

Bilag 1 til rapport vedr. analyse af løsningsforslag til en organisatorisk samling af forsvarrets officersskoler.

Synergi indenfor uddannelsesområdet.

Indledning

Nærværende bilag til Analyse af løsningsforslag til en organisatorisk samling af forsvarrets skoler har til formål at belyse de mulige synergieffekter, der ses indenfor officersuddannelsesområdet. Der tages afsæt i generelle synergibetragtninger, og en kvalificeret sammenligning med de erfaringer, der er genereret i den civile uddannelsesverden.

Overordnet set kan synergi for officersuddannelsesområdet betragtes i forhold til effektivisering af drift og vedligeholdelse af bygninger, effektivisering af administrative processer, styrkelse af det faglige miljø, der understøtter uddannelserne gennem udvidelse af lærerkollegier og forskningsunderstøttelse samt større faglig bredde. Derudover kan synergieffekt indvirke på uddannelsesinstitutionens øvrige ydelser så som øvrige uddannelser og kurser, virket som videntcenter, samarbejdspartner som forskningsinstitution etc.

Udgangspunktet for analysen af løsningsforslag til en organisatorisk samling af forsvarrets officersskoler er det strukturelle perspektiv på synergi. Det vil sige effektivisering af drift og vedligeholdelse af bygninger samt effektivisering af administrative processer. De øvrige forhold bør belyses for at give det bedst mulige beslutningsgrundlag.

Indledningsvis søges synergibegrebet belyst i sin teoretiske forstand og overordnet foldet ud over officersuddannelserne. Dernæst inddrages erfaringer fra sammenlægningen af uddannelsesinstitutioner under det daværende Undervisningsministeriets område, og sluttelig listes en række forhold, der kan understøtte kvalificeringen af de mulige løsninger, herunder danne grundlag for opstilling af ønskede effekter og målepunkter for en evt. sammenlægning.

Overordnet synergibetragtning

Generelt er der en sammenhæng mellem mængden, der søges at skabes synergi inden for, og den synergieffekt, der opnås. Forholdet synes at være, at hver gang der inddrages en ekstra i fællesskabet, så stiger synergien. Men der er ikke tale om en 1 til 1 sammenhæng¹. Effekten daler i forhold til størrelsen af den mængde, der søges synergi

¹ Afsættet for dette er Charles Cobb og Paul Douglas arbejder med udviklingen af Cobb-Douglas funktionen, der siger $Q = AL^\alpha K^\beta$, hvor Q er værdien af den samlede produktion, A er produktiviteten, L er arbejdskraften, K er kapitalen (produktionsapparatet), og α samt β er elasticiteten. Wikipedia opslag på Cobb-Douglas 1. september 2011. For uddannelsesområdet kan ligningen anvendes ved at sige $Uddannelseseffekt = Produktivitet \times Arbejdskraft^\alpha \times Uddannelsesfaciliteter^\beta$, hvor α og β er synergieffekterne indenfor hhv. lærerkollegiet og uddannelsesfaciliteterne. Da homogeniteten indenfor lærerkollegiet falder i takt med indfusionering af uddannelsesretninger, så falder α , hvorfor den samlede stigning i uddannelseseffekten vil være aftagende i takt med fusioneringerne under forudsætning af, at K^β er konstant.

indenfor². Således er marginaeffekten aftagende. I sin yderste konsekvens, kan der findes eksempler på, at ved for store fællesskaber bliver marginaeffekten ligefrem negativ. Disse grundlæggende forhold ligger til grund for organisering efter divisionsprincipperne³ i både moderne virksomheder og indenfor mere klassisk hærorganisering. Balancen må være at opnå størst mulig stordrift, uden at den negative marginalsynergi bliver så stor, at en divisionsopdeling bedre vil kunne betale sig.

De faglige synergieffekter er afhængige af hvilke områder, der søges at skabes synergi indenfor. Jo mere homogenitet, der er inden for området, des nemmere opnås synergien.

Forhold der påvirker synergisammenhænge

De områder der søges, at skabes synergi imellem, bør have fællesmængder. På uddannelsesområdet ses dette primært at være i dimittendaftagerkredsen⁴, videngrundlag⁵, uddannelsesnivea⁶ og pædagogisk metode⁷. Med andre ord; jo mere uddannelserne og deres udbud ligner hinanden, des større er den mulige synergieffekt.

Erfaringer fra den civile uddannelsesverden ved dannelsen af Centre for Videregående Uddannelser, Univercity Colleges og Professionshøjskoler

Der findes ikke en samlet analyse, der udleder generelle lovmæssigheder om synergieffekter indenfor uddannelsesområdet. Derfor tager afsnittet udgangspunkt i de politiske målsætninger, der var med at skabe professionshøjskolerne, for derigennem at udlede relevante betragtninger. En analyse af området forventes udarbejdet i 2013.

Sigtet med ændringerne af lovgrundlaget for de mellemlange videregående uddannelser under det daværende undervisningsministerium var jf. Undervisningsministerens lovforslag af 2. februar 2000 (L 186), *"... at sikre et højt fagligt niveau i uddannelserne, for at sikre større sammenhæng mellem uddannelserne, for at fremme udviklingen af de mellemlange videregående uddannelser og for at fremme etablering af nye uddannelser i takt med samfundsudviklingen og ændrede kompetencekrav..."*⁸. Af betænkningen afgivet af Uddannelsesudvalget den 16. maj 2000 over Forslag til lov om ændring af lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. og en række andre love (L 187) fremgår det, at et sigte med processen var *"en reform af institutionsstrukturen på det videregående uddannelsesområde er (var, red.) at øge kvaliteten af de praksisnære*

² Den aftagende synergieffekt blev allerede vist i 1700-tallet af den engelske økonom David Ricardo i forbindelse med hans studier af effekten af et importforbud for korn. Wikipedia opslag på David Ricardo 6. september 2011. Forsøget gik ud på at sende flere og flere landarbejdere ud på kornmarkerne for at øge produktionen. Altså forøge A . På et tidspunkt trampede de ekstra arbejdere mere korn ned end de kunne samle op. Altså fandt Ricardo et punkt, hvor øget arbejdskraft gav dalende produktion. Hvis A og B ikke er i indbyrdes balance, så falder Q , dvs. den samlede produktion.

³ En opdeling hvor to enheder i samme virksomhed leverer samme produkt.

⁴ De arbejdsgivere der ansætter de færdiguddannede.

⁵ Den samlede viden der skaber fundamentet for planlægning, tilrettelæggelse, gennemførelse og kontrol af uddannelsen.

⁶ Det niveau som uddannelsen sigter efter. Eksempelvis professionsbachelor eller master.

⁷ De metoder der anvendes på uddannelsesinstitutionerne for at facilitere læring.

⁸ L 186 (som fremsat): Forslag til lov om mellemlange videregående uddannelser.

*videregående uddannelser*⁹. Senere i bekendtgørelsen fremgår det, at der udtrykkes et ønske om, *"at den økonomiske aftale, der sikrer den enkelte institutions økonomiske autonomi, ikke skal være til hinder for, at bestyrelserne for de enkelte institutioner efter at have modtaget de midler, der tilkommer dem i henhold til den omtalte aftale (taxametertilskuddene, red.), kan besluttes, at nogle af disse midler kan overlades CVU'et til fælles formål. ... finder, at institutionerne dermed løbende får en hensigtsmæssig mulighed for at prioritere nærmere, hvorvidt (nogle af) de midler, som institutionerne råder over, skal anvendes i CVU-regi eller i selve institutionen"*¹⁰. Der ses altså, at formålet med sektorreformen var, et sigte mod selvejende, selvstyrende, sammenlagte institutioner der kunne sikre et højt fagligt niveau, sikre større sammenhæng mellem uddannelserne, fremme udviklingen af uddannelserne, fremme etableringen af nye uddannelser i takt med samfundsudviklingen samt at disse nye institutionstyper skulle være autonome og under en hvis form for frihed, og selv kunne forvalte de statslige subsidier i form af taxametertilskuddene. Samlet set kan dette betragtes som synergigevinster. I intentionerne bag reformen ses ikke et direkte sigte mod opnåelse af besparelser indenfor sektoren. Men implicit i den økonomiske autonomi kan et incitament til effektiviseringer findes.

Efter at have rådspurgt hhv. den projektansvarlige for akkrediteringen af forsvarets grundofficersuddannelser i Danmarks Evalueringsinstitut, cand.scient. Birgitte Thomsen og direktør for Professionshøjskolernes Rektorkollegiums Sekretariat, Marianne La Cour Sonne kan det konstateres, at der ikke er foretaget en egentlig analyse af, om de fastsatte mål ved sammenlægningen af de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet blev opnået. Danmarks Evalueringsinstitut forestod imidlertid individuelle institutionsakkrediteringer i perioden 2005-2007 af de daværende 24 CVU'er med henblik på afgørelse af, om de levede op til centralt fastsatte kvalitetskriterier, som kunne begrunde tildelingen af kvalitetsbetegnelsen, "University College". Akkrediteringsparametrene fra denne proces vil kunne give et godt fingerpeg for, om de visioner og mål, der blev sat for institutionsudviklingen gennem fusionsprocessen, blev opnået på de enkelte institutioner.

Gennemgangen nedenfor af fusionsprocessen på de mellemlange videregående uddannelser under Undervisningsministeriet er baseret på Undervisningsministeriets interne dokument, "Baggrundsmaterialet for ordførernes temamøde december 2004 om CVU'erne" og en briefing afholdt af University Colleges Denmark 19/1 2010. Det skal bemærkes, at der i henhold til lov om professionshøjskoler og erhvervsakademier foretages en evaluering af partnerskabet mellem de to sektorer i 2013 som grundlag for

⁹ 1999-2000 – Uddannelsesudvalget, L 187 – bilag 129, Betænkning afgiver af Uddannelsesudvalget den 16. maj 2000, Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. og en række andre love. p.3.

¹⁰ 1999-2000 – Uddannelsesudvalget, L 187 – bilag 129, Betænkning afgiver af Uddannelsesudvalget den 16. maj 2000, Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. og en række andre love. p.5.

den fusion mellem de to sektorer, der er forudsat i den nuværende lovgivning. Det forventes derfor, at der i løbet af 2013 udgives en rapport herom. Denne rapport vil imidlertid kun have fokus på et specifikt udsnit af professionshøjskolernes virke.

Undervisningssektoren under Undervisningsministeriet har siden 1998 været i gang med en flerfaset omstrukturering, hvor hovedtrækkene er færre, større, selvejende uddannelsesinstitutioner af rette kvalitet.

¹¹Siden 1998 er de daværende ca. 120 monofaglige uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriets område blevet samlet i større enheder. Fra 2000 - 2007 i Centre for Videregående Uddannelser, i daglig tale CVU'er. I perioden 2000-2007 blev institutionsantallet reduceret fra 120 i 1998, til 24 i 2005 og yderligere til ca. 16 i 2007. Sigtet med sammenlægningerne var et ønske om at opnå:

- Større og stærke faglige miljøer,
- enklere institutions- og ledelsesstrukturer,
- tværfaglig uddannelsesudvikling,
- fleksible uddannelsesforløb,
- stærkere partnerskaber med aftagerne og
- regional uddannelsesdækning.

I 2007 blev der gennemført ny lovgivning, som fastsatte en central fusionsproces, hvorved de daværende ca. 17 CVU'er blev fusioneret til 8 professionshøjskoler. I dag omfatter professionshøjskolesektoren 7 professionshøjskoler og 2 ingeniørhøjskoler. Hertil kommer en ny sektor, som består af 9 erhvervsakademier. De 9 erhvervsakademier er skabt ved, at erhvervsskolernes videregående uddannelser er udspaltet eller udlagt til selvstændige enheder med egen bestyrelse. Det indgår i Lov om professionshøjskoler og erhvervsakademier, at der i 2015 skal ske en sammenlægning af de tre institutionstyper, hhv. ingeniørhøjskoler, erhvervsakademi og professionshøjskoler.

Den skitserede fusionsproces har løbet parallelt med udviklingen af et overordnet og uafhængigt kvalitetssikringssystem. Formålet er at sikre, at de nye udbudssteder lever op til nationale behov og internationale standarder på uddannelsesområdet. I denne proces blev Univercity College-titlen indført, som de akkrediterede professionshøjskoler kan bære, hvis de honorerer en række fastlagte kriterier. Sammen med denne kvalitetssikring af institutionerne skete en udvikling af akkrediteringssystemet for de enkelte uddannelser og deres udbud, hvilket har ført til et generelt kvalitetsløft samt skabt sammenlignelighed mellem niveauer¹², metoder¹³ og kvalitet¹⁴.

¹¹ Baggrundsmaterialet for afsnittet er *Baggrundsmateriale til ordførernes temamøde december 2004 om CVU'erne, CVU sektorens historie 1998-2004, status og fremtid: I. CVU-lovgivningen, II. CVU-dannelserne 1998-d.d., III. Økonomi, IV. University College, V. Videncenter, VI. Bilag* og PROFESSIONSHØJSKOLERNE UNIVERCITY COLLEGES DENMARK: *Professionshøjskoler, Udfordringer og erfaringer, briefing af Laust Joen Jakobsen for Det Kongelige Kunnskapsdepartement, Oslo 19/1 2010.*

¹² Uddannelsesniveauer som uddannelsen sigter imod. Eksempelvis diplomniveauet.

Under fusionsprocessen erfarede de nye og større professionshøjskoler en række forhold, som de skulle være opmærksomme på i deres nye udformning. En del af disse er ikke relevante i forhold til rapportens formål, da de tager afsæt i, at uddannelsesinstitutionerne under Undervisningsministeriets område er selvejende og selvstyrende institutioner. Dette ses ikke som en mulighed for en institution, der udbyder forsvarets linjeofficersuddannelser, da det vil kræve en officersskole direkte underlagt Forsvarsministeriet eller som en del af den samlede professionshøjskolestruktur under Uddannelsesministeriet.

Følgende forhold, der er synliggjort gennem professionshøjskolernes udviklings- og fusionsproces, ses relevante i forhold til en sammenlægning af officersskolerne og Forsvarsakademiet:

Styringsmæssigt.

- Internt i organisationen: Etablering af enstrengt ledelsesstruktur og institutionsidentitet.
- Sikre sammenhæng mellem sektor og institution (at skabe mening).

Politisk.

- Det lokale samarbejde med kommuner, regioner og andre interessenter.
- Det nationale samarbejde med Uddannelsesministeriet (red.) og organisationerne.

Større og færre institutioner betyder større vægt som sektor.

- Sektoren opfattes som en enhed, og opfatter sig selv som en enhed.
- Kvalificeret samarbejdspartner, der bliver konsulteret og inddraget i arbejdsprocesser og strategiske overvejelser.
- Øget europæisk sektorsamarbejde styrker sektorens perspektiver og muligheder (det europæiske spejl, den internationale konkurrence og det globale uddannelsesmarked – uddannelser og institution).

Fokus på professionsuddannelsernes videngrundlag giver dialog om forskningsret, også med Uddannelsesministeriet (red.).

Anvendt forskning og udvikling.

- Nye ambitioner som europæisk University of Applied Sciences.
- Kvalificering af uddannelsernes videngrundlag: Systematisering og omsætning af viden (systemer og procedurer, accept).
- Professionshøjskolernes rolle i videntrekanten, samspillet mellem aftagere og forskning (bringe viden i spil: uddannelse, praksis, forskning).
- Udbud af professionsmasteruddannelse.

¹³ De praktiske og pædagogiske metoder som uddannelsesinstitutionerne anvender for at facilitere læringen.

¹⁴ Et udtryk for om uddannelsesinstitutionerne leverer det der efterspørges.

Tiltrække og fastholde flere studerende. Genskabe professionens omdømme og prestige gennem relevante uddannelser af høj kvalitet.

Tilbyde attraktive faglige miljøer med tidsvarende struktur.

Erfaringer fra Professionshøjskolen Metropol

Metropol har stillet sine erfaringer fra skabelsen af den nye professionshøjskole og dens drift frem til nu til rådighed for forsvaret¹⁵. Disse er sammenfattet i nedenstående.

Under fusionsprocessen mellem de hidtidige uddannelsesinstitutioner blev en række forhold synlige. Det vigtigste var behovet for at vise alle medarbejdere, hvorfor det var nødvendigt at skabe en samlet uddannelsesinstitution. Samlet set blev det synliggjort, at det blev fortsat sværere at levere uddannelse af den hidtidige kvalitet under de eksisterende rammer. Derfor blev det strategiske sigte for alle medarbejderne, at målet med fusioneringen var at opretholde kvaliteten i uddannelserne.

Usikkerheden under fusionsprocessen bød på frustrationer blandt store dele af medarbejderne. Da processen virkede fornuftig fra ledelsens perspektiv, vurderedes det ikke hensigtsmæssigt at træde tilbage, i forhold til den udvikling der var påbegyndt. Derfor formulerede ledelsen to mål, som alle medarbejderne skulle fokusere på. 1, Fortsæt med at drive de uddannelser vi har pt. 2, Søg størst mulig indflydelse i fusionsprocessen. På den måde var der udmeldt fokuserede indsatspunkter til alle. Det vurderes pt. fra ledelsen på Metropol, at de enheder der holdt fokus på disse mål, også er dem der fik mest udbytte af sammenlægningerne.

Den gevinst der tydeligst ses på Metropol i dag er, at den nye størrelse giver mulighed for at pulje ressourcer, således man kan allokere dem til udvikling. Under de tidligere uddannelsesinstitutioner var tendensen, at en lærer underviste på en uddannelse. Problemet var, at den enkelte underviser ikke så sammenhænge på tværs af uddannelsesniveauer, i forhold til professionsudviklingen og indenfor videnfeltets udvikling. Den sammenlagte uddannelsesinstitution har givet mulighed for at Metropol i dag som grundregel lader alle medarbejdere indgå i undervisning på grunduddannelserne, på videre- og efteruddannelserne, deltager i forskningsprojekter og gennemfører rådgivningsaktiviteter indenfor den sektor som uddannelsen understøtter. Således er der skabt et tydeligt løft på det samlede lærekollegium.

En anden styrkelse er evnen til at søge om, samt indgå i, forsknings- og udviklingsarbejder. I dag får Metropol godkendt og bevilliget midler til projekter, som mindre institutioner ikke har evnen til at løfte. Således er der skabt større sammenhæng mellem forskning og uddannelse, hvilket formentlig vil kunne føre til, at Metropol indenfor en kortere periode vil kunne udbyde forskningsbaserede uddannelser.

¹⁵ Møde mellem prorektor på Metropol Nikolaj Lubanski og kaptajn Tue Hækkerup fra Forsvarskommandoen den 6. januar 2012.

Den større volumen har givet grobund for en smidig omfordeling af ressourcer mellem de enkelte uddannelser. Det er opfattelsen, at taxametertildelingen giver en skæv ressourcetildeling. Således er der i dag fag på Metropol der ikke bidrager til overheads, mens andre bærer en væsentlig del af byrden.

Som en større uddannelsesinstitution med mulighed for allokering af ressourcer til forskellige projekter har det været muligt for Metropol at profilere sig indenfor uddannelsessektoren og i forhold til de sektorer, som professionshøjskolen uddanner til. Således er rektor på Metropol i dag en markant aktør på den scene, der er toneangivende for sektorudviklingen.

I forhold til de samlede udgifter til medarbejdere, har fusionsprocessen ført til, at det har været muligt at afskedige 88 medarbejdere i november 2010 og yderligere 31 i september 2011, således Metropol i dag beskæftiger ca. 950.

I forhold til en sammenlagt officersskole inkluderet Forsvarsakademiet kan de samlede erfaringer fra sektoren omskrives til følgende opmærksomhedspunkter
Styringsmæssigt.

- Sikre at der skabes sammenhæng mellem aftagerne og uddannelsesinstitutionen. Ikke kun den formelle, der i dag sikres gennem Uddannelsesforum, men også en mere direkte mellem undervisere og værnenes fagskoler samt enhederne.
- Sikring af en ensartet kommandolinje fra Forsvarskommandoen til den/de nye uddannelsesinstitution/er.
- Etablering af en enstrengt ledelsesstruktur og institutionsidentitet.

Politisk.

- Det lokale samarbejde med uddannelses-, viden-, og forskningsinstitutioner.
- Det nationale samarbejde med Uddannelsesministeriet under hensyntagen til det at være underlagt Forsvarskommandoen og politisk styret af Forsvarsministeriet.

En stor institution. Organisatorisk som en del af den samlede styrelse for området, nemlig Forsvarskommandoen.

- Sikre at den nye organisation kan navigere i et miljø, hvor lignende aktører er selvejende og selvstyrende samtidig med, at ejerskab og overordnet styring ligger ved Forsvarskommandoen.
- Aftagernes opfattelse af en større afstand til uddannelsesmiljøet i forhold til i dag, hvor officersskolerne er direkte underlagt den største aftager, nemlig den operative værnskommando selv.
- Som forsvarets absolut største bidrager til uddannelsesområdet være en kvalificeret samarbejdspartner, der bliver inddraget i de strategiske overvejelser. Herunder kunne give uddannelses- og professionsfaglig rådgivning til Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet.
- Øget mulighed for profilering af det militære uddannelsesområde som uddannelsesinstitution, som videntcenter og som forskningsinstitution på den nationale og

internationale arena.

- Muligheden for at kunne indgå i forpligtende samarbejder med uddannelsesinstitutioner, der leverer uddannelser, viden eller forskning indenfor eller udenfor Uddannelsesministeriets område forøges. Eksempelvis universiteter, professionshøjskoler, Rigspolitiet, non government organisations, allierede nationers væbnede styrker, tænketanke, etc. samtidig med at ejerskabet og den overordnede styring ligger ved Forsvarskommandoen.
- Fastholde og øge fokus på professionsuddannelsernes videngrundlag. Herunder dialog med den etablerede forskningsverden om niveau og kvalitet for forskningen.

Anvendt forskning og udvikling.

- Muligheden for bedre at kunne opnå kvalificering af uddannelsernes videngrundlag, systematisering og omsætning af viden, herunder sammenhæng mellem forskning, studie- og udvikling, udviklingen af forsvarrets operative kapaciteter, udviklingen af doktriner og personeluddannelsen i forsvaret. Det vil sige skabelse af en egentlig strategisk evne til at fokusere personeluddannelserne i rammen af Krigsførelsens Kredsløb¹⁶.
- Muligheden for at kunne indarbejde officersuddannelsernes og institutionens rolle i Krigsførelsens Kredsløb.
- Muligheden for at kunne styrke udviklingen af fremtidige udbudsmuligheder, herunder udbud af en evt. professionsmasteruddannelse¹⁷.
- Tiltrække og fastholde uddannelsestagerne. Styrke professionens omdømme og prestige gennem relevante uddannelser af rette kvalitet, der udbydes af en institution, der leverer resultater til samfundet og øvrige landes udvikling af det militære område.

Tilbyde attraktive faglige miljøer med tidsvarende struktur og mulighed for udvikling af de enkelte undervisere.

Øget mulighed for forskning og udvikling, herunder at involvere sig i større projekter end hidtil, inklusive at søge støtte til ekstern finansiering af forsknings- og udviklingsprojekter.

Disse listede opmærksomhedspunkter og ønsket om yderligere styrkelse af de værnsmæssige aspekter bør indgå i kvalificeringen af de mulige løsningsforslag. Derudover kan det konstateres, at jo mere sammenlagt området bliver, jo større mulighed for synergi er mulig. Synergistigen ses at være 1, Organisatorisk sammenlægning. 2, Fysisk sammenlægning af to af de i dag eksisterende uddannelsesinstitutioner. 3, Fysisk

¹⁶ Model der viser sammenhængen mellem indre forhold og ydre påvirkninger eller rammer for et lands væbnede styrker. Modellen er udviklet af oberstløjtnant K. V. Nielsen i 60'erne.

¹⁷ Undervisningsministeriet har bedt Danmarks Evalueringsinstitut om at igangsætte en analyse af behovet for at indføre en professionsmasteruddannelsesgrad i Danmark. Det vil sige en professionsorienteret og forskningsbaseret uddannelse på kvalifikationsrammeniveau 7, hvilket er samme niveau som kandidat og masteruddannelserne. Indførelse af en sådan grad ville løse progressionsproblematikken i forhold til en akkreditering af Videreuddannelsestrin I/ledere, da det hidtil har været intentionen at akkreditere disse uddannelser op imod diplomniveauet, der ikke er højere end professionsbachelorniveauet. Det ses som en forudsætning for opnåelse af niveau 7, at uddannelsen er tilknyttet et stærkt forskningsmiljø, hvilket kan ske ved at det er en samlet uddannelsesinstitution, inklusive Forsvarsakademiet, der udbyder uddannelsen.

sammenlægning af tre af de i dag eksisterende uddannelsesinstitutioner. 4, Komplet fysisk sammenlægning af alle uddannelsesinstitutionerne.

Erfaringer fra fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner

På baggrund af erfaringer fra fusionsprocesserne under det daværende Undervisningsministeriets område er der udarbejdet rapporter, der belyser området. Da rapporterne tager afsæt i erfaringer fra fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner, er det nødvendigt at forholde sig til, at der er tale om et andet uddannelsesniveau og -sigte. Afsnittet fremfører nogle af de erfaringer, der ses relevante for officersuddannelsesområdet.

I "Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner"¹⁸, der er en afdækning af fusioners betydning for kvalitet og økonomi, konkluderes det, at der ikke automatisk er positive konsekvenser for økonomi og kvalitet ved fusioner. Til gengæld er der på flere punkter tilstrækkeligt stærke indikationer af positive fusionseffekter til at slutte, at fusioner implementeret rigtigt kan have gode perspektiver. Samtidig slås det fast, at nogle effekter kan konstateres og måles, mens andre opleves, mærkes, opfattes og fortolkes¹⁹. De sidstnævnte er vanskelige at arbejde med, grundet de subjektive betragtninger, som de naturligt udsættes for. Alligevel opstiller rapporten følgende relevante betragtninger:

Om størrelse.

De konstaterede stordriftsfordele indenfor området varierer. Det konstateres, at den optimale størrelse for gymnasier og HF er ca. 800 elever, for handelsskoler er den godt 1800 elever, for tekniske skoler er den ca. 2000 elever, mens den for kombinationsskoler er godt 1500 elever. Der gives to bud på, hvorfor det kan være, der er disse forskelle. For det første er nogle skoleformer mere "komplekse" end andre, og som sådan kræver et større værdigrundlag. Her er kompleksiteten forstået som et mere varieret og forskelligartet uddannelses- og kursusudbud, der forudsætter en højere grad af specialisering i lærerressourcer, lokaleindretning, materialer og materiel m.v. For det andet kan der være forskelle i skolernes opdeling i afdelinger og udbudssteder. For eksempel har tekniske skoler i højere grad end gymnasier sine aktiviteter på flere adresser. Med flere afdelinger forudsætter en samlet set optimal institutionsdrift naturligvis en optimering pr. afdeling, og det kræver alt andet lige et vist elevgrundlag pr. afdeling²⁰.

I forhold til officersuddannelserne, så er det meste af de teknik-, materiel- og øvelsesterrænkrævende elementer i undervisningen udlagt som moduler, der ikke gennemføres på selve uddannelsesinstitutionen. Eksempler er praktikperioderne,

¹⁸ TREND EDUC: *Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner – en analyse af performance og effekter samt et case-studium.*

¹⁹ TREND EDUC: *Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner – en analyse af performance og effekter samt et case-studium.* p. 7.

²⁰ TREND EDUC: *Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner – en analyse af performance og effekter samt et case-studium.* pp. 13-14.

infanterikursus, faldskærmskursus, patruljekursus, radarlærer, maskinfaglige elementer, havarifaglige elementer, simulationsøvelser, pilotuddannelse mm.

Når de ovennævnte udlagte elementer trækkes ud af officersuddannelserne, så står stort set ensartede uddannelser tilbage. Derfor kan det konstateres, at de dele der gennemføres på den enkelte officersskole, i dag er meget ens. Dette peger på, at et optimalt elevgrundlag vil være i størrelsesordenen mellem ca. 800 og 2000. Samtidig ses, at hvis eleverne er opdelt i forskellige retninger, som er tilfældet for officersuddannelserne i dag, så vil tendensen være, at det optimale elevgrundlag ligger i den høje ende af spektret.

Om forudsætninger.

Der vises, at der på nogle områder og for udvalgte performance mål – ikke mindst for forholdsvis ensartede institutioner – kan være et potentiale i fusioner²¹.

I forhold til officersuddannelserne, så er det ovenfor konstateret, at da de uddannelseselementer der er teknik-, materiel- og øvelsesterræntunge er udlagt til andre uddannelsesinstitutioner, så er der en stor grad af homogenitet indenfor de forskellige officersuddannelsesinstitutioner. Således ses der et stordriftspotentiale for området.

Om fuldførelsesprocenter.

I den civile uddannelsesverden er der stor fokus på fuldførelsesprocenter. Særligt fra politisk niveau har dette område bevågenhed. Der synes at være to overordnede hensyn. For det første er der målsætninger om, at størstedelen af de kommende årgange skal have en uddannelse. For det andet er der et samfundsmæssigt behov for, at de midler der invisteres i at uddanne ungdommen, både de økonomiske ressourcer og den tidsmæssige arbejdskraftsbetragtning, er væsentlige for samfundsøkonomien.

Der vises, at hvis man skal høste stordriftsfordelene ved at øge institutionernes størrelse, så skal man også fokusere på fuldførelsesprocenten. Dette vil tjene både uddannelseskvaliteten, de politiske målsætninger og institutionernes indtægtsside og samlede økonomi²².

I forhold til officersuddannelserne, så anvendes der i forsvarrets styring af området ikke taxameterprincip i forhold til økonomien, da institutionerne ikke er selvejende og selvstyrende. Men den samlede konsekvens ved optagende der ikke fuldfører uddannelserne, er den samme for forsvarsbudgettet samlet, som den er for de undersøgte uddannelsesinstitutioner. Ligeledes er samfundskonsekvenserne de samme. Så en fokusering på dette område vil naturligt ligge ved styrelsesniveauet.

²¹ TREND EDUC: *Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner – en analyse af performance og effekter samt et case-studium*. p. 14.

²² TREND EDUC: *Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner – en analyse af performance og effekter samt et case-studium*. p. 14.

Effektiviseringsmuligheder og bundlinje.

Undersøgelsen sandsynliggør, at de institutioner der allerede fra starten af en fusionsproces har et skarpt øje for effektiviseringsmuligheder, og har fokus for bundlinjen i højere grad end de øvrige, har en god udvikling på den økonomiske resultatside²³.

I forhold til officersuddannelserne, så ses der her en diskrepans mellem de forskellige niveauer. Fra politisk- og styrelsesniveau er der med Analyse af løsningsforslag til en organisatorisk samling af forsvarets skoler sat fokus på de strukturelle og økonomiske muligheder ved en sammenlægning. Men fra uddannelsesinstitutionerne har der, qua at de ikke er selvejende og selvstyrende, ikke tidligere været fokus på bundlinjen. Derfor ses der en udfordring i, at få de forskellige kulturer, der naturligt udspringer af sådanne forskellige sigter, til at forenes om en løsning af problematikkerne.

Undersøgelsens mangler.

Undersøgelsen fremhæver sin egen ufuldkommenhed ved at fastslå, at de fusionseffekter den har beskæftiget sig med, er de effekter, der kan opgøres kvantitativt, konstaterbart og objektivt. Der nævnes, at man kan forestille sig en lang række andre effekter af positiv og negativ karakter. Positive eksempler kan være højere grad af professionalisme, mere strategisk udviklingsarbejde, faglig udvikling og innovation, bedre kvalitetssikring og – styring, bedre samarbejde med erhvervsliv, flere visioner m.m. Negative eksempler kan være mindre sammenhæng, mindre nærhed til brugerne, mindre fleksibilitet, mindre handlefrihed, flere møder, kommunikation og koordination m.m.²⁴

Erfaringer fra reformproces på Politiskolen

Rigspolitiet har fra 2006 og frem været i gang med en struktureret reformproces af politiuddannelsen. I denne proces indgår akkreditering i forhold til professionsbachelor-niveauet, ligesom der parallelt hermed har været iværksat analyser af besparelspotentialer.

En erfaring fra Politiskolen er, at der er en klar sammenhæng mellem omkostningsniveauet indenfor stab og lærere og muligheden for at køre fleksibel drift. Det vil sige, evnen til hurtigt at justere pensum samt muligheden for at øge eller reducere optaget af elever påvirkes af muligheden for at sikre en omkostningseffektiv drift af uddannelsen.

²³ TREND EDUC: *Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner – en analyse af performance og effekter samt et case-studium*. p. 15.

²⁴ TREND EDUC: *Fusioner mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner – en analyse af performance og effekter samt et case-studium*. p. 15.

På møde mellem Politiskolen og sagsbehandlere fra Forsvarskommandoen²⁵ oplyste Politiskolen, at undervisningslokaliteterne pt. er ved at blive ændret, således at der fremover kan gennemføres undervisning på tværs af den normale klasseorganisering på 24 elever. På denne måde bliver det fremover ikke bygningsmæssige begrænsninger men en vurdering af det enkelte fag, tema eller lektion, der afgør, om undervisningen/forelæsningsen skal gennemføres med 8, 24, 48 eller 96 elever i lokalet. På den måde har det været muligt at opnå en besparelse indenfor anvendelsen af lærere uden at nedsætte antallet af konfrontationstimer.

Under mødet blev det fremført, at Politiskolen har store forventninger til den opgradering af uddannelsesmiljøet, som foregår i øjeblikket. Der vil herunder blive etableret studiegruppemuligheder, der giver eleverne mulighed for i fællesskab at diskutere det foreløbige pensum, løse gruppeopgaver og foretage sparring med ligestillede. Disse tiltag skal blandt andet medvirke til, at konfrontationstimerne kan udnyttes optimalt.

Som en anden væsentlig forbedring for uddannelsesmiljøet installeres der i foråret 2012 trådløst internet alle de steder, hvor eleverne undervises og færdes, ligesom der opsættes internetbaserede tavler i alle undervisningslokaliteter. Det er Politiskolens opfattelse, at denne udnyttelse af de nyeste teknologiske audiovisuelle midler vil motiverende eleverne og sikrer et større læringsudbytte. Samtidig ses en positiv gevinst ved, at de undervisningsmidler der er til rådighed, baserer sig på samme teknologi som dimittenderne råder over i deres praktiske uddannelse. En særlige udfordring ved teknologiudnyttelsen er ifølge Politiskolen, at lærerne nu skal igennem et undervisningsforløb for at sikre et maksimalt udbytte af de nye uddannelsesmidler.

Det vurderes generelt muligt for officersuddannelserne i større grad at udnytte forelæsnings- og samlæsning på tværs af uddannelsesniveauer som et middel til bedre udnyttelse af lærerressourcerne. Ligeledes vurderes det muligt at understøtte uddannelsesmiljøet gennem etablering af studiefaciliteter og udnyttelse af den nyeste audiovisuelle teknologi. Den fulde gevinst ved dette ses afhængig af en opkvalificering af lærerkræfterne i forhold til anvendelse af ny teknologi.

Sammenfatning og perspektivering til officersuddannelsesområdet

Sammenfatningen opsummerer de relevante dele af de generelle betragtninger, erfaringerne fra dannelsen af professionshøjskolerne, erfaringerne fra ungdomsuddannelserne samt erfaringer fra reformprocesser på Politiskolen og Professionshøjskolen Metropol. Betragtningerne er grupperet i relevante strategiske fokuseringsområder.

1. Videngrundlag og forskning.

Dannelse af større uddannelsesinstitutioner indenfor professionshøjskoleområdet har ført til større fokus på uddannelsernes videngrundlag og dialog om forskningsret. Denne

²⁵ Møde den 6. oktober 2011 på Politiskolen. Fra Politiskolen deltog politiinspektør Michael Flemming Rasmussen, projektleder Erik Vand og kontorfuldmægtig Birgit Larsen. Fra Forsvarskommandoen deltog MJ Jens Assum/PLA3 og KN Tue Hækkerup/PSA4.

proces har omfattet de daværende Undervisnings- og Videnskabsministerier, i dag Uddannelsesministeriet, hvorfor der på det militære område også må forventes en øget opmærksomhed fra Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen på områderne, ved skabelsen af én samlet officersuddannelsesinstitution.

Der ses mulighed for øget fokusering af arbejdet med at definere en egentlig militær videnskab. Herunder udvikling af tanker om forsknings og uddannelses rolle i Krigsførelsens Kredsløb.

En større institution giver mulighed for at flere deltager i forsknings- og udviklingsprojekter.

2. Anvendelse af videngrundlag og forskning.

Effekten på anvendelsesområdet af forskning og videngrundlag ved dannelse af de nye professionshøjskoler har været en systematisering af omsætningen af viden. Denne processuelle tilgang har ført til øget accept og nye ambitioner. Samtidig er uddannelsesinstitutionernes rolle i videntrekanten (samspelet mellem aftager, forskning og uddannelse) blevet mere synlig. Der er sandsynlighed for, at samme tendens kan understøttes ved en fusionering mellem officersskolerne og Forsvarsakademiet, ved at forskningsmiljøet og uddannelsesinstitutionerne forenes i samme enhed.

3. Størrelse og homogenitet.

Når de dele af officersuddannelserne der kræver meget teknik-, materiel og øvelsesterræn er henlagt til øvrige enheder eller myndigheder udenfor officersskolerne, så er officersuddannelserne i store træk meget ens. Derfor ses der en udpræget homogenitet indenfor disse dele af uddannelserne, hvorfor der er grundlag for samling af lærerkollegier og øvrige stordriftsfordele.

Erfaringerne fra fusionerne mellem ungdomsuddannelsesinstitutionerne viste, at det optimale elevgrundlag ligger mellem 800 og 2000 elever. Det må forventes, at for officersuddannelserne, så vil det optimale elevgrundlag ved en sammenlagt uddannelsesinstitution være i den øvre ende af det angivne spekter.

En større uddannelsesinstitution vil have lettere ved at løfte udviklingsprojekter.

4. En ændret organisering af officersuddannelsesområdet giver mulighed for anvendelse af nye undervisningsformer.

Hvis undervisningsformer, undervisningshjælpemidler og studiemiljø understøtter hinanden, vurderes det muligt, at effektivisere forholdet mellem andelen af lærere i forhold til elevtallet. Dog synes effektiviseringen i dette forhold at påvirke fleksibiliteten negativt i forhold til evnen til at justere pensum med kort varsel, og i forhold til at kunne øge optaget af elever.

5. Styring, herunder sektoren i forhold til omverdenen.

Der ses mulighed for, at kunne delegerede en del af det uddannelsesstrategiske område til

en samlet officersskole for derved at styrke evnen til indgåelse af samarbejder med øvrige forsknings- og uddannelsesinstitutioner.

En mere samlet "officersuddannelsessektor" vil styrke områdets placering i forhold til lignende professioner. Dette bør kunne øge evnen til at navigere samlet. Særligt evnen til udnyttelse af nye udviklingsmuligheder indenfor uddannelsesområdet generelt ses at have potentiale. Samtidig vil denne forventede større strategiske og faglige tyngde betyde, at opgaverne for Forsvarskommandoens Uddannelsesforum bør ændres således, at koordinationen officersskolerne og Forsvarsakademiet imellem nedprioriteres, til fordel for en opprioritering af aftagerindflydelsen og driften af kvalitetssikringsprocesser.

Der ses mulighed for, at delegerede dele af kvalitetssikringsopgaverne, ligesom de udviklingsorienterede dele i højere grad kan lægges ved en samlet uddannelsesinstitution. Der bør følgelig defineres nye snitflader mellem uddannelsesstrategisk niveau og en samlet uddannelsesinstitutionens interne udvikling.

6. Fleksibilitet og omstilling.

En samlet uddannelsesinstitution vil lettere kunne tilpasse sig nye krav. Både faglige og kvantitative. Således ses en væsentlig stordriftsfordel ved en fælles officersskole at være myndighedens evne til hurtigt at kunne prioritere ressourcer på tværs af de værns- og niveaugrænser, der kendes i dag.

7. Synergistigen.

Det er tidligere konstateret, at der er stor homogenitet indenfor officersskolernes officersuddannelser. Samtidig er det vist, at jo mere sammenlagt områder med udpræget homogenitet bliver, jo større er muligheden for synergi. Synergistigen synes at være:

- 1, Organisatorisk sammenlægning.
- 2, Fysisk sammenlægning af to af de i dag eksisterende uddannelsesinstitutioner.
- 3, Fysisk sammenlægning af tre af de i dag eksisterende uddannelsesinstitutioner.
- 4, Komplet fysisk sammenlægning af alle uddannelsesinstitutionerne.

8. Generelle udfordringer.

Erfaringerne fra den civile uddannelsesverden viser, at der ikke er automatik i synergieffekterne. Der fremføres, at jo klarere fokus der er på at opnå det mulige potentiale, des større er sandsynligheden for at opnå det. For en sammenlægning af officersuddannelsesinstitutionerne betyder det, at der skal sættes fokus på, hvilke gevinster der ønskes opnået ved en beslutning, og at disse forfølges gennem hele organisationsændringen.

Forsvarets styring af uddannelsesområdet har ikke ført til udstrakt delegering til selvejende og selvstyrende uddannelsesinstitutioner. Derfor har der ikke været tradition for udpræget ressourcefokuseret styring på uddannelsesinstitutionerne. I stedet synes der at have hersket en udpræget fokusering mod opnåelse af de bedste dimittender. Dette har ikke

været gunstigt for omkostningsbevidstheden. Derfor bør der ved en sammenlægning af uddannelsesinstitutionerne arbejdes videre med muligheden for en delegering af dele af styrelsesansvaret for området. Herunder kan nogle af målene være, at der fokuseres på beståelsesprocenter i forhold til antal optagne, organisationsoptimering og indførelse af en tilstrækkelighedskultur som det generelle styringsparameter.