

## Temaer for evalueringen af universitetsreformen 2009

Universiteterne har været genstand for store reformer inden for de senere år, hvor særligt universitetsreformen og fusionsreformen med følgelove, har betydet ændrede rammebetingelser og vilkår for universiteternes ageren. AC foreslog allerede 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 hensigtsmæssigt.

Folketinget vedtog så i efteråret 2006 i forbindelse med forhandlingerne om universitetsfusionerne, at videnskabsministeren i 2009 gennemfører en evaluering af graden af opfyldelse af formålene med universitetssammenlægningerne samt gennemfører en evaluering, der belyser medarbejdernes og de studerendes medbestemmelse på universiteterne, den frie akademiske debat og forskningsfriheden under den nuværende universitetslov.

Nærværende notat giver AC's bud på temaer for evalueringen i 2009.

### **Tema 1. Friheden til at prioritere og disponere: Balancen mellem konkurrenceudsatte midler vs. basismidler**

*Er den rette balance fundet mellem de konkurrenceudsatte midler og basismidlerne i forhold til at sikre universiteternes frihed til at disponere?*

Fusionerne, der trådte i kraft 1. januar 2007, mellem universiteter og sektorforskningsinstitutioner, har medvirket til en langt mere heterogen universitetssektor, med hensyn til en mere udtalt spredning mellem institutionerne såvel på størrelse som på uddannelses- og videnskabelig bredde. Med denne større diversitet er der etableret en universitetssektor med risiko for stor forskel i universiteternes kvalitet eller en opdeling i forskningsuniversiteter og uddannelsesuniversiteter.

Ligeledes er der i perioden sket en større konkurrenceudsættelse af universiteternes samlede midler. Fra 2005 har der kunnet iagttages en stigende tendens for andelen af universiteternes indtægter, der hentes fra konkurrenceudsatte midler, dvs. STÅ-indtægter fra uddannelserne og indtægter fra eksterne forskningsmidler dvs. programmidler, private fonde samt EU-midler, mens basismidlernes andel er stagneret og udgør ca. 30 pct. af universiteternes samlede indtægter.

Når balancen mellem basismidlerne andel i forhold til universiteternes samlede midler skal vurderes, er det vigtigt at huske på, at basismidlerne overordnet set tjener to væsentlige formål: For det første at finansiere den forskning, der ligger til grund for universiteternes uddannelser, dvs. uddannelsernes forskningsbasering. For det andet at sikre en bredde i forskningen, således at universiteterne som en af samfundets bærende videns- og kulturinstitutioner, til hver en tid har et bredt forskningsberedskab, der er uafhængig af hvad der måtte være oppe i tiden af politiske, samfunds- og erhvervsmæssige ønsker til særlige forskningsemner.

Der er en bred forståelse af behovet for en fordeling af universiteternes forskningsfinansiering mellem basismidler og eksterne forskningsmidler, fordi konstruktionen giver universiteterne frihed til at foretage dispositioner i forhold til at sikre uddannelsernes forskningsbasering og i forhold til at sikre den mere langsigtede brede basisforskning. Samtidig beforder konkurrencemomentet i de eksterne forskningsmidler at forskning af særlig høj kvalitet bliver tilgodeset. Problemet opstår, hvor 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 har de eksterne forskningsmidlers øgede betydning den konsekvens, at en større del af de videnskabelige medarbejders tid bliver brugt på projektansøgninger. Den tid der bruges på projektansøgninger tages fra tiden til forskningen, hvilket opleves som et indgreb i den enkelte forskers forskningsfrihed. Dette regnskab er 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.

Hvor meget af den videnskabelige medarbejders tid der reelt går til forskning, har givet en betydning for forskerens vurdering af, hvilke vilkår universiteterne kan tilbyde sine videnskabelige medarbejdere i forhold til hvilke muligheder og vilkår, der ligger i en karriere uden for universitetet.

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 udpræget grad bliver markeds- og konkurrenceorienterede og alene har fokus på at kapre markedsandele fra hinanden, fx på uddannelsessiden eller at styre forskningen derhen 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 forskningssamarbejder. Der er behov for at finde balancen, hvor samfundshensyn og institutions-hensyn går op i en højere enhed.

Som nævnt ovenfor, udgør de konkurrenceudsatte midler en stadig større andel af universiteternes samlede budgetter. Samtidig er det regeringens ønske 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.

## **Tema 2. Uddannelser i verdensklasse: Sammenhængen mellem forskningen og uddannelserne**

*Har universiteterne de rette organisatoriske rammer og bevillingsmæssige vilkår til at sikre forskningsbaserede uddannelserne på højeste internationale niveau?*

Basismidlerne er som nævnt afgørende for at sikre uddannelsernes forskningsbase-ring, 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 resultere i en nedprioritering af uddannelsernes forskningsbasering. Dette tema hænger således meget tæt sammen med tema 1, nemlig hensynet til, hvor balancen ligger mellem de eksterne midler og basismidlernes andel af universiteternes samlede bevillinger.

Det fremgår 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 uhen-sigtsmæssige 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.

Konstruktionen kan også medvirke til, at forskningsledelse tildeles større prestige, fordi man bliver udnævnt til forskningsleder af institutlederen, mens man derimod påtager sig jobbet som studieleder (man accepterer at blive stillet i forslag af studienævnet til dekanen).

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.

### **Tema 3. Antallet af styringsinstrumenter: Forholdet mellem den centrale og decentrale styring af universiteternes virksomhed**

*Har universiteterne fået den frihed som var en af målsætningerne med universitetsreformen?*

En af målsætningerne med universitetsreformen, var at give universiteterne større frihed med 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 ledelsesstrukturer, 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 som samlet set både fremstår ulogisk og modsatrettede og i uoverensstemmelse med lovens ånd om mere frihed til 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. Som nævnt kan de forskellige incitamenter hver især være velbegrundede, samtidig med at de i sammenhæng med hinanden og andre styringsredskaber skaber et uheldigt helhedsbillede set fra det enkelte institut, universitet eller den enkelte videnskabelige medarbejder.

En række meldinger tyder på, at smertegrænsen mange steder er nået og 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.

Udviklingskontrakterne opleves heller ikke som et strategisk værktøj som instituttet kan se sin egen rolle og andel i. Derimod opleves udviklingskontrakterne på institutterne som noget den øverste ledelse har indgået med ministeriet og hvor det ikke fremstår særlig klart, i hvilken grad ministeriet eller topledelsen er styrende for udviklingskontraktens konkrete indhold. Tværtimod opleves rækken af kvantitative mål i udviklingskontrakterne som en stigende arbejdsbyrde i form af afrapportering fra institutterne og op i systemet.

Udviklingskontrakterne opleves derfor som endnu et element af detailstyring, fordi der ikke er sikret ejerskab til indholdet. Skal udviklingskontrakten udvikles til at være et egentligt strategisk instrument vil det givet kræve en mere involverede bottom-up proces, hvor institutterne bidrager med forslag til indsatsområder.

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

### **Tema 4. Engagement og indflydelse: Sammenhængen mellem ledelsessøjlen og den faglige søjle**

*Er der i tilstrækkelig grad etableret en organisatorisk ramme for at sikre sammenhæng mellem ledelsens strategiske beslutninger og de videnskabelige medarbejderes faglige arbejde?*

Opbakning til ledelsen blandt de videnskabelige medarbejdere er afgørende for ledelsens handlekraft, ligesom det kollegiale engagement i de kerneydelse 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 akademiske forhold af betydning for universitets virksomhed, herunder den interne fordeling af bevillinger. Erfaringerne viser, 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 er behov for at få etableret en sammenhængskraft mellem ledelsessøjlen og den faglige søjle, fx ved at give Akademisk Råd en mere betydende rolle som faglig sparringspartner for ledelsens beslutninger, herunder bestyrelsens strategiske beslutninger og i forberedelsen af universitetets udviklingskontrakt med Videnskabsministeriet.

For de flerfakultære universiteter vil der i givet fald være behov for et Akademisk Råd på institutionsniveau, der er sammensat med repræsentanter fra de underliggende akademiske råd. Dette "overordnede" Akademiske Råd kunne passende være bestyrelsens faglige sparringspartner i strategidrøftelser og i arbejdet med universitetets udviklingskontrakt.

Ud over en ændring i universitetsloven, kræver dette ligeledes en præcisering af det Akademiske Råds rolle i universitetets eller hovedområdet strategiske beslutningsproces, herunder forberedelsen af universitetets udviklingskontrakt. For det andet – og lige så afgørende – at der etableres en struktur, der giver medlemmerne af akademisk råd mandat fra de videnskabelige medarbejdere de repræsenterer.

## **Tema 5. Instituttleder: Administrator eller leder?**

*Har instituttlederen de rette rammer til at kunne påtage sig egentlig ledelse af instituttet og vil jobbet som instituttleder også fremover vurderes som attraktivt og interessant?*

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.

I forlængelse af ovenstående tema om sammenhæng mellem ledelsessøjlen og den faglige søjle, er den næste udfordring – eller anden generations ledelse - 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 udvikling studie- og forskningsmiljøet, kan det afstedkomme en ligegyldighed over for ledelses-

søjlen. Hermed kan der risikere at opstå en ny universitetskultur, hvor forskeren passer sit arbejde og karriere, men uden at deltage i instituttets liv.

Risikoen ved en første generations ledelsesform, er derfor, at ledelsen med tiden reelt bliver svækket, fordi der sker en amputation mellem ledelse og det faglige miljø. En konsekvens kan meget vel være, at institutledelsen de facto reduceres til administrator.

Med universitetsloven er der 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 skabt pres på institutlederens mulighed for at drive egentlig ledelse. Den manglende administrative bistand betyder, at institutlederen skal bruge uforholdsmæssig meget tid på at administrere og afrapportere op i systemet.

Der er derfor 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.

For så vidt angår universitetslovens bestemmelser vedrørende institutlederens kvalifikationer, er den ganske klar: Vedkommende skal være anerkendt forsker og have undervisningserfaring. Derimod er der ikke formuleret krav til vedkommendes ledelseserfaring, hvilket kan synes en smule paradoksalt, da intentionen med ledelsesreformen var at styrke og professionalisere ledelsen.

Et af kritikpunkterne af tidligere valgte ledere, var det forhold, at institutlederopgaven gik på omgang, dvs. institutlederen skulle tilbage efter periodens udløb og være menig videnskabelig medarbejder, hvilket understøttede en konsensusledelse, men hæmmede handlekraften til at foretage eventuelle upopulære, men nødvendige prioriteringer og disponeringer.

Også efter den nye lov, er karrieren som institutleder i udgangspunktet tidsbegrænset hvor vedkommende på et tidspunkt skal tilbage og være menig medarbejder hos dem, vedkommende eventuelt har skullet træffe upopulære beslutninger over.

Samtidig er der kun meget begrænsede muligheder for videre ledelseskariere efter institutlederjobbet. Derfor er det også udbredt praksis, at institutlederen har en tilbagegangsstilling på universitetet og at vedkommende kan forske sideløbende med ledelsesopgaven, ligesom det også er udbredt praksis med forskningsorlov når vedkommende efterfølgende skal tilbage og være videnskabelig medarbejder.

Der er ikke nødvendigvis tale om en indbygget konflikt i denne konstruktion, men nok nærmere en konstatering af, at universitetsledelse er underlagt særlige hensyn til legitimitet, kultur og tradition. Konsekvensen kan dog blive, at det viser sig vanskeligt at rekruttere dygtige ledere til institutterne. Pejlinger herpå, kan vises sig i 2009, hvor de første åremålsstillinger begynder at udløbe.