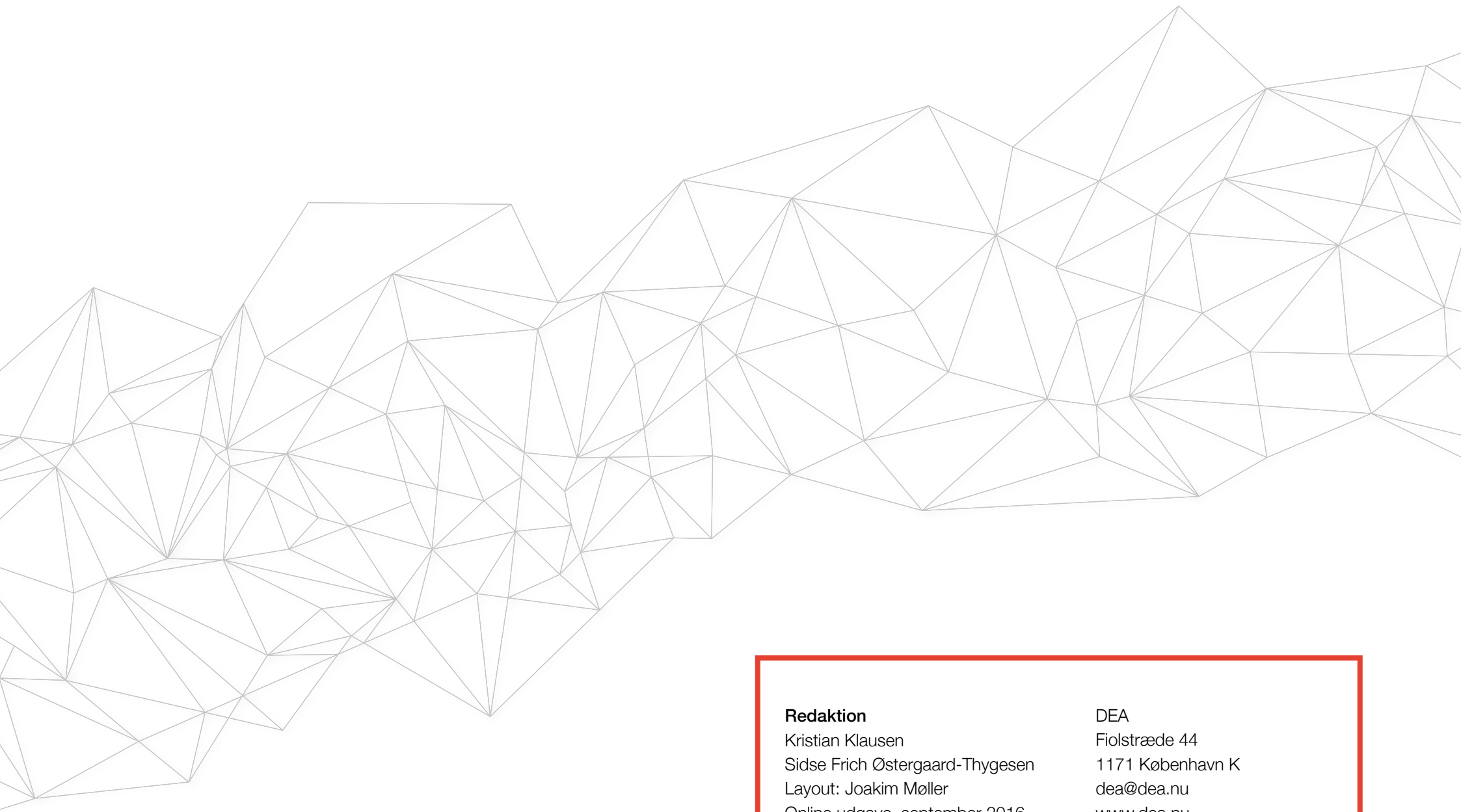




CEA GOVERNANCE



**Redaktion**

Kristian Klausen
Sidse Frich Østergaard-Thygesen
Layout: Joakim Møller
Online udgave, september 2016.

DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
dea@dea.nu
www.dea.nu

- | | | | |
|----------|----------------------------------|-----------|-----------------------------|
| 1 | FORORD | 7 | UDVIKLINGSKONTRAKTEN |
| 2 | RESUMÉ | 8 | AKKREDITERING |
| 3 | INTRODUKTION | 9 | METODE |
| 4 | TIDSLINJE | 10 | STYRINGSREDSKABER |
| 5 | DE STYRINGSMÆSSIGE RAMMER | 11 | BILAG |
| 6 | SAMSPIL MED MINISTERIET | 12 | LITTERATUR |



1 FORORD

I 2016 er der på finansloven allokeret mere end 22 mia. kr. til universiteter, professionshøjskoler og erhvervsakademier; dertil kommer mere end 15 mia. kr. til stipendier på de videregående uddannelser. Finansieringens størrelse og den videregående uddannelsessektors strategiske betydning taget i betragtning, er det vigtigt, at de styringsmæssige rammer understøtter de uddannelses- og forskningspolitiske målsætninger, sikrer, at de statslige tilskud forvaltes på bedste vis og at uddannelsesinstitutionerne udfylder deres samfundsmæssige rolle bedst muligt. Sektoren har gennemgået omfattende ressortændringer, institutionssammenlægninger og et stort antal reformer i de seneste år, hvilket gør det relevant at gå den statslige styring efter i sømmene. Der er bred politisk konsensus om, at uhensigtsmæssige styringsoverlap, overstyring og unødigt bureaukrati bør undgås, så det fulde potentiale i institutionernes selveje og autonomi kan realiseres. Spørgsmålet er, om de politiske intentioner også afspejles i den praktiske styringsvirkelighed. Det er på den baggrund, at DEA i denne rapport sætter fokus på den eksterne styring – og gør status over rektorer og bestyrelsesformænds oplevelse af styring.

I den sidste redigeringsfase af denne rapport offentliggjorde Uddannelses- og Forskningsministeriet rapporten "Kortlægning af erfaringer med og perspektiver på styring af de videregående uddannelsesinstitutioner" (Nextpuzzle 2016). Rapporten er en kvalitativ interviewundersøgelse, der ligger til grund for uddannelses- og forskningsminister Ulla Tørnæs' eftersyn af de videregående uddannelsesinstitutioners styringsmæssige rammer (UFM 2016a). Der er i mange tilfælde sammenfald mellem resultaterne i de to analyser, mens der også er enkelte forskelle. De to forskellige metodiske tilgange gør, at dokumenterne supplerer hinanden og tilsammen skaber et godt grundlag for en fremtidig diskussion af uddannelsesinstitutionernes styringsmæssige rammer.

2 RESUMÉ

I denne rapport gør DEA status over oplevelsen af styring på de videregående uddannelser. Analysen ser på en begrænset del af den statslige styring, der er fælles for de videregående uddannelsesinstitutioner og retter sig specifikt mod institutionernes overordnede drift. Analysen inkluderer derfor ikke fx indholdsstyring af professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelser, overenskomstaftaler for undervisere og de generelle vilkår, der er fastlagt i forvaltningsloven og udbudsloven¹. Rapporten er baseret på en surveyundersøgelse, besvaret af institutionernes bestyrelser og rektorer, og på opfølgende interviews med udvalgte respondenter. Rapporten har fire fokusområder:

Styringsredskaber

Rapporten indeholder et overblik over de væsentligste styringsredskaber, fx akkreditering og udviklingskontrakt samt et overblik over de vigtigste indberetninger og dokumentationskrav – fx indberetninger til Danmarks Statistik. Styringsredskaberne er kategoriseret som hårde eller bløde, og derudover er det kortlagt, hvorvidt redskaberne er input-, proces-, output- eller outcome-baserede – billedet er blandet.

¹ Rapporten dækker heller ikke den såkaldte SEA-ordning, hvorigennem flere af de danske universiteter lejer deres bygninger af staten. De pågældende universiteter har dermed ikke fuldt bygningssejerskab, hvilket kan begrænse dem i at foretage strategiske dispositioner på bygningsområdet.

Samspil med ministeriet

Rapporten peger på, at institutionerne oplever, at de mange styringsredskaber på uensigtsmæssig vis indskrænker bestyrelsernes ledelsesrum; et flertal af bestyrelsesformændene (65 pct.) og rektorerne (59 pct.) vurderer, at de rammer ministeriet udstikker i mindre grad eller slet ikke giver bestyrelsen et passende ledelsesrum.

Udviklingskontrakten

Det fremgår af analysen, at udviklingskontrakten spiller en vigtig rolle i bestyrelsens arbejde. Dog svarer 65 pct. af de adspurgte bestyrelsesformænd og 44 pct. af de adspurgte ledere, at de oplever, at udviklingskontraktens pligtige mål gør det mere vanskeligt at udvikle institutionen i den retning, bestyrelsen og ledelsen ønsker. Disse besvarelser skal dog ses i lyset af, at de pligtige mål i udviklingskontrakten netop er statens værktøj til at påvirke institutionen i en retning, som den ellers ikke nødvendigvis ville være gået.

Akkreditering

Der er stor enighed blandt de adspurgte om, at både uddannelses- og institutionsakkreditering er med til at understøtte institutionernes kvalitetsarbejde og til at sikre kvalitet og relevans i uddannelserne. Dog opleves det, at institutionsakkreditering, og særlig uddannelsesakkreditering, er uforholdsmæssigt ressourcekrævende.

3 INTRODUKTION

I 2016 er der på finansloven allokeret mere end 22 mia. kr. til universiteter, professionshøjskoler og erhvervsakademier; beløbet er fordelt med 1,4 mia. kr. til erhvervsakademier, 4,3 mia. kr. til professionshøjskoler og 17,2 mia. kr. til universiteter. Hertil kommer mere end 15 mia. kr. til stipendier på de videregående uddannelser. Uddannelse er en stor post på statsbudgettet – de seneste tal fra Eurostat viser, at Danmark i 2012 var det land i EU, der, inklusiv SU, brugte flest penge på videregående uddannelse set i forhold til landets BNP.

Udgiftens størrelse alene gør det centralt at se på de styringsmæssige rammer for de institutioner, der forvalter de statslige tilskud. Erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter er statsfinansierede, selvejende institutioner. De har selvstændige bestyrelser og råder selv over den modtagne finansiering, men er samtidigt underlagt statslig styring:

Det overordnede mål med den statslige styring af selvejende institutioners økonomiske og administrative forhold må være, at styringen i videst muligt omfang sikrer, at institutionerne løser de statsligt finansierede opgaver på et højt kvalitetsniveau og med anvendelse af så få ressourcer som muligt. (Finansministeriet 2009)

Siden 2002 har der været 12 større reformer på området for videregående uddannelser ([se tidslinje på side 8](#)) og optaget af studerende er steget med 42,8 pct. i perioden 2009-2016 (UFM 2016b). I april 2016 lancerede uddannelses- og forskningsminister Ulla Tørnæs (V) regeringens plan om et eftersyn af uddannelsesinstitutionernes styringsmæssige rammer og af, hvorvidt disse "understøtter regeringens målsætninger om høj kvalitet og relevans i de videregående uddannelser" (UFM 2016a). Staten skal sikre effektiv ressourcean-

Fælles for selvejende institutioner er:

- at de organisatorisk er placeret uden for det ministerielle hierarki
- at en bestyrelse er ansvarlig for institutionens overordnede virksomhed og opgavevaretagelse
- at de enten er oprettet af staten – dvs. enten stiftet eller godkendt i henhold til lov – eller modtager mere end 50 pct. af deres finansiering fra staten. (Finansministeriet 2009)

vendelse og god forvaltning ved at afgrænse bestyrelsens råderum, så beslutninger ikke kan indebære en uforholdsmæssig stor risiko for, at institutionens formue tabes. Samtidig må bestyrelsens råderum, og herunder også følelse af ansvar over for institutionen, ikke udhules gennem for tæt statslig styring og regulering. Det fordrer, at de styringsredskaber, som staten bruger over for uddannelsesinstitutionerne, skal være enkle, målorienterede og ubureaukratiske (Finansministeriet 2009).

Styringen af de videregående uddannelser er kompleks og omfatter bl.a. akkreditering, taxameter, tilsyn og udviklingskontrakter. I denne rapport gennemgås oplevelsen af styring blandt ledere og bestyrelsesformænd på danske erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter – der tilsammen udgør langt størstedelen af de uddannelser, der ligger inden for Uddannelses- og Forskningsministeriets ressortområde². Rapporten indeholder også et overblik over udvalgte styringsredskaber og en tidslinje over de væsentligste reformer på området siden universitetsreformen i 2002.

METODE

I januar 2016 gennemførte DEA en surveyundersøgelse blandt alle bestyrelsesmedlemmer, formænd og rektorer på erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter. Surveyundersøgelsen blev yderligere uddybet gennem 11 opfølgende interviews.

Læs mere om undersøgelsens metode på [side 21](#)

² De kunstneriske og maritime uddannelser er ikke med i undersøgelsen.

4 TIDSLINJE

UDVALGTE REFORMER PÅ DE VIDEREGÅENDE UDDANNELSER SIDEN 2002

Siden 2002 har der været 12 større reformer på området for videregående uddannelser. Universiteterne har fået selveje, er blevet fusioneret og den bibliometriske forskningsindikator er blevet introduceret. Erhvervsakademierne og professionshøjskolerne er blevet oprettet og er nu i gang med at blive institutionsakkrediteret. Der er blevet sat fokus på udvekslingsophold og fremdriftsreformen er blevet implementeret og ændret igen.

**2002: Universitsreform
"Tid til forandring af Danmarks universiteter"**

Reformen førte til Universitetsloven i 2003, hvor der blandt andet blev indført selveje – dog uden bygnings-selveje. Der blev også sat fokus på kvalitetsudvikling og fleksibilitet, herunder regelforenkling, 3+2+3-strukturen, studievejledning mv. Ligeledes blev der oprettet bestyrelser med eksternt flertal og lederne skulle nu ikke længere vælges, men ansættes.

2006: Velfærdsaftalen og Globaliseringsaftalen

Globaliseringsaftalen var en opfølgning på Velfærdsaftalen og omfattede oprettelse af professionshøjskoler og en reform af de korte, videregående uddannelser, fokus på styrket kvalitet ved oprettelse af ACE Denmark (senere Danmarks Akkrediteringsinstitution), efteruddannelse af undervisere, bedre vejledning og eliteuddannelser. Flere skulle have mulighed for at tage studieophold i udlandet, det årlige ph.d.-optag skulle fordobles til 2400 frem mod 2010 og der blev opsat en målsætning om, at mindst halvdelen af en ungdomsårgang skulle have en videregående uddannelse og samtidigt skulle færdiggørelsesalderen reduceres.

2007: Udmøntning af Globaliseringsaftalen: Nyt institutionslandskab

I 2007 var der 25 forskningsinstitutioner i Danmark – de blev fusioneret til tre forskningsinstitutioner og otte universiteter.

UNIVERSITETER

PROFESSIONSHØJSKOLER

ERHVERVSAKADEMIER

2007: Uddannelsesakkreditering

Der indførtes akkreditering af nye og eksisterende videregående uddannelser med ACE Denmark og Danmarks Evalueringsinstitut som operatør.

2007: Udmøntning af Globaliseringsaftalen: Erhvervsakademier

Erhvervsakademierne overtog udbuddet af teknisk-merkantile erhvervsakademiuddannelser (korte videregående uddannelser), professionsbacheloruddannelser (MVU) og videregående voksenuddannelser. Uddannelserne kom fra CVU'er (Centre for Videregående Uddannelser) og erhvervsskolerne.

2007: Udmøntning af Globaliseringsaftalen: Professionshøjskoler

Flere mindre uddannelsesinstitutioner, der udbød mellemlange videregående uddannelser (MVU), fx seminarier, sygeplejeskoler og byggetekniske højskoler, blev fusioneret til regionale professionshøjskoler.

2009: International evaluering og indførelse af tilsynsmøder

Der gennemførtes en uafhængig, international universitetsevaluering, der var med til at føre til universitsloven i 2011. Derudover blev der indført tilsynsmøder på universiteterne.

2009: Ny model for tildeling af forskningsmidler

I 2009 blev modellen for forskningsbevillingen ændret, og den bibliometriske forskningsindikator (BFI) blev indført som et nyt parameter for tildeling af midler. BFI måler antallet af publikationer, belønner anerkendte publiceringskanaler og fordeler 25 pct. af de nye basismidler.

2011: Rektors ansvar og styrkelse af udviklingskontrakten

Som følge af lov om ændring af universitsloven tildeltes rektor det fulde ansvar for universitetets organisering, herunder også den eventuelle opdeling i fakulteter, institutter osv. Samtidigt blev udviklingskontrakterne styrket, bl.a. gennem en reduktion af antallet af mål, flere institutionsspecifikke mål og ministeren fik mulighed for at opstille pligtige mål i udviklingskontrakten.

2013: Institutionsakkreditering

I 2013 blev loven om institutionsakkreditering vedtaget. Heri fremgår det, at akkrediteringsopgaven skal overgå til institutionsakkrediteringer. Det betyder i praksis, at uddannelsesinstitutionens kvalitetssikringssystem vil blive akkrediteret, fremfor at enkeltuddannelser skal akkrediteres. På institutioner med positiv institutionsakkreditering skal nye uddannelser i stedet igennem en prækvalifikation hos det Rådgivende Udvalg for Vurdering af udbud af videregående Uddannelser, RUVU. På institutioner uden positiv institutionsakkreditering skal nye uddannelser både prækvalificeres og akkrediteres, mens eksisterende uddannelser skal akkrediteres.

2013: OK13 og ny stillingsstruktur på professionshøjskoler og erhvervsakademier

Ved OK13 blev det aftalt at indføre en ny, fælles stillingsstruktur og årsnorm for erhvervsakademier og professionshøjskoler. Den nye struktur, der blandt andet indeholder betegnelserne adjunkt, lektor og docent, herunder også fx lektorbedømmelse, indførtes den 1. august 2013.

2013: Reform af SU-systemet og rammerne for studie gennemførelse

Aftalen havde fokus på at få de universitetsstuderende hurtigere igennem studiet og nedbringe studietiden med 4,3 måneder frem mod 2020, fx via obligatorisk tilmelding til fag og prøver svarende til 60 ECTS-point (Fremdriftsreformen er en del af denne aftale). Derudover introduceredes en økonomisk bonus til studerende, der bliver færdige på normeret tid og 12 måneders ekstra SU til unge, der starter senest to år efter afsluttet ungdomsuddannelse. Aftalen havde også fokus på bedre overgange mellem bachelor og kandidatuddannelser.

2014: Dimensionering

Visse videregående uddannelser og uddannelsesgrupper, der er karakteriseret ved systematisk overledighed, beregnet ved bagudrettede nedslag i beskæftigelse/ledighed, dimensioneres, så optaget af studerende begrænses.

2015: Justering af fremdriftsreformen

Fremdriftsreformen blev ændret, så en række regler blev ophævet, herunder den obligatoriske tilmelding til prøver og fag svarende til 60 ECTS-point årligt. I stedet kan institutionsledelsen nu målrette redskaberne til de uddannelser, hvor de studerende er mest forsinkede.

5 DE STYRINGSMÆSSIGE RAMMER

I 2003 overgik universiteterne til institutionelt selveje, og professionshøjskoler og erhvervsakademier blev oprettet som selvejende institutioner i perioden 2008-2009. Hensigten med overgangen til selvejet var at styrke institutionernes ansvar og handlekraft. Besvarelserne i DEAs bestyrelsessurvey peger dog på, at rektorer, bestyrelsesformænd og -medlemmer ikke mener, at selvejet har de rette betingelser at fungere under, da eksterne styringsredskaber, som fx regler for, hvor mange medarbejdere, der må være i forskellige lønkategorier og også selve lønkategorierne, udhuler selvejet og bestyrelsens råderum.

Da universiteterne overgik til at være selvejende institutioner i 2003, var det en central målsætning "at sikre universiteterne selvforvaltning og skabe regelforenkling på områder, hvor regler for statens institutioner på en uhensigtsmæssig måde binder universiteterne (...), en styrkelse af ledelsesformen, øget frihed fra statslige regler og styring på indholdssiden og endnu større frihed til at bestemme intern organisering i en vedtægt" (Forslag til lov om universiteter 2003). Det var også hensigten, "at der på sigt tilføres universiteterne yderligere kompetencer og dermed frihedsgrader i forhold til ministeren og den øvrige statslige forvaltning."

Både professionshøjskolerne og erhvervsakademierne blev skabt gennem blandt andet fusioner af eksisterende institutioner og har som sådan haft selveje fra deres begyndelse – på den baggrund er der ikke i samme omfang eksplicitte henvisninger til regelforenkling i lovbemærkningerne. Det var dog et fokusområde at styrke ledelseslaget på de større institutioner og derigennem give institutionerne større økonomiske frihedsgrader: "Med en stærkere ledelse, indførelse af udviklingskontrakter og en effektiv økonomistyring er der grundlag for at give professionshøjskolerne større økonomiske frihedsgrader" (Forslag til lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser 2007).

Med selvejet, styrkede centrale styringsmekanismer, den enstrengede ledelsesstruktur, styrkelse af professionelle ledelser og eksterne flertal i bestyrelserne har de danske videregående uddannelsesinstitutioner også gennemgået en udvikling fra, hvad Bleiklie og Kogan beskriver som "republics of scholars" til at være "stakeholder organizations" (Bleiklie & Kogan 2007). Universiteterne har tidligere været decentraliserede, rektor var medarbejdervalgt, og fakulteter og institutter har haft en høj grad af selvbestemmelse. I dag har uddannelsesinstitutionerne en professionel ledelse og bestyrelser med

eksternt flertal. Når uddannelsesinstitutionerne ikke lever op til statens mål og visioner, så initieres der ofte reformer og nye styringsredskaber udmøntes – hvilket af uddannelsesinstitutionerne kan opleves som unødigt detailstyring:

Udfordringen er, at der kommer nogle politiske ønsker, der ikke altid er særligt gennemtænkte - og så vil man gerne detailstyre. Giv hellere universiteterne nogle rammer og undgå detailstyring.

Bestyrelsesformand, universitet

Overgangen til den nye ledelsesstruktur er dog ikke alle steder foregået gnidningsfrit, særligt hvor den har stået i kontrast til eksisterende kulturer og traditioner på institutionerne. Internationalt er der bl.a. observeret dilemmaer mellem:

1. Institutionel efficiens og demokratisk styre
2. Enstrengede og flerstrengede ledelsesformer
3. Ekstern og intern indflydelse i institutionernes bestyrelser
4. Centralisering og autonomi af forskellige enheder inden for institutionerne (Larsen, Maassen & Stensaker 2009).

Hertil kommer behovet for opbygning af ledelseskompetencer inden for institutionernes ledelseslag.

Det er i dette lys – overgangen fra at være en organisation, der i høj grad var medarbejderdrevet, til at være en professionelt ledet organisation, der skal levere målbare resultater og være forandringsparat i forhold til politiske krav – at de professionelle ledelser og bestyrelses forventninger til selvejet og oplevelse af den eksterne styring skal ses.

Se beskrivelsen af udvalgte styringsredskaber på [side 22](#).

UDVIKLINGSKONTRAKTEN

Udviklingskontrakterne er treårige aftaler, der indgås mellem de enkelte uddannelsesinstitutioner (tegnet ved bestyrelsesformanden) og uddannelses- og forskningsministeren.

Formålet med udviklingskontrakten er at fremme institutionens strategiske udvikling samt skabe synlighed om institutionens arbejde med at opfylde samfundsmæssige udfordringer.

Uddannelses- og Forskningsministeriet

Udviklingskontrakterne er et af de centrale styringsredskaber og indeholder 3-5 selvvalgte og 3-5 pligtige mål, der opstilles af uddannelses- og forskningsministeren. Kun universiteterne har lovfastsat antallet af pligtige og selvvalgte mål. For erhvervsakademier og professionshøjskoler er antallet ikke fastsat ved lov, men derimod udmeldt i et brev til bestyrelsesformænd fra uddannelsesministeren af 20. juni 2014. De seneste udviklingskontrakter blev indgået for perioden 2015-2017, dog med en ændring efter regerings- og ministerskiftet i juni 2015, hvor målet om øget social mobilitet blev erstattet med et mål om øget regionalt vidensamarbejde. Det forhold, at der ikke er belønnings- eller sanktionsmuligheder forbundet med udviklingskontraktens opfyldelse, gør, at den ofte betragtes som et "blødt" styringsinstrument.

AKKREDITERING

Akkreditering er en metode, der anvendes til ekstern kvalitetssikring af videregående uddannelser i Danmark. Der findes både akkreditering af enkeltuddannelser (uddannelsesakkreditering) og fra 2013 akkreditering af hele uddannelsesinstitutioner (institutionsakkreditering).

Akkrediteringssystemet bidrager til at skabe et mere sammenhængende og gennemsigtigt uddannelsesmarked i Danmark til gavn for både studerende, arbejdsmarkedet og uddannelsesinstitutionerne.

Danmarks Akkrediteringsinstitution

Institutionsakkreditering er en ekstern kvalitetssikring af institutionens kvalitetssikringssystem for uddannelser. Med en institutionsakkreditering har en videregående uddannelsesinstitution ret til at udbyde nye uddannelser, der er blevet prækvalificeret af RUVU (det rådgivende udvalg for vurdering af udbud af videregående uddannelser). Indtil institutionen er blevet institutionsakkrediteret, skal kvaliteten og relevansen af institutionens nye og eksisterende uddannelser kvalitetssikres gennem både prækvalificering og uddannelsesakkreditering. Både institutionsakkreditering og uddannelsesakkreditering er baseret på institutionens opfyldelse af en række centralt fastlagte kriterier.

6 SAMSPIL MED MINISTERIET

De følgende tre kapitler indeholder en gennemgang af rektorer, bestyrelsesformænd og bestyrelsesmedlemmers oplevelse af den eksterne styring af de videregående uddannelsesinstitutioner. Resultaterne er baseret på en surveyundersøgelse gennemført af DEA i januar 2016.

STYRING INDSKRÆNKER LEDELSESROMMET

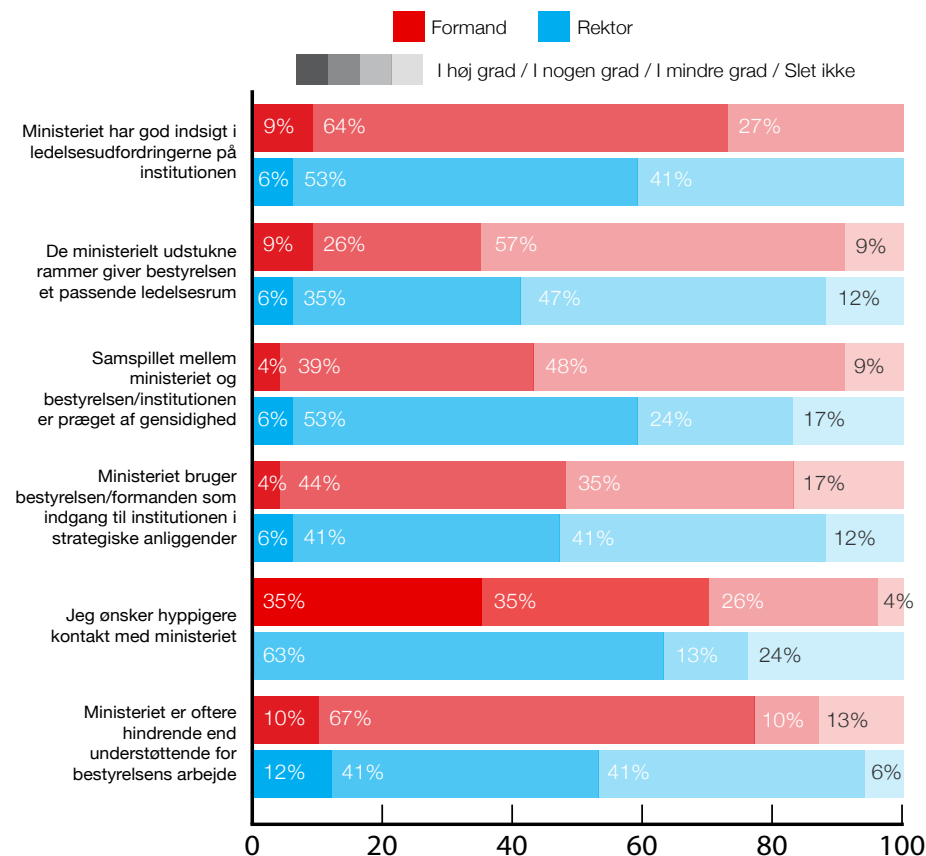
Blandt interviewpersonerne spores en generel tilfredshed med selvejet, der ses som en forudsætning for, at institutionerne kan agere strategisk i et langsigtet perspektiv. Det gælder bl.a. muligheden for selv at forestå økonomiske dispositioner.

Der kommer en anden nerve i bestyrelsesarbejdet, når man selv styrer økonomien. Selvom selvejet har resulteret i nye styringsredskaber, har det været godt for institutionen. Selvejet betyder, at universitetet har økonomisk frihed til at gøre, hvad der er rigtigt for institutionen, og det er meget vigtigt for fremtiden.

Bestyrelsesformand, universitet

Som en grundsten i selvejet som styreform ligger bestyrelsens evne til at agere som institutionens øverste myndighed. DEAs analyse viser imidlertid, at selvejet er udfordret i forhold hertil. Et flertal af bestyrelsesformændene (65 pct.) og rektorerne (59 pct.) vurderer, at de rammer ministeriet udstikker, i mindre grad eller slet ikke giver bestyrelsen et passende ledelsesrum (se figur 1).

FIGUR 1 Vurderinger af samspillet med ministeriet fordelt på respondentens rolle på institutionen



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra 23 bestyrelsesformænd og 17 rektorer

Det er legitimt, at ministeriet, der jo er en form for 'hovedaktionær', gerne vil se resultater – men de bør ikke blande sig i processerne. Det er der, de indskrænker selvejet.

Rektor, erhvervsakademi

I forlængelse heraf ses det, at 76 pct. af bestyrelsesformændene og 53 pct. af rektorerne i høj eller nogen grad er enige i, at ministeriet oftere er hindrende end understøttende for bestyrelsens arbejde. Bag disse besvarelser ligger en utilfredshed med, hvad der beskrives som detailstyring.

Overinstitutionelle reguleringsmekanismer, som fx dimensioneringen, kan være ok. Det er detailstyringen, der indskrænker ledelsesrummet, både for rektor og for bestyrelse.

Rektor, erhvervsakademi

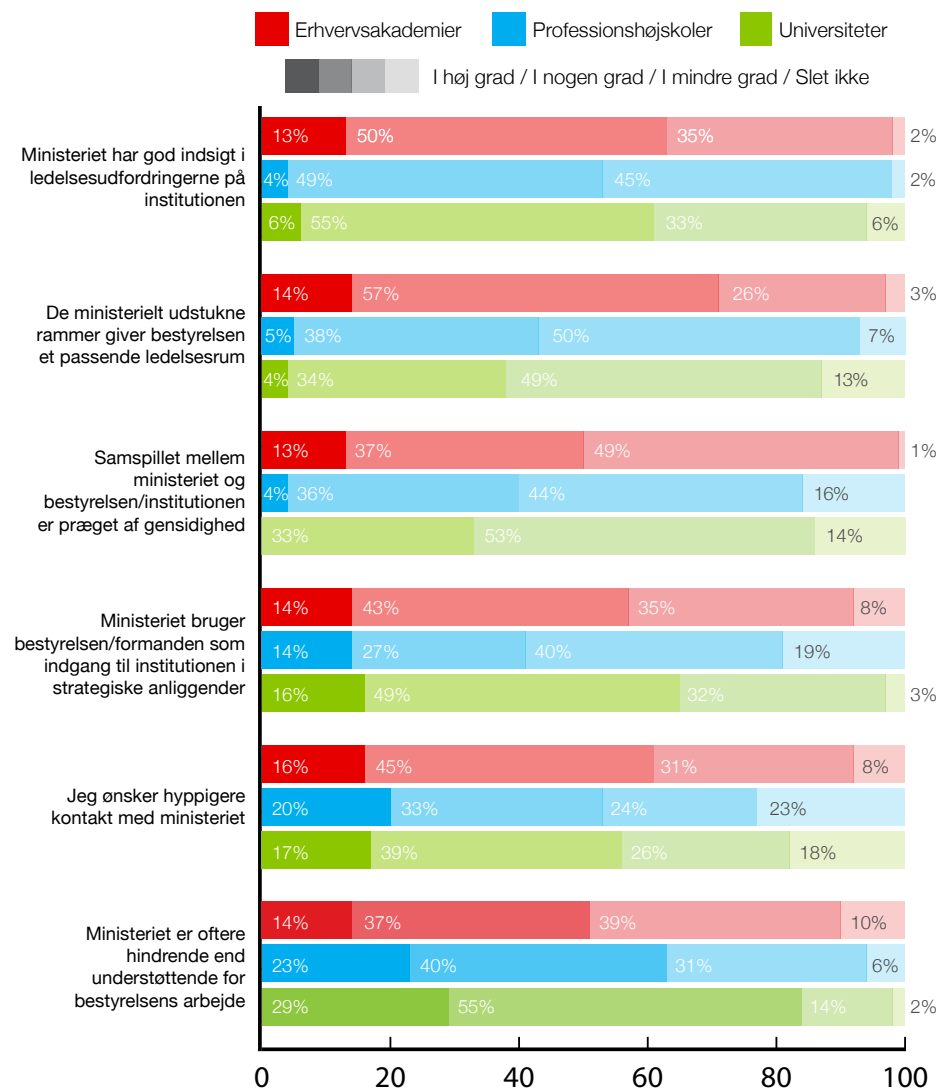
En rektor nævner eksempelvis, at styringsmekanismerne er udviklet til universiteter, der er langt større institutioner end fx erhvervsakademierne.

Styringsinstrumenterne der bruges på universiteterne er blevet "one size fits all", og de foldes nu ud til erhvervsakademier og professionshøjskoler, der er meget mindre institutioner.

Rektor, erhvervsakademi

En anden rektor nævner regler for, hvor mange medarbejdere der må være i hver enkelt lønkategori som u hensigtsmæssig detailstyring. Detailstyring trækker ifølge respondenterne ressourcer, der kunne være brugt inden for andre områder. På denne måde indskrænkes institutionernes handlingsrum.

FIGUR 2 Vurderinger af samspillet med ministeriet fordelt på institutionstype



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra 23 bestyrelsesformænd, 17 rektorer og 173 menige bestyrelsesmedlemmer.

Med selvejet kom den frihed, der gjorde, at vi selv kunne disponere vores penge og skabe bedst mulig kvalitet. Nu skal vi indberette til Danmarks Statistik og indberette brug af cheflønstrukturen, for der er regler for, hvor mange der må være i de enkelte lønkategorier. Område for område bliver vi indskrænket.

Rektor, professionshøjskole

Af figur 2 fremgår det, at det særligt er respondenterne fra universiteterne (62 pct.) og professionshøjskolerne (58 pct.), der ikke mener, at ministeriet tillader bestyrelsen et passende ledelsesrum (på erhvervsakademierne er det 29 pct.). Hvad angår opfattelsen af, om ministeriet oftere er hindrende end understøttende, så er det igen særligt på universiteterne, at respondenterne har forholdt sig mest kritisk (84 pct.), efterfulgt af professionshøjskolerne (64 pct.) og erhvervsakademierne (50 pct.). Det er ikke overraskende, at det særligt er på universiteterne, at respondenterne er kritiske. Der er en lang tradition for, at forskningsfriheden vægtes højt, mens der i litteraturen identificeres en forbindelse mellem universiteternes frihedsgrader og deres performance⁵. En bestyrelsesformand beskriver det således:

Ministeriet burde have tillid til både bestyrelser og ledelser – men vi oplever det ikke, for så ville vi jo ikke være regelstyrede. De mange styringsinstrumenter hæmmer vores konkurrenceevne.

Bestyrelsesformand, universitet

Disse resultater stemmer overens med konklusionen fra Danmarks Forskningspolitiske Råds årsrapport for 2008: "Det opfattes, at intentionerne i loven om øget selvstyre til universiteterne ikke er efterlevet tilstrækkeligt, hvorfor det opfattes som vanskeligt for lederne for universiteterne at gennemføre tilstrækkelig ledelse, herunder prioritering og satsninger. Det begrundes i to områder, dels at universitetsloven fra 2003 intentioner om selvstyre ikke er efterlevet i tilstrækkeligt omfang, herunder det fulde ejerskab til økonomi, bygninger m.v., dels at universitetsledelserne ikke nyder tilstrækkelig tillid og opbakning fra staten, der har eksisterende parallelle styringsredskaber og udvikler nye styringsredskaber, hvor konsekvensen er begrænsning af de nyetablerede bestyrelses ledelsesmuligheder og ledelsesrum" (Danmarks Forskningspolitiske Råd 2009).

En lignende konklusion findes også i Universitetsevalueringen fra 2009: "Panelet finder, at der er tale om et unødvendigt overlap af kontrol, som ikke alene hæmmer universiteternes autonomi, men også spilder ressourcer, der kunne anvendes mere effektivt (...) Mange af de udefrakommende begrænsninger udgør et indgreb i kompetenceområder, der burde høre under universiteternes ansvarsområde. Begrænsningerne har nået et niveau, som kan kaldes mikroledelse, og som indskrænker universitetsledelsernes råderum og fleksibilitet i deres strategiske beslutninger og positionering." (Universitets- og Bygningsstyrelsen 2010)

⁵ For international sammenligning af universiteters autonomi og performance se Aghion m.fl. (2009)

7 UDVIKLINGSKONTRAKTEN

PEJLEMÆRKE SÅVEL SOM BARRIERE I BESTYRELSESARBEJDET

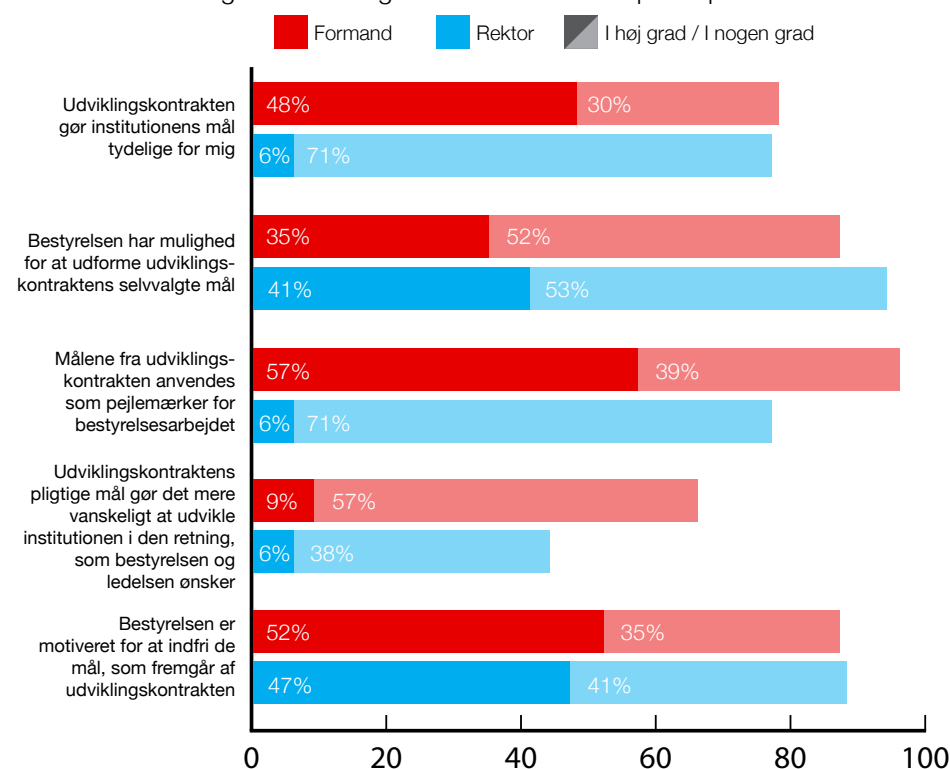
Udviklingskontrakten bruges som pejlemærke for bestyrelsen, men kan samtidigt indskrænke bestyrelsens mulighed for at udvikle institutionen i den ønskede retning.

Et stort flertal af både bestyrelsesformændene og lederne – henholdsvis 78 pct. og 77 pct. – erklærer sig enige i, at udviklingskontrakten gør institutionens mål tydelige (se figur 3). Det fremgår også, at udviklingskontraktens mål er centrale pejlemærker for bestyrelsernes arbejde, som bestyrelserne er motiverede for at indfri – det svarer 96 pct. af bestyrelsesformændene og 77 pct. af rektorerne.

Hvis vi kigger udelukkende på "i høj grad"-besvarelsenerne, så er det interessant at se, at en langt større andel af bestyrelsesformændene end rektorerne synes, at udviklingskontrakten gør institutionens mål tydelige og anvendes som pejlemærke.

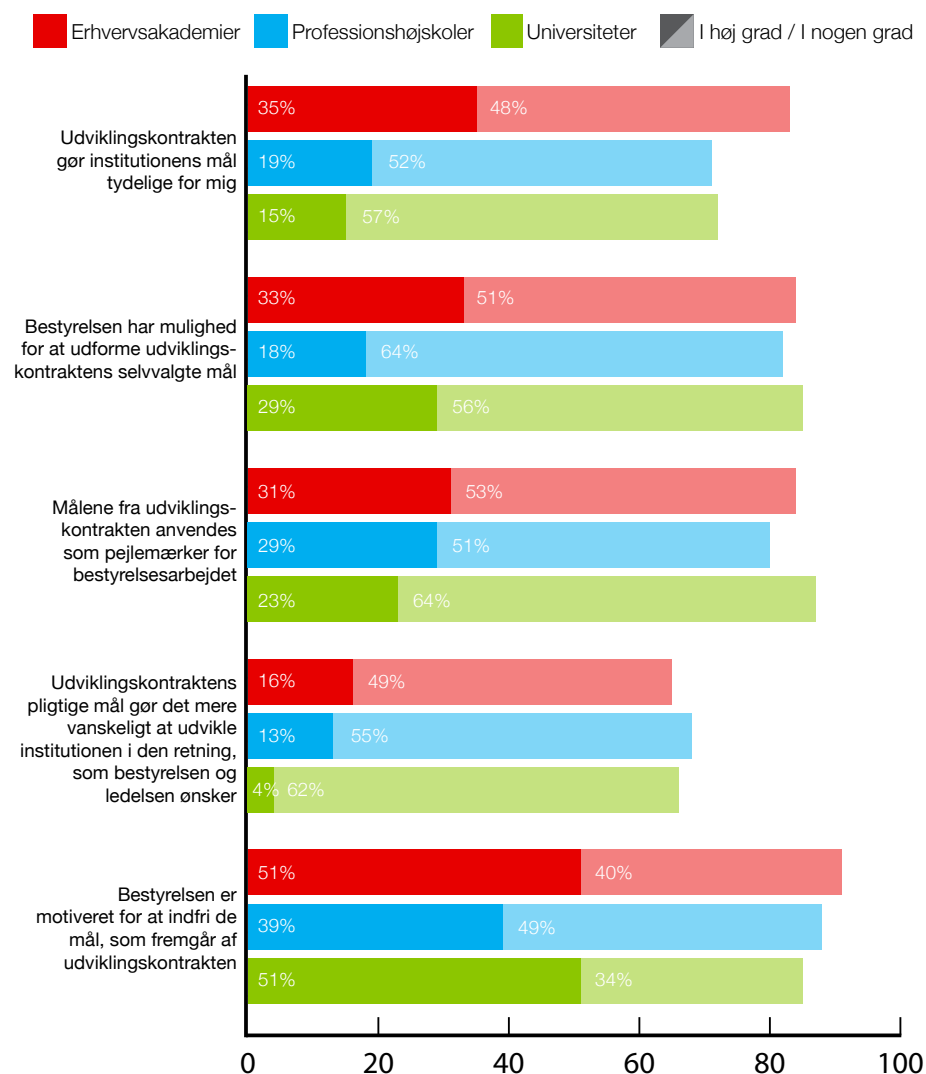
Respondenterne svarer dog også, at de pligtige mål, som udviklingskontrakten indeholder, indskrænker bestyrelsens strategiske råderum i en sådan grad, at det bliver svært at udvikle institutionen i den retning, som bestyrelsen og ledelsen ønsker – det mener 65 pct. af bestyrelsesformændene og 44 pct. af rektorerne. Det er dog kun henholdsvis 9 pct. og 6 pct., der mener, at det "i høj grad" er tilfældet.

FIGUR 3 Vurderinger af udviklingskontrakterne fordelt på respondentens rolle



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra 23 bestyrelsesformænd og 17 rektorer.

FIGUR 4 Vurderinger af udviklingskontrakterne fordelt på institutionstype



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra 23 bestyrelsesformænd, 17 rektorer og 173 menige bestyrelsesmedlemmer.

Som det fremgår af figur 4, så er det særligt respondenterne fra erhvervsakademierne og professionshøjskolerne, der svarer, at de pligtige mål "i høj grad" gør det vanskeligt at udvikle institutionen i den ønskede retning.

Disse besvarelser skal dog ses i lyset af, at de pligtige mål i udviklingskontrakten netop er statens værktøj til at påvirke institutionen i en retning, som den ellers ikke nødvendigvis ville være gået. Udviklingskontraktens pligtige mål er dermed en tilsigtet indskrænkning af institutionens manøvrerum.

Når ministeriet sætter strategiske mål (i udviklingskontrakten) for institutionen – hvad er så bestyrelsens rolle? Ministeriet udfører jo bestyrelsens arbejde. Man skal respektere bestyrelsens ret til at træffe beslutninger – men i dag er der meget få muligheder for reelt at beslutte noget.

Rektor, erhvervsakademi

Ud over de pligtige mål i udviklingskontrakten har institutionerne mulighed for at inkludere op til fem selvvalgte mål. Ingen af uddannelsesinstitutionerne har dog valgt at udnytte muligheden for at have fem selvvalgte mål: 20 uddannelsesinstitutioner har valgt tre selvvalgte mål, fire har valgt fire selvvalgte mål og én institution har valgt to selvvalgte mål (UFM 2014a).

8 AKKREDITERING

Inden for uddannelsesområdet er akkreditering et af de væsentligste styringsredskaber, da det direkte påvirker institutionens ret til at udbyde uddannelser. Som det fremgår af figur 5, så har 85 pct. af respondenterne svaret, at de i høj eller nogen grad er enige i, at institutionsakkreditering er med til at understøtte og udvikle kvalitetsarbejdet på institutionen. 79 pct. har svaret, at uddannelsesakkreditering er med til at sikre og udvikle kvalitet og relevans i uddannelserne. Så ifølge størstedelen af respondenterne tilfører akkreditering uddannelsesinstitutionerne noget positivt.

Med institutionsakkreditering kommer uddannelsernes sjæl og kvalitet ind i bestyrelseslokalet. Den strategiske ledelse bliver tvunget til at beskæftige sig med uddannelserne - og det er vigtigt.

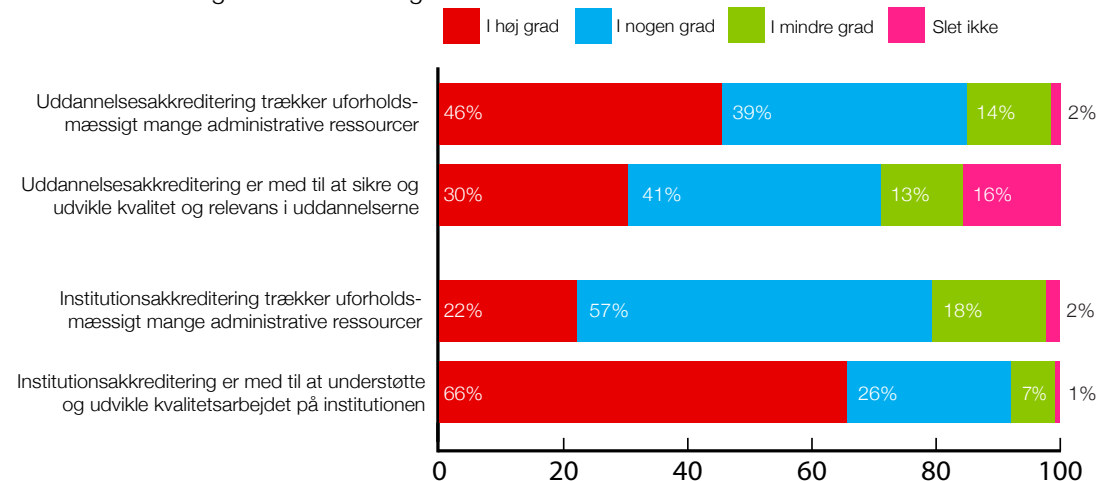
Rektor, erhvervsakademi

Men samtidig mener respondenterne, at både institutions- og uddannelsesakkreditering trækker uforholdsmæssigt mange administrative ressourcer (henholdsvis 71 pct. og 92 pct. svarer, at det i høj eller nogen grad er tilfældet). Der er altså generel enighed om, at akkrediteringen har værdi som styringsredskab, men systemet opfattes som for administrativt tungt. Det er i særdeleshed, når akkreditering foregår sideløbende med andre styringstiltag med samme fokus, fx evalueringer og indberetninger, at det opfattes som problematisk.

Akkreditering er ok, hvis man sørger for, at man ikke ved siden af skal lave målinger og evalueringer. Saml det i et fælles system – institutions- og uddannelsesakkreditering – og undgå, at flere styringsmekanismer knopskyder, for man kan altid finde argumenter for at indføre mere bureaukrati.

Bestyrelsesformand, universitet

FIGUR 5 Vurderinger af akkreditering



Spørgsmålene om institutionsakkreditering er baseret på besvarelser fra 76 respondenter fra uddannelsesinstitutioner, der har gennemgået en institutionsakkreditering. Spørgsmålene om uddannelsesakkreditering er baseret på besvarelser fra 132 respondenter fra uddannelsesinstitutioner, der ikke har gennemgået en institutionsakkreditering.

9 METODE

Tænketanken DEA gennemførte i januar 2016 en surveyundersøgelse blandt alle bestyrelsesformænd, bestyrelsesmedlemmer og rektorer på de danske erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter. En nærmere gennemgang af undersøgelsens metode kan findes i det selvstændige metodenotat www.dea.nu. Undersøgelsens svarprocent fordelt på respondent- og institutionstype fremgår af tabellen.

	Leder		Bestyrelsesformand		Bestyrelsesmedlem	
	n	%	n	%	n	%
Erhvervsakademier	8	89%	9	100%	70	67%
Professionshøjskoler	6	75%	7	88%	60	57%
Universiteter	3	38%	7	88%	43	63%
Total	17	68%	24	96%	173	63%

Kilde: DEA's Bestyrelsessurvey 2016

Grundet antallet af mulige respondenter blandt ledere og bestyrelsesformænd kan en enkelt persons besvarelse have stor indvirkning på analysens resultater, selv hvis svarprocenten er høj (som det er tilfældet alle steder med undtagelse af universitetsrektorer). Derfor opgør rapporten kun resultater fordelt på institutionstype eller på respondenttype (dvs. rektor, bestyrelsesformand og bestyrelsesmedlem).

I figur 1-5 er "Ved ikke"-besvarelser frasorteret. Rapportens bilag indeholder tabeller med surveybesvarelser, hvor "Ved ikke"-besvarelserne er inkluderet.

I denne analyse indgår surveyundersøgelsens spørgsmål om:

- Bestyrelsernes samspil med Uddannelses- og Forskningsministeriet
- Institutionens udviklingskontrakt
- Institutions- og uddannelsesakkreditering

På basis af uddybende fritekstbesvarelser er der gennemført 11 opfølgende interview med udvalgte respondenter:

- 1 bestyrelsesformand og 2 rektorer fra erhvervsakademierne
- 1 bestyrelsesformand og 4 rektorer fra professionshøjskolerne
- 2 bestyrelsesformænd og et bestyrelsesmedlem fra universiteterne

Herudover er der gennemført en række uformelle møder med institutionsrepræsentanter, embedsmænd og interesseorganisationer.

Det er vigtigt at understrege, at surveyen opgør respondenternes oplevelse af styring på de videregående uddannelser og altså ikke nødvendigvis den faktuelle styring.

10 STYRINGSREDSKABER

Staten har udviklet flere forskellige styringsredskaber for blandt andet at sikre kvalitet, relevans og politiske prioriteringer. Den nuværende regering har igangsat et styringseftersyn, og regeringen havde også i 2006 fokus på de selvejende institutioner: Her initierede den daværende regerings økonomiudvalg et analysearbejde af forholdene omkring statens selvejende institutioner. Der blev nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der i publikationen "Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet" (Finansministeriet 2009) blandt andet beskrev, at:

Styringen [skal] give de selvejende institutioners bestyrelser et reelt råderum til selv at bestemme, hvordan institutionens virksomhed og opgavevaretagelse tilrettelægges. Udhules bestyrelsens råderum gennem (for) tæt statslig styring og regulering, udhules bestyrelsens mulighed for at honorere det ansvar for institutionen, som bestyrelsen er blevet overdraget. Det risikeres dermed, at bestyrelsen (gradvist) fralægger sig ansvaret for institutionen, så ingen reelt har ansvaret, hvorved en væsentlig del af rationalet bag anvendelsen af organisationsformen »selvejende institution« falder bort

Styringsredskaber har været, og er stadig, genstand for opmærksomhed og ønske om forenkling. Nedenfor er en liste over de væsentligste styringsredskaber, regler, love, møder, tilsyn og dokumentationskrav, som uddannelsesinstitutionerne mødes med, samt en

kategorisering der beskriver, om styringsredskabet er blødt eller hårdt og om det er orienteret mod input, proces, output eller outcome.

Udover egentlige styringsredskaber er der også dokumentationskrav; fx skal uddannelsesinstitutionerne indberette til ligestillingsopgørelsen og til Danmarks Statistik. Disse krav er medtaget i et selvstændigt afsnit i oversigten. Tabellen herunder indeholder en beskrivelse af de arketyper ved bløde og hårde styringsinstrumenter. I realiteten indeholder styringsredskaber dog oftest både bløde og hårde elementer. Den endelige kategorisering er derfor en skønssag (se fx Jacobsen & Andersen 2013).

	Bløde styringsredskaber	Hårde styringsredskaber
Krav til adfærd	Fx henstillinger om adfærd eller resultater.	Fx specifikke måltal eller adfærdsanvisninger.
Monitorering/ dokumentationskrav	Fx ad hoc-opfølgning.	Fx ufravigelige krav om dokumentation eller indrapportering af data.
Sanktioner/ opfølgning	Fx uspecifikke konsekvenser knyttet til manglende efterlevelse.	Eksempelvis specifikke konsekvenser knyttet til manglende efterlevelse, såsom mistet autonomi, økonomiske konsekvenser eller øget tilsyn.

Hårde styringsredskaber har til formål at opnå en bestemt adfærd, fx via økonomiske sanktioner, og hjemles oftest af lovgivning – dimensioneringen af de videregående uddannelser³ er et eksempel på et hårdt styringsredskab. Bløde styringsredskaber kan ligeledes tage afsæt i lovgivning, men også i blødere aftaleformer som fx udviklingskontrakter, der underskrives, men ikke har sanktionsmuligheder; bløde styringsredskaber har ofte ingen økonomiske sanktioner. Mange styringsredskaber er komplekse og indeholder både hårde og bløde aspekter.⁴ Hårde, detaljeorienterede styringsredskaber kan være et tegn på afsenderens (statens) manglende tillid til modtageren (uddannelsesinstitutionen) (Jacobsen og Andersen 2013). På den måde kan mængden og arten af styringsredskaberne ses som indikator for tilliden mellem uddannelsesinstitution og stat: jo mere tillid, jo færre og blødere styringsredskaber (Cerna 2014).

Styringsredskabets fokusområde kan fx være effektiviseringskrav (input), fastholdelsestiltag (proces), antal dimittender (output) eller beskæftigelsesfrekvens et år efter færdiggørelse (outcome). I 2009 konkluderede en analyse fra Finansministeriet, at det ville være hensigtsmæssigt at overgå fra en "omfattende regulering af input og af institutionernes organisering og produktion" til en mere output-orienteret styreform. Greve og Ejersbo (2013) formulerer det således:

Den helt grundlæggende idé er at fokusere offentlige organisationer på, at de skal skabe resultater. Resultater kan både skabes på kort sigt (output) og ved at opnå en effekt på langt sigt (outcome).

På de næste sider er et overblik over de væsentlige styringsredskaber på de videregående uddannelsesinstitutioner, en kategorisering af, hvorvidt redskabet er blødt eller hårdt, samt redskabets fokus på input, proces, output og outcome.

³ Dimensioneringsmodellen er baseret på de beføjelser, uddannelses- og forskningsministeren har og er som sådan ikke direkte lovhjemlet.

⁴ Se fx Moos (2009), Wilkoszewski & Sundby (2014), Abbott & Snidal (2000) og Lange & Alexiadou (2007)

KONTRAKTER

TILSYN

AKKREDITERING OG REGULERING

PERSONALE OG ANSÆTTELSE

ØKONOMI OG REVISION

ADMINISTRATIVE INDBERETNINGER OG KRAV

RESULTATKONTRAKT MED REKTOR

Hyppighed Årligt

Afsender Bestyrelsen/bestyrelsesformanden

Type Hård – er bundet op på løn

Fokus Varierer og indeholder ofte flere elementer

UDVIKLINGSKONTRAKTER

Udviklingskontrakter indgås mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og de enkelte universiteter, professionshøjskolerne og erhvervsakademierne (tegnet ved formanden for institutionens bestyrelse).

Kontrakterne indeholder 3-5 pligtmål (obligatoriske) og 3-5 individuelle mål.

Hyppighed Hvert andet år

Afsender Uddannelsesministeren

Type Blød – der er ingen juridiske eller økonomiske sanktioner og måludvælgelse foregår i høj grad i dialog mellem den enkelte institution og ministeriet. Uddannelsesinstitutionerne har frihed til selv at vælge metode i forhold til målopfyldelse (UFM 2014a).

Fokus Varierer og indeholder ofte flere elementer

SYSTEMATISKE TILSYN

"Det systematiske tilsyn er en række procedurer, som gennemføres periodisk. Centralt i det systematiske tilsyn er den årlige opfølgning på:

- udvikling og niveau i nøgletal (indikatorbaseret tilsyn),
- målrapportering af udviklingskontrakter og
- årsrapporter og revisionsprotokoller (økonomisk tilsyn).

Det årlige tilsyn skal understøtte dialogen med institutionerne om deres aktiviteter og økonomi og de særlige opmærksomhedspunkter, som styrelsen vurderer, at gennemgangen af nøgletal og årsrapport giver anledning til." (UFM 2016e)

Hyppighed Årligt

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Systematiske tilsyn er en blanding af et blødt og et hårdt styringsredskab. Tilsynet skal understøtte dialogen mellem styrelse og institution – hvilket kategoriseres som blødt. Samtidigt vurderer styrelsen, hvorvidt institutioner leverer på centralt bestemte nøgletal og hovedområder. På den måde bærer dialogen præg af, at områderne der skal drøftes, er centralt bestemte og redskabet er derfor også hårdt.

Fokus Varierer

TILSYNSMØDER

"Formålet med tilsynsmøderne er en strategisk drøftelse mellem styrelsens og institutionens 3 ledelser i forhold til institutionens centrale udfordringer og potentialer"(UFM 2016c)

Hyppighed Hvert tredje år

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Blød - dialogbaseret mellem styrelse og institution. Institutionerne har mulighed for at lufte udfordringer og dilemmaer, så idéer og viden tilvejebringes gennem diskussion og dialog.

Fokus Varierer

TEMATISKE TILSYN

Det tematiske tilsyn er et tilsyn, der er tværgående for flere eller alle institutioner. Det har fokus på udvalgte politiske, faglige, juridiske eller strategiske temaer.

Hyppighed Årligt, dog med undtagelse af 2011

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Tematiske tilsyn er også en blanding af et blødt og et hårdt styringsredskab. Som de systematiske tilsyn er de dialogbaserede. Samtidigt følges der fx op på implementering af nye regler og love, hvilket kan betragtes som en hård styringsmekanisme.

Fokus Varierer

AKKREDITERING

I 2006 kom den første akkrediteringslov. I 2013 blev loven revideret, så alle uddannelsesinstitutioner nu skal institutionsakkrediteres, senest i 2017.

Institutionsakkrediteringen tildeles på baggrund af krav til institutionens kvalitetssikringssystem. Uddannelsesakkreditering tildeles på baggrund af krav til uddannelsernes kvalitet og relevans. Nye uddannelser skal prækvalificeres af RUVU (og akkrediteres, hvis ikke institutionen er institutionsakkrediteret).

Hyppighed Typisk hvert 6. år

Afsender Danmarks Akkrediteringsinstitution

Type Institutionsakkreditering er ligeledes både et hårdt og et blødt styringsredskab; blødt, fordi institutionerne selv kan fastsætte et kvalitetssikringssystem, men hårdt, da akkrediteringen er nedsat gennem lov og konsekvensen af ikke at blive positivt akkrediteret er stor.

Fokus Har dele af alle elementer.

PRÆKVALIFIKATION

Nye uddannelser skal prækvalificeres af ministeren, der har udpeget et udvalg til at rådgive om prækvalifikationen (RUVU).

Hyppighed Løbende

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Hård – hvis en uddannelse ikke bliver prækvalificeret, kan den ikke udbydes.

Fokus Har dele af alle elementer

DIMENSIONERING

Dimensionering er et loft over, hvor mange studiepladser på bestemte uddannelser eller uddannelsesgrupper en institution må udbyde. I 2014 indførte Uddannelsesministeriet en dimensioneringsmodel, der er baseret på systematisk overledighed blandt uddannelsernes dimittender.

Hyppighed Løbende

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Hård - et centralt vedtaget, bindende loft for optaget på uddannelserne.

Fokus Har dele af alle elementer

STILLINGSSTRUKTUR

Stillingsstrukturen for både erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter er fastsat i bekendtgørelser.

Afsender Moderniseringsstyrelsen

Type Hård - centralt fastsat struktur i forhold til ansættelse som adjunkt, lektor – og for universiteterne professorer og for erhvervsakademierne og professionshøjskoler docenter (bekendtgørelse om stillingsstruktur for videnskabeligt personale ved universiteter).

Fokus Har dele af alle elementer.

STATENS LØNPOLITIK

Statens lønpolitik er gældende på de videregående uddannelsesinstitutioner og udstikker rammerne for, hvilke løntrin ledere og chefer kan placeres på, samt lønnens regulering. Derudover indrapporteres fx antal godkendte lektoransættelser og sygefravær.

Hyppighed Løbende

Afsender Moderniseringsstyrelsen og Styrelsen for Videregående Uddannelser

Type Hård - bundet til overenskomster.

Fokus Forhandles mellem Moderniseringsstyrelsen og lønmodtagerorganisationerne på vegne af alle statslige arbejdsgivere. Der er dog mulighed for lokalt at forhandle tillæg og engangsvederlag.

REVISION, HERUNDER FX REGNSKAB OG IT

Uddannelsesinstitutionernes bestyrelser udpeger en registreret eller statsautoriseret revisor til at udføre revision af årsrapporten. På universiteterne fungerer den registrerede revisor som intern revisor, hvorimod rigsrevisor reviderer årsrapporten.

På erhvervsakademierne er det muligt at revisionsopgaverne "varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem rigsrevisor, en anden revisor og et organ for intern revision" (Rigsrevisorloven §9, stk. 2). Det samme gør sig gældende for professionshøjskolerne.

Hyppighed Årligt

Afsender Rigsrevisionen, delvist i samarbejde med Uddannelsesministeriet.

Type Hård – årsrapport aflægges i henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.v.

Fokus Har dele af alle elementer

BEVILLINGS- OG TAXAMETERSYSTEM

Det centrale aktivitetsmål er studieaktivitet, og taksterne fastsættes på finansloven.

Hyppighed Årligt

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Taxametertilskud er en blanding af en hård og blød styringsmekanisme: Hård, fordi systemet bestemmer det økonomiske tilskud en institution modtager – men blød, idet institutionerne selv råder over tilskuddet.

Fokus Output

AKTSTYKKE OM BYGNINGER

Der skal ansøges om nyt byggeri, salg af ejendom og større lejemål over en vis værdi (eksempelvis dispositioner for 60 mio. kr. eller mere) via udformning af et aktstykke.

Hyppighed Løbende

Afsender Uddannelsesministeriet, der forelægger for Finansudvalget.

Type Hård

Fokus Output og proces

FÆRDIGGØRELSESBONUS

Færdiggørelsesbonus er et tilskud på baggrund af opgørelse af antal dimittender. Fx modtager universiteterne to typer færdiggørelsesbonus: bachelorbonus og kandidatbonus. Studerende, der gennemfører en bacheloruddannelse, udløser bachelorbonus til universitetet, hvis uddannelsen gennemføres på normeret tid plus ét år. Studerende der gennemfører en kandidatuddannelse udløser kandidatbonus, hvis uddannelsen gennemføres på normeret tid.

Hyppighed Årligt

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Hård - Færdiggørelsesbonus er en hård styringsmekanisme, da den har indflydelse på økonomien.

Fokus Output

EFFEKTIVISERINGSKRAV PÅ FINANSLOVEN

Fx er uddannelsesinstitutioner blevet omfattet af et omprioreringsbidrag på 2 pct. årligt

Hyppighed Hvert år

Afsender Uddannelsesministeriet og Finansministeriet

Type Hård – har direkte indflydelse på økonomien.

Fokus Input

UDBUD OG INDKØB

Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI) afløfter udbudspligt på vegne af den offentlige og halvoffentlige sektor, og forhandler indkøbsaftaler på en række vare- og tjenesteydelsesområder.

Det er frivilligt for de statsfinansierede selvejende institutioner at anvende SKI's aftaler.

Hyppighed Løbende

Afsender Uddannelsesministeriet, der forelægger for Finansudvalget.

Type Da det er frivilligt at benytte aftalen – undtaget dog udbud af en vis størrelse – er det en blød styringsmekanisme. (Rigsrevisionen 2015)

Fokus Proces og output

BIBLIOMETRISK FORSKNINGSINDIKATOR (BFI)

Kun universiteter

Den bibliometriske forskningsindikator's formål er at afspejle universiteternes forskningsaktivitet ved at måle antallet af publikationer, og belønner de publikationer, der publiceres i de mest anerkendte forskningskanaler. Har betydning for fordelingen af 25 pct. af basismidlerne til forskning.

Hyppighed Årligt

Afsender Politisk aftale fra 2009 om ny model for fordeling af basismidler til universiteterne.

Type Hård - da den er afgørende for tildeling af midler.

Fokus Output og outcome

INDBERETNINGER TIL UDDANNELSESMINISTERIET

Indberetning af optagelseshalvtal til ministeriet, opgørelse af ind- og udgående udvekslingsstuderende og STÅ

Hyppighed Løbende

Afsender Uddannelsesministeriet

Type Blød (undtagen i tilfælde hvor indberetninger danner grundlag for andre styringsredskaber).

Fokus Input og output

INDBERETNING TIL DANMARKS STATISTIK

Forskning og udviklingsaktiviteter, antal fuldtidsstuderende, frafald og aktivitetsopgørelse m.v. indberettes til Danmarks Statistik

Hyppighed Årligt/løbende

Afsender Lov om Danmarks Statistik

Type Hård og blød - da den er juridisk bundet, men uden kendte sanktioner.

Fokus Input, proces og output

KRAV TIL TILGÆNGELIG DATA PÅ HJEMMESIDE

Fuldførelsesfrekvenser, frafald, værdigrundlag, overgang til beskæftigelse m.v. skal være tilgængeligt på institutionens hjemmeside

Hyppighed Årligt/løbende

Afsender Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne

Type Hård og blød - da den er juridisk bundet, men uden kendte sanktioner

Fokus Har dele af alle elementer

UNDERVISNINGSMILJØVURDERING

Undervisningsmiljøvurderingen skal indeholde en kortlægning af uddannelsesstedets fysiske, psykiske og æstetiske undervisningsmiljø og eventuelle problemer knytter hertil.

Derudover skal der udarbejdes en handlingsplan for eventuelle problemer og forslag til retningslinjer for opfølgning på denne handlingsplan.

Hyppighed Når der sker ændringer, men mindst hvert tredje år

Afsender Undervisningsmiljøloven og Uddannelsesministeriet

Type Blød – der er ikke tilknyttet tilsyn til undervisningsmiljøvurderingen.

Fokus Proces

LIGESTILLINGSOPGØRELSEN

Alle statslige institutioner med mere end 50 ansatte skal indberette ligestillingsredegørelse i ulige år. Redegørelsen skal indeholde en eventuel ligestillingspolitik, den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier (trækkes fra Finansministeriets forhandlingsdatabase) samt andet af relevans for ligestillingsområdet.

Hyppighed Hvert andet år

Afsender Ligestillingslovens §5. Indberettes på foranledning af Ligestillingsministeriet til Uddannelsesministeriet.

Type Hård og blød - da den er juridisk bundet, men uden kendte sanktioner

Fokus Har dele af alle elementer

11 BILAG

AKKREDITERING

	Institutionsakkreditering er med til at understøtte og udvikle kvalitetsarbejdet på institutionen	Institutionsakkreditering trækker uforholdsmæssigt mange administrative ressourcer	Uddannelsesakkreditering er med til at sikre og udvikle kvalitet og relevans i uddannelserne	Uddannelsesakkreditering trækker uforholdsmæssigt mange administrative ressourcer
I høj grad	39,5	30,3	21,2	62,1
I nogen grad	34,2	40,8	54,5	25
I mindre grad	11,8	13,2	17,4	6,8
Slet ikke	1,3	15,8	2,3	0,8
Ved ikke	13,2	0	4,5	5,3
Total	100	100	100	100
N	76	76	132	132

SAMSPIL MED MINISTERIET

	Ministeriet har god indsigt i ledelsesudfordringerne på institutionen			De ministerielt udstukne rammer giver bestyrelsen et passende ledelsesrum			Samspillet mellem ministeriet og bestyrelsen/institutionen er præget af gensidighed		
	Erhvervsakademier	Professionshøjskoler	Universiteter	Erhvervsakademier	Professionshøjskoler	Universiteter	Erhvervsakademier	Professionshøjskoler	Universiteter
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
I høj grad	9,2	2,7	5,7	11,5	4,1	3,8	9,2	2,7	0
I nogen grad	34,5	34,2	50,9	47,1	34,2	34	26,4	27,4	32,1
I mindre grad	24,1	31,5	30,2	21,8	45,2	49,1	35,6	32,9	50,9
Slet ikke	1,1	1,4	5,7	2,3	6,8	13,2	1,1	12,3	13,2
Ved ikke	31	30,1	7,5	17,2	9,6	0	27,6	24,7	3,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	87	73	53	87	73	53	87	73	53
	Formand	Medlem	Leder	Formand	Medlem	Leder	Formand	Medlem	Leder
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
I høj grad	8,7	5,8	5,9	8,7	6,9	5,9	4,3	4,6	5,9
I nogen grad	60,9	34,1	52,9	26,1	41,6	35,3	39,1	24,3	52,9
I mindre grad	26,1	27,2	41,2	56,5	32,9	47,1	47,8	38,7	23,5
Slet ikke	0	2,9	0	8,7	5,8	11,8	8,7	6,9	17,6
Ved ikke	4,3	30,1	0	0	12,7	0	0	25,4	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	23	173	17	23	173	17	23	173	17

SAMSPIL MED MINISTERIET (FORTSAT)

	Ministeriet bruger bestyrelsen/bestyrelsesformanden som indgang til institutionen i strategiske anliggender			Jeg ønsker en hyppigere kontakt med ministeriet			Ministeriet er oftere hindrende end understøttende for bestyrelsens arbejde		
	Erhvervsakademier	Professionshøjskoler	Universiteter	Erhvervsakademier	Professionshøjskoler	Universiteter	Erhvervsakademier	Professionshøjskoler	Universiteter
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
I høj grad	9,2	9,6	15,1	12,6	15,1	15,1	8	16,4	26,4
I nogen grad	28,7	19,2	43,4	34,5	24,7	34	21,8	28,8	50,9
I mindre grad	23	28,8	30,2	24,1	17,8	22,6	23	21,9	13,2
Slet ikke	5,7	13,7	5,7	5,7	17,8	15,1	6,9	4,1	1,9
Ved ikke	33,3	28,8	5,7	23	24,7	13,2	40,2	28,8	7,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	87	73	53	87	73	53	87	73	53
	Formand	Medlem	Leder	Formand	Medlem	Leder	Formand	Medlem	Leder
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
I høj grad	4,3	12,1	5,9	34,8	12,7	0	8,7	16,8	11,8
I nogen grad	43,5	26	41,2	34,8	27,7	58,8	60,9	26,6	41,2
I mindre grad	34,8	24,3	41,2	26,1	22	11,8	8,7	19,7	41,2
Slet ikke	17,4	6,9	11,8	4,3	12,1	23,5	13	3,5	5,9
Ved ikke	0	30,6	0	0	25,4	5,9	8,7	33,5	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	23	173	17	23	173	17	23	173	17

UDVIKLINGSKONTRAKTEN

	Udviklingskontrakten gør institutionens mål tydelige for mig			Bestyrelsen har mulighed for at udforme udviklingskontraktens selvvalgte mål			Målene fra udviklingskontrakten anvendes som pejlemærker for bestyrelsesarbejdet		
	Erhvervs-akademier	Professions-højskoler	Universiteter	Erhvervs-akademier	Professions-højskoler	Universiteter	Erhvervs-akademier	Professions-højskoler	Universiteter
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
I høj grad	31,7	17,8	15,1	29,3	16,4	28,3	28	27,4	22,6
I nogen grad	43,9	49,3	56,6	45,1	57,5	54,7	48,8	47,9	64,2
I mindre grad	13,4	23,3	22,6	12,2	11	15,1	13,4	16,4	11,3
Slet ikke	2,4	4,1	5,7	1,2	5,5	0	1,2	2,7	1,9
Ved ikke	8,5	5,5	0	12,2	9,6	1,9	8,5	5,5	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	82	73	53	82	73	53	82	73	53
	Formand	Medlem	Leder	Formand	Medlem	Leder	Formand	Medlem	Leder
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
I høj grad	47,8	20,8	5,9	34,8	21,4	41,2	56,5	24,4	5,9
I nogen grad	30,4	49,4	70,6	52,2	51,8	52,9	39,1	52,4	70,6
I mindre grad	21,7	18,5	23,5	8,7	13,7	5,9	4,3	14,3	23,5
Slet ikke	0	4,8	0	4,3	2,4	0	0	2,4	0
Ved ikke	0	6,5	0	0	10,7	0	0	6,5	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	23	168	17	23	168	17	23	168	17

UDVIKLINGSKONTRAKTEN (FORTSAT)

Udviklingskontraktens pligtige mål gør det mere vanskeligt at udvikle institutionen i den retning, som bestyrelsen og ledelsen ønsker				Bestyrelsen er motiveret for at indfri de mål, som fremgår af udviklingskontrakten		
	Erhvervs-akademier	Professionshøj-skoler	Universiteter	Erhvervs-akademier	Professionshøj-skoler	Universiteter
	%	%	%	%	%	%
I høj grad	13,4	11	3,8	46,3	34,2	50,9
I nogen grad	40,2	46,6	62,3	36,6	43,8	34
I mindre grad	25,6	21,9	28,3	7,3	9,6	13,2
Slet ikke	3,7	5,5	5,7	1,2	1,4	1,9
Ved ikke	17,1	15,1	0	8,5	11	0
Total	100	100	100	100	100	100
N	82	73	53	82	73	53
	Formand	Medlem	Leder	Formand	Medlem	Leder
	%	%	%	%	%	%
I høj grad	8,7	10,7	5,9	52,2	41,7	47,1
I nogen grad	56,5	48,2	35,3	34,8	38,7	41,2
I mindre grad	34,8	21,4	47,1	13	9,5	5,9
Slet ikke	0	5,4	5,9	0	1,2	5,9
Ved ikke	0	14,3	5,9	0	8,9	0
Total	100	100	100	100	100	100
N	23	168	17	23	168	17

12 LITTERATUR

Aagaard, Kaare & Niels Mejlgaard. (2012). Dansk Forskningspolitik efter årtusindskiftet. Aarhus Universitetsforlag.

Abbott, Kenneth W. & Snidal, Duncan (2000). Hard and soft law in international governance. I International Organization, Volume 54, number 03, 2000

Aghion, P., Dewatripony, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A., Sapir, A. (2008). Higher aspirations: An agenda for reforming European universities (No. 5), Bruegel Blueprint. Bruegel, Bruxelles, Belgien.

Andersen, Lotte Bøgh, Peter Bogetoft, Jørgen Grønnegaard Christensen & Torben Tranæs. (2014). Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Syddansk Universitetsforlag.

Bleiklie, Ivar & Kogan, Maurice (2007). Organization and Governance of Universities. I "Higher Education Policy", 2007, nr. 20

Cerna, L. (2014). Trust: What it is and Why it Matters for Governance and Education. OECD Education Working Papers, No. 108, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en>

Danmarks Forskningspolitiske Råd (2009). Danmarks Forskningspolitiske Råd Årsrapport 2008.

Finansministeriet (2009). Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet.

Greve, Carsten & Ejersbo, Niels (2013). Udviklingen i styringen af den offentlige sektor. Baggrundspapir for Produktivitetskommissionen. <http://produktivitetskommissionen.dk/media/142136/Baggrundsnotat%20af%20Greve%20og%20Ejersbo.pdf>

Jacobsen, C.B., Andersen, L.B. (2013). Performance Management for Academic

Researchers: How Publication Command Systems Affect Individual Behavior. Review of Public Personnel Administration 1–24.

Lange, Bettina & Alexiadou, Nafsika (2007). New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination. I European Educational Research Journal, Volume 6, Number 4, 2007

Larsen, I.M., Maassen, P., Stensaker, B. (2009). Four basic dilemmas in university governance reform. Higher Education Management and Policy 21, 1–18.

Moos, L., (2009). Hard and Soft Governance: The Journey from Transnational Agencies to School Leadership. European Educational Research Journal 8, 397–406.

Nextpuzzle (2016). Kortlægning af erfaringer med og perspektiver på styring af de videregående uddannelsesinstitutioner. Uddannelses- og Forskningsministeriet, København.

Rigsrevisionen (2015). Beretning til Statsrevisorerne om indkøb på videregående uddannelsesinstitutioner. <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2051916/indkoeb-paa-videregaende-uddannelsesinstitutioner.pdf>

UFM (2013a). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Pressemeddelelse om politisk aftale. Tilgået 5. august 2016. <http://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2013/politisk-aftale-om-udvekslingsstuderende-giver-universiteterne-friere-rammer>

UFM (2014a). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Ministerens brev vedr. udviklingskontrakterne. Tilgået 4. august 2016. <http://ufm.dk/uddannelse-og-institutioner/videregaende-uddannelse/filer/styring-og-ansvar/udviklingskontrakter/brev-om-udviklingskontrakter-2015-2017.pdf>

UFM (2015a). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Udviklingskontrakterne

2015-2017. Tilgået 1. august 2016. <http://ufm.dk/uddannelse-og-institutioner/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/udviklingskontrakter/udviklingskontrakter-2015-2017>

UFM (2015b). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Brev om tillæg til udviklingskontrakterne af 23. november 2015. Tilgået 29. juli 2016. <http://ufm.dk/uddannelse-og-institutioner/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/udviklingskontrakter/udviklingskontrakter-2015-2017/tillaeg-til-udviklingskontrakt-2015-2017/information-om-tillaeg-til-udviklingskontrakten.pdf>

UFM (2016a). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Styringen af videregående uddannelser får et eftersyn. Tilgået 1. august 2016. <http://ufm.dk/aktuelt/presse-meddelelser/2016/styringen-af-videregaende-uddannelser-far-et-eftersyn>

UFM (2016b). Optag 2016. Nr. 1.

UFM (2016c). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Om tilsyn. Tilgået 29. juli 2016. <http://ufm.dk/uddannelse-og-institutioner/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/tilsyn/om-tilsynet>

UFM (2016d). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Om tilsynsmøder. Tilgået 1. august 2016. <http://ufm.dk/uddannelse-og-institutioner/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/tilsyn/tilsynsmoder>

UFM (2016e). Uddannelses- og Forskningsministeriet: Om systematiske tilsyn. Tilgået 4. august 2016. <http://ufm.dk/uddannelse-og-institutioner/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/tilsyn/systematisk-tilsyn>

Universitets- og Bygningsstyrelsen (2010). Universitetsevalueringen 2009 (Evalueringsrapport). Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, København.

Wilkoszewski, H. & Sundby, E. (2014). Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems. OECD Education Working Papers, No. 109, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en>

Østergaard, Morten (2013). Skriftlig fremsættelse af lovforslag om ændring af universitetsloven. Tilgået 1. august 2016. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=161573>

Love og bekendtgørelser

Bekendtgørelse af lov om erhvervsakademier for videregående uddannelser <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125520#K5>

Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved professionshøjskoler for videregående uddannelser og ved medie- og journalisthøjskolen <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=122206>

Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved erhvervsakademier for videregående uddannelser <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=122022>

Bekendtgørelse om stillingsstruktur for videnskabeligt personale ved universiteter <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=172954>

Bekendtgørelse om tilskud og revision m.v. ved universiteterne <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=183446>

Bekendtgørelse af lov om universiteter (universitetsloven), 2003 <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=168797>

Forslag til lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser. Undervisningsministeriet, 2007 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=91258>

Lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser, 2007 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=29309>

Lov om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner, 2013 <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=151871>

Ligestillingsloven: Bekendtgørelse af lov om ligestilling mellem mænd og kvinder. <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=160578>

Undervisningsmiljøloven, lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=23705>

Universitetsloven, forslag til lov om universiteter. Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2003 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100418>

Rigsrevisorloven: Bekendtgørelse af lov om revisionen af statens regnskaber m.v. <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=140272>

"Detailstyringen udhuler selvstyret. Jeg mener, at det skal være målstyring og så må man tage en snak, hvis målene ikke nås."

Bestyrelsesformand, professionshøjskole

"Siden reformen i 2003 er tilliden fra centraladministrationen blevet mindre."

Rektor, professionshøjskole

"Det er legitimt, at ministeriet, der jo er en form for "hovedaktionær", gerne vil se resultater – men de bør ikke blande sig i processerne. Det er der, de indskrænker selvejet."

Rektor, erhvervsakademi

"Fra Finansministeriet er der altid en mistænkelighed i forhold til hvad der foregår. Jeg synes, at Uddannelsesministeriet er lidt bedre. De har en større interaktion og dermed forståelse af, hvad der foregår på institutionen."

Bestyrelsesformand, professionshøjskole

"Besparelser er et vilkår og så må man finde ud af, hvordan man agerer inden for den ramme. Det er vigtigt, at den daglige ledelse og bestyrelsen får mulighed for at tage beslutningerne på et strategisk niveau, for der er mange knapper at skrue på – hvis altså ikke detailstyringen er for stram."

Bestyrelsesformand, professionshøjskole

"Ikke alle i den statslige forvaltning har taget ideen om den reelt selvejende institution til sig. Vi har skridt for skridt mistet råderum og kan let ende i den værste af alle verdener - både for staten og for institutionerne. Hvis det er statsinstitutioner – så driv det som statsinstitutioner og hav nogle advisory boards – i stedet for at have en bestyrelse med formelt ansvar, men uden reelt råderum. Eller gør selvejet virkeligt igen"

Rektor, professionshøjskole

"Tilliden fra centraladministrationen er vel egentlig ok. Bølgerne kan gå højt, men hvis man er uenig, har man en forpligtigelse til at sige sin mening. Det er mere antallet af mål, som er irriterende."

Bestyrelsesformand, universitet

"Standardvedtægterne på erhvervsakademierne er så faste, at det efterlader meget lidt rum til den enkelte institution. Læg dertil udviklingskontrakterne – så er der ikke meget for en bestyrelse at beslutte."

Rektor, erhvervsakademi

"Med selvejet kom den frihed der gjorde, at vi selv kunne disponere vores penge og skabe bedst mulig kvalitet. Nu skal vi indberette til Danmarks Statistik og indberette brug af cheflønstrukturen, for der er regler for, hvor mange der må være i de enkelte lønkategorier. Område for område bliver vi indskrænket."

Rektor, professionshøjskole

