

## Universitetsvalueringen 2009

AC foreslog i forbindelse med universitetsreformen i 2003, at der efter en kortere årrække skulle igangsættes en ekstern evaluering af erfaringerne med den nye lov, med det formål at få en saglig vurdering af behovet for eventuelle justeringer, hvor det måtte vise sig nødvendigt.

Derfor hilste AC det velkomment da Folketinget, i efteråret 2006, i forbindelse med forhandlingerne om universitetsfusionerne, vedtog, at videnskabsministeren i 2009 gennemfører en evaluering af graden af opfyldelse af formålene med universitets-sammenlægningerne samt gennemfører en evaluering, der belyser medarbejdernes og de studerendes medbestemmelse på universiteterne, den frie akademiske debat og forskningsfriheden under den nuværende universitetslov.

AC vil i nærværende notat give sine bud på særlige temaer for den forestående evaluering af universitetsloven. Notatet forholder sig særligt til Folketingets beslutning for så vidt angår:

- Forskningsfrihed
- De videnskabelige medarbejders medbestemmelse

AC finder det samtidig vigtigt, at også spørgsmålet om universitetsloven sikrer en sammenhæng mellem forskningen og uddannelserne, og dermed kvaliteten af de forskningsbaserede uddannelser, evalueres.

### Forskningsfrihed

Universitetsloven indeholder to centrale bestemmelser om forskningsfrihed, idet der skelnes mellem institutionel forskningsfrihed og individuel forskningsfrihed. Således fremgår det af formålsparagraffen, at universitetet har forskningsfrihed og skal værne om denne. Endvidere fremgår af formålsparagraffen, at universitetet skal foretage løbende strategisk udvælgelse, prioritering og udvikling af sine forsknings- og uddannelsesmæssige fagområder.

Den individuelle forskningsfrihed behandles i paragraf 17, hvor fremgår, at den enkelte forsker har forskningsfrihed inden for sit faglige ansættelsesområde med de forpligtelser, der følger et ansættelsesforhold. Det fastslås, at den enkelte forsker har frihed til at vælge metode, fremgangsmåde og emne inden for universitetets forskningsstrategiske rammer som fastlagt i udviklingskontrakten. Det understreges dog samtidig i bestemmelsen, at institutlederen i kraft af sin instruktionsbeføjelse kan pålægge den enkelte forsker at løse bestemte opgaver, men den enkelte

forsker kan, hvor den pågældende ikke er pålagt sådanne opgaver, forske frit inden for universitetets forskningsstrategiske rammer.

Ud over universitetslovens bestemmelser om forskningsfrihed har forskningsfinansieringssystemet ligeledes afgørende betydning for rammerne for forskningsfriheden. Forskningsfinansieringssystemet kan overordnet inddeles i henholdsvis de frie basismidler der fordeles på årets finanslov og de konkurrenceudsatte midler fra forskellige offentlige, private og EU fonde. Denne tostrengede finansieringsstruktur giver - ideelt set - på den ene side plads til universitetets egen forskningsprioriteringer, samtidig med, at der også kan prioriteres forskningsområder som politikere på vegne af samfundets interesser finder særlig vigtige. De eksterne forskningsmidler fordeles efter ansøgning og i konkurrence mellem forskerne.

Hvis man definerer forskningsfrihed som kompetencen til at bestemme forsknings-emne og -metode, kan man derfor udfolde begrebet mellem fire aktører:

- Forskerne
- Universitetet
- Forskningsrådene
- Politikerne

Disse fire aktører har hver sin andel med hensyn til hvilke forskningsprojekter, der igangsættes på de danske universiteter. Hvor meget af forskningen, der er prioriteret internt eller af den enkelte forsker, afhænger af fordelingen mellem de interne basismidler og de eksterne konkurrenceudsatte midler.

### *Finansieringsstrukturer*

Der er en bred forståelse af behovet for en fordeling af universiteternes forskningsfinansiering mellem basismidler og eksterne forskningsmidler. På den ene side giver basismidlerne universiteterne frihed til at foretage dispositioner i forhold til at sikre den mere langsigtede brede basisforskning og i forhold til at sikre uddannelsernes forskningsbaserings. På den anden side styrker konkurrenceelementet i de eksterne forskningsmidler, at forskning af høj kvalitet bliver tilgodeset. De interne basismidler er således afgørende for, at universiteterne kan løfte opgaven som en af samfundets bærende videns- og kulturinstitutioner samtidig med, at forskningsrådssystemet kan sikre, at forskningsområder af særlig samfundsmæssig interesse bliver løftet.

Problemet opstår, hvis basismidlernes reelle andel af universiteternes samlede bevillinger bliver for lille. For eksempel tipper balancen, hvis den øgede betydning, de eksterne forskningsmidler har for institutterne, bevirker, at prioriteringen af forskningen i stadig højere grad flytter væk fra institutterne og ud til de forskellige fonde. Sagt på anden måde: Hvis de eksterne forskningsbevillinger udgør en for høj andel af universiteternes samlede bevillinger, underminerer det forskningsfriheden på institutterne, fordi de eksterne programmer og fonde, i det samlede billede, er bestemmende for instituttets muligheder for forskningsprioriteringer.

Samtidig betyder en høj andel af eksterne forskningsmidler, at en stor del af de videnskabelige medarbejders tid, bliver brugt på projektansøgninger. Den tid der bruges på projektansøgninger tages fra tiden til forskningen, hvilket kan indebære en reduktion i den enkelte forskers forskningsfrihed. Dette regnskab kan være meget reelt, fordi det understøttes af universitetslovens bestemmelser om, at institutlederen kan pålægge de videnskabelige medarbejdere at løse bestemte opgaver

samt, at medarbejderne i den tid, hvor de ikke er pålagt sådanne opgaver, kan forske frit inden for universitetets forskningsstrategiske rammer.

Det kan ligeledes få konsekvenser for universiteternes rolle som kultur- og værdibærende institutioner, hvis de økonomiske incitamentsstrukturer i for høj grad bevirker, at universiteterne i for udpræget grad bliver markeds- og konkurrenceorienterede og retter fokus mod kapring af markedsandele, fx på uddannelsessiden eller ved at styre forskningen efter hvor de eksterne midler er. I forhold til den voksende globalisering og internationale konkurrence, er der behov for, at danske universiteter har incitamenter til at tænke i uddannelses- og forsknings samarbejder. Der er behov for at finde balancen, hvor samfundshensyn og institutionshensyn går op i en højere enhed.

I dette balanceregnskab skal yderligere medtages, at det er regeringens plan at skabe yderligere konkurrenceudsættelse af universiteternes midler, ved at gøre en - endnu ikke fastlagt andel af basisbevillingerne - afhængig af universiteternes evne til at tiltrække ekstern finansiering. Hermed sker der en de facto konkurrenceudsættelse af basismidlerne. Samtidig udgør for lave overheads ved eksterne forskningsprojekter en yderligere udhulning af universiteternes frie midler, fordi basismidlerne bruges til medfinansiering af eksternt finansierede forskningsprojekter.

### *Styringsstrukturer*

En af målsætningerne med universitetsreformen, var at give universiteterne større frihed under ansvar, ved at professionalisere ledelsessøjlen og etablere bestyrelser med eksternt flertal. I tråd hermed skulle de administrative byrder reduceres og detailreguleringen mindskes.

Universitetsloven har ganske rigtigt betydet ny ledelsesstruktur, men hvorvidt den lovede frihed er fulgt med, er mere usikkert.

Universiteterne er underlagt en række styringsinstrumenter, der hver især har deres egen begrundelse og indbyggede logik, men det må indgå i evalueringen om instrumenterne spiller sammen og den samlede virkning af styringsinstrumenterne sikrer den ønskede frihed for universiteterne.

De tre vigtigste hovedgrupper af styringsinstrumenter er:

- De økonomiske styringsinstrumenter
- Udviklingskontrakterne
- Regelstyringen i diverse love og bekendtgørelser

De økonomiske styringsinstrumenter består af de konkurrenceudsatte bevillinger, dvs. STÅ-bevillinger, bachelor- og kandidatbonuser samt de forskellige eksterne forskningsbevillinger.

En række tilkendegivelser fra universiteterne peger på, at de forskellige økonomiske incitamenter i højere grad bliver oplevet som en mistillid / overstyring fra centralt hold. Det kan underminere motivationen og handlingsrummet på de decentrale niveauer. Der må også ses på, om incitamenterne – samlet set - i nogle tilfælde "over- eller underbelønner" i forhold til fornuftig universitetsadfærd.

Det er også vigtigt at udviklingskontrakterne opleves som et strategisk værktøj som instituttet kan se sin egen rolle og andel i. Hvis udviklingskontrakterne på institutterne opfattes som noget den øverste ledelse har indgået med ministeriet

uden at der er nogen forbindelse med instituttets virkelighed opleves rækken af kvantitative mål i udviklingskontrakterne som en stigende arbejdsbyrde i form af afrapportering fra institutterne og op i systemet.

Skal udviklingskontrakten udvikles til at være et egentligt strategisk værktøj er det vigtigt at sikre en involverende bottom-up proces, hvor institutterne bidrager med forslag til indsatsområder.

Også regelstyringen har sine eksempler på detailstyring, hvor afskaffelsen af gruppeeksamen nok er det mest kendte eksempel på indblanding fra politisk side i universiteternes autonomi.

### **De videnskabelige medarbejders medbestemmelse**

Som noget nyt blev der i den nye universitetslov indført akademiske råd på universiteterne. Universiteterne kan vælge enten at nedsætte ét akademisk råd for hele universitetet eller flere fordelt på hvert hovedområde. Hensigten var at tillægge de(t) akademiske råd centrale beføjelser i forhold til sikring af den akademiske frihed. Rektor eller dekan er født formand afhængig af den organisatoriske placering af akademiske råd. Medlemmerne af akademiske råd repræsenterer de videnskabelige medarbejdere, herunder ph.d.-stipendiater samt de studerende.

Ifølge universitetsloven skal akademisk råd udtale sig til rektor om den interne fordeling af bevillinger, om strategiske forsknings- og uddannelsesområder og planer for videnuudveksling. Endvidere skal akademisk råd indstille til rektor om sammensætning af sagkyndige udvalg, der skal bedømme ansøgere til videnskabelige stillinger samt tildele ph.d.- og doktorgraden.

Samme år som den nye universitetslov trådte i kraft, nedsatte videnskabsministeren et udvalg, der skulle formulere anbefalinger for god bestyrelsesskik for universiteternes bestyrelser og overordnede forslag til bestyrelsernes virke. Her hed det blandt andet, at "medarbejdernes engagement og medejerskab er ressourcer, som bestyrelsen skal inddrage i sin ledelse af universitetet."

I samme rapport refereres til et projekt om ledelse og forandring på 23 amerikanske universiteter samt til Henry Rosovsky's "The University - An Owners Manual". Følgende anbefalinger, fra de to kilder, bliver fremhævet i udvalgets rapport om god bestyrelsesskik:

- Anbefaling om, at der særligt ved hierarkiske styrelsesmodeller bør være eksplicite mekanismer der sikrer, at ansatte og studerende bliver konsulteret forud for bestyrelsens beslutninger.
- Anbefaling om, at der bør etableres obligatoriske, effektive mekanismer, der sikrer at ansatte og studerende ytrer sig om universitetets virke.
- Anbefaling om, at bestyrelsen har mekanismer, der gør, at medlemmerne altid har tilstrækkelig med information om aktiviteterne på universitetet.

Opbakning til ledelsen blandt de videnskabelige medarbejdere er afgørende for ledelsens handle- og implementeringskraft, ligesom det kollegiale engagement i de kerneydelser universiteterne skal levere, ikke bør undervurderes. Derfor er det også afgørende, at ledelsessøjlen og den faglige søjle ikke opleves som adskilte, men som samarbejdende i bestræbelserne på at nå de fælles mål.

Akademisk Råd er i universitetsloven tænkt som det demokratiske organ, hvor de videnskabelige medarbejdere kan udtale sig til rektor eller dekanen om alle akade-

miske forhold af betydning for universitets virksomhed, herunder den interne fordeling af bevillinger. Erfaringerne viser dog, at rådet reelt er reduceret til at være organ for tildeling af doktorgrader og ph.d.-grader samt indstillinger til rektor om sammensætningen af sagkyndige udvalg. Medlemmerne af akademisk råd er demokratisk valgte, men rådets virksomhed opleves som dekoblet det faglige liv på institutterne. Der synes derfor behov for at få etableret en sammenhængskraft mellem ledelsessøjlen og den faglige søjle.

### *Ledelse på institutniveau*

Ledelsesreformen udgjorde en vægtig del af den samlede universitetsreform, netop fordi den havde en stor symbolsk betydning for forståelsen af de akademiske værdier på universiteterne. Hvis man kan tale om første generation ledelse på universiteterne, er det nok ikke en helt forkert vurdering, at kræfterne er blevet lagt på at få etableret en ledelse med stor beslutningskraft.

Næste skridt - eller anden generations ledelse – er helt givet at få styrket samspillet mellem ledelsen og de videnskabelige medarbejdere, dvs. den ledelse, der foregår på institutniveau. Hvis der ikke blandt de videnskabelige medarbejdere er en oplevelse af reel indflydelse og inddragelse i ledelsens beslutninger, særligt for så vidt angår den del, der handler om at sikre og udvikle studie- og forskningsmiljøerne, kan det afstedkomme en ligegyldighed over for ledelsessøjlen. Hermed kan der risikere at opstå en ny universitetskultur, hvor den videnskabelige medarbejder passer sit arbejde og karriere, men uden aktivt at involvere sig i instituttets liv.

Samtidig er der med universitetsloven etableret institutionelt selveje for universiteterne, hvilket har betydet en økonomisk decentralisering på institutniveau. Dette har dog ikke medført en tilsvarende opbygning af den administrative funktion på institutniveau. Fraværet af en administrative støttefunktion, der kunne matche indførelsen af den økonomiske decentralisering, har således skabt pres på institutledelsens mulighed for at bedrive egentlig ledelse.

Der synes derfor også behov for at få opbygget understøttende administrative funktioner på institutniveau, der kan håndtere de øgede krav til administrationen som den økonomiske decentralisering og de forskellige krav til afrapportering stiller til institutterne.

### **Sammenhængen mellem forskningen og uddannelserne**

Det fremgår af universitetslovens formålsparagraf, at universitetet skal sikre et ligeværdigt samspil mellem forskning og uddannelse. I bemærkningerne til loven understreges, at universiteterne er forpligtet til at sikre, at uddannelserne udbydes med udgangspunkt i en solid og internationalt anerkendt forskning og derved sikre kvaliteten af den forskningsbaserede uddannelse. Ligeledes understreges det i bemærkningerne, at universitetet skal sikre sammenhængen mellem forskning og uddannelse og kvaliteten af den forskningsbaserede undervisning og af studiemiljøet.

Basismidlerne er afgørende for at sikre uddannelsernes forskningsbaseret, idet basismidlerne giver institutterne frihed til at prioritere egne midler til at skabe sammenhæng mellem den udførte forskning og det faglige indhold i uddannelserne. Hvis en for stor andel af instituttets samlede midler kommer fra eksterne kilder, kan det for det første resultere i for meget frikøb af forskere fra undervisningsopgaver og for det andet til finansiering af forskningsprojekter, der ikke nødvendigvis

bidrager til udvikling af det faglige indhold af uddannelserne. Herved sker der en de facto nedprioritering af uddannelsernes forskningsbasering.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til loven, at instituttet er det sted, hvor universitetets aktiviteter samles og udfoldes inden for rammerne af universitetets overordnede forsknings- og uddannelsesstrategier. Til trods for, at institutterne er maskinrummene for universiteternes kerneydelser, forskning og uddannelse, sikrer universitetslovens bestemmelser ikke, at der sker en kobling mellem den bedrevne forskning og den leverede undervisning.

Hvor ledelsesansvaret for forskningen på institutniveau entydigt er placeret hos institutlederen er ansvaret for uddannelserne delt mellem dekan, studienævn og institutleder. Det er dekanen, der har kompetencen til at nedsætte og nedlægge studienævn og det er dekanen, der udpeger studelederen efter indstilling af det demokratisk sammensatte studienævn. Det er ligeledes dekanen, der godkender studieordninger efter forslag fra studienævn. Studienævnet har til opgave at sikre tilrettelæggelse, gennemførelse og udvikling af uddannelse og undervisning, herunder at kvalitetssikre og kvalitetsudvikle uddannelse og undervisning.

På den anden side, er det institutlederen, der er ansvarlig for instituttets forskning, undervisning, herunder udvikling af forsknings- og uddannelsesmiljøet, budget og personale. I og med, at uddannelsesbevillingerne udgør en essentielt del af institutternes samlede omsætning, er uddannelsessiden naturligt et væsentligt opmærksomhedspunkt for institutlederen. Men adskillelsen mellem det økonomiske ansvar og kvalitetsansvaret på den ene side og adskillelsen mellem ledelsesansvaret for henholdsvis forskningen og uddannelserne, på den anden side, opleves som uhenigtsmæssige i forhold til at sikre uddannelser, der lever op til lovens bestemmelser om forskningsbaserede uddannelser på højeste internationale niveau.

Ifølge loven er forskningen og uddannelserne altså delt i en tostrengt ledelsesstruktur. Faktisk er loven ganske detaljeret om dette forhold, uagtet, at institutterne er meget forskellige, både i størrelse og videnskabelig bredde, men også i finansieringsvilkår, der igen afhænger af hvilket videnskabeligt hovedområde, instituttet tilhører.

Det er desuden værd at bemærke, at Rigsrevisionens beretning om sikring og udvikling af kvaliteten af universitetsuddannelserne (marts 2007) udtrykker kritik af universiteternes kvalitetsarbejde. Rigsrevisionen har interesseret sig for perioden 2003-2007. Trods det forhold, at det fremgår af loven, at universiteterne løbende skal overvåge kvaliteten af deres uddannelser og undervisning gennem systematiske og vedvarende evalueringer, bliver dette kun i meget begrænset omfang løftet af universiteterne. Hvorvidt Rigsrevisionens kritik har udspring af det delte ansvar for uddannelserne mellem dekan, studienævn og institutleder bør derfor ligeledes være genstand for evaluering.