

# Kvalitet, relevans og effektivitet på universiteterne - om statslig styring af selvejende universiteter gennem magtfulde policyinstrumenter

**Katja Brøgger og Miriam Madsen**

Med universitetsloven i 2003 overgik universiteterne til at være selvejende institutioner. Dette skabte en forventning om højere grad af autonomi. Det skulle imidlertid vise sig, at overgangen til selvejende institutioner både bestod af deregulering og øget centralstyring. Med afsæt i en ny-materialistisk tilgang til analysen af policy-instrumenter peger vi i denne artikel på, at universiteterne fortsat styres i tråd med statens politiske ambitioner for de videregående uddannelser. Vi viser dette gennem en analyse af de performative effekter, som produceres gennem to centrale policy-instrumenter, nemlig akkrediteringen af videregående uddannelser og den nye nationale kontoplan for de videregående uddannelser. Gennem universiteternes akkrediteringspraksisser handles uddannelseskvalitet frem som ensbetydende med de studerendes jobparathed og uddannelsernes arbejdsmarkedsrelevans. Kombineres dette med den nye kontoplan, ser vi ind i en fremtid, hvor produktivitetsmål kan legitimere kontroversielle politiske beslutninger om besparelser og sætte nye standarder for, hvordan uddannelser tilrettelægges mest effektivt i relation til uddannelsens kvalitet og relevans.

**Policy-instrumenter, universiteter, selvejende institutioner, akkreditering, kontoplan**

## **Introduktion**

Oplever du, at universiteterne de senere år i stigende grad af blevet underlagt nye rammer, regler og detailregulering – og at alt fra kvalitet til timeregistrering synes at være politisk styret? Hvis du gør, er du nok ikke helt galt på den. Og der er en grund til, at du oplever det sådan.

Forholdet mellem universiteternes autonomi og realiseringen af statens politiske ambitioner har været et væsentligt spørgsmål siden vedtagelsen af universitetsloven i 2003. Her overgik universiteterne fra at være statsinstitutioner til at være statsfinansierede selvejende institutioner. Dermed blev de også flyttet ud af staten og det ministerielle hierarki med henblik på at skulle fungere på

et (kvasi-)marked (Finansministeriet, 2009). Med denne decentralisering frasagde Uddannelses- og Forskningsministeriet sig sin mulighed for direkte påvirkning af institutionens dispositioner og hermed også det økonomiske og ledelsesmæssige ansvar for eventuelle problemer på institutionelt niveau. Bestyrelser skulle nu være ansvarlige for institutionernes overordnede virksomhed og opgavevaretagelse og den relevante minister kunne ikke uden lovhjælp gribe ind over for beslutninger truffet af institutionernes bestyrelse, ændre disse eller give institutionen påbud (Finansministeriet, 2009). Omformningen til selvejende institutioner blev gennemført og legitimeret ud fra et rationale om, at universiteterne som statsfinansierede, selvejende institutioner med en selvstændig økonomi, en ansat ledelse og en bestyrelse med eksternt flertal kunne blive tildelt et større strategisk råderum end tidligere (Ørberg & Wright, 2019). Resultatet af reformen er dog ikke blevet, at universiteterne har udnyttet det nye strategiske råderum til i høj grad at markere sig med særskilte dagsordener og prioriteter. Tværtimod har institutionerne i mange tilfælde bevæget sig i samme retning. Det skulle nemlig vise sig, at overgangen til selvejende institutioner både bestod af deregulering (i form af frakobling til det ministerielle hierarki) og øget centralstyring (i form af systematisk eksternt monitorering af resultater gennem implementeringen af magtfulde policy-instrumenter).

I denne artikel peger vi på, at universiteterne fortsat styres i tråd med statens politiske ambitioner for de videregående uddannelser gennem den eksterne monitorering og på trods af den gennemgående decentralisering af ansvaret. Mens der fortsat er levnet plads til eksternt statslig styring og regulering af selvejende institutioner, som vi de senere år har set flere tilfælde af, fx den ledighedsbaserede dimensionering af de videregående uddannelser, det tidligere uddannelsesloft og reduktionen af engelsksprogede uddannelser, så er Uddannelses- og Forskningsministeriet som hovedregel tilbageholdende med at styre de videregående uddannelser via direkte påbud. Vores analyse af de policy-instrumenter som tages i brug på ministerielt niveau viser imidlertid, at en stor del af den aktuelle uddannelsespolitik til gengæld har fokus på at *dirigere* de selvejende videregående uddannelsesinstitutioners strategiske beslutninger i retning af de skiftende regeringers politiske ambitioner. Det er således fortsat det statslige niveau, som udpeger den strategiske retning for de videregående uddannelsesinstitutioner, på trods af de rationaler om større strategisk selvstændighed, som prægede diskussionerne ved vedtagelsen af omlægningen til selvejende institutioner. Analysen viser, hvordan instrumenternes design fordrer, at nationale uddannelsespolitiske agendaer sætter sig igennem på institutionelt niveau netop i kraft af institutionernes status som selvejende enheder med strategisk beslutningsansvar. Med andre ord virker instrumenterne ved at installere rigtige og forkerte måder at forvalte uddannelsesinstitutionernes strategiske ansvar på og ved at selvansvarliggøre institutionerne i implementeringen og brugen af instrumenterne.

## Metodologi og empirisk materiale

Denne analyse bygger på en ny metodologisk tilgang til at analysere uddannelsespolitik gennem policy-instrumenterne og deres performative effekter. Med artiklen introducerer vi således også en ny-materialistisk bearbejdning af den instrumentbaserede tilgang til policy-analyse, som de franske policy-forskere Lascoumes og Le Gales præsenterede for et årti siden (Lascoumes & Le Gales, 2007). Deres pointe var dengang, at policy-instrumenterne er en væsentlig indgang til at forstå politiske tiltag, fordi instrumenterne bygger på og udtrykker særlige forestillinger om styring og om relationen mellem de styrende og de styrede. Instrumenterne organiserer så at sige de sociale og professionelle relationer på særlige måder (Lascoumes & Le Gales, 2007: 4). Vi tager vores afsæt i denne grundlæggende pointe, men omformer Lascoumes og Le Gales' diskursivt orienterede analytiske tilgang til også at omfatte de konkrete praksisser som installeres af policy-instrumenterne og et forstærket fokus på instrumenternes performative effekter og dermed kapacitet til at transformere den virkelighed, som universiteterne møder og er en del af.

Vi anvender vores ny-materialistiske tilgang på to centrale og aktuelle cases i dansk videregående uddannelsespolitik, nemlig akkrediteringen af videregående uddannelser og den nye nationale kontoplan for de videregående uddannelser. Det kan jo umiddelbart lyde lidt fjernt for de fleste, men det er faktisk netop sådanne policy-instrumenter, der har stor indvirkning på det universitet, som møder både undervisere og studerende. Analysen af de to cases bygger på empiri fra aktuelle og afsluttede forskningsprojekter vedrørende Bologna-processen, budget- og regnskabspraksisser på videregående uddannelsesinstitutioner, politikker om videregående uddannelsers relevans, uddannelsesinstitutionernes kvalitetsarbejde, samt akkreditering (Brøgger, 2019; Madsen, 2019). Det empiriske materiale omfatter dokumentanalyser af styringsdokumenter og administrative dokumenter samt analyse af interviews med nationale policy-aktører samt mere end 70 interviews med ledere, undervisere, studerende, kvalitetsarbejdere og karrierevejledere og mere end 90 observationer af møder på danske universiteter, alt sammen produceret i perioden 2011-2020. Vi har ikke ambitioner om her at præsentere alle dele af det empiriske materiale, men har udvalgt dokumenter som specifikt synliggør akkreditering og kontoplan som instrumenter, samt observationer og interviews hvor instrumenternes performative effekter kommer til syne. Den ny-materialistiske tilgang til policy-instrumenter kalder således ikke på særlige metodiske greb, men derimod på en særlig erkendelsesinteresse og dermed et særligt fokus i læsningen af empirien. Dette fokus tydeliggøres i de følgende afsnit.

## Selveje som styringsmæssig kontekst

Den offentlige styring i Danmark er ligesom de øvrige nordeuropæiske lande generelt kendetegnet ved en høj grad af tillid, kort afstand mellem

forskellige hierarkiske niveauer og en stor grad af decentralisering af magten (Loughlin & Peters, 1997). Dette gør sig i udgangspunktet også gældende i forhold til de videregående uddannelser, som alle formelt set er selvejende. Forvaltningsmodellen med selvejende institutioner indebærer, at de videregående uddannelsesinstitutioner er adskilt fra statens økonomi og har en egenkapital, samt at de ikke er underlagt direkte statslig styring men alene reguleres via lovgivning og ministerielle bekendtgørelser (Brøgger, 2021; Finansministeriet, 2009; Ørberg & Wright, 2019), for eksempel vedrørende optag, uddannelsernes strukturer og uddannelsesudbuddet. Selveje-modellen har imidlertid været heftigt debatteret siden indførelsen af universitetsloven fra 2003, både blandt ministeriet, skiftende regeringer og de videregående uddannelsesinstitutioner selv (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2019). Ser man nærmere på de policy-instrumenter, som Uddannelses- og Forskningsministeriet gør brug af, tegner der sig da også et tydeligt billede af, at ministeriet aktivt søger at styre de selvejende institutioners selvstyring i retning af skiftende regeringers politiske ambitioner for området. Instrumenter som fx bevillingssystemet, de strategiske rammekontrakter, det systematiske årlige tilsyn (som rummer monitorering af institutionernes nøgletal), forvaltningsrevision (som ikke blot omfatter økonomistyring men også sparsommelighed, effektivitet og produktivitet), akkreditering og snart også den fælles nationale kontoplan er alle medvirkende til at styre de videregående uddannelsesinstitutioners strategiske beslutninger i retning af de udviklingsområder, som prioriteres centralpolitisk. Som udgangspunkt signalerer hovedparten af disse instrumenter institutionel autonomi, men dykker man ned i instrumenterne og undersøger deres design, er de alle skruet sammen med henblik på at skabe en eksternt defineret målestok for universiteterne, som institutionerne belønnes for (eller potentielt straffes for ikke) at målrette deres arbejde. Resultatet er en lang række prioriteringer og praksisser, som har stor betydning for hverdagens arbejde med både undervisning og forskning.

### **En ny-materialistisk tilgang til analysen af policy-instrumenter**

For at få øje på instrumenternes design og deres effekter på styringsrelationen mellem ministerium og institutioner, gør vi brug af en ny-materialistisk tilgang til analysen af policy-instrumenter. Vi trækker på Karen Barad (2007), som argumenterer for et fokus på, hvordan verden bliver til gennem handlinger, og dermed også et fokus på 'performativitet'. Med Barad anskues verden som i konstant tilblivelse, og det er denne tilblivelse samt de praksisser, verden bliver til igennem, som er interessant at undersøge. Ifølge Barad har diskurser og praksisser materielle effekter. Verden skabes løbende igennem praksisser og måder at gøre noget på – eller sagt på en anden måde, så materialiserer verden sig forskelligt gennem forskellige praksisser (Barad, 2007: 89). På den måde eksisterer verden så at sige ikke forud for praksisser, men handles netop frem gennem praksisser. Med Barad får vi således mulighed for at undersøge,

hvordan bestemte praksisser fører til bestemte materialiseringer af verden, og dermed hvordan det ontologiske bliver til og forandres. Der er således ikke blot tale om forskellige (epistemologiske) blikke på en forhåndsgivet (ontologisk) verden. I vores sammenhæng handler det snarere om, at forskellige policy instrumenter handler forskellige verdener frem (og ikke blot blikke på verden) (Fenwick & Edwards, 2011). Vi bruger her vendingen at 'handle noget frem' som en oversættelse af det engelske begreb om 'enactment', hvilket konnoterer 'handling', en 'opførelse eller iscenesættelse' (Weick, 1979). Den ny-materialistiske bearbejdning af den instrumentbaserede tilgang indebærer således for det første et stærkere fokus på policy-instrumenters performative kraft i forhold til at medskabe verden. For det andet indebærer bearbejdningen en udvidelse af analysen af instrumenter fra alene at omfatte diskursive aspekter (såsom forestillinger og styringsbegreber) til også at omfatte materielle aspekter (såsom fælles målestokke eller de praksisser, som et instrument installerer). Endelig indebærer bearbejdningen en begrebsliggørelse af instrumenter som dynamiske og sammenvævede; de omformes løbende og indgår i nye kontekster, hvor de får ny betydning og fører til nye praksisser, hvilket peger mod en mere empirisk tilgang til studiet af instrumenternes performative effekter. For eksempel forandres et policy-instruments medskabelse af virkeligheden, når der ændres i skabeloner, målemetoder (Madsen, 2020, 2021) eller vejledninger, når instrumentet evalueres, eller når det debatteres blandt involverede aktører. Instrumentets performative effekter forandres også, når det kobles sammen med nye policy-instrumenter, eller når der sker ideologiske forandringer i samfundet. Det kan fx ses i relation til Bologna-standarderne for uddannelsesstruktur og mobilitet, som i mødet med en stigende ny-nationalisme i løbet af det seneste årti gradvist har mistet deres standardiserende kraft, idet der nu er truffet nationale beslutninger, der går udenom disse standarder (Brøgger, 2021).

### **Akkreditering som policy-instrument**

Vi vil nu analysere to policy-instrumenter, som er medproducenter af den styringsrelation der relaterer til de videregående uddannelsesinstitutioner som selvejende institutioner. Vi har i vores analyse fokus på universiteterne, som også er genstand for vores øvrige forskning. Det første instrument er akkreditering, som i dag udgør en betingelse for at opnå offentlig støtte for videregående uddannelser i flere lande. Akkreditering er en ekstern evaluering, som er blevet systematisk implementeret i Europa gennem de seneste 20 år som led i etableringen af det Europæiske Område for Videregående Uddannelse gennem Bologna-processen. Ønsket om en mere systematisk tilgang til kvalitetssikring og en ensretning af kvalitetskriterier var tæt knyttet til ambitionen om dels at øge den globale konkurrenceevne for europæisk videregående uddannelse, dels at reformere universiteterne til i højere grad at blive kompetenceorienterede og dermed knytte uddannelsespolitikken tættere til beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitikken (Bologna Communiqués, 2003; Brøgger, 2019;

European Commission, 2003: 5-6). De nuværende fælleseuropæiske standarder og guidelines for akkreditering, som også ligger til grund for den danske akkreditering, blev vedtaget som led i Bologna-processen i 2015 (ENQA, 2015).

Med den nye akkrediteringslov fra 2013 (senest revideret i 2018 (LBK, 2018: LBK nr 173 af 02/03/2018)) overgik Danmark til institutionsakkreditering. Med institutionsakkreditering er det op til institutionerne selv at fastsætte det system, der bedst sikrer og udvikler kvaliteten og relevansen af deres uddannelser. I en institutionsakkreditering er det institutionens samlede kvalitetssikringssystem, der vurderes af Danmarks Akkrediteringsinstitution. Uddannelses- og forskningsministeriet er ansvarlige for implementeringen af akkrediteringssystemet, men med institutionsakkrediteringen placeres ansvaret for uddannelsernes kvalitet tydeligt hos institutionen og institutionsledelsen selv. Institutionerne får ansvaret for selv at fastlægge kvalitetssikringsarbejdet, så længe institutionen kan vise, at den lever op til de tre kriterier for kvalitet og relevans, som er fastsat i bekendtgørelsen. I henhold til akkrediteringsloven, er akkrediteringsrådet det organ, der har beslutningskompetencen. Rådet har kompetence til at give en positiv afgørelse, betinget positiv eller afslag. Akkrediteringsrådet træffer afgørelse om uddannelsesinstitutionens ansøgning om institutionsakkreditering på baggrund af akkrediteringsrapporten, der er udarbejdet af Danmarks Akkrediteringsinstitution, som er den operatør, vi bruger til at foretage selve akkrediteringen. Akkrediteringsinstitutionen udarbejder rapporten baseret på centralt definerede kriterier. Rapporten består af en vurdering af nøgletal, institutionens selvevalueringsrapport, institutionsbesøg og dokumentation for kvalitetssikring på udvalgte områder i institutionen (audit trails).

De seneste års udvikling inden for akkrediteringsområdet tjener som eksempler på forsøg på at regulere universiteterne på et overnationalt niveau, der korresponderer med Bologna-målsætningerne (Gornitzka & Stensaker, 2014) og er en del af den 'bløde' (men effektive) styring, som karakteriserer store dele af EU's styring i dag (Brøgger, 2018; Alexiadou, Fink-Hafner & Lange, 2010). Om end de europæiske standarder og guidelines udgør rammen for dansk akkreditering efterlader de samtidig et nationalt manøvrerum (Saarinen & Alavähälä, 2007; Schmidt, 2017). De internationale standarder for akkreditering er nemlig kendetegnet ved at være designstandarder med lav specificitet og derfor åbne for fortolkning (Brøgger, 2019). Denne åbne karakter er netop kendetegnende for tværnationale standarder og regulative teknologier og bevirker, at den nationalspecifikke implementering og operationalisering af akkrediteringsprocedurer ofte delvist vil være rundet af nationale dagsordener. Som eksempel på dette vil vi her fokusere på kriteriet om uddannelsers 'relevans'. Nok angav Bolognamålsætningerne og Lissabonstrategien et betydeligt behov for ensretning af forvaltningen af europæisk videregående uddannelse for at understøtte økonomisk vækst i Europa, men netop denne orientering mod en økonomisk dagsorden, arbejdsmarkedsbehov og jobparathed har vist sig endnu

stærkere på nationalt plan i Danmark, som også vist i Sarauws analyser af den danske kvalifikationsramme for videregående uddannelser (2014). På mange måder kan man sige, at akkreditering som policy-instrument er medskabere af en virkelighed i hvilken, der sættes lighedstegn mellem kvalitetsuddannelse og de færdige kandidaters jobparathed og arbejdsduelighed.

Akkrediteringsloven, bekendtgørelsen og akkrediteringsvejledningen 2.0 (BEK, 2019; Danmarks Akkrediteringsinstitution, 2019; LBK, 2018) forbinder alle systematisk kvalitet med relevans. I akkrediteringsvejledningen, som angiver, hvordan loven og bekendtgørelsen skal fortolkes i praksis, er begrebet om 'relevans' defineret som tilpasningen af uddannelsesudbud til samfundsudviklingen samt aktuelle og fremtidige arbejdsmarkedsbehov. Kvalitet nævnes ikke uafhængigt af relevans noget sted i hverken loven, bekendtgørelsen eller vejledningen. På denne måde kædes kvalitet og relevans nøje sammen. Et af de tre kvalitetskriterier anført i bekendtgørelsens bilag 1 vedrører desuden eksplicit, at institutionen har et kvalitetssikringsarbejde, der løbende understøtter udviklingen af uddannelsesuddannelsens kvalitet og relevans, herunder en tilpasning til samfundsudviklingen og arbejdsmarkedets behov. Herunder nævnes det, at alle nye uddannelser skal gennemgå en prækvalificering, hvor det skal dokumenteres, at uddannelsen møder et aktuelt eller kommende arbejdsmarkedsbehov samt at relevante eksterne interessenter og aftagere har været inddraget i vurderingen af behovet for dimittender (BEK, 2019: bilag 4, kriterium 1a). Som allerede nævnt ansvarliggøres universiteterne for at udvikle deres eget kvalitetssystem med indførelsen af akkrediteringsloven i 2013. Dog skal dette system leve op til kriterierne for kvalitet og relevans, som de er angivet i bekendtgørelsen. Imidlertid skal kvalitetssikringssystemet ikke blot leve op til disse kriterier på papiret så at sige, institutionen skal også kunne demonstrere, at dets system fungerer i *praksis* og sikrer kvaliteten og relevansen af uddannelserne før, under og efter institutionsakkrediteringen (Danmarks Akkrediteringsinstitution, 2019). Institutionens selvevalueringsrapport, som spiller en central rolle i akkrediteringen, skal afspejle institutionens overvejelser i forhold til kvalitetssikringssystemets design, styrker, svagheder og muligheder for forbedring. Institutionerne skal kunne frembringe klare, målbare standarder, som muliggør en vurdering af, om de fastlagte mål for uddannelseskvalitet og relevans opfyldes (Danmarks Akkrediteringsinstitution, 2019: 7, 8, 16).

Den generelle arbejdsmarkedsorientering er blevet etableret på det internationale niveau gennem Bologna-processen og Europakommissionens ambitioner. Ved at selvansvarliggøre institutionerne for udvikling af eget kvalitetssikringssystem, som indordner sig under bekendtgørelsens kvalitetskriterier og nøje er overvåget af Danmarks Akkrediteringsinstitution og Akkrediteringsrådet, gøres mål, kriterier og dermed også bestemte forståelser og kvalitetssikringspraksisser til institutionen egne. Sagt på en anden måde, kan universiteterne designe deres eget kvalitetssikringssystem så længe de fuldstændigt efterkommer de centralt definerede kriterier baseret på de europæiske standarder og guidelines.

Gennem observationer af studienævnsmøder, studieordningsarbejde og forskellige employabilitetsindsatser på flere danske universiteter samt læsning af de selvevalueringsrapporter, som universiteterne har udarbejdet som led i institutionsakkrediteringen, er det tydeligt at se, at universiteterne har forstærket relevans som kvalitetsbegreb ud over det, der fordres i akkrediteringskriterierne. Universiteterne arbejder ikke alene med at sikre de studerende relevante kompetencer og monitorere deres arbejdsmarkedssituation, men iværksætter også en bred vifte af initiativer for at sikre en hurtig og problemfri overgang til arbejdsmarkedet. Disse omfatter for eksempel information til studerende om arbejdsmarkedet, coaching-forløb, understøttelse af studiejob, etablering af samarbejder med eksterne parter, karrieremesser mv., det vil sige aktiviteter som har større fokus på *overgangen* fra uddannelse til arbejdsmarked end på relevansen af dimittendernes kompetencer *på* arbejdsmarkedet.

En sådan forstærkning af akkrediteringskriteriernes relevans-begreb kan med afsæt i instrumenteringstilgangen anskues som et resultat af akkrediteringsinstrumentets indrullering af universiteterne i akkrediteringen ved at tilskynde dem til at sætte egne mål og standarder for kvalitetsbegreber og kvalitetssikringspraksisser. På denne måde indebærer kvalitetssikring af uddannelser, at institutionerne er 'motiverede' til at *ville* det, de *skal* (Brøgger, 2016). Institutionerne er nødt til aktivt at sætte standarderne og inkorporere dem i deres egen praksis, de er med andre ord nødt til at gøre standarderne til deres egne. Imidlertid er disse standarder jo baseret på politisk bestemte kvalitetskriterier, hvilket netop er det, der gør kvalitetssikringen styrbar for det ansvarlige ministerium. Incitamenterne er stærke, for sanktionerne ved alt andet end en positiv akkreditering er vidtrækkende for institutionerne. Ved betinget positiv akkreditering skal alle nye uddannelser og uddannelsesudbud uddannelsesakkrediteres før oprettelsen. Ved afslag, kan uddannelsesinstitutionen ikke oprette nye uddannelser eller uddannelsesudbud, og eksisterende uddannelser skal uddannelsesakkrediteres efter en turnusplan (Danmarks Akkrediteringsinstitution, 2019; LBK, 2018). Gennem denne incitamentbaserede dynamik handles institutionerne selv frem som standardproducerende aktører og uddannelseskvalitet handles frem som en politisk ramme til regulering af dimittenders jobparathed og arbejdsduelighed. På denne måde manifesterer akkreditering sig som en instrument, der frembringer magtfulde performative effekter. Det 'mobiliserer' universiteterne til at koordinere deres egne dagsordener strategisk og proaktivt med de nationale politiske prioriteringer på trods af deres selveje.

### **Den fælles kontoplan som policy-instrument**

Et andet policy-instrument der, der medproducerer den styringsrelation, der relaterer til de videregående uddannelsesinstitutioner som selvejende institutioner er den nye fælles kontoplan for de videregående uddannelser.



Kontoplanen er i skrivende stund endnu ikke forhandlet endeligt på plads, og derfor tager analysen afsæt i de forslag til kontoplan, der foreligger samt de knaster der gør, at forhandlingerne ikke er afsluttet.

Den fælles kontoplan er et nyt policy-instrument, der skal implementeres på alle videregående uddannelsesinstitutioner senest ved udgangen af 2021, og som institutionerne aktuelt er i færd med at omsætte i lokale procedurer. Kontoplanen bliver en realitet på initiativ fra Uddannelses- og Forskningsministeriet i samarbejde med Finansministeriet, og udarbejdes i dialog med de relevante parter (fx Danske Universiteter). Formålet med en fælles kontoplan er dobbelt: For det første skal kontoplanen sikre, at de videregående uddannelsesinstitutioners omkostninger bliver sammenlignelige på tværs af institutionerne, og for det andet skal kontoplanen muliggøre, at der kan beregnes enhedsomkostninger for videregående uddannelser (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018). Enhedsomkostninger er en betegnelse, der dækker over omkostning per produceret enhed, dvs. at institutionerne fremover på en sammenlignelig måde skal kunne beregne, hvad det koster at uddanne en BA i Filosofi, så det bliver muligt at sammenligne dette med prisen for at uddanne en BA i Medicin eller en BA i Filosofi ved et andet universitet. Dermed bliver det muligt for ministerierne at gennemtrænge de selvejende institutioners ydre skal og sammenligne effektiviteten af forskellige uddannelsesudbud. Med kontoplanen får ministerierne altså magt til at overvåge og vurdere universiteternes interne prioriteringer. Kontoplanen kan således ses som yderligere et instrument i forsøget på at sikre effektiviteten i uddannelsesproduktionen på de videregående uddannelser og korresponderer med den oprindelige ambition for den eksterne styring af de selvejende institutioner, nemlig at styringen sikrer, at institutionerne løser de statsligt finansierede opgaver på et højt kvalitetsniveau *med anvendelse af så få ressourcer som muligt* (Finansministeriet, 2009; Rasmussen, 2020).

Grundlæggende er en kontoplan et redskab til bogføring af indtægter og omkostninger. En kontoplan definerer en eller flere dimensioner, som indtægter og omkostninger skal kategoriseres i forhold til. Eksempelvis skal en togbillet i den nye kontoplan både kategoriseres i forhold til en artsdimension (fx Transport), en steddimension (fx Institut for Statskundskab), en delregnskabsdimension (fx Eksterne Midler) og en formålsdimension (fx Forskning). Gennem en ensartet kategorisering af alle udgifter gør kontoplanen som instrument det muligt at producere objektiv viden om, hvordan en videregående uddannelsesinstitutioners omkostninger fordeler sig inden for hver af de nævnte dimensioner. Idet den nye kontoplan er fælles på tværs af alle videregående uddannelsesinstitutioner, bliver denne objektive viden i princippet fuldstændig sammenlignelig på tværs af institutionerne, hvilket da også er pointen med kontoplanen.

I praksis er det imidlertid omdiskuteret, hvorvidt det er muligt at skabe tilstrækkelig objektiv information som fundament for de ønskede sammenligninger. Det er særligt det, der kaldes 'formålsdimensionen', som

er omdiskuteret i vedtagelsen af den nye kontoplan. Kontoplanen omfatter et antal formål, hvoraf de vigtigste er Uddannelse, Forskning, Formidling og vidensudveksling, og Myndighedsbetjening, rådgivning og øvrige ydelser. Men universiteternes primære omkostninger, løn og husleje, kan ikke uden videre opsplittes i henholdsvis Uddannelse og Forskning. For det første har universiteterne (og nogen gange de forskellige institutter på samme universitet) forskellige måder at opgøre fordelingen af den enkeltes arbejdstid mellem uddannelse og forskning, og opgørelsesmetoderne er ofte ikke designet som redskaber til økonomistyring, men derimod som redskaber til personaleledelse. Eksempelvis benytter nogle institutioner og institutter en timeregistrering af forskningsaktiviteter med tilhørende eksterne bevillinger, hvor de resterende timer over en bred kam kategoriseres som uddannelse, mens andre institutioner og institutter benytter en normbaseret registrering af den enkeltes timeforbrug på uddannelse, hvor de resterende timer kategoriseres som fri forskningstid. De to forskellige registreringsmetoder indebærer, at 'residualen', dvs. de mange opgaver som ikke skarpt falder indenfor en af de to kategorier, nogle steder betragtes som en del af undervisningstiden og andre steder som en del af forskningstiden (Banghøj et al., 2021). Denne forskel samt forskellen mellem reel og normbaseret timeregistrering gør i praksis, at det ikke er muligt at skabe objektivt sammenlignelig information om enhedsomkostningerne for den enkelte uddannelse. For det andet finder der typisk en omfattende samproduktion mellem forskning og uddannelse sted som gør, at en aktivitet godt kan vedrøre begge aktiviteter på samme tid, som når en forsker fx læser en artikel som både anvendes i undervisnings- og forskningssammenhæng. Samproduktionen af forskning og uddannelse indebærer, at registreringen af den enkelte aktivitet beror på et omfattende skøn, hvormed registreringen bliver arbitrær og usammenlignelig.

Som løsning på problemstillingen indføres fordelingsnøgler. Fordelingsnøglerne angiver en formel for, hvordan omkostninger som løn og husleje skal fordeles på forskellige formål. Fordelingsnøglerne vil bero på et skøn og dermed ligeledes medføre arbitrære fordelinger (Banghøj et al., 2021). Til gengæld er de kendetegnet ved en ensartet behandling af omkostninger på tværs af forskellige involverede aktører, og derfor bidrager de til at skabe en tilstrækkelig objektivitet til, at de sammenlignelige informationer kan betragtes som legitime. De opfattes ikke som tiltrækkeligt objektive og dermed legitime regnskabsinstrumenter blandt de økonomifolk, vi har interviewet i vores feltarbejde, men blandt andre aktører kan de opfattes som legitime styringsinstrumenter. Fordelingsnøglerne bidrager således dermed ikke til at skabe transparens, men etablerer derimod en *kunstig transparens*, som muliggør sammenligning på tværs og et eksternt monitoreringsredskab uden at gribe ind i uddannelsesinstitutionernes måde at lede deres personale på.

Som policy-instrument er kontoplanen altså, i kraft af dens særlige måde at kategorisere, komparere og penetrere på, med til at skabe en verden, hvor

uddannelser kan være mere eller mindre effektivt tilrettelagte. I et styringsmæssigt perspektiv, hvor de selvejende videregående uddannelsesinstitutioner gøres gennemtrængelige for et forvaltningsøkonomisk blik, tilskyndes de dermed af instrumentet til at betragte sig selv ud fra instrumentets målestok for effektivitet og produktivitet. De politiske ambitioner om at skabe mere rentable uddannelser kanaliseres dermed ind i de videregående uddannelsesinstitutioner, som i fremtiden må forventes at forholde sig strategisk til disse ambitioner for at imødegå den indgribende eksterne politiske styring.

## Konklusion

Med denne artikel har vi søgt at undersøge, hvordan akkreditering og den fælles kontoplan *som instrumenter* er med til at forandre universitetets ontologi. Denne analyse overskrider således analyser af uddannelsespolitiske diskurser om kvalitet, relevans og effektivitet. Artiklen har vist, hvordan akkreditering og en ny fælles kontoplan som instrumenter installerer en særlig relation mellem stat og universiteter og en særlig virkelighed ude på universiteterne. Artiklen har således arbejdet med at vise, at politiske instrumenter på forskellig vis, alt efter deres respektive karakteristika, er med til så at sige at designe universiteternes virkelighed og dermed ikke blot styrer på en virkelighed, der allerede er tilstede. Igennem akkrediteringsinstrumentet handles en virkelighed frem, hvor kvalitet i høj grad er ensbetydende med ikke alene de studerendes jobparathed og uddannelsernes arbejdsmarkedsrelevans, men også en hurtig og problemfri overgang til arbejdsmarkedet. Det, der begyndte som europæiske standarder og guidelines for akkreditering har nu vist sig at resultere i gennemgribende performative effekter for nationalstatens hjemlige regulative regimer, universiteternes kvalitetssikringspraksisser og den generelle forståelse af, hvad uddannelseskvalitet er. Det lader således til, at akkreditering som politisk instrument har overtaget kvalitet som både begreb og praksis og dermed nu aktivt rekonfigurerer virkeligheden og sandheden om kvalitet i videregående uddannelse for både undervisere og studerende via universiteternes egne kvalitetspraksisser.

I tillæg til denne rekonfiguration af virkeligheden gør den fælles kontoplan som instrument det muligt for ministerierne at gennemtrænge de selvejende institutioners og gøre deres interne økonomiske forhold synlige og umiddelbart aflæselige i tal for uddannelsernes enhedsomkostninger. Som historikeren Theodore M. Porter for længe siden har vist, så kan netop tal bidrage med politisk legitimitet der, hvor de politiske eliter ikke i forvejen havde den (Porter, 1996). Vi kan endnu kun gisne om, hvilke politiske beslutninger de nye enhedsomkostningstal i fremtiden kan bidrage til at legitimere, men tallenessærlige sammenligneliggørende og formålsopdelte materialitet giver en indikation. De frembragte tal er nemlig hverken uskyldige eller neutrale, for de sætter et særligt forhold på den strategiske og politiske dagsorden, nemlig uddannelsernes omkostningseffektivitet. Kontoplanen bidrager til, at uddannelser konfigureres

som særskilte produkter, som kan styres separat fra hinanden og sammenlignes med hinanden. Hvis omkostningseffektiviteten dernæst kobles med kvalitetsvurderinger og indikatorer for dimittendbeskæftigelse, kan vi potentielt i fremtiden se et produktivetsmål, som kan legitimere kontroversielle politiske beslutninger. For eksempel kunne et mål for uddannelsernes produktivitet legitimere beslutninger om besparelser eller nye standarder for, hvordan uddannelser tilrettelægges mest produktivt.

Gennem en ny-materialistisk tilgang tydeliggøres det, at policy-instrumenter både materielt og diskursivt er med til at producere virkeligheden igennem praksisser, der så at sige kontinuerligt 'sætter verden' på bestemte måder. Instrumenternes praksisser medskaber fx en bestemt styringsrelation mellem stat og selvejende institutioner. Instrumenterne skal altså ikke forstås som neutrale redskaber, der møder en allerede skabt virkelighed med allerede etablerede strukturer og kategoriseringer, men derimod som aktive medproducenter af denne virkelighed. Som artiklen har vist, så medskaber styringsinstrumenterne på universitetsområdet en virkelighed, hvor den statslige styring af de selvejende universiteter indebærer, at universiteterne definerer egne kvalitetsstandarder og produktivetsmål i tråd med internationale og nationale idealer, og hvor universiteterne konfigureres som aktører med frihed til at fastsætte egne strategiske målsætninger, men kun så længe de adresserer ministeriets prioriteter. Universiteternes selveje har således vist sig i praksis ikke at være ensbetydende med øget autonomi.

***Katja Brøgger, ph.d., lektor i uddannelsespolitik, -styring og -forvaltning, DPU, Aarhus Universitet***

***Miriam Madsen, ph.d., adjunkt i uddannelsesforvaltning, DPU,***

**Aarhus Universitet**

**Referencer**

Alexiadou, N., Fink-Hafner, D., & Lange, B. (2010). Education Policy Convergence through the Open Method of Coordination: theoretical reflections and implementation in 'old' and 'new' national contexts. *European Educational Research Journal*, 9(3), 345-358.

Barad, K. (2007). *Meeting the universe halfway : quantum physics and the entanglement of matter and meaning*. Durham: Duke University Press.

BEK. (2019). BEK nr 853 af 12/08/2019.

Bologna Communiqués. (2003). Berlin Communiqué, September 2003.

Brøgger, K. (2016). Du skal ville det, du skal. Om de videregående uddannelsers nye tilskyndelsesøkonomi. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 2, 87-99.

Brøgger, K. (2018). The performative power of (non)human agency assemblages of soft governance. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 31(5), 353-366.

Brøgger, K. (2019). *Governing through Standards: the Faceless Masters of Higher Education. The Bologna Process, the EU and the Open Method of Coordination*. Dordrecht: Springer.

Brøgger, K. (2021). A specter is haunting European higher education – the specter of neo-nationalism. In V. Bozalek, M. Zembylas, S. Motala, & D. Hölscher (Eds.), *Higher Education Hauntologies: Living with Ghosts for a Justice-to-come* (pp. 63-75): Routledge.

Danmarks Akkrediteringsinstitution. (2019). *Vejledning om institutionsakkreditering 2.0*.

ENQA. (2015). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Brussels, Belgium.

European Commission. (2003). *The role of the universities in the Europe of knowledge*. Brussels, 05.02.2003. COM(2003) 58 final.

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

Gornitzka, Å., & Stensaker, B. (2014). The dynamics of European regulatory regimes in higher education – Challenged prerogatives and evolutionary change. *Policy and Society*, 33(3), 177-188.

Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.

LBK. (2018). LBK nr 173 af 02/03/2018.

Loughlin, J., & Peters, G. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. In M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The political economy of regionalism*. London: Frank Cass.

Madsen, M. (2019a). The configurative agency of metrics in education: a research agenda involving a different engagement with data. *Journal of Education Policy*, 1-20, e-publication ahead of print.

Madsen, M. (2019b). *Entangled Simplicities: A metricography on 'relevance' and 'graduate employability' configurations in Danish university education*. (PhD). Aarhus University, Aarhus.

Madsen, M. (2020). Competitive/comparative governance mechanisms beyond marketization: A refined concept of competition in education governance research. *European Educational Research Journal*, 1-18, e-publication ahead of print.

Porter, T. M. f. (1996). *Trust in numbers : the pursuit of objectivity in science and public life* (2. printing ed.). Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rasmussen, P. (2020). Universiteterne på vej – hvorhen? *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 1.

Sarauw, L. L. (2014). Når kvalitet bliver til ikke-teori: om kompetence- og anvendelsesorientering som ukonkret negation af teoretiske og specialiserede videregående uddannelseselementer. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 2014, nr. 4, 69-76.

Saarinen, T., & Ala-Vähälä, T. (2007). Accreditation, the Bologna Process and national reactions : Accreditation as concept and action. *Higher Education in Europe*, 32(4), 333-345.

Schmidt, Kalpazidou, E. (2017). Quality assurance policies and practices in Scandinavian higher education systems: convergence or different paths? *Journal of Higher Education Policy and Management*, 39(3), 247-265.

Skærbæk, P., Banghøj, J., Christensen, L., Larsen, J. G., Rohde, C., & Skinnerup, T. (2019). *Universiteternes nye kontoplan og dens fokus på beregning af enhedsomkostninger*. Rapport fra delprojekt 3: Finansiering af den offentlige

forskning i Danmark.

Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2018). Udvalgsrapport. Udvalget for fælles kontoplan for videregående uddannelsesinstitutioner.

Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2019). Universitetsloven. LBK nr 778 af 07/08/2019.

Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing* (2. ed.). Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Ørberg, J. W., & Wright, S. (2019). Steering Change - Negotiations of Autonomy and Accountability in the Self-Ownning University. In S. Wright (Ed.), *Enacting the university: Danish university reform in an ethnographic perspective* (Vol. 53). Dordrecht, The Netherlands: Springer.