

Forslaget om ny universitetslov i et 'corporate governance' perspektiv

Af [Peter Lotz](#)

Nørby-udvalget barslede i december 2001 med en rapport om 'corporate governance' med 31 anbefalinger om 'god selskabsledelse'. Baggrunden var en vis usikkerhed om bestyrelsen varetagelse af ledelsesopgaven. Men selv om mange af rapportens anbefalingerne retter sig udelukkende mod aktieselskaber, så indeholder den en række mere generelle råd, som finder anvendelse på mange andre typer bestyrelser, herunder også universitetsbestyrelser.

Samtidig er der i staten en voksende bekymring over styringen af statslige selskaber. Selskaber som COMBUS har været udsat for ledelsessvigt, og uklarhed om ejerstrukturen giver i sig selv problemer. Et eksempel er Københavns Havn, der troede sig selvejende, men som efter en dom måtte acceptere at være statsejet. Finansministeriet og Trafikministeriet overvejer derfor nu regler om 'god selskabsledelse' i staten.

Hvor de fondsbørsnoterede selskaber har en spredt ejerstruktur, og hvor vigtige aspekter af 'god selskabsledelse' derfor handler om at give alle aktionærer gode og lige vilkår mht. information og indflydelse, så er kerneproblemet i de hel-ejede statslige selskaber snarere at finde en balance mellem den ultimative ejer, nemlig samfundet, og den minister, der forvalter samfundets ejerrolle, og endelige bestyrelsen, der konkret – på ministerens vegne – leder selskabet. Netop denne problemstilling bliver uhyggelig aktuel i den nye model for universitetsstyring.

Universiteterne i statsadministrationen

Men er universiteterne overhovedet statsinstitutioner? Med forligsforslaget bliver de alle 'selvejende institutioner'. Men det gør dem ikke fri af staten. En række konkrete sager viser, at staten ultimativt ejer sådanne 'selvejende institutioner'. De kan gives visse friheder, fx kan universiteternes formue opgøres selvstændigt, og de kan tillades at overføre evt. overskud fra år til år. Men så længe staten er den egentlige ejer, hænger denne ret på en politisk vilje til at holde den. Ingen domstol kan hjælpe et 'selvejende' universitet, hvis en finansminister ønsker at spæde en slunken statskasse op med midler fra et universitet med penge på kistebunden.

Lovforslaget lægger da heller ikke skjul på, at staten anser sig som ejer af universiteterne. Ministeren forbeholder sig ret til at afsætte bestyrelsen, og en eventuel formue tilfalder ved opløsning staten.

Så staten *ejer* universiteterne, også under en ny lov. Men hertil *regulerer* staten deres aktiviteter. I et særligt bilag til forligsteksten redegør ministeriet for universiteternes frihedsgrader. Bilaget er én lang opremsning af de eksisterende bindinger uden reelle lempelser.

Om det er i kraft af ejerrollen eller myndighedsrollen er lidt uklart, men universiteterne forbliver under statens concernstyring. Eksemplerne er mange:

- 1) Løndannelsen skal rette sig ind efter concernens (statens) lønpolitik.
- 2) Produkterne (uddannelserne) skal godkendes centralt for at undgå kannibalisierung.
- 3) Kunderne skal godkendes centralt (adgangskriterierne i form af vægten mellem kvote I og II afgøres politisk).

Endelig er staten den helt dominerende *køber* af universiteternes produkter (forskning og undervisning). Erhvervslivets bidrag er i Danmark minimalt, og de studerendes egenbetaling er stadig kun en forsvindende del af indtægterne.

Betalerrollen er det vanskeligt at forestille sig ændret på kort sig. Men der har i debatten været rejst forhåbninger til en afvikling af den hårdhændede styring gennem ejer- og myndighedsrollen. Staten er tilsyneladende ikke er tilfreds med at kunne påvirke aktiviteterne på universiteterne gennem betalerrollen, idet der ikke været politisk interesse i at give universiteterne større frihed. Det kan undre, idet der fx i USA ikke er problemer med at adskille ejer- og betalerrollen: De private universiteter får mange offentlige midler, men det sker i form af kontrakter. Og der er vist ingen, der beskylder private, amerikanske universiteter for at knægte forskningsfriheden. Tværtimod synes den at have bedre kår på de private end på de (del)statsejede universiteter. Når man i Danmark ikke tør tage det skridt, skyldes det muligvis politikernes og embedsværkets erkendelse af, at de ikke er rustet til at forhandle med universiteterne. (Men så kan man naturligvis undre sig over, at man påtager sig at styre dem direkte.)

Så det er inden for disse snævre rammer, der skal snedkeres en effektiv styreform. Med de politiske og administrative holdninger, som er udtrykt i forliget, ville det naturlige være at betragte et universitet som en filial, dvs. som en styrelse eller et direktorat under ministeriet. Staten har 'snor i' alt, hvad institutionen foretager sig, så en styrelse, evt. med en resultatkontrakt, er oplagt.

Og det er reelt også den situation, universiteterne har været i: Bevillingerne til forskning (og bygninger mm.) er givet efter politiske og administrative overvejelser i ministeriet, mens bevillingerne til undervisning er udløst efter en meget simpel resultatkontrakt i form af taxametertilskud. En velkendt model fra netop styrelser og direktorater.

I dette spil er der forhandlet mellem staten, som har pengene, og de, som kan udføre arbejdet, nemlig forskerne på universiteterne, repræsenteret ved den valgte rektor. Konsistorium har været et diskussionsorgan, hvor det komplekse liv på et universitet har fundet en håndterlig repræsentation. Men rektor har været eneansvarlig for den daglige drift, og substantielle beslutninger har måttet handles af med ministeriet, som – uanset at rektor er valgt – har haft direkte autoritet over rektor (hvilket bl.a. ses ved at ministeriet har kunnet afsætte rektor, og at rektor har måttet forhandlet sin løn med departementchefen).

Lovforslagets bestyrelseskonstruktion

Med forliget foreslås det så at udskille filialen i et datterselskab med bestyrelse med eksternt flertal. Spørgsmålet er, hvad en bestyrelse skal lave i en situation, hvor staten ikke har villet afgive kontrollen med alle væsentlige forhold på universiteterne. En bestyrelse kan fx godt glemme alt om at indføre en lønpolitik, der medfører den

mindste risiko for lønglidning. Eller at lave uddannelser, der kan 'risikere' at udkonkurrere andre statslige uddannelser. Men når staten ikke afgiver magt, kan bestyrelsen så tage magt fra forskerne?

Forligsparterne må have været i tvivl, for ligesom i DTU-loven opererer lovforslaget med et råd, ved siden af eller under bestyrelsen, der har ansvaret for de 'akademiske sager'. Dette 'akademiske råd' skal kun bestå af forskere og studerende. Uanset den formelle placering i organisationsplanen, så vil dette råd – idet det repræsenterer universitetets interne kompetence – få en meget central placering. Hvis bestyrelsen har planer, der går imod rådet, så vil det være uhyre vanskeligt at overhøre rådet. Dermed lever forslaget ikke op til Nørby-udvalgets klare anbefaling om at samle magten i ét organ. Forslaget lægger op til ansvarsforflygtigelse og idelige kompetencestridigheder.

Desværre minder konstruktionen om den uheldige lov om skolebestyrelser, hvor man gav folkeskolerne en bestyrelse med eksternt flertal, for blot at måtte konstatere, at magten på skolen flyttede ud af bestyrelsen og ned i lærerkollegiet. Og samtidig oplever masser af skolebestyrelser at blive desavoueret af ejeren, nemlig kommunen. Universitetsbestyrelserne kan meget let ende i præcis samme magt-vacuum.

Forslaget bryder også med en anden af Nørby-udvalgets anbefalinger, nemlig om størrelsen af bestyrelsen, som anbefales til seks ejerrepræsentanter plus de deraf følgende tre medarbejdervalgte. Med to studenter, eksternt flertal og en tredjedel medarbejderrepræsentanter (som i aktieselskaber)¹ vil bestyrelsen blive på mindst 15 medlemmer; næppe en størrelse, der beforder beslutningskraft.

Tværtimod kommer betegnelsen 'stænderforsamling', der er blevet brugt som et skældsord mod de nuværende konsistorier, desværre nok til at passe endnu bedre på de kommende bestyrelser. For med kravet om en repræsentation, der dækker 'hele samfundet', og uden krav til de enkelte eksterne medlemmer om kendskab til hverken forskning eller undervisning (§12, stk 3), vil forsamlingen komme til at bestå af så forskelligartede personligheder, at enhver forestilling om øget beslutningskraft må opgives. Og dermed har man tabt muligheden for at bidrage til universiteternes evne til at prioritere.

En bestyrelses opgaver

Derimod følger forslaget ånden i Nørby-udvalget, når der lægges op til adskillelse af daglig drift og overordnet ansvar. Rektor og de øvrige ledelsesrepræsentanter, der nu dominerer Konsistorium, bliver ikke medlemmer af bestyrelsen. Hvor en bestyrelse i et aktieselskab har to funktioner; kontrol og sparring, så er kontrolrollen i en universitetsbestyrelse mindre væsentlig, for den ligger alligevel ultimativt hos ministeriet, dels i form af kontrollen med overholdelsen af udviklingskontrakten, og dels i form af forvaltningslov, Rigsrevision etc.

Så sparringsrollen er bestyrelsens vigtigste. Men det kommer til at halte, for hvis de eksterne medlemmer i det hele taget kan enes om noget som helst, så vil den diminu-

1 Selvfølgelig om forligsteksten viger uden om, er det vel ikke muligt at forestille sig en mindre medarbejderrepræsentation i universitetsbestyrelser end i fx PostDanmark eller DSB. Det ville i sandhed være en ejendommelig situation. Og en henvisning til de akademiske råd kan ikke retfærdiggøre en lavere andel, da de kun er rådgivende og på flerfakultære universiteter knyttet til de enkelte fakulteter.

tive forskerrepræsentation tvinge bestyrelsen til alligevel at forhandle med det akademiske råd og/eller at forlade sig på rådgivende paneler (hvilket giver endnu flere problemer).

Hvis bestyrelserne således ikke kan opfylde formålene om kontrol og sparring om strategiske beslutninger, er der kun to roller tilbage, nemlig 1) at gøre samfundets interesser mere tydelige for universiteterne og 2) at udnævne og afskedige rektor.

Det er ofte hævdet, at universiteterne ikke er lydøre for samfundsinteresser. (Hvordan det end måles?) Det afhjælpes i forliget ved at kommende eksterne medlemmer af bestyrelserne tilsammen skal repræsentere 'hele samfundet'. Problemet er her, at det er svært at forestille sig, at en bestyrelse kan gå op mod en minister, der pr. definition repræsenterer samfundets interesser. Bestyrelsen kan ikke konkurrere med ministeren på demokratisk legitimitet. Hvis en bestyrelse påberåber sig samfundsinteresser, vil ministeren altid kunne hævde, at han bedre repræsenterer disse interesser.

Forhandlingen om udviklingskontrakterne bliver derfor en absurd forestilling, hvor bestyrelsen, der repræsenterer 'hele samfundet' skal forhandle med ministeren, der har samme status, blot i højere potens. Hvis ministeriet og politikerne med deres ejer-, myndigheds- og betalerrolle ikke kan styre forskerne, så er de nok (som nævnt tidligere) klædt for dårligt på, og det problem løses ikke ved, at de forsøger at overlade denne rolle til et 'miniparlament'.

Netop dette spørgsmål er kernen i statens problemer med 'corporate governance' i de statsejede selskaber, men den foreslåede model løser på ingen dimensioner disse konfliktspørgsmål, men efterlader universiteterne åbne for samme problemer som andre statslige selskaber. Problemer, der er så store, at statens allerøverste embedsværk nu forsøger at løse dem.

Herefter tilbagestår opgaven med at udpege rektor som den absolut centrale del af hele konstruktionen. Men hvis det er en korrekt fortolkning, så var der måske simple løsninger. Eksempelvis kunne man have kigget over Sundet, hvor ministeriet udpeger rektor. Det synes noget overvældende at introducere en indviklet bestyrelsesmodel for blot at finde en anden udpegningsmåde for rektor. Og det er i hvert fald spild af gode borgeres tid.

Det er naturligvis vanskeligt at forudsige resultatet af 'reformen', men selv efter at universiteterne har gjort deres yderste for at få modellen til at give mening, så tegner der sig et billede af en bestyrelse, der må koncentrere sin indsats om at vælge en rektor, og som derefter trækker sig tilbage fra beslutningsprocesserne og maksimalt kan påtage sig ansvaret for glittede strategiplaner, ambassadøropgaver (læs: markedsføring) og bygningsadministration. Det vil være et ynkeligt bidrag til løsningen af universiteternes store udfordringer.

Det er således lykkedes en uheldig alliance mellem en regering, der for enhver pris skal demonstrere handlekraft, og et Socialdemokrati, hvis akademikerfjendske minoritet har haft held til at sætte dagsordenen, på én gang både at gennemføre en ineffektiv lov og at støde meget store dele af universitetsverdenen fra sig.

Det er så meget desto mere ærgerligt, som at universiteterne på mange fronter netop nu var i færd med at ændre sig radikalt. Det seneste par års markante politiske pres

har sammen med den (indrømmet) sendrægtige implementering af Bertel Hårders epokegørende Universitetslov fra 1993 disciplineret og professionaliseret universitetsverdenen i en grad, der synes uhørt. Og overalt, hvor det er sket, har det været med opbakning fra hele organisationen. Selv en så stor og kompleks organisation som Københavns Universitet har vist tegn på forandringsevne, og ville uden tvivl blive presset videre af den vej, hvis de øvrige universiteter fortsatte med at have held med deres eksperimenter.

Alternativer

Hvad kunne man da have gjort? For at starte på bestyrelsesniveauet, så har regeringen insisteret på, at et eksternt flertal er nøglen til al forandring. Det er sandsynligvis (som diskuteret ovenfor) forkert. Kombinationen af en form for lægmandsrepræsentation, bestyrelsens størrelse og forskernes monopol på central information gør denne konstruktion uegnet til andet end at udnævne en rektor. (At fyre en rektor vil derimod være en meget vanskelig opgave for bestyrelsen.) Så reformen kan meget vel lede til den paradoksale situation, at universiteternes beslutningskraft *formindskes*.

Hvis man derimod vil have en bestyrelse, der kan matche rektor, fungere som sparringspartner for den daglige ledelse, og som kan være udfarende i strategiske valg, så skal den være mindre og have stor forskerrepræsentation (plus naturligvis de studerende). Den eksterne majoritet skal erstattes af en ekstern slagkraft i form af en ekstern formand plus 3-4 højt kvalificerede eksterne medlemmer, der hver især skal kunne se sig selv som afgørende i bestyrelsen. Kvalitet skal erstatte kvantitet. Selve bestyrelsen må ikke have mere end 11 medlemmer.

En sådan model ville sandsynligvis kunne accepteres uden sværdslag, og ville også kunne legitimere den udnævnelse af rektor, som på mange måder er bedre end det direkte valg. Og derfra kunne man udnævne ledere ned igennem systemet med den gensidige veto-ret, som allerede ligger implicit i Universitetsloven (men som kun få steder er implementeret), og som er skrevet direkte ind i DTU's statut efter den særlige DTU-lov. En direkte udpegning af studieledere ville også være en logisk følge af en sådan ændring.

Men det vigtigste i en sådan konstruktion ville være en ændring af bestyrelsens rolle fra en 'stønderforsamling' – i gammel eller ny udgave – til en egentlig bestyrelse med opbakning både fra ekstern og intern side.

Et næste skridt havde været at tage den komplicerede relation til staten langt mere alvorlig, end forliget har gjort. Staten kunne have nedtonet ejer- og myndighedsrollen og i stedet satset offensivt på sin betalerrolle og dermed på udviklingskontrakterne. Det ville måske kræve, at staten etablerede konkurrerende ekspertise fx i form af forskningsråd og inddrog bredere samfundsinteresser i udformningen af de nye udviklingskontrakter. Men det ville 'markedsføre' relationen og lede til større pres på leverandøren.

Hvordan 'modparten' så organiserede sig, ville i denne model ikke være så interessant, og staten kunne bevidst blande sig uden om: Staten bekymret sig heller ikke om, hvorvidt et ingeniørfirma, der rådgiver staten, er medarbejderejet eller andet. Hvis kunden ellers stiller krav, så skal leverandøren nok organisere sig effektivt og fx sørge for et fornuftigt eksternt islæt i sin bestyrelse og en dygtig daglig ledelse.

Men nu har man flikket en løsning sammen, der sætter de nye bestyrelsesmedlemmer

på en urimelig uriaspost, og som ikke giver universiteterne den nødvendige beslutningskraft. Det ligner dårligt håndværk.

Fordele og ulemper ikke analyseret

Fornemmelsen af dårligt håndværk bestyrkes af andre forhold: For det første har man tilsyneladende ikke foretaget nogen form for baggrundsanalyse. Forskningskommissionen efterlod ledelsesspørgsmålet helt åbent, blot med et (eksplicit ubegrundet) forslag i retning af den foreliggende lovforslag. Og derefter har man intet foretaget sig. Ingen analyser fra embedsværket, ingen ekspertanalyser, ingen sammenligning med andre lande, ingen henvisninger til de meget omfattende analyser i Norge og Sverige. Den danske universitetslov fra 1993 er helt unik i international sammenligning, men der er ingen forsøg på at benchmarke med andre lande.

Til eksempel kan nævnes, at Sverige efterhånden har en vis erfaring med forskellige bestyrelseskonstruktioner. Senest har man i 1998 udskiftet rektor som formand for bestyrelsen med et eksternt medlem, hvilket ikke synes at have øget bestyrelsens ledelseskraft.²

For det andet begrundes ønsket om en ledelsesreform i påstande om problemer i den danske universitetsverden. Da forskningssiden synes at klare sig vældig godt i internationale sammenligninger, og der ikke har været beskæftigelsesproblemer for kandidaterne, har kritikere af danske universiteter typisk henvist til 'frafaldsproblemet'. Det er blevet taget som et empirisk faktum, at frafaldet er meget stort i Danmark, og at det skyldes ledelsesproblemer.

Til det sidste kan man sige, at med resultatkontrakten på undervisningssiden er der ikke meget, der er mere interessant for universiteterne end at reducere frafaldet, og at der generelt ofres mange ressourcer på at holde på de studerende. Men hvis ministeriet vil sætte trumf på, så kan man (som også diskuteret) ændre på taxameterudmålingen, så en større del udløses, når hele uddannelsen er bestået. En hvilken som helst styreform vil naturligvis reagere herpå: 'You get what you pay for.'

Men hvad værre er, er selve udgangspunktet, nemlig problemets omfang, slet ikke er dokumenteret. Det var det ikke da forliget blev indgået i begyndelsen af oktober og heller ikke, mens der blev skrevet på lovforslag og bilag. Derfor kunne der i 'Udkast til almindelige bemærkninger til forslag til lov om universiteter (universitetsloven)' skrives følgende under punktet 'uddannelse': 'Frafaldet på flere danske universitetsuddannelser er højt i international sammenhæng.'

Imidlertid udkom der den 29. oktober en publikation fra OECD (['Education at a glance'](#)), hvoraf det fremgår, at på den ene af de to typer højere uddannelse – som OECD opererer med – ligger Danmark meget lavt med hensyn til frafald, og på den anden ligger Danmark præcis på gennemsnittet (og langt bedre end fx Sverige).

Embedsværket har pligtskyldigst udfyldt det obligatoriske skema over lovforslagets virkninger på kommuner, miljø etc., men der er ingen analyser foretaget af lovforslagets effekt på forskning og uddannelse.

2 [Högskoleverket](#), Rapport 2000:15 R, 'Att leda universitet och högskolor – En uppföljning och analys av styrelseformen 1998'. Et enkelt citat (fra introduktionen): 'En extern styrelseordförande anses inte i någon högre grad ge lärosätet en starkare ställning'.