

Akademikernes Centralorganisation
Sekretariatet

Den 10. marts 2009
BBA/KS/NLJ
Sagsnr. 200800401-32

Universitetsevalueringen 2009

Hvor er der behov for ændringer af lovgrundlag, ledelseskultur og den samlede styringsramme for danske universiteter?

Her seks år efter den store universitetsreform, er der fra universitetsverdenen store forventninger til den igangværende universitetsevaluering. Hvilke forhold skal der, som konsekvens af evalueringen, gøres noget ved?

AC har i det forløbne år – som optakt til evalueringen - været rundt på landets universiteter og talt med videnskabelige medarbejdere, institutledere, dekaner, rektorer og bestyrelsesformænd for at høre om deres erfaringer med universitetsloven. Samtidig har vi også spurgt ind til de finansierings- og styringsmæssige rammer uden for universitetsloven, der har afgørende indflydelse på universiteternes forsknings- og uddannelsesindsats.

AC inviterede i begyndelsen af året til en stor offentlig høring om universitetsevalueringen. AC ønskede hermed at bidrage til en åben og bred debat om erfaringen med den snart seks år gamle universitetslov, samt at få en saglig vurdering fra medarbejder- og ledelsesside af behovet for justeringer.

AC har på baggrund af de mange bidrag og indtryk fra brede dele af universitetsbefolkningen identificeret en række forhold af såvel styringsmæssig, lovgivningsmæssig som kulturel karakter, der bør indgå som anbefalinger i en brugbar evaluering.

Anbefalingerne favner konkrete justeringer af universitetsloven, interne ledelsestiltag på universiteterne samt ikke mindst et nyt finansielt og styringsmæssigt kodeks for universiteterne.

1.0 Behov for justeringer i universitetsloven

Der kan peges på en række forhold i universitetsloven af direkte og indirekte betydning for kvaliteten af forskningen og de forskningsbaserede uddannelser, og som kan forbedres ved en række justeringer af loven:

1.1 Den individuelle forskningsfrihed og instruktionsbeføjelsen

Det fremgår af universitetslovens bemærkninger, at "den enkelte forsker har forskningsfrihed inden for sit faglige ansættelsesområde med de forpligtelser, der følger af et ansættelsesforhold. Den enkelte forsker har således frihed til at vælge metode, fremgangsmåde og emne inden for universitetets forskningsstrategiske rammer, som fastlagt i udviklingskontrakten". Loven er således ganske klar for så vidt angår den individuelle forskningsfrihed.

Til gengæld kan der være behov for at præcisere brugen af instruktionsbeføjelsen, universitetslovens § 17, stk. 2., fordi den i sin nuværende ordlyd, kan skabe risiko for en kompromittering af den individuelle forskningsfrihed. Det fremgår af § 17, stk. 2, at, "instituttlederen kan pålægge medarbejdere at løse bestemte opgaver" og i bemærkningerne til loven fremgår, at "den enkelte forsker kan, hvor den pågældende ikke er pålagt sådanne opgaver, forske frit inden for universitetets forskningsstrategiske rammer".

- I tilknytning til instruktionsbeføjelsen bør det præciseres, at "en videnskabelig medarbejder ikke kan afskæres fra at forfølge et forskningstema som vedkommende selv har valgt", sådan som foreslået af rektor Ralf Hemmingen på AC-høringen om universitetsevalueringen 2009.
- I universitetslovens § 2, stk. 2 fremgår, at "universitetet har forskningsfrihed og skal værne om denne og om videnskabsetik". Bestemmelsen bør præciseres, så det fremgår, at det er rektor, der som øverste daglige leder, skal værne om forskningsfriheden og videnskabsetikken.

1.2 Sikring af en faglig og ledelsesmæssig legitimitet

Universitetsloven er meget klar for så vidt, at rektor, dekan og institutleder skal være anerkendte forskere, ligesom uddannelsesindsigt henholdsvis undervisningserfaring også indgår som ansættelseskriterium. Det fremgår desuden af bemærkningerne til universitetsloven, at ansættelsesproceduren – der fastsættes i vedtægten – skal sikre at rektor, dekan og institutleder har faglig og ledelsesmæssig legitimitet.

Hvorvidt ansættelsesproceduren som beskrevet i de respektive universiteters vedtægter sikrer en sådan legitimitet er mere usikkert. For visse universiteter er der mere tale om hensigtserklæringer for så vidt, at ansættelsesproceduren lever op til lovens bestemmelse om faglig og ledelsesmæssig legitimitet. En konkret model for, hvorledes ansættelsesproceduren skal sikre den fornødne legitimitet, er derimod fraværende.

- Der bør i universitetsloven indføres en præcisering af, hvorledes de videnskabelige medarbejdere inddrages i ansættelsesproceduren for institutledere. Det organ, der ifølge loven skal være etableret på institutniveau, kunne naturligt få en rolle i udpegning af videnskabelige medarbejdere til ansættelsesudvalget.
- Endvidere bør der indføres en ny bestemmelse i universitetsloven vedrørende Akademisk råds rolle i ansættelsesproceduren for dekaner og rektor. Som det er nu, har Akademisk råd til opgave at indstille til rektor om sammensætning af sagkyndige udvalg, der skal bedømme ansøgere til videnskabelige stillinger. Denne bestemmelse bør udvides til, at Akademisk råd også har som opgave at indstille videnskabelige medarbejdere til ansættelsesudvalg ved rekruttering af rektor og dekaner.

1.3 Entydig placering af ledelsesansvar for uddannelsernes kvalitet og økonomi

Det lykkedes ikke med universitetsloven fra 2003 at få skabt en god ledelsesmæssig forankring af uddannelserne, idet loven giver en tredeling af uddannelsesledelsen mellem dekan, institutleder og studieleder/studienævn. Det medfører blandt andet, at ledelsesansvaret for uddannelsernes økonomi og kvalitet er delt.

Institutlederen har et entydigt ansvar for forskningen og instituttets økonomi, herunder uddannelsesøkonomien, men har ikke ansvar for kvaliteten af uddannelsen. Sammenholdt med en stor afhængighed af eksterne midler giver det for eksempel institutlederen kraftigt incitament til at frikøbe forskere fra undervisningen for i stedet at overlade undervisningen til undervisningsassistenter uden forskningspligt, uagtet hvad studienævnet måtte have af ønsker.

I det hele taget kan der stilles spørgsmål ved det hensigtsmæssige i at have så detaljerede bestemmelser om de organisatoriske rammer for uddannelserne, når virkeligheden er, at mange uddannelser – for eksempel tværfaglige uddannelser – ikke er forankret på ét instituts eller ét fakultets fagområder.

- Universitetslovens nuværende detailbestemmelser om uddannelsesorganisering bør erstattes med en rammebestemmelse, der beskriver hensynet til entydig placering af ledelsesansvaret for såvel kvalitet som økonomi som grundlag for uddannelsernes organisering.

2.0 Fra 1. generations ledelse til 2. generations ledelse

En styrkelse af universitetsledelsen har gjort det nemmere for universiteterne at manøvrere i forhold til det omkringliggende samfunds berettigede krav og forventninger til universiteternes bidrag til samfundets vidensopbygning. Men en styrkelse af ledelsen af universiteterne bør ikke stå i modsætning til at give de videnskabelige medarbejdere medejerskab og medansvar i strategi- og beslutningsprocesserne.

Det er samtidig vigtigt at anerkende, at det tidligere system havde nogle kulturelle værdier som risikerer at gå tabt, hvis nye ledelsesformer medfører en ny lønmodtagerkultur, hvor den videnskabelige medarbejder nok passer sit arbejde, men ikke engagerer sig i og tager medansvar for instituttets liv. Medarbejderengagement og medejerskab er en uvurderlig ressource på universiteterne, og det er nok ikke en helt forkert vurdering, at det der kunne kaldes 1. generations ledelse på universiteterne især har lagt vægt på at udvise stor beslutningskraft. Næste skridt – eller 2. generations universitetsledelse – er helt givet at få styrket samspillet mellem ledelsen og medarbejdere.

Det er heller ikke i nogens interesse, at Akademisk råd opleves som dekoblet det faglige liv og mange steder er reduceret til at være organ for tildeling af videnskabelige grader. Det fremgår af universitetsloven, at Akademisk råd har til opgave at udtale sig til rektor (eller dekan ved fakultets-opdelt Akademiske råd) om den interne fordeling af bevillinger, og at Akademisk Råd kan udtale sig om alle akademiske forhold af væsentlig betydning for universitetets virksomhed.

Men skal Akademisk råd virke efter lovens hensigt, er det nok i samme moment nødvendigt at få rettet opmærksomheden på at sikre, at rådsmedlemmerne afspejler den forskningsmæssige tyngde, der foregår inden for hovedområdet. For eksempel vil det være uheldigt, hvis nøgleaktører blandt det videnskabelige personale, herunder forskningsledere af store forskningssatsninger, kun har en perifer posi-

tion i forhold til hovedområdet forsknings- og uddannelsesstrategiske drøftelser med ledelsen.

For så vidt angår institutniveau fremgår det af bemærkningerne til universitetsloven, at institutlederen skal opbygge en organisation til at løfte instituttets samlede opgaver med inddragelse af VIP'ere, TAP'ere og de studerende. Erfaringen viser dog, at det er meget forskelligt, hvorledes de forskellige institutter har organiseret sig. På samme vis som gældende for Akademisk råd er der behov for at se nærmere på de videnskabelige medarbejderes medindflydelse på institutniveau, og også her bør det sikres, at et sådant institutorgan afspejler den forskningsmæssige tyngde på instituttet.

- Ledelse kan ikke forbedres via lovgivning men kræver en kulturel tilgang for at skabe forbedringer. Til det formål etableres "Forum for God Universitetsledelse" med deltagelse af relevante aktører, og med den hensigt at få identificeret og udbredt eksempler på "best practice" for de ansattes medbestemmelse i universiteternes strategi- og beslutningsprocesser.
- Under "Forum for God Universitetsledelse" igangsættes ligeledes et projekt med det formål at identificere og udbrede "best practice" af, hvorledes universitetslovens bemærkninger om, at medarbejderinddragelse på institutniveau løftes af de enkelte institutledere. Således med henblik på at få etableret institutionstilpassede strukturer der sikrer, at lovens intention opfyldes på alle institutter.
- "Forum for God Universitetsledelse" igangsætter et særligt projekt om, hvorledes ledelsen sikrer samspillet mellem Akademisk råd og bestyrelse, rektorat og dekanat, herunder hvordan dette samspil fungerer på henholdsvis flerfakultære og monofakultære universiteter. Også her kan "best practice" sætte fokus på og inspirere til god universitetsledelse.
- På samme vis som de videnskabelige medarbejderes forsknings- og undervisningsindsats underkastes kvalitetsevalueringer, bør institutlederen som ansvarlig for instituttets forskning og undervisning også være genstand for evaluering. Under "Forum for God Universitetsledelsen" indhentes eksempler på lederevalueringer til inspiration og udbredelse af "best practice" til universiteter og institutter, der endnu ikke er kommet i gang med lederevalueringer.

3.0 Basismidlerne skal udgøre en større andel af forskningsmidlerne

Selv om der samlet set er bevilget flere penge til offentlig forskning de seneste år, så er en stadig større andel af pengene ført uden om universiteternes egen mulighed for at prioritere forskningen. Det er aktuelt den største trussel mod forskningsfriheden – for forskerne og for universiteterne.

En større andel af forskningsmidlerne uddeles i disse år i konkurrence og som del af politisk prioriterede satsninger, som universiteterne også må bidrage til med egne midler, for at få del i de konkurrenceudsatte midler. Det begrænser de frie midler, som giver universiteterne og forskerne muligheder for at forfølge de strategier og idéer, som den bedste forskning i sig selv lægger op til.

En genopretning af basismidlernes andel af de samlede forskningsmidler er en afgørende forudsætning for sikre forskningsfriheden og skabe de bedst mulige betingelser for forskning på højeste internationale niveau på de danske universiteter. Og

når der afsættes konkurrenceudsatte forskningsmidler skal der være balance mellem frie og strategiske midler, så forskerne fortsat har mulighed for at få finansieret afsøgningen af deres egne forskningsidéer.

Det er helt afgørende for sikring af bredde og diversitet i forskningen, at universiteterne har frie og langsigtede midler til rådighed til selv at foretage prioriteringer og iværksætte nye initiativer. Banebrydende forskning skabes ikke på kommando - men i tillid til at universiteterne og forskerne forvalter ressourcerne bedst muligt.

- Basismidlerne skal udgøre minimum 60 pct. af forskningsmidlerne og de konkurrenceudsatte midler maksimum 40 pct.
- Da andelen af basismidler i dag er lavere end 60 pct. skal en større andel af de nye midler, hvilket pt. vil sige globaliseringsmidlerne, i de kommende år afsættes som basismidler.
- Samtidig bør alle nye konkurrenceudsatte midler fordeles sådan, at 50 pct. afsættes til fri forskning og 50 pct. afsættes til strategisk forskning.

4.0 Begræns Finansministeriets overstyring

De senere års politiske reformer og beslutninger om ressourcetilførsel til universitetssektoren får tydeligvis ikke den forventede dynamik ude i de udførende led blandt forskere og undervisere. En af de væsentligste årsager hertil er, at der fra Finansministeriets side udvises en udbredt mistillid til at stille institutionerne mere frit. Styringsviljen er tydeligvis usvækket, selv om ideen bag reformerne netop har været større decentral kompetence og ret til selvstændige økonomiske satsninger.

Dette kommer særligt til udtryk ved Finansministeriets modvilje mod forøgede basisbevillinger og krav fra mange sider til anvendelse af Globaliseringspuljens midler til formål, som ligger udenfor det oprindelige sigte med de nye forskningsmidler. Endvidere introduceres der fortløbende nye kontroltiltag, som via Videnskabsministeriet eller Personalestyrelsen udmeldes som krav og bindinger til institutionerne. Effekten er et voldsomt bureaukrati og en oplevelse af mistillid og snævre selvstændige dispositionsmuligheder.

For universiteterne er denne overstyring tit skjult og fremstår umiddelbart som uforståelig rigiditet hos Videnskabsministeriet eller politikerne i forligskredsen. Netop muligheden for at kamuflere magtpositionen indenfor forskningspolitikken og universitetssektoren er et uheldigt fænomen i sig selv. Derfor bør der ske en styringsmæssig dæmpning i forbindelse med de politiske aftaler om til udmøntning af Globaliseringspuljen for 2010. Rapporten om universiteternes finansiering og planlægningsmuligheder, som konsulentfirmaet McKinsey fremlægger for politikerne i foråret 2009, bør føre til færre bindinger og ikke til endnu mere Controller-ånd i styringen.

- Forud for finanslovsforhandlingerne 2010 bør der derfor etableres en principiel enighed om et fremtidigt styringskodeks. Et sådant kodeks må eksplicit binde sig til, at både de politiske og administrative systemer fremover styrer og overvåger universitetssektoren med hensyn til mål og resultater. Ved at styre på mål og ikke på midler kan der samtidig gennemføres en administrativ lettelse, når institutionerne ikke som i dag skal styres på karakteren og omfanget af deres virkemidler.

5.0 Personalestyrelsens overstyring på lønområdet

Også Personalestyrelsens fortsatte overstyring på normerings- og lønområdet er udtryk for en særdeles modproduktiv bremse på bestræbelserne for at få de danske universiteter op i bedste internationale liga.

- En ny sigtelinie for løndannelsen på universitetsområdet bør bestå af to elementer: For det første en central aftale, der som minimum omfatter mindstelønninger mv. Og for det andet decentrale aftaler, der kan indeholde større eller mindre fleksibilitet i løndannelsen på det enkelte universitet.