækket virksomhed indgå i ledelsens overvejelser.

#### *Løn- og personaleadministration*

I dag varetages en stor del af lønadministrationsopgaverne i amtsforvaltningerne. Ansvar for disse opgaver vil i fremtiden være institutionernes. På samme vis vil institutionerne i fremtiden få øget ansvar i forhold til kompetenceudvikling, forhandling af arbejdstidsaftaler, sager med personalejuridisk indhold, herunder ansættelses- og afskedigelsessager, udarbejdelse af personalepolitik mv.

#### *It*

På dette felt er der meget stor variation i amternes betjening af institutionerne. I hovedparten af amterne vil der dog være meget betydelige it-opgaver, der i dag løses i centralt amtsligt regi, herunder it-infrastruktur (serverprogrammel og serverdrift, netværksskabler og opkobling), etablering af kontorpakker, e-mail og kalender, it-sikkerhed, mv. Visse amter driver endvidere supportcentre, som både er rettet mod de administrative og pædagogiske net. Med overgangen til selveje vil disse opgaver skulle varetages af de enkelte institutioner eller administrative fællesskaber.

#### *Andre administrative opgaver*

Udover de nævnte opgaver vil der være en række administrative opgaver af mere teknisk karakter, f.eks. indkøb, journalisering, udlicitering af rengøring og kantinedrift, udarbejdelse af informationsmateriale, etc. som amtsforvaltningerne i større eller mindre grad er involveret i, og som ved overgangen til selveje vil overgå til institutionerne.

#### *Administrative fællesskaber og udlicitering af administrative opgaver*

Størstedelen af de nye selvejende institutioner er ret små, hvorfor de administrative opgaver relativt set vil kunne komme til at fylde meget. Der er derfor i lovgivningen åbnet mulighed for, at institutionerne indgår i administrative fællesskaber, hvor den del af administrative

opgaver, der ikke er myndighedsopgaver, kan løses på tværs af institutionerne. Et administrativt fællesskab indebærer, at én institution påtager sig værtskabet for opbygning af en administrativ enhed, der kan løse veldefinerede administrative opgaver på tværs af institutionerne. Målet er både at sikre en mere effektiv opgavevaretagelse samt at styrke det faglige miljø på det administrative område. Oplagte områder for administrative fællesskaber vil f.eks. være lønadministration, it og indkøb. Både institutioner for erhvervsrettet uddannelse og CVU'erne vil kunne deltage i et administrativt fællesskab.

For at fremme muligheden for effektiv opgaveløsning på det administrative område er der endvidere i lovgivningen åbnet for, at regulerede selvejende institutioner vil kunne løse administrative opgaver for hinanden som indtægtsdækket virksomhed. Det indebærer, at f.eks. en stor erhvervsskole vil kunne påtage sig et lille gymnasiums lønadministration og it-opgaver på IV-vilkår. Ved udlicitering skal institutionerne overholde de almindelige udbudsregler, herunder EU-regler.

## **Processen i forbindelse med overgangen til selveje**

### *Rådgivning i hele overgangsprocessen*

Som det fremgår af det ovenstående vil overgangen til selveje for institutionerne medføre en betydelig vækst i ledelses- og administrationsmæssige opgaver. For at sikre, at institutionerne kommer så hensigtsmæssigt igennem denne overgangsproces som muligt, er der i Undervisningsministeriet oprettet en særlig enhed, Center for Strukturreform, som skal iværksætte og koordinere initiativer til støtte for institutionerne i deres overgang til selveje. Med oprettelsen af Center for Strukturreform har institutionerne én fælles indgang til Undervisningsministeriet. Centret vil i hele overgangsprocessen yde faglig sparring og bistand til institutionsledelserne, både når det gælder konkret vejledning i forbindelse med praktisk-administrative spørgsmål, og når det gælder spørgsmål af mere strategisk og ledelsesmæssig karakter.

### *Proces- og handlingsplaner for delelementer i overgangsprocessen*

Et meget væsentligt formål med Center for Strukturreform er over for institutionerne at skabe klarhed og koordinere overgangsprocessen, og der er derfor udarbejdet proces- og handlingsplaner for alle væsentlige delprocesser i overgangsprocessen. Planerne ligger på centrets webside. Med udgangspunkt i disse planer kan institutionerne opnå overblik og strukturere den del af overgangsprocessen, som skal varetages på den enkelte institution.

### *Etablering af midlertidige bestyrelser*

I lovgivningen er det fastsat, at der på hver institution skal nedsættes en midlertidig bestyrelse, som i 2006 skal varetage institutionernes langsigtede interesser i forhold til amtsrådene samt træffe beslutninger af strategisk betydning for institutionernes fremtidige virke som selvejende institutioner. Formanden for de midlertidige bestyrelser skal have erfaring med selvejende institutioner. Med nedsættelsen af de midlertidige bestyrelser er det fra lovgivers side tilstræbt, at institutionerne på hensigtsmæssig vis får sig forberedt til selveje.

### *Initiativer med sigte på styrkelse af institutionsledelserne*

For at ruste institutionsledelserne til at påtage sig de nye roller og opgaver, som følger af overgangen til selveje, tages der fra Undervisningsministeriets side initiativ til at udvikle og udbyde en række målrettede ledelsesudviklingsforløb. Ledelsesudviklingsforløbene vil indholdsmæssigt koncentrere sig om de ledelsesmæssige udfordringer, som er nye i forhold til de nuværende ledelsesopgaver på de amtslige uddannelsesinstitutioner, herunder f.eks. økonomistyring og samarbejde med bestyrelsen.

I forhold til de midlertidige bestyrelser udarbejder Undervisningsministeriet en såkaldt ”startpakke”, som bl.a. indeholder en præcis rolle- og opgavebeskrivelse med det formål, at bestyrelserne får prioriteret deres indsats fra begyndelsen af deres virksomhedsperiode. Startpakkematerialet følges op på bestyrelsesseminarer, hvor både bestyrelsesformænd og institutionslederne deltager. Når de permanente bestyrelser er indtrådt i 2007 påtænker ministeriet at iværksætte kursusvirksomhed målrettet disse.

#### *Overførsel af amtslige medarbejdere*

Som led i nedlæggelsen af amterne er det i lovgivningen fastsat, at det amtslige personale følger deres opgaver. I praksis betyder det, at institutionerne vil modtage langt den overvejende del af de amtslige forvaltningsmedarbejdere, som har specifikke administrative kompetencer inden for de relevante uddannelsesområder. En meget stor del af institutionerne må derfor forventes at modtage amtsligt personale, der besidder nogle af de administrative kompetencer, som matcher de nye opgaver i forbindelse med overgangen til selveje.

#### *Implementering af diverse it-administrative systemer*

Det er forventningen, at alle de nye selvejende institutioner fortsat anvender de nuværende studieadministrative systemer. På dette felt vil institutionerne derfor ikke opleve ændring i krav og opgaver.

Vedrørende økonomistyringssystem, vil institutionerne overgå til Navision Stat. UNI•C vil varetage implementeringen af systemet, herunder sikre tilstrækkelig uddannelsesstilbud til de administrative medarbejdere på institutionerne.

Det er endnu ikke endelig fastlagt, hvilket lønadministrativt system de nye selvejende institutioner skal benytte. Når dette er fastlagt, vil Undervisningsministeriet, ligesom på økonomistyringsområdet, sikre en systematisk implementering af systemet på institutionerne, herunder sikre relevant efteruddannelsesstilbud.

#### *Specielt vedrørende bygningsforsyning*

Med overgangen den 1. januar 2007 af hidtidige amtskommunale uddannelsesinstitutioner til statsligt selvejende institutioner overtager undervisningsministeren ansvaret for institutionernes lokaleforsyning og de faste ejendomme, som huser institutionerne. Ejendommene vil blive stillet til rådighed for de selvejende institutioner på nærmere fastsatte vilkår.

Gymnasieskoler, studenter- og hf-kurser, kostafdelinger ved gymnasier og voksenuddannelsescentre forudsættes i første omgang finansieret via en rammebevilling, idet staten yder tilskud til institutionernes drift, herunder til bygningsdrift og lokaleforsyning. Fra 1. januar 2008 forudsættes indført en taxameterordning, der dog ikke omfatter bygningstaxameter, som af praktiske grunde tidligst forventes indført 2-3 år senere.

Social- og sundhedsskoler, radiografiskoler og sygeplejeskoler forudsættes at overgå til taxameterstyring fra 1. januar 2007, bygningsområdet dog først fra 1. januar 2008. Opgaven som centre for uddannelsesmidler forudsættes varetaget af CVU'er.

Der er iværksat et samarbejde med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling med henblik på at undersøge muligheden for, at det tidligere Byggedirektorat, nu Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (S-FoU) på Undervisningsministeriets vegne kan

overtage de arbejdsopgaver, som hidtil er blevet varetaget i amtskommunalt regi, med at sikre lokalforsyningen til de statsligt selvejende institutioner.

Ejendommene forventes udlejet til institutionerne, som til gengæld vil modtage et bygningstilskud til dækning af lejeudgifterne. Herved skabes incitament til at økonomisere med bygningsforbruget, f.eks. ved at reducere forbruget eller ved at forsøge at finde billigere lejemål.

Efter en overgangsperiode forudsættes institutionerne at overgå til endelig bygnings-taxameterstyring, evt. med mulighed for at overtage de statslige ejendomme på vilkår, som fastsættes efter forelæggelse for de bevilgende myndigheder med sigte på at muliggøre køb og finansiering inden for rammerne af de gældende bygningstaxameterordninger. Samtidig forudsættes institutioner, som ønsker at forblive lejere, i givet fald at få mulighed herfor.

Målet er således, at institutionerne får økonomiske vilkår svarende til øvrige selvejende institutioner på det regulerede område under Undervisningsministeriet med et øget økonomisk incitament til at optimere den samlede ressourceanvendelse med tilpasning af kapacitet og udgifter i forhold til aktivitet og indtægter og med større ansvar, råderum og frihedsgrader i opgaveløsningen

#### *Samlet vurdering*

Overgangen til selveje for de amtslige uddannelsesinstitutioner indebærer på det administrative og ledelsesmæssige område en række store udfordringer. Helt grundlæggende er det en omstillingsproces, hvor institutionerne skal lære at anvende de nye frihedsgrader, som selvejet giver dem.

Erhvervsskolerne, som alt andet lige har en noget mere kompleks virksomhed end de nuværende amtslige institutioner, har gennemgået en tilsvarende proces i begyndelsen af 1990'erne med et godt resultat. På den baggrund, og fordi de amtslige institutioner har relativt god tid til at forberede sig på omstillingen, og der fra Undervisningsministeriets side arbejdes systematisk med at styre og koordinere processen, er det forventningen, at institutionerne vil komme gennem denne omstillingsproces på en hensigtsmæssig måde. Muligheden for at indgå i administrative fællesskaber, udlicitere administrative opgaver eller sammenlægge sig med andre selvejende institutioner stiller institutionerne meget frit med hensyn til at organisere løsningen af de administrative og ledelsesmæssige opgaver på en måde, som ud fra lokale behov og ønsker skønnes at være optimal.

#### **4.6.2 Overgangen til taxameterfinansiering**

Med vedtagelsen af de nye institutionslove er der taget principiel stilling til, at institutionerne skal overgå til taxameterstyring. Dette indebærer, at institutionerne skal have tilskud ud fra deres aktivitet og takster knyttet til aktiviteten. Det er endvidere fastsat, at overgangen til taxameterstyring skal være udgiftsneutral.

Ministeriet er i gang med et omfattende dataindsamlings- og analysearbejde med henblik på at få fastsat definitioner for aktivitetsmålene, niveauer for taxametertaksterne, prognoser for aktivitetsudviklingen og opgørelse af de enkelte institutioners økonomi under den nuværende styring.

### *Aktivitetsmål*

De institutions- og uddannelsesområder, som overgår til statsligt selveje, omfatter både ungdoms-, videregående og voksen efteruddannelse.

For ungdomsuddannelserne, som er karakteriseret ved fuldtidsuddannelse, forventes aktiviteten at blive opgjort på samme måde som for de øvrige ungdomsuddannelser, nemlig i årselever, der bygger på optællinger af aktive elever på bestemte tidspunkter i skoleåret, jf. anbefalingen herom i kapitel 11.

Der overgår også to mellemlange videregående uddannelser inden for sundhedsområdet, nemlig sygeplejeuddannelsen og radiografuddannelsen. Disse uddannelser, som skal gennemføres på institutioner godkendt efter loven om Centre for Videregående Uddannelse og andre mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, forventes opgjort efter STÅ-princippet, dvs. efter beståede/godkendte semestre i uddannelsen.

For voksendannelserne, som er karakteriseret ved, at deltagerne følger et eller flere enkeltfag fra de almene uddannelser på forskellige niveauer, skal der ske en tidsvurdering af de enkelte fag, der kan omsættes til en årselevvægt. Tilsvarende skal foretages for Forberedende Voksenundervisning og for ordblindeundervisningen.

### *Taxametermodeller*

De nye selvejende institutioner skal taxameterstyres som de øvrige regulerede institutioner. Det vil sige, at de skal have tilskud efter aktivitet og takster. For at muliggøre såvel sammenligninger af takstniveauer på tværs af institutionsformer som anvendelsen af de fusionsmuligheder, der er mellem gymnasier, VUC'er og institutioner for erhvervsrettet uddannelse, er det en forudsætning, at taxametermodellerne er parallelle mellem disse institutionsformer. Der arbejdes derfor med taxametermodeller, som omfatter grundtilskud, undervisningstaxameter (inkl. færdiggørelsestaxameter) og fællesudgiftstaxameter. Det sidste element i taxameterhovedmodellen, bygningstaxameter, som indebærer et selvstændigt ansvar for bygningsforsyning og -finansiering, vil først blive indført, når institutionerne har opnået en vis erfaring med taxameterstyring. Samme gradvise indfasning af taxameterstyringen har været anvendt for Undervisningsministeriets øvrige regulerede institutionsområder.

### *Indfasning af de forskellige taxametermodeller på de forskellige institutionsformer*

For gymnasier, hf-kurser og studenterkurser vil der i 2007 blive fastsat rammetilskud til undervisnings- og fællesområdet. Det fremgår af anmærkningerne til loven, at institutionerne ikke vil få reguleret deres tilskud efter den faktiske aktivitet i dette overgangsåret, samt at deres tilskud i overgangsåret skal afspejle de hidtidige tilskudsniveauer i amterne.

Da der er forskelle i de nuværende bevillingsmodeller og bevillingsniveauer fra amt til amt, vil overgang til landsdækkende takstmodeller betyde, at der vil være institutioner, som vil få bedre økonomiske rammer, end de har været vant til, mens andre institutioner vil få strammere økonomiske rammer end hidtil. Det er en almindelig erfaring fra de selvejende regulerede uddannelsesinstitutionsområder, at institutionerne skal have tid til at tilpasse sig nye bevillingsniveauer, da de tiltag, som er nødvendige for tilpasningen, først slår fuldt igennem med en vis forsinkelse. Det har derfor været sædvanligt med tilpasningsperioder, hvor årets løbende taxametertilskud blev suppleret med et tillæg eller fradrag, der udlignede for ændringen i tilskudsniveau ud fra aktiviteten i grundlagsperioden.

Oprindeligt blev anvendt overgangsperioder på 10 år, hvor udligningsgraden aftog jævnt over perioden. Det er dog erfaringen, at en 10 års horisont er så lang, at der kan nå at ske væsentlige

ændringer i institutionernes vilkår i overgangsperioden. I de senere år er derfor i stedet anvendt 3- eller 4-årige overgangsperioder, og det er hensigten at operere med samme tidshorisont for de nye institutionsområder. Det er derfor tanken, at der skal beregnes tilskud for alle institutioner efter henholdsvis den hidtidige amtslige model og den nye taxametermodel med samme elevtal, og at forskellen udlignes gradvist som et tillæg til eller et fradrag i de løbende taxametertilskud i årene 2008-2010.

For VUC'erne er der i loven åbnet for, at de kan overgå til aktivitetsbestemte undervisnings-tilskud for enkeltfagsundervisningen med virkning allerede fra sommeren 2007. De skal i givet fald allerede da have overgangsordninger efter samme hovedprincipper, som efterfølgende vil gælde for gymnasierne.

SOSU-skolerne, som godkendes iht. loven om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, og sygepleje- og radiografiskolerne, som godkendes som mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, går direkte ind i de modeller for taxametertilskud, som er gældende på de respektive institutionsområder. Dette vil dog blive kombineret med en forventelig tre- eller fireårig overgangsordning med aftagende udligning.

### **Processen i forbindelse med overgangen til taxameterfinansiering**

Der er på alle institutions- og uddannelsesområder nedsat følgegrupper med repræsentanter for lederforeninger, amterne og eventuelle andre relevante interessenter, hvor disse sammen med Undervisningsministeriet drøfter datagrundlag, særlige problemstillinger og forslag til aktivitetsopgørelsesmodeller, grundtilskudsmodeller, taxameterfordelinger og taxameterstrukturer samt analyser af de økonomiske konsekvenser af omlæggingerne på de enkelte institutioner med tilhørende forslag til overgangsordninger.

Det er vigtigt, at ikke kun de nye selvejende institutioner, men også de afgivende institutionsejere, nemlig amterne, deltager, da en del af det hidtidige ressourceforbrug på institutionsområderne ikke har været en del af institutionernes drift, men har været bundet i administrative, it-mæssige og planlægningsmæssige fællesfunktioner på amtsgården. Ved opgørelsen af institutionernes hidtidige økonomi er det derfor nødvendigt at foretage en fordeling af dette fællesforbrug ud på den enkelte institution, for at få udarbejdet en retfærdig udligning i overgangsperioden. Det er i den forbindelse vigtigt at have adgang til den bevillingsmæssige ekspertise, som ligger i amtsforvaltningerne.

#### *Samlet vurdering*

Ud fra det hidtidige forberedelsesarbejde med besøgsrunder til amterne, og en særlig møderunde i forbindelse med indhentning af en lang række økonomi- og aktivitetsoplysninger fra amterne, der netop er ved at være afsluttet, tyder alt på, at det vil være muligt at fastlægge aktivitetsopgørelses- og taxametermodeller inden for den ramme for taxameterstrukturer, som anvendes på de øvrige regulerede områder, herunder ved anvendelse af den anbefalede ændrede grundtilskudsmodel, som er omtalt andetsteds.

Der er en række særlige, afgrænsede problemstillinger, som vil kræve grundigere analyse. Dette gælder afdækning af behovet for eventuelle tillægstakster, f.eks. for særlige uddannelsesforløb, og for særlige geografisk betingede grundtilskud (særlige udkantgrundtilskud). Det er dog vurderingen, at de hensyn, der stilles i opdrag, vil kunne rummes inden for de muligheder, som de kendte modeller giver.

## 5. Styringsredskaber i det selvejebaserede styringssystem

I kapitlet gives en beskrivelse af de *enkelte* redskaber, som indgår i den samlede styring af uddannelser og institutioner.

Kapitlets beskrivelser er opdelt i følgende hovedområder:

- Central styring af uddannelser.
- Central styring af kvalitet.
- Decentral kvalitetssikring og -udvikling.
- Styring af institutionsstruktur, kapacitet og udvikling.
- Styring af økonomi.
- Tilsyn.
- Styring via interessenter og gennemsigtighed og åbenhed.

Afslutningsvis redegøres for de informationer, som samlet set udgør grundlaget for styringen. Informationsgrundlaget er centralt for, at aktørerne i styringssystemet kan udfylde deres respektive roller ved bl.a. at udgøre et beslutningsgrundlag for politiske prioriteringer, danne grundlag for Undervisningsministeriets centrale tilsyn og muliggøre aktiv inddragelse af interessenterne, herunder brugere og aftagere af institutionernes ydelser.

I hvert underafsnit findes en delkonklusion, som opsummerer de *udviklingsbehov* for de enkelte styringsredskaber, som udvalget foreløbigt kan konstatere på baggrund af redegørelsen.

I dette kapitel er det sigtet at vurdere de enkelte styringsredskaber på egne præmisser.

Den endelige vurdering af styringsredskaberne og styringssystemet må herudover inddrage et helhedsperspektiv, og vurderingen må foretages i forhold til de uddannelsespolitiske og generelle målsætninger, det er styringens sigte at opfylde. Dette er formålet i kapitel 8, hvor det for en række væsentlige uddannelsespolitiske og generelle målsætninger vurderes, hvorvidt styringsredskaberne i det indbyrdes samspil, de indgår i, er velegnede og tilstrækkelige til at realisere målsætningerne.

### 5.1 Central styring af uddannelser

Styringen af uddannelserne er grundlæggende baseret på princippet om mål- og rammestyring, som udmøntes gennem love og bekendtgørelser, og hvor de enkelte uddannelsesinstitutioner har ansvaret for den konkrete tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen.

Eksempelvis er erhvervsuddannelserne reguleret i en uddannelseslov, som gælder for alle uddannelser inden for området, og som fastsætter fælles formål samt overordnede rammer for uddannelsernes struktur, indhold, bedømmelse af elevernes præstationer, klageregler, regler om kvalitetssystemer og rådgivning om uddannelserne mv. Reglerne vil ofte også være udmøntet i fælles regler på bekendtgørelsesniveau. Inden for disse fælles mål og rammer fastsættes specifikke formål og indhold mv. for hver enkelt uddannelse i en uddannelsesbekendtgørelse



eller anden forskrift med retsvirkning. Samlet set indebærer denne styringsform, at der er fastsat en national standard for hver uddannelse.

I fastlæggelsen af uddannelsernes indhold inddrages relevante interessenter på forskellige vis inden for de forskellige uddannelsesområder. Således spiller arbejdsmarkedets parter inden for *erhvervsuddannelserne* en væsentlig rådgivende og, inden for nærmere fastlagte rammer, bestemmende rolle.

Det *gymnasiale område* er karakteriseret ved, at fagligheden styres relativt tæt af Undervisningsministeriet, mens amterne varetager den institutionelle styring. Indholdsstyringen omfatter en række bekendtgørelser, hvor undervisningsministeren fastlægger uddannelsernes faglighed gennem regler om struktur, timetal, faglige mål, stofområder mv. og ved regler, der regulerer undervisningsprocessen, undervisningsmetoder og evalueringsformer mv. Styringsrationalet på det gymnasiale område har baggrund i behovet for at sikre et landsdækkende ensartet niveau som baggrund for optagelse i de videregående uddannelser. Indholdsstyringen på VUC-området følger principperne fra det gymnasiale område.

Inden for *sygeplejerske- og radiografuddannelserne*, som er reguleret i bekendtgørelser med hjemmel i autorisationslove under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, inddrages Sundhedsstyrelsen i forbindelse med godkendelse af studieordninger. For de grundlæggende *social- og sundhedsuddannelser* fastsættes reglerne efter forhandling med socialministeren og sundhedsministeren for at sikre, at uddannelserne står mål med den besluttede social- og sundhedspolitik.

Den enkelte uddannelsesinstitution har, inden for de fælles regler, ansvar for den konkrete tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen. I det centrale tilsyn overvåger Undervisningsministeriet, om institutionerne lever op til uddannelsernes regelgrundlag og målsætninger om kvalitet.

Den konkrete vægtning mellem styringsredskaberne, som spænder fra mål og rammer til mere finmaskede eller detaljerede uddannelsesregler samt tilsyn, varierer mellem uddannelsesområderne efter arten af områdets indholdsstyring. Undervisningsministeriets hovedstyringskoncept er baseret på princippet om mål- og rammestyring og tilsyn, der i overensstemmelse hermed er under udvikling i retning af øget fokus på resultater og kvalitet. På gymnasieområdet bygger samspillet mellem styring gennem uddannelsesregler og tilsyn dog på en særlig variant som bl.a. bærer præg af en særlig politisk interesse for området og den detaljerede udformning af reglerne.

Udvalget kan konstatere, at den indholdsmæssige styring af uddannelserne er udformet under hensyn til de enkelte uddannelsers karakteristika og deres placering i det samlede uddannelsesbillede: Ungdomsuddannelser, videregående uddannelser eller voksenuddannelser. Rollefordelingen mellem de enkelte uddannelsers interessenter og uddannelsernes formål har tilsvarende betydningen for indholdsstyringens art og omfang. For så vidt angår de nye

selvejende institutionsområder, konstaterer udvalget, at overgang til selveje ikke i sig selv giver behov for ændringer i de berørte uddannelsers indholdsmæssige styring.

I forlængelse heraf er det dog udvalgets vurdering, at indholdsstyringen løbende bør udvikles i takt med udviklingen af tilsynet og institutionernes brug af kvalitetssikringsinstrumenter. Samtidig er det udvalgets vurdering, at udviklingen af indholdsstyringen fortsat bør ske inden for rammerne af de eksisterende styringsrationaler, som knytter sig til de enkelte uddannelsesområder.

## **5.2 Central styring af kvalitet**

Dette afsnit fokuserer på de styringsredskaber, som Undervisningsministeriet på centralt niveau råder direkte over, og som er særligt rettet mod at bidrage til at sikre, dels at undervisningens kvalitet og resultaterne heraf lever op til de nationale mål, dels at institutionerne har forudsætninger for og forfølger nationale kvalitetsmålsætninger. De omtalte styringsredskaber er eksamensregler, censorinstitutionen, krav til lærerkvalifikationer, mulighed for akkreditering og auditering samt rammer for institutionsudvikling og institutionskvalitet.

Afsnittet indledes med en kort redegørelse for kvalitetsbegrebet, herunder sammenhænge til politiske målsætninger.

### **5.2.1 Kvalitetsbegrebet**

Den øgede fokus på resultatstyring giver samtidig øget fokus på kvalitet forstået som den kvalitet, uddannelsesinstitutionerne leverer, når en given uddannelses faglige mål (standarder) og formål omsættes til undervisning og til resultater. Det aspekt af kvalitet, som omfatter relevansen af den enkelte uddannelse, er i sammenhæng med en analyse af styring i forhold til uddannelsesinstitutionerne ikke aktuel, og den indgår derfor ikke i beskrivelsen nedenfor. For yderligere uddybning af kvalitetsbegrebet og dets dimensioner henvises til Idé- og perspektivgruppens rapport.

Et nutidigt kvalitetsbegreb omfatter både proces og resultat. Kvalitet i processen beror snævert set på institutionens evne til at sikre opfyldelsen af de faglige mål, mens et bredere kvalitetsbegreb også omfatter resultaterne af processen, herunder især opfyldelse af uddannelsens overordnede formål.

Kvalitetsbegrebet er både mangefacetteret og dynamisk. Vurderingen af, hvad der er god kvalitet, har både sammenhæng med politiske målsætninger, som ifølge sagens natur er omskiftelige, og med den enkelte uddannelses art og formål, som ændres over tid i takt med ændringer i samfundets behov. Samtidig har opfattelsen af, hvad der er god kvalitet, sammenhæng med de ressourcer, der er til rådighed for en given uddannelse.

Inden for de seneste ca. 10 år har der både på et centralt og et decentralt niveau været stor fokus på kvalitet og på, hvordan kvaliteten kan sikres og udvikles. Det er karakteristisk at

kvalitetsbegrebet i denne proces ikke er blevet fastlagt ved generelle definitioner, men at begrebet snarere er blevet indkredset ved hjælp af indikatorer og metoder til kvalitetssikring og -udvikling. Det er således karakteristisk, at publikationer om emnet har titler som: ”Tegn på kvalitet” eller ”Kvalitet der kan ses”, men aldrig ”Hvad er kvalitet”.

Selvom det således ikke er muligt eller ønskeligt at fastlægge og afgrænse et generelt kvalitetsbegreb, er der i de konkrete undervisningssituationer behov for at kunne fastlægge, hvad der er god kvalitet, og hvad der ikke er. I den praktiske dagligdag foregår der da også løbende vurderinger af undervisningsprocesser og vurderinger af resultater ud fra et kvalitetsbegreb, som fastsættes lokalt af de involverede aktører.

Nedenfor følger en række nøgelfaktorer, som universelt er forudsætninger for kvaliteten i en uddannelse:

- Kvaliteten af generel og pædagogisk ledelse er af afgørende betydning for de konkrete rammer, der sættes for undervisningsaktiviteterne. Ledelsen kommer til udtryk i forhold til strategi og ressourceprioritering, læreres og eleveres/studerendes målrettethed og engagement og omverdenens medvirken.
- Kvalitetssikringsmekanismer og systematisk brug heraf, herunder systemer, som inddrager eleverne/de studerende som lokale aktører.
- Undervisningsformerne og hele samvirket mellem lærer og elev/studerende er af afgørende betydning for kvaliteten af processen, herunder indgår hensynet til effektivitet, faglighed og progression som væsentlige størrelser.
- Input i form af lærertimer pr. elev/studerende, lærerkvalifikationer, elev-/studenterrekruttering, undervisningsmaterialer, fysiske rammer og faciliteter vil i de fleste sammenhænge være afgørende for, at de faglige mål kan nås.
- Fagligt og socialt miljø på institutionen er grobunden for kvalitet i den forstand, at fravær af et fagligt eller et socialt miljø vil være ødelæggende for kvaliteten, uanset at de andre forudsætninger er opfyldt.

De ovenfor nævnte faktorer vil altid i praksis fungere i et samspil, hvor det kan være vanskeligt at isolere enkeltfaktorerens indflydelse på kvaliteten. Faktorerne vil også delvist kunne substituere hinanden, f.eks. vil højt kvalificerede undervisningsformer i en række sammenhænge kunne kompensere for ringe input i form af utilstrækkelige undervisningsmaterialer eller elever/studerende med et dårligt fagligt udgangspunkt. Tilsvarende vil et godt og velfungerende fagligt og socialt miljø i en vis grad kunne kompensere for andre kvalitative eller kvantitative problemer i forbindelse med undervisningen.

Spørgsmålet om virkningen af de betydende faktorer i forhold til kvalitet er således komplekst, og kvalitet har som nævnt sammenhæng med den konkrete kontekst både fagligt og politisk. Generelle funktionssammenhænge, ud fra hvilke kvalitet kan beregnes eller forudsiges, er aldrig blevet påvist. Uddannelsessystemet er ikke en maskine, som entydigt kan reguleres med forskellige håndtag og forsynes med input (elever/studerende, ressourcer mv.) i bestemte forhold med sikkerhed for bestemte resultater med en forudberegnet effekt. Der er en

sammenhæng, men ikke nødvendigvis proportionalitet, mellem input og output, og der er ikke generel forudsigelighed om effekten af en given indsats.

I forlængelse af ovenstående hviler den overordnede styring af de eksisterende uddannelsesinstitutioner på et rationale, som med hensyn til kvalitet tager udgangspunkt i den konkrete situation, og som især sætter god institutionsledelse, herunder systematisk brug af kvalitetssikrings og –udviklingsværktøjer i centrum. Styringen vedrører herved uddannelsesprocessernes rammevilkår frem for processerne selv, og styringen inddrager på den måde kvalitetsbegrebets dynamiske natur.

Det indgår i styringsrationalet, at den samlede institutionsledelse, herunder bestyrelsen, har kompetencer, dispositionsmuligheder og vilkår, som understøtter kvalitetshensynet. Herunder er såvel bestyrelsens sammensætning, funktionsmåde mv. som den daglige ledelses kompetencer af væsentlig betydning for den kvalitet, uddannelsesinstitutionerne leverer, når en given uddannelses faglige mål, standarder og formål - inden for uddannelsesreglernes rammer - omsættes til undervisning og til resultater.

Det indgår tilsvarende i styringen, at der er krav om systematisk brug af kvalitetssikrings- og -udviklingsværktøjer baseret på selvevalueringer. Disse værktøjer har stor betydning for, at der på institutionen fastholdes en løbende opmærksomhed på kvalitetsaspektet, og at der systematisk arbejdes med justeringer og forbedringer af uddannelsesprocesserne. Samtidig muliggør løbende selvevalueringer, at institutionerne kan anvende benchmarkning som et kvalitetsværktøj.

### **5.2.2 Eksamensregler**

Hidtil har hvert enkelt uddannelsesområde haft sine egne eksamensregler, som er blevet udviklet over tid primært på baggrund af tradition inden for området. Herved har der udviklet sig en forskellig praksis mellem områderne og forskellige administrative rutiner. Nogle områder har været meget centralt styret, mens andre kendetegnes ved en meget høj grad af decentral styring.

Fælles for eksamensreglerne for alle områder er en overordnet skelnen mellem centralt stillede prøver (for eksempel skriftlige prøver med et centralt stillede opgavesæt) og lokalt stillede prøver (for eksempel mundtlige prøver med spørgsmål udarbejdet af læreren). De centralt stillede opgaver er velegnede til at sikre en pålidelig og ensartet bedømmelse af eksaminanderne. De lokalt stillede prøver har tilsvarende høj validitet.

Rationalet bag brugen af skriftlige og mundtlige prøver findes i målene for de enkelte fag, der for eksempel kan fokusere på mundtlig udtryksfærdighed og skriftlig fremstilling.

Fastlæggelsen af prøveformerne foretages forskelligt for de enkelte uddannelsesområder. For de almene uddannelser og de grundlæggende erhvervsrettede uddannelser fremgår prøveformerne af uddannelsesbekendtgørelserne, og for de videregående erhvervsrettede uddannelser er prøveformerne ofte fastlagt i den enkelte institutions studieplan.

Som opfølgning på regeringens oplæg om modernisering af prøver, eksamener og karakterer og i tilknytning til reformen af de gymnasiale uddannelser er de forskellige eksamensregler sammenskrevet i to bekendtgørelser (en for de almene uddannelser og en for de

erhvervsrettede uddannelser). Herved er der opnået en meget høj grad af ensartethed på regelsiden, idet der er en stor indholdsmæssig overensstemmelse mellem de to bekendtgørelser. Detaljeringsgraden er for nogle uddannelser mindsket – for eksempel på det almengymnasiale område – mens den centrale styring er øget på andre – for eksempel når det gælder censurpålægning på det erhvervs-gymnasiale område.

Det overordnede princip i reglerne er, at institutionens leder er ansvarlig for den praktiske afholdelse af prøverne, hvorimod Undervisningsministeriet - som led i sikringen af den nationale standard på de store prøveområder - fastlægger, hvilke prøver der skal afholdes, og hvilke censorer, der skal knyttes til den enkelte prøve.

I tilknytning til regeringsgrundlaget fastsættes endvidere begrænsninger i brugen af gruppeprøver (i de erhvervsrettede uddannelser), således at gruppeprøve ikke kan anvendes, medmindre det fremgår eksplicit af uddannelsesbekendtgørelsen.

Ændringen i reglerne følges samtidig op med udviklingen af et nyt centralt eksamensadministrativt system, som vil dække samtlige af Undervisningsministeriets prøveområder.

### 5.2.3 Censorinstitutionen

Hovedformålet med censorinstitutionen er dels at sikre en ensartet bedømmelse af eksamenspræstationer på landsplan, dels at sikre muligheden for, at det centrale niveau kan få tilbagemeldinger om den enkelte uddannelse og den enkelte uddannelsesinstitution. Censortilbagemeldingerne kan anvendes i forbindelse med justeringer af uddannelsen og i forbindelse med Undervisningsministeriets tilsyn med institutionerne.

For at kunne opnå disse mål for censorinstitutionen er det vigtigt, at der oprettes landsdækkende censorkorps, i det omfang det er muligt for den enkelte uddannelse. Det er ligeledes vigtigt, at anvendelse af censorer udbredes mest muligt, og at tilknytningen af en censor til en konkret prøve i videst muligt omfang foretages uden den eksamensafholdende institutions medvirken. Censors faglige kvalitet er naturligvis afgørende for, at censor kan udføre opgaven forsvarligt. Det er derfor nødvendigt – hvilket fremgår af eksamensbekendtgørelserne – at censor har et indgående kendskab til uddannelsen og det konkrete fag, og som hovedregel har undervisnings- og eksamenserfaring fra uddannelsesområdet.

Afhængigt af det enkelte prøveområdes størrelse, er der forskellig tradition for, hvorledes censorkorps dannes og benyttes. På store uddannelsesområder (folkeskolen, gymnasiet etc.) styres censorkorpsene fra centralt hold. På små områder med meget specialiserede censorkorps styres dette ofte af en censorformand. Organiseringen med censorformænd kendes især inden for de videregående uddannelser. I erhvervsuddannelserne anvendes særlige censorer, der foretager indberetning til ministeriet om eksamensforløbet.

Som en del af den i 5.5.2 beskrevne sammenskrivning af eksamensreglerne i to bekendtgørelser for hhv. de almene og de erhvervsrettede uddannelser indgår censorinstitutionen som et særligt punkt. Hovedlinjen i ændringerne er primært, at censorinstitutionens uafhængighed af den prøveafholdende institution har fået særligt fokus. Ændringerne har udgangspunkt i regeringsoplægget "Modernisering af prøver, eksamener og karakterer", januar 2004.

I tilknytning hertil skal det bemærkes, at udviklingen af et nyt eksamensadministrativt system gør det muligt at indføre en central styring af censorkorps på områder, hvor det tidligere ikke

har været anset for hensigtsmæssigt. Således overgår censorkorps og censurpålægning bl.a. på lærerseminarierne til den centrale styring, som kendes for eksempel på det gymnasiale område.

#### 5.2.4 Lærerkvalifikationskrav

Fastsættelse af krav til lærernes kvalifikationer skal overordnet set sikre, at undervisningen gennemføres på et forsvarligt fagligt og pædagogisk grundlag. Lærerkvalifikationskravene er forskellige på de forskellige uddannelsesområder, idet lærerens faglige niveau i princippet skal følge uddannelsens faglige niveau. På det principielle niveau forholder det sig omvendt med kravet til lærernes pædagogiske baggrund. Her stilles der overordnet set de største krav til lærere, som underviser i ungdomsuddannelserne, mens der stilles færre krav til lærere, som underviser i de videregående uddannelser. Rationalet bag disse forskelligheder er, at faglighed på et højt og ofte specialiseret niveau bærer sig selv ved formidlingen til modne og fagligt set velfunderede studerende, mens faglighed formidlet til unge elever i brede uddannelser forudsætter gode pædagogiske kompetencer hos læreren.

I det følgende gives en overordnet beskrivelse af lærerkvalifikationskravene på de enkelte uddannelsesområder:

Inden for de *gymnasiale ungdomsuddannelser* skal lærerne have en kandidatuddannelse eller - i en række fag i hhx og htx - et niveau, som svarer hertil. Lærerne har også undervisningskompetence i deres bifag/sidefag. Lærerne skal have bestået pædagogikum, dvs. en ca. 18 ugers teoretisk og praktisk uddannelse. På stx-området er der et særskilt krav om, at der praktiske pædagogikum skal gennemføres i undervisningsfaget.

På *erhvervsuddannelsesområdet* skal læreren have en uddannelse inden for fagområdet og skal herudover have en relevant efter- eller videreuddannelse samt relevant erhvervs erfaring af en vis varighed. På det almene område skal faglæreren have en bred almen baggrund mindst svarende til den erhvervs gymnasiale fagrække. Lærere ved erhvervsuddannelserne skal have en pædagogisk uddannelse, som mindst svarer til den grundlæggende pædagogiske uddannelse, der gælder for lærere, som skal undervise ved erhvervsuddannelserne.

Til lærere, der underviser i de almene fag i erhvervsuddannelserne, stilles der i det væsentlige samme formelle krav som til lærere, der underviser i de direkte erhvervsrettede områder.

Det påhviler institutionen i samråd med lærerne at tilrettelægge lærergruppens og den enkelte lærers faglige og pædagogiske videre- og efteruddannelse med henblik på nødvendige fornyelser og tilpasning af lærernes kvalifikationer

På *SOSU-området* er der hjemmel i loven til at fastsætte krav til lærernes kvalifikationer, men der er ikke udstedt nærmere bestemmelser. Området forvaltes således af institutionerne selv.

På *landbrugsuddannelsesområdet* er der ikke fastsat formelle krav til lærernes kompetence. Landbrugsskoleområdet har sit udspring i de frie skoler, hvor der traditionelt anvendes en meget bred og lokal tilgang ved læreransættelser.

På *AMU-området* skal læreren som minimum have kvalifikationer, som normalt svarer til erhvervsuddannelsesniveau samt relevant erhvervs erfaring. Læreren skal have en pædagogisk uddannelse, som mindst svarer til den pædagogiske uddannelse for lærere inden for erhvervsuddannelserne.

På *KVU- og MVU-området* er kravene til lærernes faglige kvalifikationer i princippet, at læreren skal have ét niveau højere end uddannelsens niveau. Det vil sige, at lærerne skal have et kandidat- eller masterniveau. Der er ingen formelle krav om pædagogisk uddannelse.

På alle professionsbacheloruddannelserne undtagen ingeniørområdet, er der indført en stillingsstruktur med adjunkt- og lektorniveau. Stillingsstrukturen betyder, at en underviser ansættes som adjunkt og i løbet af en periode på 4 år skal kvalificere sig til lektor. Til brug for lektorbedømmelsen skal adjunkten kvalificere sig ved at udvikle sine pædagogiske kvalifikationer i forhold til tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisning og undervisningsforløb. I forbindelse med en ansøgning om lektorbedømmelse skal adjunkten dokumentere sine pædagogiske og faglige kvalifikationer i forhold til undervisning og uddannelse.

### 5.2.5 Akkreditering og auditering

Som et element i kvalitetssikringen og kvalitetsudviklingen af uddannelserne anvendes forskellige former for eksterne evalueringer. Der har tidligere været praksis for at evaluere de videregående uddannelser i forhold til uddannelsernes formål og mål beskrevet i bekendtgørelser, studieordninger mv., men i de senere år er der i takt med den stigende internationalisering af uddannelserne taget nye evalueringsmetoder i anvendelse i form af bl.a. akkrediteringer og auditeringer.

#### *Akkrediteringer*

Akkrediteringer er en formel, autoritativ godkendelse af uddannelser eller institutioner, hvor godkendelse bygger på en systematisk evaluering baseret på foruddefinerede kriterier og standarder. Hensigten med akkrediteringer er bl.a. at sikre, at kvaliteten af uddannelser og institutioner i højere grad skal være indbyrdes sammenlignelig og gennemskuelig både i nationale og internationale sammenhænge.

Akkreditering som evalueringspraksis er organiseret omkring følgende elementer:

- Et selvstændigt evalueringsorgan, der sikrer, at processen er uafhængig af såvel undervisningsministeriet som uddannelsesinstitutioner.
- En faglig bedømmelse foretaget af eksterne eksperter.
- En selvevaluering udarbejdet af den pågældende institution/uddannelse og besøg på denne som grundlag for bedømmelsen.
- Offentliggørelse af en rapport.

Akkreditering bygger således på en vurdering i forhold til eksterne og forud definerede kriterier for kvalitet. Resultatet af akkrediteringen er en vurdering af, i hvilket omfang de evaluerede uddannelser eller institutioner lever op til disse kriterier. Akkrediteringen udtrykker dermed en godkendelse eller en ikke-godkendelse af et forud defineret niveau. Kriterierne kan være mere eller mindre rummelige og kan også i varierende grad inkludere uddannelsernes målsætninger. Kendetegnende for de kriterier, som anvendes i dansk sammenhæng, er, at de er myndighedsrelaterede, dvs. at de er formuleret på baggrund af gældende lovgivning og administrativ praksis på området.

Akkrediteringsprocessen er typisk organiseret på to niveauer: Et udøvende niveau, som udfører evalueringen og udarbejder en indstilling om, hvorvidt en uddannelse/institution skal akkrediteres, og et besluttende niveau, som træffer den endelige afgørelse på baggrund af indstillingen.

I et statsligt akkrediteringssystem vil det således være en uafhængig institution, som udfører evalueringen og udarbejder indstillingen, mens det vil være Undervisningsministeriet (eller

anden myndighed), som foretager den endelige beslutning om akkreditering. På den måde sikres en klarhed om beslutningsgrundlaget, herunder særligt om det faglige grundlag for beslutningen.

Der kan grundlæggende skelnes mellem akkrediteringer af uddannelser, fagområder og institutioner. Akkrediteringer af uddannelser fokuserer på kvaliteten af specifikke *uddannelser*, mens akkrediteringer af *fagområder* fokuserer på institutionens faglige grundlag for at udbyde uddannelser inden for et bestemt område. Akkrediteringer af *institutioner* fokuserer på de ledelsesmæssige og organisatoriske rammer samt kvalitetssikringsmekanismer mv. på institutionen.

På det mellemlange videregående uddannelsesområde anvendes akkreditering som grundlag for godkendelse af professionsbacheloruddannelser og retten til at bære betegnelsen ”University College”.

I forhold til *professionsbacheloruddannelserne* anvendes akkreditering til at vurdere, om institutionerne kan levere kvalitet i forhold til udbud af professionsbacheloruddannelser. Akkrediteringerne fører til, at institutionerne opnår godkendelse eller betinget godkendelse til at udbyde professionsbacheloruddannelser og tildele de studerende titlen professionsbachelor.

Kriterierne for godkendelse er defineret med baggrund i lov om mellemlange videregående uddannelser, der indførte professionsbachelortitlen, og i professionsbachelorbekendtgørelsen, hvori kravene til uddannelserne er udmøntet. Der er i forbindelse med indførelsen af titlen sket tilpasninger af uddannelserne, og på det grundlag er alle mellemlange videregående uddannelser som udgangspunkt blevet godkendt som professionsbacheloruddannelser.

Akkreditering anvendes ved, at EVA efterfølgende gennemfører kvalitetsvurderinger af samtlige professionsbacheloruddannelser på alle de institutioner, som udbyder uddannelserne. Fra EVA modtager Undervisningsministeriet indstilling om godkendelse eller betinget godkendelse til fortsat at udbyde uddannelsen. I tilfælde af en betinget godkendelse aftaler Undervisningsministeriet en opfølgingsplan med institutionen med fastsatte frister. Hvis institutionen ikke følger op på en måde, så EVA i en efterfølgende vurdering af opfølgingsaktiviteter kan konkludere, at der nu leves op til kriterierne, kan Undervisningsministeriet beslutte at fratage institutionen udbudsretten. Dette er endnu ikke forekommet.

Akkreditering anvendes endvidere ved tildeling af kvalitetsbetegnelsen *University College* til CVU’er. Formålet hermed har været at indføre en internationalt anerkendt og sammenlignelig betegnelse for institutioner i den mellemlange videregående uddannelsessektor. Der er i dette tilfælde tale om en institutionsakkreditering, hvor der tages udgangspunkt i målsætningerne fra CVU-loven, og hvor institutionerne måles på deres samlede ”kapacitet” i forhold til bl.a. lovens krav om udviklingsbaseret, forskningstilknytning, regionale videncenterfunktioner, sammenhæng i faglige miljøer og samspil mellem grund-, efter- og videreuddannelse. Kriterierne omfatter bl.a. strategi og visioner, udvikling af uddannelserne, kvalitetssikring og -udvikling, organisation og ledelse samt økonomi og samarbejdspartnere.

Kun ubetingede CVU’er kan godkendes som ”University College”, idet betingede CVU’er i kraft af selve den betingede CVU-godkendelse ikke vurderes at give den nødvendige institutionelle kapacitet.



### *Auditering*

Auditering er en evaluering af institutionens interne redskaber til kvalitetssikring og -udvikling.

En auditering er en eksternt gennemført analyse med fokus på institutionens forudsætninger for løbende selv at sikre og udvikle kvaliteten af uddannelserne på grundlag af eksternt definerede kriterier. Auditering giver altså et udtryk for, hvor kvalificeret og effektivt professionelt institutionerne overvåger deres egne præstationer, og hvorvidt institutionen på en systematisk og strategisk måde anvender denne viden til planlægning og forbedring af det interne kvalitetsarbejde.

I denne proces afdækkes bl.a., hvilke metoder institutionerne, deres bestyrelser og daglige ledelse anvender for at sikre kvalitet og resultater, og hvorvidt der er etableret procedurer for opfølgning mv. Auditering anvendes dermed både som et redskab til dokumentation og som redskab til at sikre løbende kvalitetsudvikling af institutionens uddannelsesaktiviteter. Auditeringen afsluttes i lighed med akkrediteringerne med en godkendelse eller ikke godkendelse. De organisatoriske rammer om auditeringer er de samme, som gælder for akkrediteringer.

De danske erfaringer med auditeringer er foreløbig begrænset til universitetsområdet. Principielt vil auditeringer dog også kunne anvendes på alle øvrige uddannelses- og institutionsområder, hvor der centralt stilles krav til institutionernes interne kvalitetsarbejde og kvalitetssikring. Kvalitetsbekendtgørelsen for de korte videregående uddannelser er således et eksempel på, at der centralt er formuleret krav til kvalitetssikring, som vil kunne danne grundlag for auditering.

#### **5.2.6 Institutionsudvikling og institutionskvalitet**

I takt med, at opmærksomheden på uddannelserne og undervisningens kvalitet er øget i de senere år, er der også kommet øget opmærksomhed på institutionernes betydning for uddannelseskvaliteten og den institutionelle infrastrukturens betydning for både kvalitet og regional fokus. Der er derfor taget en række nye styringsredskaber i anvendelse til sikring af institutionernes udvikling generelt, herunder institutionskvalitet og effektivisering, og til sikring af, at institutionerne arbejder med kvalitetsudvikling inden for politisk særligt prioriterede indsatsområder.

Styringsredskaber antager meget forskellig karakter: Generelle procesunderstøttende udviklingsinitiativer, etablering af økonomiske incitament og udviklingspuljer, faglige kvalitetskriterier og akkreditering af institutioner, institutionsstrukturpolitiske initiativer og egentlige krav i lovgivningen til institutionerne om at varetage særlige opgaver, som ligger ud over selve uddannelsesvirksomheden som f.eks. videntcenterfunktioner. I det følgende redegøres for nogle eksempler på sådanne redskaber.

#### *Understøtning af processer på institutionerne*

I forbindelse med overgangen til decentral styring, der bl.a. indebærer en ændret rollefordeling mellem Undervisningsministeriet som myndighed og institutionerne som opgaveudførende enheder, er ministeriets opgave i forhold til institutionsniveauet i højere grad blevet at understøtte institutionernes arbejde med f.eks. kvalitetssikring, effektivisering og udvikling via rollen som proceskonsulent. Denne opgave er i overensstemmelse med styringskonceptet primært orienteret mod hele institutionssektorer f.eks. på områder, hvor der er stordriftsfordele, eller hvor opgavernes omfang gør det vanskeligt at løfte for enkeltinstitutioner.

Et eksempel på Undervisningsministeriets rolle som proceskonsulent er det institutionsvendte indkøbs- og effektiviseringsprojekt, som siden 1999 er gennemført i et samarbejde mellem Undervisningsministeriet, institutionerne og institutionsforeningerne. Projektets formål er at identificere og formidle viden om og udvikle redskaber til effektivisering af indkøb samt administrative driftsopgaver og støttefunktioner på institutionsniveauet til størst mulig nytte for alle uddannelsesinstitutioner. Et centralt element i forbindelse med projektet er at beskrive og formidle best practice på institutioner, som er spydspidser vedrørende effektiv institutionsforvaltning, og formidle disse erfaringer til institutioner, der ikke er så langt fremme med effektivisering af institutionsdriften.

Rationalet bag det institutionsvendte effektiviseringsprojekt er at fremme og yde støtte til initiativer, som den enkelte institution ikke vil kunne løfte alene. Undervisningsministeriets rolle er at yde økonomisk støtte til projekter, koordinere arbejdet samt formidle resultaterne, mens den praktiske forankring af projekter vedrørende implementeringen af de forskellige indsatsområder i vidt omfang er forankret hos de deltagende institutioner i samarbejde med institutionsforeningerne.

Et andet eksempel er Undervisningsministeriets LedelsesUdviklingsinitiativ (ULI). I samarbejde med lederorganisationerne gennemføres en række initiativer, som skal understøtte institutionernes arbejde med lederudvikling. Baggrunden skal ses i uddannelsesinstitutionernes opgaveprofil, der i det seneste årti er blevet stadig mere kompleks og stiller øgede krav til ledelsen.

#### *Noget-for-noget-princippet*

I de senere år er fokus på institutionernes resultater søgt øget ved, at en del af tilskuddene gives efter det såkaldte ”noget for noget”-princip.

Aftalemodellen - en ny bevillingsmodel som supplement til taxameterstyring med tilskud, der mere målrettet skal fremme arbejde med kvalitetsudvikling inden for politisk prioriterede indsatsområder – blev introduceret på de videregående uddannelsesområder i 2001.

I 2003 blev også erhvervsskoleområdet omfattet af en aftalemodel. Som led heri blev indført særlige tillægstaxametre, som skal fremme politisk prioriterede mål, bl.a. at uddannelser færdiggøres.

Aftalemodellerne uddybes i afsnit 5.5. om styring af økonomi.

#### *Resultatløn*

Den enkelte institutions øverste leder er underlagt Undervisningsministeriets centrale bestemmelser om chef- og resultatløn, idet ministeriet har bemyndiget institutionsbestyrelserne til at indgå resultatlønskontrakt med institutionens øverste leder.

Sigtet med at indføre resultatkontrakter er at understøtte dialogen mellem bestyrelse og ledelse samt mellem ledelse og medarbejdere om formulering af væsentlige kort- og langsigtede mål. Sigtet er også at støtte en højere grad af konkretisering og gensidig forpligtelse, hvor hele institutionen inddrages.

Kontrakten består dels af en institutionsspecifik, frivillig del, dels en ministerieudmeldt, obligatorisk del, som vedrører særlige politisk prioriterede indsatsområder. Den obligatoriske del blev indført i 2004 som et yderligere element i den hidtidige ordning, hvor den institutionsspecifikke del dog fortsat udgør den væsentligste del af resultatlønsordningen.

Institutionerne skal indsende resultatlønskontrakten til Undervisningsministeriet med bestyrelsens indstilling om den samlede resultatløn på baggrund af de opnåede resultater. Bestyrelsen er forpligtet til at offentliggøre hovedpunkter i eller temaer fra kontrakten med den øverste leder.

For så vidt angår institutioner, som er under skærpet tilsyn, kræver Undervisningsministeriet, at de forhold, som har forårsaget tilsynet, indgår i resultatlønskontrakten med den øverste leder. Institutionerne skal i disse tilfælde udarbejde den obligatoriske del af kontrakten efter særlige retningslinier.

Der lægges vægt på, at der er få mål, at disse har udgangspunkt i institutionens mål og udfordringer, og at de er en del af institutionens samlede politik. Selv om kontrakten er etårig, ses det gerne, at milepæle i en mere langsigtet politik indgår i kontrakten. Af de obligatoriske mål vælger bestyrelsen mindst to ud af fire af Undervisningsministeriets udmeldte mål. For den ikke-obligatoriske del anbefales, at bestyrelsen udvælger tre til fem mål.

Målene i resultatlønskontraktens obligatoriske del tager udgangspunkt i de politisk prioriterede indsatsområder i flerårsaftalen for de korte og mellemlange videregående uddannelser og flerårsaftalen og kvalitetsudviklingstilskuddet til ungdomsuddannelserne (landbrugsuddannelser, EUD, hhx, og htx):

- Lærernes kompetenceudvikling.
- Partnerskab med virksomheder og aftagere for at styrke uddannelsernes erhvervsrelevans og rolle som regionale udviklingsfaktorer.
- Kvalitet i uddannelserne.
- Professionalisering af institutionernes ledelser og organisationsudvikling.

I resultatlønskontrakten skal indgå mindst to af ovennævnte indsatsområder. Det er bestyrelsen, som vælger indsatsområderne, og det forudsættes, at der sker en tilpasning og udformning af disse to initiativer på baggrund af de mål- og forudsætninger, som institutionen har.

Kontrakten skal indeholde en kort statusbeskrivelse af de fire indsatsområder og en kvalitativ beskrivelse af de initiativer og konkrete projekter, som bestyrelsen og den øverste leder har aftalt skal have særlig opmærksomhed i kontraktperioden.

#### *Nye løn- og arbejdstidsaftaler*

Løn- og ansættelsesvilkår for ansatte på institutionerne skal følge de af finansministeren aftalte og fastsatte regler. Finansministeriet er som øverste statslige arbejdsgiver ansvarlig for at aftale overenskomster. Det gælder også for Undervisningsministeriets selvejende institutioner. Undervisningsministeriet bistår Finansministeriet i forhandlinger på baggrund af Undervisningsministeriets interesser som arbejdsgiver og i kraft af sin specifikke viden på de forskellige institutionsområder. Man inddrager som hovedregel institutionsforeningerne som rådgivere i processen.

Overgang til Ny Løn har sammen med hel eller delvis afskaffelse af centrale arbejdstidsaftaler, der regulerer, hvad arbejdstiden kan/skal bruges til, givet institutionerne reel mulighed for løndifferentiering i forhold til indsatsen, idet der ikke mere er centrale aftaler om, hvor meget en lærer eller gruppe af lærere skal præstere inden for arbejdstiden. Det er dog begrænset, i hvilket omfang disse muligheder indtil nu er blevet udnyttet.

Arbejdstidsaftalerne er en integreret del af lærernes arbejdskultur, og denne kultur lader sig kun langsomt ændre. Dette ses f.eks. også af, at der på næsten alle CVU-/MVU-institutioner er indgået lokalaftaler om arbejdstid til trods for, at det ikke er nødvendigt ifølge den centrale overenskomst.

Arbejdstidsaftaler er ofte formuleret på en måde, der binder en fast forberedelsestid til hver enkelt undervisningslektion. Aftalerne rummer dels ikke mulighed for en ledelsesmæssig omdisponering af tiden, og rummer dels ikke incitament til og mulighed for, at læreren kan forberede sig mere effektivt og kan benytte den overskydende tidsmæssige ressource til andre opgaver. I tilfælde af en effektivisering eller mindre tidskrævende måde at tilrettelægge og forberede undervisningen på, tilfalder effektiviseringsgevinsten derfor den enkelte lærer, ikke institutionen. Aftalerne lægger dermed en øvre grænse for den enkelte lærers aktiviteter.

I kraft af elever/studerende og omgivelseres skiftende krav til institutionerne har lederen behov for at udnytte lærernes arbejdstid fleksibelt og effektivt. Set fra et styringsmæssigt synspunkt er dette vanskeligt, når lærernes arbejdstid bindes uhensigtsmæssigt, og der de facto fastsættes maksimumsgrænser for institutionens aktiviteter og ydelser.

Målene for Undervisningsministeriet har i overenskomstsammenhæng været at sikre en vidtgående decentralisering af løn- og personalepolitikken, herunder fleksible lønsystemer, fleksibel arbejdstidsanvendelse, fleksible lærerkorps og en fleksibel ledelsesstruktur på institutionerne.

#### *Kvalitetsbetegnelsen University College*

Et andet eksempel på et redskab til udvikling af institutionskvalitet er indførelsen af institutionsakkreditering i den mellemlange videregående uddannelsessektor, hvor ubetinget godkendte CVU'er, som opfylder nærmere fastlagte kvalitetskriterier, kan få tildelt betegnelsen kvalitetsbetegnelsen "University College", jf. også beskrivelsen heraf i afsnit 5.2.5.

#### *Videncenterfunktioner*

Det er et mål, at uddannelsesinstitutioner har en funktion som videntcenter i forhold til det omgivende samfund.

Flerårsaftalen for de videregående uddannelser og en pulje til etablering og udvikling af regionale videntcentre har været med til at fremme videntcenterfunktionerne.

Videntcenterpuljen har haft til formål at give tilskud til spydspidsinitiativer. Undervisningsministeriet har opstillet retningslinjer for udmøntningen, herunder kvalitetskrav. Et panel bestående af fem chefer fra de offentlige og private aftagere foretager en fagkyndig vurdering af ansøgningerne, hvorefter Undervisningsministeren prioriterer blandt de kvalificerede ansøgninger.

#### *Forskningstilknytning*

Begrebet forskningstilknytning nævnes direkte i selvejeloven, dog uden nærmere definition. Af lovbemærkningerne fremgår det, at "forskningstilknytning indebærer, at den nyeste viden inden for de fagområder, hvor institutionen udbyder uddannelse, tilvejebringes gennem bl.a. samarbejdsaftaler med og efterspørgsel af faglige ydelser fra relevante forskningsinstitutioner (...). Også når CVU'et løser andre faglige opgaver end uddannelse, f.eks. videntcenteropgaver, skal det ske med forskningstilknytning." Der er desuden i bemærkningerne foretaget en

omfattende, men ikke udtømmende, eksemplifikation af elementer, som kan indgå i forskningstilknytning og udviklingsbaseringen.

Forskningstilknytning kan udmønte sig ved mangfoldige former for kontakt imellem lærere mv. ved CVU'erne og VIP'ere mv. ved universiteter og andre forskningsinstitutioner. Det er tilsigtet, at man ikke har indsat en fast definition i loven, idet man derved ville risikere, at indholdet, formålet og formen i forskningstilknytningen bliver fastlåst i en form, som måske om ganske få år ikke vil være relevant og tidssvarende i forhold til udviklingen i MVU-sektoren og dens samspil med universiteterne. Forskningstilknytning skal være et rummeligt og dynamisk begreb, som giver fleksible muligheder i stedet for at begrænse dem.

Forskningstilknytning må på ovennævnte baggrund ses som en kvalitetsbetegnelse, der skal kendetegne CVU'ets samlede opgaveløsning.

Styringen af forskningstilknytning har fortrinsvis bestået i midler via flerårsaftalen for de videregående uddannelser og i, at forskningstilknytning indgår i akkrediteringen af professionsbacheloruddannelser og i akkrediteringen som University College.

#### *Erhvervsakademisamarbejder*

Erhvervsakademier er betegnelsen for et organiseret samarbejde mellem erhvervsskoler, som udbyder korte videregående uddannelser. Erhvervsakademikonstruktionen blev introduceret i 2001 med redegørelse om erhvervsakademier som led i udvikling af erhvervsskoler.

Målet er, at institutionerne samarbejder om udviklingen af:

- kvalificerede uddannelsesmiljøer,
- tværgående bredde i udbuddet af erhvervsakademiuddannelser,
- deltagelse i virksomhedernes kompetenceopbygning gennem udvikling og udbud af voksenuddannelse og
- viden- og udviklingsfunktion.

Erhvervsakademisamarbejderne er godkendt af Undervisningsministeriet på baggrund af nogle overordnede kvalitetskrav. Et kvalitetskrav er f.eks., at samarbejdet er regionalt og omfatter institutioner med korte uddannelser inden for både det merkantile, tekniske og informationsteknologiske område.

Det vigtigste incitament til etablering af erhvervsakademisamarbejder har været flerårsaftalemidlerne til de videregående uddannelser.

En arbejdsgruppe med deltagelse af lederforeninger, bestyrelsesforeninger og Undervisningsministeriet pegede i 2004 på, at der fortsat er behov for erhvervsakademisamarbejdet til sikring og styrkelse af faglighed og kvalitet i uddannelsesmiljøerne samtidig med, at der sikres regional dækning gennem et regionalt samarbejde. Arbejdsgruppen pegede endvidere på, at der er behov for et i højere grad organiseret og forpligtende samarbejde, for at erhvervsakademierne kan fungere optimalt. Arbejdsgruppen har foreslået en forpligtende samarbejdsmodel baseret på en standardsamarbejdsaftale og med en lovfæstelse af erhvervsakademikonstruktionen.

Erhvervsakademikonstruktionen baseret på et aftalegrundlag har betydet, at alle beføjelser, rettigheder og pligter forbliver på de enkelte institutioner.

### **5.2.7. Særlige fokuspunkter vedrørende central styring af kvalitet**

Udvalget konstaterer, at der inden for eksamensområdet, som opfølgning på regeringens oplæg om modernisering af prøver, eksamener og karakterer samt i tilknytning til gymnasireformen, er gennemført ændringer i regelsættene, der bidrager til en højere grad af ensartethed på tværs af uddannelsesområderne. Ændringerne følges op med udvikling af et nyt centralt eksamensadministrativt system, som vil dække samtlige Undervisningsministeriets prøveområder.

Udvalget konstaterer endvidere, at der inden for censorområdet er igangsat en nødvendig udviklingsproces, som bl.a. fokuserer på sikringen af censorernes faglighed og censorinstitutionens uafhængighed af den institution, som afholder prøver og eksamener.

Udvalget vurderer, at udviklingen inden for eksamens- og censorområdet hver især kan bidrage til at styrke grundlaget for det centrale niveaus kvalitetssikringsindsats.

Udvalget konstaterer endelig, at der nu gennemføres en proces med professionsbachelorakkreditering og University College-akkreditering. Udvalget vurderer, at denne udvikling sammenholdt med erfaringer internationalt, både hvad angår akkreditering og auditering, giver grundlag for at overveje mulighederne for at udvide anvendelsen af disse styringsredskaber i en dansk sammenhæng. Bl.a. kan auditering af de enkelte uddannelsesinstitutioners kvalitetssystemer bidrage til styrke uddannelsessektorens samlede kvalitetsarbejde og derved styrke grundlaget for uddannelsesinstitutionernes arbejde med at forfølge de nationale målsætninger inden for de enkelte uddannelses- og institutionsområder.

## **5.3 Decentral kvalitetssikring og -udvikling**

I de seneste år er det blevet indført som et obligatorisk krav til institutionerne inden for flere uddannelsesområder, at de skal arbejde systematisk med kvalitetsvurdering og –udvikling ved at anvende interne kvalitetssystemer.

Baggrunden herfor er, at det er institutionerne, som i praksis skal omsætte uddannelsespolitiske målsætninger til virkelighed. Institutionernes opgaver udgør et omfattende og komplekst ansvarsområde, og de har foruden ansvaret for tilrettelæggelsen af uddannelsesvirksomheden løbende fået tilført en række nye, krævende drifts- og udviklingsmæssige opgaver som led i decentraliseringen og den generelle samfundsmæssige udvikling.

Kravet om interne kvalitetssystemer skal sikre, at institutionerne anvender en systematik, som kan understøtte den løbende kvalitetsudvikling og resultatvurdering af uddannelser og undervisning gennem en systematisk fastsættelse af mål og indikatorer samt selvevaluering, som inddrager brugere, aftagere og ansatte og gennem kravet om, at der skal fastsættes en opfølgingsplan. Kvalitetssystemet skal sætte institutionerne i stand til at vurdere, om de fastsatte mål er nået, om de opnåede resultater er tilfredsstillende, og om opfølgingsplaner er realiseret inden for en given periode.

Det er et grundlæggende princip i modellen, at der er tale om selvevaluering, og at de konkrete evalueringsresultater og udviklingsplaner alene skal tjene som et redskab for institutionen selv. Institutionerne skal på deres websted offentliggøre de opfølgingsplaner, som udarbejdes på grundlag af selvevalueringerne, og som fastlægger ændringsbehov, operationelle mål og tidsplan for opfølgningen. Herved styrkes interessenternes mulighed for at fastholde institutionerne på deres ansvar

I det centrale tilsyn med institutionernes kvalitetssystemer har praksis hidtil været, at det i forbindelse med indholdsmæssigt tilsyn på udvalgte institutioner kontrolleres, om institutionerne lever op til det formelle krav om at anvende et kvalitetssystem med de formelt krævede elementer. Derimod omfatter tilsynet i almindelighed ikke, hvordan kvalitetsarbejdet konkret gennemføres.

I publikationen ”Bedre institutioner til bedre uddannelser” (Undervisningsministeriet, 2003), som er udarbejdet som opfølgning på regeringens handlingsplan for Bedre Uddannelser, nævnes, at kravene om kvalitetssystemer skal udbredes til at omfatte alle relevante uddannelsesområder. På nuværende tidspunkt er følgende uddannelser omfattet:

- Erhvervsuddannelserne.
- De gymnasiale uddannelser (med virkning fra 1. august 2005)..
- Korte videregående uddannelser/erhvervsakademiuddannelserne.
- Arbejdsmarkedsuddannelserne.

Det nævnes også i publikationen, at kvalitetssystemerne, som ifølge gældende regler er afgrænset til uddannelser og undervisning, også med fordel kan udbredes til at omfatte alle institutionens væsentlige funktioner og områder, f.eks. det fysiske undervisningsmiljø og udstyr, ledelse, administration og indkøb.

Reglerne om kvalitetssystemer har karakter af minimumskrav, som samtidig giver institutionerne metodefrihed. Institutionens ledelse kan således vælge de metoder, systemer og værktøjer, der lokalt vurderes at give de bedste resultater. Disse frihedsgrader skal også ses i sammenhæng med, at behovene for kvalitetssystemer er forskelligt i forhold til spredningen i institutionernes størrelse, udbudsprofil, organisation mv.

Inden for arbejdsmarkedsuddannelserne er der dog krav om anvendelse af samme evalueringsværktøj, jf. nedenfor.

På tværs af uddannelsesområderne gælder følgende fælles principper:

- Kvalitetssystemet skal indeholde en procedure for systematisk og løbende selvevaluering og kvalitetsudvikling. De konkrete procedurer varierer dog mellem uddannelsesområderne. Centrale områder er, at:
  - undervisningen lever op til de mål, som er fastsat for uddannelsen,
  - der anvendes velvalgte undervisningsmetoder,
  - der sker en ajourføring af lærernes kvalifikationer,
  - institutionen indhenter eleveres/studerendes/kursisters vurdering af undervisningen,
  - resultater, herunder af prøver/eksamen, samt informationer fra censorer inddrages.
- På baggrund af selvevalueringen udarbejder institutionen en opfølgingsplan, som fastlægger ændringsbehov, operationelle mål og tidsplan for opfølgningen. Den skal være tilgængelig på institutionens websted.

Det gælder på alle uddannelsesområder, som er omfattet af regler om intern kvalitetssikring, at institutionens medarbejdere og elever/studerende samt relevante eksterne interessenter skal inddrages i evalueringen. Der er tale om forskellige interessenter på de forskellige uddannelsesområder.

På baggrund af de fælles principper udformes reglerne forskelligt på de enkelte uddannelsesområder. Inden for hvert enkelt uddannelsesområde kan der peges på følgende centrale træk:

#### *Erhvervsuddannelserne*

Ansvar for kvaliteten af elevernes uddannelse, for så vidt angår uddannelsens praktikdel, er forankret hos praktikvirksomheden og det relevante faglige udvalg, idet mellem 1/2 og 2/3 af elevens samlede uddannelsestid foregår i en virksomhed. Et særligt element i kvalitetssikringen er i den forbindelse at sikre en optimal sammenhæng mellem elevens uddannelse i praktikvirksomheden og på institutionen. Denne sammenhæng søges opnået i samarbejdet mellem institution og parterne på det lokale arbejdsmarked og i kontakten mellem de lokale repræsentanter i de lokale uddannelsesudvalg og de landsdækkende faglige udvalg.

#### *De gymnasiale uddannelser (btx, btx, stx og hf)*

Regler om kvalitetssystemer på dette område trådte i kraft pr. 1. august 2005 i forbindelse med implementeringen af gymnasireformen. Der bliver i den forbindelse stillet specifikke krav om, at kvalitetssystemet belyser for det første, hvordan institutionens ledelse er organiseret med hensyn til varetagelsen af ansvaret for uddannelserne, for det andet, hvordan sammenhængen er mellem institutionens strategi for selvevaluering og procedurer for implementering af denne, og for det tredje, hvordan selvevalueringen gennemføres på de af institutionen udvalgte indsatsområder, og hvordan der følges op. Institutioner, som udbyder flere gymnasiale uddannelser, skal i øvrigt anvende samme kvalitetssystem.

#### *Korte videregående uddannelser/erhvervsakademiuddannelser*

Det afgørende for disse uddannelser er, at institutionens samarbejde med det lokale arbejdsmarked fungerer, så hensynet til arbejdsmarkedets behov tydeligt inddrages. Som led i kvalitetssikringen på dette område stilles derfor krav om, at institutionerne indgår i uddannelsessamarbejder, som også rummer meritaftaler.

#### *Arbejdsmarkedsuddannelserne*

Arbejdsmarkedsuddannelserne er kendetegnet ved de samme overordnede principper som for de øvrige erhvervsrettede uddannelser. Det er dog her fastsat, at Undervisningsministeriet udvikler og vedligeholder fælles kvalitetssikringsredskaber for arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag, for så vidt de er optaget i en fælles kompetencebeskrivelse. Uddannelsessteder og efteruddannelsesudvalg er forpligtet til at anvende de fælles internetbaserede kvalitetssikringsredskaber.

Redskaberne giver bl.a. mulighed for, at der kan gennemføres målinger blandt deltagerne i form af tilfredshedsmålinger og målinger af videntilvækst inden for udvalgte uddannelser. Desuden skal uddannelsesstederne gennemføre effektmålinger som stikprøver og foretage løbende opfølgning af evalueringer og effektmålinger. Resultaterne af målingerne indsendes og aggregeres på nationalt niveau, således at de kan indgå i efteruddannelsesudvalgenes arbejde med at sikre, at deltagerne opnår de ønskede kompetencer, og at kompetencerne er relevante for deltagerne og deres virksomheder. Arbejdsmarkedsuddannelserne er det eneste uddannelsesområde, hvor der er en helt ensartet praksis, idet samtlige udbydere af arbejdsmarkedsuddannelser er forpligtet til at anvende det fælles målingssystem.

For øvrige uddannelsesområder inden for ungdomsuddannelserne og for de erhvervsrettede uddannelser er der ikke fastlagt specifikke regler om kvalitetssikring.



For de mellemlange videregående uddannelser findes der heller ikke regler om, at institutionerne skal have et kvalitetssystem. I forbindelse med akkrediteringer af institutionernes udbud af professionsbacheloruddannelser er det dog et krav, at institutionerne løbende foretager kvalitetsvurderinger og -udvikling af de enkelte uddannelser. Desuden udgør censorinstitutionen og censorformandskab, som foretager evaluering af de gennemførte prøver og eksamener, et centralt kvalitetssikrende element i disse uddannelser.

## Et konkret eksempel på elementer i et internt kvalitetssystem

### *Randers Tekniske Skole*

#### □ **Årlige kvalitetsregnskaber**

Kvalitetsregnskabet sammenfatter resultaterne af selvevalueringen efter EFQM-modellen og inddrager derved dele af det finansielle årsregnskab. Det bygger på nedenstående aktiviteter, der gennemføres årligt.

Formen er kvantificeret og standardiseret, så sammenligning af resultater over årene med andre skoler i Erhvervsskolernes Benchmarkingnetværk er umiddelbar mulig.

#### □ **Tilfredshedsundersøgelser**

- elever
- virksomheder
- medarbejdere

Brugerundersøgelserne er baseret på et standardkoncept udviklet i samarbejde mellem Erhvervsskolernes Benchmarkingnetværk og MarkedsConsult A/S. Medarbejderundersøgelserne anvender standarden Dansk Medarbejderindex.

*Elevtilfredshedsundersøgelserne* gennemføres på uddannelsesniveau og anvender 57 specialudviklede spørgsmål inden for følgende emner: Ledelse, undervisere, undervisning, socialt miljø og fysisk miljø.

*Virksomhedstilfredshedsundersøgelserne* gennemføres på uddannelsesniveau og anvender 34 specialudviklede spørgsmål inden for følgende emner: Information, form og indhold, eleven/læringspladsen på skolen, almene fag, eleven/læringspladsen på arbejdspladsen.

Resultaterne rapporteres i en fast kvantificeret form med sigte på sammenligning og gensidig læring internt og gennem Benchmarkingnetværket. Bl.a. opgøres brugernes procentvise fordeling på foruddefinerede segmenter bestemt ud fra graden af tilfredshed: Kernebrugere, Ambassadører, De trofaste brugere, De troløse brugere og De kritiske brugere.

#### □ **Benchmarking med andre erhvervsskoler:**

Kunde- og medarbejdertilfredshed benchmarkes med andre skoler i Erhvervsskolernes Benchmarkingnetværk.

#### □ **Selvevalueringer**

på basis af EFQM-modellen med ekstern inddragelse.

#### □ **Kvalitetssystemet auditeres**

Intern auditering af skolens afdelinger. Auditeringen gennemføres af skolens kvalitetskoordinatorer for at evaluere, om afdelingerne lever op til de procedurer, kvalitetsmål mv., der er fastsat.

Randers Tekniske Skoles kvalitetsstyringssystem findes på adr. <http://kvalitet.randerst.dk>.  
og Kvalitetsregnskabet 2004 på <http://www.randerst.dk>.

### 5.3.1 Særlige fokuspunkter vedrørende decentral kvalitetssikring og -udvikling

Udvalget konstaterer, at der på nuværende tidspunkt er kvalitetssikrings- og udviklingssystemer inden for arbejdsmarkedsuddannelserne, erhvervsuddannelserne, de gymnasiale uddannelser og de korte videregående uddannelser, samt at systemerne fungerer som et vigtigt omdrejningspunkt for institutionernes arbejde med at omsætte mål til tilfredsstillende resultater. Udvalget konstaterer endvidere, at der fortsat er uddannelsesområder, hvor der ikke er tilsvarende krav om kvalitetssystemer. Udvalget bemærker i denne sammenhæng, at det nævnes i ”Bedre institutioner til bedre uddannelser”, at kravene om kvalitetssystemer skal udbredes til at omfatte alle relevante uddannelsesområder, samt at institutionernes kvalitetsarbejde med fordel kan udbredes til andre områder, som f.eks. det fysiske undervisningsmiljø, udstyr, ledelse, administration og indkøb i det omfang, institutionerne ikke selv har taget initiativ til kvalitetssikring af disse områder. Udvalget vurderer, at denne målsætning med fordel kan fastholdes, jf. også udvalgets vurderinger vedrørende auditeringer af de enkelte institutioners kvalitetssystemer i afsnit 5.2.

## 5.4 Styring af institutionsstruktur, kapacitet og udvikling

### 5.4.1 Styring af institutionsstruktur

Institutionsstrukturen skal opfylde en række politiske krav vedrørende geografisk dækning og faglig og økonomisk bæredygtighed. De overordnede mål for de seneste års institutionsstrukturreformer og hermed for institutionspolitikken har været at skabe:

- Fagligt brede, økonomisk bæredygtige og regionalt forankrede uddannelsesinstitutioner, som samler grund-, efter- og videreuddannelsesaktiviteter i samme institution.
- Institutioner, som fungerer som videntcentre ved i løbende samspil med bruger- og aftagersiden at levere relevante uddannelsesudbud af høj kvalitet og deltage i udvikling af professioner og erhvervsliv.
- Institutioner, som gennem samarbejde og arbejdsdeling opbygger fagligt stærke miljøer.
- Institutioner, som gennem kompetente ledelser og effektive administrative og økonomiske systemer er i stand til at formulere, implementere og realisere visioner og målsætninger.

Styringsredskaberne omfatter i den forbindelse:

- Central godkendelse af oprettelse, sammenlægning og nedlæggelse af institutioner.
- Økonomiske incitamenter, herunder via grundtilskud.
- Dimensionering af uddannelserne og regler om optag (se afsnit 5.4.2).
- Udbudsstyring af uddannelserne (se afsnit 5.4.3).

#### *Godkendelser*

Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og lov om Centre for Videregående Uddannelse giver begge undervisningsministeren hjemler til at godkende institutioner, der

indgår som et hensigtsmæssigt led i en landsdækkende eller regional planlægning af det samlede uddannelsesudbud.

Hjemlerne anvendes især i forbindelse med godkendelse af sammenlægninger og spaltninger af institutioner. I disse tilfælde gives godkendelsen efter indstilling fra institutionernes bestyrelser og på grundlag af en samlet vurdering af institutionens udbud, kapacitet og kompetencer, herunder bl.a. den faglige bredde og bæredygtighed, aktivitetsgrundlag, uddannelses- og institutionskvalitet og det økonomiske grundlag for institutionens drift. Ved sammenlægninger overtager den sammenlagte institution såvel forpligtelser som rettigheder fra de institutioner, der indgår i sammenlægningen.

Tilsvarende kan undervisningsministeren tilbagetrække en godkendelse, hvis der ikke længere skønnes at være behov for institutionen, eller hvis institutionens økonomiske situation ikke muliggør en videreførelse. Bortset fra håndarbejdsseminarierne er dette kun sket i enkeltstående tilfælde.

For så vidt angår mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, er der i institutionslovgivningen givet mulighed for forskellige institutionsformer, hvortil der knytter sig forskellige vilkår og betingelser. Institutionerne kan således vedblive med at være enkeltstående, eller de kan vælge at indgå i betingede eller ubetingede centre for videregående uddannelse, som kan etableres og godkendes efter følgende tre modeller:

- Godkendelsen gives til en selvejende institution, som er dannet ved sammenlægning af flere institutioner (ubetinget CVU).
- Godkendelsen gives i en afgrænset periode til en ny selvejende institution, som stiftes af flere selvstændige institutioner med henblik på senere opløsning af de stiftende selvejende institutioner ved sammenlægning med den nye institution (betinget CVU). Den tidsbegrænsede godkendelse hviler på forudsætningen om et stadigt tættere samarbejde om opgaveløsningen og sammenlægning efter senest fem år. Den midlertidige periode kan imidlertid forlænges i op til to gange tre år, således at den midlertidige periode samlet set vil kunne udstrækkes til 11 år.
- Godkendelsen gives (undtagelsesvis) til en enkeltstående institution, som vurderes at have tilstrækkelig tyngde, faglig bredde og udviklingspotentiale. Dette har været gældende for ingeniørhøjskolerne.

Oprettelse og nedlæggelse af institutioner er i nyere tid kun forekommet undtagelsesvis. Der er til gengæld gennemført et stort antal sammenlægninger på baggrund af de overordnede institutionspolitiske målsætninger og i forbindelse med etableringen af den enstrengede institutionsstruktur blandt institutioner for erhvervsrettet uddannelse og dannelsen af centre for videregående uddannelse.

#### *Grundtilskud*

Principperne for grundtilskud kan udformes, så politisk prioriterede institutionsformer og -størrelser og hensynet til et regionalt dækkende uddannelsesudbud prioriteres.

Grundtilskud til institutionerne ydes med hjemmel i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og lov om Centre for Videregående Uddannelse. Hjemlen udmøntes i de årlige finanslove i form af konkrete fordelingsmodeller og takstfastsættelser.

Grundtilskudsmodellen på *området for erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner* afspejler, at der i forbindelse med etableringen af den enstrengede institutionsstruktur blev lagt op til en ændring af institutionsstrukturen på tværs af de hidtidige institutionsformer.

Til institutioner for erhvervsrettet uddannelse ydes derfor et basisgrundtilskud og eventuelt et tillæg til såkaldte lokalskoler, byskolefællesskaber og/eller kombinationsskoler, hvor

- *Lokalskoler* defineres som en institution, der er beliggende i et geografisk lokalområde, som ikke er naturligt henhørende under hovedskolen, og som tidligere har været en selvstændig juridisk enhed.
- *Byskoler* defineres som en institution, der er opstået ved sammenlægning af en teknisk skole eller en kombinationsskole (jf. nedenfor) og et AMU-center eller en udspaltet AMU-afdeling.
- *Kombinationsskoler* defineres som sammenlagte handelsskoler og tekniske skoler eller skoler, som udbyder både tekniske og merkantile hovedforløb.

Såvel basisgrundtilskuddet som tillæg er aktivitetsafhængige og beregnes på grundlag af et nærmere defineret tilskudsgrundlag.

Retten til lokalskoletillæg kan kun opretholdes, så længe skolen bevares som lokalt uddannelsessted. Der kan desuden ydes lokalskoletillæg efter konkret vurdering, selv om vilkårene for at modtage tilskud i udgangspunktet ikke er opfyldt, hvis det skønnes at udgøre en forudsætning for etableringen af et nyt institutionsfællesskab.

Grundtilskud til *mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner* ydes som et fast tilskud uafhængigt af institutionsformen. Tilskuddets størrelse er fastsat i de årlige finanslove. For at fremme udviklingen af centre for videregående uddannelse er der dog etableret en overgangsordning, som indebærer, at det samlede grundtilskud til et CVU i en periode på fem år efter stiftelsen samlet set vil svare til de grundtilskud, som de sammenlagte institutioner i samme periode ville have modtaget som selvstændige institutioner.

#### *Tilskud til institutionsudvikling*

Der ydes endvidere tilskud til institutionsudvikling til både institutioner for erhvervsrettet uddannelse og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner. Tilskud ydes med hjemmel i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og lov om Centre for Videregående Uddannelse med henblik på finansiering af ekstraordinære udgifter i forbindelse sammenlægninger og spaltninger af institutioner, herunder f.eks. udgifter til advokat og revision i forbindelse med udarbejdelse af sammenlægnings- og spaltningsredegørelser. Tilskuddet skal således minimere kortsigtede omkostningsbarrierer for ellers hensigtsmæssige institutionsstrukturelle ændringer og sikre, at de fusionerede eller spaltede institutioners driftsøkonomi ikke påvirkes negativt af sammenlægningen eller spaltningen.

Retningslinjerne for udbetaling af tilskud til institutionsudvikling fastlægges administrativt, og tilskud ydes efter konkret skøn på grundlag af ansøgning fra institutionerne.

#### 5.4.2 Dimensionering og optag

Der er som udgangspunkt frit optag til uddannelser, som udbydes af institutioner for erhvervsrettet uddannelse og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, dvs. institutionerne fastsætter selv deres kapacitet under hensyntagen til muligheden for at sikre en forsvarlig undervisning med kvalificerede undervisere og tilstrækkelig bygningskapacitet. Det frie optag indebærer principielt, at alle uddannelsessøgende, der som udgangspunkt opfylder adgangskravene, har krav på at blive optaget.

I visse situationer giver uddannelseslovene dog mulighed for central styring af kapaciteten i form af dimensionering af antallet af uddannelsespladser. Dimensioneringen sker primært af hensyn til antallet af praktikpladser og beskæftigelsesmulighederne for færdiguddannede, men kan også have til formål at sikre en regional fordeling af uddannelsespladserne. I sidstnævnte tilfælde sker dimensioneringen i forhold til den enkelte institution, således at en given uddannelse ikke nødvendigvis vil være dimensioneret på alle institutioner med samme udbud. Dimensioneringen kan endelig være begrundet i, at uddannelserne er meget udstyrstunge eller stiller særlige krav til faciliteterne, der gør, at uddannelserne enten er meget omkostningstunge eller kun kan udbydes med en begrænset kapacitet.

På *erhvervsuddannelsesområdet* er der adgangsbegrænsning til ni af de i alt 124 hovedforløb, herunder visse medieuddannelser (bl.a. fotograf), ædelsmed, frisør, beklædningshåndværker, teater- og udstillingstekniker og veterinærsygeplejerske. Der er ligeledes adgangsbegrænsning til skolepraktik inden for syv hovedforløb, mens i alt 73 uddannelser ikke kan udbydes med skolepraktik (negativlisten).

På området for *korte videregående uddannelser* er der kun enkelte eksempler på dimensionering. Det gælder bl.a. e-designeruddannelsen, designteknologuddannelsen, tandplejeruddannelsen og uddannelsen til klinisk tandtekniker.

På området for *mellemlange videregående uddannelser* er det typisk uddannelser, som retter sig mod beskæftigelse i den offentlige sektor, der er dimensioneret. Det gælder bl.a. en række pædagogiske og sundhedsfaglige uddannelser. Desuden bliver nye tekniske og merkantile uddannelser ofte dimensioneret ved oprettelsen, ligesom særlige specialer i visse tilfælde dimensioneres. Generelt dimensioneres nye uddannelser ud fra et forsigtighedsprincip, da praktikplads- og beskæftigelsessituationen ofte ikke er kendt.

For studieåret 2005/2006 er der dimensionering for i alt 19 mellemlange videregående uddannelser og et speciale (klinisk diætist). I tabel 5.1 nedenfor er der givet eksempler på dimensioneringen af visse af disse uddannelser og de væsentligste motiver herfor.

**Tabel 5.1. Dimensionering af visse mellemlange videregående uddannelser**

Uddannelse	Årsag til dimensionering
Afspændingspædagog Diakon	▪ Behovsvurdering i forbindelse med overgang fra privat til statslig finansieret uddannelse
Ergoterapeut Fysioterapeut Jordemoder Bioanalytiker Journalist Professionsbachelor i tekstile fag og formidling	▪ Efterspørgsel på arbejdsmarked ▪ Praktikpladser
Lærer Professionsbachelor i ernæring og sundhed	▪ Regionale hensyn
Tegnsprogstolk Professionsbachelor i grafisk kommunikation/medieproduktion og ledelse	▪ Udstyrstunge uddannelser ▪ Kapacitet ▪ Høje enhedsomkostninger

For pædagoguddannelsen foretages den centrale dimensionering på grundlag af indberetninger og forslag fra de amtslige praktikpladsudvalg, mens det for læreruddannelsen sker efter indstilling fra Lærerseminariernes Rektorforsamling.

### 5.4.3 Styring af udbud

Udbudsstyringen har til hensigt at sikre bæredygtige faglige miljøer samt en hensigtsmæssig geografisk uddannelsesdækning set i relation til uddannelsernes målgrupper.

I forhold til den geografiske uddannelsesdækning på de forskellige uddannelsesområder skal udbudsstyringen især sikre, at:

- Ungdomsuddannelserne udbydes lokalt som ligeværdige og attraktive valgmuligheder for de unge og således, at der sikres størst mulig lokal og regional uddannelsesdækning.
- Der er attraktive videregående uddannelsesmuligheder for unge i alle regioner.
- Der er relevante uddannelsesmiljøer i hver region til at understøtte den regionale erhvervsudvikling.
- Efter- og videreuddannelse forankres regionalt i sammenhæng med grunduddannelserne og institutionernes kompetenceudvikling i forhold til virksomhederne.

For at styrke den geografiske tilgængelighed til uddannelser er der mulighed for, at institutioner kan udlægge undervisning til lokale uddannelsessteder. Reglerne om Undervisningsministeriets kompetence til at godkende institutioner og evt. private til udbud af godkendte og tilskudsberettigede uddannelser findes i uddannelseslovgivningen.

Uddannelseslovene indeholder også hjemmel til at trække udbudsgodkendelser tilbage. Det kan ske under henvisning til manglende kvalitet, men også manglende efterspørgsel eller behov kan begrunde, at Undervisningsministeriet trækker en godkendelse tilbage. Som eksempel herpå kan nævnes, at Undervisningsministeriet i 2003 besluttede at nedlægge den tidligere håndarbejds læreruddannelse og erstatte den med en professionsbacheloruddannelse i tekstile

fag. Den nye uddannelse blev dimensioneret på et væsentligt lavere niveau, hvorfor kun to af de hidtidige uddannelsessteder blev godkendt til udbud. Beslutningen blev truffet på baggrund af EVA's evaluering af håndarbejds læreruddannelsen, der viste, at uddannelsens kvalitet ikke levede op til de faglige krav til en mellemlang videregående uddannelse, og at uddannelsen havde en ringe beskæftigelsesgrad.

På områderne for arbejdsmarkedsuddannelser og erhvervsuddannelser fremgår det specifikt af de konkrete godkendelser til udbud, at godkendelse kan bortfalde, hvis ikke institutionen gennemfører et vist minimum af aktivitet i to år. Trækkes en udbudsgodkendelse tilbage, eller bortfalder godkendelsen, skal det sikres, at det sker på en sådan måde, at de elever/kursister, som er i gang med uddannelsen, kan afslutte den.

Udbudsplaceringerne af arbejdsmarkedsuddannelser, erhvervsuddannelser og de korte videregående uddannelser sker typisk i forbindelse med landsdækkende udbudsrunder, som styres centralt af Undervisningsministeriet. Udbudsplaceringer af mellemlange videregående uddannelser sker typisk i forbindelse med åben eller en begrænset udbudsrunde af enkelte uddannelser.

For arbejdsmarkedsuddannelserne og erhvervsuddannelserne er det fastsat i uddannelseslovene, at henholdsvis Rådet for Erhvervsrettet Voksen- og Efteruddannelse (REVE) og Rådet for Erhvervsrettet Ungdomsuddannelser (REU) skal høres med hensyn til placeringen af uddannelserne. Rådene høres typisk også om Undervisningsministeriets principper for udbudsplaceringerne. I den efterfølgende behandling af de konkrete udbudsplaceringer inddrager de to råd henholdsvis efteruddannelsesrådene og de faglige udvalg i deres rådgivning af Undervisningsministeriet. Undervisningsministeriet er dog ikke forpligtet til at følge rådernes indstillinger.

Erhvervsakademirådet og rådet for mellemlange videregående uddannelser har ikke tilsvarende lovregulerede beføjelser. Rådene vil i lighed med REVE og REU typisk blive hørt om Undervisningsministeriets principper for udbudsplacering, men der er ikke udviklet en praksis for forelæggelse af konkrete udbudsplaceringer for de to råd. Rådene har dog i enkelte tilfælde på eget initiativ udtalt sig om de konkrete udbudsplaceringer.

For så vidt angår GVU, grunduddannelsen for voksne, godkender ministeriet udbud efter høring af det rådgivende organ for den tilsvarende ungdomsuddannelse.

Udbudsstyring findes i dag på følgende uddannelsesområder:

- Erhvervsuddannelsesområdet.
- Korte videregående uddannelser.
- Mellemlange videregående uddannelser.
- Voksenuddannelsesområdet (grundlæggende voksenuddannelser, videregående voksenuddannelser, diplomuddannelser og åben uddannelse).
- Arbejdsmarkedsuddannelserne/fælles kompetencebeskrivelser.



### *Erhvervsuddannelsesområdet*

Hvad angår grundforløbene skal udbudsstyringen sikre, at disse uddannelser er tilgængelige for alle unge, så disse kan påbegynde og så vidt muligt gennemføre uddannelsen uden at være tvunget til at flytte hjemmefra.

I hovedforløbene er en del af uddannelserne meget specialiserede og har et begrænset volumen, hvorfor de faglige kompetencer samles på få uddannelsessteder. Det forudsættes derfor, at de unge er mobile og gennemfører (dele af) uddannelsen på institutioner, hvor de faglige kompetencer er tilstede. Sådanne uddannelser kræver derfor skolehjemstilbud til de unge.

### *Korte videregående uddannelser*

Udbudsstyringen hviler på forudsætningen om, at målgruppen er mobil, men der lægges samtidig vægt på regional spredning af udbuddet, dels af hensyn til mulighederne for at opretholde attraktive uddannelsesstilbud for unge i alle regioner, dels for at understøtte den regionale erhvervsudvikling.

Målsætningen har været, at der i hver region udbydes mindst en teknisk, en merkantil og en informationsteknologisk videregående uddannelse. Regionsbegrebet er i den forbindelse typisk synonymt med den geografiske udstrækning af et erhvervsakademi. Udbudsplaceringen af korte videregående uddannelser sker desuden under hensyntagen til udbuddet af mellemlange og lange videregående uddannelser i området.

### *Mellemlange videregående uddannelser*

De mellemlange videregående uddannelser er typisk samlet på færre institutioner end de korte videregående uddannelser. Udbudsgodkendelserne baseres på beskæftigelsessituationen, aftagerinteresser, praktikpladssituationen, evalueringer, samt at der er en passende regional spredning af uddannelsesstilbuddet.

### *Voksenuddannelser*

Der har i de seneste år været en kraftig vækst i udbuddet af diplomuddannelser især på det pædagogiske område. I henhold til lov om Danmarks Pædagogiske Universitet har Undervisningsministeriet en særlig forpligtelse til at sikre et landsdækkende og fortsat udbud inden for alle folkeskolens fag og funktionsområder. CVU'er, som har status som kerne-CVU'er, har derfor pligt og ret til indbyrdes at koordinere og tilrettelægge udbuddet af pædagogiske diplomuddannelser.

På de øvrige uddannelsesområder er der for udbud af diplomuddannelserne lagt til grund, at søgningen på grund af deltagerbetaling i højere grad er markedsreguleret, og at der primært er tale om efteruddannelse af personer i beskæftigelse. Der gennemføres derfor som hovedregel lempeligere udbudspolitik på disse områder, der primært er baseret på vurdering af det faglige miljø, herunder samarbejdsrelationer.

I forhold til VVU følges de samme udbudsprincipper som på KVU.

GVU – grunduddannelse for voksne – kan udbydes af en institution, som udbyder den tilsvarende erhvervsrettede ungdomsuddannelse eller i øvrigt har faglig kompetence inden for det relevante fagområde. Institutionen skal ansøge om godkendelse til at udbyde et GVU-forløb.

Voksenerhvervsuddannelser – VEUD – er erhvervsuddannelsesforløb særligt tilrettelagt for voksne. Institutioner, som er godkendt til at udbyde en erhvervsuddannelse, er også godkendt til at udbyde uddannelsen som VEUD.

Der kan udbydes kompetencegivende enkeltfag efter reglerne om åben uddannelse fra de grunduddannelser, som institutionen er godkendt til at udbyde. Der kan endvidere udbydes enkeltfag fra deltidsuddannelser i det omfang, institutionen er godkendt hertil jf. ovenfor. Endelig kan institutioner for videregående uddannelser udbyde ikke-kompetencegivende fagspecifikke kurser (delelementer fra kompetencegivende uddannelser) i det omfang, institutionen er godkendt til at udbyde den tilgrundliggende grunduddannelse.

For så vidt angår arbejdsmarkedsuddannelserne, gives godkendelse til at udbyde de arbejdsmarkedsuddannelser, som er optaget på de såkaldte fælles kompetencebeskrivelser. Udbud af enkeltfag fra erhvervsuddannelserne, der indgår i de fælles kompetencebeskrivelser, følger institutionernes godkendelse til at udbyde de erhvervsuddannelser, som enkeltfaget stammer fra.

#### *Nye selvejende institutioner inden for voksenuddannelser*

For de almene voksen- og efteruddannelser er amtsrådet i dag forpligtet til at sikre, at alle, som er fyldt 18 år, kan modtage FVU og AVU inden for en rimelig geografisk afstand.

I forhold til hf-enkeltfag skal amtsrådene sikre, at kvalificerede ansøgere inden for rimelig tid og rimelig geografisk afstand kan optages til den ønskede undervisning.

På VUC-området tilrettelægger amtsrådet centerstrukturen. Den skal sikre undervisning i henhold til VUC-loven og lovgivningen for studieforberevende enkeltfagsundervisning mv. Centerrådet fastsætter inden for de givne rammer fagudbudet. Et VUC samarbejder med andre VUC'ere og andre uddannelsesinstitutioner i et lokalt fællesskab med henblik på samordning af det samlede uddannelsesudbud. På selvstændige hf-kurser er det amtsrådet, som godkender fagudbudet efter indstilling fra kurssets leder.

Med kommunalreformen omdannes VUC'erne til selvejende institutioner, og driftsansvaret overtages af staten, som godkender institutionernes udbud. Samtidig tillægges regionerne en koordinerende opgave. Ordblindeundervisning for voksne overgår til FVU-loven, og begge uddannelsesstilbud forankres på VUC. Det vil fortsat være en ret for alle, som er fyldt 18 år, at kunne modtage undervisning efter VUC-loven og FVU-loven, ligesom FVU og ordblindeundervisning for voksne fortsat vil blive udbudt af flere institutionstyper.

#### *Private udbydere*

Inden for erhvervsuddannelseslovens område og inden for lov om arbejdsmarkedsuddannelser mv. (AMU) kan der gives udbudsgodkendelse til private institutioner mv. Disse udbudsgodkendelser omfatter ikke en institutionsgodkendelse, men alene en godkendelse til udbud af

bestemte grundforløb, hovedforløb eller arbejdsmarkedsuddannelser, der er optaget i fælles kompetencebeskrivelser med statstilskud.

I modsætning til institutioner godkendt efter institutionsloven, der skal være organiseret som uafhængige selvejende institutioner for at opnå retten til at udbyde uddannelsen, er der ikke noget krav om en bestemt organisationsform for andre udbydere.

Inden for erhvervsuddannelsesområdet kan der således gives godkendelse til at udbyde bestemte grundforløb eller hovedforløb til institutioner og virksomheder, som ikke er godkendte i henhold til lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse.

En udbudsgodkendelse til arbejdsmarkedsuddannelser kan gives til private uddannelsesinstitutioner. Ved uddannelsesinstitution forstås i denne forbindelse, at der skal være tale om en juridisk enhed med egen administration, som skal have et fast tilknyttet lærerkorps, samt have opbygget et fagligt relevant lærer- og uddannelsesmiljø. Institutionen skal have en daglig leder, som forestår den daglige drift, og institutionen skal derudover have råderet over relevant udstyr. Endvidere skal undervisningen kunne gennemføres i egnede lokaler/bygninger.

#### *Udlagt undervisning*

Som et element i udbudsdækningen er der endelig mulighed for, at en godkendt uddannelsesinstitution kan udlægge undervisningen til en anden uddannelsesinstitution godkendt inden for Undervisningsministeriets område. Det er et krav, at udlagt undervisning ikke må være til gene for andre godkendte uddannelsesinstitutioner på området.

Inden for erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser kan udlagt undervisning kun gennemføres med Undervisningsministeriets godkendelse, mens der inden for arbejdsmarkedsuddannelserne er tale om en decentral aftale institutionerne imellem, hvor kompetencen til at udlægge er placeret hos den godkendte udbyder.

#### **5.4.4 Særlige fokuspunkter vedrørende styring af institutionsstruktur, kapacitet og udvikling**

Udvalget konstaterer, at der i praksis ikke sker ændringer i institutionsstrukturen ved brug af hjemler til oprettelse og nedlæggelse af institutioner. Ændringer i institutionsstrukturen sker således primært via sammenlægninger af eksisterende institutioner til større og fagligt bredere enheder.

Undervisningsministeriet spiller i den forbindelse en vigtig rolle i forhold til at sikre, at sammenlægningerne gennemføres under hensyntagen til på den ene side behovet for at sikre udviklingen af fagligt og økonomisk bæredygtige institutioner og på den anden side behovet for at sikre en vis geografisk spredning og bevarelsen af lokale uddannelsessteder af hensyn til den geografiske tilgængelighed til uddannelse.

Blandt de væsentligste styringsredskaber til påvirkning af institutionsstrukturen er forskellige former for økonomiske incitamenter. Udvalget konstaterer i den forbindelse, at institutionsstrukturelle ændringer tidligere især er søgt fremmet via grundtilskudsmodeller og overgangsordninger, som har kompenseret institutionerne i de tilfælde, hvor grundtilskud er bortfaldet ved sammenlægning. Disse overgangsordninger er imidlertid administrativt tunge,

og for de CVU'er, der blev etableret som de første, vil overgangsordningerne udløbe i 2005 og dermed aktualisere behovet for en ny grundtilskudsmodel.

Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at der er behov for udvikling af en ny grundtilskudsmodel, som kan understøtte målsætningerne på de enkelte uddannelsesområder, herunder sikre geografisk tilgængelighed til uddannelse ved at understøtte opretholdelsen af små institutioner med få uddannelser og understøtte den fremtidige udvikling i institutionsstrukturen med sammenlægninger på tværs af institutionsområder. Udvalget vurderer på baggrund af hidtidige erfaringer, at disse behov vil kunne imødekommes ved udvikling af grundtilskudsmodellen.

Et andet væsentligt styringsredskab til at sikre kravet om bevarelse af og geografisk tilgængelighed til lokale uddannelsesmiljøer er udbudsstyring. Udvalget konstaterer, at udbudsstyringen i dag er bestemt af en række forskellige hensyn, og at rammerne for udbudsgodkendelser på de enkelte institutionsområder er forskellige. Herunder er der forskelle på, i hvilket omfang rådgivende organer og interessenter inddrages i beslutningsprocessen. Disse forskelle er i visse tilfælde velbegrundede og kan henføres til lovgivning mv. på området, mens de i andre tilfælde er udtryk for uegal praksis.

Udvalget vurderer i den forbindelse, at der bl.a. som følge af disse forskelle kan være behov for at videreudvikle modellen for udbudsplaceringer, herunder for at styrke vurderingerne af det faglige miljø som grundlag for beslutninger om udbudsplaceringer. Dette behov skal også ses i sammenhæng med, at der i lovgivningen er givet mulighed for at udlægge undervisning til lokale uddannelsesinstitutioner og godkendelse af private udbydere.

For så vidt angår de nye selvejende institutionsområder og deres muligheder for at opretholde et lokalt udbud, konstaterer udvalget, at undervisningsministeren på det almengymnasiale område har fået bemyndigelse til at gribe ind over for institutioner, som fastsætter en så høj elevkapacitet, at der samlet set er tale om en uhensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse til skade for bl.a. mindre gymnasier i udkantsområder.

## **5.5 Styring af økonomi**

I de følgende afsnit beskrives forskellige elementer i styringen af institutionernes økonomi, herunder institutionernes forskellige indtægtskilder i form af statslige taxametertilskud, deltagerbetaling og indtægtsdækket virksomhed, samt de krav til regnskab, rapportering og revision, der foruden taxametersystemet udgør centrale elementer i Undervisningsministeriets økonomistyring.

### **5.5.1. Institutionernes indtægter og aktivitet**

Finansieringen af uddannelserne inden for taxametersystemet sker grundlæggende via tre typer af taxameter: Undervisningstaxameter (til ordinær og åben uddannelse), bygningstaxameter og fællesudgiftstaxameter. Dertil kommer særlige aktivitetsbestemte tilskud som f.eks. færdiggørelsestaxametret, som blev indført i 2004 i forbindelse med regeringens politik om "noget for noget". Taxametertilskuddene suppleres af grundtilskud, puljemidler og aftalemodeller.

Tabel 5.2 nedenfor viser de selvejende institutioners samlede indtægtsgrundlag i 2003 i form af statslige taxametertilskud, øvrige statstilskud som f.eks. puljemidler og flerårsaftalemidler samt indtægter fra bl.a. deltagerbetaling og indtægtsdækket virksomhed:

**Tabel 5.2. Selvejende institutioners indtægtsgrundlag i 2003 (2003-prisniveau)**

	IEU		MVU	
	i 1.000 kr.	pct.	i 1.000 kr.	pct.
Undervisningstaxameter	6.007	50,9	1.960	50,4
Fællesudgiftstaxameter	3.383	28,7	350	9,0
Bygningstaxameter			284	7,3
Øvrige statstilskud	510	4,3	520	13,3
Statstilskud i alt	9.900	83,9	3.114	80,0
Deltagerbetaling, IV og andre indtægter	1.901	16,1	777	20,0
Indtægter i alt	11.801	100	3.890	100

Kilde: CØSA-forbrugsoplysninger (IEU) og sektorregnskab for 2003 (MVU). På MVU-området ekskl. visse enkeltstående institutioner.

Af tabellen fremgår, at de selvejende institutioner i 2003 modtog mere end 80 pct. af deres samlede indtægter som statstilskud, og at undervisningstaxametret udgjorde ca. 50 pct. af det samlede indtægtsgrundlag. Institutioner for erhvervsrettet uddannelse modtager en relativt større andel af bevillingerne som fællesudgifts- og bygningstaxameter i forhold til de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, hvilket primært kan henføres til forskelle i takstfastsættelsen, som afspejler, at erhvervsuddannelserne generelt er udstyrskrævende mv. Til gengæld modtager mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner en relativt større andel af bevillingerne som øvrige statstilskud, hvilket især kan henføres til fleråsaftalen for de videregående uddannelser, der tilførte sektoren 108 mio. kr. i 2003.

Uddannelsesinstitutionerne har to indtægtskilder til finansiering af deres udbudte uddannelsesaktiviteter: statstilskud og egne indtægter fra indtægtsdækket virksomhed, deltagerbetaling og betaling for aktiverede mv. Det statslige tilskud udgør ca. 80 pct. og er således institutionernes primære indtægtsgrundlag. Heraf udgør aktivitetsbestemte tilskud (undervisnings-, bygnings eller fællesudgiftstaxametre) ca. 92 pct., således at langt hovedparten af det statslige tilskud består af taxametertilskud.

Taxametersystemet er dermed den bærende bevillingsmodel til fordeling af statslige tilskud, men det er nødvendigt at supplere taxameterstyringen med en række supplerende styringsredskaber i form af grundtilskud, målrettede forsøgs- og udviklingsmidler, fleråsaftalemodeller etc. for at sikre, at den samlede økonomiske styring indeholder tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne imødekomme forskellige politiske, administrative og institutionelle behov. Den statslige økonomiske styring skal således både opfylde kravet om effektiv fordeling af midlerne og samtidig understøtte de uddannelsespolitiske målsætninger om bl.a. geografisk tilgængelighed til uddannelse og udvikling af særlige indsatsområder, hvilket forudsætter flere forskellige styringsredskaber, som i samspil kan anvendes til at realisere målsætningerne.

Samspelet mellem forskellige styringsredskaber og finansieringskilder, herunder især forholdet mellem aktivitetsstyrede og rammestyrede bevillinger har samtidig væsentlig betydning for institutionernes aktivitetsafhængighed og budgetsikkerhed.

Den bevillingsudløsende aktivitet, som lå til grund for de aktivitetsafhængige bevillinger fremgår af tabel 5.3 nedenfor.

**Tabel 5.3. Optag og studieaktivitet på selvejende institutioner i 2003**

	Optag	Studieaktivitet
<b>Institutioner for erhvervsrettet uddannelse</b>		
Erhvervsuddannelser (årselever)		
Merkantile EUD i alt	10.671	16.157
Tekniske EUD i alt	37.557	33.861
Skolepraktik	5.930	6.328
Landbrugets grunduddannelser	1.276	1.098
Erhvervsgymnasiale uddannelser (årselever)		
1-årig hhx	2.958	2.686
3-årig hhx	8.419	22.001
Htx	3.298	7.938
Korte videregående uddannelser (STÅ)		
Tekniske uddannelser	2.547	3.898
Samfundsvidenskabelige/merkantile uddannelser	4.216	7.785
Sundhedsvidenskabelige uddannelser	132	247
Aktivitet i alt eksklusive voksen- og efteruddannelse	77.004	101.999
Voksen- og efteruddannelse		
AMU-kurser	-	8.367
Åben uddannelse	-	2.486
Aktivitet i alt	-	112.851
<b>Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner (studenterårsværk)</b>		
Ordinære uddannelser (STÅ)		
Tekniske uddannelser	2.510	7.156
Samfundsvidenskabelige uddannelser	1.245	2.425
Humanistiske uddannelser	430	1.282
Pædagogiske uddannelser	9.986	32.693
Sundhedsvidenskabelige uddannelser	1.945	4.715
Aktivitet i alt eksklusive voksen- og efteruddannelse	16.116	48.271
Voksen- og efteruddannelse	-	7.098
Aktivitet i alt	-	55.369

Kilde: Finansloven for 2005

Tabellen viser, at langt størstedelen af aktiviteten på institutioner for erhvervsrettet uddannelse er koncentreret om tekniske og merkantile erhvervsuddannelser og den 3-årige højere handelseksamen, der i 2003 udgjorde i alt ca. 70 pct. af den samlede ordinære uddannelsesaktivitet. På de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner var der tilsvarende en koncentration af studieaktivitet inden for det pædagogiske hovedområde, som i 2003 tegnede sig for ca. 68 pct. af den samlede aktivitet inden for de ordinære uddannelser.

For de *amtskommunale institutioner* har amtsrådene det overordnede driftsansvar for institutionerne, herunder beslutter amtsrådene den enkelte institutions økonomiske ramme og har det personalemæssige ansvar. Bortset fra bevillings- og arbejdsgiverkompetencen kan amtsrådet delegerer sin kompetence eller dele heraf til institutionernes ledelse. I praksis varierer det betydeligt fra amt til amt, i hvilket omfang amtsrådet har delegeret kompetence til den enkelte institution.

Ved fastsættelsen af årets rammebevilling for den enkelte institution tages udgangspunkt i det historiske og det forventede aktivitetsniveau. Dette indebærer, at større aktivitet kan give sig udslag i, at amtsrådet bevilger en højere ramme, mens en lavere aktivitet kan indebære en tilsvarende mindre bevilling. Denne regulering sker dog ikke automatisk som i taxametersystemet, men efter konkret vurdering. På det gymnasiale område tager den udmeldte rammebevilling udgangspunkt i timestyringsmodellen kombineret med oplysninger om overenskomstforhold, fællesudgifter osv. Timestyringsmodellen betød også, at minimumstimekravet til valgfag automatisk blev reguleret ved stigende/faldende elevtal, hvilket typisk blev afspejlet i ressourcefordelingen.

På VUC blev med virkning fra 1. august 2000 indført en økonomistyringsmodel baseret på efterspørgselsstyring og taxameterfinansiering kombineret med differentieret deltagerbetaling. Taxametrene udbetales typisk i forhold til årskursister og fastsættes på uddannelsesniveau af det enkelte amtsråd. Amtet udbetaler tilskuddet til VUC'et, som selv refordeler til eventuelle underliggende afdelinger.

I det enkelte amt er der nedsat en fællesbestyrelse for social- og sundhedsuddannelserne, der har en lang række opgaver knyttet til institutionernes drift af uddannelserne. Fællesbestyrelsen skal blandt andet godkende uddannelsesordningerne på den enkelte institution, praktiksteder og den enkelte institutions budget.

Amternes samlede nettodriftsudgifter til uddannelser på amtskommunale institutioner i 2003, der samtidig udgjorde institutionernes indtægtsgrundlag, samt tilgang og bestand i 2002/2003 fremgår af tabel 5.4 nedenfor.

**Tabel 5.4. Amternes nettodriftsudgifter til undervisning 2003 (2003-prisniveau) samt tilgang og bestand 2002/2003**

I 1.000 kr.	Udgifter	Tilgang	Bestand
Amtslege gymnasier, hf- og studenterkurser	4.339	24.936	60.798
Voksenuddannelsescentre	1.058		24.190
Social- og sundhedsuddannelser	456	10.910	12.555
Sygeplejerske- og radiografuddannelser	407	2.856	9.515

Kilde: ARF's statistikdatabase, Uddannelse på kryds og tværs (Undervisningsministeriet, 2004) og FFL06.

### 5.5.2 Taxametersystemet

Indledningsvis henvises til tidligere beskrivelser af taxametersystemets egenskaber og funktionalitet i bl.a. "Taxametersystemet for de videregående uddannelser – Rapport fra undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe" (Undervisningsministeriet, 2001) og "Rapport om taxameterstyring" (Undervisningsministeriet, Finansministeriet og Arbejdsministeriet, 1998).

Taxameterstyring indebærer grundlæggende, at der inden for statens samlede økonomiske ramme til uddannelsesformål, der er bestemt af en række overordnede udgiftspolitiske prioriteringer, fordeles aktivitetsafhængige bevillinger til de enkelte uddannelsesinstitutioner ud fra

- objektive mål for aktivitet og
- politisk fastsatte takster pr. aktivitetsenhed.

Bevillingerne ydes som bloktilskud, som institutionerne frit kan disponere over inden for rammerne af gældende bevillingsforudsætninger og dispositionsregler og i overensstemmelse med de formål, som er fastsat for de enkelte uddannelser og institutioner.

Såvel taxameterprincippet som bloktilskudsprincippet er lovfæstet i institutionslovgivningen, som ligeledes fastlægger, at statslige tilskud ydes i henhold til takster, som fastsættes i de årlige finanslove, således at institutionernes krav på finansiering af uddannelsesaktiviteterne dermed også er lovbestemt.

Koblingen mellem aktivitet og politisk fastsatte takster indebærer således helt centralt, at institutionerne har sikkerhed for, at stigende aktivitet inden for bestående uddannelser vil blive takstfinansieret. I en situation med stabil aktivitet vil institutionerne (og staten) derfor alt andet lige have god budgetsikkerhed.

Taxameterstyringen er udviklet ud fra en række overordnede hensyn:

For det *første* var hensigten at indføre en økonomistyringsmodel, der i højere grad var orienteret mod resultater og incitamenter. Med taxameterstyring sammenkædes tilskuddenes størrelse derfor med institutionernes umiddelbare resultater målt som antal årselever eller studenterårsværk. Institutionerne får dermed også incitamenter til at tilpasse kapaciteten til efterspørgslen og til løbende økonomisering og effektiviseringer.

For det *andet* har hensigten været at sikre, at der effektivt omflyttes midler fra uddannelser i aktivitetsmæssig tilbagegang til uddannelser i fremgang bl.a. for at understøtte det frie uddannelsesvalg og give institutionerne bevillingssikkerhed ved frit optag eller fri adgang. Aktivitetsafhængigheden indebærer, at denne omflytning sker ”automatisk” uden elementer af forhandling eller administrative omfordelinger.

For det *tredje* skal den direkte produktivitetstyring via taksterne forhindre, at aktivitetsudsving fører til udgiftsdrivende standardglidninger og stigende enhedsomkostninger i situationer med faldende aktivitet. De grundlæggende systemmæssige egenskaber ved taxametersystemet er sammenfattet i figur 5.5.



**Figur 5.5. Egenskaber ved taxametersystemet**

<p><b>Efterspørgselsstyring</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Pengene følger brugerne og skaber incitamenter til brugervenlig adfærd. Stigende uddannelsesaktivitet er dermed sikret finansiering.</li><li>▪ Fleksibel i forhold til institutionsstruktur (sammenlægninger og spaltninger).</li></ul> <p><b>Produktivitetsstyring</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ingen utilsigtede standardforbedringer eller – forværringer som følge af demografi og ændringer i søgemønstre.</li></ul> <p><b>Politisk fastsatte takster på finansloven</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Takstfastsættelsen er uafhængig af de enkelte institutioners udgiftsdispositioner.</li><li>▪ Begrænsede pressionsmuligheder fra interessenter (institutioner, organisationer, lokale/regionale kræfter).</li><li>▪ Ingen forhandlinger eller administrative omfordelinger.</li><li>▪ Gennemsigtighed på tværs af uddannelser og uddannelsesområder.</li></ul> <p><b>Aktivitetsafhængighed og tælleprincipper</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Budgetsikkerhed, når aktiviteten er stabil, både centralt og decentralt.</li><li>▪ Tidsforskydning i tilskudsgrundlaget øger budgetsikkerheden.</li><li>▪ Tælleprincipper (især STÅ) er resultatorienterede.</li><li>▪ Aktivitetsafhængigheden kan reduceres f.eks. via grundtilskud, forsøgs- og udviklingsmidler mv.</li></ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Udarbejdet efter: Taxametersystemet for de videregående uddannelser. Rapport fra undervisningsministeren Idé- og Perspektivgruppe, tabel 5.1, side 41 (Undervisningsministeriet 2001).

Udformningen af taxametersystemet er sket under hensyntagen til, at Undervisningsministeriets institutionsområde er meget stort og omfatter både meget store og organisatorisk komplekse institutioner, som udbyder mange forskellige uddannelser, og mindre institutioner, som ofte udbyder få uddannelser. Taxametersystemet og økonomistyringen i øvrigt skal derfor være så tilpas fleksibelt, at det kan rumme disse institutionelle forskelle og samtidig være fleksibelt i forhold til løbende institutionsstrukturelle ændringer. Flexibiliteten inden for rammerne af taxametersystemet er i den forbindelse især knyttet til takststrukturer og tælleprincipper, mens flexibiliteten i bevillingstildelingen generelt søges opnået ved anvendelsen af aktivitetsafhængige tilskud.

Det er en præmis i systemet, at institutionerne ved årets start kender det økonomiske grundlag for det kommende år, idet taksterne fastsættes direkte i finansloven. Denne præmis i sammenhæng med taxametersystemets automatik betyder imidlertid også, at der ikke er mulighed for at tage særlige hensyn ved bevillingstildelingen, da der ikke er mulighed for individuelle forhandlinger mellem konkrete institutioner og Undervisningsministeriet.

Der er imidlertid situationer og forhold, som bør tilgodeses økonomisk, hvilket sker uden for rammerne af taxametersystemet i form af grundtilskud, forsøgs- og udviklingsmidler etc. For eksempel bliver små institutioner tilgodeset gennem et relativt større aktivitetsafhængigt grundtilskud. For en opgørelse over den relative andel af hhv. aktivitetsafhængige og ikke-aktivitetsafhængige tilskud henvises til tabel 5.2.

Som nævnt ovenfor er de aktivitetsafhængige tilskud et vigtigt supplement til taxametersystemet for at sikre den nødvendige flexibilitet ved bevillingstildelingen. De konkrete egenskaber ved hhv. taxametersystemet, grundtilskud og øvrige aktivitetsafhængige tilskud er beskrevet nedenfor.

### *Takstsystemet*

Takstsystemet, som anvendes på institutioner for erhvervsrettet uddannelse og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, er baseret på tre grundtakster:

- Undervisningstaxametre, som forudsættes at give dækning for direkte undervisningsrelaterede udgifter til lønninger, undervisningsudstyr og materialer.
- Bygningstaxametre, som er tilskud til institutionens kapitaludgifter, herunder husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld og udgifter til bygningsvedligeholdelse.
- Fællesudgiftstaxametre, der skal give dækning for udgiftsarter, som ikke hensigtsmæssigt kan henføres til enkelte uddannelser, herunder bl.a. administration og ledelse, bygningsdrift og forsyning.

Der er dog visse forskelle på, hvad taxametrene forudsættes at give dækning for på de enkelte institutionsområder. Som eksempel kan nævnes, at bygningstaxametret til institutioner for erhvervsrettet uddannelse forudsættes at dække alle udgifter til bygningsvedligeholdelse, mens tilskuddet på området for mellemlange videregående uddannelser kun skal dække den indvendige vedligeholdelse. Disse forskelle medfører, at det ikke umiddelbart er muligt at sammenligne tilskud og forbrug på tværs af institutionsområder.

Undtagelsen fra ovennævnte takststruktur er åben uddannelse, hvor der også opkræves deltagerbetaling. På dette område anvendes i lighed med hele det frie skoleområde en såkaldt driftstakstmodel bestående af to grundtakster:

- Taxametertilskud til undervisning, administration og fællesudgifter (driftstakst).
- Taxametertilskud til bygningsvedligeholdelse og –investeringer.

Taksterne er resultatet af en politisk prioritering i den forstand, at de fastsættes med vedtagelsen af de årlige finanslove, og takstfastsættelsen er dermed uafhængig af den enkelte institutions konkrete udgiftsdispositioner og omkostningsforhold. Vedvarende eller systematiske ubalancer mellem takster og forbrug kan dog føre til takstreguleringer. Det gælder især for institutioner, som kun udbyder én eller få uddannelser, hvorfor der løbende er behov for i et kortsigtet perspektiv at sikre balance mellem taksterne og enhedsomkostningerne.

Taksttyperne og antallet af takster afspejler grundlæggende et valg mellem en grovmasket eller en finmasket takststruktur. Takststrukturen skal således være så tilpas finmasket, at institutionerne sikres en rimelig dækning for deres udgifter, men omvendt bør antallet af takster begrænses for at forhindre, at takstsystemet bliver ugenomsigtigt.

Af hensyn til gennemsigtigheden i takststrukturen er hovedparten af uddannelserne derfor opdelt og indplaceret i takstgrupper med fælles takst, som bl.a. gør det muligt at sammenligne uddannelsernes økonomiske vilkår på tværs. Indplaceringen skal principielt kunne begrundes i reelle og grundlæggende forskelle i kravene til uddannelserne og i undervisnings- og tilrettelæggelsesformerne. Netop udviklingen i undervisnings- og tilrettelæggelsesformer og udviklingen af nye og mere fleksible uddannelser skaber løbende et pres for at få omplaceret uddannelser mellem takstgrupper eller for indførelse af nye takststørrelser. I praksis er det dog kun sket i få tilfælde.

Ministeriet gennemførte i 2000 et taksteftersyn af udvalgte uddannelser og af bygningstaxameterordningerne. I 2004 blev der endvidere gennemført et taksteftersyn af fællesudgiftsområdet.

### *Tælleprincipper*

Inden for rammerne af taxametersystemet er der lavet en række områdespecifikke tilpasninger baseret på de forskellige institutions- og uddannelsesområders særlige forhold. Et eksempel på dette er anvendelsen af forskellige tælleprincipper – dvs. hvorledes den ressourceudløsende aktivitet opgøres. Her skelnes primært mellem metoden inden for de videregående uddannelser, hvor der tælles gennemført aktivitet (STÅ), mens der på ungdomsuddannelsesniveau primært tælles på grundlag af, hvor mange der påbegynder og fortsat deltager i uddannelsesdelen på fastlagte tælledage (årselever).

Baggrunden for denne forskel er, at der i de videregående uddannelser typisk er tale om længere fag af et til to semestres varighed, hvorfor tællesystemet understøtter institutionens incitament til progression, ved at de studerende først bliver ressourceudløsende, når fag er bestået/godkendt.

På ungdomsuddannelsesniveau er der typisk tale om kortere uddannelsesforløb (skoleperioder), hvor adgangen til næste skoleperiode forudsætter afslutning af det forrige forløb. En tæt tælling fremmer institutionernes effektivitetstænkning og mindsker risikoen for vilkårlige udsving i institutionernes indtægtsgrundlag, som følge af f.eks. et målgruppebetingset højt frafald.

Samme tælleprincip er anvendt i de erhvervsgymnasiale uddannelser trods lidt længere uddannelsesforløb, da der også for disse uddannelser er tale om en klart defineret progression i uddannelsesforløbet, og der også her kan være risiko for at ramme de institutioner økonomisk, som af udefra kommende grunde har et højt frafald.

Det skal bemærkes, at tælleprincippet for de korte videregående uddannelser i 2003 overgik fra årselever til STÅ efter anbefaling fra Undervisningsministeriets Idé og Perspektivgruppe i 2001 for at ligestille de videregående uddannelser.

### *Supplerende økonomiske styringsredskaber*

Som beskrevet ovenfor udgør taxametersystemet den bærende bevillingsmodel ved fordelingen af ressourcer til uddannelsesinstitutioner, men der kan peges på nogle centrale hensyn, som ikke opfyldes via taxametersystemet. Som supplement til taxametersystemet eksisterer der derfor en række muligheder for at supplere de aktivitetsafhængige taxametertilskud med aktivitetsuafhængige tilskud, som samlet set bidrager til at skabe den nødvendige fleksibilitet i bevillingstildelingen i forhold til forskellige behov.

For det første skal bevillingssystemet kunne understøtte en regional spredning af uddannelsesudbuddet og eksistensen af institutioner med få uddannelser, der er særligt sårbare over for aktivitetsudsving. Taxametersystemet giver imidlertid ikke mulighed for at tage særlige hensyn til dette ved bevillingstildelingen, og der er derfor etableret en grundtilskudsordning, som specielt tilgodeser små institutioner økonomisk.

For det andet kan der være behov for at fremme specifikke uddannelsespolitiske målsætninger inden for en begrænset tidshorisont, hvilket ikke kan imødekommes via taxametersystemet. Der gives derfor en række øremærkede ikke-aktivitetsafhængige tilskud i form af bl.a. puljebevillinger og aftalebaserede bevillingsmodeller.

Begge typer tilskud er beskrevet nærmere nedenfor.

### *Grundtilskud*

På alle områder kombineres taxametertilskud med et grundtilskud til finansiering af institutionernes basisomkostninger. Der findes i dag to forskellige grundtilskudsmodeller:

- Et aktivitetsuafhængigt grundtilskud, som budgetteres som en enhedstakst.
- Et aktivitetsafhængigt grundtilskud, som har til hensigt at virke understøttende for institutionsstrukturen. I den nuværende form er grundtilskud således ikke knyttet til den enkelte hovedinstitution, men til de lokale uddannelsessteder, som institutionen opretholder.

Førstnævnte model anvendes på området for mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, mens den anden model finder anvendelse i forhold til institutioner for erhvervsrettet uddannelse (jf. afsnit 5.4.1 om institutionsstruktur).

I praksis har de aktivitetsuafhængige tilskud dog kun betydning for institutioner med færre end 166 årselever årligt, og hovedreglen for både mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og institutioner for erhvervsrettet uddannelse er derfor, at der ydes et fast nominelt grundtilskud.

Grundtilskud – især i den aktivitetsuafhængige form – bevirker, at der foretages en omfordeling til fordel for mindre institutioner som kompensation for deres relativt højere enhedsomkostninger. Tilskuddet kan således have relativ stor økonomisk betydning for disse institutioner og medvirke til at sikre deres fortsatte drift. Grundtilskud får dermed også en regionalpolitisk dimension, idet mange mindre institutioner er lokaliseret i geografiske udkantsområder, og grundtilskud er dermed en fleksibel måde at understøtte en regional spredning af udbuddet.

I tabel 5.6 er vist en række nøgletal for tre konkrete uddannelsesinstitutioner af vidt forskellig størrelse for at illustrere, hvorledes et fast nominelt grundtilskud tilgodeser mindre institutioner og dermed kan medvirke til at sikre f.eks. mindre institutioner i udkantsområder.

På den lille uddannelsesinstitution med kun 170 årselever udgør grundtilskuddet godt 10 pct. af det samlede tilskud svarende til 11.765 kr. pr. årselev, hvilket er et væsentligt indtægtsbidrag set i forhold til de aktuelle takstniveauer, og grundtilskuddet er dermed helt centralt for institutionens mulighed for at dække de basale aktivitetsuafhængige driftsudgifter. Alternativt vil en mindre institution være meget sårbar over for selv små aktivitetsudsving, idet tilskuddet til de resterende elever/studerende ville skulle finansiere udgifter til f.eks. administrativt personale og fællesområder, hvilket på kort sigt kan give en uheldig balance mellem drift og uddannelse til eleverne/de studerendes ugunst.

På en mellemstor uddannelsesinstitution med f.eks. 1150 årselever udgør grundtilskuddet kun 3 pct. af det samlede tilskud og er dermed af begrænset betydning for institutionens økonomi. Den større elev-/studentermasse gør institutionen betydeligt mindre følsom over for udsving i tilgangen til de enkelte uddannelser, dels fordi institutionen har mulighed for at ”tjene på gyngerne, hvad der mistes på karrusellen”, dels fordi der er mulighed for stordriftsfordele.

Endeligt er medtaget et eksempel med en meget stor uddannelsesinstitution med et stort og varieret udbud. Institutionen er en fusion af to tidligere institutioner og modtager derfor et dobbelt grundtilskud. Til trods herfor udgør grundtilskuddet kun 1 pct. af det samlede tilskud,

fordi en institution af denne størrelse har bedre muligheder for at effektivisere, sammenkøre hold etc. ved aktivitetsnedgang.

**Tabel 5.6 Eksempler på betydningen af grundtilskud**

	Årselever	Taxameter-tilskud	Grundtilskud	Grundtilskud pr. årselev
Lille uddannelsesinstitution	170	15 mio. kr.	2 mio. kr.	11.765 kr.
Mellemstor uddannelsesinstitution	1.150	60 mio. kr.	2 mio. kr.	1.780 kr.
Stor uddannelsesinstitution	3.840	298 mio. kr.	4 mio. kr.	1.042 kr.

Tilskudsordningen kan teoretisk set varieres af hensyn til de politiske mål, som ordningen er målrettet imod ved f.eks. at ændre beløbstørrelserne eller ændre den tilskudsudløsende faktor, som ikke nødvendigvis er bundet til institutionsstrukturen.

Grundtilskudsordningerne vil principielt kunne indrettes mere eller mindre fintmasket i forhold til dels at sikre en økonomisk balance mellem store og små institutioner, dels at skabe strukturbevarende eller strukturudviklende incitament.

#### *Midler til nødlidende institutioner*

I lovgivningen er der hjemmel til at yde lån eller tilskud til institutioner for erhvervsrettet uddannelse og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, der er kommet i en særlig vanskelig situation, og på de årlige finanslove er der bevilget midler hertil. Det er hovedreglen, at Undervisningsministeriet yder hjælp til sådanne institutioner, som har akutte likviditetsmæssige vanskeligheder, i form af lån, som forrentes og afdrages over en periode på maksimalt fem år. Ydelse af lån vil være betinget af, at institutionen følger ministeriets krav til omlægning af virksomheden med henblik på en økonomisk genopretning. Institutionen underlægges et skærpet økonomisk tilsyn og skal normalt afrapportere kvartalsvis til ministeriet om udviklingen. I særlige tilfælde kan lån konverteres til tilskud. Et skærpet økonomisk tilsyn ophæves ved låneperiodens udløb, eller når institutionens økonomi igen er stabiliseret.

#### *Fusioner som styringsredskab*

Nogle få uddannelsesinstitutioner er så små, at de efter Undervisningsministeriets opfattelse har svært ved at have en bæredygtig økonomi. De udbyder oftest kun én type uddannelse og er også derfor sårbare over for selv mindre udsving i antallet af studerende. Undervisningsministeriet har i sådanne tilfælde anbefalet institutionen at søge at lægge sig sammen med en anden og økonomisk mere bæredygtig institution. I visse tilfælde har ministeriet endog stillet en fusion med en bedre funderet institution som krav for at yde tilskud af midlerne til nødlidende institutioner. Det er i sådanne tilfælde afgørende for ministeriet at sikre, at de fusionerende institutioner er likvide og solvente før fusionen, således at den fusionerede institution ikke pålægges økonomiske problemer. Ministeriet følger op på, at institutionen realiserer de økonomiske og administrative perspektiver, som lå til grund for ministeriets godkendelse af fusionen, idet ministeriet i disse tilfælde stiller særlige krav om, at institutionen rapporterer til ministeriet om udviklingen.

#### *Ikke-aktivitetsafhængige tilskud*

Foruden grundtilskud ydes en række formålsbestemte eller ”øremærkede” tilskud som f.eks. flerårsaftalemodeller og puljemidler bl.a. i form af forsøgs- og udviklingsmidler.

Disse tilskudsformer afspejler dels, at taxametersystemet som bevillingsmodel primært understøtter eksisterende uddannelser og ikke direkte rummer incitament til udvikling af nye

uddannelser og til kvalitetsudvikling af eksisterende uddannelser, dels at taxametersystemet som udgangspunkt er neutralt over for særlige uddannelsespolitiske behov og prioriteringer. Der er derfor udviklet en række supplerende bevillingsmodeller til taxametersystemet, der understøtter kvalitetsudviklingen og kvalitetssikringen af uddannelserne og tilgodeser behovet for at kunne fremme politisk prioriterede indsatsområder.

*Flerårsaftalekonceptet* indebærer generelt, at institutionerne tildeles bevillinger ud fra objektive kriterier mod krav om kvalitetsudvikling inden for en række politisk definerede indsatsområder, som institutionerne kan vægte forskelligt afhængigt af deres udgangspunkter. Det er samtidig et krav, at institutionerne er i stand til at dokumentere de opnåede resultater og afrapportere midlernes anvendelse.

Flerårsaftaler giver mulighed for at fremme kvalitative indsatsområder og synliggøre udviklingsarbejde. Omvendt indebærer modellen også en risiko for overstyring, idet konceptet medfører en meget detaljeret styring på relativt marginale midler, og der er en risiko for, at der tages midler fra grunduddannelserne med henblik på at fremme tværgående kvalitative mål og indsatsområder.

Det kan være vanskeligt at definere tilstrækkeligt klare indikatorer for, hvornår målene er opfyldt, og dermed at opnå tilstrækkelig dokumentation af midlernes effekt. Anvendelsen af flerårsaftalemidler afrapporteres med fokus på gennemførte aktiviteter og opnåede resultater inden for de kvalitative indsatsområder.

Forsøgs- og udviklingsmidler (puljebevillinger) anvendes ligeledes til at fremme specifikke politisk prioriterede formål, som ligger uden for institutionernes normale formål og ikke kan rummes inden for rammerne af taxametersystemet, herunder forsøgs- og udviklingsarbejde i forbindelse med bl.a. udvikling af nye uddannelser.

Midlerne tildeles typisk som engangstilskud til enkeltinstitutioner til fremme af specifikke og velafgrænsede formål. Tildelingen sker på grundlag af konkrete ansøgninger og ledsages af krav om detaljeret rapportering som følge af de almindelige bevillingsregler. Da denne typer midler er adskilt fra den ordinære virksomhed, har institutionerne ikke mulighed for at omdisponere til andre formål.

Midler tildeles kun til institutioner, som opfylder betingelser og formål for puljen, hvilket dels medfører en ressourcekrævende ansøgnings- og tildelingsproces, dels medfører risiko for skævvridning mellem store institutioner, som har professionaliseret projektarbejde, og mindre institutioner med begrænsede ressourcer.

Det skal afslutningsvist bemærkes, at ovenstående afsnit om hhv. flerårsaftalemodellen og forsøgs- og udviklingsmidler er beskrevet som isolerede styringsinstrumenter. Samspillet med det øvrige finansieringssystem behandles i afsnit 8.3.

*Indtægtsdækket virksomhed.* Institutionslovgivningen giver desuden mulighed for, at institutionerne kan udføre indtægtsdækket virksomhed i åben konkurrence med private virksomheder. Hensigten er dels at sikre en fleksibel og effektiv udnyttelse af kapacitet og ressourcer, dels at udnytte faglige synergieffekter og mulighederne for kompetenceudvikling i samspillet mellem ordinære uddannelsesaktiviteter og de konkurrenceudsatte aktiviteter. Overskud fra indtægtsdækket virksomhed kan desuden anvendes til finansiering af nye behov f.eks. i forbindelse med udvikling af nye uddannelser.

Institutionerne er underlagt de betingelser for udførelse af indtægtsdækket virksomhed, der er fastsat i Finansministeriets budgetvejledning. Det fremgår bl.a. af vejledningen, at:

- De indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.
- Institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning, fra institutionens øvrige opgaver.
- Overskud eller underskud i et finansår kan videreføres til et senere finansår.
- Det akkumulerede resultat i den indtægtsdækkede virksomhed må ikke være negativt fire år i træk.

Herudover fastsætter Budgetvejledningen regler for prisfastsættelse af varer og tjenesteydelser, som udbydes som indtægtsdækket virksomhed. Prisfastsættelsen skal som hovedregel ske således, at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes.

Af institutionslovgivningen fremgår endvidere, at institutioner ved udførelse af indtægtsdækket virksomhed skal følge god markedsføringskik og ikke må påføre andre ubillig priskonkurrence.

Undervisningsministeriet fører tilsyn med institutionernes indtægtsdækkede virksomhed og har pligt til at underrette Finansministeriet, hvis en institution ikke opfylder ovennævnte resultatkrav. Principielt vil et negativt akkumuleret resultat kunne føre til, at der udstedes påbud om ophør af de konkrete underskudsgivende aktiviteter, men praksis i tidligere sager har været, at Undervisningsministeriet har orienteret Finansministeriet om de besluttede initiativer til genopretning af forholdene.

Ministeriet tog i 2003 en række initiativer til at øge gennemsigtigheden i institutionernes udførelse af indtægtsdækket virksomhed. Der blev bl.a. udstedt nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelser, hvori kravene til såvel institutionernes regnskabsaflæggelse som til revisionen af den indtægtsdækkede virksomhed blev skærpet.

Institutionernes årsrapport skal således nu indeholde en særskilt specifikation af resultatet af den indtægtsdækkede virksomhed for de seneste fire regnskabsår. Det indebærer, at revisor som led i revisionspåtegningen af årsrapporten skal efterprøve rigtigheden af resultatet af den indtægtsdækkede virksomhed. Revisor skal endvidere som led i revisionen af årsrapporterne påse, om de etablerede forretningsgange og interne kontroller er betryggende, herunder om der foreligger et tilstrækkeligt og dokumenteret kalkulationsgrundlag for prisfastsættelsen.

### **5.5.3 Regnskabsaflæggelse**

Som konsekvens af, at institutionerne modtager offentlige tilskud, stilles krav om regnskabsaflæggelse med henblik på at sikre, at de offentlige midler anvendes i overensstemmelse med institutionens formål.

Retten til offentlige tilskud er i visse tilfælde også betinget af, at institutionerne anvender de af Undervisningsministeren fastsatte administrative systemer og andre former for systemmæssige myndighedskrav, som skal sikre, at beregningen og tildelingen af tilskud sker på et korrekt, ensartet og dokumenteret grundlag.

Årsrapporter for institutioner på det regulerede institutionsområde aflægges med visse undtagelser efter principperne i årsregnskabsloven, som er gældende for erhvervsdrivende virksomheder, og i henhold til specifikke krav til regnskabsaflæggelsen, som er reguleret i Undervisningsministeriets regnskabsbekendtgørelser. Kravene til regnskabsaflæggelsen er defineret i bekendtgørelser om regnskab på de enkelte institutionsområder, herunder er der defineret en standardårsrapport med tilhørende modeller for regnskabsopstillinger, som institutionerne er forpligtet til at følge i deres regnskabsaflæggelse.

Af principperne i årsregnskabsloven følger bl.a., at årsrapporterne skal indeholde en ledelsesberetning, resultatopgørelse, balance, pengestrømsopgørelse, notespecifikationer og nøgletal i modsætning til principperne i statsregnskabet, der er koncentreret om driftsresultatet.

Det generelle rapporteringsniveau afspejler desuden en balance mellem rapporteringskrav, som på den ene side er afvejet i forhold til institutionernes udstrakte selvstyre og dispositionsfrihed, og på den anden side imødekommer Undervisningsministeriets behov for som tilsynsmyndighed at kunne overvåge enkeltinstitutioners og institutionssektors økonomiske situation og lave tværgående sammenligninger af ressourceforbrug mv. Det er desuden et særligt hensyn at sikre gennemsigtighed i regnskabsaflæggelsen i forhold til eksterne interessenter som f.eks. kreditforeninger, bankforbindelser og andre offentlige myndigheder.

Ministeriet fastsætter desuden løbende specifikke krav til regnskabsaflæggelsen i regnskabsbekendtgørelser. Som eksempler herpå er der senest indført krav til de regnskabsmæssige specifikationer af momskompensationsordningen og institutionernes indtægtsdækket virksomhed.

Der har i de seneste år været tendens til, at der i stigende grad er stillet mere detaljerede krav til institutionernes regnskabsaflæggelse bl.a. med henblik på at kunne måle effekterne og foretage opfølgning af særlige administrative (tilskuds)ordninger (f.eks. momskompensationsordningen og statens selvforsikringsordning) og følge pengestrømme ved bevillinger til politisk prioriterede områder. Som følge heraf indeholder årsrapporterne i dag en række oplysninger på et relativt højt specifikationsniveau.

#### *Kontoplaner*

Undervisningsministeriet udarbejder obligatoriske formåls- og artskontoplaner, som skal sikre, at institutionernes kontering tilgodeser Undervisningsministeriets rapporteringskrav. De obligatoriske kontoplaner suppleres af vejledende kontoplaner, som bl.a. skal virke understøttende i forhold til institutionernes interne økonomistyring.

At Undervisningsministeriets retningslinier for kontering er delvist vejledende medfører, at der i praksis er stor forskel i institutionernes konteringspraksis, og det kan derfor være vanskeligt at sammenligne udgifter på tværs. Undervisningsministeriet har bl.a. i taksteftersynet af fællesudgiftstaxametret (Undervisningsministeriet 2004) kortlagt en række af disse forskelle i institutionernes konteringspraksis og i kravene til institutionernes rapporteringer.

#### *Myndighedskrav*

Undervisningsministeriet har i en årrække finansieret udvikling/tilpasning og vedligehold af to forskellige integrerede økonomi- og studieadministrative systemer. Der stilles i bekendtgørelserne krav om at anvende det ene af disse økonomisystemer på hele det regulerede område. Institutioner for erhvervsrettet uddannelse er samtidig pålagt at benytte det studieadministrative system, som er integreret med økonomisystemet. IEU'ernes administrative system har



grænseflader til Undervisningsministeriets interne tilskudssystem og får bl.a. overført de obligatoriske kontoplaner og takstkataloget elektronisk.

De fælles studieadministrative systemer på det regulerede område skal opfylde en række myndighedskrav. De kan sammenfattende beskrives med krav til:

- Betryggende systemer og forretningsgange,
- Registrering og indberetning af regnskaber, studieaktivitet, optagelsestal.

Kravene til systemerne tilpasses i samme takt som de nye politiske initiativer og de generelle krav til anvendelse af nye styringsredskaber. I de senere år har kravene til standardisering af funktioner og data været stigende, og detaljeringsgraden bliver større, således at regnskabs- og aktivitetsdata kan danne grundlag for sammenligninger på tværs inden for sektoren.

På det frie område er der ingen specifikke myndighedskrav til anvendelse af bestemte systemer. De forskellige sektorområder anvender administrative systemer fra nogle få IT-leverandører.

#### **5.5.4 Institutionsrevision**

Institutionslovgivningen indeholder krav om, at institutionerne skal antage en registreret eller statsautoriseret revisor til revision af årsregnskaber og til kontrol af oplysninger til brug for beregning af statstilskud.

Kravet om ekstern revision af selvejende institutioner skal ses i sammenhæng med, at bestyrelserne inden for rammerne af selvejemodellen er givet et betydeligt selvstændigt ansvar med tilhørende beslutningskompetence i forhold til institutionens drift og virksomhed og forvaltningen af offentlige midler.

Institutionsrevisionen har derfor til formål at understøtte bestyrelsens forvaltning af det økonomiske ansvar gennem tilvejebringelsen af et eksternt og uafhængigt styringsgrundlag i form af bl.a. revisionsprotokollater, som også kan give indblik i institutionslederens varetagelse af den daglige drift, og ved at yde økonomisk rådgivning og vejledning, samtidig med at revisorerne udfører basale, regelorienterede kontrolopgaver for Undervisningsministeriet i forbindelse med revision af årsregnskaberne og kontrol af tilskudsgrundlaget.

Det påhviler Undervisningsministeriet som tilsynsmyndighed at gennemgå revisors indberetninger og følge op på (potentielle) problemer. Opfølgningen sker som led i varetagelsen af det økonomiske tilsyn, som er koncentreret om gennemgang af samtlige institutioners årsregnskaber med tilhørende revisionsprotokollater.

I henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m. revideres regnskaber for Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. af rigsrevisor. Det indebærer, at institutionen udpeger en statsautoriseret eller registreret revisor, som reviderer institutionens regnskaber efter aftale mellem rigsrevisor og Undervisningsministeriet (§ 9 i lov om revisionen af statens regnskabsvæsen m.m.). Regnskaberne for de nye selvejende institutioner, som overgår til staten pr. 1. januar 2007, vil ligeledes blive revideret af rigsrevisor i henhold til lov om revisionen af statens regnskabsvæsen m.m. og de såkaldte § 9-aftaler.

Årsrapporter og tilskudsgrundlag revideres i henhold til Undervisningsministeriets udstedte bekendtgørelser om revision og tilskudskontrol m.m. og i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik. Undervisningsministeriet fastsætter løbende specifikke krav til revisionen i bekendtgørelserne. Senest er der i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 2003 indført krav om

revision af institutionernes indtægtsdækkede virksomhed samt krav om udfyldelse af revisortjeklister, som indarbejdes i revisionsprotokollen.

Formålet med revisortjeklisterne er at etablere en klarere og mere konsekvent arbejdsdeling mellem Undervisningsministeriet og institutionernes revisorer, således at dobbelt kontrol undgås. Tjeklisterne skal således på en systematisk måde dokumentere, hvilke revisionshandlinger og kontroller revisor har udført som led i revisors påtegning af årsregnskabet/årsrapporten og identificere problemområder, som kræver opfølgning i Undervisningsministeriet som led i tilsynet.

Som følge af institutionsrevisionens centrale rolle i forhold til tilsynet påhviler det også Undervisningsministeriet at sikre, at der er kvalitet i revisors arbejde. Undervisningsministeriet har som led i omlægningen af tilsynet og i tilknytning til indførelsen af revisortjeklister iværksat et arbejde med at udvikle metoder til vurdering af kvaliteten i revisors arbejde som grundlag for mere konsekvent sanktionering af dårlig revisorkvalitet.

Såfremt revisor ikke vurderes at efterleve kravene til revision eller tilsidesætter sine pligter som revisor, har undervisningsministeren bemyndigelse til at pålægge institutionen at antage en anden revisor inden for en nærmere angiven frist. Denne sanktionsmulighed er tidligere kun anvendt i få tilfælde.

#### **5.5.5 Særlige fokuspunkter vedrørende styring af økonomi**

Udvalget konstaterer, at taxametersystemet er den bærende bevillingsmodel til fordeling af de statslige tilskud, som udgør institutionernes primære indtægtsgrundlag. Udvalget konstaterer endvidere, at taxametersystemet har en række grundlæggende styringsmæssige fordele og egenskaber, som er væsentlige at bevare i forhold til behovet for at sikre en effektiv økonomistyring på både centralt og decentralt niveau.

Taxametersystemet må dog fortsat suppleres af enkelte aktivitetsuafhængige tilskud for at sikre den nødvendige fleksibilitet i bevillingstildelingen i forhold til forskellige økonomiske, politiske og institutionelle behov, som et bevillingssystem må kunne tilgodese. Det gælder især behovet for at kunne imødekomme særlige politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder og eksistensen af en institutionsstruktur, som sikrer geografisk tilgængelighed til uddannelse.

Udvalget konstaterer endvidere, at der i takstsystemets indretning og i kravene til institutionernes regnskabsaflæggelse og kontering er en række forskelle, som vanskeliggør sammenligning af institutionernes tilskud og forbrug på tværs af institutionsområder. Denne uegelighed forstærkes af betydelige variationer i institutionernes konteringspraksis. Det er derfor heller ikke muligt at foretage systematisk benchmarking af institutionernes ressourceanvendelse.

Udvalget vurderer således, at der er behov for at harmonisere og styrke informationsgrundlaget i forhold til den økonomiske styring, således at der fremover vil være bedre muligheder for at udarbejde tværgående analyser mv.

I den forbindelse konstaterer udvalget også, at der kan være behov for at indrette rapporteringssystemerne således, at det i højere grad er muligt at måle effekterne af særlige tilskudsordninger eller i forhold til særlige politisk prioriterede indsatsområder.

Udvalget konstaterer desuden, at kravene til institutionernes regnskabsafreggelse og revision af indtægtsdækket virksomhed er blevet skærpet, men vurderer samtidig, at der kan være behov for at foretage opfølgning af, hvorvidt disse ændringer er effektive og tilstrækkelige i forhold til at sikre den nødvendige gennemsigtighed i institutionernes udførelse af indtægtsdækket virksomhed.

For så vidt angår de nye selvejende institutionsområder konstaterer udvalget, at mindre institutioner med få uddannelser, der er særligt sårbare over for aktivitetsudsving, i det nuværende styringssystem primært tilgodeses via grundtilskudsordningen. Det er udvalgets vurdering, at denne tilskudsordning fremover kan indrettes fleksibelt, således at den også vil kunne imødekomme de særlige behov, som vil være gældende for de nye institutionsområder.

Udvalget konstaterer samtidig, at der for institutioner med få uddannelser kan være et særligt behov for i et kortsigtet perspektiv at overvåge balancen mellem takster og enhedsomkostninger.

Endvidere konstaterer udvalget, at der i de tilfælde, hvor mindre institutioner måtte vælge at fusionere med større og økonomisk mere bæredygtige enheder, kan ydes tilskud til sammenlægninger med henblik på at sikre institutionernes likviditet og soliditet og kompensere for ekstraordinære fusionsafledte udgifter.

Udvalget konstaterer endelig, at der er velbegrundede forskelle i de tælleprincipper, som ligger til grund for opgørelsen af den ressourceudløsende aktivitet, idet tælleprincipperne tager højde for uddannelsernes forskellige målgrupper, progression og tilrettelæggelse mv.

## 5.6 Tilsyn

### 5.6.1 Tilsynets formål og opgaver

Tilsynet har som hovedformål at overvåge, om institutionerne forvalter deres lokale, selvstændige ansvar i overensstemmelse med de politiske målsætninger på området og i overensstemmelse med reglerne på området.

I situationer, hvor enkeltinstitutioner ikke lever op til kravene, skal tilsynet sikre, at der iværksættes initiativer, som kan rette op på forholdene, og tilsynet skal følge op på, at dette sker. Tilsynets overvågning af institutionernes undervisning, ressourcemæssige dispositioner og virksomhed i øvrigt skal endvidere danne grundlag for løbende at justere styringens incitamenter og regelgrundlag for at øge graden af målopfyldelse.

#### *Tilsynets principielle rolle i det samlede styringssystem*

I et decentralt styringssystem spiller tilsynet en meget væsentlig rolle.

Mens den generelle styring består i at etablere rammer og incitamenter for institutionernes adfærd og i sagens natur ikke rummer en garanti for, at institutionernes adfærd i praksis vil

leve op til regelgrundlaget og fastsatte mål, skal tilsynet være baseret på *eksakt viden* om institutionernes faktiske adfærd og resultater. Tilsynet skal være undersøgende og konstaterende, og det er således alene gennem et effektivt tilsyn, at der i praksis kan opnås sikkerhed for, at institutionernes adfærd er som tilsigtet.

Mens den øvrige styring er af generel *styrende karakter* og tilrettelagt for samlede institutionssektorer, er tilsynet af *kontrollerende karakter* og har sigte på at identificere de *enkelte institutioner*, som ”falder igennem” i den generelle styring.

Det er tilsynets målsætning at tilrettelægge en overvågning, som gør det muligt at identificere problemer tidligt i processen og hurtigt iværksætte initiativer, som kan rette op på forholdene.

Den viden, som tilsynet tilvejebringer skal endvidere samles systematisk op og danne grundlag for løbende vurderinger af hensigtsmæssigheden af institutionernes rammebetingelser.

#### *Tilsynets opgaver*

Uddannelsesområdet, som er omfattet af nærværende analyse, består samlet af meget forskelligartede institutions- og uddannelsesområder med principielle forskelle i tilsynsforpligtelsen:

- *Uddannelsestilsynet*  
omfatter overvågning af, om institutionerne opfylder uddannelsespolitiske mål og yder tilstrækkelig uddannelseskvalitet. Tilsynet omfatter endvidere et grundlæggende regelorienteret tilsyn med, at uddannelsesregler overholdes.

Alle uddannelserne omfattet af analysen styres fra centralt hold. Med det sigte, at uddannelserne skal opretholde en fælles national standard, lovgives fra centralt politisk hold om uddannelsernes mål og indhold, og tilsynet med uddannelserne er ligeledes som hovedregel placeret i Undervisningsministeriet (f.eks. for AVU omfatter tilsynet alene prøverne). Kommunalreformen indebærer derfor ingen ændringer i det uddannelsesvendte tilsyn.

- *Det institutionsvendte tilsyn.*  
Hvad angår styringen af institutioner og finansiering, har ansvaret hidtil været delt mellem amterne, som ejer og driver de amtslige institutioner, og det centrale politiske niveau (Folketinget og Undervisningsministeriet), som fastlægger lovgivningsmæssige og økonomiske rammer for selvejende uddannelsesinstitutioner, og efterfølgende fører tilsyn med institutionernes virksomhed, herunder økonomi og løn- og ansættelsesforhold.

Efter de amtslige institutioners overgang til statsligt selveje, vil institutionerne blive omfattet af Undervisningsministeriets institutionsvendte tilsyn.

Det økonomiske tilsyn omfatter sikring af forsvarlig forvaltning af statens midler, varetagelse af statens kreditorrolle over for institutionerne og overvågning af institutionernes økonomi på grundlag af institutionernes årsregnskaber og revisorindberetninger og indgriben, hvis en institutions overlevelse er truet.

Det er af væsentlig betydning for Undervisningsministeriets institutionstilsyn, at der

er tale om institutioner, der indgår som led i undervisningsministeriets tilrettelæggelse af et landsdækkende udbud af offentligt godkendte kompetencegivende uddannelser. På grund af statens ”forsyningspligt” er Undervisningsministeriet forpligtet til at sikre fortsat udbud ved svigtende økonomi eller andre forhold, som kan true en institutions overlevelse.

Tilsynet omfatter endvidere et grundlæggende regelorienteret tilsyn, som bl.a. omfatter tilsyn på de enkelte institutioner med selvejekrav og løn- og ansættelsesregler.

I det decentrale styringskoncept baseret på mål- og rammestyring er undervisningsministeriets logiske rolle i stigende omfang blevet at sikre resultater og kvalitet. Hvor tilsynet i traditionel forstand var karakteriseret ved kontrol af regeloverholdelse og baseret på dialog om institutionernes interne processer, forudsættes tilsynet i det decentrale system med mål- og rammestyring at fokusere på resultater og kvalitet, at være systematisk overvågende på grundlag af nøgletal og indikatorer og analytisk og udviklingsorienteret.

Det bør være et krav til tilsynets konkrete tilrettelæggelse og arbejdsmetoder, at det indgår som et integreret element i den samlede styring af et uddannelsesområde.

Der er imidlertid store forskelle på, i hvilken grad de enkelte uddannelsesområder er mål- og rammestyrede. Eksempelvis er gymnasieområdet styret via et regelgrundlag karakteriseret ved en høj detaljeringsgrad, og tilsynet bliver derfor tilsvarende orienteret mod at sikre regeloverholdelse. Inden for erhvervsuddannelserne er uddannelsesreglerne derimod karakteriseret ved en høj grad af mål- og rammestyring, og et tilsyn med fokus på ”output” er derfor relevant.

Kvalitetstilsynets mere konkrete opgaver inden for de enkelte uddannelsesområder varierer således i lyset af den valgte uddannelsesstyring på området, herunder uddannelsesreglernes karakter.

#### *Andre tilsynsaktører og forhold af betydning for sikkerhed/risiko*

Det er også af væsentlig betydning for den konkrete tilrettelæggelse af tilsynsopgaverne, at dele af tilsynsopgaverne er henlagt til andre aktører.

Undervisningsministeriets basale kontrolopgaver på de selvejende institutioner udføres i vidt omfang af institutionsrevisorerne, som således udgør en uafhængig, fremrykket kontrolfunktion (beskrives også i afsnit 5.5.4). Revisor er bl.a. forpligtet til at påse, at institutionens bestyrelse inden for nærmere fastsatte frister orienterer undervisningsministeriet, hvis der konstateres uforsvarlig forvaltning af institutionens midler eller er risiko for den fortsatte drift.

Blandt andre tilsynsaktører kan nævnes *Evalueringsinstituttet*, som foruden evalueringer af uddannelserne på eget initiativ, gennemfører akkrediteringer for Undervisningsministeriet inden for MVU-området.

På erhvervsuddannelsesområdet udgør arbejdsmarkedets parter et integreret element i styringen af uddannelsernes indhold både på centralt og decentralt niveau. De bidrager herigennem til overvågningen af området og supplerer den indsigt, Undervisningsministeriet har med området via tilsynet. De *faglige udvalg*, som er sammensat af arbejdsgiver- og

arbejdstagerrepræsentanter og tilsammen dækker alle de enkelte erhvervsuddannelser, bestemmer uddannelsernes indhold inden for de fastlagte mål og rammer, og udvalgene udgør en tilsynsmyndighed, hvad angår den del af undervisningen, som foregår på virksomhederne.

I relation til sikkerheds- og risikoforhold er det også relevant at nævne, at samspillet mellem de mange lokale aktører og interessenter på institutionsniveau med forskellige roller, ansvar og interesser er tænkt at skulle spille en sikkerhedsmæssig rolle ved at holde hinanden i skak og fastholde institutionerne på deres ansvar for at løse undervisningsopgaverne bedst muligt og inden for de fastlagte lovgivningsmæssige og økonomiske rammer (i afsnit 4.5 er en nærmere beskrivelse af styringssystemets aktører). En helt afgørende forudsætning for, at dette *interessenttilsyn* kan virke, er, at der er tilstrækkelig og relevant information om institutionernes kvalitet. Se også afsnit 5.7, hvor der redegøres for loven om gennemsigtighed og åbenhed.

Med til at synliggøre – og dermed formentlig også forebygge - enkeltinstitutioners fejlpositioner er også, at enkeltinstitutionerne er grupperet med andre sammenlignelige institutioner i sektorer med fælles rammebetingelser. Institutionerne vil have en interesse i at observere hinandens virksomhed og udøve en vis intern selvjustits, bl.a. fordi institutionerne er indbyrdes afhængige pga. samarbejder og i nogen grad også indbyrdes konkurrence om udbud, optag og ressourcer. Det forventes også, at institutionerne har interesse i, at sektoren som sådan bevarer et godt omdømme. Jo højere grad af enkelhed og gennemsækelighed i styringssystemet og åbenhed om institutionernes forhold, jo bedre grundlag for at udøve selvjustits i institutionssektorerne.

Det er også relevant for risikoforholdet, at flere og flere af de små og sårbare institutioner er blevet sammenlagt med større og stærkere institutioner, som har bredere faglige undervisningsmiljøer og er mere økonomisk bæredygtige. Disse institutioners administrative funktioner omfatter endvidere typisk en række hovedfunktioner med en højere grad af professionalisering inden for hver af funktionerne.

### **5.6.2 Udviklingstræk i det decentrale styringskoncept og tilsynet**

Den udvikling af styringssystemet, der er sket, siden decentraliseringsreformerne blev påbegyndt i slutningen af 1980'erne, er præget af, at de selvejende institutioner er blevet tillagt en meget stor handlefrihed, uden at der samtidig er blevet satset på en tilsvarende systematisk udvikling af tilsynets principper og metoder.

Inden for hvert enkelt uddannelsesområde er der på forskellig vis og i forskellig omfang i løbet af 1990'erne blevet arbejdet med at forbedre tilsynsmetoderne, men uden at der var udviklet en overordnet referenceramme for udviklingen af tilsynet på tværs af områderne.

Der var således ikke udviklet en overordnet tilsynspolitik for undervisningsministeriets tilsyn, der kunne sikre en sammenhængende og systematisk udvikling af principper og metoder på tværs af uddannelsesområder og sikre overensstemmelse med den decentralisering, som var under udvikling i den øvrige del af styringssystemet.

Det var baggrunden for det såkaldte Tilsynsprojekt, som blev igangsat i 2000. Tilsynsprojektet blev igangsat i forbindelse med den strukturændring i Undervisningsministeriet, som fandt sted i 1998. Et væsentligt sigte med strukturændringen – der efterfølgende udstak sigtet med Tilsynsprojektet - var at organisere opgavevaretagelsen funktionsopdelt. Ensartede opgaver,

som i den tidligere sektoropdelte organisation blev varetaget i forskellige afdelinger og uden overordnet fælles referenceramme, blev således samlet i styrelser/kontorer for at muliggøre optimal professionalisering af de enkelte funktioner på tværs af institutionssektorerne.

I Tilsynsprojektet blev indledningsvist formuleret en overordnet tilsynspolitik, og der blev gennemført en kortlægning og analyse af tilsynspraksis inden for de enkelte uddannelses- og institutionsområder.

Det blev konstateret, at tilsynets praksis generelt var præget af metoder og prioriteringer, som hidrørte fra den tidligere forvaltningsmodel. Der blev endvidere konstateret væsentlige forskelle af en række grunde i tilsynspraksis mellem de forskellige uddannelses- og institutionsområder.

Tilsynet med ungdomsuddannelserne baserede sig traditionelt på tilsynsbesøg på de enkelte institutioner som overvejende overvågningsmetode. Denne tilsynsmetode er en tæt opsøgende indsats på såvel kontrol af regeloverholdelse som overvågning af undervisningsprocesser og dialog om udviklingsmuligheder. Undervisningsministeriets fagkonsulenter spillede en væsentlig rolle i dette tilsyn. Grundet metodens meget høje ressourcekrav blev i praksis kun gennemført et begrænset antal besøg og ofte efter stikprøvemethoden, dvs. uden sikkerhed for at opfange væsentlige problemer. Tilsynsprojektet vurderede, at besøgsmetoden – især i en periode med generelle effektiviseringskrav inden for den offentlige sektor – ikke var optimal i forhold til at tilvejebringe et tilstrækkeligt overblik som grundlag for overvågning af forholdene inden for samlede uddannelses- og institutionsområder.

Metoden blev også vurderet uhensigtsmæssig i forhold til den målsætning og retning, som gjaldt for den videre udvikling af tilsynet. I det decentrale styringssystem har tilsynet en mindre grad af fokus på kontrol af regeloverholdelse og på enkeltinstitutioners interne processer, men øget fokus på institutionernes resultater og kvalitet. Det indebærer et øget behov for at tilrettelægge overvågningen mere systematisk på grundlag af foruddefinerede nøgletal og indikatorer og omfattende samtlige institutioner inden for en sektor.

Også i det økonomiske tilsyn var fokus på det basale, regelorienterede tilsyn med enkelte institutioner. Dette til trods for, at store dele af det regelorienterede tilsyn ifølge revisionsmodellen formelt varetages af institutionsrevisorer, og at der derfor i praksis utilsigtet var tale om store overlap mellem tilsynet og revisors kontrol.

Generelt var tilsynet præget af ikke at have været underkastet en systematisk analyse med henblik på kvalitetsudvikling af principper og praksis. Styringssystemet i øvrigt var blevet udviklet i retning af øget mål- og rammestyring, og den tidligere omfattende enkeltsagsbehandling erstattet af rammebetingelser, som er fælles for samlede institutionssektorer. Trods denne standardisering af styringsinstrumenterne inden for styringssystemet i øvrigt var tilsynet fortsat med fokus på enkeltinstitutioner, og kontaktformen til institutionssiden var kendetegnet ved at være én-til-én-relationer snarere end sektororientering med de muligheder for standardisering og systembaseret af tilsynet, som sektororientering indebærer.

En meget væsentlig del af Tilsynsprojektets strategi blev derfor at omlægge tilsynet, så det i højere grad blev bragt i overensstemmelse med det decentrale styringskonceptet.

At tilsynet ikke er blevet udviklet i takt med decentraliseringen af det øvrige styringssystem er af meget afgørende betydning for sikkerheden i det samlede styringssystem. Tilsyn er viden, og svagheder i tilsynet er ensbetydende med mangelfuld viden om, hvordan de styringsmæssige rammer udmøntes lokalt i praksis.

Tilsynsprojektet blev afsluttet i 2003, men er endnu ikke fuldt implementeret, især hvad angår kvalitetstilsynet.

### 5.6.3 Udvikling og modernisering af tilsynet

#### *Ophugning af viden om institutionernes resultater og kvalitet*

Kvalitetstilsynet inden for ungdomsuddannelsesområdet har traditionelt baseret sig på ”bløde” informationer indhentet gennem dialog mellem Undervisningsministeriet og institutioner typisk ved tilsynsbesøg og omhandlende institutionernes *input*, f.eks. oplysninger om kvalitetsudvikling på institutionen, lærerkvalifikationer og klagesager.

Tilsynet har ikke hidtil på en systematisk måde baseret sig på konkrete indikatorer for kvalitet (*output*), f.eks. elevernes/de studerendes karakterresultater, fuldførelsesfrekvenser og videre færd efter afsluttet uddannelse.

I 2004 blev igangsat et arbejde med at omlægge tilsynets overvågning, så fokus i højere grad rettes mod den kvalitet og de resultater, der ydes. Overvågningen skal endvidere i højere grad basere sig på objektivt konstaterbare indikatorer i sammenhæng med andre relevante oplysninger og med en højere grad af systematik. Tilsynsbesøg, som er en meget ressourcekrævende tilsynsmetode, skal forbeholdes de tilfælde, hvor det vurderes, at der er behov for et tilsynsbesøg som led i undersøgelserne af de potentielle problemsager, som screeningstilsynet eller andre informationskilder indikerer.

Undervisningsministeriet har derfor igangsat et arbejde med at indføre systematiske screeningsmetoder i tilsynet: I kvalitetstilsynet indføres screening på grundlag af kvalitetsindikatorer som et helt nyt element, og i det økonomiske tilsyn videreudvikles det indikatorberedskab, som blev indført for nogle få år siden.

De kvalitetsindikatorer, der arbejdes med i dag omfatter:

1. Prøve- og eksamensresultater.
2. Fuldførelsesfrekvenser.
3. Fuldførelsestider.
4. Frafaldstidspunkter.
5. Overgangsfrekvens til anden uddannelse.
6. Overgangsfrekvens til beskæftigelse.

I praksis operationaliseres indikatorerne på forskellig måde inden for de forskellige uddannelsesområder, således at udmøntningen bedst muligt belyser relevante vinkler og udsving på områderne. Det skal bemærkes, at indikatorerne i udgangspunktet har forskellig relevans på de forskellige uddannelsesområder.



Overvejelserne om relevante indikatorer og analysemetoder i screeningen er endnu i en indledende fase i undervisningsministeriet. Institutionsiden, som endnu ikke har været inddraget i arbejdet, skal inviteres til et samarbejde om den videre udvikling af relevante indikatorer, når Undervisningsministeriet er nået videre i arbejdet og har indhentet nogle analyse-mæssige og metodiske erfaringer.

Det er ikke tanken, at screeningsresultaterne i sig selv kan danne grundlag for en afgørelse om en institutions kvalitet. Anvendelsen af screeningsmetoder skal derimod på en systematisk måde tilvejebringe et samlet overblik som grundlag for at kunne prioritere den videre tilsynsindsats. Sigtet er at målrette tilsynsressourcerne ud fra kriterier om væsentlighed og risiko ved at prioritere uddybende undersøgelser af de potentielle problemer, som screeningerne giver et fingerpeg om.

Der er endvidere taget skridt til at systematisere selve opbygningen af viden i tilsynet og at indbygge feedbackmekanismer/refleksion i tilsynet. Fra sommeren 2004 er tilsynet tilrettelagt som *en årlig fortløbende proces* med følgende faser:

1. Planlægning af det kommende års tilsyn, hvor behovene for tilsyn – ud over naturligvis det screeningsbaserede tilsyn – prioriteres i en samlet tilsynsplan.
2. Overvågning og undersøgelse primært med afsæt i screening af indikatorer.
3. Reaktion i forhold til enkeltsager.
4. Status for tilsynets problemstillinger i tilsynsberetninger for hvert enkelt uddannelses- og institutionsområde.

Med de fire faser slutes ”ringen” ved årets udgang, og processen fortsættes året efter med en ny fase 1 på grundlag af resultaterne af tilsynsberetningerne.

#### *Status for kvalitetstilsynet*

I en opgørelse af status for tilsynet er det centrale spørgsmål: Hvilken viden tilvejebringer tilsynet om enkeltinstitutioners præstationer og forhold af relevans herfor?

Nedenfor vises en samlet oversigt over *kvalitetstilsynets metoder og kilder til information* som grundlag for overvågningen. Der er også medtaget aktiviteter, som ikke har egentligt tilsynsformål, men som alligevel bidrager til indhentning af tilsynsrelevant information om forhold på de enkelte institutioner, og derfor er et led i den samlede overvågning af institutionerne. Det skal bemærkes, at der er store variationer mellem tilsynspraksis på de forskellige uddannelsesområder, og at ikke alle metoder anvendes inden for alle uddannelsesområder.

#### *Løbende overvågning:*

- *Screening på grundlag af generelle og overordnede kvalitetsindikatorer:* Prøve- og eksamensresultater, fuldførelsesfrekvens, fuldførelsestidspunkter, frafaldstidspunkter og overgangsfrekvens til videreuddannelse og til beskæftigelse. Metoden er endnu under udvikling.  
Potentielle problemer afdækket i screeningen undersøges nærmere, f.eks. indkaldes nærmere redegørelser fra institutionen, og der gennemføres tilsynsbesøg afhængigt af behov.

- *Akkreditering:* Uafhængig faglig evaluering, som bygger på foruddefinerede standarder eller kriterier. En akkreditering udtrykker godkendelse eller ikke-godkendelse af et bestemt niveau, som en uddannelse udbydes på af en specifik institution. Akkreditering kan også vedrøre selve institutionen, dvs. dens faglige grundlag, herunder ledelsesmæssige rammer og kvalitetssystemer.
- *Institutionernes interne kvalitetsystemer* til kvalitetsudvikling og resultatvurdering: Det er på flere områder et bekendtgørelseskrav, at institutionerne etablerer et kvalitetssystem, der bl.a. indebærer, at der gennemføres årlige selvevalueringer, hvori studerende og aftagere inddrages, og i øvrigt tilvejebringes oplysninger af relevans for uddannelsernes kvalitet (f.eks. lærerkompetencer og samarbejdsaftaler med andre institutioner). UVM kan indhente ønskede oplysninger herfra.
- *Censorindberetninger*
- *Klagesager:* Elever/studerende kan indbringer klager inden for nærmere angivne områder for Undervisningsministeriet.

*Enkeltstående undersøgelser mv.:*

- *Tematisk tilsyn* af områdespecifikke og tværgående problemstillinger. Som led i sidstnævnte blev i 2004 eksempelvis gennemført tilsyn med, om institutionerne opfylder kravene om offentliggørelse af kvalitetsoplysninger i lov om gennemsigtighed og åbenhed.
- *Undersøgelser og analyser* af generelle områdespecifikke og tværgående problemstillinger. Som led i sidstnævnte skal i 2005 eksempelvis gennemføres en undersøgelse af kvalitetssikring af uddannelserne i forbindelse med fjernundervisning.
- *Uddannelsesevalueringer:* Evalueringsinstituttet gennemfører på eget initiativ og efter anmodning fra Undervisningsministeriet uafhængige, faglige evalueringer af uddannelseskvaliteten.
- *Flerårsaftaler:* De enkelte institutioner omfattet af en flerårsaftale rapporterer om anvendelsen af midler til kvalitetsudvikling inden for de politisk prioriterede indsatsområder.
- *Udbudsrunder:* Som led i ansøgning om udbud rapporterer de enkelte institutioner om en række forhold af relevans for kvalitet, herunder undervisningsmiljøet og fagligheden på institutionen mht. udbudsprofil, lærernes kompetencer, virksomhedssamarbejde, samarbejde med andre institutioner, udstyr og lokaler, interne kvalitetssystemer og resultater heraf.

*Anden løbende tilvejebringelse af information:*

- *Offentliggørelseskrav til institutionerne* (lov om gennemsigtighed og åbenhed): Uddannelsesudbud, værdigrundlag og pædagogiske udgangspunkt, karaktergivning, fuldførelsestid, fuldførelsesfrekvens, frafald, overgangsfrekvens til anden uddannelse eller beskæftigelse og gennemførte evalueringer af institutionens undervisning. Informationerne svarer til de kvalitetsindikatorer, som der arbejdes med at implementere i tilsynet.

Som nævnt anvendes ikke alle metoder inden for alle uddannelsesområderne. I bilag på webadressen <http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40> findes for de største af uddannelsesområderne (de mellemlange videregående uddannelser, de korte videregående uddannelser, erhvervsuddannelserne, de gymnasiale uddannelser og arbejdsmarkedsuddannelserne) oversigter over, hvilke metoder der anvendes i praksis.

#### *Status for det økonomiske tilsyn*

Tilsynet med institutionernes økonomi er af principiel ensartet karakter for alle de politisk regulerede selvejende institutionsområder.

I de seneste år er det økonomiske tilsyn blevet omlagt. Samtlige selvejende institutioners årsregnskaber samles i én fælles database, og der er blevet implementeret en række nye procedurer for bl.a. screening og prioritering af årsregnskaberne. Blandt andet gennemføres systematiske screeninger af nøgletal mv. for samtlige institutioner, der belyser institutionernes økonomiske stilling, for at kunne identificere probleminstitutioner. Screeningerne inddeler institutionerne i farekategorier, og (potentielle) probleminstitutioner bliver underlagt nærmere analyse og behandling efter et fastlagt paradigme.

Institutioner med alvorlige økonomiske problemer sættes under skærpet tilsyn eller under observation. Det indebærer, at den videre sagsbehandling af institutionen følger en nøje fastlagt procedure, som sikrer, at sagerne behandles ensartet og systematisk under inddragelse af alle relevante sagsforhold. Processen dokumenteres i regnskabsdatabasen.

Proceduren indebærer bl.a., at der indkaldes handlingsplaner og budgetmateriale og på det grundlag iværksættes en overvågning af udviklingen i institutionens økonomiske forhold. Institutionen pålægges at indsende økonomirapporter, som hovedregel kvartalsvist. Ved ydelse af lån underlægges institutionen i alle tilfælde skærpet tilsyn.

Undervisningsministeriet har i en periode arbejdet med at videreudvikle opgavefordelingen mellem revisorerne og Undervisningsministeriets tilsyn. Sigtet har været at udvikle kvaliteten af revisors arbejde og rapporteringer, både fordi revisors rapporteringer udgør en meget væsentlig informationskilde til brug for det centrale tilsyn og for at undgå dobbeltarbejde. Som led i arbejdet er indført revisortjeklister, som systematiserer revisors rapporteringer til Undervisningsministeriet, så de får et indhold og en form, der gør dem egnede som systematisk informationskilde (én blandt flere) for det centrale tilsyn.

I bilag på webadressen

<http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40> findes en oversigt over metoder og informationsgrundlag i det økonomiske tilsyn.

#### **5.6.4 Reaktion og sanktion**

Det følger som et logisk krav af selve systematiseringen af overvågningen, at der også skal følges op på konstaterede problemer på en systematisk og konsekvent måde.

Det er en målsætning for det igangværende arbejde med at udvikle tilsynet, at Undervisningsministeriet skal reagere, herunder sanktionere mere konsekvent og konstruktivt på grundlag af en overordnet sanktionspolitik, som skal være tværgående og bl.a. bygge på et fælles værdigrundlag og en bevidst anvendelse af lovgivningens sanktionsregler.

Der er i sommeren 2004 udarbejdet et udkast til sanktionspolitik. De centrale budskaber i oplægget er, at der er behov for mere bevidst anvendelse af de eksisterende sanktioner, og at

der er behov for nye sanktionsformer, som ligger mellem de eksisterende sanktioner, som enten er meget vidtgående eller meget lidt vidtgående.

Undervisningsministeriet har i den nugældende lovgivning hjemmel til at tage en lang række sanktioner i anvendelse. Sanktionerne kan grupperes i følgende hovedkategorier:

- Påbud/pålæg.
- Tilskudssanktioner.
- Krav om skift af revisor.
- Indgreb over for bestyrelser.
- Tilbagekaldelse af godkendelse af institutioner eller uddannelser.

Disse sanktionsformer tager ifølge lovgivningen hovedsagelig sigte på egentlige regelovertrædelser og må generelt betragtes som velegnede til dette formål. Der synes imidlertid at være behov for nye reaktionsmuligheder. De skal dels kunne give en større fleksibilitet i sanktionsanvendelsen, dels kunne anvendes i tilknytning til outputstyring, hvor der specielt er fokus på institutions- og uddannelseskvalitet og på resultater i form af f.eks. karakterniveau mv.

De nye reaktionsmuligheder, som overvejes at skulle supplere de eksisterende sanktionsformer, omfatter:

- Krav om indsatsaftaler med mulig indbygget sanktion for manglende overholdelse af aftalen.
- Iværksættelse af eksterne undersøgelser.
- Offentliggørelse af konkrete afgørelser om sanktionsanvendelse/offentliggørelse af resultater.

*Indsatsaftaler* indgås mellem Undervisningsministeriet og institutionsbestyrelser med det formål at forpligte en bestyrelse til at iværksætte nærmere angivne foranstaltninger for at rette op på utilfredsstillende uddannelses- eller institutionskvalitet, utilfredsstillende resultater eller dårlig økonomi. I en indsatsaftale skal blandt andet fastsættes de mål og initiativer, som institutionen skal iværksætte for at udvikle undervisnings- og uddannelseskvaliteten, og i aftalen skal ligeledes fastsættes de reaktioner/sanktioner, Undervisningsministeriet vil tage i anvendelse, hvis institutionen ikke efterlever aftalen.

De eksisterende sanktioner og de nye reaktionsmuligheder vil således kunne kombineres i forbindelse med manglende opfyldelse af en indsatsaftale og ved regelovertrædelser, således at der kan opbygges en mere konsekvent – og dermed virkningsfuld – progression i sanktionsanvendelsen.

En *ekstern undersøgelse* af en uddannelsesinstitution vil som udgangspunkt kunne komme på tale, hvis der konstateres lav uddannelseskvalitet, og institutionen ikke har formået at ændre på dette. Sigtet med pålagte eksterne undersøgelser vil dels være at få fastslået problemets art, dels at udpege hensigtsmæssige initiativer til at afhjælpe det definerede problem. Eksterne undersøgelser vil være mulige at gennemføre som led i en indsatsaftale.

*Offentliggørelse af konkrete afgørelser* synes mest hensigtsmæssig, hvis den enten har et præventivt eller oplysende sigte. Derfor skal formen nøje gennemtænkes i de tilfælde, hvor metoden tages i anvendelse.

På de amtslige gymnasieskoler har det særlige forhold, at Undervisningsministeriet har kunnet afskedige rektor, hidtil gjort sig gældende. Ved gymnasiernes overgang til selveje bortfalder denne sanktionsmulighed. Dette skyldes selve selvejet, som er konstitueret ved institutionsbestyrelsen som øverste ledelse og ansvarlig over for undervisningsministeren. Det er bestyrelsens hovedopgave at varetage den øverste ledelse, herunder at ansætte/afskedige den daglige leder/rektor og at føre tilsyn med den daglige ledelse.

Hvad angår Undervisningsministeriets tilsyn og opfølgning på eventuelle konstaterede problemer, betyder det, at Undervisningsministeriet skal rette eventuel reaktion/sanktion mod bestyrelsen. Eksempelvis skal indsatsaftaler indgås mellem bestyrelsen og Undervisningsministeriet. Det er således bestyrelsens ansvar at drage konsekvenserne af en given sanktion, f.eks. ved at afskedige rektor/lederen.

### **5.6.5 Særlige fokuspunkter vedrørende tilsynet**

Udvalget konstaterer, at Undervisningsministeriet har igangsat et arbejde med at videreudvikle det centrale tilsyn. Det er formålet dels at flytte tilsynets fokus og i højere grad overvåge institutionernes resultater og kvalitet ved brug af indikatorovervågning, dels at gennemføre en generel effektivisering og kvalitetsudvikling gennem videreudvikling af arbejdsmetoder. Der er i den forbindelse konstateret behov for at udvikle mere systematik og konsekvens i såvel tilsynets informationsgrundlag, sagsbehandlingen som opfølgningen, herunder eventuel sanktionering.

Tilsynets informationer har hidtil langt overvejende haft karakter af ”bløde” informationer, som ikke let lader sig systematisere, opsamle og dele med andre tilsynsfunktioner på samme institution, eller bygge op til et overblik som grundlag for og input til det videre tilsyn. Der er nu igangsat et arbejde med at udvikle mere systematisk viden i form af foruddefinerede objektivt målbare indikatorer/kriterier. Arbejdet omfatter seks tværgående kvalitetsindikatorer, som endnu er under implementering.

Hvad angår reaktions-/sanktionsmuligheder i situationer med utilstrækkelig kvalitet eller ledelsesmæssige problemer, råder Undervisningsministeriet ikke over tilstrækkelig konstruktive og fleksible muligheder. Udvalget vurderer i den forbindelse, at der er behov for videre udvikling, bl.a. af supplerende sektorspecifikke indikatorer.

Udvalget kan endvidere konstatere, at institutionssektorens viden om kvalitet og forhold af relevans herfor ikke har været inddraget i arbejdet med at udvikle kvalitetsindikatorerne. Heri ligger et uudnyttet potentiale.

I tilsynet er endvidere udviklet indikatorer for institutionernes økonomiske status. Det er udvalgets vurdering, at der udestår et arbejde med at kombinere informationerne om henholdsvis kvalitet og økonomi, herunder analysere sammenhænge mellem kvalitet og økonomi og ressourceanvendelse som forudsætning for kvalitet.

De nye selvejende institutionsområder efter kommunalreformen er allerede i dag underkastet Undervisningsministeriets tilsyn med uddannelserne. Som statslige selvejende institutioner vil de blive omfattet af Undervisningsministeriets institutionsvendte tilsyn, herunder muligheden for, at tilsynet kan udvikles til et mere helhedsorienteret tilsyn.

## 5.7 Styring via interessenter og gennemsigtighed og åbenhed

Det er en aktuell politisk målsætning, at uddannelsesinstitutionerne i højere grad end hidtil skal dokumentere deres resultater og kvalitetsniveau over for omverdenen.

Med lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv., som trådte i kraft 1. juli 2003, blev institutioner, kommuner og amtskommuner forpligtet til på deres websted at offentliggøre oplysninger af relevans for kvaliteten. Loven omfatter alle uddannelser, som er reguleret ved lov med undtagelse af Forsvarets uddannelser.

Det overordnede formål med kravet om gennemsigtighed og åbenhed er, at undervisningssystemets mange brugere, aftagere og øvrige interessenter skal spille en større og mere aktiv rolle i vurderingen af de ydelser, som institutionerne leverer. Åbenheden og eksponeringen over for omverdenen af institutionens resultater og kvalitet forudsættes i sig selv at udgøre et incitament til at prioritere kvalitetsarbejde.

Åbenhed og gennemsigtighed om institutionernes resultater er samtidig en forudsætning for brugerindflydelse. Hvis åbenheden er tilstrækkelig stor og informationerne relevante for de enkelte målgrupper, kan indflydelsen fra interessenter supplere det centrale tilsyn ved at udgøre et *interessenttilsyn*, hvor brugerne, aftagerne, organisationer, institutionens ansatte og andre interessenter reagerer på god og dårlig kvalitet på institutionerne og holder institutionerne op på deres ansvar.

Brugerne får dermed også et grundlag for at vælge mellem forskellige institutioner. I praksis har eleverne i ungdomsuddannelserne dog ofte kun relativt få institutioner i lokalområdet at vælge imellem, og eleverne vil derfor snarere kunne opnå indflydelse på kvaliteten via formulering af krav og dialog f.eks. gennem elevernes repræsentant i bestyrelsen end gennem frit valg. Relevante informationer kan give grundlag for dialog med aftagersiden om fornyelse og videreudvikling af uddannelserne.

Offentliggørelseskravet i lov om gennemsigtighed og åbenhed omfatter oplysninger om institutionens uddannelsesudbud, værdigrundlag og pædagogiske udgangspunkt, karaktergivning og gennemførte aktuelle evalueringer af institutionens undervisning. Kravet omfatter også andet, som institutionen finder væsentligt for belysning af kvaliteten af institutionens undervisning.

Som led i opfølgningen på det supplerende regeringsgrundlag fra august 2003 er kravene til oplysninger, der skal offentliggøres, blevet udvidet. De nye oplysningskrav angår bl.a. institutionernes mål for uddannelserne og deres resultater i form af fuldførelsestid, fuldførelsesfrekvens, frafald og overgangsfrekvens til anden uddannelse eller beskæftigelse.

Da lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv. blandt andet skal give borgerne forbedrede muligheder for at sammenligne uddannelser og uddannelsesinstitutioner, forudsættes alle nøgletal tilvejebragt i Undervisningsministeriets centrale databaser og leveret herfra direkte til institutionerne. Dette sikrer sammenlignelighed mellem uddannelser og uddannelsesinstitutioner.

Oplysningerne vil samtidig blive anvendt og indgå i det resultatorienterede tilsyn med uddannelser inden for Undervisningsministeriets område.

### **5.7.1 Særlige fokuspunkter vedrørende gennemsigthed og åbenhed**

Udvalget finder, at udvidelsen af kravene til de kvalitetsinformationer, institutionerne skal offentliggøre, vil indebære en markant forbedring af omverdenens mulighed for indsigt i de enkelte institutioners kvalitet og forhold af relevans herfor.

Udvalget vurderer, at det for at tegne et retvisende billede af institutionernes kvalitet kan være relevant at videreudvikle sektorspecifikke kvalitetsindikatorer som supplement til de tværgående, overordnede kvalitetsindikatorer.

Der er endvidere ikke fra centralt hold fastlagt rammer, som sikrer information målrettet eleverne/de studerende som grundlag for at indgå i en reel og forpligtende dialog med institutionen om kvalitet. Det er udvalgets vurdering, at indførelse af brugerdeklarationer kan være et hensigtsmæssigt redskab til at fastholde institutionernes fokus på kvalitet og resultater.

Ovenstående gælder generelt for institutionsområderne. Kommunalreformen indebærer ingen ændring på dette område, idet de nye selvejende institutioners uddannelser allerede i dag er omfattet af Undervisningsministeriets styring af uddannelserne, herunder kravene om gennemsigthed og åbenhed.

## **5.8 Styringssystemets informationsgrundlag**

Informationsgrundlaget er centralt for, at aktørerne i styringssystemet kan udfylde deres respektive roller ved bl.a. at udgøre et beslutningsgrundlag for politiske prioriteringer, danne grundlag for Undervisningsministeriets centrale tilsyn og muliggøre aktiv inddragelse af interessenterne, herunder brugere og aftagere af institutionernes ydelser.

Informationsgrundlaget for den nuværende styring af uddannelser og institutioner afspejler, at der i forbindelse med overgangen fra central til decentral styring er sket en funktionsopdeling af styringen med en adskillelse af de enkelte styringsdimensioner, således at der i dag anvendes et antal forskellige styringsredskaber, som hver især er målrettet mod bestemte styringsopgaver og styringsgenstande. Som konsekvens heraf har formuleringen af krav til indberetninger og rapporter mv. i høj grad været præget af de konkrete behov for informationer, der er udsprunget direkte af de enkelte styringsredskaber, dvs. ud fra partielle hensyn i forhold til den samlede styring.

Der er således ikke tidligere i forbindelse med overgangen til decentral styring sket en samlet vurdering af eller taget principiel stilling til det samlede informationsbehov i styringssystemet med henblik på at sikre, at der ud fra en helhedsbetragtning ville være tale om systematiske og relevante indberetninger og rapporteringskrav, der samlet set kunne imødekomme behovet, og som ville være konsekvente i forhold til rationalet bag styringskonceptet.

I takt med videreudviklingen af styringskonceptet og den løbende udvikling og professionalisering af de enkelte styringsredskaber, herunder det øgede fokus på resultatstyring, er der med tiden desuden opstået en række nye behovsbestemte rapporteringskrav som knopskydninger til det samlede informationsgrundlag. Det gælder f.eks. krav om rapporter af anvendelsen af flerårsaftalemidler og kvalitetsudviklingsmidler. Denne udvikling har heller ikke givet anledning til, at der er foretaget vurderinger af hensigtsmæssigheden og relevansen af disse indberetninger og rapporter i et bredere styringsmæssigt perspektiv, herunder vurderinger af, hvilken merværdi de enkelte informationer tilfører det samlede styringssystem.

Parallelt hermed har indførelsen af nye teknologier og udviklingen i den systemmæssige understøtning af arbejdsgange i Undervisningsministeriet og på institutionerne bevirket, at indberetningsformerne og tilgængeligheden til informationer tilsvarende er blevet udviklet i lighed med mulighederne for videndeling på tværs af styringssystemet. Denne udvikling har på den ene side skabt nye muligheder for effektivisering af indberetningsformer og for administrative forenklinger, mens der på den anden side er opstået pres for, at informationerne spredes hurtigere og til en bredere kreds af interessenter.

Tabellen nedenfor viser eksempler på, hvordan informationsbehov og rapporteringskrav i dag er knyttet til enkelte elementer i styringssystemet:

Styringsredskab	Informationsgrundlag
Selvejelovgivning og institutioner	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institutionens formål</li> <li>▪ Uddannelses-, institutions- og regionalpolitiske hensyn</li> <li>▪ Opgavevaretagelse</li> <li>▪ Aktivitetsudvikling</li> <li>▪ Forskningstilknytning</li> <li>▪ Organisation og vedtægt</li> <li>▪ Økonomi</li> <li>▪ Budget</li> <li>▪ Organisatorisk og ledelsesmæssig strategi</li> <li>▪ Personaleforhold</li> </ul>
Adgangsvilkår og optagelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tal for optagne elever/studerende</li> <li>▪ Institutionens procedure for kompetencevurdering og personlige uddannelsesplaner</li> <li>▪ Samarbejdsaftaler mellem institutionerne om fuldførelse af uddannelse (EUD og måske KVV)</li> </ul>
Styring af uddannelser og undervisning	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regeloverholdelse: lærerkompetencer/timetal/ /udstyr/mv./</li> <li>▪ Tilsyn med resultater: (fuldførelse (tid/frekvens)/fracald/ beskæftigelse efter uddannelse/videreuddannelse, karakterer, praktikpladser)</li> <li>▪ Faglige udvalg (UVM's dialogmøder)</li> <li>▪ Lokale uddannelsesudvalg</li> </ul>
Kvalitetssikring af uddannelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institutionens kvalitetssystematik, herunder mål, procedurer, resultater og opfølgning</li> <li>▪ inddragelse af elever/studerende i evalueringer</li> </ul>
Institutionsudvikling og -kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kompetenceudvikling (ledelsen/ansatte i form af plan for kompetenceudvikling)</li> <li>▪ Samarbejdsaftaler, netværk (nationale, internationale)</li> <li>▪ Opnåede resultater inden for flerårsaftale/resultatløns indsatsområder (jf. afsnit 5.2.6)</li> <li>▪ Udviklingsprojekter</li> </ul>



Styring af økonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aktivitetsindberetninger (tilskudsgrundlag)</li> <li>▪ Aktivitetsindberetninger til Danmarks Statistik</li> <li>▪ Momskompensation</li> <li>▪ Afrapportering af flerårtafalemidler</li> <li>▪ Ansøgning om og afrapportering af puljemidler</li> </ul>
Tilsyn: Regnskabsafklæggelse og revision	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Årsregnskab</li> <li>▪ Revisionsprotokollat</li> <li>▪ Revisortjellister</li> <li>▪ E-indberetning af regnskabstal</li> <li>▪ E-indberetning af revisortjeklister</li> <li>▪ IV-resultater</li> <li>▪ Forbrugsoplysninger</li> </ul>
Styring af udbud og kapacitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Optagsindberetninger</li> </ul>
Åbenhed og gennemsigtighed	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Udbud af uddannelser</li> <li>▪ Pædagogisk værdigrundlag og praksis (lokale undervisningsplaner, studieordninger)</li> <li>▪ Oplysning om resultater: Fuldførelse, frafald, beskæftigelse efter uddannelse/videreuddannelse, de afsluttende karakterer (gennemsnit)</li> <li>▪ Gennemførte aktuelle evalueringer</li> <li>▪ Andet væsentligt til vurdering af undervisningens kvalitet</li> </ul>

Eksemplerne i tabellen viser, at der findes mange forskellige kilder til information, og at informationerne typisk anvendes til forskellige, afgrænsede styringsformål. Tilkomsten af nye indberetninger og rapporteringskrav har ikke på systematisk vis givet anledning til overvejelser om, hvorvidt alle rapporteringer fortsat er relevante, og i visse tilfælde har der været eksempler på, at rapporteringskrav på forskellige områder har været overlappende, således at de har medført en unødvendig administrativ belastning for institutionerne. Der er således ikke sket en systematisk koordinering af indberetninger og rapporteringskrav på tværs af Undervisningsministeriets organisation.

Blandt disse overordnede rapporteringskrav er der samtidig betydelige forskelle mellem uddannelses- og institutionsområderne på, hvilke typer af information der indhentes på institutionerne. Som eksempel herpå kan nævnes forskelle på, hvilke aktivitets- og økonomioplysninger og på hvilket detaljeringsniveau der indberettes fra henholdsvis institutioner for erhvervsrettet uddannelse og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner til trods for, at Undervisningsministeriet har samme myndighedsansvar på de to områder. Denne uegalitet, der bl.a. har konsekvenser i forhold til mulighederne for at foretage tværgående sammenligninger mellem områderne, kan bl.a. henføres til historisk betingede forskelle og Undervisningsministeriets tidligere afdelingsopdelte struktur.

Der er endvidere forskelle på, med hvilken hyppighed informationerne indhentes, og hvilke krav der f.eks. stilles til revision og validering af informationer.

Som følge af disse behovsbestemte og ofte ukoordinerede rapporteringskrav er det i dag kun muligt at give et fragmenteret billede af institutionernes ressourcetilprioriteringer og resultaterne heraf, og ofte har de tilgængelige informationer vist sig at være utilstrækkelige, upræcise eller direkte irrelevante i forhold til behovene for dokumentation, etablering af grundlag for politiske beslutningsprocesser mv.

Det er således ikke muligt på tværs af styringssystemet at dokumentere processen fra optaget af elever/studerende, til eleverne/de studerende afslutter uddannelsen, herunder hvordan institutionernes interne prioriteringer påvirker denne proces. Samlet set er der derfor behov for at revurdere informationsgrundlaget med henblik på forenkling og sikring af, at informationerne er relevante i forhold til styringsbehovet, herunder om udviklingen i styringssystemet har affødt nye behov for informationer.

### **5.8.1 Særlige fokuspunkter vedrørende styringens informationsgrundlag**

Udvalget vurderer, at et utilstrækkeligt informationsgrundlag udgør en af styringssystemets væsentligste problemstillinger aktuelt. Årsagen skal findes i den udvikling, som systemet er gennemløbet, siden decentraliseringsreformerne blev påbegyndt ved indgangen til 1990'erne, hvor der ikke har været foretaget en overordnet vurdering og samordning af styringens samlede informationsbehov.

I takt med, at der er opstået nye styrings- og informationsbehov, er der i stedet løbende blevet udviklet og føjet nye styringsredskaber med tilhørende rapporteringskrav til det eksisterende styringssystem. Især er der kommet en del nye styringsredskaber til i det seneste år som led i at realisere den generelle målsætning om at øge fokus i styringen på kvalitet og resultater.

Der har ikke hidtil været foretaget en konsekvent koordinering mellem disse nye outputorienterede redskaber eller i forhold til de allerede eksisterende ud fra en overordnet vurdering af det samlede styrings- og informationsbehov. Der eksisterer således ikke i dag ét samlet system som grundlag for den centrale overvågning af kvalitet og resultater, men en række enkeltstående rapporteringskrav til institutionerne, der ikke indbyrdes er koordineret konsekvent. Ud fra en samlet betragtning vurderes informationsgrundlaget på flere punkter at være utilstrækkeligt.

Der er således på én gang behov for at forenkle de meget ressourcekrævende rapporteringskrav og behov for at nyskabe et mere tilstrækkeligt og relevant vidensgrundlag.

Behovet for at vurdere og tilrettelægge informationstilvejebringelsen ud fra et overordnet og helhedsorienteret perspektiv gælder generelt for institutionsområderne, både nuværende og kommende selvejende institutioner.

## 6. Eksterne delundersøgelser

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget kan inddrage eksterne eksperter til belysning af forskellige delproblemstillinger i analysen.

Der er derfor gennemført en række selvstændige undersøgelser af udvalgte problemstillinger som supplement til tidligere analyser af elementer i styringssystemet, herunder især foreliggende analyser af taxametersystemet og institutionsstyringen, jf. afsnit 1.6.

Undersøgelserne har primært været orienteret mod de elementer i styringssystemet, hvor Undervisningsministeriet enten har haft en relativt begrænset viden om styringsredskabernes effekter og institutionernes faktiske adfærd, eller hvor de amtskommunale institutioners overgang til staten har aktualiseret behovet for at foretage et eftersyn af visse styringsredskaber bl.a. med henblik på at kunne tilrettelægge en sammenhængende styring af såvel de eksisterende som nye selvejende institutionsområder og sikre, at styringsredskaberne løbende udvikles i takt med de strukturelle forandringer.

Undersøgelserne er iværksat efter opdrag fra udvalget, og resultaterne er indgået som grundlag for udvalgets drøftelser, konklusioner og anbefalinger. Resultaterne har desuden været forelagt og behandlet på møder med referencegrupperne, jf. tilbagemeldingerne fra referencegrupperne i kapitel 7.

Undersøgelserne har omhandlet følgende problemstillinger:

- Undersøgelse af udviklingspotentialer for bestyrelser for selvejende erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og etablering af en kodeks for godt bestyrelsesarbejde udført af konsulentfirmaet Pluss Leadership i samarbejde med professor Steen Thomsen, Copenhagen Business School.
- Undersøgelse af censorinstitutionen udført af Danmarks Evalueringsinstitut.
- Rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet udarbejdet af Danmarks Evalueringsinstitut.
- Undersøgelse af institutionernes indtægtsdækkede virksomhed udført af revisionselskabet KPMG.

Endvidere har Kammeradvokaten udarbejdet notater, dels om det overordnede regelgrundlag for de statsligt selvejende institutioner samt bestyrelsens opgaver og ansvar, der beskriver forskellige juridiske aspekter ved organiseringen af de amtskommunale institutioner som statsligt selvejende, dels behandler spørgsmålet om alternative organiseringsformer til løsning af administrative opgaver. Disse notater inddrages især i redegørelserne i kapitel 3 og 4.

Afrapporteringerne af undersøgelserne i deres helhed findes på denne adresse:  
<http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>

### 6.1 Undersøgelse af udviklingspotentialer for bestyrelser

Undersøgelsens formål var dels at kortlægge de konkrete erfaringer med bestyrelsesarbejdet på de selvejende institutioner, herunder at beskrive praksis for sammensætning af bestyrelserne og bestyrelsernes kompetenceprofiler, dels at sætte fokus på udviklingspotentialer ved at udvikle anbefalinger til godt bestyrelsesarbejde på uddannelsesinstitutionerne.

Dette formål skal ses i sammenhæng med, at der i de seneste år er gennemført store reformer af institutionsstrukturen med etablering af større og fagligt bredere institutioner, som ud over ansvaret for grunduddannelserne også skal varetage efter- og videreuddannelsesaktiviteter og udviklingsfunktioner mv. i samspil med det lokale og regionale erhvervsliv og arbejdsmarked. Samtidig hermed er flere ansvarsområder blevet decentraliseret til institutionerne, og bestående opgaver har ændret karakter i takt med strukturelle og samfundsmæssige forandringer. Samlet set har disse forhold skabt en række nye ledelsesmæssige udfordringer og rejst spørgsmålet om, hvordan bestyrelsesarbejdet på uddannelsesinstitutionerne kan videreudvikles.

Det fremgår desuden af kommissoriet for analysen af uddannelsesområdet styringssystem, at udvalget skal fremkomme med anbefalinger til rammer for det fremtidige bestyrelsesarbejde, herunder vedrørende kompetencer og sammensætning, samt samspillet mellem bestyrelser og ledelser på institutionerne. Undersøgelsens formål har derfor også været at etablere et grundlag for formulering af sådanne anbefalinger.

Undersøgelsen er gennemført i to faser: I første fase i form af en kvalitativ ”dybdeanalyse” af i alt 12 institutioner for erhvervsrettet uddannelse og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, der i anden fase er fulgt op af en ”breddeanalyse” af samtlige erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner med henblik på dels at vurdere, hvorvidt konklusionerne fra dybdeanalysen afspejler erfaringerne med bestyrelsesarbejdet generelt, dels at identificere udviklingspotentialet i forhold til anbefalingerne til godt bestyrelsesarbejde.

Udgangspunktet for undersøgelsen har været at udvikle og professionalisere bestyrelsesarbejdet inden for de eksisterende rammebetingelser, dvs. inden for gældende regler om udpegning og sammensætning af bestyrelser og i respekt for partssystemet og paritetsprincippet, som historisk har været et karakteristisk træk ved bestyrelsessammensætningen på erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, og som medvirker til at sikre uddannelsernes faglige og lokale forankring ved at give arbejdsgivere og arbejdstagere ligelig repræsentation i bestyrelserne.

På den baggrund er den overordnede konklusion i undersøgelsen, at der generelt udføres et godt og solidt bestyrelsesarbejde på institutionerne, men at der bl.a. i takt med udviklingen i retning af større og mere komplekse institutioner er behov for øget professionalisering af bestyrelsesarbejdet i den forstand, at der er behov for at sikre bredere kompetenceprofiler i bestyrelserne for at kunne matche fremtidens krav.

Kortlægningen af det nuværende bestyrelsesarbejde viste desuden, at der generelt er betydelige variationer i tilrettelæggelsen af bestyrelsesarbejdet, som bl.a. kan henføres til, at der er en vis spredning i institutionernes størrelse og faglige profiler mv. samtidig med, at visse institutioner endnu befinder sig i en overgangsfase efter fusioner. Det konstateres bl.a. i undersøgelsen, at:

- Der er betydelige forskelle på størrelserne af bestyrelserne, både hvad angår antallet af stemmeberettigede og tilforordnede medlemmer, og at antallet af bestyrelsesmedlemmer i visse tilfælde, herunder som led i overgangsordninger efter fusioner, overstiger den vejledende grænse på 12 bestyrelsesmedlemmer, der er fastsat i regelgrundlaget. I disse tilfælde afspejler bestyrelsernes størrelse typisk hensynet til at sikre en så bred repræsentation af fag, brancher og øvrige interessenter som muligt. Samme hensyn bevirker, at der i andre tilfælde indgås kompromiser om forholdet mellem stemmeberettigede og tilforordnede medlemmer. Det vurderes i den forbindelse, at der inden for det eksisterende regelgrundlag er behov for at etablere en

rimelig balance mellem på den ene side en bestyrelsesstørrelse, som sikrer effektive beslutningsprocesser og involverer alle bestyrelsesmedlemmer, og på den anden side behovet for at sikre repræsentation af relevante parter og kompetencer.

- Der er forskellig praksis i forhold til etablering af forretningsudvalg, hvor nogle institutioner af hensyn til beslutningseffektiviteten i organisationen vælger at etablere forretningsudvalg, mens andre lægger vægt på, at alle væsentlige beslutninger træffes af den samlede bestyrelse.
- Bestyrelsessammensætningen generelt er styret af paritetsprincippet, selv om bestyrelsesarbejdet i høj grad er præget af konsensus mellem parterne og tager afsæt i fælles mål for institutionens udvikling.
- Der i udpegningen af bestyrelsesmedlemmer overvejende tages hensyn til repræsentation af fag og brancher inden for institutionens udbud, til trods for at institutionernes bredere udbudsprofiler har vanskeliggjort denne hensyntagen. Det vurderes i den forbindelse, at traditionen for at sikre så mange fag og brancher som muligt repræsentation i bestyrelserne vil blive vanskelig at fastholde på længere sigt henset til den større bredde i institutionernes udbud.
- Der således ikke anvendes kompetenceprofiler, som kan sikre, at bestyrelsen i sin helhed dækker strategiske, ledelsesmæssige, uddannelsesmæssige og økonomiske kompetencer og varetager af alle bestyrelsesfunktioner.
- Bestyrelserne generelt varetager alle de funktioner, som er helt grundlæggende for bestyrelsesarbejde i bred forstand, men at der i visse tilfælde kan være behov for at styrke de strategiske kompetencer og helhedsorienteringen i ledelsen, således at der sikres et balanceret fokus på henholdsvis økonomi og uddannelsernes kvalitet.

Set i forhold til disse observationer og spørgsmålet om de fremtidige rammer for bestyrelsesarbejdet, herunder især sammensætningen af bestyrelserne, gives der i undersøgelsen en række anbefalinger til, hvordan godt bestyrelsesarbejde kan styrkes og praktiseres på uddannelsesinstitutionerne. Anbefalingerne har primært sigte på mellemstore og store institutioner, men kan også være til inspiration for mindre og nye selvejende institutioner. Det anbefales således, at

- Bestyrelserne udarbejder en kompetenceprofil, som kortlægger sammenhænge mellem de eksisterende og ønskede kompetencer i bestyrelsen.
- Bestyrelserne i forbindelse med udarbejdelsen af kompetenceprofilerne og faste, tilbagevendende evalueringer af bestyrelsesarbejdet også tager stilling til, om aldersprofil, anciennitet (og kønsfordeling) for bestyrelsen som helhed er tilfredsstillende.
- Bestyrelserne gennem dialog med de udpegende organisationer forsøger at påvirke udpegningen af nye medlemmer ud fra kompetenceprofilerne. Organisationerne har i den forbindelse et ansvar for at sikre, at de udpegede medlemmer besidder de fornødne kompetencer og har en tilstrækkelig central placering i organisationen til at kunne varetage bestyrelsesansvaret og de ledelsesmæssige udfordringer.
- Størrelserne på bestyrelserne søges begrænset under hensyntagen til, at der kan foregå en konstruktiv debat og en effektiv beslutningsproces. Det foreslås i den forbindelse, at antallet af bestyrelsesmedlemmer, som udpeges paritetisk, reduceres for at give mulighed for at arbejde mere proaktivt med kompetenceprofiler.
- Bestyrelsesarbejdet kan organiseres både med og uden et forretningsudvalg, men det bør primært være af praktiske hensyn, at der nedsættes forretningsudvalg
- Det tilstræbes, at medarbejderudpegede bestyrelsesmedlemmer ikke samtidig er faglige tillidsrepræsentanter for at undgå interessekonflikter.

- Forvaltningen af bestyrelsernes strategiske ansvar styrkes bl.a. gennem afholdelse af særlige strategiseminarer og ved tættere kontakt mellem bestyrelsen og uddannelsesudvalg og studiebestyrelser i uddannelsesrelaterede spørgsmål.
- Rolle- og arbejdsdelingen mellem bestyrelse, daglig ledelse og revisor fastlægges i forretningsordner mv. og tager afsæt i systematiske informationsudvekslinger, værdibaserede ledelsesværktøjer og regelmæssig kontakt mellem formand og daglig leder.

## 6.2 Undersøgelse af censorinstitutionen

Undersøgelsen af censorinstitutionen havde til formål at vurdere, dels om censorerne fungerer efter intentionerne i regelgrundlaget, herunder om censorerne i praksis fungerer som en uafhængig instans, dels hvordan censorernes rapporteringer til Undervisningsministeriet vil kunne styrkes med henblik på mere systematisk anvendelse af informationerne i tilsynet med uddannelsernes kvalitet.

Undersøgelsen omfatter ungdomsuddannelserne og de korte og mellemlange videregående uddannelser og er gennemført på grundlag af eksisterende kildemateriale suppleret med kvalitative interview med i alt seks fokusgrupper bestående af censorer, censorformænd, fagkonsulenter og eksamensansvarlige på institutionerne og i Undervisningsministeriet.

Der er tidligere i 1998 gennemført en undersøgelse af censorinstitutionen i de mellemlange og lange videregående uddannelser, der viste, at censorinstitutionen kun delvist fungerede efter hensigten, idet censorinstitutionen ikke i tilstrækkelig grad var uafhængig af uddannelsesinstitutionerne og ydede den forudsatte rådgivning om uddannelsernes kvalitet. Undersøgelsen fra 1998 kan dog ikke umiddelbart sammenlignes med nærværende undersøgelse, bl.a. fordi de to undersøgelser dækker forskellige uddannelsesområder.

Undersøgelsen har desuden baggrund i den kritik af taxametersystemet, der har været rejst i den offentlige debat, hvor argumentet bl.a. har været, at systemet rummede negative kvalitetsincitamenter til at sænke det faglige niveau i eksamenssituationen for at lade flere ressourcudlødende studerende bestå. (jf. afsnit 6.3). Denne kritik rummer samtidig en indirekte kritik af censorinstitutionen og stiller spørgsmålstegn ved censorinstitutionens funktion som et blandt flere redskaber til kvalitetssikring af uddannelserne.

I undersøgelsen kortlægges bl.a. de forskellige former for censur samt forskelle i censorernes opgaver, regler for beskikkelse af censorer og i kravene til censorindberetninger på de enkelte uddannelsesområder. Det konstateres i den forbindelse, at der er betydelige variationer i kravene til og tilrettelæggelsen af den eksterne censur mellem områderne. Censorerne ved de videregående uddannelser har således generelt flere opgaver og større ansvar end tilfældet er i ungdomsuddannelserne, fordi de bl.a. også fungerer som rådgivere om uddannelsernes kvalitet i forhold til institutionerne. Disse forskelle afspejler bl.a. forskellige traditioner og former for styring af uddannelsernes indhold og kvalitet på de enkelte områder. Det ligger dog uden for undersøgelsens kommissorium at vurdere, hvorvidt disse forskelle er hensigtsmæssige.

I forhold til *ungdomsuddannelsesområdet* konstateres det endvidere i undersøgelsen, at:

- Områderne generelt lever op til kravene om uafhængighed, og inden for erhvervsuddannelserne og de erhvervsgymnasiale uddannelser, hvor ansvaret for udpegning af censorer er forankret lokalt på institutionerne, er der etableret procedurer, som sikrer, at der ikke er tale om gensidig censur.

- Censorinstitutionen generelt fungerer som en kvalitetssikringsmekanisme og medvirker til at sikre elevernes/de studerendes retssikkerhed i eksamenssituationen.
- At pligten til at indberette eventuelle fejl og mangler ved eksamen og den forudgående undervisning kun fører til relativt få indberetninger, og at der – ud over denne indberetningspligt – er forskelle i praksis mellem områderne på, om Undervisningsministeriet indhenter yderligere censorindberetninger, og hvorvidt der på dette grundlag udarbejdes systematiske evalueringsrapporter.
- Der ikke er en ensartet praksis for, hvem der modtager censorindberetningerne.

På området for de *videregående uddannelser* konstateres det i undersøgelsen, at:

- Censorinstitutionen medvirker til at sikre det faglige niveau, og det er faglig integritet og ansvarlighed – og ikke økonomiske incitamenter – der er afgørende for karakterfastsættelsen.
- Det tilstræbes at efterleve kravet om uafhængighed og gensidig censur, men at det i praksis kan være vanskeligt at efterleve kravet bl.a. på grund af de ressourcer, der kræves for reelt at sikre landsdækkende censur, og fordi censorkorpsene på visse mindre uddannelser er små. Problemet søges dog imødegået fremover ved etablering af en central database til fordeling af censorer.
- Der er varierende praksis for, hvordan der på institutionerne og i censorformandskabet følges op på de lovpligtige censorindberetninger i forhold til kvalitetsudvikling og kvalitetssikring af uddannelserne.
- De årlige beretninger fra censorformandskabet ikke systematisk anvendes til at rådgive institutionerne om uddannelsernes kvalitet, ligesom beretningerne heller ikke indgår systematisk som grundlag for Undervisningsministeriets udvikling af uddannelserne.

Hovedkonklusionen i undersøgelsen er således, at censorindberetningerne vil kunne anvendes bedre og mere systematisk i forhold til sikring og udvikling af uddannelsernes kvalitet, og det anbefales derfor, at der som opfølgning på undersøgelsen iværksættes nye undersøgelser af, hvilke krav der bør være for indberetningerne, hvem der er relevante modtagere, og hvordan indberetningerne kan bruges mere effektivt som redskab til kvalitetssikring.

### 6.3 Rapport om taxametersystemet og kvalitet

Rapporten er udarbejdet med baggrund i den offentlige debat om sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet og har til formål dels at klarlægge de forskellige problemstillinger, der har været bragt op i debatten, dels at belyse såvel positive som negative kvalitetsincitamenter i taxametersystemet i et kritisk perspektiv på grundlag af foreliggende kildemateriale, herunder tidligere analyser af taxametersystemet.

Som grundlag for udarbejdelsen af rapporten er der endvidere gennemført et antal interview med de samme fokusgrupper bestående af bl.a. institutionsledere, eksamensansvarlige og censorer, som også indgik i censorundersøgelsen, samt interview med et mindre antal enkeltpersoner.

De centrale kritikpunkter i den offentlige debat om taxametersystemet har været, at systemet favoriserer kvantitet på bekostning af kvalitet og medfører et ensidigt fokus på de økonomiske resultater i kraft af systemets outputorientering.

Taxametersystemet er således blevet kritiseret for at føre til sænkning af det faglige niveau dels ved, at der på uddannelsesniveaet skulle ske en prioritering i fastlæggelsen af studieordninger og tilrettelæggelsen af undervisningen ud fra overvejende økonomiske hensyn, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved anvendelsen af mere fleksible og mindre lærerressourcekrævende undervisningsformer, dels ved at kravene i eksamenssituationen skulle blive sænket for at få flere ressourceudløsende studerende til at bestå eksaminerne. Kritikerne har endvidere fremført, at taxametersystemet skulle rumme incitamenter til at sænke adgangskravene for at få flere til at gennemføre uddannelserne. Sidstnævnte kritikpunkter har dog kun relevans for korte og mellemlange videregående uddannelser, hvor tælleprincippet er studenterårsværk (STÅ). Indførelsen af færdiggørelsestaxametret har dog betydet, at der inden for erhvervsuddannelserne og hhx/htx også er fokus på gennemførelse.

Af rapporten fremgår, at en lang række styringsredskaber og enkeltfaktorer på forskellige niveauer i uddannelsessystemet – herunder taxametersystemet – har betydning for uddannelseskvaliteten, hvorfor der er risiko for, at der i den offentlige debat om uddannelsernes kvalitet er for partielt fokus på taxametersystemet og dets kvalitetsmæssige virkninger. Taxametersystemet skal derfor vurderes i sammenhæng med en række andre styringsredskaber, som tilsammen skal sikre, at kvaliteten af uddannelserne kan fastholdes og udvikles.

På den baggrund er den overordnede konklusion i rapporten, at det er vanskeligt at påvise en entydig sammenhæng mellem enkelte faktorer i styringen og uddannelsernes kvalitet, og der findes i rapporten ikke belæg for, at taxametersystemet ud fra en isoleret betragtning skulle skabe incitamenter til at sænke det faglige niveau.

Det fremgår i den forbindelse, at incitamentsstrukturen i taxametersystemet ikke er entydigt negative eller positive, og der kan derfor også argumenteres for, at taxametersystemets fokus på output bl.a. skaber incitamenter til at sikre høj gennemførelse og reduceret frafald og dermed også skaber incitamenter til kvalitetsforbedringer af uddannelserne.

I forhold til ovennævnte kritik afviser de interviewede personer, at der i de senere år skulle være sket en niveausænkning i uddannelsessystemet. Interviewpersonerne peger derimod på, at uddannelseskvaliteten generelt er forøget bl.a. som følge af uddannelsesreformer, som har øget kompetencekravene til både lærere og studerende, og udviklingen af en række nye kvalitetssikringsredskaber, herunder et øget fokus på institutionernes interne kvalitetsarbejde.

Kritikken afvises desuden med argumentet om, at det grundlæggende er de pædagogiske principper, der er afgørende, når studieordningerne skal fastlægges, og de er samtidig styrende for introduktionen af nye undervisningsformer sammen med ønsket om at styrke selvstændigheden blandt de studerende. Interviewpersonerne udelukker dog ikke, at øget pres på bevillingerne på længere sigt vil kunne føre til, at der må ske en ændret prioritering med kvalitetsmæssige konsekvenser.

Det nævnes endvidere i rapporten, at der findes forskellige former for selvregulerende mekanismer i systemet, herunder bl.a. den fælles interesse blandt ledere, lærere og studerende i at sikre kvalitetsprægede uddannelser, lærernes faglige integritet og risikoen for at skabe et negativt omdømme for institutionen, der i sig selv vil have en positiv effekt i forhold til at sikre uddannelseskvaliteten.

Endelig fremhæves det, at taxametersystemet også rummer positive incitamenter til bl.a. øget effektivitet og brugerorientering, ligesom taxametersystemet i sammenhæng med selveje-



modellen har givet institutionerne et større ledelsesrum til at prioritere i forhold til de lokale ønsker og behov. Disse forhold må også indgå i en samlet vurdering af taxametersystemets egnethed som styringsredskab.

Rapporten konkluderer endvidere, at der overordnet er tilfredshed blandt de interviewede institutionsledere med taxametersystemet som styringsredskab, især fordi systemet i sammenhæng med selvejemodellen giver institutionerne ret til selv at disponere over ressourcerne. Utilfredsheden, som den bl.a. har været udtrykt i den offentlige debat, går således ikke på taxametersystemet som princip og styringsredskab, men har baggrund i den politiske takstfastsættelse og utilfredshed med taksternes størrelse. Det nævnes i den forbindelse af interviewpersoner, at det også er afgørende for tilliden til systemet, at institutionernes incitament til effektiviseringer med henblik på at kunne foretage omprioriteringer mv. ikke udhules ved, at effektiviseringsgevinster inddrages gennem takstbesparelser.

#### **6.4 Analyse af uddannelsesinstitutionernes indtægtsdækkede virksomhed**

Undersøgelsen havde til formål at kortlægge omfanget og karakteren af institutionernes IV-aktiviteter og adfærd med henblik på at afdække, om IV-virksomheden indebærer en risiko for, at institutionernes ordinære virksomhed fortrænges f.eks. ved, at institutionens ressourcer systematisk prioriteres til fordel for konkurrenceudsatte og markedsorienterede aktiviteter.

Undersøgelsen skulle endvidere afdække, hvordan institutionerne i praksis efterlever gældende regler og retningslinjer for IV-virksomhed, herunder reglerne for priskalkulation, der skal sikre, at institutionerne ikke udøver konkurrenceforvridende virksomhed i forhold til private udbydere.

Disse formål skal ses i sammenhæng med, at Undervisningsministeriet ikke råder over systematisk viden om institutionernes IV-aktiviteter, bortset fra oplysninger om de regnskabsmæssige resultater, der indgår i institutionernes årsregnskaber.

Undersøgelsen, som omfattede institutioner for erhvervsrettet uddannelse, CVU'er og enkeltstående mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, blev dels gennemført som en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse blandt i alt 39 institutioner, dels som en kvalitativ interviewundersøgelse blandt 21 af de institutioner, som også deltog i spørgeskemaundersøgelsen.

Undersøgelsen viste overordnet, at der er meget store variationer i udførelsen af IV, både når det gælder omfang, aktiviteter og procedurer. Det konstateres således i undersøgelsen, at:

- Der er meget stor spredning i IV-omsætningen og de økonomiske resultater af IV-virksomheden.
- Institutionerne ikke agerer strategisk i den forstand, at de udarbejder egentlige "business cases" for deres IV-virksomhed, som f.eks. kunne fastlægge ydelser, målgrupper, økonomiske resultatmål og prioriteringer i forhold til den ordinære virksomhed. Aktiviteterne er derimod i høj grad baseret på ydelser, som imødekommer den lokale efterspørgsel efter uddannelse mv.
- Langt hovedparten af IV-aktiviteterne enten er baseret på eksisterende uddannelser eller gennemføres som særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter, mens der i mere begrænset omfang udføres kursus- og konferencevirksomhed og anden konsulentvirksomhed samt udenlandske aktiviteter (f.eks. systemeksport).

Alle institutioner udarbejder en form for priskalkulation for hver enkelt IV-aktivitet, men der foretages ikke i alle tilfælde systematiske efterkalkulationer af rentabiliteten for hvert projekt. Der er en forholdsvis klar tendens til, at procedurer og forretningsgange bliver mere formaliserede i takt med stigende IV-omsætning, men også at der generelt synes at være igangsat en proces i forhold til øget formalisering af procedurer mv. som opfølgning på de ændrede krav til regnskab og revision, der blev gennemført i 2003.

Der er meget store forskelle i praksis på institutionernes kalkulationsgrundlag og regnskabspraksis, herunder i fastsættelsen af overhead og fordelingen af direkte og indirekte omkostninger, der bevirker en stor spredning i omkostningsstrukturer for de samme type af ydelser. Disse praksisforskelle kan til dels tilskrives uklare retningslinjer for omkostningsfordelinger mv.

Det er vanskeligt at adskille ressourceanvendelsen til IV fra den ordinære aktivitet.

I forhold til undersøgelsens formål konkluderes det, at der ikke kan konstateres problemer vedrørende fortrængning af den ordinære virksomhed på institutionerne. Denne konklusion beror bl.a. på institutionernes udsagn om, at den problemstilling ikke er genkendelig, men at der snarere er positive synergieffekter mellem IV-aktiviteterne og den ordinære virksomhed, der kan virke kvalitetsudviklende for de ordinære uddannelser, bl.a. fordi IV-aktiviteterne skaber en tættere relation til aftagere og arbejdsmarkedet, som uddannelserne er rettet mod. Konklusionen understøttes desuden delvis af, at IV-omsætningen på flertallet af institutionerne udgør en marginal del af den samlede omsætning.

Undersøgelsen konkluderer endvidere, at der både i forhold til regler og retningslinjer vedrørende kalkulation og regnskabspraksis og definitionerne af, hvilke aktiviteter der kan betragtes som naturlige udløbere af institutionernes almindelige virksomhed, er brede fortolkningsmuligheder, hvor der er behov for at etablere mere klare retningslinjer og/eller klarere praksis som grundlag for udførelsen af IV-aktiviteter.

Det anbefales derfor i undersøgelsen, at der etableres mere klare retningslinjer for prisfastsættelse, efterkalkulation og omkostningsfordeling ved gennemførelse af IV-aktiviteter med henblik på at skabe større gennemsigtighed i forhold til prisfastsættelsen og sikre en mere ensartet prisstruktur på markedet. Endvidere anbefales, at der defineres tydeligere grænser for, på hvilke områder institutionerne enten må konkurrere på lige vilkår med private virksomheder eller alternativt ikke må drive indtægtsdækket virksomhed ud fra konkurrencehensyn. Herunder indgår også en tydeligere definition af, hvad der kan betragtes som naturlige udløbere af institutionernes ordinære virksomhed.

## 7. Uddannelsessektorens erfaringer og synspunkter

### 7.1 Referencegrupperne

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal inddrage konkret viden om institutionsdrift i analysen.

Uddannelsessektorerne er inddraget i analysearbejdet via referencegrupper med repræsentanter fra henholdsvis bestyrelsesforeninger, lederforeninger og lærerorganisationer inden for de relevante uddannelses- og institutionsområder.

Analysen beskæftiger sig både med et meget overordnet perspektiv og mange store uddannelsesområder. De berørte parter tæller derfor ganske mange. I vedlagte bilag 3 findes en oversigt over de deltagende foreninger og organisationer.

Inddragelsen er sket via møder og referencegruppernes skriftlige bidrag til udvalget. Der er afholdt fælles møder for referencegrupperne dels i februar 2005, da analysearbejdet blev igangsat, med det formål at drøfte analysens tilrettelæggelse. Og som led i arbejdets afsluttende fase med det formål at drøfte udvalgets overvejelser om forslag til ændringer og justeringer af styringssystemet. Til disse møder var også inviteret repræsentanter fra de centrale uddannelsesråd, elev-/studenterorganisationer og Amtsrådsforeningen.

Undervejs i arbejdsprocessen er endvidere afholdt særskilte møder med hver af referencegrupperne. Der er derudover afholdt enkelte møder med referencegrupper, som har anmodet herom, herunder et særskilt møde med referencegruppen for lærerorganisationerne, og et særskilt møde med elev-/studenterorganisationer, der ikke har en egen referencegruppe.

Udvalget finder inddragelsen af den viden, uddannelsessektorerne besidder, overordentlig væsentlig for at sikre et kvalificeret grundlag for analysen. Med henblik på størst mulig åbenhed i processen er der på Undervisningsministeriets websted oprettet en særlig webside under ”Kommunalreformen”, hvor visse typer af dokumenter fra analysearbejdet løbende er blevet offentliggjort. Adressen er:

<http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>

Udvalget har modtaget skriftlige bidrag udarbejdet af de enkelte referencegrupper. Herudover har flere af de enkelte parter, som er repræsenteret i referencegrupperne, indsendt særskilte bidrag, bl.a. i form af tidligere udarbejdede analyser og notater. Det skal bemærkes, at Undervisningsministeriet også i perioden, inden analysearbejdet blev igangsat, modtog skriftlige input til arbejdet, herunder også fra uddannelsesråd og elev-/studenterorganisationer, som ikke har egen referencegruppe.

I dette kapitel er det sigtet at sammendrage uddannelsessektorenes væsentligste erfaringer med og synspunkter om styringssystemet således, som de er kommet til udtryk i de skriftlige input til arbejdet, referencegrupper og andre har bidraget med. Det er ikke formålet i dette kapitel at foretage en vurdering af de synspunkter, der fremføres. Synspunkterne vil derimod blive inddraget i de tematiske problematiseringer, udvalget foretager i kapitel 8, hvor formålet er at vurdere styringssystemet i forhold til de enkelte uddannelsespolitiske og generelle målsætninger, det skal opfylde.

Enkelte af synspunkterne, som fremføres i bidragene, vedrører forhold, som ligger uden for analysens område, f.eks. momskompensation og stedtillæg. Disse synspunkter er noteret i Undervisningsministeriet og vil blive fulgt op i anden anledning.

De enkelte skriftlige bidrag, som danner grundlag for sammendraget, kan læses på webadressen ovenfor.

Det skal bemærkes, at især referencegruppen for lærerorganisationer undervejs i analysearbejdet har haft kommentarer, som vedrører selve analysen. Disse kommentarer er ikke gengivet i sammendraget, som alene omhandler synspunkter vedrørende styringssystemets fremtidige indretning.

## **7.2 Sammendrag af referencegruppernes synspunkter om styringssystemet**

Generelt giver uddannelsessektorerne udtryk for en høj grad af tilslutning til den grundlæggende indretning af Undervisningsministeriets styringssystem med decentraliseret beslutningskompetence til de enkelte institutioners bestyrelser og central styring via mål og rammer, taxameterfinansiering samt tilsyn. Holdningen i uddannelsessektorerne er overvejende, at man ønsker den nuværende styringsmodel fastholdt, men at der er behov for justeringer og videreudvikling på visse punkter.

Der er også en høj grad af enighed mellem uddannelsessektorenes forskellige parter om, hvori styringssystemets styrker og svagheder består. Opfattelsen af taxameterfinansieringen udgør dog en undtagelse, idet der hersker forskellige opfattelser hos lederorganisationer og lærerorganisationer af, hvorvidt taxameterfinansieringen rummer overvejende positive eller negative kvalitetsincitamenter.

Dette vil blive uddybet nedenfor, hvor interessenternes opfattelser af styrker og svagheder er søgt sammendraget.

Det skal bemærkes, at de forskellige skriftlige bidrag, udvalget har modtaget, har forskellig karakter og fokus. De temaer, bidragene behandler, har ikke været styret af en spørgeramme eller lignende, men er udtryk for interessenternes valg. Grundlaget for sammendraget i det følgende er således af meget sammensat karakter, og det skal bemærkes, at der i sammendraget alene søges resumeret hovedlinjer og principielle synspunkter. For uddybning af de enkelte interessenters samlede synspunkter om styringssystemet henvises til adressen <http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>, hvor de enkelte skriftlige bidrag kan hentes.

### **7.2.1 Selvejet**

Det er en generel vurdering hos bestyrelsesforeninger og lederforeninger, at selvejets høje grad af selvforvaltning er optimal for at fremme institutionernes udviklingsorientering. Det begrundes eksempelvis med, at selvforvaltning giver institutionerne lokale prioriteringsmuligheder af indsatsområder mv., der kan understøtte den enkelte institutions langsigtede og strategiske udviklingsplan, mulighed for lokal pædagogisk profilering, målrettet ressourceallokering, herunder kompetenceudvikling af medarbejdere og fysiske og virtuelle rammer for undervisningen, og for samarbejde mellem institutioner.

Det fremhæves, at bloktilskudsprincippet i taxametersystemet udgør en afgørende forudsætning for reel selvforvaltning. Det fremhæves også, at de særlige øremærkede taxamertilskud, som er kommet til i de seneste år og er taget ud af de ordinære taxamertilskud,

udgør en uønsket begrænsning af selvforvaltningen. Samtidig vurderes disse tilskud ikke at have den tilsigtede styringsmæssige effekt, men alene at rumme uhensigtsmæssige sideeffekter (vil blive uddybet nedenfor).

Lærerorganisationerne fremfører imod bloktilskudsprincippet, at det bør sikres, at undervisningsmidler afsat til uddannelse, anvendes til uddannelse.

Fra elevside påpeges det, at den høje grad af selvforvaltning bør ledsages af skærpede krav til institutionerne om at offentliggøre oplysninger af relevans for kvaliteten. Det foreslås, at institutionerne skal udarbejde brugerdeklarationer, hvori der oplyses om forhold af relevans for kvaliteten, herunder pædagogiske og økonomiske prioriteringer.

Fra foreningen af Frie Samarbejdende MVU-Institutioner understreges det, at man finder det vigtigt, at der styres via uddannelsespolitiske målsætninger og ikke, som det ses at være sket i de seneste år på CVU-området, via institutionspolitiske målsætninger. Styring via uddannelsespolitiske målsætninger er en forudsætning for reel valgfrihed for institutionerne til at vælge organisationsstruktur og for metodefrihed. Tilsvarende bør der ikke fra centralt hold fastlægges vedtægtsmæssige krav vedrørende den enkelte institutions interne organisering.

### **7.2.2 Finansiering via taxametre, puljer og grundtilskud**

Bestyrelsesforeninger og lederforeninger er enige i ønsket om at fastholde taxametersystemet og bloktilskudsprincippet, der af flere grunde vurderes at være det mest velegnede økonomistyringssystem for selvejende institutioner. Det nævnes eksempelvis, at den frie omflytningsret for institutionerne, der ligger i bloktilskudsprincippet, er en afgørende forudsætning for det reelle selveje i styringsmodellen, herunder for omstillingsparathed, fleksibilitet og kvalitetsarbejdet.

Lederforeningerne fremhæver, at institutionerne i forbindelse med ressourceallokering og økonomistyring har behov for forudsigelighed, gennemsækelighed og rimelighed.

Institutionerne finder det generelt meget væsentligt at have et godt planlægningsgrundlag, og der ønskes derfor øget anvendelse af flerårsaftaler.

#### ***Kvalitetsincitamenter***

Taxameterfinansieringens kvalitetsincitamenter er formentlig det område, som parterne vurderer mest forskelligt.

Erhvervsskolernes lederforeninger fremhæver, at taxametersystemet giver incitament til brugervenlig adfærd, og HFI – Interesseorganisationen for handelsskolernes ledelser supplerer med, at taxametersystemet har en positiv betydning for udvikling af kvalitet i undervisningen på grund af det rum, det giver institutionerne for lokale prioriteringsmuligheder af indsatsområder mv. ud fra den enkelte institutions langsigtede og strategiske planlægning.

Lærerorganisationernes vurdering er derimod, at taxametersystemet kan rumme negative kvalitetsincitamenter. Der nævnes en risiko for, at institutionernes vurderinger af ansøgere i situationer, hvor der skal vurderes realkompetencer, underlægges økonomiske prioriteringer. Det er opfattelsen, at vurderingerne kan variere fra institution til institution, og at dette indebærer en risiko for svækkelse af den nationale kvalitetsstandard. Det nævnes også, at der er en risiko for, at lærere slækker på kravene i konkrete eksamenssituationer, da ”den professionelle stolthed og ansvarlighed kan få det svært over for kampen om brødet”, hvis der varsles afskedigelser på institutionen. Endelig nævnes det, at det er til skade for

institutionssamarbejdet, at institutionerne konkurrerer om at tiltrække elever/studerende, og der er et incitament til ikke at ville afgive elever til andre institutioner, da eleverne/de studerende udgør indtægts- og eksistensgrundlaget.

Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) påpeger, at udviklingen af taxametersystemet bør følges op med udvikling af et kvalitetsstyringsystem.

### ***Ensartede vilkår for sammenlignelige uddannelser***

Lederforeningerne er enige om, at institutionssektorerne bør have fælles grundvilkår. Der bør således tilskudsmæssigt alene differentieres på grundlag af forskelle i uddannelsernes behov.

FSI - Foreningen af Frie Samarbejdende MVU-institutioner udtrykker kritik af mange overgangsordninger og særordninger for bestemte institutionstyper og enkeltinstitutioner, herunder at enkeltinstitutioner kan opnå særordninger og særlige tildelinger gennem forhandlinger. Foreningen ønsker offentlighed om oplysninger om tildelinger til enkeltinstitutioner og større synliggørelse af samfundsomkostninger pr. studerende for forskellige uddannelser, bl.a. af hensyn til lige konkurrencevilkår.

I relation til den aktuelle fokus på små institutioners mulighed for at overleve i forbindelse med gymnasiernes overgang til selveje gør erhvervsskolernes lederforeninger opmærksom på, at der også blandt erhvervsskolerne er små institutioner. Det er foreningernes opfattelse, at de forskellige institutionsformer bør behandles ensartet og gives samme muligheder for at overleve i lokalområdet.

### ***Om taxametersystemets indretning***

Der er generel enighed om, at målsætningen må være et taxametersystem, som er enkelt og stormasket, og som består af dets oprindelige elementer, som omfatter grundtilskud, undervisningstaxameter, fællesudgiftstaxameter og bygningstaxameter.

Økonomistyring vurderes generelt at være uegnet til styring af institutionernes kvalitetsarbejde, og taxametersystemet bør ikke til stadighed udvides med påbygning af nye kvalitetsorienterede elementer, jf. også nedenfor.

Det er generelt opfattelsen, at der er behov for større klarhed over, hvilke udgiftsarter taxametrene forudsættes at dække og om grundlaget for beregning af takstniveauerne.

Danmarks Erhvervsskoleforening og Forstandersammenslutningen foreslår, at taksterne ved fastlæggelsen er så omkostningsnære som muligt, men af hensyn til bureaukratiet, og fordi det vurderes at være en uoverskuelig opgave og kun tvivlsomt mulig, bør der ikke løbende foretages omkostningsbestemte justeringer.

Danmarks Erhvervsskoleforening og Forstandersammenslutningen fremfører ønske om, at alle taxametergrupper gøres tidstro, således at hele bloktilskuddet hele tiden følger elevudviklingen. Dette vil muliggøre investeringer, når elevtallet er stigende. I dag er kun undervisningstaxametret tidstro, mens der for de øvrige er op til to års forsinkelse.

### ***Undervisningstaxametret***

Lederforeningerne foreslår, at der for undervisningstaxametret etableres en model til beregning af taxametre indeholdende taxametrets bestandsdele. Modellen skal gøre det muligt at beregne taxametre på et fælles og gennemsigtigt grundlag, først og fremmest taxametre til sammenlignelige uddannelser. Baggrunden for forslaget er opfattelsen af, at princippet om

”gynger og karruseller” er gået for vidt. Det er en forudsætning, at institutionernes dispositionsret fastholdes.

FSI rejser kritik af, at praktiktaksterne er meget lave samtidig med, at institutionerne er uden indflydelse på praktikudgifterne, da disse fastsættes i en forhandling mellem Undervisningsministeriet og de respektive fagforeninger.

Lederforeningerne ser også praktiktaxametrene som et særligt problem.

#### *Fællesudgiftstaxametret*

Lederforeninger nævner, at fællesudgiftstaxametret giver anledning til stor irritation på institutionerne. Taxametret giver ikke dækning af udgifterne til obligatoriske opgaver, der løbende udvides, f.eks. i form af nye rapporteringskrav. Samtidig er der behov for, at der grundlæggende tages stilling til, hvilke udgifter taxametret skal finansiere.

#### *Bygningstaxameter*

Lederforeningerne nævner, at der også her er behov for stillingtagen til, hvilke udgiftsarter taxametret skal dække. Der peges endvidere på, at uhensigtsmæssigheder som f.eks. stedtillægs placering under bygningstaxametret bør undgås.

#### *Bygningstaxameter på de nye selvejende institutionsområder*

Lederforeningerne understreger, at der er behov for overgangsordninger for de nye selvejende institutioner. Det påpeges endvidere, at institutioner, som er underlagt fritidsloven – også når de overgår til selvejende institutioner – sættes i en konkurrencemæssig uheldig og uholdbar situation.

Lærerorganisationerne foreslår, at der gennemføres analyse af fordele og ulemper ved Universitetsmodellen, der baserer sig på leje af statsejede bygninger.

#### *Særtaxametre og puljer til særskilte formål*

Alle referencegrupperne fremhæver, at taxametersystemet gennem de seneste år er blevet udbygget med uhensigtsmæssige ordninger, hvor dele af taxametrene er blevet trukket ud af de ordinære taxametre og anvendt som puljer og særtaxametre til særskilte formål.

Ordningerne vurderes ikke at have den tilsigtede effekt, da de særligt prioriterede målsætninger allerede er indeholdt i institutionernes generelle formålsbestemmelser, og institutionerne således allerede arbejder for at realisere disse. Puljer og andre øremærkede midler hentes fra taxameterbevillingerne, således at der bliver færre penge til rådighed for undervisningen.

Ordningerne vurderes endvidere at have den utilsigtede effekt, at selvejet er blevet indskrænket, og at de centralt definerede indsatsområder ofte resulterer i en forvridning af opgaveløsningen på en uhensigtsmæssig måde. Det har endvidere ført til selvstændige rapporteringskrav med øget bureaukrati og uigennemskuelighed.

For så vidt angår færdiggørelsestaxametret, som over de seneste år er tilføjet til det oprindelige taxametersystem, nævner lederforeningerne endvidere, at det – i modstrid med den politiske intention om at uddanne stadigt flere unge – kan betyde en svækkelse af institutionernes motivation til at optage studiesvage elever/studerende, som ikke med sikkerhed kan forventes at kunne gennemføre uddannelsen.

### *Uddannelsessektorernes løsningsforslag*

Som alternativ metode til sikring af, at institutionerne arbejder inden for de særlige politisk prioriterede indsatsområder, der allerede er en del af institutionernes formål, foreslås det fra både bestyrelsesside og lederside, at skolerne i øget omfang afrapporterer deres indsats som en del af den ledelsesberetning, institutioner udarbejder og indsender til Undervisningsministeriet i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.

Det indgår i forslaget, at midlerne, som indgår i puljeordninger og særtaxametre - bortset fra ekstraordinære formål/midler, der ønskes opretholdt - føres tilbage i de ordinære taxametre. Anvendelsen af puljer kan derved begrænses.

Fra centralt hold skal endvidere stilles krav om særlig tæt rapportering for indsatsen i centralt definerede indsatsområder, og der skal følges op gennem det centrale tilsyn.

Hvis det ønskes at koble økonomiske incitamenter til opnåelsen af resultater, foreslås det at anvende modellen fra ledernes resultatkontrakter, hvor institutionen mister økonomi, hvis resultaterne ikke vidner om en tilstrækkelig indsats.

### *Grundtilskud*

Det er en generel holdning, at grundtilskud skal sikre små institutioner og regional spredning af udbuddet.

Lederforeningerne har den holdning, at grundtilskud skal sikre institutionsstørrelser på 200-300 elever. Det er deres vurdering, at grundtilskud ikke bør afhænge af volumen (årselever), men at der kan blive behov for differentiering.

### *Bevillingsniveauet*

Institutionsforeningerne rejser kritik af især fællesudgiftstaxametret. Det påpeges, at opgaverne løbende udvides, uden at institutionerne kompenseres økonomisk.

Erhvervsskolernes lederforeninger gør opmærksom på, at institutioner igennem en årrække har måttet vinke farvel til en række overskudsgivende aktiviteter, og at princippet om ”gynger og karruseller” derfor ikke længere er realistisk og ikke bør lægges til grund ved takstfastsættelser inden for de ordinære uddannelser.

HFI nævner i denne forbindelse, at det er vigtigt, at mulighederne for indtægtsdækket virksomhed, hvor indtjeningsmulighederne allerede i dag er begrænsede, ikke reduceres fremover, f.eks. gennem indførelse af begrænsninger af omfanget af IV målt i forhold til omfanget af ordinær aktivitet.

FSI anfører, at økonomiske besparelser på uddannelsesområdet bør fastlægges i et mere langsigtet perspektiv og meldes ud til institutionerne i god tid, da det er en langsigtet opgave at udvikle og gennemføre pædagogiske omlægninger, f.eks. i retning af en større grad af selvstudie i stedet for undervisning.

Rektorforsamlingerne for sygeplejerske- og radiografuddannelserne rejser kritik af, at praktiktaxametret alene sigter på at dække udgifter til administration af praktikordningerne og ikke tager højde for, at institutionerne afholder udgifter forbundet med bl.a. vejledning, koordinering og kvalitetssikring i den kliniske undervisning, interne kliniske prøver og undervisning i færdighedslaboratorier, der varetages af institutionens undervisere. Det kritiseres endvidere, at refusionstaxameter alene gives til nogle af sundhedsuddannelserne, og



derved skaber ulige vilkår for forhandling med sundhedsvæsenets institutioner om uddannelsespladser.

#### *Øget gennemsigtighed i institutionernes økonomi og ressourcetilrettelse*

REU påpeger, som også nævnt ovenfor, at udviklingen af taxametersystemet bør følges op med udvikling af et kvalitetsstyringsystem. Det anbefales endvidere, at informationsgrundlaget videreudvikles, så der kan tilvejebringes et mere retvisende og sammenligneligt billede af de enkelte institutioners økonomi for uddannelsessystemets interessenter. Dette vil bl.a. forudsætte mere klare konteringsregler, som kan sikre mere ensartet og præcis kontering af udgifter og indtægter.

Som nævnt ovenfor, er det også et ønske fra elev-/studentside, at der offentliggøres information om institutionernes økonomiske prioriteringer som led i egentlige brugerdeklarationer.

#### *Administrative forenklinger*

Lederforeningerne nævner, at der er behov for bedre koordinering af de informationskrav, forskellige enheder i Undervisningsministeriet stiller. Foreningerne ønsker i den forbindelse, at Undervisningsministeriet sikrer, at institutionerne har et rapporteringssystem, som svarer til informationskravene.

Institutionerne ønsker endvidere et moderne og tidssvarende fælles elektronisk økonomisystem implementeret.

HFI og FS gør opmærksom på, at den momskompensationsordning, som gælder for erhvervsskolerne i forhold til Undervisningsministeriet, er meget kompliceret og bør erstattes af den almindelige momsafløftning gennem Told og Skat, som erhvervsvirksomheder har. Ordningens sigte er at øge de selvejende institutioners muligheder for at udlicitere driftsopgaver.

Foreningerne nævner EVE-rammen som et andet eksempel på en ordning med stor administrativ byrde, som ønskes forenklet.

FSI gør opmærksom på, at der har udviklet sig en underskov af regler for studenterafhængige ydelser, som er meget administrativt tunge.

### **7.2.3 Kvalitetsudvikling og -sikring**

Det er en generel holdning, at såvel de lokale som de centrale klassiske kvalitetssikringsmekanismer og nyere kvalitetssystemer skal fastholdes og videreudvikles.

Det nævnes bredt, at *kvalitetstilsynet* bør intensiveres, bl.a. ved øget anvendelse af kvalitetsindikatorer, som er udviklet i et samarbejde med uddannelsessektoren. Kvalitetsindikatorer bør suppleres af evalueringer og kvalitative analyser.

Hvad angår *offentliggørelseskrav* udtrykkes fra bl.a. lærerorganisationer og elevorganisationer ønske om, at informationskravene specificeres nærmere, herunder ønskes konkret mere offentlighed om antallet af lektioner.

For så vidt angår nyere kvalitetssikringsmekanismer er det lederforeningernes vurdering, at de forskellige informationsbehov og tilvejebringelsen af ønskede informationer med fordel kan koordineres i ét sammenhængende kvalitetssystem på tværs af institutionerne. Dette kan

betyde, at alle enkelte informationsbehov i Undervisningsministeriet, offentlighedens og institutionens interne informationsbehov tilgodeses gennem få og enkle arbejdsgange, og at resultatet bliver overskueligt.

Undervisningsministeriet bør endvidere etablere et *centralt kvalitetsystem*, som skal gennemføre undersøgelser af uddannelsernes kvalitet og sikre opfølgning af undersøgelsesresultaterne på en mere systematisk måde, end det hidtil er sket.

HFI nævner, at måling af kvalitet ikke alene bør fokusere på output, men også inddrage input, niveauer og processer, da institutionerne bør måles på, hvor meget den enkelte elev har flyttet sig i fagligt i uddannelsestiden.

Lærerorganisationerne fremhæver ligeledes betydningen af input. Det påpeges, at bindinger i form af bekendtgørelser, love, anvendelse af midler m.m. er afgørende elementer, hvis uddannelseskvaliteten skal sikres.

Danske Gymnasieelevers Sammenslutning foreslår, at der lovfastsættes et minimum for anvendelse af lærerressourcer pr. elev på det aktuelle niveau.

For så vidt angår *akkreditering* foreslår CVU-Rektorkollegiet (CVU-RK), at der, bl.a. i lyset af udenlandske erfaringer med i stigende grad at anvende akkreditering som styringsredskab, foretages en udredning af fordele og ulemper ved den danske model, der er baseret på lovgivning om forskellige institutionstyper, central godkendelse til udbud mv.

CVU-RK ser positivt på den nylige indførelse af akkreditering på MVU- og CVU-området. Det udestår imidlertid endnu at afklare, hvordan akkreditering som styringsredskab skal spille sammen med eksisterende styringsredskaber, herunder især central udbudsgodkendelse og styring gennem institutionsstruktur. Det er CVU-RKs vurdering, at akkreditering er egnet inden for åben uddannelse, mens regionale hensyn og hensyn til små fag på grunduddannelsesniveau betyder, at akkreditering anvendt her vil have uoverskuelige konsekvenser.

For så vidt angår censorinstitutionerne, foreslår lederforeningerne, at der etableres professionelle censorkorps for de enkelte uddannelser og for gymnasieuddannelserne også på tværs af uddannelserne og med fastlagte kvalifikationskrav til censorerne, for at sikre nationale standarder.

Lærerorganisationerne fremhæver, at det er vigtigt, at der fortsat er en betydelig procentdel af censorerne, der udpeges på tværs af regionerne.

For så vidt angår *kvalifikationskrav*, er det endvidere lederforeningernes opfattelse, at der for alle uddannelsesområder bør fastlægges krav til lærerkvalifikationer og til ledelseskvalifikationer.

#### **7.2.4 Bestyrelserne**

Lederforeningerne finder bestyrelsernes kompetencer, hvad angår ledelseserfaringer, uddannelses- og evt. forskningsindsigt, aftagerrepræsentation og politisk indsigt og -tænkning, meget væsentlige. Det er lederforeningernes opfattelse, at udpegning af bestyrelsesrepræsentanter bør ske på baggrund af udformede kompetenceprofiler, som såvel bestyrelsernes samlede kompetence som de enkelte medlemmers kompetencer, indsigt og erfaring holdes op imod.

Lederforeningerne foreslår endvidere, at det bestemmes, at de udpegende organisationer udarbejder en bruttoliste over mulige repræsentanter, og at institutionens leder sammen med en (lille) interimbestyrelse udpeger de bestyrelsesmedlemmer, som har de bedste forudsætninger.

Lederforeningerne vurderer, at institutionsbestyrelserne bør bestå af højst 6-12 medlemmer.

HFI fremfører, at bestyrelsernes sammensætning bør afspejle hele institutionens uddannelsesportefølje og hele det relevante arbejdsmarked, men at dette ikke er tilfældet i dag, hvad angår erhvervsgymnasiet og KVU. Bestyrelserne bør fremover have deltagelse af repræsentanter fra aftagende uddannelsesinstitutioner og fra andre for den enkelte institution relevante samarbejdsparter.

HFI nævner endvidere, at der er behov for udvikling af et materiale, som over for erhvervsfolk og andre uddyber de særlige vilkår, der gælder for erhvervsskoler i et krydsfelt mellem offentlig og privat virksomhed. Der bør endvidere udvikles en vejledning for godt bestyrelsesarbejde.

For så vidt angår medarbejderrepræsentation i bestyrelserne, peger lederforeningerne på habilitetsproblematik samt risikoen for sammenblanding af forskellige funktionsområder. Her tænkes særligt på bestemmende indflydelse på ansættelse og afskedigelse af institutionens leder og revisor.

Lærerorganisationerne er af den opfattelse, at lærerne bør være medlemmer med stemmeret, bl.a. for at lærerne kan sikre, at økonomi ikke spiller negativt ind på uddannelseskvaliteten og for at sikre pædagogisk og demokratisk debat.

Danske Gymnasieelevers Sammenslutning argumenterer for generel større brugerindflydelse i form af, at eleverne repræsenteres med stemmeret i institutionsbestyrelserne, og at bl.a. elevrådsarbejdet understøttes økonomisk. Brugerindflydelse på institutionen ses som en forudsætning for elevernes opdragelse i demokratiske værdier.

I relation til spørgsmålet om elev-/studentrepræsentation nævner CVU-rektorkollegiet, at MVU-sektoren forestår uddannelse af unge/voksne over 18 år, og at repræsentation af studerende på bestyrelsesniveau er et både kendt og anerkendt fænomen i sektoren.

## 8. Vurdering af styringssystemet i forhold til uddannelsespolitiske og generelle målsætninger

En vurdering af styringssystemet må tage afsæt i de uddannelsespolitiske målsætninger, som gælder for uddannelsessystemet, og de generelle forvaltningsmæssige målsætninger, som almindeligvis gælder for den offentlige sektor.

Realiseringen af selvejersmodellens målsætning indebærer en række *grundlæggende og principielle* krav til styringssystemet. Styringssystemet skal bl.a. sikre, at alle aktører centralt og decentralt er tildelt hensigtsmæssige og klare roller i en klar ansvarsfordeling, der understøttes af et relevant og tilstrækkeligt informationsgrundlag. Det er et selvstændigt mål, at institutionsbestyrelserne, som har det overordnede ansvar for institutionernes samlede virksomhed, praktiserer et godt bestyrelsesarbejde til fremme af institutionens formål.

Endvidere skal styringssystemet sikre, at der drages optimal nytte af den viden, uddannelsessystemet rummer decentralt. Af grundlæggende krav er også enkelhed og gennemsækelighed væsentlige at nævne.

Ovenstående krav udgør præmisser for den vurdering af styringssystemet, der foretages. Kravene vil blive uddybet indledningsvist nedenfor.

De *uddannelsespolitiske og administrationspolitiske målsætninger*, som styringssystemet skal vurderes i forhold til, vedrører sikring af:

1. uddannelseskvalitet og høj gennemførelse,
2. særlige politisk prioriterede målsætninger uden samtidig at sætte fordelene ved den decentrale dispositionsfrihed over styr,
3. effektiv institutionsdrift og finansiering og
4. geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet.

Det kendetegner styringssystemet, at der indgår flere styringsredskaber i den samlede styring i forhold til hver enkelt målsætning. Eksempelvis søges målsætningen om høj uddannelseskvalitet realiseret ved anvendelse af en lang række redskaber, bl.a. uddannelsesbekendtgørelser, vejledninger, censorinstitutioner, centralt tilsyn, kvalitetssystemer på institutionerne, institutionsreformer og en decentral dispositionsfrihed. For hver enkelt målsætning diskuteres de relevante styringsredskabers – tilsigtede og eventuelle utilsigtede – effekt i forhold til at realisere målsætningen, og den samlede styring i forhold til målsætningen vurderes.

I de følgende underafsnit foretages en vurdering af styringssystemet – indledningsvist i forhold til de grundlæggende og principielle krav til styringssystemet og dernæst i forhold til hver af de fire ovenfor nævnte målsætninger.

De spørgsmål, som søges besvaret i vurderingerne, er, om det nuværende styringssystem råder over tilstrækkelige og hensigtsmæssige styringsredskaber til at realisere de enkelte målsætninger, om styringsredskaberne bruges hensigtsmæssigt i praksis, og om styringsredskaberne spiller hensigtsmæssigt sammen.

Formålet med vurderingerne er at identificere eventuelle svage led eller udviklingsmuligheder i styringssystemet. Vurderingerne lægger således op til, at udvalget stiller en række forslag om, hvordan styringen kan forbedres. Forslag vil blive uddybet nærmere i kapitel 11.

## 8.1 Grundlæggende og principielle krav til styringssystemet

Det er et grundlæggende krav til alle typer af styringssystemer, at det understøtter effektiv målopfyldelse samt driftssikkerhed, herunder tilfredsstillende rapportering og dokumentation, og at det er baseret på retssikkerhed, herunder egale principper og procedurer for behandling af ensartede sager.

### *Særlige udfordringer i forbindelse med indførelsen af selvejersmodellen*

I relation til de grundlæggende krav om driftssikkerhed mv. skal udvalget særligt pege på de nye selvejende institutionsområder som et udviklingsområde. Institutionerne vil skulle varetage en række nye og ansvarstunge ledelsesmæssige, økonomiske og administrative opgaver, og mange af institutionerne vil i den forbindelse have behov for både et kompetenceløft på institutionen og for muligheder for at organisere visse administrative funktioner i fællesskaber mellem institutionerne. Som nævnt i kapitel 4, har Undervisningsministeriet igangsat et arbejde hermed.

En anden grundlæggende problemstilling i forbindelse med indførelsen af selvejersmodellen på det samlede ungdomsuddannelsesområde er, at forvaltningsloven og offentlighedsloven m.fl. love kun gælder for visse institutioner, medens andre med helt de samme uddannelser og samme statstilskud ikke er omfattet. Som nævnt er der også en vis usikkerhed om elevernes/de studerendes og de ansattes retsstilling på institutioner, hvor disse love ikke gælder. Endelig vil en forskellig status kunne virke hæmmende for fusioner.

### *Klare og adskilte roller centralt og decentralt*

Styringssystemet med mål- og rammestyrede selvejende institutioner og uddannelser bygger på en sondring mellem Folketingets og Undervisningsministeriets ansvar og opgaver på den ene side og uddannelsesinstitutionernes på den anden.

Opgave- og ansvarsfordelingen mellem ministerium og institutioner kan forenklet fremstilles således:

- Undervisningsministeriet har bl.a. ansvar for, at der er hensigtsmæssige rammebetingelser for institutionerne, herunder reelle muligheder for selvstændige dispositioner, at der er et tilstrækkeligt vidensgrundlag for det centrale tilsyn, samt at der er konstruktive reaktionsmuligheder i forhold til institutioner, hvis resultater ikke lever op til de centralt fastsatte mål og rammer.
- Institutionerne har ansvar for, at undervisningen og andre relaterede opgaver tilrettelægges bedst muligt, samt at der er en løbende feedback til institutionens ledelse og bestyrelse om institutionens resultater med henblik på løbende videreudvikling.

Opgave- og ansvarsfordelingen skal bidrage til, at Undervisningsministeriet og institutionerne både hver for sig og i fællesskab kan løfte ansvaret for, at arbejdet med at nå de uddannelsespolitiske målsætninger tilrettelægges hensigtsmæssigt.

Det er vigtigt at nævne, at det kun er en del af Undervisningsministeriets styring og informationsindhentning, der direkte bestemmes af de formelle rammer fastlagt i regler på lov- og bekendtgørelsesniveau. Ministeriets ”praksis” har væsentlig betydning for den faktiske styring. I den forbindelse skal det bemærkes, at der kun i begrænset udstrækning er nedfældet rammer for praksis og fastlagt indikatorer og målemetoder til brug ved overvågningen af kvalitet.

Der er også vigtigt at holde sig for øje, at der er betydelige forskelligheder i den måde, mål- og rammestyningen er tilrettelagt på inden for de enkelte uddannelsesområder. Det er f.eks. kendetegnende, at ungdomsuddannelsesområderne er tættere styret end de videregående uddannelser. Årsagerne hertil er bl.a., at der inden for ungdomsuddannelsesområdet – og særligt det gymnasiale område - fra politisk side traditionelt har været betydeligt ønske om at påvirke uddannelsernes opbygning, sammensætningen af fagene og deres indhold samt undervisningens omfang og organisering. Formålet med den tættere styring har været at fremme målsætninger om, at alle unge gennemfører en ungdomsuddannelse, samt at uddannelserne fungerer som formidlere af væsentlige samfundskulturelle værdier. På det videregående uddannelsesområde har der derimod i højere grad været tradition for at give et større uddannelsesfagligt handlerum til at fastlægge uddannelsernes indhold og organisering.

Disse forskelle påvirker rollefordelingen og samspillet mellem Undervisningsministeriet og uddannelsesinstitutionerne inden for de forskellige uddannelsesområder. Det betyder, at ministeriet på det gymnasiale område har kompetence på områder, som inden for andre uddannelsesområder ligger inden for institutionens egen beslutningskompetence. Den tættere styring på ungdomsuddannelsesområdet indebærer således alt andet lige et behov for et relativt set stærkere samspil mellem institutioner og ministerium.

Uanset, at mål- og rammestyningen i praksis tilrettelægges forskelligt mellem uddannelsesområderne, er det i alle tilfælde formålstjenligt, at der er en klar og hensigtsmæssig opgave- og ansvarsfordeling mellem Undervisningsministeriet og institutionerne.

Det er udvalgets vurdering, at der inden for tilsynet er et arbejde i gang med at systematisere informationsgrundlaget og overvågningen i form af procedurebeskrivelser for sagsbehandlingen, og der er udarbejdet et oplæg til reaktions-/sanktionspolitik, der har været i høring. Tilsynets basering på indikatorovervågning bør imidlertid udvikles videre, og der stilles forslag herom i kapitel 11.

#### *Bestyrelsens rammevilkår og kompetence*

Rammevilkårene for de selvejende uddannelsesinstitutioner har gennem de senere år ændret sig væsentligt. Reformerne, som indførte selveje og mål- og rammestyning i begyndelsen af 1990'erne, omfatter nu næsten hele institutionsområdet, nye institutions- og samarbejdsformer er opstået med indførelsen af CVU'er og erhvervsakademisamarbejder, og institutionerne har fået nye opgaver og forpligtelser i relation til erhvervs- og professionsudvikling og arbejdsmarkedspolitik.

Der er samtidig sket store ændringer i institutionsstrukturen, der har betydet, at der er blevet skabt mange store og uddannelsesmæssigt meget brede institutioner, som udover grunduddannelserne også skal varetage efter- og videreuddannelsesaktivitet, andre udviklingsaktiviteter og videncenterfunktioner. Mange institutioner har således fået to- og trecifrede millionomsætninger.

De mange institutionssammenlægninger har ført til større bestyrelser, både i fusionssituationer og generelt i et omfang, hvor det kan frygtes at gå ud over effektiviteten. Der har også de senere år vist sig konkrete sager, hvor bestyrelsens arbejde sammen med andre forhold har ført til svigt i relation til effektiv ledelse, økonomi og overholdelse af regler.

Endelig er der over det seneste årti genereret megen viden internationalt og her i landet om god selskabsledelse. Primært for private virksomheder med betænkningerne fra

Nørbyudvalget, men også med betænkningen vedrørende universitetsbestyrelserne, er der sket en udvikling i teori og opfattelse af, hvad der er godt bestyrelsesarbejde.

Et kvalificeret ledelsessystem på de enkelte institutioner må anses for at være afgørende for, at institutionerne kan realisere de uddannelsespolitiske intentioner, herunder agere effektivt i et komplekst felt af interesser. Samtidig går udviklingen overordnet set for alle institutioner i retning mod større krav til bestyrelsernes arbejde. På den baggrund har udvalget anmodet et eksternt konsulentfirma om at gennemføre en kortlægning og analyse af det nuværende bestyrelsesarbejde med henblik på at identificere et eventuelt udviklingspotentiale samt vurdere mulighederne for at udløse dette potentiale.

#### *Optimal nytte af institutionernes viden*

Det er en del af styringssystemets rationale at sikre, at der drages optimal nytte af den viden, uddannelsessystemet rummer decentralt. I det decentrale styringssystem ligger en principiel anerkendelse af den viden, der befinder sig i uddannelsessektoren lokalt på den enkelte institution. Rationalet forudsætter en ligeværdighed og vekselvirkning mellem den viden, der skabes i uddannelsessystemet decentralt og centralt.

Institutionsforeningerne har også hidtil varetaget en betydelig opgave som dialogpart ved policyforberedende arbejde og udmøntning af politiske mål. Ofte praktiseres kommunikationen dog endnu i en én-til-én-kommunikationsform mellem Undervisningsministeriet og enkeltinstitutioner. Der er ikke etableret formaliserede rammer for dialog mellem Undervisningsministeriet og institutionsforeningerne, der kan sikre, at der regelmæssigt, systematisk og i fællesskab gøres status for sektorerne, herunder for udviklingsbehov. Arbejdet med at videreudvikle styringsredskaber, f.eks. tilsynets kvalitetsindikatorer, har også kun i begrænset omfang inddraget institutionssektorenes viden.

Det er udvalgets vurdering, at der er mulighed for at drage større nytte af institutionernes viden, hvis konsekvensen af styringsrationalet tages fuldt, herunder også lægges til grund for dialogformen og gennemførelsen af udviklingsopgaver, hvor institutionssiden bør indgå i et forpligtende samarbejde, f.eks. om udvikling af indikatorer og relevante målemetoder for belysning af kvalitet.

#### *Enkelhed og gennemskuelighed*

Det konkrete indhold i de enkelte politiske målsætninger vil variere over tid afhængigt af aktuelle politiske prioriteringer. Det er derfor et krav til styringssystemet, at det er fleksibelt tilrettelagt. Det er en fordel, at styringsredskaberne er udformet i modeller, som er i stand til at rumme skiftende konkrete politiske prioriteringer, så det undgås, at der over tid må udvikles ”knopskydninger” på hovedstyringssystemet på bekostning af styringssystemets enkelhed og dermed gennemskuelighed og effektivitet. Styringsmæssige knopskydninger øger endvidere i sig selv risikoen for manglende entydighed i styringen, da ethvert ekstra styringsredskab rummer en risiko for utilsigtede afledede effekter.

Gennemskuelighed er et mål i sig selv – både ud fra demokratiske hensyn og ud fra hensyn til systemets legitimitet, og ud fra hensyn til institutionernes behov for forudsigelighed og et kendt planlægningsgrundlag for deres virksomhed.

Enkelhed og gennemskuelighed skal også sikre mod unødigt bureaukrati og utilsigtet centralisering og overstyring

Enkelhed og gennemskuelighed vil ikke alene medvirke til, at overlappende målsætninger og rapporteringskrav begrænses, men også til at eventuelle mangler i styringen tydeliggøres.

Målsætningen om enkelhed og gennemskuelighed kan have modsatrettede hensyn i forhold til andre målsætninger, f.eks. ønsker om at tage særhensyn eller ønsker om at fremme særlige, meget specifikke prioriterede målsætninger. I afsnit 8.3 følges op på diskussionen af behovet for at afbalancere særlige politiske målsætninger i forhold til målsætninger om enkelhed og gennemskuelighed i styringen.

## 8.2 Sikring af kvalitet

### *Om målsætningerne*

Kvalitetsbegrebet må overordnet betragtet referere til målsætningerne på det politiske niveau, der er fastsat for samfundet og uddannelsessystemet som helhed eller for de enkelte uddannelsesområder. En central målsætning er i den forbindelse at sikre høj gennemførelse ved, at så mange som muligt påbegynder og afslutter en uddannelse, således at det samlede uddannelsesniveau i samfundet stiger, uden at uddannelserne forringes.

De uddannelsespolitiske målsætninger formuleres i en politisk proces mellem Folketinget, Undervisningsministeriet, institutioner, aftagere m.fl. og afspejler således en bevidst valgt balance mellem forskellige interessenters opfattelse af kvalitet. Målsætningerne kan opfattes som en fastlagt standard for kvaliteten inden for de givne økonomiske rammer.

De uddannelsespolitiske prioriteringer konkretiseres på systemniveauet i uddannelses- og institutionslovgivning.

Målsætningerne om sikring af høj kvalitet og høj gennemførelse understøttes af taxameterstyring i den forstand, at bevillingssystemet dels muliggør en overordnet uddannelsespolitisk prioritering via de politisk fastsatte takster, dels sikrer institutionerne finansiering ved øget optag. Taxametersystemet understøtter desuden målsætningen om at sikre høj gennemførelse dels ved, at systemet sikrer finansiering af uddannelsesaktiviteten og derved understøtter det frie optag og frit valg, dels via systemets outputorientering, hvor bevillingerne udløses på grundlag af realiseret studieaktivitet, hvilket giver institutionerne økonomiske incitamenter til at sikre, at der er progression i elevernes og de studerendes uddannelsesforløb. Taxametersystemet er desuden fleksibelt i forhold til merit og ændringer i uddannelsesstrukturen. Tælleprincipperne, herunder især STÅ-princippet, hvor taxametertilskud udløses på grundlag af beståede eksamener, og de særlige tillægstaxametre, som udløses ved uddannelsernes færdiggørelse, skaber desuden særlige incitamenter for institutionerne til at reducere frafald.

Ressourcetildelingen via takstfastsættelsen signalerer, hvilken pris samfundet er villig til at betale for en given uddannelse, og fastlægger dermed også indirekte standarder for kvaliteten.

Det er endvidere en politisk prioritering, hvordan andre hensyn skal vægtes i forhold til kvalitetshensyn. Eksempelvis kan hensyntagen til geografisk tilgængelighed til uddannelse betyde, at stor geografisk spredning af uddannelserne resulterer i meget små uddannelsesmiljøer uden tilstrækkelig faglig tyngde og bredde.

Til sikringen af kvaliteten anvendes en lang række styringsredskaber, som hver især er målrettet anvendelse på forskellige niveauer i styringen af forskellige aktører:



### *Kvalitetssikring på institutionsniveau*

Som der blev redegjort for i kapitel 5, er det ikke muligt eller ønskeligt at fastlægge generelle definitioner på kvalitet. Det er derimod væsentligt, at der på institutionsniveau er bevidsthed og en løbende dialog om, hvad der er kvalitet og hvilke forhold, der er af betydning for kvaliteten. Det er således væsentligt, at der i den praktiske dagligdag foregår løbende arbejde med vurderinger af undervisningsprocesser og vurderinger af resultater ud fra et kvalitetsbegreb, som fastsættes af de aktuelle aktører inden for de overordnede uddannelsespolitiske rammer

Institutionernes arbejde med kvalitetsvurderinger gennemføres på grundlag af fælles bestemmelser om kvalitetssikring og udvikling. Rammerne har til hensigt at sikre, at der systematisk gennemføres resultatvurderinger, regelmæssige selvevalueringer og opfølgninger på institutionen bl.a. således, at der sikres et højt og sammenligneligt informationsniveau om kvaliteten, både af hensyn til institutionen selv (bestyrelsen) og af hensyn til ministeriets tilsyn. Arbejdet med kvalitetssikring og –udvikling skal løbende inddrage elever/studerende og aftagere, og en del af arbejdet skal dokumenteres offentligt som en del af åbenheden om institutionens virksomhed.

Hensynet til uddannelsernes kvalitet taler for, at institutionernes interne kvalitetsarbejde prioriteres højt, og at det sikres, at arbejdet tilrettelægges, så det på den ene side ikke fører til unødvendigt bureaukrati og på den anden side er præget af den nødvendige systematik og regelmæssighed. Der er således behov for at understøtte institutionernes løbende brug af kvalitetssikrings- og udviklingsværktøjer, herunder at arbejdet gennemføres kvalificeret og systematisk.

Kvalitetshensynet er en del af grundlaget for selve det decentrale styringssystem. Styringsformen indeholder det rationale, at der opnås den højeste kvalitet ved at give uddannelsessektoren, som besidder viden og erfaringer om faglige og lokale forhold, en høj grad af beslutningskompetence i spørgsmål om udmøntningen af de overordnede kvalitetsmålsætninger ved udførelsen af uddannelsesopgaverne. God ledelse, herunder på bestyrelsesniveau, er derfor en nøgelfaktor for kvalitet.

Hensynet til kvalitet i uddannelserne taler for, at institutionsbestyrelserne sammensættes, så der ud over det almindelige hensyn til institutionens drift og udvikling særskilt i bestyrelsen er repræsenteret kompetencer, som både kan sikre bestyrelsens konsulentfunktion og bestyrelsens kontrolfunktion, jf. anbefalingerne fra professor Steen Thomsen og analysefirmaet Pluss.

Konsulentfunktionen skal bidrage til institutionens beslutningsprocesser mv., og den forudsætter viden om og evt. erfaring fra ledelse af uddannelsesinstitutioner. Kontrolfunktionen forudsætter, at en række af bestyrelsesmedlemmerne er udpeget med en interesse og en baggrund, så det sikres, at bestyrelsesarbejder systematisk inddrager institutionens resultater, og at bestyrelsen herved understøtter, at institutionsledelsen har tilsvarende fokus på resultaterne af uddannelsesvirksomheden. I tilknytning hertil følger hele arbejdet med kvalitetssikring og udvikling.

Anbefalingerne i rapporten fra professor Steen Thomsen og analysefirmaet Pluss har udgangspunkt i, at det nuværende bestyrelsesarbejde er velfungerende. I forlængelse heraf anbefaler rapporten, at det sker en fortsat udvikling af bestyrelsesarbejdet, herunder med fokus på den del af arbejdet, som har betydning for kvaliteten. Bl.a. herved er der grundlag for at overveje, om der skal ske justeringer i de centrale krav til de nuværende bestyrelses sammensætning.

Ved etablering af de nye institutionsområder med selveje bør der bl.a. af hensyn til behovet for at sikre kvaliteten i uddannelserne lægges tilsvarende overvejelser til grund. Repræsentanter fra f.eks. de videregående uddannelsesinstitutioner i gymnasiernes bestyrelser bør således udpeges, så de tilfører bestyrelsesarbejdet muligheder for kvalitetsvurderinger og viden om uddannelsesplanlægning mv.

#### *Kvalitets sikring på centralt niveau*

På centralt niveau fastlægges generelle regler for de enkelte uddannelsers mål og indhold mv.

Censorinstitutionen udgør et væsentligt redskab til sikring af, at elevernes/de studerendes faglige niveau efter eksamen lever op til de formulerede mål. EVAs undersøgelse af censorinstitutionen viste, at censorinstitutionens kvalitetssikring i eksamenssituationen fungerer på betryggende måde. EVA konstaterer dog samtidig, at der på tværs af uddannelsesområderne i praksis er forskelle på, dels hvordan der på institutionerne og i Undervisningsministeriet følges op på censorindberetningerne, dels hvordan indberetningerne anvendes i forhold til kvalitetsudviklingen af uddannelserne og ministeriets tilsyn. Konklusionen er derfor, at censorindberetningerne vil kunne anvendes mere systematisk i forhold til sikring af uddannelsernes kvalitet og udviklingen af uddannelserne. Undervisningsministeriet vil på grundlag heraf tage initiativ til, at der fremover inden for hhv. ungdomsuddannelsesområdet og de videregående uddannelser etableres en mere ensartet praksis for censorindberetningerne, og at disse anvendes mere systematisk og effektivt som redskab til kvalitetssikring og –udvikling af uddannelserne.

Endvidere skal Undervisningsministeriet via tilsynet sikre, at institutionerne opfylder fastsatte regler, herunder regler til sikring af kvalitet. Tilsynet er tilrettelagt i en arbejdsdeling med institutionsrevisorerne, f.eks. kontrollerer revisorerne via stikprøveundersøgelser af institutionernes personalesager, at institutionerne opfylder formelle regler om lærerkvalifikationer.

Der føres endvidere centralt tilsyn med institutionernes kvalitet og resultater. Undervisningsministeriet har i 2004 igangsat et arbejde med at indføre kvalitetsindikatorer, som grundlag for systematiske screeninger af institutionernes kvalitet. Der arbejdes tværgående for uddannelsesområderne med at udvikle seks overordnede indikatorer: Prøve- og eksamensresultater, fuldførelsesfrekvenser, fuldførelsestider, frafaldstidspunkter, overgangsfrekvens til anden uddannelse og overgangsfrekvens til beskæftigelse. Indikatorerne har i udgangspunktet forskellig relevans på de forskellige uddannelsesområder.

Det er udvalgets vurdering, at den igangværende omlægning af tilsynet til i højere grad at basere sig på indikatorer er en professionalisering, som giver en mere kvalificeret og direkte indgang til det opfølgende og uddybende tilsyn, hvor dette måtte vise sig at være påkrævet. De valgte overordnede indikatorer bør dog suppleres bl.a. af sektorspecifikke indikatorer for at opnå et mere tilstrækkeligt informationsgrundlag for overvågningen, jf. også nedenfor. Tilsvarende må det opfølgende tilsyn udvikles i overensstemmelse med de enkelte sektors behov og karakteristika.

Det er også en målsætning for arbejdet med at udvikle tilsynet, at Undervisningsministeriet skal reagere, herunder sanktionere, mere konsekvent og konstruktivt på grundlag af en overordnet sanktionspolitik. Der er således i sommeren 2004 udarbejdet et udkast til sanktionspolitik, hvori der dels påpeges behov for mere bevidst anvendelse af de eksisterende sanktioner, dels behov for nye sanktionsformer, som supplement til de eksisterende sanktioner, som enten er

meget vidtgående eller meget lidt vidtgående. I tilknytning til udkastet til sanktionspolitik giver senere indvundne erfaringer baggrund for overvejelser om andre supplerende sanktionsformer.

Den manglende variation i tyngden af de eksisterende sanktionsmuligheder vanskeliggør progression i sanktionsanvendelsen. Anvendelse af de meget vidtgående sanktionsmuligheder er endvidere i sig selv vanskelig, idet de er meget indgribende og nogle gange kan modarbejde hensynet til ønsket om at sikre uddannelses tilbud i et lokalområde eller i hele landet, idet økonomisk dårligt stillede institutioner kan være tvunget til at lukke, hvis de udsættes for vidtgående økonomiske sanktioner.

De nye reaktionsmuligheder, som overvejes at skulle supplere de eksisterende sanktionsformer, omfatter bl.a. såkaldte indsatsaftaler med mulig indbygget sanktion for manglende overholdelse af aftalen. Indsatsaftaler indgås mellem Undervisningsministeriet og institutionsbestyrelser med det formål at forpligte en bestyrelse til at iværksætte nærmere angivne foranstaltninger for at rette op på utilfredsstillende uddannelses- eller institutionskvalitet, utilfredsstillende resultater eller dårlig økonomi. I en indsatsaftale skal blandt andet fastsættes de mål og initiativer, som institutionen skal iværksætte for at udvikle undervisnings- og uddannelseskvaliteten, og i aftalen skal ligeledes fastsættes de reaktioner/sanktioner, Undervisningsministeriet vil tage i anvendelse, hvis institutionen ikke efterlever aftalen.

I de situationer, hvor en indsatsaftale ikke efterleves, kan det være hensigtsmæssigt, at de eksisterende vidtgående sanktionsmuligheder suppleres med mindre vidtgående, men effektive muligheder. En mulighed kunne være, at Undervisningsministeriet får hjemmel til at pålægge bestyrelsen i en nærmere fastsat periode at indsætte en af ministeriet godkendt ekstern ansvarlig for planlægning og gennemførelse af eksamen eller for et uddannelsesforløb. De foreslåede nye reaktioner/sanktioner vil kræve lovændring.

Institutionerne er også underlagt faglige vurderinger af deres undervisningskvalitet og relevante forhold på institutionen, der vurderes at være forudsætninger for at kunne levere høj kvalitet, i forbindelse med godkendelse til udbud.

De faglige vurderinger i forbindelse med udbudsgodkendelser og tilsyn foretages på ungdomsuddannelsesområderne af Undervisningsministeriet. For de mellemlange videregående uddannelser er de faglige vurderinger nyligt blevet udlagt til Evalueringsinstituttet i form af akkreditering.

Akkrediteringsmetoden indebærer en faglig og uafhængig vurdering af den enkelte institutions kompetencer ud fra på forhånd fastlagte kriterier. Det kan være relevant at vurdere, om metodens principper og systematik i en form, der er tilpasset de enkelte uddannelsesområder, med fordel kan anvendes bredere på uddannelsesområderne som en del af den samlede overvågning af institutionernes arbejde med at tilbyde undervisning og uddannelser af høj kvalitet. Denne type akkreditering vil i givet fald skulle ses i tæt sammenhæng med ministeriets tilsyn og udbudsgodkendelser.

#### *Målsætningen om høj gennemførelse*

Som det fremgår af afsnit 4.2 om styringssystemets overordnede mål lader målsætningen om høj gennemførelse sig kun styre indirekte via styringssystemet. Høj gennemførelse beror således primært på en række forhold, som ligger uden for selve styringssystemet, og snarere vedrører grundlæggende strukturelle forhold i uddannelsessystemet og de uddannelsessøgendes grundlæggende faglige færdigheder, personlige og sociale baggrunde, motivation og adfærd. Det er derfor heller ikke i denne sammenhæng muligt ud fra en isoleret

betragtning og på en entydig måde at vurdere styringssystemets evne til at understøtte denne målsætning.

Styringsredskaberne i forhold til denne målsætning må således primært tage sigte på at påvirke institutionernes adfærd og adfærden blandt eleverne og de studerende. Det kan ske ved bl.a. at skabe hensigtsmæssige økonomiske incitament for institutionerne og gøre information om uddannelsernes indhold og resultater tilgængelige, således at det er muligt for elever og studerende at træffe valg om uddannelse på et oplyst grundlag. Incitamentsstyringen sker bl.a. via tillægstakster (jf. ovenfor) og SU, mens krav om åbenhed og gennemsigtighed om institutionernes resultater i kombination med vejledningssystemet skal gøre det muligt for eleverne/de studerende at træffe hensigtsmæssige og realistiske valg.

Det er samtidig en forudsætning, at strukturen i uddannelsessystemet er fleksibel og muliggør merit, således at elever og studerende kan træde ind og ud af systemet på forskellige niveauer og derved nyttiggøre allerede erhvervede kompetencer og kvalifikationer.

Udvalget bemærker, at der i forlængelse af Globaliseringsrådets drøftelser nedsættes dels et udvalg om, at alle unge gennemfører en ungdomsuddannelse, dels et udvalg om fremtidssikring af erhvervsuddannelserne. Udvalgene vil bl.a. få til opgave at stille forslag, som tilsammen skal sikre, at mindst 95 pct. af en ungdomsårgang gennemfører en ungdomsuddannelse i 2015. Udvalget vil i denne sammenhæng henvise til det videre arbejde i de to nævnte udvalg.

#### *Taxametersystemet*

Taxametersystemet som bevillingsmodel er udviklet ud fra forudsætningen om, at systemet ikke rummer iboende mekanismer til kvalitetssikring, hvorfor taxametersystemet suppleres af en række selvstændige styringsredskaber til kvalitetssikring af uddannelserne.

Taxametersystemet er imidlertid ofte i den offentlige debat blevet kritiseret for at rumme negative incitament i forhold til uddannelsernes kvalitet. De centrale kritikpunkter har i den forbindelse primært været rettet mod taxametersystemet inden for de videregående uddannelser, hvor STÅ-tælleprincippet, der tæller gennemført studieaktivitet, er kritiseret for at give incitament til dels at sænke det faglige niveau i studieordningerne og i eksamenssituationen, dels til at sænke adgangskravene til uddannelserne for at øge optjeningen af bevillingsudløsende aktivitet.

I ungdomsuddannelserne anvendes derimod et tælleprincip, som er baseret på registrering af elevernes tilstedeværelse (årselever), og som derfor adskiller sig fra det mere outputorienterede tælleprincip i de videregående uddannelser. Indførelsen af færdiggørelsestaxametre i ungdomsuddannelserne har dog bevirket et øget fokus på output og gennemførelse på disse områder.

Kritikerne har desuden argumenteret for, at taxametersystemet som følge af systemets evne til at sikre produktivitet generelt skulle føre til et ensidigt fokus på institutionens økonomiske resultater og på kvantitet på bekostning af uddannelsernes kvalitet. Denne problemstilling behandles i afsnit 8.4 om effektiv institutionsdrift.

I analysen fra EVA om mulige sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet (henvisning til kapitel 6) konstateres det overordnet, at der i kritikken af taxametersystemet ofte sker en sammenblanding af på den ene side taxametersystemet som styringsredskab til allokering af bevillinger og på den anden side bevillingernes aktuelle

størrelse, der er bestemt af den politiske takstfastsættelse. Analysen viser således, at der generelt er tilfredshed med selve taxametersystemet som styringsredskab, især fordi taxametersystemet i kombination med selvejeformen giver institutionerne dispositionsfrihed, mens utilfredsheden især knytter sig til taksternes størrelse og de krav om løbende produktivtetsbesparelser, der har været i en årrække.

EVA konstaterer endvidere i sin analyse, at kritikken i den offentlige debat heller ikke tager højde for, at taxametersystemet kun er én blandt mange faktorer, der på forskellige niveauer i uddannelsessystemet og i forskellige situationer på en mere eller mindre direkte måde kan påvirke uddannelsernes kvalitet. Konklusionen er derfor også, at der ikke kan peges på entydige sammenhænge mellem enkelte faktorer og uddannelseskvaliteten, og selv om det metodisk måtte være muligt at isolere de kvalitetsmæssige effekter af taxametersystemet, vil der næppe kunne påvises en entydig positiv eller negativ sammenhæng.

Denne konklusion er i overensstemmelse med Idé- og Perspektivgruppens konklusioner i rapport om ”Taxametersystemet for de videregående uddannelser” (Undervisningsministeriet, 2001), hvori det konstateres, at der principielt kan argumenteres for både positive og negative kvalitetsincitamenter i taxametersystemet, uden at det er muligt at pege på nogle direkte sammenhænge. I dette tilfælde har konklusionen bl.a. baggrund i en konkret analyse inden for de videregående uddannelser af samspillet mellem taxametersystemets incitamenter til øget produktivitet og øget optjening af bevillingsudløsende aktivitet og de centrale enkeltfaktorer, der i sidste ende har betydning for kvaliteten i institutionernes resultater, herunder bl.a. kvalitetssikringsmekanismer som uddannelsernes indhold, undervisnings- og tilrettelæggelsesformer og lærer kvalifikationer.

Denne analyse og de generelle undersøgelser har i lighed med EVA’s konklusioner vist, at det principielt er meget vanskeligt at isolere effekterne af de enkelte faktorer, som positivt og negativt kan påvirke uddannelseskvaliteten, herunder taxametersystemet, bl.a. fordi kvalitetsbegrebet i sig selv er særdeles komplekst og kontekstafhængigt og udfoldes i komplekse organisationsstrukturer.

Spørgsmålet om sammenhænge mellem bevillingsmodel og uddannelseskvalitet er i øvrigt ikke specifik for taxametersystemet. Alternative modeller som f.eks. rammestyrede bevillinger eller mere inputorienterede modeller, hvor bevillingskriteriet er optag eller bestand uden mekanismer, som sikrer progression i uddannelsesforløbet, vil også kunne kritiseres for at rumme negative kvalitetsincitamenter, fordi de kan skabe incitamenter til at optage utilstrækkeligt kvalificerede ansøgere eller til at holde på eleverne/de studerende i længere forløb. Disse bevillingsmodeller vil samtidig være lige så eksponerede for politisk besluttede besparelser og dermed også for kritik af bevillingernes størrelse mv. som taxametersystemet.

Kritikken af taxametersystemets påståede negative kvalitetsincitamenter skal afvejes i forhold til, at taxametersystemet som styringsredskab i sammenhæng med selvejeformen og bloktilskudsprincippet har en række egenskaber, som grundlæggende definerer rammerne for kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af uddannelserne.

Det gælder først og fremmest institutionernes dispositionsfrihed i forvaltningen af deres ansvar for institutionens samlede drift og virksomhed. De frihedsgrader, som følger af princippet om selvforvaltning, skaber således et ledelsesmæssigt rum for prioriteringer, der kan sikre løbende udvikling af uddannelser og undervisningsprocesser, og som giver institutionerne incitamenter til at vælge løsninger og udnytte udviklingsmuligheder i overensstemmelse med de lokale behov og inden for de økonomiske rammer, der er defineret i takstfastsættelsen.

Taxametersystemet har endvidere bidraget til væsentlig effektivisering og omstilling i bred forstand af såvel drift som undervisningsvirksomheden på institutionerne, idet effektiviseringsgevinsterne har skabt et økonomisk råderum, som har muliggjort udvikling på institutionerne og interne omprioriteringer i overensstemmelse med institutionernes målsætninger. Forudsætningen herfor har dog været, at institutionerne kan disponere over effektiviseringsgevinsten, og at denne ikke inddrages som besparelse.

Endelig rummer taxametersystemets kobling mellem aktivitet og bevillinger positive incitamenter til brugervenlig adfærd og til fornyelse af uddannelserne med henblik på at kunne tiltrække elever og studerende i konkurrence på markedslignende vilkår.

I alle tilfælde indebærer disse frihedsgrader og incitamentsstrukturer en kendt risiko for, at nogle institutioner udviser grænsesøgende adfærd i forhold til de definerede mål og rammebetingelser f.eks. ved for ensidigt at fokusere på de økonomiske resultater på bekostning af uddannelsernes kvalitet eller ved at overdrive markedsorienteringen og konkurrere på ydelser, der ligger på grænsen af institutionens formål.

Det er i den forbindelse tilsynets primære funktion at identificere og reagere på konkrete enkeltsager, hvor institutioner ikke forvalter deres ansvar for institutionens drift og virksomhed forsvarligt, i samspil med de supplerende styringsredskaber, som generelt skal sikre og udvikle kvaliteten af uddannelserne og forebygge, at enkeltsager opstår.

Det er udvalgets vurdering, at der kun findes få eksempler på grænsesøgende adfærd eller egentlige regelovertrædelser i forhold til uddannelsesområdernes størrelse.

#### *Den samlede kvalitets sikring – vurdering af udviklingsmuligheder*

Det er udvalgets vurdering, at kvalitetsstyringen i princippet råder over relevante og dækkende styringsredskaber. Væsentligt er det imidlertid at sikre, at redskaberne indgår i en indbyrdes hensigtsmæssig balance.

Givet institutionernes handlingsrum for selvstændige dispositioner er det meget væsentligt at sikre, at tilsynets overvågning er systematisk og baseret på relevante indikatorer og procedurer for behandling af problemsager. Dette kan sikre, at eventuelle problemsager opdages tidligt og effektivt følges op. Rationalet er, at institutionernes dispositionsfrihed udgør en nødvendig forudsætning for optimal nytte af de lokale vidensressourcer, mens tilsynet skal minimere den risiko for utilsigtet adfærd, det decentrale styringssystem samtidig rummer, bedst muligt. Udvalget vurderer, at der er behov for videre udvikling af tilsynets informationsgrundlag. Der er bl.a. behov for at udvikle sektorspecifikke indikatorer som supplement til de tværgående overordnede indikatorer, der har varierende relevans inden for de forskellige uddannelsesområder. Indikatorerne kan endvidere ikke stå alene i sagsbehandlingen, men skal kombineres med andre relevante oplysninger om f.eks. undervisningsprocesser og indhold. Screeningsresultaterne kan ikke i sig selv danne grundlag for en afgørelse om en institutions kvalitet, men derimod på en systematisk måde tilvejebringe et samlet overblik som grundlag for at kunne prioritere den videre tilsynsindsats ud fra kriterier om væsentlighed og risiko. Tilsynsressourcerne kan derved målrettes uddybende undersøgelser af de potentielle problemer, som screeningerne giver et fingerpeg om.

Det udestår endvidere at udvikle analysemetoder, som kombinerer informationerne om kvalitet og økonomi og belyser sammenhænge mellem kvalitet og ressourceanvendelse.

Institutionssektorens viden om kvalitet og forhold af relevans herfor udgør et uudnyttet potentiale og bør derfor inddrages i arbejdet med at videreudvikle informationsgrundlaget.

I den videre udvikling af tilsynet kan det være relevant at overveje, om akkrediteringsmetodens principper og systematik med fordel kan anvendes på flere uddannelsesområder som led i den faglige vurdering, der lægges til grund.

På de områder, hvor akkreditering tages i anvendelse, bør metoden ikke blot tilføjes som et ekstra element i rækken af de styringsredskaber, der allerede er på uddannelsesområderne. De faglige vurderinger, som akkrediteringsmetoden leverer, vil afhængigt af den konkrete model i varierende omfang kunne danne grundlag for de afgørelser, Undervisningsministeriet træffer i forbindelse med udbudsgodkendelser og tilsyn. Indførelse af akkreditering fordrer en principiel stillingtagen til balancen og samspillet mellem de forskellige alternative metoder.

Udvalget vurderer endvidere, at forslagene til nye reaktioner/sanktioner, der indgår i Undervisningsministeriets udkast til sanktionspolitik, kan udgøre konstruktive redskaber i opfølgningen i forhold til institutioner, hvor der konstateres utilstrækkelig kvalitet. Især indsatsaftaler kan være et redskab til at sikre, at institutioner med problemer underkastets et systemiseret ”skærpet tilsyn” med, om problematiske forhold bliver genoprettet tilfredsstillende. En indsatsaftale skal fastlægge institutionens foranstaltninger til forbedring af problemer, udviklingsmål og tidsramme herfor. Manglende opfyldelse af målene kan medføre sanktionering.

Udvalget vurderer endvidere, at effekten af indsatsaftaler kan øges, hvis anvendelsen af dem sker som led i en sammenhængende styring med andre redskaber i opfølgningen af, om institutionerne realiserer generelle målsætninger om kvalitet aftalt mellem Undervisningsministeriet og institutionsforeningerne på årlige møder og særligt politisk prioriterede målsætninger, som ligeledes kan udmeldes på de årlige møder. Indsatsaftalerne vil herved få karakter af udviklingskontrakter målrettet institutionernes særlige problemområder. Forslag herom uddybes i kapitel 11.

Uanset, at institutionens bestyrelse er ansvarlig for institutionens samlede drift, vil netop kvalitet ofte være spørgsmål, hvor den daglige ledelse er givet den største autonomi. Mens økonomi og udbud er kontante størrelser, som løbende forelægges bestyrelsen, er kvalitet en relativt kompleks størrelse, som i høj grad afgøres af den daglige forvaltning og af hele samvirket mellem ledelse, lærere og elever/studerende. Resultatet af undersøgelsen foretaget af analysefirmaet Pluss viser endvidere, at en del af bestyrelserne – trods det, at kontrolfunktionen udgør en af bestyrelsernes idealtypiske funktioner til sikring af kvaliteten – ikke beskæftiger sig i tilstrækkeligt omfang med undervisningskvalitet.

Dette understreger behovet for at udløse det udviklingspotentiale, som bestyrelserne rummer i forhold til sammensætning og arbejdsform, jf. undersøgelserne foretaget af professor Steen Thomsen og analysefirmaet Pluss. Der er bl.a. behov for mere systematisk ledelsesinformation, der kan sikre, at opgaven med at overvåge institutionens kvalitet og resultater løftes reelt af bestyrelserne.

Kravet til institutionerne om at anvende interne kvalitetssystemer skal sikre, at institutionerne arbejder systematisk og kvalificeret med kvalitetssikring og -udvikling og bl.a. inddrager eleverne/de studerende i kvalitetsvurderingerne. I det centrale tilsyn med kvalitetssystemerne har praksis hidtil været, at kontrollen har fokuseret på, om institutionerne lever op til det

formelle krav om at anvende et kvalitetssystem med de formelt krævede elementer. Derimod omfattede tilsynet i almindelighed ikke, hvordan kvalitetsarbejdet konkret blev gennemført. Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at indførelse af auditering af de enkelte uddannelsesinstitutionernes kvalitetssystemer kan styrke uddannelsessektorens samlede kvalitetsarbejde.

*Eleverne/de studerende* er ikke sikret målrettet information, der sætter dem i stand til at indgå aktivt i vurderingen af og dialog med institutionen om kvalitet. De kan således betragtes som en uudnyttet ressource i styringssystemet. Forbedret information, f.eks. i form af brugerdeklarationer fra institutionerne til eleverne/de studerende om, hvad de kan forvente af institutionens undervisning, kan styrke en konstruktiv dialog om, hvad der er kvalitet i undervisningsformer, lærer/eleveratio, undervisningsmaterialer, fagligt og socialt miljø samt de fysiske rammer.

Et øget fokus i bestyrelsernes arbejde på undervisningskvalitet, bredere repræsentation af uddannelsesfaglige kompetencer i bestyrelserne samt et styrket informationsgrundlag vil samtidig kunne understøtte realiseringen af den politiske målsætning om høj gennemførelse.

### **8.3 Særlige politisk prioriterede målsætninger**

#### *Om målsætningerne*

I takt med udviklingen i retning af en mere resultatorienteret styring og i forbindelse med indførelsen af ”noget for noget princippet” er der i de senere år stillet øgede krav til institutionerne om kvalitetsudvikling inden for en række politisk prioriterede indsatsområder som f.eks. udvikling af uddannelser, reduktion af frafald, øget gennemførelse, styrkelse af udviklingsfunktioner, øget internationalisering og integration af it i uddannelserne. Gennemslagskraften i institutionernes resultater, prioriteringer og ressourceanvendelse har imidlertid været relativt begrænset i det hidtidige informationsgrundlag.

Endvidere sigter det gældende styringskoncept først og fremmest på at skabe hensigtsmæssige rammer for, at de enkelte institutionsbestyrelser inden for deres formålsbestemte virksomhed selvstændigt kan prioritere indsatsområder og løsninger, der bedst svarer til lokale behov og muligheder.

Det er baggrunden for, at der i de senere år er blevet indført en række nye styringsredskaber som supplement til hovedstyringskonceptet, der hver især er målrettet styring i forhold til de særlige politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder. Fælles for disse indsatsområder er, at de i forvejen er centrale elementer i institutionernes formålsbestemte virksomhed, men målene søges aktivt fremmet ved at sammenkæde indsatsområderne med øremærkede bevillinger, tillægstakster og lignende og krav om øget synlighed af resultaterne.

I forbindelse med indførelse af supplerende styringsredskaber er det et overordnet hensyn at sikre balance i anvendelsen af de forskellige styringsredskaber, således at fordelene ved selvforvaltning kan forenes med behovet for politiske prioriteringer af særlige indsatsområder, uden at institutionerne bindes uhensigtsmæssigt i deres ressourceprioriteringer og valg af løsninger.

Det er også væsentligt, at antallet af supplerende øremærkede bevillinger og tillægstaxametre ikke antager et omfang, som sætter fordelene ved taxametersystemets enkelhed over styr. Der er tilsvarende behov for at sikre, at der ikke sker overstyring i form af, at de enkelte



styringselementer modvirker hinanden, eller at der søges styret på et detailniveau med uoverskuelighed til følge.

Der henvises til bilag om supplerende styringsredskaber på webadressen <http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>.

#### *Nuværende styringsredskaber*

Der anvendes i dag en række forskellige styringsredskaber til realisering af de særlige politisk prioriterede målsætninger. Grundlæggende sker styringen dels via selvejemodellen, som fastlægger institutionernes selvstændige prioriteringsansvar i forhold til udførelsen af uddannelsesopgaverne, dels i opfølgningen på institutionernes resultater og målopfyldelse som led i det centrale tilsyn. Styringen sker desuden via puljemidler, som netop har til formål at fremme formål af politisk karakter og give mulighed for hensyntagen til særlige forhold i bevillingstildelingen som supplement til taxametersystemet.

I de senere år er der desuden udviklet en række nye supplerende styringsredskaber:

- *Aftalebaserede modeller*, herunder bl.a. flerårtafalemodeller og kvalitetsudviklingstilskud, der er karakteriseret ved, at institutionerne tildeles bevillinger ud fra objektive kriterier mod krav om kvalitetsudvikling inden for en række politisk definerede indsatsområder. Det er samtidig et krav, at institutionerne dokumenterer de opnåede resultater og særskilt rapporterer herom.
- *Noget for noget tilskud* i form af særlige færdiggørelsetaxametre, der skal give institutionerne økonomiske incitamenter til at reducere frafald og sikre, at flere elever og studerende gennemfører en kompetencegivende uddannelse.
- Særlige formålsbestemte *tillægstaxametre* til f.eks. internationalisering, der ligeledes er udtryk for styring via incitamenter, idet taksten ikke forudsættes at give dækning for konkrete udgifter til formålet.
- Lovgivning om *gennemsigtighed og åbenhed*, der stiller krav til institutionerne om offentliggørelse af en række oplysninger af relevans for en vurdering af undervisningens kvalitet mv.

Det er karakteristisk for disse styringsredskaber, at de i en vis grad er udviklet uafhængigt af hinanden foranlediget af forskellige konkrete politiske behov, uden at der i udviklingen af styringsredskaberne i tilstrækkelig grad er fokuseret på samspillet mellem de enkelte styringsredskaber og hensigtsmæssigheden af flere forskellige styringsredskaber, som er målrettet samme behov.

Som konsekvens heraf er der uafhængigt af styringen i øvrigt opstået en række nye, behovsbestemte krav til institutionerne om afrapporteringer inden for de prioriterede indsatsområder. Disse rapporteringskrav er ikke i alle tilfælde koordineret med andre krav til rapporteringer i form af bl.a. årsregnskaber og oplysninger til statistiske formål. Forskellige krav til institutionernes rapporteringer giver derfor i dag et fragmenteret billede af institutionernes ressourceanvendelse, og ofte har informationerne vist sig at være utilstrækkelige, upræcise eller irrelevante i forhold til det samlede styringsbehov.

#### *Principielle overordnede problemstillinger*

Det er centralt, at der sikres mulighed for at imødekomme politiske behov for prioriteringer af særlige indsatsområder. Ud fra en samlet vurdering af styringssystemet bemærkes det imidlertid, at styring via flere forskellige supplerende styringsredskaber principielt indebærer en risiko for, at der opstår ubalancer og ugenomsigtighed i styringen, hvilket er kontraproduktivt

i forhold til både styringssystemet som helhed og de særlige politiske indsatsområder. Det er derfor vigtigt, at der tilstræbes en afbalanceret styring, som kan understøtte de udmeldte indsatsområder bedst muligt.

Mangel på balance i styringen indebærer en risiko for *udbuling af princippet om selvforvaltning*. Anvendelse af øremærkede bevillinger (ud over en ikke nærmere defineret kritisk grænse) kan virke begrænsende på institutionernes mulighed for en samlet prioritering af ressourceanvendelsen og kan derfor svække institutionernes dispositionsfrihed i opgavevaretagelsen. Samtidig kan incitamenterne i taxametersystemet blive svækket, hvis anvendelse af øremærkede bevillinger bliver så udbredt, at bevillingernes afhængighed af aktivitetens omfang reduceres. Det gælder især, hvis de øremærkede bevillinger er finansieret ved omprioritering inden for den eksisterende økonomiske ramme.

En anden væsentlig problemstilling er risikoen for *overstyring*, som kan have forskellige udtryksformer. Aftalebaserede modeller kan siges at indebære omveje i bevillingstildelingen, idet eksisterende midler omfordes efter særlige kriterier med henblik på at fremme mål, som grundlæggende ligger inden for institutionernes kernevirkosomhed, og som institutionen er forpligtet til at forfølge uanset bevillingsform for at efterleve sit formål. Set i det lys er der også risiko for, at styringen bliver både bureaukratisk, administrativt kompliceret og i uoverensstemmelse med det grundlæggende krav til styringssystemet om enkelthed og gennemsigtighed.

Omvendt kan der argumenteres for, at aftalebaserede modeller netop anerkender taxametersystemet som den bærende bevillingsmodel og sikrer, at fordelingen af midler sker på objektiv, gennemsigtig og administrerbar måde.

Overstyring kan også komme til udtryk ved, at der anvendes flere forskellige styringsredskaber til at nå de samme politiske målsætninger f.eks. ved, at taxametersystemet ikke kun anvendes som økonomistyringsredskab, men også sammenkædes med incitament til kvalitetsudvikling. Der er i disse tilfælde tale om brud med princippet om ét mål, ét middel, og resultatet heraf kan være, at effekten af og gennemslagskraften for de enkelte styringsredskaber bliver reduceret, og at styringen bliver uklar.

Ukoordinerede *knopskydninger* til styringssystemet indebærer ligeledes en risiko for øget kompleksitet og ugennemsigtighed i styringen. Risikoen for utilsigtede knopskydninger opstår typisk, hvis styringsredskaber udvikles ud fra isolerede behov uden en overordnet vurdering af samspillet med de øvrige styringsredskaber.

Den direkte sammenkædning af politisk prioriterede indsatsområder og bevillinger skaber på den ene side positive incitament i forhold til at løse en politisk højt prioriteret opgave, men indebærer på den anden side også en vis risiko for *suboptimering*, således at specifikke økonomiske incitament flytter fokus væk fra institutionernes øvrige opgaver. Forudsætningen for at kunne vurdere effekten af særlige bevillinger til særlige og politisk prioriterede indsatsområder er, at der opstilles klart definerede indikatorer for målopfyldelsen. Samtidig er der ved opfølgningen behov for konsekvent reaktion og eventuelt sanktionering, hvis målene ikke vurderes at være opfyldt. I den forbindelse giver detaljerede og særskilte *rapporteringskrav* risiko for et unødvendigt stort bureaukrati både lokalt og centralt, uden at rapporteringerne nødvendigvis har relevans i forhold til den samlede styring og behovet for overvågning.

På nogle områder, f.eks. universiteterne, anvendes kontraktstyring som et redskab til præcisering af enkeltinstitutioners formål og opgaver, der i forvejen er fastsat i institutionens vedtægter og som fælles rammebetingelser i lovgivningen, og til at rette fokus mod interne og institutionsspecifikke processer.

På Undervisningsministeriets institutionsområde er resultatkontrakter eller udviklingskontrakter generelt betragtet ikke et velegnet styringsinstrument på grund af det store antal institutioner. Styringen må således tilrettelægges under hensyntagen til, at der er behov for en sammenhængende og effektiv styring af de ca. 370 institutioner på ministerområdet, der udbyder nationalt anerkendt kompetencegivende uddannelse. Antallet nødvendiggør en vis standardisering af styringsredskaberne af hensyn til deres operationalitet. Frem for et "én-til-én"-baseret styringsredskab må derfor vælges mere standardiserede instrumenter og fælles, kontraktlignende rammebetingelser for samlede institutionssektorer. Alternative styringsinstrumenter kan være baseret på, at de politiske målsætninger konkretiseres og udmeldes gennem en ændret dialog- og samarbejdsform, hvor det centrale og det decentrale niveau indgår kontraktlignende aftaler om særlige indsatsområder, jf. nedenfor.

På længere sigt kan det dog overvejes at bringe resultatkontrakter i anvendelse i forhold til CVU-sektoren under forudsætning af, at den nuværende udvikling i institutionsstrukturen i retning af færre, men større CVU'er fortsætter, således at der vil være tale om kontraktstyring i forhold til relativt få institutioner. I disse enkeltstående tilfælde kan kontraktstyring også være relevant som styringsredskab, fordi institutionerne vil have en vis bredde og kompleksitet i opgavevaretagelsen.

Resultatkontrakter vil i disse tilfælde udgøre et alternativ til andre former for kontraktlignende aftaler, jf. nedenfor.

#### *Udviklingsmuligheder*

Ovennævnte problemstillinger peger samlet set i retning af behovet for en operationel, mere afbalanceret og gennemsigtig styring, som kan forene behovet for at fremme særlige politiske prioriteringer og hensynet til at bevare den decentrale styreform og institutionernes dispositionsfrihed inden for deres formål. Også af hensyn til styringens gennemsækelighed, entydighed og effektivitet må målet være at have få og indbyrdes koordinerede supplerende styringsredskaber.

Et væsentligt element heri vil være en generel styrkelse af informationsgrundlaget for styringen i form af en forenklet og mere systematisk og målrettet rapportering af institutionernes ressourceanvendelse med afsæt i, at styringssystemets mange aktører (politikere, Undervisningsministerium, institutionsledere, brugere og andre interessenter) skal have adgang til de nødvendige informationer for at kunne udfylde deres respektive roller i styringssystemet. Rapporteringerne skal således kunne udgøre et politisk beslutningsgrundlag, danne grundlag for Undervisningsministeriets tilsyn, styrke ledelsesinformation til institutionernes bestyrelser og daglige ledelse og give brugere og aftagere mulighed for at udøve indflydelse og træffe valg bl.a. via muligheden for at sammenligne institutionernes resultater.

Udvikling af fælles og mere helhedsorienterede rapporteringsformer med fokus på institutionernes ressourceanvendelse i den samlede opgavevaretagelse vil i sammenhæng med "traditionelle" puljer til bevillingsformål af politisk karakter kunne reducere behovet for at øremærke bevillinger til særlige formål via andre supplerende styringsredskaber, fordi mere målrettet og relevant information og øget gennemsigtighed i rapporteringerne vil kunne dokumentere, hvorvidt institutionerne realiserer de politiske målsætninger, og muliggøre

effektiv opfølgning. Dermed vil risikoen for overstyring og knopskydninger til styringssystemet også kunne reduceres. En forudsætning er dog, at rapporteringerne er så tilpas fleksible, at de kan udtrykke ændringer i krav og behov for information på såvel kort som længere sigt.

Det er i den forbindelse væsentligt, at udviklingen af nye rapporteringsformer ikke blot bliver ”mere af det samme”, men reelt vil indebære en forenkling og systematisering af rapporteringskravene til institutionerne.

En ny model for rapportering bør udvikles i dialog og samarbejde med institutionernes foreninger i overensstemmelse med målet om at styrke dialogen med institutionssiden, jf. ”Bedre institutioner til bedre uddannelse” (Undervisningsministeriet, 2003).

Endelig vil udviklingen af rapporteringsformerne også i højere grad give grundlag for et bedre overblik ved den samlede politisk prioritering af uddannelsesområdernes økonomi, hvorved behovet for at fremme særlige politiske indsatsområder vil kunne imødekommes ved brug af forholdsvis få supplerende styringsredskaber til taxametersystemet. Dette vil kunne medvirke til at fastholde princippet om ”ét mål, ét middel” i styringen, således at styringen bliver så klar og gennemsigtig som muligt.

Behovet for at sikre, at særlige politiske målsætninger fremmes på institutionsniveau, kan yderligere understøttes ved en mere aktiv og målrettet kontakt mellem institutionerne og Undervisningsministeriet. Der bør etableres mere faste og formaliserede rammer for samspillet i form af faste årlige møder, hvor de særlige politisk prioriterede målsætninger udmeldes og konkretiseres, og hvor der kan indgås kontraktlignende aftaler om særlige indsatsområder, udviklingsmål mv., herunder også til brug for resultatkontrakter mellem institutionernes bestyrelser og ledelser.

Behovet for supplerende styringsredskaber i form af f.eks. øremærkede tilskud vil blive reduceret ved klarere udmeldinger om politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder. I kombination med større gennemsigtighed i institutionernes kvalitet via en ny rapporteringsform, og et mere effektivt centralt tilsyn med, om institutionerne når de aftalte mål, og hvor der iværksættes indsatsaftaler med de institutioner, som yder utilstrækkelige resultater og kvalitet, vil styringen give en høj grad af sikkerhed for, at de politiske målsætninger nås.

Indsatsaftalerne vil på den måde få karakter af udviklingskontrakter målrettet institutionernes særlige problemområder, og styringen vil i højere grad få formaliseret aftalekarakter.

Endelig vil udvikling af andre redskaber til kvalitetssikring, der respekter det decentrale råderum på institutionerne, f.eks. styrkelse af interessenternes rolle og tydeliggørelse af brugerens og aftagerens behov, kunne reducere behovet for anvendelse af supplerende styringsredskaber. Blandt andet kunne elevernes/de studerendes rolle styrkes ved, at institutionerne forpligtes til at udarbejde brugerdeklarationer, som konkret beskriver den undervisning, eleverne/de studerende kan forvente at modtage, og hvilke rammer, undervisningen gennemføres inden for, og med hvilke resultater.

På baggrund af ovenstående konkluderer udvalget således, at der er behov for videreudvikling af styringssystemet med henblik på at:

- Styrke det samlede informationsgrundlag for styringen og aktørerne.

- Forenkle, systematisere og målrette rapporteringskrav.
- Fremme mulighederne for at foretage politiske prioriteringer inden for rammerne af taxametersystemet via takstfastsættelsen.
- Udvikle en mere aktiv og målrettet kontaktform mellem institutionerne og Undervisningsministeriet, bl.a. med henblik på systematisk udmelding af særlige politiske målsætninger.

Udvalget stiller derfor forslag om, at der indføres et særligt ressourceregnskab med henblik på at skabe øget gennemsigtighed i institutionernes interne prioriteringer og dispositioner af relevans for uddannelsernes og undervisningens kvalitet. Der stilles endvidere forslag om, at der etableres mere formaliserede rammer for dialog og samarbejde mellem Undervisningsministeriet og institutionsiden. Forslagene uddybes i kapitel 11.

## 8.4 Effektiv institutionsdrift og økonomistyring

### *Om målsætningerne*

Det er et grundlæggende krav til uddannelsesområdets styringssystem og især til økonomistyringen, at det understøtter en effektiv institutionsdrift og en effektiv prioritering med det formål at give den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne til uddannelsesformål.

Økonomistyringen, som indgår som en integreret del af den samlede styring i den offentlige sektor via det statslige budget- og bevillingssystem, skal samtidig kunne understøtte og formidle overordnede udgiftspolitiske prioriteringer i overensstemmelse med den økonomiske politik og de uddannelsespolitiske målsætninger samt muliggøre tværgående og sammenhængende prioriteringer. Det er samtidig et centralt krav til økonomistyringen, at systemerne giver god budgetsikkerhed både på det centrale og decentrale niveau, herunder at institutionerne har mulighed for relativ langsigtet planlægning og prioritering.

Disse systemmæssige krav skal ses i sammenhæng med generelle samfundsøkonomiske krav om løbende effektiviseringer i den offentlige sektor, der også afspejles i den øgede resultatorientering, som har kendetegnet videreudviklingen af uddannelsesområdets styringssystem i de senere år.

Det er i den forbindelse centralt, at kravene til effektiv institutionsdrift ikke kun gælder i forhold til institutionernes basale drift og fællesfunktioner, som f.eks. ledelse, administration og lokaleforsyning, men også vedrører selve uddannelserne og tilrettelæggelsen af undervisningen. For at undgå barrierer er det derfor af væsentlig betydning, at aftaler om arbejdstilrettelæggelse i undervisningen og uddannelsesreglerne er udformet bl.a. med henblik på at styrke sammenhænge og fleksibilitet samt understøtte institutionernes dispositionsfrihed. Kravet om effektiv institutionsdrift skal således også ses i sammenhæng med kravet om et effektivt uddannelsessystem.

### *Nuværende styringsredskaber*

Målsætningen om effektiv institutionsdrift understøttes i dag primært af *taxametersystemet*, som i samspil med selvejet og bloktilskudsprincippet giver institutionerne økonomisk dispositionsfrihed og et selvstændigt økonomisk ansvar. Hensigten med decentraliseringen af økonomistyringen har netop været at skabe incitamentet til optimal ressourceanvendelse og økonomisering ved at sikre, at institutionerne selv opnår alle gevinster ved effektivisering og vil kunne bruge disse gevinster til andre prioriterede opgaver inden for institutionens formål.

Det er således selve rationale bag styringskonceptet, at løbende tilpasninger og prioriteringer ved skiftende behov bedst vil kunne gennemføres decentralt, hvor institutionerne besidder den konkrete viden til at kunne træffe de beslutninger, der er økonomisk mest fordelagtige og bedst i overensstemmelse med lokale hensyn og muligheder, samtidig med at institutionernes ledelse forudsættes at reagere på de økonomiske incitament ud fra institutionelle egeninteresser i at sikre institutionens langsigtede økonomi og handlefrihed.

Taxametersystemet understøtter endvidere kravet om effektiv institutionsdrift via de politisk fastsatte takster, som direkte udtrykker den produktivitet, der kræves af institutionerne, og som fortudsætter, at institutionerne løbende tilpasser driften til de økonomiske vilkår. Denne form for produktivitetsstyring via takstfastsættelsen forhindrer desuden stigende enhedsomkostninger og standardglidninger i situationer, hvor der sker forskydninger i aktiviteten som følge af f.eks. demografiske ændringer eller adfærdsbestemte ændringer i søgemønstre.

Effektiv institutionsdrift søges endvidere opnået via styringen af *institutionsstrukturen* gennem sammenlægninger af institutioner, hvor målet er at skabe fagligt og økonomisk bæredygtige institutioner, som kan udnytte faglige, ledelsesmæssige, administrative, personalemæssige og bygningsmæssige samdriftsfordele. Dannelsen af Centre for Videregående Uddannelse og etableringen af den enstrengede institutionsstruktur for de erhvervsrettede uddannelser er således begge eksempler på institutionsstrukture reformer, hvor et blandt flere mål har været at effektivisere institutionernes drift og virksomhed ved at skabe *ensartede styringsvilkår* og fælles økonomiske rammebetingelser. Den løbende udvikling og tilpasning af institutionsstrukturen er sket, uden at balancen mellem på den ene side hensynet til geografisk tilgængelighed og på den anden side hensynet til en hensigtsmæssig institutionsstruktur er forrykket. Forklaringen er, at reduktionen i antallet af enkeltinstitutioner ikke er fulgt op af en tilsvarende reduktion i antallet af udbudssteder. Samtidig har en række uddannelsesreformer med fælles indgange og lignende betydet, at muligheden for at påbegynde en given ungdomsuddannelse i elevens lokalområde alt andet lige er blevet forøget.

Sammenlægningen af institutioner og etableringen af ensartede styringsvilkår muliggør desuden en mere hensigtsmæssig organisering gennem nye samarbejdsformer mellem institutionerne. Det gælder både i forhold til samarbejde om fælles administrative funktioner og i forhold til udnyttelse af faglige synergieffekter mellem uddannelser.

På de nye institutionsområder, hvor overgangen til selveje indebærer, at institutionerne får ansvar for betydeligt flere ledelsesmæssige og administrative opgaver end tidligere, er der således i lovgivningen givet mulighed for, at institutionerne kan indgå i administrative fællesskaber, hvor veldefinerede administrative opgaver som f.eks. lønadministration, it og indkøb kan løses på tværs af institutionerne i et samarbejde, som også kan inddrage institutioner for erhvervsrettet uddannelse, CVU'er og andre mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner. Der er endvidere skabt mulighed for, at selvejende institutioner kan udlicitere administrative opgaver i henhold til reglerne om indtægtsdækket virksomhed og almindelige udbudsregler. I begge tilfælde er målet at sikre en effektiv opgavevaretagelse samtidig med, at samarbejdsformerne giver mulighed for professionalisering af kompetencer og etablering af faglige miljøer.

Effektiviseringer af institutionsdriften understøttes i den forbindelse også via *procesunderstøttende styringsredskaber* i samarbejdsrelationer mellem Undervisningsministeriet og institutionerne. Et eksempel herpå er projektet vedrørende effektivisering af institutionernes indkøb, der har til formål at formidle viden og redskaber til effektiv indkøbspraksis og institutionsdrift til størst mulig nytte for alle institutioner med henblik på at kunne optimere ressourceanvendelsen.

Effektiv institutionsdrift herunder effektiv uddannelsesdrift søges fra centralt hold understøttet ved aftaler med lærernes organisationer, hvor hensynet til fleksibilitet på det lokale niveau vægtes højt. Institutionens leders handlemuligheder i forhold til effektiv udnyttelse af lærerressourcen er en nøgelfaktor for de omkostningerne, som knytter sig til uddannelsernes gennemførelse. På visse uddannelsesområder udgør udgiften til lærerløn op til 80% af den samlede driftsudgift.

Uddannelsesreglerne har som styringsredskab tilsvarende væsentlig betydning for mulighederne for lokal ressourceoptimering. Målstyring giver i langt højere grad end indholdsstyring rum for dispositioner, som har udgangspunkt i lokale prioriteringer, lokale behov og lokale forudsætninger. På den anden side indebærer centralt fastsatte uddannelsesregler og aftaler om lærervilkår også på væsentlige områder begrænsninger i den lokale ledelses dispositionsfrihed, herunder:

- På en lang række uddannelsesområder er der fastsat nationale standarder, og nationale strukturer bl.a. med henblik på genkendelighed og ensartet kvalitet.
- Uddannelsesreglerne er redskab for uddannelsespolitikken på det centrale niveau, herunder er reglerne redskab for Undervisningsministeriets uddannelsesmæssige og faglige ekspertise.
- På erhvervsuddannelsesområdet har arbejdsmarkedets parter på centralt niveau, inden for bestemte rammer, kompetence og ansvar for uddannelsernes indhold,.
- Stabilitet og driftssikkerhed på lærerarbejdsmarkedet.
- Retssikkerhed for elever/studerende.

#### *Overordnede principielle problemstillinger*

##### *Ensartede styringsvilkår*

Etableringen af ensartede styringsvilkår skal generelt muliggøre et mere vidtgående og tværgående samarbejde mellem institutioner eller egentlige fusioner på tværs af institutionsformerne med henblik på bl.a. at kunne udnytte samdriftsfordele. Det er i den forbindelse et særligt problem i forbindelse med indførelsen af selvejersmodellen på de nye institutionsområder, at institutionerne ikke har samme stilling i forhold til den offentlige forvaltning. Ved overgangen til selveje etableres de nye institutionsområder således med en offentligretlig status, mens de nuværende institutionsområder, som udbyder parallelle ungdomsuddannelser med statstilskud, oprindeligt er oprettet på et privatretligt grundlag.

Som følge heraf er disse institutioner ikke omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven m.fl., ligesom der fremover vil gælde forskellige regler for bl.a. revision og fordeling af formue i tilfælde af institutionens ophør.

Disse forskelle i styringsvilkårene kan bl.a. virke som barrierer for fusioner og dermed modvirke etableringen af fleksible strukturer på ungdomsuddannelsesområdet, der bl.a. vil kunne give institutionerne mulighed for at realisere samdriftsfordele og effektivisere institutionsdriften.

En harmonisering af styringsvilkårene i forhold til selvejersmodellen vil dog ikke kunne omfatte private gymnasier og hf-kurser som følge af principielle forskelle i styringen af disse institutioner og deres særlige status som såkaldt frie skoler.

##### *Taxametersystemet*

Taxametersystemet har ofte været genstandsfelt for kritik i tilbagevendende diskussioner om styringen af uddannelser og institutioner. Kritikken har især omhandlet mulige sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet, der behandles i afsnit 8.2 om sikring af kvalitet, og systemets virkninger i forhold til at sikre små institutioners økonomiske overlevelse. Dette spørgsmål behandles i afsnit 8.5 om geografisk tilgængelighed til udbud.

Taxametersystemets grundlæggende systemmæssige egenskaber og funktionalitet som økonomistyringsredskab og bevillingsmodel og intentionerne bag udviklingen af taxametersystemet er tidligere analyseret i bl.a. Idé- og Perspektivgruppens rapport om ”Taxametersystemet for de videregående uddannelser” (Undervisningsministeriet, 2001), som der henvises til.

Idé- og perspektivgruppen konkluderede dels, at der ud fra en helhedsvurdering af taxametersystemets styringsmæssige egenskaber og funktionalitet ikke kunne påvises væsentlige ulemper eller svagheder af systemmæssig karakter, der kunne begrunde forslag om principielle ændringer af taxametersystemet, dels at der ikke kunne peges på alternative bevillingsmodeller til taxametersystemet, der på en mere fordelagtig eller hensigtsmæssig måde kunne forene de forskellige krav og hensyn af økonomisk, politisk, administrativ og institutionel karakter, der grundlæggende må stilles til økonomistyringen, herunder kravet om at sikre effektiv institutionsdrift.

Idé- og Perspektivgruppen konstaterede i den forbindelse, at erfaringerne fra tidligere rammestyrede og centralt budgetterede bevillingsmodeller inden for de erhvervsrettede og videregående uddannelser viste, at disse modeller havde en række ulemper i form af:

- Ineffektive og forsinkede beslutningsprocesser vedrørende ressourceanvendelsen
- Utilsigtede omfordelinger inden for bevillingsrammen mellem uddannelsesområder og en generel usikker bevillingssituation, fordi modellerne var baseret på prognosticeret aktivitet frem for faktisk aktivitet. Dette skabte samtidig negative incitamenter til overvurdering af aktivitetsprognoser.
- Standardglidninger ved aktivitetsudsving, fordi det i praksis var særdeles vanskeligt at gennemføre besparelser på områder med aktivitetsfald, uden at dette blev opfattet som standardforringelser.
- De bevillingsudløsende faktorer (godkendelse af holdoprettelse og centralt fastsatte holdstørrelser mv.) virkede konserverende i forhold til behovet for udvikling af nye undervisnings- og læringsformer.

I forhold til disse ulemper ved de tidligere økonomistyrings- og bevillingsmodeller lagde Idé- og Perspektivgruppen især vægt på følgende generelle systemmæssige egenskaber ved taxametersystemet, der principielt er uafhængige af de enkelte uddannelsesområders karakteristika, som grundlag for ovennævnte konklusion:

- I sammenhæng med decentralisering af ansvar og kompetencer skaber taxametersystemet grundlæggende øget resultatorientering i styringen i kraft af den direkte kobling mellem tilskud og aktivitet og giver institutionerne incitamenter til økonomisering og til lokal optimering og effektivisering af ressourceanvendelsen, herunder til at foretage kapacitetsmæssige tilpasninger ved aktivitetsudsving og til effektivisering af undervisningen i forhold til differentierede behov.
- Taxametersystemets kobling mellem aktivitet og bevillinger sikrer endvidere, at der automatisk og uden administrative omfordelinger eller elementer af forhandlingsøkonomi foretages omprioriteringer af bevillinger mellem uddannelsesområder i vækst og områder i



tilbagegang. Denne egenskab indebærer på den ene side, at institutionerne er sikret finansiering ved stigende aktivitet, mens det på den anden side på det centrale niveau er muligt at realisere mindredgifterne, som opstår ved aktivitetsfald, uden at dette kræver aktiv politisk beslutning om selektive besparelser.

- Produktivitetsstyringen via takstfastsættelsen forhindrer, at aktivitetsudsving fører til utilsigtede og udgiftsdrivende standardglidninger og stigende enhedsomkostninger ved faldende aktivitet.

#### *Uhensigtsmæssigt fokus på økonomi*

Et af de væsentligste kritikpunkter mod taxametersystemet som bevillingsmodel har været, at de økonomiske incitamentsstrukturer i visse tilfælde skulle indebære en risiko for et ensidigt fokus i institutionernes ledelse på at skabe positive økonomiske resultater på bekostning af uddannelsernes kvalitet og bredden i udbuddet – en problemstilling, som i den offentlige debat går under betegnelsen ”bundlinjefiksering”.

Kritikken omfatter dels diskussionen om sammenhængen mellem kvalitet og taxametersystemet, der er diskuteret i det foregående afsnit, dels frygten for at institutioner afpasser udbuddet til primært at indeholde overskudsgivende uddannelser.

Taxametersystemet skal i den forbindelse ses i sammenhæng med selvejeformen, som indebærer, at bestyrelserne er ansvarlige for institutionens samlede drift og virksomhed, og det er derfor en central bestyrelsesopgave at forholde sig til institutionens økonomi, herunder udnytte mulighederne for en effektiv institutionsdrift. Såfremt der sker ulige vægtning mellem økonomiske hensyn, udbudspolitik og uddannelsernes kvalitet kan dette betragtes som et ledelsesmæssigt problem.

Undersøgelsen fra Pluss viser i den forbindelse, at de strategiske målsætninger mv. for bestyrelsesarbejdet på institutionerne generelt forholder sig til både økonomi og uddannelseskvalitet, men i praksis kan der være en tendens til, at det økonomiske fokus er mest centralt i bestyrelsesarbejdet, bl.a. fordi en række institutioner i de senere år har gennemgået komplekse sammenlægninger, som forudsætter økonomiske tilpasninger og stram økonomistyring.

Hertil kommer, at kompetence m.h.t. uddannelsesforhold og kvalitet ikke efter Pluss’ vurdering i tilstrækkelig grad er repræsenteret i bestyrelserne jf. afsnit 6.1. Undersøgelsen viser dog også, at der i de kommende år forventes et intensiveret fokus på uddannelsernes kvalitet i takt med, at behovet for opfølgning af fusionerne reduceres.

Det er samtidig en kendt risiko ved det decentrale styringskoncept, at institutionerne i forvaltningen af deres ansvar kan udvise utilsigtet adfærd i forhold til mål og rammer ved f.eks. i for høj grad at agere som egentlige virksomheder, som drives ud fra profitmål, frem for at lade institutionens formål være det centrale styringsparameter. Denne risiko søges primært minimeret gennem tilsynet med institutionernes resultater og uddannelsernes kvalitet og ved reaktioner/sanktioner over for dårlig uddannelseskvalitet.

#### *Risiko for fortrængning af ordinære aktiviteter*

Et konkret eksempel på utilsigtet adfærd kan være, hvis institutionernes indtægtsdækkede virksomhed antager et omfang, hvor der opstår risiko for fortrængning af den ordinære virksomhed, ved at ressourcerne systematisk omprioriteres til fordel for de konkurrenceudsatte aktiviteter med mulige kvalitetsmæssige konsekvenser for den ordinære virksomhed.

I undersøgelsen af institutionernes indtægtsdækkede virksomhed, der er gennemført af KPMG, konkluderes det dog, at der ifølge institutionerne ikke opleves problemer med fortrængning af den ordinære virksomhed, især fordi den indtægtsdækkede virksomhed udgør en relativ begrænset del af institutionernes samlede omsætning, og fordi det i praksis kan være meget vanskeligt at adskille aktiviteterne fra hinanden. Undersøgelsen konstaterer i den forbindelse, at der tværtimod kan være en række positive synergieffekter mellem IV-aktiviteterne og den ordinære virksomhed, der kan virke kvalitetsudviklende på uddannelserne og bidrage til at skabe tættere relationer til aftagere og arbejdsmarkedet.

I undersøgelsen peges dog på behovet for generelt at sikre øget gennemsigtighed i institutionernes indtægtsdækkede virksomhed ved bl.a. at skabe mere præcise administrative retningslinjer for, hvilke aktiviteter der kan udbydes på IV-vilkår og for regnskabsafleggelsen med henblik på at sikre en mere ensartet praksis (jf. afsnit 6.4). Undervisningsministeriet vil som opfølgning på undersøgelsens resultater og som led i den generelle overvågning af regelgrundlaget tage initiativ til, at de foreslåede anbefalinger iværksættes. Den konkrete udformning af retningslinjerne vil ske i et udviklingsarbejde i Undervisningsministeriet i samarbejde med institutionernes foreninger og revisorerne.

#### *Budgetsikkerhed*

Et andet centralt kritikpunkt mod taxametersystemet har været, at systemet kun giver institutionerne begrænset budgetsikkerhed i det omfang, at den bevillingsudløsende aktivitet er kendt. Uforudsete udsving i aktiviteten i et givet finansår vil således kunne få konsekvenser i forhold til institutionernes udgiftsdispositioner, som er foretaget på et forventet aktivitets- og dermed indtægtsgrundlag, og stiller krav om løbende udgiftstilpasninger.

Denne kritik skal ses i sammenhæng med, at der i udformningen af taxametersystemet og Undervisningsministeriets styring i øvrigt er indbygget forskellige styringselementer, som virker begrænsende på institutionernes følsomhed over for aktivitetsudsving.

Det gælder først og fremmest institutionernes ansvar for at sikre egen likviditet og adgangen til at foretage opsparinger eller optage lån med henblik på at kunne imødegå de økonomiske konsekvenser af udsving i aktiviteten og finansiere løbende likviditetsbehov. Adgangen til opsparing er samtidig et redskab for institutionerne til at kunne udnytte frihedsgraderne i den decentrale styring til bl.a. at kunne investere i udviklingen af nye uddannelser.

Kritikken af taxametersystemets budgetusikkerhed skal desuden ses i sammenhæng med, at institutionerne kun modtager en vis andel af sine samlede bevillinger som aktivitetsafhængige taxametertilskud, mens institutionernes drift i øvrigt er finansieret af forskellige former for rammetilskud, herunder bl.a. grundtilskud og puljebevillinger, og egne indtægter i form af deltagerbetaling og indtægtsdækket virksomhed.

For institutioner, som udbyder flere forskellige uddannelser, er der endvidere mulighed for at ”tjene på gyngerne, hvad der mistes på karrusellen”, således at de samlede økonomiske effekter af aktivitetsudsving på institutionsniveauet kan begrænses.

Den mulighed gælder dog ikke for institutioner med få uddannelser, hvor følsomheden over for aktivitetsudsving er betydelig større. Det er i disse tilfælde derfor et krav, at bevillingssystemet rummer fleksible styringselementer i form af både aktivitetsafhængige og aktivitetsuafhængige tilskud (f.eks. grundtilskud og puljebevillinger), som kan reducere sårbarheden over for aktivitetsudsving og øge budgetsikkerheden. Denne særlige problemstilling behandles i øvrigt i afsnit 8.5 om geografisk tilgængelighed til udbud.

Erfaringsmæssigt er der dog kun tale om marginale udsving i den ordinære aktivitet på kort sigt, og generelt betragtet har aktivitetsudsving ikke tidligere udgjort en selvstændig økonomisk risiko for institutionerne.

Endelig repræsenterer kombinationen af et tidstro og tidsforskudt tællegrundlag for den ressourceudløsende aktivitet en afvejning af behovet for på den ene side at øge budget-sikkerheden på både det centrale og decentrale niveau og på den anden side behovet for, at institutionerne i størst muligt omfang optjener indtægterne i samme år, som udgifterne disponeres.

#### *Knopskydninger til taxametersystemet*

Et tredje kritikpunkt mod taxametersystemet har været, at knopskydninger i form af f.eks. særtakster, særtilskud, overgangsordninger mv. gør systemet ugennemsigtigt.

Problemstillingen, der afspejler behovet for en afbalanceret styring, som forener behovet for at kunne fremme særlige politisk prioriterede målsætninger via bevillingssystemet og samtidig sikrer, at styringen er gennemsigtig og målrettet, behandles særskilt i afsnit 8.2 om sikring af kvalitet.

#### *Takstfastsættelsen*

Der har i diskussionerne om taxametersystemet endelig været fremført ønske om, at takstfastsættelsen i højere grad bør være omkostningsnær, dvs. fastsat på grundlag af mere detaljerede og bagvedliggende beregningsforudsætninger, og at der bør ske en tættere binding af ressourcerne til især undervisningsformål. Omkostningsnære takster kan virke konserverende. Såfremt de skal kunne anvendes dynamisk forudsætter dette en detaljeret viden om institutionernes daglige virke, som i dag ikke er til stede centralt.

Taksterne er i dag fastsat efter en tværgående omkostningsformel under indtryk af, at institutionernes frihedsgrader og interne prioriteringer i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af undervisningen afspejler sig i vidt forskellige omkostningsstrukturer og enhedsomkostninger for samme typer af uddannelser.

Et brud med princippet om, at taksterne er politisk fastsatte på finansloven, og dermed udtrykker en generelt defineret kvalitetsstandard, vil således også indebære et grundlæggende brud med selve bloktilskudsprincippet og institutionernes dispositionsfrihed og vil dermed også få konsekvenser for taxametersystemets incitamentsstrukturer, herunder især systemets evne til at sikre økonomisering og effektiv ressourceanvendelse.

#### *Udviklingsmuligheder*

Udvalget er enig med Idé- og Perspektivgruppens konklusion om, at taxametersystemet fortsat bør være den bærende bevillingsmodel i finansieringen af uddannelsesinstitutionerne, idet taxametersystemet i samspil med selvejeformen bl.a. sikrer effektiv institutionsdrift og optimal ressourceanvendelse i forhold til lokale behov og muligheder.

Grundtilskud er en del af taxametersystemet og skal bevares, men det er dog udvalgets opfattelse, at modellen skal udvikles, så grundtilskud kan understøtte konkrete politiske målsætninger, herunder især målsætningen om at sikre geografisk tilgængelighed til udbud og sikringen af små institutioners økonomiske overlevelse under hensyntagen til den faglige bæredygtighed og uddannelsernes kvalitet. Det skal dog ske i en afbalanceret styring, som samtidig tager hensyn til behovet for enkelhed og gennemsigtighed i bevillingsmodellerne.

Denne balance vil indebære, at der på den ene side bør ske forenklinger af bevillingssystemet i form af færre, men stærkere supplerende styringsredskaber, samtidig med at andre styringselementer i bevillingsmodellen (grundtilskud) må videreudvikles med henblik på at sikre de nødvendige redskaber og incitamentsstrukturer til at fremme politiske målsætninger.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at risikoen for negative incitamenter til bundlinjefiksering skal afvejes i forhold til de positive incitamenter, som følger af taxametersystemet, herunder især incitamenterne til økonomisering og effektivisering.

Risikoen for bundlinjefiksering vil dog yderligere kunne begrænses dels ved, at der i bestyrelserne sikres dækning af alle relevante kompetencer i forhold til bestyrelsens samlede ansvar og institutionens virksomhed, dels ved at videreudvikle tilsynet og tilvejebringe redskaber til mere konsekvent sanktion med henblik på så tidligt som muligt at identificere og reagere på utilsigtet adfærd.

Det er i den forbindelse også en forudsætning, at der skabes større gennemsigtighed i institutionernes resultater og interne ressourceprioriteringer som grundlag for at kunne udøve et mere effektivt tilsyn. Informationsgrundlaget for styringen er i dag meget præget af en række behovsbestemte og ukoordinerede rapporteringer, som er opstået i forbindelse med den løbende udvikling af styringsredskaberne. De eksisterende informationskilder giver derfor et fragmenteret billede af institutionernes ressourceanvendelse, der kun i begrænset omfang muliggør central og decentral resultatovervågning og –opfølgning.

En styrkelse af informationsgrundlaget med større fokus på institutionernes ressourceanvendelse vil samtidig muliggøre sammenligninger af ressourceforbruget og spredning af best practice på tværs af institutionerne som grundlag for, at der kan foretages yderligere effektiviseringer af institutionsdriften og fremme af kvaliteten.

En forenkling af rapporteringskrav og –former vil i sig selv reducere bureaukratiet og skabe rum for effektiviseringer, men det bør samtidig undersøges, om der vil være mulighed for at foretage yderligere forenklinger af administrative krav og procedurer i Undervisningsministeriets myndighedsudøvelse, der kan reducere de administrative byrder på institutionerne. En forudsætning herfor er dog, at ministeriet fortsat vil råde over tilstrækkelig information til bl.a. at kunne udøve tilsynsfunktioner.

Mulighederne for forenklinger indebærer også, at der bør ske en bedre central planlægning og navnlig tidligere udmelding af bl.a. regeludstedelse og regelændringer, således at institutionerne får en reel mulighed for at omstille deres virksomhed til nye krav i rette tid. I praksis kan det imidlertid være vanskeligt at efterleve dette mål på grund af styringssystemets afhængighed af den politiske beslutningsproces både inden for Undervisningsministeriets og andre ministeriers ressort. En mere formaliseret og regelmæssig dialog med institutionssiden, som bl.a. vil kunne bruges til at drøfte forventede ændringer i institutionernes rammebetingelser og driftsvilkår, vil kunne bidrage til at skabe en større gensidig forståelse for de forskellige behov og muligheder.

Det er endelig udvalgets vurdering, at der med etableringen af muligheder i lovgivningen for at sammenlægge institutioner, indgå i administrative fællesskaber og udlicitere administrative opgaver er skabt hensigtsmæssige rammer for, at institutionerne kan udnytte deres frihedsgrader til at organisere løsningen af de ledelsesmæssige og administrative opgaver på en måde, som ud fra en lokal vurdering skønnes at være mest optimal i forhold til at sikre effektiv institutionsdrift. Udvalget konstaterer dog, at forskelle i institutionernes stilling i forhold til den

offentlige forvaltning kan udgøre en barriere for sammenlægninger, hvorfor styringsvilkårene på disse punkter bør harmoniseres.

Samlet set er det således udvalgets opfattelse, at målsætningen om effektiv institutionsdrift og økonomistyringen af uddannelsesinstitutionerne generelt vil kunne styrkes ved en række forslag, som er nærmere beskrevet i kapitel 11.

## 8.5 Geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet

### *Om målsætningerne*

Det er vigtigt, at der er en hensigtsmæssig geografisk spredning af uddannelserne set i forhold til uddannelsernes målgrupper. Det har således væsentlig betydning for mange unges motivation for at søge en ungdomsuddannelse, at de kan påbegynde uddannelsen i deres lokalområde. Unge, som søger videregående uddannelse, er derimod typisk mere modne og mobile og derfor også parate til at søge længere væk for at kunne få et relevant uddannelses tilbud.

Der er i afsnit 3.4 redegjort for, at målsætningerne med styringen af den geografiske fordeling af uddannelserne i forhold til de unge, de voksne og den regionale udvikling, er at:

- Ungdomsuddannelserne udbydes lokalt som ligeværdige og attraktive valgmuligheder for de unge, og således at der sikres størst mulig lokal og regional uddannelsesdækning.
- Der er attraktive videregående uddannelsesmuligheder for unge i alle regioner.
- Der er relevante uddannelsesmiljøer i hver region til at understøtte den regionale erhvervsudvikling.
- Efter- og videreuddannelse forankres regionalt i sammenhæng med grunduddannelserne og institutionernes kompetenceudvikling i forhold til virksomhederne.

Det er herudover centrale målsætninger, at uddannelserne udbydes i tilstrækkeligt brede, fagligt bæredygtige uddannelsesmiljøer og med en effektiv udnyttelse af ressourcerne. Det indebærer eksempelvis, at uddannelsesaktiviteten – sammen med eventuelt beslægtede uddannelsesaktiviteter - på den enkelte institution skal have et omfang, som gør det muligt at tilknytte lærere med de rette kvalifikationer, samt muligt at opbygge et udviklingsorienteret pædagogisk og fagligt miljø. Det betyder også, at det skal være muligt at anskaffe og udnytte bygninger og udstyr effektivt og relativt set begrænse behovet for at anvende ressourcer på administration.

Målsætningerne om henholdsvis geografisk spredning af uddannelserne og forankring af uddannelserne i effektive og tilstrækkeligt brede, fagligt bæredygtige miljøer kan være indbyrdes modstridende. Der må i disse tilfælde foretages en konkret politisk afvejning af de to målsætninger med de deraf mulige afledte konsekvenser for uddannelsernes geografiske tilgængelighed, kvalitet og omkostninger.

### *Nuværende styringsredskaber*

Placeringen af udbuddet af de enkelte uddannelser, som udbydes af selvejende institutioner, tager i praksis afsæt i de eksisterende uddannelsesinstitutioner. Det hører således til undtagelserne, at der oprettes nye institutioner. Derfor har institutionernes geografiske spredning afgørende betydning for, at det også er muligt at sikre en spredning i udbuddet af uddannelser.

De seneste ca. 10 års institutionsudvikling har været kendetegnet ved, at mange institutioner inden for forskellige rammer har fusioneret til færre, større og fagligt set bredere institutioner samtidig med, at det har været muligt at opretholde lokale uddannelsesstilbud. Det skyldes, at de fusionerede institutioner i det væsentlige har bibeholdt de lokale udbudssteder, men nu inden for en større samlet organisatorisk ramme, som har muliggjort kvalitetsløft på faglige, pædagogiske og administrative områder.

Grundtilskud i sin nuværende udformning giver bl.a. mulighed for i kombination med direkte aktivitetsafhængige taxametertilskud at skabe en styring, som tager hensyn til behovet for at opretholde mindre institutioner i lokalområder eller opretholdelse af lokale udbud i forbindelse med fusioner. Som beskrevet i afsnit 5.5.2 om taxametersystemet udbetales grundtilskud på de videregående uddannelsesinstitutioner som et fast beløb pr. institution, og på institutioner for erhvervsrettet uddannelse pr. årselev, men dog maksimalt op til 2 mio. kr. pr. institution. For meget store institutioner udgør grundtilskuddet således en fast bevilling af marginal betydning, mens det for de mindste institutioner for erhvervsrettet uddannelse kan udgøre op til 15 pct. af tilskuddet pr. årselev.

Grundtilskud er indført for at tilgodese små institutioner, som udbyder én eller få uddannelser, og som dels har mindre muligheder for at udnytte stordriftsfordele eller foretage omprioriteringer, dels er mere sårbare over for udsving i elev-/studentersøgningen. På alle uddannelsesområder tager grundtilskuddet udgangspunkt i institutionsstrukturen, idet tilskuddet tildeles pr. institution. Retningslinjerne for grundtilskud kan influere på institutionernes ønske om at fusionere afhængigt af de konkrete tildelingskriterier og overgangsordninger på de enkelte uddannelsesområder. I praksis har fusioner imidlertid ikke medført bortfald af institutionsafhængige grundtilskud, idet institutionerne på forskellig måde er blevet fuldt kompenseret i form af forskellige overgangsordninger mv. Dette er imidlertid bekosteligt og administrativt tungt. Hertil kommer, at den fortsatte tildeling af grundtilskud til f.eks. institutioner, som indgår i et CVU kan virke konserverende på organiseringen af administrative opgaver etc.

Overgangsordningen for de første CVU'er udløber i 2005, og det vil derfor under alle omstændigheder være nødvendigt at foretage en revision af den nuværende ordning for denne sektor, hvilket giver anledning til at diskutere de nuværende principper for grundtilskudsordninger generelt.

Et andet væsentligt styringsredskab er, at undervisningsministeren godkender de enkelte institutioner til at udbyde uddannelser. Der er på den måde mulighed for at foretage de nævnte konkrete afvejn timer af den geografiske tilgængelighed til uddannelserne set i forhold til, at uddannelserne skal forankres i stærke uddannelsesmiljøer med en effektiv udnyttelse af ressourcerne. Den forventede eller kendte efterspørgsel efter uddannelser er en central parameter i forhold til beslutninger om antallet af udbudssteder. Styringsredskabet betyder desuden, at de godkendte institutioner får kendte og stabile rammer for planlægning og dimensionering af udbuddet, da de ikke uforudset kan påføres konkurrence fra andre institutioner end de, der er godkendt.

For nogle institutioner kan det være sådan, at de fagligt set ikke selv er tilstrækkeligt bredt funderet til at løfte udbuddet af en uddannelse, men hvor institutionen af lokale eller regionale hensyn alligevel bør godkendes. I disse tilfælde kan en godkendelse betinges af, at institutionen indgår samarbejdsaftaler med en eller flere andre institutioner for på den måde at sikre fagligheden bag udbuddet.

Der er forskellige formelle rammer og traditioner for, hvordan institutioner godkendes til at udbyde uddannelser inden for de enkelte uddannelsesområder.

For hhx og htx gælder det, at institutioner for erhvervsrettede uddannelser eller andre institutioner, som gennemfører grundforløb inden for erhvervsuddannelserne, kan godkendes af undervisningsministeren til at udbyde uddannelserne. Rådet for de Gymnasiale Uddannelser udtaler sig om principperne for godkendelse af institutioner til at udbyde uddannelser/godkendelse af de enkelte institutioner.

Udbudsplacering af arbejdsmarkedsuddannelser, erhvervsuddannelser og kortere videregående uddannelser er typisk sket ved nationale udbudsrunder, styret af Undervisningsministeriet. De rådgivende organer høres om de principper, der lægges til grund for beslutninger om udbudsplacering. Inden for arbejdsmarkedsuddannelserne og erhvervsuddannelserne rådgiver REVE og REU om uddannelsernes placering. Rådene har tradition for at inddrage henholdsvis efteruddannelsesudvalgene og de faglige udvalg.

Erhvervsakademirådet og MVU-rådet for de mellemlange videregående uddannelser bliver typisk hørt om Undervisningsministeriets principper for udbudsplacering. Der er ikke udviklet en praksis for forelæggelse af konkrete udbudsplaceringer.

I forbindelse med gymnasiernes overgang til selveje, har undervisningsministeren fået bemyndigelse på det almengymnasiale område til at gribe ind midlertidigt over for gymnasier, som fastsætter en så høj elevkapacitet, at det er til skade for en hensigtsmæssig udnyttelse af den samlede eksisterende kapacitet, herunder særligt på de små gymnasier, som bl.a. kan ligge i udkantsområder. Det må på forhånd forventes, at hjemlen vil medvirke til at kunne fastholde et lokalt udbud af stx.

#### *Principielle overordnede problemstillinger*

Den gældende styringsmodel, hvor undervisningsministeren beslutter, hvilke institutioner der godkendes til at udbyde de enkelte uddannelser, giver gode muligheder for at tage overordnede lokale og regionale hensyn for så vidt angår uddannelsernes geografiske fordeling og tilgængelighed. På grundlag af kendte eller forventede antal elever/studerende, som søger de enkelte uddannelser, vil der også være rimelige muligheder for at veje uddannelsernes geografiske tilgængelighed konkret op mod målsætningerne om brede, faglige miljøer og effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at det i praksis eksempelvis kan være vanskeligt at sikre institutioner i lokalområder en hensigtsmæssig størrelse og faglig bredde. Søgningen til disse institutioner kan bl.a. på grund af ungdomskulturens typiske præference for storbymiljøer være mindre, ligesom det også kan være vanskeligere at rekruttere lærere til disse institutioner.

Styringsmodellen giver et betydeligt rum for politisk påvirkning af konkrete beslutninger om placering af udbuddet af de enkelte uddannelser, og beslutningerne har erfaringsmæssigt en stor bevågenhed blandt f.eks. lokalpolitikere, brancheorganisationer og folketingsmedlemmer. Dette kan betyde, at lokalpolitiske interesser eller branchehensyn i enkeltbeslutninger skygger for de overordnede uddannelsespolitiske målsætninger på området, og derved give en ikke fuldt ud hensigtsmæssig samlet placering af udbuddet af en uddannelse.

Det er også værd at bemærke, at styringsmodellen kan virke administrativ tung og på den måde modvirke imødekommelse af behovet eller mulighederne for at skabe flere udbudssteder, hvis uddannelser er i vækst.

Styringsmodellen bygger ideelt set videre på, at der foreligger et solidt fagligt grundlag for beslutningerne om udbudsplaceringer. Det må i den sammenhæng tages med i betragtning, at den administrative udvikling på de statsligt styrede uddannelsesområder de seneste 15 år er gået i retning af decentralisering. Det har konkret betydet, at Undervisningsministeriet nu i højere grad koncentrerer sig om at fastlægge de mere overordnede rammer for institutionsdrift, uddannelse og undervisning. Til gengæld har institutionerne opbygget større og mere kvalificerede miljøer, som har kunnet overtage og løfte disse opgaver, som førhen var i ministeriet. Den ændrede rollefordeling i medfør af decentraliseringen har betydet, at ministeriet, med variation mellem uddannelsesområderne, ikke længere har mulighed for at foretage de fornødne faglige vurderinger, hvilket aktualiserer overvejelser om mulighederne for at tilvejebringe dette grundlag på anden vis, jf. nedenfor.

#### *Udviklingsmuligheder*

Principielt vil det være muligt at vælge en helt anden styringsmodel. Som eksempel kan nævnes en model, hvor udbuddet af uddannelser gives frit. Det vil sige, at den enkelte institution ud fra vurderinger af egne forudsætninger og lokale eller regionale behov selv beslutter, om den vil udbyde en uddannelse. Den eneste forudsætning, for at institutionen kan udbyde en given uddannelse, kunne herudover være, at institutionen skal dokumentere, at den har et tilstrækkelig fagligt miljø til at løfte opgaven. Vurderingen af institutionens faglige miljø kunne f.eks. foretages af et institut, som er godkendt til at akkreditere uddannelser og uddannelsesinstitutioner. Som yderligere mulighed for regulering kunne der sikres hjemmel til, at undervisningsministeren kan gribe ind, hvis institutioner i et område påfører hinanden en uhensigtsmæssig konkurrence, som bringer uddannelsesmiljøets størrelse under et kritisk minimum til skade for kvaliteten af uddannelsen.

Udvalget vurderer dog, at mulighederne i den nuværende styringsmodel for på politisk niveau at tage konkrete lokale og regionale hensyn taler for at bevare grundprincipperne i modellen. Udvalget finder dog samtidig, at mulighederne for at videreudvikle modellen gennem brug af akkreditering bør overvejes.

En styrkelse af det faglige grundlag for placering af udbud kan således ske gennem øget anvendelse af akkreditering. Der tænkes her i form af akkreditering af fagområder, hvor en institution, uafhængig af Undervisningsministeriet, foretager en faglig evaluering af institutionernes faglige miljø med henblik på at tilvejebringe et solidt beslutningsgrundlag for eventuel rådgivning og beslutninger om udbudsplacering.

Anvendelse af akkrediteringer er forholdsvist ny i Danmark og begrænset til visse af de videregående uddannelser. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at indhøste yderligere erfaringer for at skabe bedre grundlag for at vurdere, på hvilke uddannelsesområder og på hvilke måder, akkreditering kan anvendes. Som eksempler kan nævnes, at akkreditering kunne anvendes inden for de kortere videregående uddannelser, ved private institutioners udbud af ungdomsuddannelser, samt hvis en institution ønsker at udbyde en uddannelse, som ikke ligger inden for de uddannelsesniveauer, som den pågældende type institution udbyder i almindelighed. Udvalgets vurderinger og forslag om akkreditering er uddybet i kapitel 11.

Som nævnt har det naturligvis afgørende betydning for at kunne opfylde målsætningerne om en hensigtsmæssig fordeling af udbuddet af uddannelser lokalt og regionalt, at der er institutioner eller afdelinger af institutioner i områderne, som kan løfte uddannelsesopgaverne. Derfor er der også behov for at vurdere, om f.eks. ændringer i grundtilskudsmodellen og muligheder for fælles administrative funktioner kan medvirke til at styrke det institutionelle



grundlag for udbuddet på mindre uddannelsesinstitutioner, som typisk ligger i udkantsområder.

Det kan overvejes, om der er mulighed for, at institutionernes bestyrelser udvikler et bedre grundlag for at tage beslutninger om ansøgning om udbud af uddannelser samt om at standse et udbud. Beslutningerne skal i denne sammenhæng både tage hensyn til lokale og regionale behov og til institutionens samlede økonomi og kvaliteten af de udbudte uddannelser. Udvalgets forslag om et styrket grundlag for bestyrelsesarbejdet fremgår af afsnit 11.2.1 og 11.2.2.

Udvalget vurderer endelig, at grundtilskudsmodellen kan videreudvikles, så den i højere grad kan medvirke til at sikre en politisk målsætning om geografisk tilgængelighed ved at understøtte opretholdelsen af små institutioner. Udvalgets anbefalinger herom er nærmere beskrevet i afsnit 11.3.1.

## 9. Konklusion

I kapitel 3-7 har fokus været på styringssystemets enkeltelementer og delproblemstillinger.

På grundlag af redegørelserne og delanalysernes resultater, omtalt i kapitel 3-7, blev perspektivet vendt i kapitel 8 til at omhandle *det samlede styringssystem* vurderet i forhold til de *målsætninger*, som det er styringens sigte at opfylde.

Det kendetegner styringssystemet, at der indgår flere styringsredskaber i den samlede styring i forhold til hver enkelt målsætning. De spørgsmål, som er søgt besvaret i vurderingerne, er, om styringssystemet råder over tilstrækkelige og hensigtsmæssige styringsredskaber til at realisere målsætningerne, om styringsredskaberne bruges hensigtsmæssigt i praksis, og om styringsredskaberne spiller hensigtsmæssigt sammen.

I det følgende præsenteres først udvalgets hovedkonklusion om styringssystemet. Dernæst uddybes de udviklingsmuligheder, som udvalget ser for styringssystemet i forhold til de enkelte målsætninger, som er styringens sigte at opfylde, jf. kapitel 8.

### 9.1 Hovedkonklusion om det selvejebaserede styringssystem

Det er udvalgets vurdering, at uddannelsesområdets nuværende styringssystem baseret på selvejende institutioner, taxameterfinansiering, uddannelsesregler og tilsyn grundlæggende betraget fungerer godt og virker til fremme af de politisk og administrativt fastsatte mål.

Udvalget vurderer imidlertid, at styringen kan gøres bedre.

Styringssystemet er grundlæggende baseret på en klar adskillelse af ansvar og roller hos en bestillermyndighed og opgaveudførende uddannelsesinstitutioner. Udvalgets overvejelser drejer sig især om behov for at videreudvikle og i øget grad ansvarliggøre alle de relevante aktører, som spiller en rolle i kvalitetssikringen - centralt og decentralt - bl.a. ved at videreudvikle informationsgrundlaget for de enkelte aktørers opgavevaretagelse som led i den samlede styring.

På det *centrale* niveau i Undervisningsministeriet bør det prioriteres i et samarbejde med institutionssektorerne at udvikle et relevant og tilstrækkeligt informationsgrundlag, som kan styrke kvalitetsovervågningen og mulighederne for, at de forskellige aktører i styringssystemet kan udfylde deres respektive roller.

Udvalget vurderer, at et utilstrækkeligt informationsgrundlag udgør en af styringssystemets væsentligste problemstillinger aktuelt. Årsagen skal findes i den udvikling, som systemet er gennemløbet siden decentraliseringsreformerne blev påbegyndt ved indgangen til 1990'erne, hvor der ikke har været foretaget en overordnet vurdering af styringens samlede informationsbehov.

I takt med, at der er opstået nye styrings- og informationsbehov, er der i stedet løbende blevet udviklet og føjet nye styringsredskaber med tilhørende rapporteringskrav til det eksisterende styringssystem. Især er der kommet en del nye styringsredskaber til i det seneste år som led i at realisere den generelle målsætning om at øge fokus i styringen på kvalitet og resultater.

Der har ikke hidtil været foretaget en konsekvent koordinering mellem disse nye outputorienterede redskaber eller i forhold til de allerede eksisterende ud fra en overordnet

vurdering af det samlede styrings- og informationsbehov. Der eksisterer således ikke i dag én samlet systematik for den centrale overvågning, men en række enkeltstående rapporteringskrav til institutionerne, der ikke indbyrdes er koordineret konsekvent.

Ud fra en samlet betragtning vurderer udvalget, at informationsgrundlaget på flere punkter er utilstrækkeligt, og at der er behov for videreudvikling. Et forbedret informationsgrundlag er en forudsætning for, at uddannelsessystemets aktører bliver i stand til at handle mere proaktivt og strategisk og på et fælles anerkendt grundlag af viden.

Et forbedret informationsgrundlag skal bl.a. udgøre et styrket beslutningsgrundlag for politiske prioriteringer, danne grundlag for det centrale tilsyn med institutionernes kvalitet, styrke ledelsesinformationen på institutionerne og give øget mulighed for aktiv inddragelse af interessenter, herunder brugere og aftagere af institutionernes ydelser.

For så vidt angår det *decentrale niveau*, er et kvalificeret ledelsessystem bestående bl.a. af en professionelt arbejdende bestyrelse afgørende for, at de selvejende institutioner kan realisere de uddannelsespolitiske intentioner. Udvalget har derfor sat bestyrelsesarbejdet på dagordenen.

Udviklingen har generelt betydet nye opgaver og øget pres på bestyrelsernes arbejde bl.a. på grund af ændringer af de institutionelle rammebetingelser, ændringer i institutionsstrukturen i retning af store og fagligt stærke institutioner samt kommunalreformen. Hertil kommer et øget fokus på ”godt bestyrelsesarbejde” inspireret af de tiltag, der er sket i erhvervslivet. Det er baggrunden for, at udvalget har bedt konsulentfirmaet Pluss i samarbejde med professor Steen Thomsen, Copenhagen Business School om at gennemføre en kortlægning og analyse af det nuværende bestyrelsesarbejde med henblik på at identificere et evt. udviklingspotentiale samt vurdere mulighederne for at udløse dette potentiale.

Det er konsulenternes vurdering, at bestyrelserne på de selvejende erhvervsrettede institutioner i dag udfører et godt og solidt bestyrelsesarbejde. Der er også identificeret et udviklingspotentiale, men konsulentfirmaet understreger, at potentialet ligger i at gøre godt bestyrelsesarbejde bedre.

## 9.2 Udviklingsmuligheder for styringssystemet vurderet i forhold til dets målsætninger

### *Målsætningen om høj uddannelseskvalitet og høj gennemførelse*

- Kvalitetsstyringen råder i princippet over relevante og dækkende styringsredskaber. Væsentligt er det imidlertid at sikre, at redskaberne indgår i en indbyrdes hensigtsmæssig balance og med mindst mulig bureaukrati.

Styringssystemet er præget af mange forskellige redskaber til outputstyring og rapporteringskrav til institutionerne, der løbende er kommet til i form af knopskydninger til det eksisterende styringssystem og ikke hidtil er blevet optimalt afstemt indbyrdes. Den ekstraværdi, de enkelte rapporteringer hver især tilfører, er begrænset eller har begrænset relevans. Ud fra en samlet betragtning vurderes det nuværende informationsgrundlag på flere punkter at være utilstrækkeligt, og der er behov for videreudvikling.

Et mere systematiseret informationsgrundlag vil endvidere gøre det muligt at foretage nogle forenklinger i det nuværende - efter udvalgets vurdering - store antal supplerende styringsredskaber, som er kommet til i de senere år. Netop manglen på

relevante nøgletal, kvalitetsindikatorer og målemetoder har vanskeliggjort mulighederne for central overvågning, således at det har været nødvendigt at udvikle disse nye supplerende styringsredskab for at opfylde politiske behov for øget dokumentation af resultater og kvalitet. Denne form for løsning rummer dog efter udvalgets vurdering det paradoks, at informationsgrundlaget – selv om det naturligvis er blevet styrket på de helt konkrete og afgrænsede punkter, som de enkelte supplerende styringsredskaber sætter luppen over – ikke er blevet grundlæggende forbedret, men kun punktvist forbedret.

Samtidig har de supplerende styringsredskaber på grund af deres store antal, og fordi der ikke hidtil har været foretaget en konsekvent koordinering og afstemning af styringsredskaberne og deres tilhørende rapporteringskrav indbyrdes og i forhold til allerede eksisterende outputorienterede styringsredskaber, ført til en stigende grad af uoverskuelighed i den *samlede* styring og samtidig løbende påført institutionerne nye rapporteringskrav.

Der er således på én gang behov for at forenkle outputstyringen og rapporteringskravene og behov for at nyskabe et mere tilstrækkeligt og relevant vidensgrundlag.

- Udvalget skal især pege på, at der er behov for at nyudvikle information, som belyser institutionernes ressourceanvendelse og sammenhængen mellem ressourcemæssige prioriteringer og kvalitet. Udvalget stiller derfor forslag om, at der indføres et særligt ressourceregnskab med henblik på at skabe øget gennemsigtighed i institutionernes interne prioriteringer og dispositioner.

Ressourceregnskabet vil også i højere grad muliggøre en samlet politisk prioritering af uddannelsesområdernes økonomi som grundlag for aktive politiske beslutninger om takstfastsættelse og dermed også for beslutninger om kvalitetsstandarder.

I overensstemmelse med behovet for samtidig at forenkle rapporteringskravene finder udvalget det meget væsentligt, at udviklingen af nye rapporteringsformer ikke blot bliver ”mere af det samme”, men reelt vil indebære en forenkling og systematisering af såvel den viden, som tilvejebringes, som de rapporteringskrav, det påfører institutionerne. Der bør således udvikles én samlet systematik, og institutionernes rapporteringer bør så vidt muligt samles i én årlig rapportering.

Ressourceregnskaber skal således udgøre en fælles kilde til information af ikke finansiell karakter, herunder også relevant ledelsesinformation for bestyrelsesarbejdet og relevant brugerinformation for elever/studerende, jf. også nedenfor. Institutionerne vil i tillæg til ressourceregnskabet fortsat skulle udarbejde det egentlige finansielle årsregnskab som grundlag for vurdering af deres økonomiske stilling. Som hovedregel bør alle rapporteringskrav kunne rummes i disse to rapporteringsformer, og der bør kun undtagelsesvis stilles krav om supplerende indberetninger ud fra andre, konkrete behov.

En ny model for rapportering bør udvikles i dialog og samarbejde med institutionernes foreninger i overensstemmelse med målsætningen omtalt nedenfor om at drage større nytte af institutionernes viden.

- Det centrale tilsyn bør styrkes. Undervisningsministeriet arbejder aktuelt med at systematisere såvel overvågningen, især ved indførelse af indikatorer for resultater og kvalitet, som opfølgningen i forhold til probleminstitutioner. Der er i den forbindelse udarbejdet et udkast til sanktionspolitik, som har været i høring.

Det er udvalgets vurdering, at der er behov for at videreudvikle tilsynet. Udvalget skal især pege på, at der er behov for sektorspecifikke kvalitetsindikatorer som supplement til de tværgående overordnede indikatorer, og der er behov for, at disse udvikles i et samarbejde med uddannelsessektorerne, for uden bred anerkendelse vil de ikke have optimal effekt.

Udvalget skal endvidere pege på, at tilsynets reaktionsmuligheder i forhold til at ansvarliggøre og evt. sanktionere institutionsbestyrelserne, f.eks. i situationer med utilstrækkelig kvalitet, vurderes at være for begrænsede eller begrænset konstruktive, jf. også konklusionen i Undervisningsministeriets udkast til sanktionspolitik. I sammenhæng med videreudviklingen af tilsynets overvågning bør tilvejebringes fleksible redskaber til mere konsekvent sanktion med henblik på så tidligt som muligt at identificere og reagere på utilsigtet adfærd. Undervisningsministeriet bør bl.a. iværksætte indsatsaftaler med institutioner, som yder utilstrækkelige resultater og kvalitet.

- Akkrediteringsmetoden indebærer en faglig og uafhængig vurdering af den enkelte institutions kompetencer ud fra på forhånd fastlagte kriterier. Det kan være relevant at vurdere, om metodens principper og systematik i en form, der er tilpasset de enkelte uddannelsesområder, med fordel kan anvendes bredere på uddannelsesområderne som en del af den samlede overvågning af institutionernes arbejde med at tilbyde undervisning og uddannelser af høj kvalitet. Den type akkreditering vil i givet fald skulle ses i tæt sammenhæng med Undervisningsministeriets tilsyn og udbudsgodkendelser.
- Institutionsbestyrelserne udfører allerede et godt arbejde, som med fordel kan understøttes yderligere ved hjælp af en kodeks for godt bestyrelsesarbejde.

Bestyrelserne skal varetage flere idealtypiske funktioner til sikring af kvaliteten, herunder overvåge institutionens resultater i en såkaldt kontrolfunktion, jf. professor Steen Thomsen og analysefirmaet Pluss. Ifølge undersøgelsen af bestyrelsernes arbejde beskæftiger en del af bestyrelserne sig imidlertid kun i begrænset omfang med institutionens undervisningskvalitet og resultater. Dette peger på et behov for mere systematisk ledelsesinformation, som kan sikre, at opgaven løftes reelt af bestyrelserne.

- Det vurderes hensigtsmæssigt, at det udviklingspotentiale, som er konstateret af analysefirmaet Pluss og professor Steen Thomsen, søges realiseret, også hvad angår bestyrelsernes sammensætning. Bl.a. bør bestyrelserne udarbejde en kompetenceprofil for den samlede bestyrelse, der kortlægger sammenhængen mellem eksisterende og ønskede kompetencer i bestyrelsen, og kompetenceprofilen bør lægges til grund i forbindelse med såvel sammensætning som udpegning. Endvidere bør bestyrelsens størrelse søges begrænset under hensyntagen til, at der kan foregå en konstruktiv debat og en effektiv beslutningsproces.

For at give plads til flere bestyrelsesmedlemmer med særlige kompetencer, herunder kompetencer vedrørende andre relevante uddannelsesområder, f.eks.

erhvervsgymnasiale uddannelser, bør antallet af bestyrelsesmedlemmer i erhvervsskolesektoren, der udpeges paritetisk, reduceres.

- Eleverne/de studerende udgør et uudnyttet potentiale i kvalitetssikringen. Ved at sikre elever/ studerende et tilstrækkeligt informationsgrundlag om institutionernes kvalitet og forhold af relevans for kvaliteten vil de få forudsætninger for at deltage aktivt i en dialog om kvalitetsudvikling. Indførelse af egentlige brugerdeklarationer med information fra institutionerne til eleverne/de studerende om, hvad de kan forvente af institutionens undervisning, og om institutionernes forventninger til eleverne/de studerende, kan styrke en konstruktiv dialog om, hvad der er kvalitet i undervisningsformer, lærer/eleveratio, undervisningsmaterialer, fagligt og socialt miljø samt de fysiske rammer.
- Der er mulighed for at drage større nytte af institutionernes viden, hvis konsekvensen af det decentrale styringsrationale tages fuldt ud, herunder også lægges til grund for dialogformen og gennemførelsen af udviklingsopgaver. Der bør på den baggrund etableres faste og formaliserede rammer for mere systematisk dialog og samarbejde om gennemførelse af udviklingsopgaver mellem Undervisningsministeriet og institutionsforeningerne. Det vil bl.a. være relevant, at institutionssiden inddrages i et forpligtende samarbejde om udvikling af indikatorer og relevante målemetoder for belysning af kvalitet.

Udvalgets konkrete forslag til udmøntning af udviklingsmulighederne for bedre styring af uddannelseskvaliteten (bestyrelsesarbejde generelt, bestyrelsessammensætning, kvalitetssystemer, auditering og akkreditering, ressourceregnskab, brugerdeklarationer, tilsyn, nye sanktioner og mere tidssvarende roller og formaliseret dialog og samarbejde) uddybes i kapitel 11.

#### *Særlige politisk prioriterede målsætninger*

- Udvalget vurderer, at der er behov for at udvikle mere formaliserede og ansvarliggørende rammer for dialog mellem Undervisningsministeriet og institutionssiden. Dette skal sikre klare udmeldinger om politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder, og at der drages optimal nytte af den viden, uddannelsessektoren besidder lokalt i samarbejder om videre udvikling af styringen.

I takt med, at der er blevet udviklet en række nye enkeltstående styringsredskaber til sikring af særlige politisk prioriterede målsætninger, er den styringsmæssige udfordring blevet at videreudvikle styringen i retning af en mere afbalanceret og gennemsigtig styring. Der kan i dag konstateres et stort antal enkeltstående og ikke konsekvent koordinerede styringsredskaber med selvstændige rapporteringskrav. Omfanget af mål og målepunkter vanskeliggør i sig selv optimal målstyring, der snarere forudsætter få og klare mål.

Den løbende udvidelse af styringssystemet med nye redskaber og tilhørende rapporteringskrav har som også nævnt ovenfor været nødvendiggjort af, at informationsgrundlaget om institutionernes ressourceanvendelse og sammenhængen mellem ressourcemæssige prioriteringer og kvalitet er utilstrækkelig.

Udvalget stiller derfor forslag om, at der indføres et særligt ressourceregnskab med henblik på at skabe øget gennemsigtighed i institutionernes interne prioriteringer og

dispositioner.

Ressourceregnskaberne vil med mere præcise og relevante rapporteringskrav i kombination med bedre dokumentation af institutionernes resultater kunne tilvejebringe den nødvendige viden om, hvorvidt institutionerne inden for rammerne af taxametersystemet arbejder systematisk med og realiserer de nødvendige resultater inden for de politisk prioriterede indsatsområder. Behovet for styringsmæssige knopskydninger, f.eks. i form af øremærkede tilskud, må forventes at blive reduceret, når der på centralt politisk hold er et bedre indblik i institutionernes kvalitetsindsats og dermed bedre grundlag for klare udmeldinger om politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder.

I kombination med et mere effektivt centralt tilsyn, hvor der iværksættes indsatsaftaler med de institutioner, som yder utilstrækkelige resultater og kvalitet, vil styringen give en høj grad af sikkerhed for, at de politiske målsætninger nås. Indsatsaftalerne vil på den måde få karakter af udviklingskontrakter målrettet institutioner med behov herfor og målrettet særlige problemområder.

Udvalgets konkrete forslag til udmøntning af udviklingsmulighederne for bedre styring i forhold til særlige politisk prioriterede målsætninger (ressourceregnskab, tilsyn, nye sanktioner, tidssvarende roller og formaliseret dialog og samarbejde, bestyrelsesarbejde generelt) uddybes i kapitel 11.

#### *Målsætningen om effektiv institutionsdrift og økonomistyring*

- Udvalget er enig i Idé- og Perspektivgruppens konklusion om, at taxametersystemet og bloktilskudsprincippet fortsat bør være den bærende bevillingsmodel i finansieringen af uddannelsesinstitutionerne, idet taxametersystemet i samspil med selvejeformen bl.a. sikrer effektiv institutionsdrift og optimal ressourceanvendelse i forhold til lokale behov og muligheder.

Grundtilskud er en del af taxametersystemet og skal bevares, men det er dog udvalgets opfattelse, at modellen skal udvikles, så grundtilskud kan understøtte konkrete politiske målsætninger, herunder især målsætningen om at sikre geografisk tilgængelighed til udbud og sikringen af små institutioners økonomiske overlevelse under hensyntagen til den faglige bæredygtighed og uddannelsernes kvalitet.

Dette skal dog ske i en afbalanceret styring, som samtidig tager hensyn til behovet for enkelhed og gennemsigtighed i bevillingsmodellerne. Denne balance vil indebære, at der på den ene side bør ske forenklinger af bevillingssystemet i form af færre knopskydninger samtidig med, at andre styringselementer i bevillingsmodellen (grundtilskud) må videreudvikles med henblik på at sikre de nødvendige redskaber og incitamentsstrukturer til at fremme politiske målsætninger.

For at fremme muligheden for effektiv opgaveløsning og styrke det faglige miljø på det administrative område er der i lovgivningen skabt mulighed for at etablere administrative fællesskaber, f.eks. inden for områder som lønadministration, it og indkøb. Endvidere er der åbnet for, at institutionerne vil kunne løse administrative opgaver for hinanden som indtægtsdækket virksomhed.

Det er udvalgets opfattelse, at institutionerne bør være stillet ens i forhold til den

offentlige forvaltning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven. Forskelle kan bl.a. virke som barrierer for fusioner og dermed modvirke etableringen af fleksible strukturer på ungdomsuddannelsesområdet, der bl.a. vil kunne give institutionerne mulighed for at realisere samdriftsfordele og effektivisere institutionsdriften. Udvalget foreslår derfor, at der sker en harmonisering af styringsvilkårene i forhold til selvejemodellen.

Udvalgets konkrete forslag til udmøntning af udviklingsmulighederne for bedre styring i forhold til effektiv institutionsdrift og økonomistyring (taxametersystemet og harmonisering af selvejelovgivning) uddybes i kapitel 11.

#### *Målsætningen om geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet*

- Grundtilskud er et af de væsentlige styringsredskaber til påvirkning af institutionsstrukturen. Grundtilskud i sin nuværende udformning giver bl.a. mulighed for i kombination med direkte aktivitetsafhængige taxametertilskud at skabe et økonomisk grundlag for mindre institutioner i lokalområder eller opretholdelse af lokale udbud i forbindelse med fusioner.

Det er udvalgets vurdering, at taxametersystemet i kombination med grundtilskud har vist sig at udgøre et fleksibelt og finmasket bevillingssystem, som med få og enkle tilpasninger kan imødekomme meget varierede krav, herunder også de krav, som overførslen af de nye institutionsområder stiller, dvs. udgøre et redskab til sikring af små institutioners overlevelse og sikring af et bredt og varieret udbud lokalt/regionalt.

Udfordringen er, at målsætningerne om henholdsvis geografisk spredning af uddannelserne og forankring af uddannelserne i effektive samt tilstrækkeligt brede, fagligt bæredygtige miljøer kan være indbyrdes modstridende. Der må i disse tilfælde foretages en konkret politisk afvejning af de to målsætninger med de deraf mulige afledte konsekvenser for uddannelsernes geografiske tilgængelighed, kvalitet og omkostninger.

Udvalgets konkrete forslag til udmøntning af udviklingsmulighederne for bedre styring i forhold til målsætningen om geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet (grundtilskudsreform og harmonisering af selvejelovgivning) uddybes i kapitel 11.

Der henvises til oversigten sidst i kapitel 10, der opsummerer de styringsredskaber, som udvalget vurderer bør indgå i det fremtidige styringssystem for de selvejende institutioner.



## 10. Konklusion om de nye selvejende institutionsområder

Som følge af kommunalreformen overgår gymnasierne, hf-kurserne, VUC'erne, SOSU-skolerne og radiograf- og sygeplejerskolerne pr. 1. januar 2007 fra amtseje til selveje.

Rammerne for selvejet fra 2007 er endnu ikke fastlagt endeligt. Ved lov nr. 590 af 24. juni 2005 om ændring af en række love på Undervisningsministeriets område indføres for de gymnasiale institutioner og voksenuddannelsescentre statsligt selveje, som træder i kraft samtidigt med amtskommunernes nedlæggelse. Disse institutioner er selvejende inden for den offentlige forvaltning, og deres formue tilfalder statskassen i tilfælde af ophør. Herudover er lovens selvejemodel så vidt muligt samstemt med den selvejemodel, som kendes for erhvervsskoler, CVU'er m.fl.

Social- og sundhedsskolerne og sygeplejerske- og radiografskolerne er blevet omfattet af henholdsvis loven om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og loven om centre for videregående uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelse.

Som opfølgning på nærværende analyse vil der i folketingsåret 2005/2006 blive fremsat lovforslag, som præciserer selveje- og tilskudsmodellen.

### *Institutionernes nye opgaver*

De nye institutionsområder er i dag undergivet et helt andet styringskoncept end de eksisterende selvejende institutioner. Institutionsområdet er karakteriseret af en anden kompetence- og ansvarsfordeling mellem de forskellige forvaltningsled, herunder med væsentlig færre økonomiske og administrative dispositionsbeføjelser på det lokale niveau.

Overgangen til selveje vil således byde på principielt helt nye opgavetyper. Institutionerne skal - i lighed med de nuværende selvejende institutioner - med de begrænsninger, der følger af andre regler, selv træffe beslutning om bl.a. optagelse af elever/studerende, ansættelse og afskedigelse af personale, tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen, indkøb af materialer, udstyr og inventar samt lokaleforsyning gennem egne bygninger eller lejemål. Løsningen af disse og en lang række afledte opgaver, som for de fleste amtslige institutioners vedkommende hidtil er løst af de amtslige forvaltninger, kræver for mange af institutionerne opbygning af en mere professionel ledelse og administration på den enkelte institution eller i administrative fællesskaber mellem institutionerne.

På indholdssiden er de nye selvejende institutioner allerede undergivet Undervisningsministeriets bestemmelser, og den indholdsmæssige styring foregår på samme måde som indholdsstyringen på de eksisterende selvejende institutioner, dvs. ved bekendtgørelsesfastlagte bestemmelser om mål, struktur mv. og med et tilsyn varetaget af Undervisningsministeriet.

De nye selvejende institutioner er karakteriseret ved at have et relativt smalt udbud, og de er typisk små institutioner. Bortset fra dette forhold ligner de amtslige institutioner, som overgår til staten i 2007, på mange måder de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område.

Overgangen til selveje for de amtslige uddannelsesinstitutioner indebærer på det administrative og ledelsesmæssige område en række store udfordringer. Helt grundlæggende er det en

omstillingsproces, hvor institutionerne skal lære at anvende de nye frihedsgrader, som selvejet giver dem.

Erhvervsskolerne, som alt andet lige har en mere kompleks virksomhed end de nuværende amtslige institutioner, har gennemgået en tilsvarende proces i begyndelsen af 1990'erne og med et godt resultat. På den baggrund, og fordi de amtslige institutioner har relativt god tid til at forberede sig på omstillingen, og der i Undervisningsministeriet sker en koordination af overgangsprocessen i en til formålet oprettet organisatorisk enhed (Center for Strukturreform), er det forventningen, at institutionerne vil komme gennem denne omstillingsproces på en hensigtsmæssig måde. Muligheden for at indgå i administrative fællesskaber, udlicitere administrative opgaver eller sammenlægge sig med andre selvejende institutioner stiller institutionerne meget frit med hensyn til at organisere løsningen af de administrative og ledelsesmæssige opgaver på en måde, som ud fra lokale behov og ønsker skønnes at være optimal.

#### *Bestyrelser*

I lovgivningen er det fastsat, at der på hver institution skal nedsættes en midlertidig bestyrelse, som i 2006 skal varetage institutionernes langsigtede interesser i forhold til amtsrådene samt træffe beslutninger af strategisk betydning for institutionernes fremtidige virke som selvejende institutioner. I kapitel 11 stilles forslag om fremtidig sammensætning af bestyrelserne.

#### *Overgang til taxametersystemet*

Det er udvalgets vurdering, at taxametersystemet har vist sig at udgøre et fleksibelt og finmasket bevillingssystem, som med få og enkle tilpasninger kan imødekomme meget varierede krav, herunder også de krav, som overførslen af de nye institutionsområder stiller, dvs. sikring af små institutioners overlevelse og sikring af et bredt og varieret udbud, bl.a. i overensstemmelse med gymnasireformens intentioner.

Det er udvalgets vurdering, at indplaceringen af de nuværende amtslige uddannelser i det eksisterende takstsystem og indførelse af et system af nye grundtilskud vil være tilstrækkelige styringsredskaber til at sikre en sådan fordeling af de eksisterende amtslige uddannelsesressourcer mellem institutionerne fremover, at det er foreneligt med de politiske mål for institutionsområdernes udvikling. Kommunalreformen giver således ikke grundlag for at foreslå grundlæggende ændringer af taxametersystemets indretning, f.eks. ved introduktion af helt nye elementer.

Takstfastsættelsen vil ske efter grundige analyser af de amtslige institutioners økonomi. Overgangen til taxameterstyring vil være udgiftsneutral for hver sektor set under et, og der vil blive indført overgangsordninger, som tillader en lempelig tilpasning for den enkelte institution.

Ud fra det hidtidige forberedelsesarbejde med besøgsrunder til amterne, og en særlig møderunde i forbindelse med indhentning af en lang række økonomi- og aktivitetsoplysninger fra amterne, der netop er ved at være afsluttet, tyder alt på, at det vil være muligt at fastlægge aktivitetsopgørelses- og taxametermodeller inden for den ramme for taxameterstrukturer, som anvendes på de øvrige regulerede områder, herunder ved anvendelse af den anbefalede ændrede grundtilskudsmodel, som er omtalt i kapitel 11.

Der er en række særlige, afgrænsede problemstillinger, som vil kræve grundigere analyse. Det gælder afdækning af behovet for eventuelle tillægstakster (f.eks. til særlige uddannelsesforløb)

og for særlige geografisk betingede grundtilskud (særlige udkantsgrundtilskud), men dette vurderes at kunne rummes inden for de muligheder, som de kendte modeller giver.

*Særlige forhold vedrørende sikring af små gymnasier lokalt*

I forbindelse med gymnasiernes overgang til selveje, har undervisningsministeren fået bemyndigelse på det almen-gymnasiale område til at gribe ind midlertidigt over for gymnasier, som fastsætter en så høj elevkapacitet, at det er til skade for en hensigtsmæssig udnyttelse af den samlede eksisterende kapacitet, herunder særligt på de små gymnasier, som bl.a. kan ligge i udkantsområder. Det må på forhånd forventes, at hjemlen vil medvirke til at kunne fastholde et lokalt udbud af stx.

På grundlag af konklusionerne i kapitel 9 og 10 opsummeres nedenfor de styringsredskaber, som udvalget vurderer bør indgå i det fremtidige styringssystem for de selvejende institutioner. Redskaberne er opført under den relevante målsætning, de vurderes at medvirke til at opfylde.

### **Udvalgets vurdering af de væsentligste styringsredskaber for nuværende og nye selvejende institutionsområder efter kommunalreformen**

#### **Målsætningen om høj uddannelseskvalitet og høj gennemførelse**

- Uddannelsesregler.
- Eksamen og censur.
- Kompetent bestyrelsesarbejde
- Kvalitetssystemer på institutionerne, auditering.
- Udbudsstyring , herunder akkreditering, især relevant inden for de videregående uddannelser.
- Ressourceregnskab.
- Brugerdeklarationer.
- Styrket kvalitetstilsyn, overvågning og konstruktive reaktioner/sanktioner.
- Mere tidssvarende roller og formaliseret dialog og samarbejde.
- Sikring af fagligt bæredygtige miljøer via institutionsstrukturpolitik.

#### **Særlige politisk prioriterede målsætninger**

- Klare udmeldinger af mål bl.a. via formaliseret dialog og samarbejde.
- Ressourceregnskab indeholdende nøgletal mv. for resultater og kvalitet, der belyser, i hvilken grad de politisk prioriterede målsætninger realiseres.
- Tilsyn på grundlag af ressourceregnskabet.
- Indsatsaftaler anvendt i forhold til institutioner med utilstrækkelig målopfyldelse.
- Evt. resultatkontrakter i CVU-sektoren.
- Kompetent bestyrelsesarbejde.
- Øremærkede kvalitetstilskud til ekstraordinære formål.

#### **Målsætningen om effektiv institutionsdrift og økonomistyring**

- Taxametersystemet.
- Institutionssamarbejde, bl.a. om administrative opgaver, og institutionssammenlægninger til større enheder med lokale udbudssteder.

#### **Målsætningen om geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet**

- Grundtilskudsreform kan sikre institutionernes økonomiske grundlag.
- Institutionssamarbejde og –sammenlægning med opretholdelse af lokale udbudssteder kan sikre økonomisk mere bæredygtige enheder.
- Ungdomsuddannelses- og voksenuddannelsesområdet: Regionsrådenes opgave vedr. placering, kapacitet og bredde i udbuddet.
- Stx og hf: Beføjelse til undervisningsministeren til midlertidigt at lægge loft over en institutions kapacitet.
- Stx og hf: Regionale fordelingsudvalg fordeler de ansøgere, som ikke kan optages på institutioner med oversøgning.

## 11. Forslag til ændringer og justeringer af styringssystemet

I dette kapitel uddybes udvalgets forslag til forbedringer af styringssystemet.

Som supplement til udvalgets forslag vedlægges i bilag 0 et resumé af de kommentarer, som analysens referencegrupper har givet til forslagene. Referencegruppernes kommentarer er således ikke indarbejdede i dette kapitel om udvalgets forslag. De enkelte høringssvar kan læses på webadressen

<http://www.uvm.dk/kommunalreform/styringsanalyse/forside.htm?menuid=40>

Forslagskatalogets sigte er at danne grundlag for politisk drøftelse af behov for modernisering af styringssystemet generelt og for den endelige fastlæggelse af rammerne for selvejet på de i dag amstlige institutionsområder. Forslagene er som sådan uprioriterede.

### 11.1 Grundlæggende sammenhænge mellem de enkelte forslag

Udvalgets overvejelser tager udgangspunkt i det forhold, at styringssystemet grundlæggende er baseret på adskillelse af opgaver og ansvar hos Undervisningsministeriet som ”bestillermyndighed” og opgaveudførende uddannelsesinstitutioner.

Udvalgets overvejelser drejer sig især om behov for at videreudvikle og i øget grad ansvarliggøre alle de relevante aktører, som spiller en rolle i kvalitetssikringen - centralt og decentralt - bl.a. ved at videreudvikle informationsgrundlaget for de enkelte aktørers opgavevaretagelse som led i den samlede styring.

De enkelte forslag retter sig således mod forskellige aktører og niveauer i styringssystemet.

Forslag til foranstaltninger, som primært sigter på at styrke det *decentrale niveau*, dvs. ledelsen af de enkelte institutioner, omfatter forslag om videreudvikling af institutionsbestyrelserne såvel i forhold til sammensætningen, hvor der bør være øget fokus på, at bestyrelsens samlede kompetenceprofil dækker alle relevante kompetenceområder, som i forhold til selve bestyrelsesarbejdet, ressourceregnskab, kvalitetssystemer på institutionerne, auditing og akkreditering samt brugerdeklarationer.

Forslag til foranstaltninger, som primært sigter på at styrke det *centrale niveau* omfatter styrket og systematiseret tilsyn, nye sanktionsmuligheder og ressourceregnskab.

En grundlæggende forudsætning for styrkelse af styringssystemet er, at informationsgrundlaget videreudvikles. Der skal nyudvikles målrettet information, som kan styrke kvalitetsovervågningen og mulighederne for, at de forskellige aktører i styringssystemet kan udfylde deres respektive roller. Styrkelse af informationsgrundlaget er derfor en gennemgående vinkel i forslagene.

Det er en forudsætning for at opnå optimal effekt af et nyt informationsgrundlag, at dets enkelte dele – foreslåede nye og allerede eksisterende - samordnes i én samlet systematik, og at institutionernes rapporteringer, så vidt det er muligt, samles i én årlig rapportering foruden institutionernes finansielle årsregnskab. Dette forudsætter, at der fastlægges en sammenhængende struktur i informationsgrundlaget, herunder en ”grundstamme” af indikatorer og målemetoder, der kan specificeres nærmere i forhold til behov i de enkelte styringssammen-

hænge. Eksempelvis er tilsynets informationsbehov ikke helt sammenfaldende med bestyrelsernes behov for ledelsesinformation, der igen ikke er helt sammenfaldende med de informationsbehov eleverne/studerende har for brugerdeklarationer. Det er imidlertid afgørende, at fællesmængden af informationsbehov opfyldes af identiske informationer, og at målemetoder på et grundlæggende niveau er indbyrdes i overensstemmelse og anerkendte.

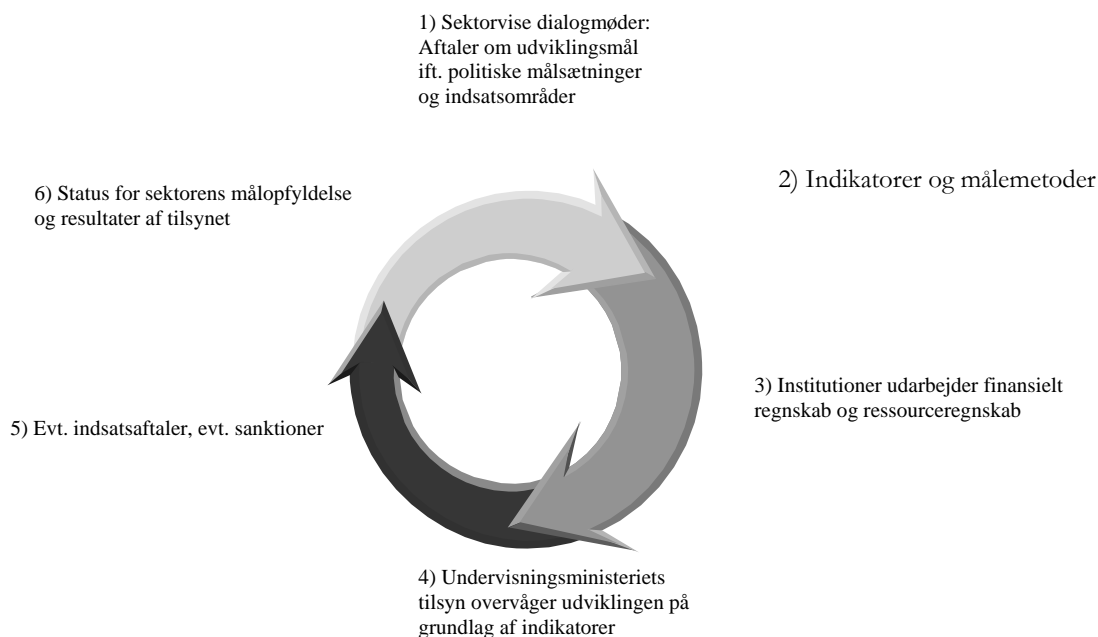
En anden forudsætning for optimal effekt af de enkelte styringsredskaber – foreslåede nye og allerede eksisterende – er, at anvendelsen af redskaberne sker i en systematisk sammenhæng.

Forslaget om at videreudvikle tidssvarende roller og formaliseret dialog og samarbejde sigter netop på at styrke *samspejlet mellem decentralt og centralt niveau*. På faste og formaliserede møder mellem Undervisningsministeriet og sektorens institutionsforeninger kan de politiske målsætninger konkretiseres og udmeldes, og det centrale og det decentrale niveau kan indgå kontraktlignende aftaler om særlige indsatsområder. Det kan give styringen en mere aftalelignende karakter.

Denne styring, som retter sig mod institutionssektorerne, forudsættes suppleret af en række andre styringsredskaber, som retter sig mod enkeltinstitutioner. Her spiller især tilsynet og opfølgningen herpå en central rolle.

I figuren nedenfor er illustreret, hvordan styringsredskaberne skal spille sammen i en årlig proces.

#### Årshjul for Undervisningsministeriets styring



#### Uddybning af de enkelte faser

1. *Sektorvise dialogmøder mellem UVM og institutionsforeningerne*  
På faste årlige møder gøres systematisk status over sektorens væsentlige, aktuelle problemstillinger, og der drøftes behov for videreudvikling. Der udmeldes endvidere særligt politisk prioriterede målsætninger og indsatsområder.

Politiske målsætninger og øvrige udviklingsbehov konkretiseres i form af kontraktlignende aftaler om særlige indsatsområder.

I grundlaget for drøftelserne indgår status for sektorens målopfyldelse og for resultater af Undervisningsministeriets tilsyn, jf. pkt. 6.

## 2. *Indikatorer og målemetoder*

I et samarbejde mellem Undervisningsministeriet og institutionssiden udvikles relevante indikatorer og målemetoder til brug for opfølgning af de fastlagte udviklingsmål.

Indikatorerne skal konkret indgå som et element i ressourceregnskabet. Indikatorerne skal endvidere indgå i grundlaget for Undervisningsministeriets tilsyn.

## 3. *Institutionerne udarbejder finansielt regnskab og ressourceregnskab*

## 4. *Undervisningsministeriets tilsyn*

Ministeriet fører tilsyn på grundlag af bl.a. foruddefinerede resultatindikatorer. I tilsynet inddrages andre relevante informationer. For institutioner, som ikke i tilstrækkelig grad lever op til målsætningerne, gennemføres en nærmere undersøgelse. I sådanne undersøgelser vil det være relevant at inddrage institutionens ressourceregnskab og brugerdeklaration til nærmere belysning af institutionens forhold af relevans for kvalitet.

## 5. *Indsatsaftaler*

Institutioner, som ikke i tilstrækkelig grad opfylder målsætningerne om kvalitet og resultater eller f.eks. er i økonomisk uføre, pålægges at indgå en indsatsaftale.

Indsatsaftalen skal fastlægge institutionens foranstaltninger, udviklingsmål og tidsramme herfor. Manglende opfyldelse af målene kan medføre sanktionering.

Undervisningsministeriet følger op på indgåede indsatsaftaler, således at ophør af et sådant skærpet tilsyn beror på en aktiv vurdering af, om problemerne er udbedret.

## 6. *Samlet status for sektorens målopfyldelse*

Resultaterne af institutionernes ressourceregnskaber og af det gennemførte tilsyn sammenfattes for institutionssektorerne og indgår som grundlag for det følgende dialogmøde mellem Undervisningsministeriet og institutionsforeningerne om status og aktuelle særlige politisk prioriterede indsatsområder jf. pkt. 1.

### *Behov for nye hjemler*

I de følgende beskrivelser af de enkelte forslag er det bemærket, om de forudsætter nye hjemler.

Flere af forslagene sigter på at videreudvikle styringens informationsgrundlag. Forslagene forudsætter alene nye hjemler, hvis informationerne skal gøres pligtige for institutionerne at tilvejebringe og/eller offentliggøre.

Der kan imidlertid være afledte behov for ændringer i det nugældende regelgrundlag om offentliggørelseskrav, kvalitetssystemer mv. som følge af udvalgets forslag om, at informationsgrundlagets enkelte dele samordnes i én samlet systematik og institutionernes rapporter samles i én årlig rapportering.

## 11.2 Forslag til bedre sikring af kvalitet og resultater

### 11.2.1 Bestyrelsesarbejde generelt

Udvalget foreslår, at der med sigte på at videreudvikle bestyrelsernes arbejde udvikles et sæt anbefalinger om ”godt bestyrelsesarbejde” i selvejende uddannelsesinstitutioner (en kodeks for godt bestyrelsesarbejde), og at Undervisningsministeriet iværksætter en informationsvirksomhed med henblik på realisering af det udviklingspotentiale, der er konstateret.

#### *Baggrunden for forslaget*

Bestyrelsesarbejdet på de selvejende institutioner er sat på dagordenen på baggrund af ændringer af de institutionelle rammebetingelser, ændringer i institutionsstrukturen i retning af store og fagligt stærke institutioner samt kommunalreformen. Hertil kommer et øget fokus på ”godt bestyrelsesarbejde” inspireret af de tiltag, som er sket i erhvervslivet.

Forslaget tager udgangspunkt i og bygger videre på de af konsulentvirksomheden Pluss Leadership udarbejdede:

- ”Kortlægning og analyse af udviklingspotentialet for bestyrelser for selvejende erhvervsrettede institutioner – delrapport baseret på 12 cases” (dybdeanalysen);
- ”Kortlægning og analyse af udviklingspotentialet for bestyrelser for selvejende erhvervsrettede institutioner - delrapport baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige bestyrelsesformænd” (breddeanalysen);
- ”Kortlægning og analyse af udviklingspotentialet for bestyrelser for selvejende erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner – delrapport om CVU’er (Centre for Videregående Uddannelser)”; samt
- det af professor Steen Thomsen, Center for Corporate Governance på Copenhagen Business School (CBS) i samarbejde med Pluss Leadership udarbejdede udkast til pjece om ”Godt bestyrelsesarbejde i erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner”.

Dybdeanalysen har dannet grundlaget for de anbefalinger vedrørende godt bestyrelsesarbejde, som fremgår af ovennævnte pjece. Breddeanalysen har afdækket udviklingspotentialet for forbedring af bestyrelsesarbejdet.

Samlet kan hovedbudskabet i Pluss’s tre rapporter og Pluss’s pjece i forhold til godt bestyrelsesarbejde opsummeres således:

- Det er Pluss’s grundlæggende opfattelse, at det er en afgørende forudsætning, at der eksisterer et kvalificeret ledelsessystem på den enkelte institution bestående bl.a. af en professionelt arbejdende bestyrelse.
- Det er Pluss’s vurdering, at bestyrelserne på de selvejende erhvervsrettede institutioner i dag udfører et godt og solidt bestyrelsesarbejde. Der er også i breddeanalysen, som har omfattet samtlige bestyrelser, identificeret et udviklingspotentiale, men konsulentfirmaet understreger, at potentialet ligger i at gøre godt bestyrelsesarbejde bedre. Pluss peger således på flg. udviklingspotentialer:
  - Vedligehold og udvikling af relationer og netværk i omgivelserne.
  - Sikring af tilstedeværelse og videreudvikling af vision, strategi mv.
  - Løbende orientering om relevante trends i den samfundsmæssige udvikling.
  - Sikring og opfølgning af udviklingen i uddannelseskvaliteten.



### *Forslagets nærmere indhold*

Med forslaget sættes bestyrelsesarbejdet på dagsordenen for at bidrage til en videreudvikling/kvalificering af bestyrelsesarbejdet i de eksisterende og ikke mindst kommende selvejende uddannelsesinstitutioner. Udsendelse af en kodeks skal give institutionerne en fælles platform for, hvad godt bestyrelsesarbejde er.

Mellem de selvejende uddannelsesinstitutioner er der store forskelle såvel i institutionstype, uddannelsesudbud, regional placering som ud fra en organisatorisk livscyklusbetragtning. En kodeks skal derfor give plads til forskellighed og åbne for differentiering.

Ikke desto mindre må alle bestyrelser på et eller andet plan forholde sig til de konventionelle /"idealtypiske" bestyrelsesfunktioner: kontrol-, udviklings-, organisations-, overvågnings-, konsulent- og kontaktfunktionen. Godt bestyrelsesarbejde bør dække disse funktioner, og Undervisningsministeriet bør aktivt vejlede heri.

Udvalget finder, at en generel kodeks for bestyrelser i selvejende uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet med fordel kan tage afsæt i Pluss's anbefalinger beskrevet i ovennævnte pjece om "Godt bestyrelsesarbejde i erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner". Pluss's anbefalinger i forhold til videreudvikling af bestyrelsesarbejdet omfatter følgende:

#### Bestyrelsens strategiske ansvar:

- At bestyrelsen en gang årligt drøfter institutionens overordnede strategi på et møde eller seminar, som ikke er sammenfaldende med møder, hvor der diskuteres budget, regnskab eller program for det kommende år.
- At bestyrelsen præciserer den daglige ledelses forpligtelse til at indhente vurderinger og råd fra uddannelsesudvalg og studiebestyrelser vedrørende uddannelsesspørgsmål, og hvor det skønnes hensigtsmæssigt og afstemt med den daglige ledelse knytte direkte forbindelse mellem disse og bestyrelsen via repræsentation og/eller fælles møder.

#### Bestyrelsens opgaver:

- At der udarbejdes en forretningsorden, hvori der fastsættes regler for bestyrelsens funktion og dermed for arbejdsdelingen mellem bestyrelse og daglige ledelse. Forretningsordenen bør som minimum indeholde regler om formandens rolle, formandskabets eller et forretningsudvalgs rolle, møder, den daglige ledelses deltagelse i bestyrelsens møder, beslutningsdygtighed og stemmeprocedurer.
- At bestyrelsesformand (eventuelt formandskab eller forretningsudvalg) holder sig ajour med institutionens udvikling gennem løbende kontakt – for bestyrelsesformandens vedkommende ugentligt eller mindst to gange om måneden – med lederen.
- Det anbefales, at institutionerne implementerer helhedsorienterede ledelsesmodeller og rapporteringssystemer, som understøtter bestyrelsen i at kunne følge op på såvel de økonomiske og uddannelsespolitiske og kvalitative målsætninger.
- At der nedsættes et ansættelsesudvalg (eksempelvis formandskabet eller forretningsudvalget) i forbindelse med rekruttering og ansættelse af ny daglig leder.
- At bestyrelsen opstiller procedurer, der sikrer, at Undervisningsministeriet får den information, som er nødvendig for at føre tilsyn med og følge op på institutionens generelle udvikling.
- At bestyrelsen formulerer generelle principper og værdier for bestyrelsens og institutionernes samarbejde med sine eksterne interessenter, herunder især aftagerne af uddannelserne.

Bestyrelsesarbejdet:

- At bestyrelsen bl.a. efter input fra den daglige ledelse lægger en rullende møde- og arbejdskalender for bestyrelsesarbejdet gennem året, herunder en mødekalender med de forventede dagsordenspunkter for året.
- At bestyrelsen foretager en årlig, skriftlig selvevaluering af bestyrelsesarbejdet.

Bestyrelseshonorar:

- At bestyrelsen diskuterer spørgsmålet om bestyrelseshonorar.

Samspil med revisor:

- At bestyrelsen definerer de overordnede rammer for tilrettelæggelsen af revisionen.
- At bestyrelsen i forbindelse med godkendelse af regnskabet afholder et møde med revisor, hvor der blandt andet bør stilles spørgsmål om økonomiske risici, som bestyrelsen skal holde sig ajour med.

Åbenhed:

- At bestyrelsen så vidt muligt bruger institutionens websted og andre medier til at fremme åbenhed og gennemsigtighed om institutionens virke.

Hertil kommer en række af de i afsnit 11.2.2 nævnte anbefalinger i relation til bestyrelsessammensætning.

En sådan kodeks skal følges op af en informationsindsats, som udover anbefalingerne i kodeksen bidrager til videndeling om allerede eksisterende initiativer (herunder information om den gennemførte dybdeanalyse og spørgeskemaanalyse) og værktøjer til understøttelse og fortsat udvikling af bestyrelsesarbejdet. Eksempelvis kunne man forestille sig etablering af en task force med repræsentanter fra Undervisningsministeriet, bestyrelsesforeninger og konsulenter m.fl. med henblik på et styrket samarbejde med bestyrelsesforeningerne og de udpegende organisationer, udvikling af nye målrettede værktøjer til bestyrelsesarbejdet samt styrkelse af den løbende dialog med bestyrelsesformænd og andre bestyrelsesmedlemmer.

*Fordele og ulemper*

Fordele: Der skabes en fælles platform for godt bestyrelsesarbejde.

*Krav til regelændringer*

Forslaget vurderes ikke at medføre krav om regelændring.

### **11.2.2 Bestyrelsessammensætning**

Som et led i en videreudvikling af bestyrelserne, hvor det sikres, at bestyrelsen som samlet gruppe dækker alle relevante kompetencer, foreslår udvalget, at bestyrelsessammensætningen i de eksisterende selvejende institutioner overvejes i overensstemmelse med de af konsulentvirksomheden Pluss Leadership A/S (Pluss) og professor Steen Thomsen, Center for Corporate Governance på Copenhagen Business School (CBS) opstillede anbefalinger. Udvalget stiller endvidere forslag til, hvordan de fremtidige bestyrelsessammensætninger skal se ud i de respektive institutioner, herunder de tidligere amtskommunale institutioner. Hvor der ikke er særlige forhold, som tilsiger det, bør ensartede regler for ensartede forhold for de forskellige områders vedkommende tilstræbes.

### *Baggrunden for forslaget*

Forslaget skal, som afsnit 11.2.1, ses som en udmøntning af anbefalingerne i de af konsulentvirksomheden Pluss Leadership A/S (Pluss) udarbejdede rapporter.

I anbefalingerne til godt bestyrelsesarbejde nævnes på baggrund af analyserne, ”at mange af de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner har udviklet sig i retning af at blive relativt store organisationer med både to- og trecifrede millionomsætninger, og med et stadig mere komplekst uddannelsesudbud og aktivitetsområde. Dette stiller overordnet set for alle institutioner store krav til det bestyrelsesarbejde, som skal praktiseres”.

Hertil kommer den generelle udvikling i samfundet med krav om et kvalificeret bestyrelsesarbejde og med en øget fokus på medlemmernes kompetencer til at kunne håndtere dette arbejde. Undervisningsministeriets mange selvejende institutioner skal fremover agere i en virkelighed, hvor der bliver stillet krav til kvalitet i ledelsen, til institutionens performance og til åbenhed omkring de beslutninger, der bliver truffet, hvorfor disse hensyn også bør indgå i bestyrelsens sammensætning. Endvidere overgår en række institutioner med kommunalreformen til selveje. Som følge heraf vil der fremover være muligheder for nye institutionssammenlægninger og -konstruktioner, som også skal kunne håndteres i bestyrelsessammenhæng.

### *Forslagets nærmere indhold*

Med henblik på at kunne imødekomme nutidige og fremtidige krav til bestyrelsesarbejdet anbefaler Pluss i relation til såvel sammensætning som udpegning:

- At bestyrelsen udarbejder en kompetenceprofil, som kortlægger sammenhængen mellem eksisterende og ønskede kompetencer i bestyrelsen. Kompetenceprofilen bør være rammesættende for udnævnelsen af de medlemmer, som udpeges ved selvsupplering.
- At eksisterende bestyrelser (særligt bestyrelsesformanden) gennem en dialog med de udpegende organisationer forsøger at påvirke udpegningen af nye medlemmer ud fra en kompetenceprofil sammenholdt med strategi, ændringer i aftagermønstret mv.
- At størrelsen på bestyrelsen søges begrænset under hensyntagen til, at der kan foregå en konstruktiv debat og en effektiv beslutningsproces, hvor alle medlemmer har muligheder for at deltage aktivt.
- At antallet af bestyrelsesmedlemmer, som udpeges paritetisk på erhvervsskolerne, reduceres for at give plads til bl.a. bestyrelsesmedlemmer med særlige kompetencer.
- At det tilstræbes, at medarbejderudpegede bestyrelsesmedlemmer ikke samtidig er faglige tillidsrepræsentanter.
- At bestyrelsen i forbindelse med arbejdet med kompetenceprofil og selvevaluering tager konkret stilling til, om aldersprofil og anciennitet for de enkelte medlemmer og for bestyrelsen som helhed er tilfredsstillende.
- At andelen af kvinder blandt bestyrelsesformændene – ud fra et ligestillingsprincip – fremover øges.

En række af ovennævnte anbefalinger indgår i den i afsnit 11.2.1 foreslåede kodeks.

Udvalget tilslutter sig Pluss's anbefalinger og har herudover følgende uddybninger af forslagene:

### **Bestyrelsernes størrelse**

Størrelsen på bestyrelserne hænger sammen med indtil flere faktorer, bl.a. antallet af deltagende medarbejdere og studerende, og hvorvidt de har stemmeret eller ej. En anden faktor er antallet af paritetisk valgte medlemmer. Fremover anbefales bestyrelserne kun at have 6-10 medlemmer, idet en bestyrelse af den størrelse må forventes at være mest effektiv. Forslaget følger af Pluss's

anbefaling om generelt at overveje at nedsætte antallet af bestyrelsesmedlemmer. Pluss konstaterer, at seks medlemmer ikke er for få, men er samtidig opmærksom på, at en større bestyrelse kan bidrage til ejerskabs- og ansvarsfølelse blandt forskellige parter. Der bør dog være mulighed for, at bestyrelserne i en begrænset overgangsperiode kan være større.

#### *Kompetenceprofil*

Udvalget anbefaler, at der på de enkelte uddannelsesinstitutioner opstilles rammer for bestyrelsens samlede kompetenceprofil med henblik på at fremme institutionernes strategiske virke med deres erfaring og indsigt i uddannelse, videnformidling og videnudveksling. Den samlede bestyrelsesprofil skal have uddannelsesfaglig kompetence (herunder i forhold til de institutionstyper, som er leverandører til og/eller aftagere fra den pågældende institution), erfaring med ledelse, organisation og økonomi samt forankring i det lokale og regionale område. Fremover bør der således i alle bestyrelser være repræsentanter for kommune og region (et medlem, der udpeges af regionsrådet, og et medlem, som udpeges af en eller flere kommunalbestyrelser i forening).

#### *Udpegningsret eller selvsupplering*

Der er i mange uddannelsesinstitutioners bestyrelse en tradition for, at bestemte faglige organisationer eller offentlige instanser har en udpegningsret til et bestemt antal pladser. Et alternativ hertil er muligheden for selvsupplering, hvilket giver bestyrelsens medlemmer mulighed for at supplere bestyrelsen med bestemte kompetencer ved at udpege konkrete personer, som modsvarer disse kompetencer. Udvalget anbefaler at lade bestyrelserne være en kombination af bestyrelsesposter, som besættes ved udpegningsret, og bestyrelsesposter, som besættes ved selvsupplering. Det bør klart fremgå af vedtægten, hvem der udpeger et bestyrelsesmedlem, herunder hvordan proceduren skal være ved selvsupplering.

#### *Forholdet mellem interne og eksterne medlemmer*

Det gælder på både Undervisningsministeriets regulerede selvejende institutioner og de amtskommunale institutioner, som overgår til selveje 1. januar 2007, at der skal være eksternt flertal i bestyrelsen. Dette foreslås videreført, idet det sikrer de relevante eksterne parter mulighed for at påvirke og tage et medansvar for institutionen gennem bestyrelsens arbejde og hindrer, at de selvejende institutioner kommer til at varetage de interne parter interesse. Endvidere bør det sikres, at de interne bestyrelsesmedlemmer ikke kan modsætte sig en beslutning, som skal træffes med kvalificeret flertal (2/3) i de fremtidigt mindre bestyrelser, f.eks. vedtægtsændringer, herunder i forbindelse med fusioner.

#### *Interne medlemmer med eller uden stemmeret*

Medarbejdere: Det foreslås, at medarbejderne fremover for de nye såvel som for de eksisterende institutioners vedkommende deltager i bestyrelsesarbejdet med to medlemmer, hvoraf det ene medlem tillægges stemmeret, på lige fod med traditionen i det private erhvervsliv. Det bør være op til medarbejderne selv at bestemme, hvilke personalekategorier de pågældende skal komme fra.

Elever/studerende: Det foreslås endvidere, at eleverne/de studerende fremover på ungdomsuddannelserne, VUC og de videregående uddannelser deltager med to medlemmer, hvoraf den ene har stemmeret, den anden deltager uden stemmeret. Efter ”stemmeaftalen” mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre om kommunalreformen skal elev-/kursistråd udpege to repræsentanter uden stemmeret til bestyrelsen. Baggrunden for, at det ene medlem nu foreslås at få stemmeret, er, at elevernes gennemsnitsalder er steget, og at mange elever er over 18 år. Vælger eleverne/de studerende et medlem under 18 år, har dette medlem ikke stemmeret. Et medlem under 18 år er ikke myndig og kan derfor ikke tillægges

beslutningskompetence og det retlige ansvar herfor. Med forslaget opnås samme ordning på alle institutionsområder.

At medarbejderne og eleverne/de studerende alene har ét medlem med stemmeret hver foreslås som en konsekvens af ønsket om mindre bestyrelser.

#### *Funktionsperiode*

Det vurderes hensigtsmæssigt at lade funktionsperioden være fire år og lade perioden følge valgene til kommunalbestyrelser og regionsråd. Det anbefales, at medlemmer, som er fundet ved selvsupplering, kun kan sidde i to funktionsperioder, dvs. maksimalt otte år.

#### *Paritet mellem arbejdstager- og arbejdsgiverrepræsentanter*

Kravet om paritetisk sammensatte bestyrelser eksisterer alene på erhvervsskoleområdet, jf. lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse §5, stk. 2. Det foreslås, at antallet af paritetisk udpegede bestyrelsesmedlemmer nedbringes. Begrundelsen herfor er ønsket om generelt at nedbringe antallet af bestyrelsesmedlemmer bl.a. med henblik på at give plads til andre kompetenceprofiler jf. ovenfor. Her skal særskilt peges på muligheden for at inddrage andre kompetencer end dem, som vedrører erhvervsuddannelserne (erhvervsgymnasiale uddannelser og KVVU).

I den nuværende lovgivning gælder allerede det forhold, at medlemmer udpeget af en bestemt interesseorganisation eller lignende ikke har en ret til særligt at varetage denne tredjemands interesser. Bestyrelsesmedlemmerne har samme forpligtelse til at varetage hensynet til institutionen.

Særligt i forbindelse med fremtidige fusionsprocesser, men også i takt med, at der på de enkelte institution kommer flere og flere uddannelsesudbud, vil bestyrelserne fremover umuligt kunne repræsentere alle de fag og brancher, som institutionerne uddanner til, herunder også have kvalifikationer vedrørende de enkelte uddannelsers kvalitet og udvikling, hvis også bestyrelsen skal kunne arbejde effektivt. Pluss anbefaler, at fagrepræsentationen fremover kan sikres ved et fornuftigt samspil mellem bestyrelse og lokale uddannelsesudvalg. Udvalget foreslår på den baggrund, at organisationernes indsigt af faglig karakter og i forhold til det lokale arbejdsmarked fremover først og fremmest forankres her. Uddannelsesudvalgene er etableret for hver institution, og de dækker tilsammen de erhvervsuddannelser, institutionen udbyder. Uddannelsesudvalgene rådgiver institutionen i spørgsmål, som vedrører de uddannelser, der er omfattet af udvalgets virksomhedsområde, og virker for samarbejdet mellem institutionen og det lokale arbejdsmarked.

#### *CVU'er:*

Særligt for CVU'ernes vedkommende foreslås, at der centralt tages initiativ til at formulere en politisk vision for CVU-konstruktionerne, og at der med afsæt i denne vision sker en præcisering og tydeliggørelse af CVU-bestyrelsernes henholdsvis studiebestyrelsernes sammensætning, rolle og ansvar. I den forbindelse afgrænses studiebestyrelsernes rolle og ansvar til alene at omfatte forhold af faglig karakter. Endvidere foreslås, at forbindelsen mellem CVU-bestyrelsen og studiebestyrelserne ikke knyttes via repræsentation af sidstnævnte i CVU-bestyrelsen. Undervisningsministeriet bør desuden skabe rammer for løbende videns- og erfaringsudveksling mellem bestyrelsesmedlemmer og daglige ledere på tværs af CVU'erne. Begrundelsen for disse forslag er ønsket om at bidrage til, at der bliver skabt en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem de to bestyrelsesniveauer (bestyrelse og studiebestyrelse) og medvirke til at give institutionerne en klar opfattelse af deres formål, mission og vision i det samlede uddannelsesbillede.

### *Folketingsmedlemmer:*

Det foreslås, at folketingsmedlemmer fremtidigt ikke kan være bestyrelsesmedlemmer. Baggrunden herfor er en principiel magtfordelmæssig betænkelighed, jf. herved princippet i grundlovens § 3, og det skal ses som et ønske om at hindre en sammenblanding af den lovgivende og udøvende magt. Det er ikke hensigtsmæssigt, at et medlem af bestyrelsen for en selvejende uddannelsesinstitution, som med ansvar over for undervisningsministeren varetager den overordnede ledelse af institutionen, samtidig er medlem af Folketinget, idet vedkommende i så fald i sin egenskab af folketingsmedlem udøver parlamentarisk kontrol med undervisningsministerens tilsyn med bl.a. den pågældende institution. Det kan give problemer i forbindelse med tilsynssager. Dette gælder, hvis undervisningsministeren skal træffe afgørelse om anvendelse af sanktioner mod det pågældende bestyrelsesmedlem, f.eks. beslutning om anlæggelse af erstatningssag.

Konkrete forslag til fremtidig sammensætning og udpegning på de enkelte institutionsområder fremgår nedenfor.

### *Fordele og ulemper*

Fordele: Beslutningsprocessen effektiviseres og kvalificeres med en bredere kompetenceprofil for den samlede bestyrelse.

Udvikling i retning af ensartede regler for ensartede forhold i relation til bestyrelsessammensætningen i de selvejende institutioner under Undervisningsministeriet.

Ulemper: Oplevelse af fratagelse af hævdvunden (udpegnings)-ret til et medlem af en bestyrelse.

### *Krav til regelændringer*

Forslaget vil medføre regelændringer.

I den nuværende lovgivning er der følgende fælles reguleringstræk: Det gælder på alle institutionerne, at der skal være et eksternt flertal i bestyrelserne, og at der i alle bestyrelserne skal eller bør være repræsentanter for amter og kommuner. Generelt lægges der også vægt på aftagerrepræsentation, og at de medlemmer, som udpeges, har tilknytning til det lokale og regionale opland. Der er generelt ikke i lovgivningen taget stilling til størrelsen, bortset fra i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, hvor det direkte fremgår af lovteksten (normalt 6-12 medlemmer). Endvidere er der for alle selvejende uddannelsesinstitutioner fastsat generelle krav til habilitet og myndighed.

Ud fra den betragtning, at bestyrelsesmedlemmernes kompetencer er et afgørende parameter for at kunne drive en effektiv bestyrelsesvirksomhed, anbefales det, i lighed med universitetsloven, at lovgivningen også fremover alene fastlægger de overordnede principper for bestyrelsessammensætning og udpegning, herunder i generel form angiver principper til kvalifikationer og erfaring.

Hvad angår formuleringen i lovgivningen, bør der (som også nævnt indledningsvist), hvor der ikke er særlige forhold, der tilsiger det, tilstræbes ensartede regler for ensartede forhold for de forskellige områders vedkommende. En standardisering på tværs af de forskellige institutionsområder er i sig selv ønskelig.

En entydig og udtømmende regulering ved lov kan vanskeliggøre fusioner. Alt afhængigt af i henhold til hvilken lov, den fusionerede juridiske enhed godkendes, kan der være særlige forhold, som gør sig gældende, og som derfor bør afspejles i bestyrelsessammensætningen. Det bør som i

dag også være muligt at etablere overgangsordninger i en begrænset overgangsperiode i forbindelse med fusion.

Regulering ud over overordnede principper bør ske via standardvedtægter eller bekendtgørelser. Hertil kommer vejledninger og andre typer af blødere styringsmidler, herunder Undervisningsministeriets praksis i forbindelse med vedtægtsgodkendelse.

Nedenfor følger sammenfatning af de i vedlagte bilag 4 beskrevne forslag til fremtidig bestyrelsessammensætning i såvel de eksisterende som de nye selvejende institutioner:

Sammenfatning af konkrete forslag til fremtidig bestyrelsessammensætning	Gymnasier og hf-kurser	Voksenundervisningscentre (VUC)	Social- og sundhedsskoler (SOSU)	Institutioner for erhvervsrettet uddannelse	CVU-sektoren og enkeltstående MVU-institutioner
<b>Udpegede medlemmer:</b>					
En eller flere kommunalbestyrelser i forening	1	1	1	1	1
Regionsrådet	1	1	1	1	1
Medarbejderne (+ = med stemmeret)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)
Elever/studerende (+ = med stemmeret)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)	2 heraf 1 (+)
Arbejdsmarkedets parter				2 eller flere	
Dimittendorganisationerne i forening					1
<b>Valgt ved selvsupplering:</b>					
Den videregående uddannelsessektor	1	1	1		
Grundskolesektoren i institutionens opland	1		1		
Erhvervsskolesektoren		1			
Erhvervslivet i lokalområdet/regionen <sup>7</sup>	1	1	1		
Foreninger for ledere eller bestyrelser <sup>8</sup>	evt. 1	evt. 1	evt. 1		
Særligt udpegede <sup>9</sup>	evt. 1	evt. 1	evt. 1		
Kompetence inden for uddannelsesudvikling og kvalitetssikring				1 eller flere	1 eller flere
Kompetence inden for erhvervsliv og institutionsdrift, selveje og økonomi				1 eller flere	1 eller flere
Kompetence inden for udvikling og forskning					1 eller flere

<sup>7</sup> Med særlige kompetencer inden for institutionsdrift, selveje og økonomi.

<sup>8</sup> Med særlige uddannelsesfaglige kompetencer, evt. erfaring fra andre regelstyrede institutioner.

<sup>9</sup> Med særlige uddannelsesfaglige kompetencer, evt. erfaring fra andre regelstyrede institutioner.

<b>Medlemmer med stemmeret</b>	<b>7-9</b>	<b>7-9</b>	<b>7-9</b>	<b>8-10</b>	<b>8-10</b>
<b>Medlemmer uden stemmeret</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

### 11.2.3 Kvalitetssikring: Kvalitetssystemer, auditering og akkreditering

Udvalget foreslår, at kravet om, at alle institutioner skal anvende et kvalitetssystem, som kan understøtte den løbende kvalitetsudvikling og resultatvurdering, udbredes til at gælde alle uddannelsesområder, således at kravet også kommer til at omfatte MVU og SOSU. Samtidig foreslår udvalget, at Undervisningsministeriet anvender auditering (ekstern evaluering af institutionernes kvalitetssikringssystemer) inden for alle uddannelses- og institutionsområderne. Et auditeringssystem vurderes i væsentlig grad at kunne styrke institutionernes kvalitetsarbejde inden for uddannelse. Et systematisk kvalitetsarbejde skal gøre det muligt at dokumentere resultaterne og kvaliteten af institutionernes uddannelsesaktiviteter og skal samtidig sikre, at uddannelserne gennemgår en kontinuerlig udvikling og opdatering.

Undervisningsministeriet anvender i dag professionsbachelorakkrediteringer (udbudsakkreditering) og University College-akkreditering (institutionsakkreditering). Disse akkrediteringsformer har alene til formål at tilvejebringe en faglig vurdering som grundlag for, at Undervisningsministeriet som myndighed kan træffe endelig beslutning om akkreditering. På den måde sikres, at andre end faglige hensyn kan indgå i beslutningsgrundlaget, herunder f.eks. behovsvurderinger.

Udvalget foreslår, at Undervisningsministeriet afdækker mulighederne for at anvende akkrediteringer i øget omfang inden for de videregående uddannelser med tilhørende institutioner. I første omgang kan det overvejes at anvende akkreditering på det videregående uddannelsesområde i forbindelse med godkendelse af: 1) udbud af korte videregående uddannelser (udbudsakkreditering), 2) udbud af nye mellemlange videregående uddannelser (uddannelses- og udbudsakkreditering) og 3) udbud, hvor en institution søger et udbud uden for sit "naturlige" virkeområde (f.eks. hvor en erhvervsskole søger udbud af en mellemlang videregående uddannelse (udbudsakkreditering)).

Akkrediteringer anvendt i forbindelse med etablering af nye uddannelser skal i øvrigt overvejes i forhold til den nuværende bekendtgørelsesstyring. Bekendtgørelsesstyringen sikrer ensartede uddannelser over hele landet. En akkrediteringsmodel for nye uddannelser vil sandsynligvis føre til flere nye uddannelser og dermed vanskeliggøre overblikket over uddannelsessystemet, også selv om etablering af en ny uddannelse udover en positiv akkreditering kræver en ministeriel godkendelse.

På ungdomsuddannelsesområdet er udvalgets umiddelbare vurdering, at akkreditering vanskeligt vil kunne anvendes, og at behovet også er mindre. Antallet af ungdomsuddannelsesinstitutioner er meget stort, og antallet er uddannelser inden for erhvervsuddannelsesområdet er ligeledes meget stort. Hertil kommer, at kvalitetssikringer i højere grad end for det videregående uddannelsesområde er reguleret ved krav til lærer kvalifikationer, uddannelsesindhold og -tilrettelæggelse og fsva. erhvervsuddannelserne ved inddragelse af arbejdsmarkedets parter både i tilblivelsen af uddannelserne (faglige udvalg), i den løbende kvalitetssikring og -udvikling (lokale uddannelsesudvalg) og i udbudsplaceringen (Rådet for erhvervsrettet uddannelse og de faglige udvalg). Et område, hvor akkreditering kunne anvendes, er ved brug af forskellige gældende bestemmelser om, at f.eks. private institutioner kan godkendes til at udbyde ungdomsuddannelser eller arbejdsmarkedsuddannelser, og/eller ved godkendelse af en institutionel status svarende til University College-akkrediteringerne.



### *Baggrunden for forslaget*

Der kan være fordele forbundet med, at institutionerne generelt anvender et kvalitetssystem, som på lokalt niveau understøtter den løbende kvalitetsudvikling og resultatvurdering.

Der kan endvidere være fordele forbundet med, at den faglige evaluering og vurdering af uddannelser, af institutioner og af institutioners muligheder for at udbyde uddannelser, i større udstrækning end i dag foretages af et akkrediteringsorgan, som lever op til nationale og internationale krav.

Øget anvendelse af lokale kvalitetssystemer, auditering og akkreditering vil betyde, at Danmark følger en international udviklingstendens på dette område. I den forbindelse vil især akkreditering bidrage til gensidig anerkendelse af uddannelserne mellem landene og dermed fremme internationaliseringen både i form af udveksling af studerende og eksport af uddannelse.

### *Forslagets nærmere indhold*

Alle uddannelsesområder bortset fra MVU og SOSU er i dag omfattet af krav om, at institutionerne anvender interne kvalitetssystemer. Kravet om brug af kvalitetssystemer er indført successivt på Undervisningsministeriets område, og denne proces vil være tilendebragt ved også at lade kravet omfatte MVU og SOSU. Som på de andre områder vil de anvendte kvalitetssystemer kunne tilpasses særlige forudsætninger og behov.

Auditering kan anvendes på alle uddannelsesområder og har både et dokumenterende sigte og et udviklende eller forbedrende sigte. Auditering ser på institutionens forudsætninger for løbende selv at sikre høj kvalitet på grundlag af eksterne kriterier.

Det udviklende formål med auditeringen er meget væsentligt, idet auditeringen vil danne grundlag for institutionernes fortsatte arbejde med at sikre og udvikle kvaliteten af deres kerneaktiviteter. En auditering vil skabe et overblik over det nuværende kvalitetsarbejde på uddannelsesinstitutionerne og pege på stærke og svage sider. For det andet – og vigtigst – skal auditeringen give fremadrettede anbefalinger til, hvordan et sammenhængende og konsistent kvalitetssystem for institutionen kan etableres.

Udover professionsbachelor- og University College-akkrediteringer (udbuds- og institutionsakkreditering) kan akkreditering anvendes på andre områder, hvor der foregår en styring i forhold til uddannelses- og institutionskvalitet. De områder inden for den nuværende styring, hvor akkreditering kan anvendes som et forvaltningsmæssigt redskab, er godkendelse af uddannelser, udbud og i forbindelse med institutionsstyringen (status og kvalitetssystemer).

Øget anvendelsen af akkrediteringer og auditeringer bør tænkes sammen med Undervisningsministeriets øvrige styringssystemer, som tilsigter kvalitetssikring, og med ministeriets tilsyn. Ministeriet bør undgå overlappende styringsinitiativer, og tilsynet bør i givet fald tilrettelægges, så det supplerer den kvalitetssikring, som følger af den øgede brug af akkrediteringer mv.

I dag vurderes nye uddannelsesforslag af faglige råd, Undervisningsministeriets embedsmænd m.fl. Anvendelse af akkreditering indebærer, at der på forhånd opstilles krav om, hvad et nyt uddannelsesforslag bør indeholde (hvordan skal uddannelsen være beskrevet, hvilken dokumentation for behov skal der foreligge osv.), at der foretages en uafhængig evaluering af uddannelsesforslaget, og at der på den baggrund foretages en autoritativ beslutning om godkendelse af uddannelsen eller ej.

Når udbuddet af uddannelser i dag skal placeres på institutioner, sker der en vurdering af udbydernes faglige miljø, regionale hensyn, antallet af praktikpladser mv. Akkreditering vil kunne anvendes ved at opstille kriterier for en offentlig eller privat institutions faglige grundlag for at udbyde uddannelser inden for et bestemt område. På den baggrund kan der udarbejdes en uafhængig faglig vurdering af uddannelsesinstitutionens forudsætninger for at løfte udbuddet. Selve beslutningen om godkendelse af udbud kan foretages ministerielt og inddrage regionalpolitiske eller andre hensyn.

Akkreditering bør indføres på en måde, som gør det muligt at indhøste erfaringer undervejs i processen og justere kursen for den videre implementering. Det foreslås derfor, at akkreditering foreløbig anvendes i forhold til enkelte områder.

Arbejdet hermed er indledt med professionsbachelor-akkrediteringerne i 2004-2009 og University College-akkrediteringer i 2005 og 2006. Det foreslås at udvide anvendelsen af akkreditering til også at omfatte de korte videregående uddannelser, som udbydes ved erhvervsskoler, f.eks. ved gennemførelse af en udbudsrunde for de korte videregående uddannelser ved hjælp af akkreditering.

Anvendelse af akkreditering på disse områder vil indebære, at der opnås erfaringer med anvendelse af akkreditering både i forhold til de korte og mellemlange videregående uddannelser. Det er i den sammenhæng centralt at opbygge erfaringer med samspillet mellem akkreditering af uddannelser, udbud og institutioner, og samspillet mellem akkreditering og de eksisterende kvalitetsstyringsinstrumenter f.eks. bekendtgørelser og tilsynet.

#### *Fordele og ulemper*

Fordelene er:

- Brug af lokale kvalitetssystemer vil fremme den interne kvalitetsudvikling og resultatvurdering og dermed underbygge institutionernes muligheder for at agere selvstændigt og kvalificeret ved forvaltningen af institutionens omfattende og komplekse opgaver.
- Auditering ser effektivt og professionelt på, hvordan institutioner monitorerer deres egne præstationer og bruger den opnåede information til institutionel planlægning og forbedring.
- Akkreditering kan understøtte en uddannelsesmæssig og institutionel omstillingsproces, jf. hensigterne med University College-akkrediteringen.
- Krav og forventninger til uddannelser og institutioner gøres mere tydelige og gennemsigtige.
- Akkreditering kan bidrage til at imødekomme behovet for at kunne dokumentere kvaliteten af uddannelser og gøre statens ansvar for uddannelseskvalitet gældende på en effektiv måde.
- Der opnås en mere klar opdeling mellem faglige og politiske hensyn og vurderinger i forbindelse med godkendelse af uddannelser og udbud af uddannelser.
- Akkreditering og auditering fremmer internationalisering af uddannelserne.

Ulemperne er:

- Risiko for opgaveoverlap mellem Undervisningsministeriet og akkrediteringsorganet.

### *Krav til regelændringer*

Der kræves hjemmel til at pålægge institutionerne på MVU- og SOSU-området at bruge interne kvalitetssystemer.

Afhængigt af, i hvilket omfang og i hvilken form, man ønsker akkrediteringer og auditeringer mv., skal der gennemføres ændringer af lov om Danmarks Evalueringsinstitut og af uddannelses- og institutionslovgivningen.

#### **11.2.4 Ressourceregnskab**

Udvalget foreslår, at institutionerne som et nyt element i styringen skal udarbejde et ressourceregnskab.

Formålet hermed er primært at styrke informationsgrundlaget for styring af uddannelsernes kvalitet både centralt og decentralt på institutionerne. Ressourceregnskaberne skal således sikre øget åbenhed og gennemsigtighed om institutionernes interne økonomiske prioriteringer og ressourceanvendelse og muliggøre sammenligninger af resultater på tværs af institutionerne.

Ressourceregnskaber skal desuden styrke mulighederne for, at de forskellige aktører i styringssystemet kan udfylde deres respektive roller ved bl.a. at udgøre et beslutningsgrundlag for politiske prioriteringer, danne grundlag for det centrale tilsyn med institutionernes kvalitet, styrke ledelsesinformation på institutionerne som forudsætning for professionel og ansvarlig ledelse og give øget mulighed for aktiv inddragelse af interessenter, herunder brugere og aftagere af institutionernes ydelser.

Mere præcise og relevante rapporteringskrav i kombination med bedre dokumentation af institutionernes resultater i ressourceregnskaberne vil endvidere kunne medvirke til, at institutionerne inden for rammerne af taxametersystemet arbejder mere systematisk med og realiserer resultater inden for de politisk prioriterede indsatsområder. På den måde vil behovet for supplerende styringsværktøjer i form af f.eks. øremærkede tilskud kunne begrænses, og styringen dermed forenkles.

Ressourceregnskaberne vil samtidig muliggøre en samlet politisk prioritering af uddannelsesområdernes økonomi som grundlag for reelle politiske beslutninger om takstfastsættelse og dermed også om kvalitetsstandarder.

Ressourceregnskaber skal udgøre en fælles kilde til information af ikke finansiell karakter. Institutionerne vil i tillæg til ressourceregnskaberne fortsat skulle udarbejde egentlige finansielle årsregnskaber som grundlag for vurdering af deres økonomiske stilling. Som hovedregel bør alle rapporteringskrav kunne rummes i disse to rapporteringsformer, og der bør kun undtagelsesvis stilles krav om supplerende indberetninger ud fra andre, konkrete behov.

Forslaget forudsætter, at der sker en samlet revurdering af rapporteringskravene med afsæt i et helhedsorienteret perspektiv på styringen og ud fra principiel stillingtagen til niveauet i informationsbehovet. Det er i den forbindelse et selvstændigt mål, at der sker en grundlæggende forenkling af de nuværende rapporteringskrav og –procedurer.

### *Baggrunden for forslaget*

Et relevant og dækkende informationsgrundlag for styringen er helt centralt for, at styringssystemets forskellige aktører har den nødvendige viden til at kunne agere ansvarligt og professionelt i forhold til den samlede kvalitetssikring af uddannelsessystemet.

Betydningen heraf er blevet yderligere forstærket i de senere år i forbindelse med videreudviklingen af det decentrale styringskoncept i retning af øget resultatstyring. Som led i denne udvikling er der bl.a. sket en omlægning af det centrale tilsyn, således at dette nu i højere grad er baseret på kvalitetsindikatorer, ligesom interessentniveauet forudsættes mere aktivt inddraget bl.a. via de krav til offentliggørelse af institutionernes resultater, som følger af lov om gennemsigtighed og åbenhed.

Det er imidlertid udvalgets vurdering, at informationsgrundlaget i dag rummer en række udviklingsmuligheder.

Udvalget har således konstateret, at informationsgrundlaget rummer risici for manglende eller utilstrækkelig information eller information af begrænset relevans, primært fordi en række rapporteringskrav løbende er defineret ud fra konkrete styringsmæssige behov og ikke ud fra en samlet vurdering af og principiel stillingtagen til informationsbehovet. Der er samtidig mange forskellige kilder til information, og den tilgængelige information anvendes ofte usystematisk til afgrænsede formål. Som følge heraf bliver billedet af institutionernes ressourcemæssige prioriteringer og resultater ofte fragmenteret.

Disse problemer har bl.a. konsekvenser i forhold til mulighederne for at udøve et helhedsorienteret tilsyn og den generelle systemmæssige overvågning af hensigtsmæssigheden af institutionernes rammebetingelser.

Usystematiske og behovsbestemte rapporteringskrav rummer samtidig principielt en risiko for overstyring og er desuden administrativt belastende for institutionerne. Konsekvensen heraf er, at styringen bliver uklar og dermed ikke efterlever de grundlæggende krav til styringssystemet om enkelthed og gennemsigtighed.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at der er behov for at udvikle informationsgrundlaget for styringen, herunder definere behov for nye typer af information, som måtte udspringe af styringens ændrede karakter og det øgede fokus på institutionernes resultater og kvalitet. Det gælder f.eks. økonomioplysninger, som kan danne grundlag for benchmarking af institutionernes ressourceforbrug, og videreudvikling af kvalitetsindikatorer til brug for tilsynet.

Ressourceregnskaber er et blandt flere elementer til styrkelse af informationsgrundlaget og skal især bidrage til at belyse de ressourcemæssige prioriteringer af relevans for institutionernes resultater og kvalitet.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om at indføre brugerdeklarationer for eleverne/de studerende med henblik på, at de standarder og resultatkrav, institutionen selv formulerer for sin undervisning, skal udgøre et grundlag for dialog om kvalitet. Ressourceregnskaberne kan i den forbindelse medvirke til at skabe åbenhed om institutionernes faktiske tilbud.

Ressourceregnskaber kan samtidig udgøre et mere kvalificeret beslutningsgrundlag for den politiske takstfastsættelse og kan i sammenhæng med bl.a. puljer reducere behovet for at øremærke bevillinger til særlige formål via andre supplerende styringsredskaber til taxametersystemet, idet mere målrettet og relevant information vil øge gennemsigtigheden, dokumentere resultaterne og muliggøre mere effektiv opfølgning.

### *Forslagets nærmere indhold*

Ressourceregnskabet skal rumme informationer om institutionernes mål, ressourcetilrettelse og resultater i forhold til uddannelserne, undervisningens tilrettelæggelse, udviklingsfunktioner, støttefunktioner, institutionsdrift mv. Dermed bliver ressourceregnskabet også et redskab til strategisk styring på institutionerne.

Som eksempler vil ressourceregnskabet kunne omfatte informationer om følgende forhold:

- Optagelse.
- Nøgletal for læreransættelsen (f.eks. lærer/elevratio).
- Holdstørrelser.
- Undervisningsformer.
- Nøgletal for gennemførelse, frafald, overgangsmønstre mv.
- Lærerkvalifikationer.
- Omfanget af lærernes efteruddannelse.
- Effektiviseringstiltag.
- Aktiviteter i forbindelse med krav om forskningstilknudning og videncenterfunktioner.
- Formålsbestemte økonomiplysninger (f.eks. opdelt på ordinære uddannelser og efter- og videreuddannelse).

Forslaget indebærer en grundlæggende omlægning og forenkling, idet informationsbehovet skal tænkes "forfra" uafhængigt af hidtidig praksis.

Forslaget vil have en række afledte konsekvenser i form af bl.a. ændringer i kontoplaner, regnskabsmodeller og myndighedskrav i øvrigt og behov for egalisering af institutionernes regnskabs- og konteringspraksis. Disse ændringer i regnskabsvæsenets tilrettelæggelse vil samtidig have konsekvenser for den systemmæssige understøttning af økonomistyringen i regnskabssystemer mv.

Der kan endvidere blive behov for at foretage justeringer af takststrukturer på tværs af uddannelsesområderne med henblik på at skabe egalitet i forhold til, hvad taksterne forudsættes at give dækning for, således at det bliver muligt at sammenligne institutionernes tilskud og forbrug.

Forslaget indebærer derfor, at der iværksættes et større udviklingsarbejde i samarbejde med institutionernes foreninger med henblik på at:

- Belyse det samlede informationsbehov inden for rammerne af det nuværende styringssystem, herunder afdække, hvordan informationsbehovet kan målrettes mod forskellige målgrupper i styringssystemet.
- Belyse, hvordan ændrede rapporteringskrav vil kunne erstatte nuværende supplerende styringsredskaber.
- Definere forslag til relevante og dækkende nøgletal og informationer, der samlet set afspejler institutionernes ressourcemæssige prioriteringer og kvalitative resultater.
- Afgrænse ressourceregnskabet i forhold til det finansielle regnskab og andre rapporteringsformer (statistik).
- Belyse muligheder for forenklinger af nuværende rapporteringskrav.
- Belyse administrative og økonomiske konsekvenser af en omlægning for såvel institutioner som Undervisningsministeriet i forhold til den samlede tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet.

Udviklingsarbejdet vil danne grundlag for politisk stillingtagen til indførelsen af nye rapporteringsformer.

Forslaget indebærer, at der tilvejebringes hjemmel til at stille krav om aflæggelse af et ressourceregnskab i lighed med kravene om aflæggelse af årsregnskab.

### **11.2.5 Brugerdeklarationer**

Institutionerne skal udarbejde brugerdeklarationer for hver af de uddannelser, institutionerne udbyder. Brugerdeklarationerne skal give kursister/elever/studerende konkret indsigt i, hvordan institutionen planlægger at gennemføre undervisningen og med hvilke ressourcer samt hvilke krav, der stilles til kursister m.v., for at kunne gennemføre uddannelses tilbuddet. Af hensyn til brugernes behov for at kunne foretage sammenligninger på tværs definerer Undervisningsministeriet de overordnede rammer for udarbejdelse af brugerdeklarationer inden for de enkelte uddannelsesområder, således at brugerdeklarationerne rummer en vis fællesmængde af information. Rammerne skal tage højde for de enkelte uddannelsesområders forskellighed.

Brugerdeklarationer skal bidrage til at give kursister/elever/studerende bedre indsigt i de undervisningstilbud, institutionerne giver, og dermed et bedre grundlag for at deltage i demokratiske processer og kvalitetsvurderinger på institutionen. Deklarationerne skal også give mulighed for at vælge mellem uddannelsesinstitutioner. Samtidig skal brugerdeklarationerne redegøre for de krav, som institutionen stiller til elever/studerende med hensyn til arbejdsindsats og fremmøde mv.

Brugerdeklarationerne er således tænkt som et redskab, som kan tilvejebringe og målrette information mod elever og studerende og derved styrke deres rolle som aktører i styringssystemet ved på en systematisk måde at skabe et grundlag for at udøve indflydelse og træffe valg. Forslaget skal ses i sammenhæng med, at eleverne m.fl. ifølge forslaget til fremtidig bestyrelsessammensætning på såvel de eksisterende som nye selvejende institutionsområder vil blive repræsenteret i bestyrelserne og opnå stemmeret. Samtidig indebærer forslaget til fremtidig bestyrelsessammensætning, at der generelt skal ske en styrkelse af de uddannelsesfaglige kompetencer, ligesom det anbefales at styrke bestyrelsernes strategiske fokus i forhold til udvikling af uddannelseskvaliteten. I begge tilfælde vil brugerdeklarationer kunne indgå som grundlag for dialog.

#### *Baggrunden for forslaget*

Udviklingen de senere år er gået i retning af, at institutionerne inden for stadig flere uddannelsesområder har skullet etablere kvalitetssystemer til løbende kvalitetsudvikling og resultatvurdering. Eleverne/de studerende er, som de helt umiddelbare deltagere i undervisningen og bærere af dens resultater, tiltænkt en central rolle i institutionernes selvevaluering.

Elevernes/de studerendes grundlag for at kunne løse denne opgave kan styrkes ved, at der stilles krav til institutionerne om, at de skal deklarere sig inden for en række nøgleområder, som har afgørende betydning for den enkelte elevs/studerendes vurdering af institutionen, undervisningen, egen motivation og egne forudsætninger for at kunne gennemføre uddannelsen på den pågældende institution.

Set i dette perspektiv vil oplysninger også kunne forbedre elevernes/de studerendes grundlag for at vælge institution og derved yderligere understøtte målsætningen om frit valg.

Institutionernes grundlag for at udarbejde brugerdeklarationerne vil i høj grad være institutionernes egne beskrivelser af den planlagte undervisning og grundlaget for denne. Inden for erhvervsuddannelserne er dette f.eks. beskrevet i institutionernes lokale undervisningsplaner og i de gymnasiale uddannelser i studieplanen.

Forslaget har betydelige berøringsflader med de allerede gældende krav om, hvilke oplysninger institutionerne skal stille til rådighed. Institutionerne skal i dag tilvejebringe forskellige typer oplysninger, bl.a. inden for rammerne om lov om åbenhed og gennemsigtighed, der kan indgå som grundlag for elevernes/de studerendes vurderinger. Oplysningerne er dog set ud fra en systembetragtning ikke tænkt samlet og direkte målrettet i forhold til eleverne/de studerende, hvorfor oplysningerne til tider fremstår for generelle og for vanskeligt tilgængelige.

Forslaget skal derfor ses i sammenhæng med forslaget/ønsket om en generel gennemgang af de informationer, som institutionerne skal samle og oplyse til Undervisningsministeriet, elever/studerende og andre interessenter, jf. f.eks. forslaget om at indføre ressourceregnskaber.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Undervisningsministeriet får bemyndigelse til at stille krav om, at institutionerne udarbejder brugerdeklarationer for hver uddannelse, de udbyder, og inden for nogle nærmere fastsatte rammer, afhængigt af det konkrete uddannelsesområde. Det vil sige, at institutionerne inden for nogle generelle rammer, som imødekommer behovet for sammenlignelighed på tværs, selv får ansvar for at formulere indholdet i brugerdeklarationen. Fastlæggelse skal ske af institutionerne i samarbejde med eleverne/de studerende på grundlag af en generel skabelon (modeldeklaration), som bl.a. fastsætter det forventede detaljeringsniveau i brugerdeklarationerne.

Institutionernes oplysninger i brugerdeklarationen har ikke retsvirkninger i den forstand, at eleverne/de studerende gennem deklARATIONEN får et retskrav på den beskrevne ydelse. Deres rettigheder vil fortsat alene være fastsat i love og bekendtgørelser. Hvis eleverne/de studerende ikke får den beskrevne ydelse, vil de have adgang til at klage til den lokale institution. Eleverne/de studerende vil ikke have adgang til at klage til Undervisningsministeriet over manglende opfyldelse af brugerdeklarationen.

Det er vigtigt, at brugerdeklarationen kan bruges som grundlag for inddragelse af eleverne/de studerende i institutionens løbende kvalitetsarbejde. Derfor skal deklARATIONEN være så konkret, at eleverne/de studerende kan se, hvilke ydelser de vil modtage. Samtidig skal deklARATIONEN være så rummelig, at den ikke unødigt fastlåser institutionen i på forhånd fastlagte undervisningsformer og –tilbud og derved modvirker institutionernes forpligtelser til individuel tilpasning af undervisningen til forskellige elever, grupper af elever mv.

Det skal for hvert uddannelsesområde fastlægges nærmere, hvilke rammer der skal være for brugerdeklarationens indhold, og hvordan de hensigtsmæssigt forankres i de eksisterende regelsæt om kvalitetssystemer og om åbenhed og gennemsigtighed.

Nedenfor er opstillet et eksempel på, hvilke emneområder en brugerdeklaration kunne omfatte. Institutionerne kan gives mulighed for at supplere med yderligere områder efter eget valg. En brugerdeklaration kan for at sikre overskueligheden f.eks. have et omfang på ca. tre til fire A4-sider.

Emneområder i en brugerdeklaration:

1. Undervisning
  - Udgangspunkt for undervisningens organisering.
  - Undervisningsformer.
  - Undervisningens omfang.
  - Obligatoriske eller tilbudte fag, projekter mv.
  - Aflysninger og vikardækning.
  - Personalets kvalifikationer.
2. Elevernes/de studerendes egen aktivitet
  - Medansvar for egen læring.
  - Hjemmearbejde.
  - Lektiecafé.
  - Projektgrupper.
  - Fravær.
3. Vejledning og rådgivning
  - Faglig vejledning.
  - Uddannelses- og erhvervsvejledning.
  - Praktikvejledning.
4. Personalets kvalifikationer
5. Det sociale og det fysiske miljø samt arbejdsmiljø
6. Elev-/studenterindflydelse
  - Elevernes/de studerendes inddragelse i institutionens løbende selvevaluering og kvalitetsudvikling.
  - Elevråd mv.
7. Institutionens resultater
  - Elevers/studerendes frafald.
  - Elevers/studerendes efterfølgende beskæftigelse eller videreuddannelse.

Forslagets fordele er, at:

- Eleverne/de studerende får et bedre grundlag for at deltage i institutionernes selvevaluering og for at vælge mellem institutioner.
- Eleverne/de studerende får bedre mulighed for at gøre deres indflydelse gældende i elevråd, bestyrelser mv.
- Institutionerne får mere kvalificerede evalueringer fra eleverne/de studerende og derved et bedre grundlag for kvalitetsarbejdet.

### 11.2.6 Tilsyn

Der gennemføres for øjeblikket en videreudvikling af Undervisningsministeriets tilsyn med det sigte i højere grad at rette fokus mod institutionernes resultater og deres kvalitet.

Udvalget foreslår, at der som supplement til de overordnede kvalitetsindikatorer, som der arbejdes med at implementere på tværs af uddannelsesområderne, i samarbejde med institutionssektorerne videreudvikles relevante kvalitetsindikatorer, som er mere specifikke for de enkelte uddannelses- og institutionsområder.

Det enkelte uddannelsesområders samlede sæt af kvalitetsindikatorer bør bestå af få, men velvalgte indikatorer, da et stort antal indikatorer alene på grund af omfanget vil udtynde indikatorernes effekt.



Den mere systematiserede viden om sektorenes kvalitet, der bygges op ved hjælp af screeninger på grundlag af kvalitetsindikatorer, vil i sammenhæng med informationer om institutionernes økonomi og ressourcetilrettelse, jf. også forslaget om ressourceregnskaber, kunne danne grundlag for en ny viden om sammenhænge mellem økonomi og kvalitet. Det foreslås, at analyse af sådanne sammenhænge prioriteres som indsatsområde.

Videreudvikling af informationer som grundlag for overvågningen skal ses i sammenhæng med overvejelserne om at indføre akkreditering mere bredt på uddannelsesområderne, idet indførelse af akkreditering i form af uafhængige faglige vurderinger af uddannelsesudbuds konkrete kvalitetsniveau, uanset at det gennemføres som led i en udbudsgodkendelse, principielt vil dække dele af tilsynets informationsbehov. Det bør herved sikres, at tilrettelæggelsen af den samlede informationstilvejebringelse sker hensigtsmæssigt og i sammenhæng.

Forslaget om styrket overvågning af kvalitet i det centrale tilsyn skal endvidere ses i sammenhæng med forslaget om et indføre nye, mere konstruktive og konsekvente typer af reaktioner/sanktioner i forbindelse med utilstrækkelig kvalitet.

#### *Baggrunden for forslaget*

Den igangværende omlægning af tilsynet sker som led i udmøntningen af en generel målsætning om at indføre en højere grad af resultatstyring i styringskonceptet generelt. Omlægningen indebærer ikke en fuldstændig omlægning af styringen, men en forskydning, så den i større omfang hviler på resultaterne og kvaliteten af uddannelsesindsatsen, og i mindre omfang på input og proces.

Målsætningen er, at institutionerne i højere grad skal stilles til ansvar for de resultater og den kvalitet, de leverer, og de skal i øget omfang dokumentere resultater og kvalitet over for omverdenen. Undervisningsministeriet skal skærpe overvågningen af resultaterne, og der skal være en højere grad af konsekvens og styrke i ministeriets reaktioner i forhold til god og dårlig kvalitet.

Arbejdet koncentrerer sig især om at indføre seks overordnede kvalitetsindikatorer på tværs af uddannelsesområderne: Prøve- og eksamensresultater, fuldførelsesfrekvenser, fuldførelsestider, frafaldstidspunkter, overgangsfrekvens til anden uddannelse, overgangsfrekvens til beskæftigelse.

Det er tanken, at der i tilknytning til den overvågning, som vil komme til at ske med afsæt i disse indikatorer, skal indføres en mere konsekvent reaktions-/sanktionspraksis i forhold til institutioner med utilstrækkelig kvalitet. Undervisningsministeriet har udarbejdet et oplæg til sanktionspolitik, og der har været en foreløbig drøftelse af oplægget med institutionssektorerne.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Arbejdet med at videreudvikle kvalitetsindikatorer bør gennemføres i et samarbejde mellem Undervisningsministeriet og institutionssektorerne. Det er væsentligt, at institutionssektorenes viden inddrages, og at institutionssiden ansvarliggøres i løsningen af opgaven, så det sikres, at der udvikles et sæt af indikatorer, som er så retvisende for institutionernes uddannelseskvalitet og forhold af betydning herfor som muligt, og som fremover på grundlag af en bred anerkendelse kan lægges til grund for overvågningen af kvalitetsudviklingen.

Der er flere aktører foruden det centrale tilsyn, der spiller en rolle i overvågningen af kvalitetsudviklingen, herunder især institutionsbestyrelserne, censorinstitutionen, elever/studerende og politikere. Udviklingen af kvalitetsindikatorer til brug for det centrale tilsyn skal ske i sammenhæng med det informationsbehov, som uddannelsessektorenes aktører samlet set har. Der vil formentlig være en grundlæggende fællesmængde i informationsbehovet og for de enkelte aktører i overvågningen, bl.a. det centrale tilsyn, en ægte delmængde, som vedrører et mere specifikt eller specifikt detaljeret behov.

I arbejdet med at udvikle kvalitetsindikatorer bør det sikres, at de samlede sæt af informationer på det principielle niveau er i indbyrdes overensstemmelse og dermed grundlæggende kan anerkendes bredt. Det vil styrke indikatorernes gennemslag både som styrende parameter og efterfølgende i tilfælde af, at kvaliteten på en institution er så lav, at Undervisningsministeriet er nødsaget til at gribe ind.

Tilsynets hovedresultater bør offentliggøres.

#### *Fordele og ulemper*

Fordelene ved at udvikle kvalitetsindikatorer som et mere systematisk informationsgrundlag for tilsynet er, at der herved opnås en mere eksakt indsigt i og en fælles viden om kvalitetsudviklingen. Tilsynets overvågning har hidtil baseret sig på mere ”bløde” informationer indhentet gennem dialog mellem Undervisningsministeriets enkelte tilsynsførende og undervisere og ledere på institutionerne typisk i forbindelse med tilsynsbesøg.

Viden af mere systematisk karakter og for samlede uddannelsesområder og institutionssektorer kan give et godt og hurtigt grundlag for at prioritere tilsynets ressourcer til løsning af egentlige problemsager. Informationer kan indsamles mere effektivt end tidligere, hvor det er sket gennem tilsynsbesøg. Ved ikke at skulle fordele tilsynsbesøgene ligeligt over alle institutioner inden for en sektor, undgås det, at institutioner, som klarer sig godt, trækker unødigt på tilsynets ressourcer. Der bliver derved større ressourcer til tilsynsbesøg med problemløsende karakter på de institutioner, som ikke præsterer tilstrækkelig kvalitet.

Institutioner med høj kvalitet kan danne grundlag for indhentning af best practice-erfaringer, der kan komme andre institutioner til gode.

Viden af mere systematisk karakter rummer endvidere mulighed for, at viden i højere grad kan få karakter af fælles viden. Sammenstilling af informationer om enkeltinstitutioners kvalitet og økonomi på tværs af kvalitetstilsynet og det økonomiske tilsyn kan f.eks. medvirke til mere helhedsorientering i tilsynet, og gennem analyse af informationerne kan skabes en højere grad af indsigt i sammenhænge mellem kvalitet og økonomi samt ressourceprioritering.

At viden i højere grad bliver fælles ejendom kan endvidere medvirke til, at den enkelte institutionsbestyrelse får bedre ledelsesinformation om institutionens kvalitet og resultater, herunder ved sammenligning med andre institutioner inden for sektoren.

Ulemperne ved at anvende kvalitetsindikatorer som grundlag for overvågning af kvalitet er, at indikatorerne vil kunne kritiseres for at være et meget forenklet udtryk for virkeligheden, der formentlig ikke i alle tilfælde yder kvalitet fuld retfærdighed og modsat heller ikke nødvendigvis er i stand til at indfange alle tilfælde af utilstrækkelig kvalitet. Kvalitet er et meget komplekst og flerdimensionalt begreb og vurdering af kvalitet forbundet med vanskeligheder. Selve

udviklingen af relevante indikatorer forudsætter endvidere et ressourcekrævende udviklingsarbejde.

#### *Krav til regelændringer*

Mere systematisk tilvejebringelse af viden og overvågningsmetoder forudsætter ikke nye hjemler.

### **11.2.7 Nye sanktioner i forhold til institutioner med utilstrækkelig kvalitet**

Som en del af den generelle videreudvikling af Undervisningsministeriets tilsyn har ministeriet udarbejdet et udkast til ”En ny og konsekvent sanktionspolitik på de selvejende institutioners område”.

Udvalget foreslår, at udmøntningen af sanktionspolitikken iværksættes.

#### *Forslagets baggrund og nærmere indhold*

Udkastet til sanktionspolitik er udarbejdet med udgangspunkt i behovet for, dels at de allerede eksisterende sanktionsmuligheder anvendes mere konsekvent og systematisk, dels at der som supplement til de eksisterende sanktionsmuligheder etableres en række nye reaktioner/sanktioner, som i forhold til de eksisterende muligheder vurderes at være mere fleksible og effektive især i forhold til institutioner, som vedvarende præsterer utilstrækkelig kvalitet.

Undervisningsministeriet har i den nugældende lovgivning hjemmel til at tage en lang række sanktioner i anvendelse, herunder påbud/pålæg, tilskudssanktioner, tilbagekaldelse af godkendelse af institutioner eller uddannelser og indgreb over for bestyrelser. Disse sanktionsformer tager ifølge lovgivningen hovedsagelig sigte på egentlige regelovertrædelser og vurderes i sanktionspolitikken generelt som velegnede til dette formål.

I situationer, hvor en institution har utilstrækkelig undervisningskvalitet, peger sanktionspolitikken imidlertid på behov for nye reaktionsmuligheder, som kan give en større fleksibilitet i sanktionsanvendelsen.

De nye sanktioner, som er indeholdt i sanktionspolitikken, omfatter

- Krav om indsatsaftaler med mulig indbygget sanktion, hvis aftalen ikke efterleves. I en indsatsaftale skal blandt andet fastsættes de mål og initiativer, som institutionen skal iværksætte for at udvikle undervisnings- og uddannelseskvaliteten, og i aftalen skal ligeledes fastsættes de reaktioner/sanktioner, institutionen forpligter sig til henholdsvis Undervisningsministeriet vil tage i anvendelse, hvis institutionen ikke efterlever aftalen. Indholdet i indsatsaftalen udarbejdes af institutionen og godkendes af Undervisningsministeriet.
- Iværksættelse af eksterne undersøgelser.
- Offentliggørelse af konkrete afgørelser i tilsynet.

Sanktionerne er nærmere beskrevet i afsnit 5.6.4.

Udvalget vurderer, at de nye sanktioner giver konstruktive reaktionsmuligheder i situationer med utilstrækkelig kvalitet, da de målrettet fokuserer på problemet, fastlægger rammer for en hensigtsmæssig løsning, og sikrer opfølgning, indtil problemet er udbedret.

I samspil med de allerede eksisterende sanktionsmuligheder vil endvidere opnås en langt bedre mulighed for graduering og konsekvens i sanktionsanvendelsen, idet de nye sanktioner har karakter af ”mellemkategori”, dvs. de placerer sig imellem de nuværende muligheder for at give

påbud/pålæg, der er meget lidt indgribende, og de øvrige sanktioner, som er meget kraftigt indgribende, og hvor erfaringen derfor er, at sanktionerne i praksis har været meget vanskeligt anvendelige.

Hovedprincippet vil være, at der, når et problem konstateres, foretages en høring af den pågældende institution og om nødvendigt indgås en indsatsaftale om udbedring af problemet. Efterledes indsatsaftalen ikke, kan hårdere sanktioner komme på tale. De eksisterende sanktionsmuligheder og de nye vil således kunne kombineres i forbindelse med manglende opfyldelse af en indsatsaftale, således at der kan opbygges en mere konsekvent og dermed virkningsfuld progression i sanktionsanvendelsen.

Anvendelse af indsatsaftaler kræver ikke i sig selv nye hjemler. Muligheden for at pålægge en institution at indgå en indsatsaftale, som Undervisningsministeriet kan godkende, og kombination af en indsatsaftale med andre sanktioner, hvis aftalen ikke efterledes, kræver imidlertid lovændring.

Udvalget foreslår, at udmøntningen af sanktionspolitikken iværksættes, og at det i den forbindelse og som led i den løbende evaluering af sanktionspraksis overvejes, om der er behov for at etablere nye hjemler, som kan styrke anvendelsen af indsatsaftalerne. I de situationer, hvor en indsatsaftale ikke efterledes, foreslås det, at de eksisterende vidtgående sanktionsmuligheder suppleres med mindre vidtgående, men effektive muligheder. Det foreslås i den forbindelse, at Undervisningsministeriet får hjemmel til at pålægge bestyrelsen i en nærmere fastsat periode at indsætte en af ministeriet godkendt ekstern ansvarlig for planlægning og gennemførelse af eksamen eller for et uddannelsesforløb.

#### **11.2.8 Tidssvarende roller og formaliseret dialog og samarbejde**

Udvalget foreslår, at der etableres faste og formaliserede rammer for mere systematisk dialog og samarbejde om gennemførelse af udviklingsopgaver mellem Undervisningsministeriet og institutionsforeningerne.

##### *Baggrunden for forslaget*

Rationalet bag det decentrale styringssystem, hvor virksomhedsdriften er placeret decentralt hos de enkelte institutioner, er, at uddannelsessektorens viden skal nyttiggøres i videst muligt omfang og give gennemslag i konkrete prioriteringer af ressourcer, undervisningstilrettelæggelse mv. I styringssystemet ligger således en anerkendelse af den viden, som befinder sig i uddannelsessektoren lokalt på den enkelte institution.

Institutionsforeningerne har også hidtil varetaget en betydelig opgave som dialogpart ved policyforberedende arbejde og udmøntning af politiske mål. Der er imidlertid ikke etableret formaliserede rammer for dialog mellem Undervisningsministeriet og institutionsforeningerne, der kan sikre, at der regelmæssigt, systematisk og i fællesskab gøres status for sektorerne, herunder for udviklingsbehov. Arbejdet med at videreudvikle styringsredskaber, f.eks. tilsynets kvalitetsindikatorer, har også kun i meget begrænset omfang inddraget institutionssektorens viden.

Idet institutionerne således spiller en hovedrolle i arbejdet med at realisere de politiske målsætninger konkret, har Undervisningsministeriet en væsentlig opgave i forhold til institutionsniveauet med at sikre hensigtsmæssige rammebetingelser for og understøtning af institutionernes arbejde og i en vis grad initiere udvikling på institutionsniveau, herunder med hensyn til kvalitetssikring og effektivisering.

Dette arbejde med at videreudvikle rammevilkår og styringskoncept bør ske i tæt dialog med institutionssiden, så det sikres, at institutionerne får optimale vilkår for at realisere de politisk fastsatte mål.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Udvalget foreslår, at den løbende dialog mellem Undervisningsministeriet og institutionsforeningerne styrkes ved at indføre faste og formaliserede rammer for drøftelserne i form af faste årlige møder. På møderne gøres systematisk status over væsentlige, aktuelle problemstillinger, og der drøftes behov for videreudvikling af sektorens rammevilkår, berettigede forventninger om konkrete resultater og øget kvalitet på institutionerne samt relevante og retvisende metoder til resultatopfølgning.

Møderne kan desuden anvendes til at udmelde og konkretisere særlige politisk prioriterede målsætninger, og der kan indgås kontraktlignende aftaler om særlige indsatsområder, udviklingsmål mv. Der vil efterfølgende kunne følges op, dels via indførelsen af nye rapporteringsformer (ressourceregnskab), dels via Undervisningsministeriets centrale tilsyn med institutionernes målopfyldelse, der kan resultere i, at der iværksættes indsatsaftaler med de institutioner, som opnår utilstrækkelige resultater.

Sigtet er på denne måde at give styringen en højere grad af formaliseret aftalekarakter, hvor der samtidig tages hensyn til, at der er behov for en sammenhængende og effektiv styring af et stort antal enkeltinstitutioner. Antallet nødvendiggør en vis standardisering af styringsredskaberne af hensyn til deres operationalitet og indebærer derfor, at anvendelse af egentlige resultatkontrakter eller udviklingskontrakter ikke er et velegnet styringsinstrument. Som det nævnes i afsnit 8.3 kan det dog på længere sigt blive aktuelt at overveje resultatkontrakter i forhold til CVU-sektoren.

For at nyttiggøre uddannelsessektorens viden optimalt, og fordi bred anerkendelse af løsninger i mange tilfælde er en forudsætning for den ønskede effekt foreslås også udviklet en ny, mere samarbejdsbaseret og gensidigt ansvarliggørende model for konkrete udviklingsopgaver. Relevante udviklingsopgaver vil kunne drøftes på de årlige møder.

Aktuelle opgaver, som med fordel kan tilrettelægges gennemført i et samarbejde, er bl.a. udvikling af kvalitetsindikatorer, som kan anerkendes bredt, samt udvikling af model for ressourceregnskab, herunder af nye rapporteringsformer som mulig erstatning af øremærkede tilskud.

Forslaget om mere formaliserede rammer for dialog og udvikling af en mere samarbejdsorienteret kultur skal ses i sammenhæng med udvalgets konklusioner på styringsanalysen og forslagene set på tværs. Forslagene sigter generelt på at udnytte de udviklingspotentialer, uddannelsessektorens mange aktører rummer. Formålet er grundlæggende – gennem udvikling af et dækkende og relevant informationsgrundlag – at professionalisere de forskellige aktørers roller yderligere, herunder opgaver, ansvar, kompetencer og opgavevaretagelse.

#### *Fordele og ulemper*

Institutionssektorens viden kan med fordel nyttiggøres. Såvel forslaget om mere systematisk og formaliseret dialog som forslaget om ny samarbejdsmodel for udviklingsopgaver vil endvidere indebære øget ansvarliggørelse af institutionssiden og give styringen mere aftalelignende karakter

### *Krav til regelændringer*

Forudsætter ikke nye hjemler.

## **11.3 Forslag til sikring af geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet**

### **11.3.1 Grundtilskudsreform**

Med vedtagelsen af institutionslove for de institutioner, som overgår til staten i 2007, er der samtidig taget principiel stilling til, at institutionerne skal overgå til taxameterfinansiering. Som det gælder for de øvrige institutionsområder, skal taxameterfinansieringen suppleres med grundtilskud, som skal muliggøre opretholdelsen af mindre institutioner i en finmasket national institutionsstruktur.

Udvalget foreslår endvidere, at den samlede grundtilskudsstruktur på tværs af institutionsområderne fremover i højere grad baseres på institutionens udbud i et system af grundtilskud af forskellig størrelse kombineret med et særligt udkantsgrundtilskud til institutioner med et særligt svagt demografisk betinget rekrutteringsgrundlag.

Udvalget anbefaler, at der iværksættes et tværgående udredningsarbejde i forbindelse med implementeringen af taxameterstyringen på de nye selvejende institutioner, der kan danne grundlag for en reform af grundtilskudsstrukturen på tværs af institutionsområderne.

#### *Baggrunden for forslaget*

Der er etableret grundtilskudsordninger på samtlige områder på Undervisningsministeriets område med undtagelse af frie grundskoler, private gymnasier og hf-kurser. Formålet med grundtilskuddet er dels at dække nogle af de basale aktivitetsuafhængige driftsomkostninger, der er forbundet med at drive en uddannelsesinstitution, dels at understøtte institutioner i geografiske udkantsområder, hvis elev-/studentgrundlag er så lille, at det vanskeliggør en effektiv institutionsdrift.

Grundtilskuddets størrelse varierer fra område til område, men fælles for alle er, at de er knyttet til institutionen. I den nuværende grundtilskudsmodel bortfalder institutionsgrundtilskuddet ved fusion, hvilket institutionerne på forskellig måde er blevet kompenseret for i form af forskellige overgangsordninger mv. Dette er imidlertid bekosteligt og administrativt tungt. Hertil kommer, at overgangsordningen for de første CVU'er udløber i 2005.

Der er behov for en ny grundtilskudsmodel af flere grunde:

For det første skal grundtilskudsmodellen understøtte Undervisningsministeriets målsætning om at sikre fagligt og økonomisk bæredygtige institutioner og et samlet udbud af uddannelser, der imødekommer landsdækkende, regionale og lokale behov herunder institutioner i udkantsområder. Dette formål bliver helt centralt ved overførslen af de nye institutionsområder til statsligt regi og taxameterstyring, idet en række af de nye institutioner netop befinder sig i udkantsområder, hvor det kan være vanskeligt at sikre en effektiv institutionsdrift på det foreliggende elev-/studentgrundlag.

For det andet skal grundtilskudsmodellen tage højde for, at institutionsstrukturen i uddannelsessektoren er under fortsat udvikling med mange fusioner inden for og på tværs af uddannelsesområder.

For det tredje udløber overgangsordningen for de første CVU'er i 2005, og det vil derfor under alle omstændigheder være nødvendigt at foretage en revision af den nuværende ordning for denne sektor.

En ny grundtilskudsmodel forudsættes at være udgiftsneutral.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Det foreslås at skabe et system af grundtilskud, der er knyttet til nøje afgrænsede udbud, og til gengæld reducere institutionsgrundtilskuddet væsentligt. Man kan således forestille sig et grundtilskud til f.eks. erhvervsuddannelsernes grundforløb og studieretninger i gymnasiale uddannelser. En sådan grundtilskudsmodel vil være fleksibel i forhold til fusioner, idet grundtilskuddet automatisk følger udbuddet.

Desuden kan der indføres et særligt udkantsgrundtilskud til institutioner med et demografisk betinget svagt rekrutteringsgrundlag. Dette bør forbeholdes et meget begrænset antal institutioner beliggende i geografisk afgrænsede områder, hvor det ud fra hensynet til områdets uddannelsesniveau og udviklingsmuligheder skønnes væsentligt at bevare institutionen i lokalområdet.

Endeligt bør der ske en revision af de eksisterende overgangsordninger, efterhånden som disse udløber, så de ikke virker konserverende, men snarere medvirker til hurtigere integration af fusionerede institutioner.

## **11.4 Forslag vedrørende finansiering**

### **11.4.1 Taxametersystemet**

Taxametersystemet har vist sig at udgøre et fleksibelt og finmasket bevillingssystem, som har en lang række væsentlige styringsmæssige fordele, som nu er vel indarbejdet. Det er udvalgets vurdering, at systemet med få og enkle tilpasninger kan imødekomme meget varierede krav. Det samme forventes at gælde de krav, som overførslen af de nye institutionsområder stiller, dvs. sikring af små institutioners overlevelse og sikring af et bredt og varieret udbud, bl.a. i overensstemmelse med gymnasireformens intentioner.

De amtslige institutioner, som overgår til staten i 2007, ligner på mange måder de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område med den undtagelse, at der ofte er tale om institutioner af meget varierende størrelse. Det er udvalgets vurdering, at indplacering af de nuværende amtslige uddannelser i det eksisterende takstsystem og indførelse af et system af nye grundtilskud vil være fuldt tilstrækkeligt til at sikre de nyttilkommende institutioner økonomisk. Kommunalreformen giver således ikke grundlag for at foreslå grundlæggende ændringer af taxametersystemets indretning, f.eks. ved introduktion af helt nye elementer.

Takstfastsættelsen vil ske efter grundige analyser af de amtslige institutioners økonomi. Overgangen til taxameterstyring vil være udgiftsneutral for hver sektor set under et, og der vil blive indført overgangsordninger, som tillader en lempelig tilpasning for den enkelte institution. De nye selvejende institutioners overgang til taxameterstyring er nærmere beskrevet i afsnit 4.6.2.

Der lægges vægt på at opnå regional spredning af udbuddet, dels af hensyn til mulighederne for at opretholde attraktive uddannelsesstilbud for unge i alle regioner, dels for at understøtte den regionale erhvervsudvikling. Det har stor lokal betydning for den geografiske og

erhvervsmæssige udvikling, at der er uddannelsesinstitutioner i udkantsområderne. Erfaringen med de tidligere små institutioner i lokalområderne var, at de lokale uddannelsesinstitutioner havde svært ved at tiltrække tilstrækkeligt mange unge, til at institutionen kunne blive økonomisk bæredygtig.

Taxametersystemet som bevillingssystem er velfungerende, men det er udvalgets opfattelse, at der på visse områder er behov for justeringer – blandt andet for at imødekomme den uddannelsespolitiske målsætning om at tilgodese institutioner i udkantsområderne, hvor institutionerne står over for vigende aktivitetsgrundlag og derfor har ringere tilpasningsmuligheder.

For det første bør der ske en effektivisering af brugen af særtakster, særtilskud mv. for at undgå overstyring. Forslaget skal ses i tæt sammenhæng med forslaget om fornyelse af afrapporteringsformen (ressourceregnskab), som vil mindske behovet for at gennemføre politiske indsatsområder via marginale tilskud, idet der i stedet kan fokuseres på - og stilles krav til - institutionernes kerneaktiviteter.

For det andet er der behov for en tilpasning af grundtilskudsmodellen, som tager højde for den dynamiske udvikling i institutionsstrukturen samt understøtter Undervisningsministeriets målsætning om at sikre fagligt og økonomisk bæredygtige institutioner og et samlet udbud af uddannelser, der imødekommer landsdækkende, regionale og lokale behov herunder institutioner i udkantsområder.

For det tredje foreslås det, at tælleprincippet for ressourceudløsende aktivitet for de nye selvejende institutionsområder tager udgangspunkt i beslægtede uddannelser.

Anbefalinger vedrørende taxametersystemets kompleksitet og tælleprincipper er uddybet nedenfor:

#### *Taxametersystemets kompleksitet*

Det foreslås, at der sker en mere velovervejet brug af tildelingsparametre af hensyn til systemets gennemsigtighed for institutioner og offentligheden. Det er centralt af to grunde:

- Institutionerne får bedre mulighed for at opfange de politiske ønsker om deres virke.
- Politikerne får bedre mulighed for at forholde sig til den nuværende prioritering af ressourcerne.

#### *Baggrunden for forslaget*

Grundprincippet om taxametersystemet som et fordelingsprincip baseret på takst gange ressourceudløsende aktivitet er med tiden blevet suppleret med mange afvigelser fra hovedmodellen i form af (for) mange takstgrupper, særtakster, regler om grundtilskud, flerårsaftalemidler, kvalitetsudviklingstilskud, overgangsordninger etc.

Begrundelserne for disse knopskydninger kan kategoriseres i tre hovedgrupper:

- Politisk prioriterede indsatsområder, f.eks. reduktion af frafald.
- Ønske om at løse afgrænsede problemer via taxametersystemet f.eks. i form af institutionsspecifikke taxametre.
- Tekniske omlægninger, som medfører behov for overgangsordninger, f.eks. indførelsen af momskompensationsordningen.

Hver for sig er afvigelserne fra hovedmodellen velbegrundede, men samlet set har taxametersystemet efterhånden bevæget sig langt fra det oprindelige mål om et enkelt og



gennemskueligt ressourcetildelingssystem for bestyrelser, institutionsledere, administratorer, politikere og offentligheden i almindelighed.

Som beskrevet i afsnit 8.3, kan der rejses tvivl om, hvorvidt der fortsat er en rimelig balance mellem de enkelte berettigede delmål i form af afvigelser på taxametersystemet og hensynet til at sikre en afbalanceret styring, hvor fordelene ved selvforvaltning forenes med politiske prioriteringer af indsatsområder.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Det er udvalgets anbefaling, at der ved oprettelsen af nye tillægstaxametre og ikke-aktivitetsbestemte tilskud foretages en samlet vurdering af, hvorvidt mikset af tillægstaxametre og ikke-aktivitetsbestemte tilskud fortsat spiller sammen på en effektiv og overskuelig måde. For at kunne imødekomme behovet for særlige politiske prioriteringer bedst muligt, vil det være nødvendigt løbende at vurdere, om der er anledning til at sanere eller omlægge eksisterende tilskud. Hvis antallet af supplerende tilskudsformer ikke begrænses, opstår der dels risiko for overstyring ved at flytte institutionernes fokus fra kerneopgaver til marginale bevillinger, dels risiko for uklarhed om de politiske prioriteringer i forhold til de institutioner, som skal føre de politiske prioriteringer ud i livet.

Det foreslås i forlængelse heraf, at der gennemføres en gennemgang af det eksisterende taxametersystem med henblik på konkret at vurdere, hvorvidt der kan ske en sanering i det nuværende antal tildelingsparametre til fordel for de ordinære taxameterbevillinger.

Forslaget skal ses i tæt sammenhæng med forslaget om udvikling af en fælles og mere helhedsorienteret afrapporteringsform (ressourceregnskab), som vil skabe grundlag for, at der i højere grad fokuseres på - og stilles krav til - institutionernes kerneaktiviteter, hvorved behovet for at gennemføre politiske indsatsområder via marginale tilskud mindskes.

#### *Tælleprincipper*

Udvalget foreslår, at de nye selvejende institutionsområder indpasses i det nuværende todelte tælleprincip for opgørelse af ressourceudløsende aktivitet baseret på hhv. tilstedeværelse (årselever) og beståede/godkendte forløb (STÅ), således at der skabes parallelitet med institutioner for erhvervsrettet uddannelse og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner.

#### *Baggrunden for forslaget*

Ressourceudløsende aktivitet opgøres i dag på flere forskellige måder afhængigt af institutionsform. For erhvervsuddannelser, erhvervs-gymnasiale uddannelser mv. er tælleprincippet tilstedeværelse, hvilket indebærer, at eleverne bliver talt f.eks. 10 eller 20 dage inde i det konkrete uddannelsesforløb. Der er for disse uddannelser således tale om et inputbaseret optag. Eneste undtagelse herfra er færdiggørelsestaxametret, som blev indført i 2003.

Disse uddannelser er karakteriseret ved at have relativt korte uddannelsesforløb, hvor adgangen til næste forløb forudsætter afslutning af det foregående. Den naturlige progression i uddannelsen gør tilstedeværelse til et effektivt tælleprincip. Hertil kommer, at der på disse uddannelsesområder kan være stor variation i frafaldet fra institution til institution afhængigt af geografisk beliggenhed, muligheden for at få praktikplads etc. – forhold, som ofte er uden for institutionens kontrol, og som derfor ikke skal have en uforholdsmæssig stor indflydelse på institutionens økonomi.

For korte og mellemlange videregående uddannelser tælles den beståede/godkendte uddannelsesaktivitet (output), da der typisk er tale om længere uddannelsesforløb. Tidligere var kun de lange og mellemlange uddannelser omfattet, men efter anbefaling fra Undervisningsministeriets Idé og Perspektivgruppe overgik korte videregående uddannelser fra årselever til STÅ i 2003.

Ved overførsel af de nye institutionsområder til statsligt regi overgår disse til taxameterstyring, og der skal derfor fastsættes principper for opgørelsen af ressourceudløsende aktivitet for disse institutioner.

Tælleprincippet er centralt i forbindelse med takstfastsættelsen, idet der i den forbindelse tages højde for, hvorvidt alle elever/studerende forudsættes talt eller kun de elever/studerende, som består/får godkendt deres uddannelsesforløb. Det indebærer endvidere, at takster kun kan sammenlignes på tværs af uddannelsesområder, såfremt de er baseret på samme tælleprincip.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Det foreslås, at der ved fastsættelsen af tælleprincipper for de nye selvejende institutionsområder tages udgangspunkt i beslægtede uddannelser med taxameterstyring, således at der også fremover er ét tælleprincip for ungdomsuddannelsesniveaut (årselever) og ét tælleprincip for de videregående uddannelser (STÅ).

Baggrunden for forslaget er et ønske om at sikre lige vilkår for beslægtede uddannelser, således at der fremover bliver sammenlignelige takststørrelser inden for parallelle uddannelsesniveauer. I praksis betyder forslaget, at tælleprincippet for de nye selvejende udbydere af ungdomsuddannelser bliver baseret på elevernes tilstedeværelse på nærmere fastsatte tæledage (årselevprincippet).

Det er hensigtsmæssigt i forhold til de amtslige ungdomsuddannelser, som forudsætter en løbende progression, hvor eleven typisk bevæger sig igennem uddannelsesforløbet efter en på forhånd fastsat plan.

Hertil kommer, at der på ungdomsuddannelsesniveau kan være stor variation i frafaldet fra institution til institution afhængig af geografisk beliggenhed, lokal målgruppe etc.; forhold, som ofte er uden for institutionens kontrol, og som derfor ikke bør have en uforholdsmæssig stor indflydelse på institutionens økonomi. Denne problemstilling er central på ungdomsuddannelsesniveaut, hvor det er en erklæret målsætning, at der er et lokalt udbud, som er åbent for alle unge. I modsætning hertil forudsættes på det videregående uddannelsesniveau en vis mobilitet hos de studerende, ligesom institutionerne har muligheder for selv at fastsætte optagelseskrav mv.

For de nye selvejende udbydere af videregående uddannelser foreslås tælleprincippet således baseret på beståede/godkendte forløb (STÅ) parallelt med de øvrige udbydere af videregående uddannelser, hvilket dels sikrer sammenlignelighed på tværs, dels giver en ensartet administration på tværs i tilfælde af fusioner eller samarbejdsaftaler.

## 11.5 Forslag vedrørende selvejemodel

### 11.5.1 Harmonisering af selvejelovgivning

#### *A. Forvaltningsloven m.fl. love*

Det foreslås, at der i efteråret 2005 fremsættes forslag til ændring af lovene for institutioner for erhvervsrettet uddannelse og CVU'er, således at der sker en harmonisering af institutionernes forhold til forvaltningsloven, offentlighedsloven m.fl. love.

#### *Baggrunden*

Da alle de pågældende institutioner udbyder offentligt regulerede uddannelser, primært finansieret af statstilskud, findes det rimeligt, at forvaltningsloven og offentlighedsloven også gælder her og dermed sikrer elever/studerende og ansatte m.fl. de retsgarantier, som denne lovgivning giver. Det er i øvrigt meget uhensigtsmæssigt, at forvaltningsloven og offentlighedsloven m.fl. love kun gælder for visse institutioner, mens andre med helt de samme uddannelser og samme statstilskud ikke er omfattet. Endelig vil en forskellig status kunne virke hæmmende for fusioner.

#### *Forslagets nærmere indhold*

For institutioner for erhvervsrettet uddannelse og lov om centre for videregående uddannelse mv. gælder lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, ombudsmandsloven og reglerne for den offentlige forvaltning i persondataloven.

For at skabe ensartede vilkår for de sammenlignelige institutioner foreslår udvalget, at alle regulerede selvejende institutioner, herunder institutioner omfattet af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og lov om centre for videregående uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelse bliver statsligt selvejende institutioner.

#### *B. Revision*

Der foreslås fælles regler om revision, således at institutioner for erhvervsrettet uddannelse får samme ordning som øvrige regulerede selvejende institutioner.

#### *Baggrunden*

Det findes hensigtsmæssigt med fælles regelsæt for hele sektoren, og ændringen må antages at fjerne barrierer for fusion.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Det foreslås, at Rigsrevisionen får hovedansvaret for revisionen efter samme model, som gælder øvrige ovenfor nævnte institutioner.

#### *C. Formueforhold ved ophør*

Det foreslås, at formue, som hidrører fra alle de tidligere amtskommunale institutioner, tilfalder statskassen ved ophør.

*Baggrunden.* Formuen hidrører fra skattefinansierede offentlige myndigheder.

#### *Forslagets nærmere indhold*

Reglen i lov 590, som gælder for institutioner for stx, hf og VUC, om at formuen ved ophør tilfalder statskassen, udvides til at omfatte SOSU-, sygeplejerske- og radiografområdet samt centre for undervisningsmidler. Formuen opgøres pr. 1. januar 2007.