

Baggrundsnotat

Et nyt paradigme for universiteternes udviklingskontrakter

Det eksisterende koncept

Universiteternes aktuelle udviklingskontrakter gælder for perioden 2008-2010. I det vedhæftede notat fra videnskabsministeriet findes en præsentation af udviklingskontrakten som instrument, en beskrivelse af processen omkring indgåelsen af kontrakterne og en gennemgang af hovedindholdet i de aktuelle kontrakter.

Da de nuværende kontrakter udløber med udgangen af 2010 og drøftelserne af en ny model for udviklingskontrakter først foregår her i efteråret 2010, så har Videnskabsministeriet efter anbefaling fra bl.a. AC valgt at lægge op til en 1-årig forlængelse af udviklingskontrakterne efter den hidtidige model. Universiteterne har frist for at indsende kontraktforslag den 12. oktober 2010, derefter vil der være forhandlinger om kontrakterne i november, og kontrakterne forventes underskrevet senest den 15. december 2010.

Dermed skulle der være tilstrækkelig tid til at færdiggøre drøftelserne af en ny kontraktmodel og en eventuel kobling til universiteternes finansiering, således at en ny model kan træde i kraft pr. 1. januar 2012.

Universitetsevalueringen

Det uafhængige internationale evalueringspanel, som i 2009 gennemførte en evaluering på universitetsområdet, forholdt sig også de generelle rammer for den politiske styring af universiteterne - herunder til universiteternes udviklingskontrakter.

I sammenfatningen af evalueringens konklusioner skriver panelet om den politiske styring af universiteterne, at politikerne bør holde sig til at fastlægge de overordnede målsætninger: "Panelet anbefaler en "højtillidsstrategi": Politikerne og de udførende myndigheder bør fastsætte de overordnede strategiske målsætninger og lade universiteterne selv fastlægge, hvordan disse målsætninger opnås."¹

Samtidig påpeger panelet, at udviklingskontrakterne er et vigtigt styringsinstrument, men at det er afgørende, hvordan de anvendes i praksis: "Finansieringsordninger og udviklingskontrakter er nogle af regeringens vigtige styringsinstrumenter. De kan anvendes som værktøjer til strategisk ledelse, uden at der er tale om direkte indgreb i driften, eller de kan bruges til at begrænse universiteternes fleksibilitet. Meget afhænger af, hvordan de udformes og implementeres i praksis."²

Samtidig udtaler panelet sig kritisk om de eksisterende udviklingskontraktens udformning og anvendelighed i forhold til en sådan skitseret rollefordeling, hvor politikerne fastsætter de overordnede mål, og universiteterne derefter selv styrer, hvordan målene nås:

¹ Universitetsevalueringen 2009. Evalueringsrapport. Ministeriet for Videnskab, teknologi og udvikling, 2009, s. 6.

² Universitetsevalueringen 2009. Evalueringsrapport. Ministeriet for Videnskab, teknologi og udvikling, 2009, s. 27.

"Udviklingskontrakterne kan bruges som individuelle, nyttige værktøjer til universiteternes strategiske udvikling og profilering samt til at nå vigtige mål såsom at fremskynde de studerendes gennemførelse og opfylde specifikke mål for optagelse. Vi mener dog ikke, at udviklingskontrakterne i deres nuværende form er tilstrækkeligt effektive som denne type styringsinstrument, da bemærkningerne til universitetsloven gør dem mindre egnede til denne funktion. Udviklingskontrakterne er blevet for detaljerede og procesorienterede. I praksis består de af en liste indikatorer, som universiteterne leverer data til.

For at få et overblik over universitetssektoren har Folketinget og også Videnskabsministeriet naturligvis brug for omfattende oplysninger og statistikker over universiteternes virksomhed. Denne information er nødvendig og kan udvikles i dialog med universiteterne, men hører ikke nødvendigvis til i en udviklingskontrakt." Kilde: Universitetsevalueringen, s. 28.

I konsekvens af denne kritik anbefaler panelet Folketinget og Videnskabsministeriet at gøre udviklingskontrakterne til målstyringsinstrumenter.³

Det indebærer, at "der bør sondres klart imellem, hvad der er strategiske målsætninger for sektoren, som bør være Folketingets og Videnskabsministeriets ansvarsområde, og hvordan disse målsætninger skal opfyldes, hvilket hører under universiteternes kompetenceområde. Kun regulering, der vedrører fastsættelse af de strategiske målsætninger, bør bevares, mens man bør overveje at ophæve regulering, som berører områder, hvor universiteterne kan forventes at have viden og erfaring til at "vide bedre"."

I forlængelse heraf anbefaler evalueringspanelet, at universiteterne og Videnskabsministeriet går i dialog om målsætninger for hele sektoren. Som eksempel på sådanne målsætninger, som er velegnede til at skabe incitament til at nå mål for hele sektoren, nævner panelet spørgsmålet om at reducere frafald og foreslår, at Folketinget i stedet for at indføre regulering går i dialog med universiteterne og herigennem fastlægger de foranstaltninger, som universiteterne selv kan træffe.

Endvidere anbefaler panelet følgende: "Udviklingskontrakterne og "reglerne" for dem som fastlagt i bemærkningerne til universitetsloven skal dog også gennemgås omhyggeligt, således at udviklingskontrakterne kan bruges som individuelle, nyttige værktøjer til universiteternes strategiske udvikling og profilering, samt som redskab til at nå vigtige politiske mål."

"Panelet anbefaler, at udviklingskontrakterne i højere grad gøres til målstyringsinstrumenter. Dette forudsætter, at udviklingskontrakterne ændres til at fokusere på de overordnede mål for hvert universitet og ikke detaljerede procesmål. Dette kan omfatte aspekter for hele sektoren, som for indeværende styres af regulering. En forudsætning for, at universiteterne kan bruge kontrakterne som værktøjer til udvikling og profilering, er, at de informerer om deres strategiske mål." Kilde: Universitetsevalueringen, s. 32.

Endelig finder panelet, at "statistisk data og anden information, der giver Videnskabsministeriet og Folketinget mulighed for at få overblik over aktiviteter i universitetssektoren, ikke bør indgå i udviklingskontrakter. Det er en rimelig målsætning at udvikle et omfattende videngrundlag om universiteterne, men indikatorer og især indikatorer til monitoreringsformål bør udvikles i samarbejde med universiteterne. De bør knyttes an til en proces, hvor universiteterne monitorerer sig selv."

³ Dette afsnit om panelets anbefalinger bygger på Universitetsevalueringen 2009. Evalueringsrapport. Ministeriet for Videnskab, teknologi og udvikling, 2009, s. 31-32.

AC's forslag

AC har i hele 2010 arbejdet aktivt for, at processen omkring universitetslovsevalueringen ikke bare skal føre til en revision af selve lovteksten, men at der også skal gennemføres en reform af universiteternes styringsvilkår og etableres flerårige aftaler om bevillingerne. Der er brug for at skabe sammenhæng mellem de samfundsmæssige mål og forventninger, de økonomiske rammer, de administrative krav og universitetslovens formuleringer.

AC har foreslået, at der udformes en model for nye flerårige, rullende udviklingskontrakter, som skal være det centrale styringsinstrument – vel at mærke skal der være tale om målstyring frem for styring på processer, og samtidig skal andre overlappende styringsinstrumenter og incitaments- og belønningssystemer fjernes.

Samtidig foreslår AC en kobling og fælles tidskadence mellem udviklingskontrakterne – og dermed samfundets og politikernes mål for og forventninger til universiteterne – og politiske flerårsaftaler om samfundets del af finansieringen af universiteterne. Det skal dog samtidig understreges, at AC ikke arbejder for, at universiteterne skal styres via resultatkontrakter, hvor der sker en direkte 1:1 kobling mellem konkrete mål, finansieringen af dem og de opnåede resultater.

AC foreslår, at udviklingskontrakterne fremover kommer til at rumme følgende: 1) En tværgående første del med temaer og samfundsmål, der er fælles for alle universiteter, som skal kunne rumme størstedelen af samfundets krav og forventninger til grunddydelserne 2) En anden del som har udgangspunkt i det enkelte universitets egne mål, strategier og ambitioner. Det samlede kontraktindhold bør være et godt udtryk for, hvad universitetets enheder og medarbejdere reelt måles på. 3) Eventuelt en særlig investeringsdel som beskriver mål og forventninger til udbygning og modernisering af det enkelte universitets bygninger og infrastruktur.

Såfremt der ved evalueringen af kontraktperioden politisk eller administrativt vurderes at være utilstrækkelig målopfyldelse foreslår AC, at der gælder følgende vilkår: 1) Det kan få konsekvenser for næste kontraktperiodes krav og forventninger og økonomiske ramme 2) En meget væsentlig del af universiteternes midler er i forvejen aktivitetsafhængige, således at utilstrækkelig målopfyldelse i sig selv vil indebære ringere økonomi 3) I forbindelse med de årlige afrapporteringer og del-evalueringer vil der løbende være mulighed for dialog mellem ministeriet og universitetet om nødvendige kursjusteringer.

Med hensyn til den videre proces og drøftelserne om en ny model for udviklingskontrakter på politisk niveau finder AC det vigtigt, at den nye model først fastlægges endeligt, når der har været drøftelser af og eventuelt er skabt enighed om koblingen til universiteternes finansiering. Se i øvrigt den vedlagte artikel i Altinget om AC's forslag vedr. resultatkontrakter.⁴

Videnskabsministerens holdning

Ministeren har flere gange udtalt interesse for at skabe et mere enkelt styrings- og finansieringssystem for universiteterne. Hun vil gerne indføre resultatkontrakter, hvor universiteternes bevillinger er afhængige af, om de opfylder målsætningerne i kontrakten og udtaler: "For mig er det oplagt, at de nye kontrakter bliver fokuseret på universiteternes mål og resultater frem for processer og fremgangsmåder. Her er det helt oplagt at knytte økonomiske incitamentter til de nye kontrakter."⁵

Samtidig lægger hun dog vægt på, at hvis der indføres nye styringsredskaber, så er der nogle andre, som skal udgå – uden at hun dog nævner hvilke. Hun ikke lagt sig

⁴ Altinget: "AC: Hellere pisk end gulerod i nye unikontrakter", 16. marts 2010.

⁵ Altinget: "Sahl-Madsen vil have et enklere finansieringssystem.", 8. april 2010.

fast på, om de økonomiske incitamenter i de nye kontrakter skal være som bonus eller straf. Se i øvrigt den vedlagte artikel fra Altinget om ministerens holdninger.

Oppositionens holdning

Socialdemokraterne, som er den afgørende forligspartner uden for regeringen⁶, har også fokus på at gøre udviklingskontrakterne til det primære styringsredskab: "Evalueringens konklusion er klar: Der er alt for meget "micro-management" fra Videnskabsministeriets side. Vi skal i stedet fastlægge nogle overordnede og klare mål for, hvad vi som samfund forventer af vores universiteter. Men vi skal også turde slippe tilliden til universiteterne løs og lade de enkelte universiteter afgøre, hvordan de bedst når disse mål."⁷

Socialdemokraterne understreger at forudsætningen for en sådan model for det første er, at der bliver ryddet op i de mange bureaukratiske regler og parallelle styringsredskaber og for det andet, at universiteterne sikres stabile økonomiske rammer med fire- til femårige bevillinger, som kobles til udviklingskontrakterne.

Socialdemokraterne skriver i deres oplæg til forhandlinger om universitetsloven: "Flerårige udviklingskontrakter med få, men klare mål, som er individuelt tilpasset det enkelte universitet i sammenhæng med flerårige bevillinger af samme varighed, vil give den nødvendige frihed og stabilitet, som kan løfte universiteterne ind i en moderne æra. Vi vil bruge udviklingskontrakterne som dynamo for udvikling af de danske universiteter. Det betyder, at der vil være stramme mål i kontrakterne. Men det er vigtigt at understrege, at det er universiteterne, som suverænt skal bestemme, hvordan de vil nå målene. Nogle overordnede tværgående mål kan være de samme for alle universiteter, men det er afgørende, at målene er tilpassede og tager højde for det enkelte universitets situation og karakteristika."⁸

Derudover er der i oplægget eksempler på konkrete mål: Styrket samarbejde med eksterne parter, fx private virksomheder, nedbringelse af frafald og gennemførelsestid samt ligestilling i ledelse og forskning.

Universiteternes holdning

Det er ikke en enkel sag for Danske Universiteter at præsentere en samlet holdning til fremtidens udviklingskontrakter, men der har dog været enkelte udmeldinger. Som udgangspunkt lægger universiteterne dog vægt på, at hjørnesteinen i en højtilidsstrategi som beskrevet i evalueringen er at give universiteterne flere midler at råde over i form af flere basismidler, øgede taxametre og langsigtede budgetter. Universiteterne ønsker også en forenkling af styringen og mere plads til at udvikle deres styrker og opgaver forskelligt.

I forlængelse heraf bør udviklingskontrakternes fokus ikke være på sammenligning af universiteterne baseret på fælles indikatorer, men på at lade forskellighederne komme til udtryk. Desuden bør udviklingskontrakterne have færre kriterier og være mere langsigtede. Og de kunne eksempelvis indeholde aftaler om universiteternes fremtidige investeringer og disses finansiering. Den mest afgørende diskussion for universiteterne er dog, hvordan forholdet skal være mellem udviklingskontrakterne og finansieringen, og her har Danske Universiteter meldt klart ud, at de ikke ønsker at koble penge til udviklingskontrakterne knyttet til specifikke mål. Se i øvrigt de vedlagte artikler fra Altinget om universiteternes holdning til resultatkontrakter.⁹

⁶ Kristendemokraterne er også med i universitetsforliget og er med Per Ørums partiskifte fra Konservativene igen repræsenteret i Folketinget, selv om de ikke blev repræsenteret ved det seneste valg.

⁷ Socialdemokraternes forskningsordfører, Kirsten Brosbøl, i kommentar i Politiken den 30. april 2010: Tillid og frihed er nøgleord om fremtidens universiteter.

⁸ En højtilidsstrategi for universiteterne. Socialdemokraternes oplæg til forhandlinger om universitetsloven 2010.

⁹ Altinget: "Resultatkontrakter splitter rektorerne", 9. februar 2010 og Altinget: "Universiteter siger nej tak til resultatkontrakter.", 22. april 2010.

KU som eksempel:

Københavns Universitet har over for AC givet udtryk for, at universiteterne i større omfang bliver udsat for detailstyring på processer i stedet for målstyring, og at udviklingen ikke er i overensstemmelse med universitetslovens hensigtserklæringer om øgede frihedsgrader til universiteterne. KU gør også opmærksom på, at en reel regelforenklings kræver lovændringer og genforhandling af politiske aftaler.¹⁰

KU ønsker i forlængelse heraf en individuel udviklingskontrakt for hvert universitet, så der kan skabes sammenhæng mellem kontrakten og universitetets strategi.¹¹ Strategien kan så være mere aktiv og ambitiøs, når den kan udarbejdes ud fra en forventning om, at målene i strategien også kommer med i udviklingskontrakten. Hvis der eksempelvis opstilles 16 mål i alt, så kunne universitetet spille ud med de 10, ministeriet kunne sætte de fire – og så er der plads til et par nye i perioden.

Kontraktperioden kunne fx være fire år – det afgørende er bare, at der er overensstemmelse med en flerårig bevillingshorisont. Men KU ser helst ikke en direkte kobling mellem konkrete mål i kontrakten og konkrete penge, idet der i forvejen er alt for mange bundne penge, fx eksterne projektmidler, taxametermidler og ph.d.-midler. Derudover er det for let at spekulere i at vælge nogle lette mål, sætte målene for lavt osv. Det er dog vigtigt, at hvis der bliver en flerårig grundfinansiering, der følger kontraktperioden, så er det afgørende, at der også følger nye penge med, hvis der kommer nye mål til i kontraktperioden.

Afrunding: Hvor ligger knasterne?

Meget tyder på, at der kan skabes enighed om en model for udviklingskontrakterne, hvor de indeholder politisk fastsatte overordnede strategiske mål, mens det overlades til universiteterne at finde ud af, hvordan målene opfyldes. Der forekommer også at være bred enighed om, at der skal være mere plads i kontrakterne til universiteternes egne mål og strategier – og til forskellighed universiteterne imellem. Endelig har ingen talt imod, at det detaljerede indikatorberedskab med dets informationer og statusopgørelser bør flyttes til et helt andet regi.

Noget sværere bliver det sandsynligvis at finde ud af, hvordan balancen skal være mellem de politisk fastsatte måls antal og betydning – og universiteternes egne mål. Tilsvarende svært bliver det nok i praksis at holde de politisk fastsatte mål på et strategisk niveau og ikke gå for detaljeret til værks – men det bliver måske ikke så meget et problem i forbindelse med udarbejdelsen af modellen, men snarere når målene konkret skal fastlægges. Det kan være et godt argument for at arbejde med mange konkrete eksempler på mål – også mens selve modellen drøftes.

Endelig bliver langt den sværeste øvelse at drøfte og finde konkrete løsninger på, hvordan man eventuelt kan koble finansiering og udviklingskontrakter. For det første kræver det en politisk vilje til overhovedet at gå ind på tankegangen om flerårsfinansiering på dette område – og til at åbne for at sætte pengene i spil på et ret tidligt tidspunkt i processen. For det andet kræver det en høj grad af tillid mellem politikerne, ministeriet og universiteterne at gå åbent ind i diskussionen om målopfyldelse, belønning og straf – en diskussion, som hurtigt vil vanskeliggøres af, at universiteterne ikke nødvendigvis har fælles interesser i sagen og derfor vil trække i mange forskellige retninger – eller som fællesskab blot vil foretrække status quo frem for noget andet og mere usikkert.

¹⁰ Sagsnotat fra Københavns Universitet vedr. ønsker til regelforenklings på uddannelsesområdet til brug for den videre dialog med AC.

¹¹ Disse to afsnit bygger på et brainstorm-møde med KU's direktør m.fl., og der er altså ikke tale om en officiel holdningsudmelding fra KU.