

Den 8. november 2016
Sag.nr. S-2016-717
Dok.nr. D-2016-21017
bba/yk

Principper for fremtidig styring af universiteterne

Den nuværende universitetslov blev vedtaget i 2002 med den intention at give universiteterne større frihedsgrader og faglig selvbestemmelse, ved samtidig at professionalisere ledelsen og indføre bestyrelser. Siden reformens vedtagelse er de gode intentioner dog til stadighed blevet udfordret af en usvækket politisk og ministeriel lyst til detailregulering og dobbeltstyring. Dette uanset regeringens politiske farve. Seneste eksempel er den udskældte fremdriftsreform.

Den internationale universitetsevaluering i 2009 konkluderede, at den rette balance i ansvarsfordelingen mellem universitet og minister endnu ikke var fundet. Panelet kritiserede særligt den uhensigtsmæssige og kontraproduktive mistillid fra politisk side til universiteternes evne og vilje til at indfri overordnede nationale mål for sektoren. Panelet pegede på, at overregulering og uhensigtsmæssig finansiel styring hæmmer det enkelte universitets mulighed for at skabe sin egen særlige profil i en national og international konkurrencesituation.

Her i 2016 synes den rette balance i ansvarsfordelingen mellem universiteterne og Uddannelsesministeriet fortsat ikke at være fundet. Skismaet med over- og dobbeltstyring bliver gentaget og problematiseret i den af ministeriet bestilte rapport fra konsulentfirmaet Nextpuzzle (september 2016).

Akademikerne vil med baggrund i en række formulerede principper for styringen af universiteterne vurdere kommende forslag til en styringsreform for universiteterne:

1. Akademisk frihed er afgørende for universiteternes omdømme, og for at universiteterne kan leve op til samfundets berettigede krav om at levere forskning og forskningsbaserede uddannelser på højeste internationale niveau. Den akademiske frihed sikres bedst ved armslængdeprincippet for statens styring af universiteterne.
2. Detailregulering og styringsmæssige overlap skal undgås i et fremtidigt styringsparadigme for universiteterne. Det er kontraproduktivt med forskellige styringsinstrumenter til at nå samme mål, ligesom centralistisk detailregulering skaber en *compliance kultur* på institutionerne, der hæmmer, at der decentralt træffes beslutninger på et fagligt, strategisk grundlag.

3. One size does not fit all. De otte universiteter er forskellige på en lang række parametre; størrelse, bredde, mono-/flerfakultær, national/international orientering, forskningshøjde mv. En fremtidig styringslogik skal understøtte en institutionsnær og differentieret målstyring af universiteternes virksomhed og behov for strategisk ledelse.
4. Institutionshensyn må ikke overskygge samfundshensyn fx i beslutninger om at lukke eller oprette uddannelser. En forpligtende national koordinering mellem universiteterne på særlige områder kan bidrage til, at overordnede samfundshensyn bliver løftet, hvor det vurderes hensigtsmæssigt.
5. Et enkelt og forudsigeligt bevillingssystem er afgørende for, at universiteterne har størst mulig budgetsikkerhed og stabile rammer til at understøtte og sikre uddannelsernes kvalitet. Balancen mellem basisbevillinger og eksterne forskningsbevillinger skal sikres, så universiteterne får reel mulighed for at opbygge og prioritere forskningsområder.
6. Kvaliteten af universiteternes kerneopgaver, uddannelse og forskning afhænger af muligheden for langsigtet planlægning samt stabile økonomiske og lovgivningsmæssige rammer. Brede universitetsforlig skal sikre en nødvendig stabilitet og forudsigelighed i universiteternes rammer og vilkår.

Principperne for et fremtidigt styringsparadigme afspejler, at Akademikerne anerkender statens behov for at sikre, at samfundets investeringer i universiteternes uddannelse og forskning forvaltes på forsvarlig vis af institutionerne. Men principperne afspejler samtidig en vurdering af, at balancen er tippet mellem statens legitime styringsbehov af offentlige midlers anvendelse på den ene side, og universiteternes frihedsgrader og behov for beslutningskraft på den anden side.

Med udgangspunkt i de seks formulerede principper for en fremtidig styring af universiteterne, foreslår Akademikerne en ny model for sammensætning af bestyrelser, der skal sikre, at bestyrelserne har såvel en institutions- som samfundslegitimitet samt en ny model for udviklingskontrakter således, at kontrakterne bliver et reelt dialog- og forhandlingsorienteret styringsinstrument. Endvidere foreslår Akademikerne som noget nyt, at der etableres et forum for national koordinering mellem universiteterne og ministeriet på særlige uddannelsesrelaterede forhold.

1. Bestyrelsernes sammensætning og kompetenceprofil

Den intenderede balance i ansvarsfordelingen mellem det enkelte universitet og minister, fremgår af bemærkningerne til Universitetsloven.

Her står at læse, at "...bestyrelsens overordnede opgave er at varetage universitetets interesser som uddannelses- og forskningsinstitution og fastlægge retningslinjer for dets organisation, langsigtede virksomhed og udvikling".

Ministeren har tilsvarende ifølge lovens bemærkninger "...ansvar for at formulere rammerne for universiteternes indsats, fastlægge samfundets krav til universitetsaktiviteten og støtrelsen af statstilskuddene hertil, at sikre at den driftsøkonomiske virkelighed, som universitetsledelsernes står overfor, ansporer dem til at træffe samfundsøkonomiske fornuftige beslutninger."

Bestemmelses formulering, for så vidt angår bestyrelsens overordnede opgave og ansvar, genfindes i universiteternes vedtægter. Derfor er der heller ingen tvivl om, at bestyrelsen først og fremmest har sit fokus på institutionens interesser og tarv og kun sekundært har blik for eventuelle samfundshensyn ved en given prioritering eller beslutning. Varetagelse af samfundets krav og interesser er således alene placeret hos ministeren.

Netop ansvarsfordelingen mellem minister og bestyrelse udgør en væsentlig begrundelse for regeringens styringseftersyn af universiteterne. Regeringen har endnu ikke officielt fremlagt et forslag til ny udpegningsmodel for de eksterne bestyrelsesmedlemmer, men forlydender vil vide, at der arbejdes med en model, der skal give minister og departementschef mere direkte indflydelse på afsøgning, indstilling og udpegning af eksterne bestyrelsesmedlemmer og bestyrelsesformand.

Det er ikke første gang, at bestyrelsernes sammensætning sættes til diskussion. I 2011, i forbindelse med universitetslovsændringerne, blev muligheden for ren selvsupplering strammet op med henblik på at mindske risikoen for indspiste universitetsbestyrelser. Det betyder konkret, at indstillings- og udpegningsorgan ikke længere alene kan besættes med personer fra bestyrelsens midte. Universiteterne har herefter udformet forskellige modeller for udpegningsprocessen, men som hver især gør dem i stand til at håndtere lovens krav om større åbenhed i udpegningsprocessen.

Eksempelvis opfordrer nogle universiteter til forslag til eksterne medlemmer på universitetets hjemmeside, hvorefter bestyrelsen beslutter en prioriteret liste. Universitetets repræsentantskab udpeger de eksterne bestyrelsesmedlemmer efter indstilling fra bestyrelsen. Andre universiteter har valgt at have et udpegningsorgan, der til dels sammensættes af personer uden for bestyrelsens midte.

Spørgsmålet der nu rejses med regeringens styringseftersyn er, hvorvidt den måde, hvorpå bestyrelserne sammensættes og udpeges, er hensigtsmæssig i forhold til at sikre bestyrelserne fornøden legitimitet fra såvel institution som samfund.

Det er her afgørende at slå fast, at statens styringsbehov hverken kan eller skal løses ved at indsætte politisk udpegede personer i universiteternes bestyrelser. En sådan ændring af praksis vil være et brud med armslængdeprincippet til skade for universiteternes autonomi og omdømme.

Det er således helt evident, at eksterne medlemmer af bestyrelserne afsøges og indstilles i en proces, der beslutes og gennemføres af universitetet således, at der for det første sikres en bredest mulig og mest åben afsøgningsproces med udgangspunkt i universitetets særlige profil, og for det andet for at der ikke kan stilles spørgsmål ved motivet for en bestyrelsesformands eller eksternt bestyrelsesmedlems kandidatur.

Akademikerne foreslår derfor, at det tydeligt indskrives i universitetsloven, at bestyrelserne ud over at varetage sit institutionsansvar også skal gives et særligt samfundsansvar, der skal afspejles i bestyrelsens arbejde og institutionens samarbejde med landets øvrige universiteter.

Endvidere foreslår Akademikerne, at det skrives ind i universitetsloven, at universiteterne forpligtes til at etablere en udpegningsprocedure for afsøgning, indstilling og udpegning af eksterne bestyrelsesmedlemmer, der er tilrettelagt på en sådan måde, at der ikke kan opstå berettiget tvivl om, hvorvidt de eksterne kandidater og formand er fundet i en tilstrækkelig åben og kvalificeret proces. Proceduren for udpegning af eksterne bestyrelsesmedlemmer skal være tilgængelig for offentligheden med henblik på at sikre legitimitet i udpegningen.

I dag kan ministeren beslutte at afsætte en bestyrelse, såfremt alvorlige forhold tilsiger dette. Denne bestemmelse skal opretholdes, da den netop giver ministeren mulighed for at trække i håndbremsen, såfremt en bestyrelse ikke lever op til sit ansvar over for institution og samfund.

2. Nationalt koordineringsforum for universitetsuddannelser

Bestyrelserne skal som tidligere beskrevet ifølge universitetsloven varetage universitetets interesser og tarv, hvilket da også er et meningsfuldt *governance princip*. Men som sagt har den ensidige institutionsorientering i forhold til bestyrelsernes ansvar også haft sine udfordringer. Særligt i de forhold, hvor institutionsinteresser tydeligvis har vist sig vanskelig foreneligt med hensynet til bredere samfundsinteresser, og med det en manglende samarbejdsvilje mellem institutionerne i afsøgningen af hensigtsmæssige løsningsmodeller.

Eksempelvis viste den turbulente proces omkring udformning af en ny dimensioneringsmodel for universitetsuddannelserne, at universiteterne ikke formåede at finde frem til en dimensioneringsmodel i fælleskab, selv om truslen om ministeriel indgriben var eksplicit. Konkret betød det, at universiteterne mistede indflydelse på udformningen af dimensioneringsmodellen og i stedet fik præsenteret en "one size fits all"-model fra ministeriet.

Ligeledes har der hen over tid kunne iagttages, hvorledes universiteterne ud fra institutionshensyn har besluttet at nedlægge uddannelser, der er blevet for små i volumen og derfor ikke længere er rentable. En sådan beslutning kan være fornuftig og økonomisk forsvarlig ud fra et institutionshensyn, men det er ikke nødvendigvis en god beslutning ud fra et samfundshensyn, hvis der eksisterer et samfundsbehov for den givne uddannelse. Eksempelvis er der i de senere år blevet nedlagt sproguddannelserne på landets universiteter uden tydelig skelen til, hvorvidt andre universiteter løfter samfundets uddannelsesbehov inden for det givne område.

I Akademikernes optik ligger det reelle problem således i forhold til at få universiteterne til at påtage sig så meget ansvar som muligt, også i vanskelige sager der kræver samarbejde mellem institutionerne.

Akademikerne foreslår derfor, at universiteterne forpligtes til i fælleskab at løfte bredere samfundshensyn, ikke mindst i forhold til institutionernes uddannelsesopgave. En mulig model kunne være at etablere et nationalt koordineringsforum mellem universiteterne i samarbejde med ministeriet på udvalgte områder. Blandt andet for beslutninger vedrørende særlige uddannelsesudbud, herunder eksempelvis småfagsproblematikken, hvor der med fordel kan tales for en større forpligtende koordinering institutionerne imellem.

Men også andre forhold kan efter Akademikernes vurdering være formålstjenelig at placere i et nationalt koordineringsforum. Samlet foreslår Akademikerne, at følgende forhold i relation til uddannelsesområdet placeres i et nationalt koordineringsforum:

- Nedlæggelse af uddannelser
- Løft af særlige politisk udpegede uddannelsesforpligtelser, eksempelvis som del af en national sprogstrategi
- Dimensionering af universitetsuddannelserne
- Landsdækkende efter- og videreuddannelsesudbud
- Landsdækkende dimittendundersøgelser.

Universiteterne skal have førsteret til at finde fælles fodslag. Hvis sektoren ikke kan finde frem til en forpligtende enighed, kan ministeriet intervenere.

3. Institutionsnære udviklingskontrakter

Formålet med de nuværende udviklingskontrakter er "...at fremme institutionens strategiske udvikling samt skabe synlighed om institutionens arbejde med at opfylde samfundsmæssige udfordringer," som det formuleres på Uddannelsesministeriets hjemmeside. De to formål med udviklingskontrakterne er operationaliseret ned til et antal selvvalgte mål formuleret af institutionen og et antal pligtige mål fastsat af ministeren.

Trods formålsbeskrivelsens fokus på at fremme institutionens strategiske udvikling, er kritikken ikke desto mindre, at dette formål ikke understøttes af de nuværende udviklingskontrakter, hvilket samtidig betyder, at universiteterne reelt ikke tager ejerskab til målene.

Akademikerne foreslår derfor en nytænkning af udviklingskontrakterne, således at udviklingskontrakternes funktion i et samlet styringskompleks bliver at bidrage til en mere ligeværdig og forhandlingsorienteret dialog mellem ministerium og universitet.

Ud fra en forhandlingsorienteret styringslogik, betyder dette, at ministeriet og det enkelte universitet i gensidig forhandling fastlægger et antal styringsmål, der er meningsfulde i forhold til universitets egen strategi. Herefter er det universitetets ansvar, hvorledes styringsmålene nås.

Udviklingskontrakterne gøres dermed institutionsnære. Konkret medfører det, at de nuværende pligtige mål, der er ensidigt fastlagt af ministeriet og som i sagens natur er sektorrettede, afskaffes. Endvidere skal parterne, stat og institution, respektere kontraktperioden, hvilket indebærer, at der ikke kan tilføjes eller fjernes styringsmål i kontraktperioden. Til gengæld skal der i kontraktperioden gennemføres systematisk opfølgning på målene i dialog mellem ministerium og universitet.

For at understøtte universiteternes behov for langsigtet planlægning, bør det endvidere overvejes at forlænge kontraktperioden fra nuværende tre år til fem år.