

# Mellem Stat, autonomi og marked

– rammebetingelser for ledelse af universiteter i Danmark

Af Peter Plenge

## Resume

*Ledelsessystemet ved universiteterne i Danmark har været genstand for megen debat og ballade siden studenteroprøret krævede »Ned med professorvældet«. Ledelsessystemet ved universiteterne i Danmark gennemgås her i lyset af en model for international sammenligning af universitssystemers afhængigheder af henholdsvis staten, markedet og kollegiale kræfter. Det konkluderes, at danske universiteter – trods en ny universitetslov, som øger rektors og andre valgte ledes kompetence – er underlagt en betydelig grad af statslig styring. Ledelsen af danske universiteter er en blanding af statsstyring og kollegial ledelse. Sidstnævnte forekommer i en særlig dansk variant, der dels bygger på det klassiske elitære selvstyre, dels på nye tanker om arbejdspladsdemokrati.*

## Burton Clarks model

I det følgende diskuteres de danske universiteters og højere læreanstalters ledelsessystem i lyset af en model for sammenligning af forskellige landes universitetssystemer, som er opstillet af professor Burton Clark, UCLA.

Clark sammenstiller i sin model tre idealtypiske styringsformer: statsstyring, markedsstyring og kollegialt selvstyre (af Clark kaldet »akademisk oligarki«).

# Mellem Stat, autonomi og marked

– rammebetingelser for ledelse af universiteter i Danmark

Af Peter Plenge

## Resume

*Ledelsessystemet ved universiteterne i Danmark har været genstand for megen debat og ballade siden studenteroprøret krævede »Ned med professorvældet«. Ledelsessystemet ved universiteterne i Danmark gennemgås her i lyset af en model for international sammenligning af universitssystemers afhængigheder af henholdsvis staten, markedet og kollegiale kræfter. Det konkluderes, at danske universiteter – trods en ny universitetslov, som øger rektors og andre valgte ledes kompetence – er underlagt en betydelig grad af statslig styring. Ledelsen af danske universiteter er en blanding af statsstyring og kollegial ledelse. Sidstnævnte forekommer i en særlig dansk variant, der dels bygger på det klassiske elitære selvstyre, dels på nye tanker om arbejdspladsdemokrati.*

## Burton Clarks model

I det følgende diskuteres de danske universiteters og højere læreanstalters ledelsessystem i lyset af en model for sammenligning af forskellige landes universitetssystemer, som er opstillet af professor Burton Clark, UCLA.

Clark sammenstiller i sin model tre idealtypiske styringsformer: statsstyring, markedsstyring og kollegialt selvstyre (af Clark kaldet »akademisk oligarki«).

Ingen af de nævnte styringsformer forekommer i ren udgave i virkeligheden. Blandingsforholdet mellem statsstyring, markedstyring og kollegialt selvstyre varierer fra land til land og fra universitet til universitet. USA ligger tæt på markedsmodellen, nordiske universiteter er underlagt en relativ detaljeret statsstyring, mens italienske universiteter ifølge Clark har bevaret væsentlige elementer af det klassiske kollegiale selvstyre.

Ved at se på ledelsesvilkårene i lyset af Clarks model vil jeg prøve at videregive mit indtryk af de danske universiteters placering i krydsfeltet mellem stat, marked og lokale institutionsinteresser.

### Ledelsesstrukturen ved danske universiteter

Skemaet nedenfor giver en oversigt over den eksisterende ledelsesstruktur ved universiteterne.

I denne artikel ses der kun på de valgte

lederes vilkår. Relationerne mellem de valgte ledere og administrationen eller mellem de styrende organer og samarbejdsudvalgene er kapitler for sig selv. Da disse relationer ikke er afgørende for ledelsen af universiteternes kerneproduktion: forskning og undervisning, behandles de ikke her.

### Den samfundspolitiske kontekst

1992 blev året for den mest omfattende revision i tyve år af de danske universiteters politiske, juridiske og økonomiske rammebetingelser.

De ændrede politiske rammer blev fastlagt i en flerårsaftale mellem de politiske partier excl. fremskridtspartiet. Aftalen der gælder for perioden 1993-96, omfatter bl.a. pladsrammer, budgetgarantier, uddannelsesstruktur og finansieringsprincipper.

De juridiske rammer blev ændret med en ny universitetslov, nye regler om forskeruddannelse, åben uddannelse og an-

Figur 1. Universiteternes ledelsesstruktur.

Beslutnings-tager Kompeten- ce niveau	Kollegiale organer	Valgte ledere	Adm. ledere	Samarbejds- og sikkerhedsudvalg
Strategisk og taktisk niveau	Konsi- storium	Rektor	Direktør	Hovedsamarbejds- udvalg/Hoved- sikkerhedsudvalg
	Fakultets råd	Dekan	Kontorchef	Fakultets samarb. udv./Fakultets- sikkerhedsudv.
Operationelt niveau	Institutbestyrelse/ Studienævn	Institutleder/ Studieleder	Institutsekretær/ Studienævns- sekretær	Institutsamarb. udv.

sættelse af videnskabelige medarbejdere samt en revideret overenskomst om stillingsstruktur for det videnskabelige personale.

På det økonomiske område blev der gennemført taxameterfinansiering af uddannelserne. Det indebærer, at universitetets undervisningsbevillinger afhænger af hvor mange prøver og eksaminer, de studerende består.

For at gardere sig imod, at taxametersystemet fører til en sænkning af uddannelseskvaliteten, har undervisningsministeriet oprettet et evalueringscenter, der gennemfører systematiske analyser af universitetsuddannelserne.

Endelig kan det nævnes, at en række EU-programmer indenfor forskning og uddannelse har tilføjet nye politisk-strategiske perspektiver til det traditionelle samarbejde mellem universiteter i Europa.

Efter regeringsskiftet i slutningen af 93 er den reformvenlige uddannelses- og forskningspolitiske linie videreført. I sommeren 1994 udsendte regeringen planen »Universiteter i vækst«, som bl.a. giver løfte om flere midler til forskning og bygninger. Interessen for området har også udmøntet sig i nye universitetspolitiske programmer fra Socialdemokratiet, SF og AC. Endelig fremlagde forskningsministeren i november 94 en OECD-rapport med anbefalinger til styrkelse af forskningen.

### **Universitetsledelse mellem stat, marked og autonomi**

#### **Statsstyring**

De danske universiteter styres efter regler, som fastsættes af folketinget, regeringen og andre overordnede myndigheder.

Tilknytningen til staten er for de ældre

universiteters vedkommende befæstet ved, at de har det som en hovedopgave, at forsyne en række offentlige eller autorisationskrævende hverv med akademisk uddannet arbejdskraft. Det gælder f.eks. retsvæsen, sygehusvæsen, gymnasieskole, folkekirke og den offentlige forvaltning.

Også de institutioner, som fortrinsvis uddanner arbejdskraft til den private sektor, f.eks. ingeniører og erhvervsøkonomer er omfattet af universitetsloven og finansieres af staten.

Indenfor rammer fastlagt af undervisningsministeren træffer universiteterne selv beslutning om deres faglige og administrative mål og strategier. Det sker som led i en mere eller mindre systematiseret planlægningsproces med finansloven som fast omdrejningspunkt.

Gennem 70'erne og 80'erne var universiteterne genstand for en detaljeret styring fra undervisningsministeriets side. Det medførte i mange tilfælde, at universiteternes trang til at komme med selvstændige ledelsesinitiativer blev stækket. Derfor virkede den statslige detailstyring ikke fremmende for universiteternes lyst eller evne til at gennemføre en aktiv institutionspolitik.

I de senere år har folketinget og de sidende undervisningsministre imidlertid været indstillet på at lægge mere kompetence ud til institutionslederne. Dog er den decentralisering, som følger af universitetsloven, ledsaget af regler, der styrker og tydeliggør rektors ansvar og magt som øverste leder af institutionen. Det der ovenfra ser ud som decentralisering, kan derfor opleves som centralisering, når det ses nedefra.

Når det overlades til den enkelte insti-

tution at føre sin egen politik er der en sandsynlighed for at praksis på institutionerne vil udvikle sig forskelligt.

Det kan bringe institutionerne på kollisionskurs med det ligebehandlingsprincip, som gennemsyrrer staten.

OECD advarer imod, at Danmark på det forskningsmæssige område lægger for få æg i for mange kurve. Hvis ligebehandling på universitetsområdet ikke skal føre til, at alle behandles lige ringe, må der prioriteres.

OECD anbefaler derfor, at de ansvarlige politikere påtager sig den – langt fra taknemmelige – opgave at prioritere samfundets bevillinger til forskning sådan, at der sker en bevidst skævdeling til fordel for a) særligt samfundsrelevante («strategiske») forskningsområder og b) særligt fremragende forskningsmiljøer.

#### Markedsstyring

Med vedtagelsen af universitetsloven har folketinget som sagt lagt en række kompetencer, der tidligere lå centralt – ud på universiteterne.

Institutionerne kan nu selv beslutte hvilke uddannelser, de vil udbyde og hvor mange studerende, de vil optage. Dog har de ikke frihed til at oprette og nedlægge uddannelser efter forgodtbefindende. Undervisningsministeren skal fortsat godkende udbudet af uddannelser og kan fastsætte maksimumrammer for den tilgang, der udløser bevillinger til uddannelserne.

Det er også ministeren, der fastsætter de takster, som bevillingstaxametret tikker hjem til en institution, hver gang en studerende består en prøve.

Frit optag og taxameterbevillinger er led i undervisningsministeriets bestræbelser på at indføre »markedsmekanismer« på

de videregående uddannelser. Der er dog et stykke vej fra disse metoder til en egentlig markedsstyring, så længe staten fastsætter såvel indhold som pris på de uddannelser, det enkelte universitet må udbyde.

Hvis prisdannelsen på danske universitetsuddannelser var fri ligesom på visse private universiteter i USA, så kunne uddannelser med stor efterspørgsel sætte prisen op, mens mindre efterspurgte uddannelser måtte sænke den. Men sådan fungerer taxametersystemet ikke. Undervisningsministeriet har tværtimod bevilget takstforhøjelser til uddannelser med lav søgning som kompensation for svigtende taxameterindtægter. Eksempelvis har ingeniøruddannelserne fået takstforhøjelser på grund af svigtende tilgang i de senere år.

Taxametersystemet i Danmark har derfor ikke noget med egentlig markedsstyring at gøre. Der er blot tale om en ny metode til statslig finansiering.

De fleste universiteter har hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed, dvs. at producere og sælge ydelser, der ligger i naturlig forlængelse af deres sædvanlige virksomhed. Denne mulighed udnyttes imidlertid kun i ringe grad og fortrinsvis indenfor forskning.

#### Kollegial styring

Den nye universitetslov har øget de faste læreres repræsentation i en række af de kollegiale organer og har givet deres stemmer større vægt ved valg af ledere og kollegiale organer. Det vil kunne føre til en mere *meritokratisk* ledelsesform, hvor faglig kompetence kommer til at spille en større rolle, når der skal vælges ledere. Det har

fået nogen til at frygte, at universiteternes ledelse skulle blive overtaget af »stærke mænd«.

Den kollegiale styreform er ældre end de demokratiske ledelsesmodeller, som kendes fra den nuværende universitetslov og de tidligere styrelseslove fra 1970 og 73. Den stammer fra middelalderen og stemmer med den pragmatiske opfattelse, at en videnskabelig virksomhed ledes bedst af personer med videnskabelig indsigt. I den moderne danske variant har det kollegiale selvstyre fået tilføjet et nyt element, nemlig repræsentanter for det teknisk-administrative personale. Det kollegiale selvstyre på danske universiteter er hermed blevet en blandingsform af akademisk autonomi og demokrati på arbejdspladsen.

I en tid, hvor samfundet bruger mange ressourcer på universiteterne, kan et kollegialt styre imidlertid ikke stå alene. Der er brug for mekanismer til at sikre en samfundsmæssig kontrol med deres ledelse. I praksis sker det gennem en kombination af bureaukratiske styringsinstrumenter og tilsyn fra folketingets politiske udvalg samt regeringens og undervisningsministerens rådgivningsorganer.

En praktisk bagside ved at lægge ledelseskompetencen hos akademikerne selv er, at de har en betydelig evne til at holde diskussioner kørende og er gode til at blokere for beslutninger, som strider mod holdninger i deres bagland.

Dette hænger sammen med, at diskussioner og faglig konkurrence – i modsætning til hvad der gælder indenfor de fleste andre brancher – er en væsentlig udviklingsbetingelse for et universitet. Universiteterne består således af en lang række minisamfund af konkurrerende solister og

småorkestre, som i vidt omfang er selvstyrende.

Nogle forfattere kalder denne tilstand for organiseret anarki. Det organiserende element er en – ofte meget konsensus-søgende – ledelse, der gennem politiske kompromisser holder sammen på de konkurrerende grupper og enkeltpersoner. Dette er kernen i det kollegiale selvstyre.

Ofte har de valgte ledere ingen uddannelsesmæssig baggrund for at varetage ledelseshvervet. Deres viden om universitetssystemets formelle opbygning, forvaltningsregler og -procedurer mv. er ofte tilfældig og omfatter, hvad der er nødvendigt for at klare de konkrete opgaver med planlægning, budgettering, personaleadministration, indkøb mv. Den manglende ledelsesmæssige uddannelse går imidlertid sjældent alvorligt ud over universitetets funktionsevne. Det skyldes to forhold: Nok er de valgte ledere amatører, men de er som regel begavede amatører, der er vant til at sætte sig ind i nye problemstillinger. Desuden er ledelsesbehovet begrænset. Når ressourcerne er fordelt og skemaerne lagt, klarer den enkelte videnskabelige medarbejder resten.

Konflikter imellem konkurrerende forskere og forskningsmiljøer sætter med mellemrum rektorer og andre universitetsledere på alvorlige prøver. Stærke og vedvarende akademiske fejder kan splitte faglige miljøer i årevis.

»Videnskaberne kalder på lidenskaberne« som en lederskribent i Weekendavisen for nylig udtrykte det. Overfor lidenskaberne kommer konsensus og kollegialt selvstyre til kort. Her kan der blive brug for at anvende den magt, som universitetsloven har udstyret de valgte ledere med.

## Konklusion

Set i lyset af Burton Clarks model er den styreform, der gælder på danske universiteter, en krydsning mellem statsstyring og kollegialt selvstyre. Egentlig markedsstyring forekommer bogstavelig talt ikke.

Statsstyringen er imidlertid overordnet det kollegiale selvstyre, idet det er folketinget og regeringen, som bestemmer selvstyrets grad, indhold og form. Der er grænser for, hvor dybe indgreb staten kan foretage i det kollegiale selvstyre uden at underminere universiteternes autonomi.

Det kollegiale selvstyre kan ses som udtryk for en pragmatisk erkendelse af, at forskerne selv er bedst til at lede de videnskabelige arbejdsprocesser.

Universitetsloven sikrer dog staten v/undervisningsministeren adgang til at gribe ind i universiteternes ledelsesforhold, hvis det skønnes nødvendigt af samfundsmæssige grunde.

Nogle af lovens kritikere har påstået, at den lagde grunden til en ledelse af »stærke mænd«. Valgsystemet og de kollegiale traditioner taler imidlertid imod en udvikling i denne retning. Ved at placere et klart ledelsesansvar hos de enkelte valgte ledere giver loven mulighed for en reduktion af den statslige regulering. Imidlertid gæl-

der det britiske mundheld »he who pays the piper calls the tune« også i Danmark.

Tiden vil vise, i hvilket omfang staten som den dominerende sponsor i den danske universitetsverden er villig til at overgive dirigentstokken til rektorerne og de øvrige ledere på universiteterne.

## Summary

*The management system of Danish universities has been the object of much debate and quarrel since the student demand of »Down with the professorial power«. In this article, the management system of Danish universities is discussed in the light of a model for an international comparison of university systems. This model is the basis of a discussion of the dependence of the Danish university system on the government, the market, and the academic organisation. It is concluded that Danish universities are subject to a high degree of government control – despite recent university statutes that increase the competence of the vice-chancellor and other elected leaders. The management of Danish universities is a combination of government control and academic organisation. The latter occurs in a specific Danish variant, built partly on the classical elitist autonomy, partly on recent ideas of industrial democracy.*



## Litteratur

Clark, Burton R.: The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective, *University of California Press*, Berkeley og Los Angeles, 1983.

mc-Daniel, Olaf C.: The Direction of Higher Education. The Directorate General of Higher Education of the Ministry of Education and Science in the Netherlands and the Task Force Human Resources. *Education, Training and Youth*, of the Commission of the European Communities, Bruxelles, 1992.

Niklasson, Lars: State, market and oligarchy in higher education: A typology and an outline of the debate, Paper, OECD-IMHE General Conference, Paris, 1994.

Rasmussen, Jørgen Gulddahl: Strategisk ledelse af universiteter – muligheder og begrænsninger, *Nordisk Administrativt tidsskrift*, København, 2/1994.

### Andre referencer

*OECD Examiners' Report*. Review of Denmark's Science, Technology and Innovation Policies, Forskningsministeriet, København, 1994.

Lov nr. 1089 af 23. december 1992 om universiteter m.fl. (universitetsloven).

Flerårsaftalen om de videregående uddannelser, *Tillæg til Undervisningsministeriets Nyhedsbrev*, København, juni 1992.

Undervisningsministeriet: Universiteter i vækst, *regeringens universitetspolitiske plan*, juni 1994.

Socialdemokratiet: *Viden og Velfærd – en socialdemokratisk universitetspolitik*, juni 1994.

Akademikernes Centralorganisation: *Universitetet i forandring – universitetspolitisk redegørelse*, 1994.

Aftale mellem Finansministeriet og Statsansattes Kartel: Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Akademikernes Centralorganisation og Tjenestemænds og Overenskomstansattes Kartel om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner af 6. november 1990 (Samarbejdsaftalen).

Tillægsaftale til Samarbejdsaftalen om ligebehandling af 21. juni 1993.

Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 1181 af 18. december 1992 om virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde.

Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 728 af 9. december 1993 om ansættelse af lærere og videnskabelige medarbejdere ved de højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet.

Finansministeriets cirkulære af 22. juni 1993 om stillingsstruktur ved højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet.

Lov nr. 508 af 30. juni 1993 om åben uddannelse (erhvervsrettet voksenuddannelse) mv.

Bekendtgørelse nr. 1015 af 14. dec. 1993 om åben uddannelse.

Finansministeriets cirkulære af 22. september 1988 om adgangen til at udføre indtægtsdækket virksomhed.