

HØJE MÅL

FREM RAGENDE UNDERVISNING
I VIDEREGÅENDE UDDANNELSER

ANALYSERAPPORT



Udvalg for Kvalitet og Relevans
i de Videregående Uddannelser



6.2. Tilskyndelser til kvalitet og relevans i bevillingssystemet

Uddannelsesinstitutionerne er selvejende institutioner, der har en udpræget grad af frihed til inden for deres formål at disponere over uddannelsesbevillinger (taxametermidler mv.) og basismidler til forskning/udvikling.¹⁴³ Det giver institutionerne mulighed for at prioritere deres indsats og foretage strategiske satsninger.

Samtidig kan de kriterier, som midlerne til institutionerne bevilges efter, indebære tilskyndelser til, at institutionerne gør en særlig indsats for at klare sig godt på disse områder med henblik på at kunne tiltrække yderligere midler – eller opretholde eksisterende bevillinger. De konkrete kriterier, som midlerne fordeles efter, kan derfor have betydning for institutionens prioriteringer.

Som nævnt i afsnit 6.1 er der en begrænset gennemsigthed. Eksempelvis opgøres og offentliggøres forbruget af bevillinger til hver enkelt uddannelse ikke. Det er derfor vanskeligt at sammenligne, hvor mange midler der bruges på de enkelte uddannelser på tværs af uddannelsesinstitutioner. Det er derfor heller ikke muligt at identificere hvilke institutioner og uddannelser, der leverer uddannelser med høj kvalitet og relevans set i forhold til institutionens og/eller uddannelsens økonomiske ramme.

Øget gennemsigthed om økonomien på de videregående uddannelser kan være et vigtigt bidrag til at give institutionsledelser bedre mulighed for at prioritere deres ressourcer til at understøtte kvalitet og relevans i uddannelserne bedst muligt.

I det følgende fokuseres på tildeling af offentlige midler til uddannelsesinstitutionerne. Disse tildeles overordnet set i tre hovedstrømme: Uddannelsesbevillinger, basismidler til forskning/udvikling og konkurrenceudsatte offentlige forskningsmidler.

Uddannelsesbevillingernes tilskyndelse til kvalitet og relevans

Driften af de videregående uddannelser er først og fremmest finansieret gennem institutionernes almindelige aktivitetsafhængige tilskud til uddannelsesaktivitet – taxametertilskuddet.¹⁴⁴

Taxametermodellen indebærer en tæt sammenhæng mellem bevillingen og antallet af studerende på institutionen. Det understøtter overordnet set institutionernes mulighed for at fastholde kvalitetsniveauet uafhængigt af ændringer i antallet af stude-

¹⁴³ Den offentlige finansiering udgør klart hovedparten af institutionernes samlede indtægter. På nogle institutioner udgør private og internationale forskningsmidler, deltagerbetaling og indtægtsdækket virksomhed dog også en betydelig indtægtskilde.

¹⁴⁴ Universiteterne tildeles desuden midler til småfag, færdiggørelsesbonus og en række andre mindre uddannelsstilskud. En del af færdiggørelsesbonusen er med studietidsmodellen gjort afhængig af reduktioner i studietiden på de forskellige universiteter. Uddannelsesbevillingerne til de kunstneriske uddannelser og en række af de maritime uddannelser adskiller sig desuden fra den generelle beskrivelse i dette afsnit.

rende. På kort sigt kan der dog være en tilpasningstid for at opbygge eller reducere kapaciteten. Der kan desuden være stordriftsfordele, som ikke er afspejlet i det nuværende taxametersystem, og som snævert set tilskynde til, at uddannelsesinstitutionerne optager flere studerende, end det er hensigtsmæssigt set fra et samfundsmæssigt synspunkt.¹⁴⁵

Taxametertilskuddet udløses for studerende, som består deres eksaminer. Gennemførte eksaminer kan principielt set både afspejle, at de studerende har fået god undervisning, *eller* at kravene til at bestå er relativt lave. Mens undervisning af god kvalitet typisk er forbundet med betydelige udgifter, er det isoleret set helt omkostningsfrit at sænke de faglige krav til at bestå eksaminerne. Derved indebærer taxametersystemet potentielt set en u hensigtsmæssig tilskyndelse til at sænke det faglige niveau på uddannelserne, da det kan øge indtjeningen af taxameterbevillinger uden at øge omkostningerne.

Der findes en række faktorer uden for bevillingssystemet, som kan modvirke tilskyndelsen til at sænke de faglige krav – fx undervisernes faglige og professionelle engagement og den eksterne kvalitetssikring i censorordningen. Ikke desto mindre har det dog i stigende grad været hævdet, at taxametersystemet tilskynder til at lade studerende bestå med et for lavt præstationsniveau.¹⁴⁶ Endvidere er der, som beskrevet i kapitel 4, betydelige udsving i den gennemsnitlige studieindsats, som skal til for at opnå en given karakter. Det indikerer, at der er betydelige forskelle i de faglige krav på uddannelserne.

Taxametermodellen indebærer som anført, at uddannelsesbevillingerne i store træk følger studenterantallet. Derimod indebærer modellen ingen incitamenter til at øge kvalitet og relevans i de videregående uddannelser. Mens antallet af beståede eksaminer er en rimelig og robust indikator for uddannelsernes volumen, findes der ikke en tilsvarende rimelig og robust indikator for uddannelsernes kvalitet og relevans, som kunne danne grundlag for at inddrage kvalitet og relevans i taxametermodellen. Derfor må økonomiske incitamenter til at fremme kvalitet og relevans i uddannelserne skabes på andre måder.

¹⁴⁵ Kvalitetsudvalget har derfor i sin første delrapport anbefalet, at en større andel af uddannelsesudgifterne skal finansieres af faste årlige bevillinger til institutionerne, mens taxameteret kun skal finansiere de egentlige marginale omkostninger forbundet med ændringer i studenterantallet, jf. Kvalitetsudvalget (2014a).

¹⁴⁶ I DAMVADs undersøgelse af studie- og uddannelseslederens oplevede barriere for kvalitet, relevans og sammenhæng påpeger fokusgruppemedlemmerne fra universitetsuddannelserne, at det faglige niveau burde være lavere som konsekvens af taxametersystemet, end det reelt er, fordi der er incitament til at lade studerende bestå for at opnå STÅ-indtægter. Fokusgruppemedlemmerne mener dog, at den faglige stolthed blandt underviserne opvejer de økonomiske incitamenter, hvorfor kvaliteten ikke for alvor er blevet svækket af taxametersystemet. Desuden har ca. 2/3 af studielederne på universiteterne og professionshøjskolerne tilkendegivet, at en effektiv STÅ-produktion indgår som en del af flere overvejelser, når de tilrettelægger uddannelsen, mens det tilsvarende er 54 pct. blandt uddannelseslederne på erhvervsakademierne, jf. DAMVAD (2014b).

Især for universiteternes vedkommende kan taxametersystemet dog ikke ses isoleret fra bevillingssystemet til understøttelse af forskning, idet omfanget af forskning har betydning for mulighederne for at levere uddannelser af høj kvalitet.

Forskningsmidler understøtter uddannelsernes videngrundlag

Omfanget af offentlige forskningsmidler varierer væsentligt mellem de forskellige typer af uddannelsesinstitutioner. Således er de offentlige forskningsmidler betydelige på universiteterne, som har til opgave at udbyde forskningsbaserede uddannelser.¹⁴⁷

Professionshøjskoler og erhvervsakademier har de seneste år fået tildelt samlet ca. 320 mio. kr. om året til forskning og udvikling fra de statslige forskningsmidler.¹⁴⁸ Midlerne har grundlæggende til formål at tilvejebringe et kvalitetsløft af erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelserne gennem en styrkelse af videngrundlaget i disse uddannelser.¹⁴⁹ Omfanget af midlerne svarer til knap 4 pct. af universiteternes basismidler til forskning. Forsknings-/udviklingsmidlerne fordeles til institutionerne på baggrund af uddannelsesaktivitet for at sikre en bred understøttelse af uddannelsernes videngrundlag.

Fordelingsmekanismen for basismidler til universiteterne

Universiteterne har til opgave at drive forskning og give forskningsbaserede uddannelse. Universiteterne skal udøve en uafhængig, selvstændig og perspektivrig forskning som central forudsætning for at fastholde og udvikle kvaliteten i de forskningsbaserede uddannelser, jf. boks 6.5.

¹⁴⁷ Det er dog fælles for alle videregående uddannelser, at de skal være baseret på ny viden. De skal desuden tilrettelægges af undervisere, der deltager i eller har aktiv kontakt med relevante forsknings- eller udviklingsmiljøer, hvor fra viden og erfaringer inddrages i undervisningen, jf. Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af nye videregående uddannelser. For at blive akkrediteret er der også krav om, at de studerende skal have kontakt til det relevante videngrundlag gennem fx inddragelse i relevante forsknings- eller udviklingsaktiviteter.

¹⁴⁸ Hertil kommer ca. 30 mio. kr. årligt til det nationale ph.d.-råd på grundskoleområdet, hvor professionshøjskoler og universiteter kan gå sammen om at søge bevilling.

¹⁴⁹ Det er fastsat i lovgrundlaget for erhvervsakademiuddannelserne og professionsbacheloruddannelserne, at de skal bygge på forsknings- og udviklingsviden inden for de relevante fagområder og viden om praksis i de professioner og erhverv, som uddannelserne er rettet mod, jf. bekendtgørelse af lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser og bekendtgørelse af lov om erhvervsakademier for videregående uddannelser. Midlerne skal anvendes til aktiviteter i henhold til OECD's Frascati Manual, som definerer forsknings- og udviklingsaktiviteter. Institutionerne skal således anvende midlerne til anvendelsesorienterede og praksisnære forsknings- og udviklingsprojekter, som skal tilføre uddannelserne ny viden, herunder fx professionsrettede ph.d.-uddannelser i samarbejde med universiteterne.

Boks 6.5.

Forskningsbaserede universitetsuddannelser

I forbindelse med uddannelsesakkrediteringen blev der fastlagt en række kriterier for forskningsbaseret undervisning på universiteterne:¹⁵⁰

- Uddannelsen skal give de studerende viden, færdigheder og kompetencer baseret på forskning inden for det/de pågældende fagområde(r) og, hvor det er relevant, baseret på interaktionen mellem forskning og praksis.
- Uddannelsen er tilrettelagt af aktive forskere.
- De studerende undervises i udstrakt grad af aktive forskere.
- Uddannelsen har nær tilknytning til et aktivt forskningsmiljø.
- Forskningsmiljøet bag uddannelsen er af høj kvalitet, hvilket dokumenteres ved relevante forsknings-indikatorer.

Kilde: Bekendtgørelse om kriterier for universitetsuddannelsers relevans og kvalitet og om sagen om godkendelse af universitetsuddannelser.

Det er universiteternes opgave at sikre sammenhæng og balance mellem forskning og uddannelse.¹⁵¹ Universiteterne tildeles til formålet offentlige *basismidler til forskning*, som skal understøtte alle dele af universiteternes formål, herunder forskning, forskningsbaseret uddannelse, vidensspredning og myndighedsbetjening. Universiteterne disponerer selv over midlerne inden for formålet, uden at der er centrale krav til, hvor stor en del der skal gå til fx forskning eller forskningsunderstøttelse af uddannelsesaktiviteterne.

Tildelingen af basismidler til forskning sker primært med et historisk udgangspunkt, det vil sige som en fremskrivning af det foregående års bevilling. Denne fremgangsmåde sikrer universiteterne en høj grad af kontinuitet og mulighed for langsigtet planlægning. Det betyder, at der kan opbygges solide forskningsmiljøer uafhængigt af udsving i studentertallet.

En marginal del af basismidlerne til forskning fordeles dog til universiteterne ud fra en særlig fordelingsnøgle, der bl.a. tager højde for uddannelsesaktiviteten på de forskellige universiteter det pågældende år, jf. boks 6.6.

¹⁵⁰ Tilsvarende krav indgår også i kriterierne for institutionsakkreditering, om end de er formuleret i en bredere ramme. Uddannelsernes videngrundlag afspejler sig desuden i kvalifikationsrammen, som uddannelserne ligeledes skal leve op til.

¹⁵¹ Bekendtgørelse af lov om universiteter

Boks 6.6.

Basismidler til forskning

Samlet set udgjorde basismidlerne til forskning knap 8,6 mia. kr. i 2013. Tildelingen af størstedelen af basisforskningsmidlerne til universiteterne er historisk betinget og justeres ikke på baggrund af ændringer i uddannelsesmønstrene på universiteterne, herunder antallet af studerende eller studentersammensætningen – fx flere eller færre studerende på mere omkostningstunge fagområder.

Nye, ekstra basisforskningsmidler fordeles til universiteterne efter en resultatmodel, som opgøres i forhold til følgende kriterier det år, hvor de nye midler fordeles:

- 45 pct. fordeles efter universiteternes indtjente uddannelsesbevilling.
- 10 pct. fordeles efter universiteternes antal af færdiguddannede ph.d.er.
- 20 pct. fordeles efter universiteternes forskningsvirksomhed finansieret af eksterne midler.
- 25 pct. fordeles efter universiteternes forskningsvirksomhed målt ved publiceringer (den bibliometriske forskningsindikator).

10 pct. af basismidlerne, der blev bevilget til universiteterne i 2013, blev fordelt efter denne model.

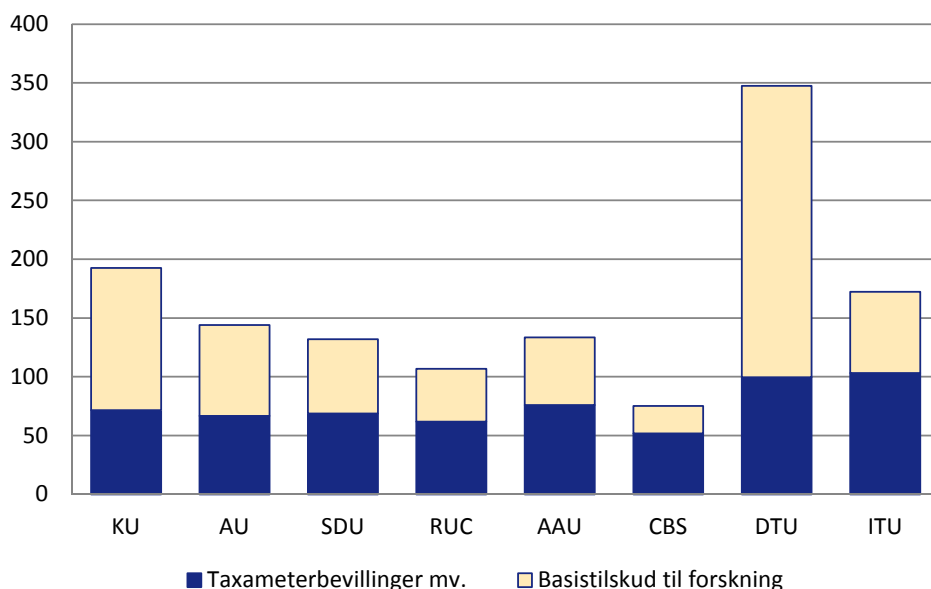
Såfremt alle basisforskningsmidlerne på 8,6 mia. kr. blev fordelt efter resultatmodellen, vil det medføre en omfordeling på godt 0,7 mia. kr. fra universiteter med relativt høje basismidler til forskning pr. studerende til universiteter med relativt lave basismidler til forskning pr. studerende.

Tildelingen af basisforskningsmidler til institutionerne tager således kun i begrænset omfang højde for ændringer i de studerendes søgemønstre til uddannelserne, herunder ændringer, der kan påvirke behovet for forskningsunderstøttelse af uddannelserne på de enkelte institutioner.

Forskelle i basisforskningsbevillingerne i forhold til antallet af studerende

Der er en væsentlig variation i omfanget af basismidler til forskning på de forskellige universiteter opgjort i forhold til antallet af studerende (STÅ), jf. figur 6.1.

Figur 6.1. Taxametertilskud mv. og basismidler til forskning pr. STÅ på universiteterne i 2013, 1.000 kr. 2013-priser



Note: Alle bevillingerne er opgjort i forhold til antallet af årstuderende (STÅ) på det pågældende universitet. Taxameterbevillinger mv. omfatter taxametertilskud til heltidsuddannelse, færdiggørelsesbonus, tilskud til udvekslingsstuderende, tilskud til småfag, udviklingsmidler og administrative effektiviseringer (2012-2013). Forskellen i taxametertilskuddet mv. pr. STÅ skyldes primært forskellige taxamertakster på de forskellige uddannelsesudbud. Taksterne er politisk fastsat, men afspejler i grove træk også forskel i udgifter til fx særligt udstyr, bygninger, laboratorier mv. på de forskellige uddannelser.

Kilde: Styrelsen for Videregående Uddannelser

Tildelingen af basismidlerne til forskning tager bl.a. afsæt i, at der er forskellige omkostninger forbundet med forskning inden for forskellige fagområder.¹⁵² En del af forskellene i universiteternes basismidler til forskning pr. studerende kan dermed forklares med forskellige omkostninger forbundet med forskning og forskningsbaseret undervisning på henholdsvis de såkaldt 'tørre' og 'våde' forskningsområder, idet de 'våde' forskningsområder og uddannelser – fx naturvidenskab, teknisk videnskab og sundhedsvidenskab – ressourcemæssigt er mere omkostningstunge end de 'tørre' – fx humaniora og samfundsvidenskab.

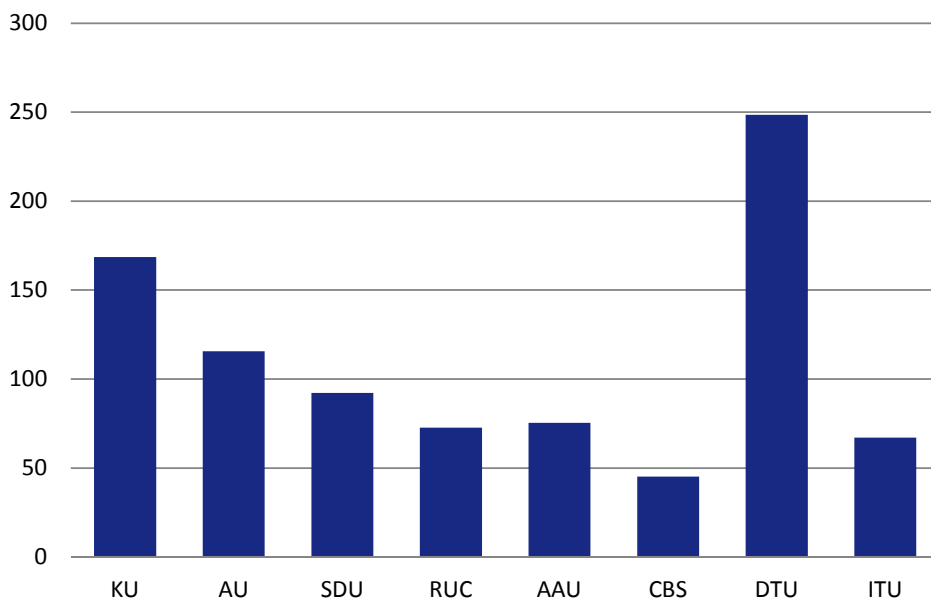
Det kan derfor være relevant at se på det relative forhold mellem basisforskningsbevillinger og taxameterbevillinger, idet uddannelses-taxameterne på de 'våde' områder – netop med begrundelse i større omkostninger – er højere end på de 'tørre' områder.¹⁵³ Figur 6.2 viser, at basisforskningsmidlernes andel af taxameterbevillingerne udgør mellem ca. 45 og ca. 250 pct. På CBS ('tørt' uddannelsesområde) er

¹⁵² Hertil kommer, at omfanget af forskningsmidler på de enkelte universiteter også kan være påvirket af, om sektorforskningsinstitutter er blevet fusioneret ind i universitetet.

¹⁵³ På universiteterne findes tre taxamertakster. Taksterne er politisk fastsatte bl.a. på baggrund af omkostningsniveauet.

omfanget af basismidler knap halvt så stort som taxameterbevillingerne, mens det på DTU (’vådt’ uddannelsesområde) er knap 2½ gange så stort.

Figur 6.2. Basisforskningsmidler i pct. af taxameterbevillinger mv. til uddannelser



Note: Se note til figur 6.1 for nærmere beskrivelse af taxameterbevillinger mv.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Styrelsen for Videregående Uddannelser

Både målt i forhold til antallet af studerende og som andel af taxametertilskuddet, har CBS de færreste basismidler til forskning. Det er specielt bemærkelsesværdigt, at den samlede uddannelses- og forskningsbevilling pr. studenterårsværk (STÅ) på CBS er på samme niveau eller under bevillingerne på seks ud af de ni erhvervsakademier, hvor der ikke er krav om forskningsbaseret af uddannelserne.¹⁵⁴

Billedet fra CBS, der alene udbyder samfundsvidenskabelige og humanistiske – såkaldte ’tørre’ – uddannelser, kan formentlig genfindes på andre ’tørre’ uddannelsesenheder inden for de humanistiske og samfundsvidenskabelige fag på de multifakultære universiteter, men der foreligger dog ikke opgørelser af den interne fordeling af universiteternes uddannelses- og forskningsbevillinger på fag og uddannelser.

Udviklingen i forskningsmidler i forhold til antallet af studerende

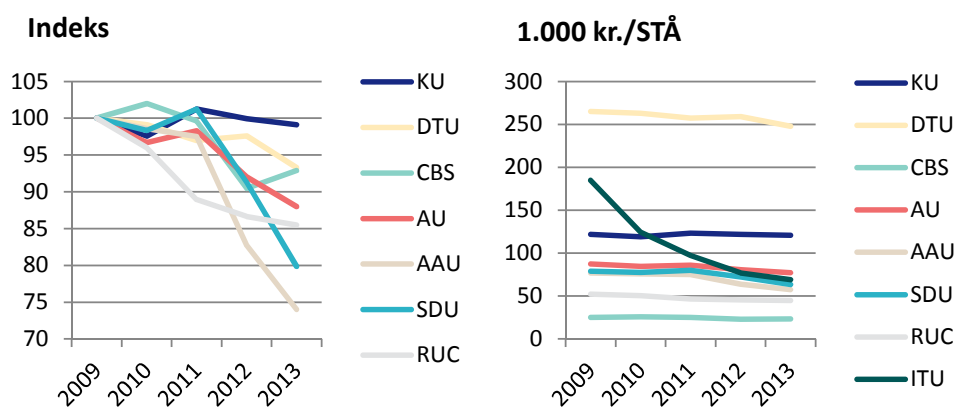
Basismidler til forskning er steget med knap 850 mio. kr. fra 2009 til 2013 svarende til en stigning på godt 10 pct. Da antallet af studerende (STÅ) ved universiteterne i samme periode er steget med 25 pct., er basisforskningsmidlerne opgjort i forhold til antallet af studerende imidlertid samlet set *faldet* med godt 10 pct. i perioden.

¹⁵⁴ Når både taxametermidler og forsknings- og udviklingsbevilling er medregnet i opgørelsen af bevillingerne til erhvervsakademierne.

Stigningen i optaget har været større på nogle universiteter end andre. På nogle universiteter er antallet af studerende vokset med over 50 pct. i perioden 2009-2013. Da universiteterne overordnet set frit har kunnet øge antallet af studerende, og da tildelingen af basisforskningsmidlerne som nævnt stort set ikke afhænger af antallet af studerende, er konsekvensen af høj vækst i studenteroptag et fald i basisforskningsmidler, når disse opgøres i forhold til antallet af studerende.

På CBS, hvor stigningen i antallet af studerende har været begrænset, sker der kun et begrænset fald i basisforskningsmidlerne set i forhold til antallet af studerende i perioden 2009-2013. På IT-Universitetet, Aalborg Universitet og Syddansk Universitet, som har øget optaget af studerende betydeligt, er basisforskningsmidlerne set i forhold til antallet af studerende derimod faldet med 20-60 pct. fra 2009 til 2013. På Københavns Universitet har basisforskningsmidlerne og antal studerende udviklet sig parallelt, jf. figur 6.3.

Figur 6.3. Udvikling i universiteternes basismidler til forskning pr. STÅ i perioden 2009-2013 (2013-priser)



Note: Den venstre figur viser udviklingen på den enkelte institution, hvor 2009 er indeks 100. Den højre figur viser niveauforskellene blandt de forskellige universiteter angivet i 1.000 kr./STÅ. Basismidler til forskning er opgjort i forhold til antallet af årsstuderende (STÅ) på det pågældende universitet det pågældende år. IT-Universitetets basismidler til forskning pr. STÅ er fra 2009 til 2013 faldet til indeks 36 (ikke vist).

Kilde: Styrelsen for Videregående Uddannelser.

Udover de statslige basismidler til forskning tiltrækker universiteterne også – i forskelligt omfang – eksterne konkurrenceudsatte offentlige forskningsbevillinger. De er typisk bevilliget til specifikke projekter alene ud fra forskningsmæssige kriterier og medgår derfor ikke direkte til at finansiere forskningsbasering af uddannelserne.¹⁵⁵ Set i forhold til den brede forskningsbasering af uddannelserne kan de seneste

¹⁵⁵ Det skal bemærkes, at eksterne midler fra offentlige kilder er belagt med et såkaldt overhead (op til 44 pct.) bl.a. til dækning af forskningsprojekternes afledte omkostninger, men universiteterne kan selv disponere over overheadmidlerne.

års stigende eksterne offentlige forskningstilskud og det medfølgende overhead dog ikke opveje faldet i basismidlerne til forskning pr. studerende. pga. det øgede studenterindtag.¹⁵⁶

De eksterne forskningsmidler, uanset om de kommer fra offentlige eller private kilder, medvirker til at styrke institutionens forskning og fører til en udvidelse i forskningsmiljøets kapacitet og faciliteter. Indirekte kan tiltrækningen af eksterne forskningsressourcer dog også binde basisforskningsmidler ved indhusing af specifikke forskningsprojekter på universitet, idet eksterne bidragsydere – offentlige som private – typisk, forventer, at deres bidrag udgør en del af et partnerskab, hvor universitetet medfinansierer forskningsaktiviteten. For at tiltrække eksterne forskningsmidler ud over universitetets basisforskningsmidler har universiteterne endvidere incitament til at foretage en strategisk prioritering af deres basisforskningsmidler til at understøtte områder, hvor mulighederne for at tiltrække eksterne bevillinger vurderes at være størst. Især på områder, der tildeles relativt få basisforskningsmidler, kan en sådan prioritering bevirke, at grundlaget for forskningsbasering af uddannelsen i dens fulde bredde svækkes.

Endelig kan eksterne forskningsmidler benyttes til at finansiere *frikøb* af universiteternes fastansatte medarbejdere. Praksis herfor varierer mellem universiteter og fagområder. For fag med et højt omfang af selektivt frikøb fra undervisningen blandt de fastansatte kan forskningsbaseringen af uddannelsen svækkes.¹⁵⁷

6.3. Understøttelse af uddannelsernes kvalitet og relevans i stillingsstrukturene

Det er væsentligt, at de overordnede rammer for ansættelse af undervisere på de videregående uddannelsesinstitutioner understøtter fokus på kvalitet og relevans i uddannelserne – herunder en prioritering af god undervisning. Det er Kvalitetsudvalgets vurdering, at – særligt universiteterne – udfordres af den konkrete beskrivelse og fortolkning af stillingskategorierne.

Ubalance i stillingsstrukturen for undervisere på universiteterne

Beskrivelsen af stillingsstrukturen for det videnskabelige personale på universiteter kan efter Kvalitetsudvalgets opfattelse tolkes som, at forskning har en mere frem

¹⁵⁶ Den tilskudsfinansierede forskning udgjorde i 2013 i alt 6,6 mia. kr., heraf udgjorde bevillingerne fra danske offentlige råd og fonde 3,7 mia. kr., 1,2 mia. kr. blev tilført fra internationale kilder (EU-midler mv.) og øvrige offentlige tilskud, mens 1,7 mia. kr. kom fra private fonde og virksomheder. Fra 2009 til 2013 er den tilskudsfinansierede forskning samlet set steget med knap 1½ mia. kr. svarende til en stigning på 28 pct. Det er de universiteter, der har det største omfang af basismidler til forskning, der også har tiltrukket de fleste eksterne forskningsmidler fra både de offentlige og private kilder. Egne beregninger på baggrund af Universiteternes Statistiske Beredskab.

¹⁵⁷ Danmarks Forskningspolitiske Råd (2012)

trædende plads og tillægges mere værdi end uddannelse.¹⁵⁸

Fx stilles der ved ansættelse af en professor konkrete krav til, at der skal kunne dokumenteres en høj grad af original videnskabelig produktion på internationalt niveau, samt at ansøgeren har udviklet fagområdet. Der er ikke formuleret krav til undervisningskompetencer eller erfaring med udvikling af uddannelses- og undervisningsformer i beskrivelsen af stillingskategorien.

Ud fra en snæver juridisk fortolkning har institutionerne vide rammer for selv at vægte undervisning lige så højt eller højere end forskning ved ansættelser/forfremmelser. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, hvordan stillingsstrukturens fokus på forskning er afspejlet i universiteternes stillingsopslag, og at forståelsen af de nationale regler og krav i stillingsstrukturen eksplicit nævnes som en af forklaringer på, at der lægges mere vægt på beskrivelsen af forsknings- end undervisningskompetencer i universiteternes stillingsopslag, jf. boks 6.7.

¹⁵⁸ De overordnede rammer for ansættelsen af videnskabeligt personale på universiteterne er fastsat i ansættelsesbekendtgørelsen. I henhold bekendtgørelsen fastsætter det enkelte universitet selv regler for faglig bedømmelse af ansøgere ved besættelse af videnskabelige stillinger. Det har tidligere været reguleret i ansættelsesbekendtgørelsen. Derudover har Styrelsen for Videregående Uddannelser fastsat de videnskabelige stillingskategorier; særligt kvalifikationskrav og det overordnede stillingsindhold, jf. Styrelsen for Videregående Uddannelser (2013). Universiteterne fastlægger det konkrete stillingsindhold og præciserer arbejdsopgaverne i det enkelte stillingsopslag. Stillingsstrukturen fastsættes af Styrelsen for Videregående Uddannelser efter drøftelse med Akademikerne. Løn- og ansættelsesvilkår fremgår hovedsageligt af Moderniseringsstyrelsen (2012).

Boks 6.7.

Analyse af universiteternes stillingsopslag

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har på vegne af Kvalitetsudvalget undersøgt, hvordan universiteterne beskriver deres krav og ønsker til kommende videnskabelige medarbejders undervisnings- og forskningsrelaterede kompetencer i stillingsopslag. Generelt bliver undervisningsrelaterede ord nævnt mindre ofte end forskningsrelaterede ord. Overordnet set benyttes der således 21 pct. færre undervisningsrelaterede ord end forskningsrelaterede ord i stillingsopslagene.

EVA's analyse viser desuden, at der er forskelle mellem hovedområder. Inden for humaniora anvendes stor set lige mange undervisnings- og forskningsrelaterede ord, mens der benyttes 44 pct. færre undervisningsrelaterede ord på det sundhedsvidenskabelige område.

Opslag af lektorstillinger rummer næsten lige mange undervisningsrelaterede som forskningsrelaterede ord. I opslagene til adjunktstillinger nævnes undervisningsrelaterede ord i gennemsnit markant mindre, end det er tilfældet i de to øvrige stillingskategorier, mens de forskningsrelaterede ord er nævnt omtrent lige så mange gange som i lektoropslagene. Dette skyldes formentlig, at det særligt er på adjunktniveau, at de videnskabelige medarbejdere forventes at udvikle deres underviserkompetencer. I opslagene til professorater nævnes de undervisningsrelaterede ord omvendt lige så mange gange som gennemsnittet, mens de forskningsrelaterede ord nævnes markant mere, end det er tilfældet i de to øvrige stillingskategorier. Det afspejler formentlig, at betydningen af forskning stiger markant ved ansættelse af professorer.

Ifølge EVA's interview med institutledere kan årsagen til, at de faglige miljøer på universiteterne vægter undervisning højere end forskning i stillingsopslagene forklares med:

- Betydningen af ekstern forskningsfinansiering.
- En opfattelse af at det er sværere at opbygge forsknings- end undervisningskompetencer.
- Forståelsen af de nationale regler herunder de krav, der er formuleret i stillingsstrukturen.

Stillingsstrukturen for undervisere på erhvervsakademier og professionshøjskoler

I erhvervsakademiernes og professionshøjskolernes fælles stillingsstruktur indgår der krav om, at den enkelte institution skal sikre, at underviserne har de tilstrækkelige forsknings- og udviklingsmæssige kvalifikationer.

Institutionen skal som en del af de samlede forsknings- og udviklingsaktiviteter gennemføre relevante aktiviteter i henhold til alment og internationalt anerkendte

definitioner af forsknings- og udviklingsaktivitet, og herunder indgå i praksisnære forsknings- og udviklingssamarbejder med øvrige nationale og internationale uddannelses- og videninstitutioner, private og offentlige virksomheder mv. Konkret indgår der krav om, at forsknings- og udviklingsopgaver er en del af alle stillingskategorier – fx skal mindst ¼ af arbejdsopgaverne i adjunktperioden være forsknings- og udviklingsaktiviteter.

Det er Kvalitetsudvalgets vurdering, at det kan være en udfordring, at professionshøjskolerne og erhvervsakademiernes stillingsstruktur ikke i tilstrækkelig grad understøtter rekrutteringen af eksterne kapaciteter i undervisningen med henblik på at øge uddannelsernes udviklings- og praksisbaseret. Der er således i dag ikke en stillingskategori, der understøtter rekruttering af eksterne undervisere med hovedbeskæftigelse i erhvervet/professionen og bibeskæftigelse som undervisere (ekstern lektor) eller hovedbeskæftigelse som underviser og bibeskæftigelse i erhvervet/professionen.

En supplerende betragtning, der gældende generelt for alle institutionsområderne, er, at der i formuleringerne af stillingsstrukturerne er en tendens til ensretning af kravene til hver enkelt ansat, hvilket kan modvirke en tilstrækkelig spredning af kompetencer i den samlede stab af ansatte.

6.4. Censorinstitutionen

Censorinstitutionen har gennem en årrække været en hjørnesten i den eksterne kvalitetssikring af de danske videregående uddannelser.¹⁵⁹ Den eksterne censur har bl.a. til opgave at sikre, at uddannelsens prøver er i overensstemmelse med de fastsatte læringsmål og kriterierne for at opnå dem. Samtidig skal den bidrage til at sikre, at de studerende får en ensartet og retfærdig behandling i vurderingen af deres præstationer.

Fra centralt hold er der krav om ekstern censur på en tredjedel af prøverne (målt i ECTS) på universitets-, professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelserne. Kravet er især opstillet ud fra et ønske om at understøtte de studerendes retssikkerhed.¹⁶⁰

På universitetsområdet er censorernes opgave fokuseret på kvalitetssikring af prøve- og eksamenssystemet, herunder eksamensopgavernes kvalitet, mens censorerne på de professions- og erhvervsrettede uddannelser tillige skal rådgive uddannelsesinsti-

¹⁵⁹ Der er to former for censur i Danmark – intern og ekstern. Intern censur varetages typisk af undervisere fra samme uddannelse eller institution. Ekstern censur foretages af personer, som ikke er ansat på institutionen, men har fagligt kendskab til området som underviser på andre institutioner, som relevant aftager eller tilsvarende.

¹⁶⁰ Universitets- og Bygningsstyrelsen (2008)

For udvalget er det et basalt krav, at institutionernes bestyrelser systematisk og detaljeret får mulighed for at følge kvalitet og relevans af alle uddannelser på institutionen, herunder mulighed for at sammenligne resultater på tværs af uddannelser og i forhold til andre institutioner. Det kræver en langt mere detaljeret ledelsesinformation om uddannelserne, end det der er til rådighed i dag, jf. afsnit 7.3.

Kvalitetsudvalgets analyser har vist, at institutionsledelsernes strategiske fokus på uddannelseskvalitet kun i ringe grad omsættes i en reel prioritering og anerkendelse af god undervisning, når det fx gælder løn og forfremmelser. Universiteterne har en særlig udfordring i forhold til at anerkende undervisningskompetencer og -resultater på lige fod med forskningskompetencer og -resultater.

Den ledelsesmæssige udfordring i at omsætte en strategisk prioritering af uddannelseskvalitet og god undervisning i reelle incitamenter for underviserne synes at være forbundet med det forhold, at den, der har det faglige ansvar for den enkelte uddannelse, ikke nødvendigvis har de ledelsesmæssige beføjelser til at prioritere og belønne god undervisning.

Udvalget finder det afgørende, at ansvaret for en uddannelses kvalitet og relevans placeres entydigt på alle ledelsesniveauer inden for institutionen, og at ansvar og beføjelser følges ad.

Derfor *anbefaler udvalget*, at bestyrelsen og rektor ved fastlæggelse af institutionens organisation sikrer, at den leder – typisk studieleder, uddannelsesleder eller uddannelsesdekan – der er ansvarlig for en uddannelse, får det fulde ansvar for uddannelsens indhold, tilrettelæggelse og gennemførelse, og de nødvendige beføjelser til at løfte opgaven. Bl.a. er det afgørende, at den pågældende leder kan disponere over de økonomiske ressourcer, der medgår til uddannelsen, og reelt har beføjelser til at sikre, at uddannelsen har adgang til de bedst mulige underviserkompetencer og undervisningsformer.

I forlængelse heraf *anbefaler udvalget* en ændring i universitetsloven, så den pågældende leder af uddannelsen efter uddelegeret kompetence får det formelle ledelsesansvar for sikring og udvikling af uddannelsens kvalitet og relevans, og at denne leder varetager dette ansvar efter rådgivning og inddragelse af studienævnet. Det er udvalgets vurdering, at studienævnets reelle indflydelse herved øges gennem direkte rådgivning af den leder, der har beføjelser til at gennemføre ændringer i uddannelsen og fx følge op på utilfredsstillende evalueringer af undervisningen.