

Målsætninger og indsatsområder

Institutionspolitiske målsætninger

Danske uddannelser skal stå mål med de bedste i verden. Når der gennemføres sammenligninger på tværs af landene, er det målet, at Danmark ligger helt i top.

Der er et godt stykke vej igen, før Danmark når dette ambitiøse mål, og det stiller store krav til uddannelsessystemet og ikke mindst til uddannelsesinstitutionerne. For det er på institutionerne, at visionerne skal omsættes til praktisk virkelighed.

Institutionerne har i de senere år fået større og større frihedsgrader til selv at finde og vælge de løsninger, der svarer bedst til de lokale behov og ønsker. Denne udvikling er et resultat af de mange reformer, der påbegyndtes i slutningen af 1980'erne, og som nu er tilendebragt. De to grundlæggende elementer i decentraliseringen - selvejmodellen og taxameterfinansiering - har optimeret styringen med hensyn til produktivitet og har givet den enkelte institution et godt virksomhedsgrundlag. Men for at indfri de nye og skærpede krav om kvalitet og faglighed skal styringen videreudvikles. Der skal fortsat arbejdes med strukturelle ændringer, som kan være en forudsætning for udvikling af bredere og nye uddannelseskompetencer, og der skal arbejdes for at skabe bedre rammer for institutionernes kvalitetsudvikling.

Samtidig skal institutionerne i højere grad end hidtil dokumentere deres resultater og kvalitetsniveau over for omverdenen. Undervisningssystemets mange brugere, aftagere og øvrige interessenter skal fremover spille en større og mere aktiv rolle i vurderingen af de ydelser, som institutionerne leverer. Nøgleordene for interessenterne er åbenhed og gennemsigtighed om institutionernes resultater. Åbenhed og gennemsigtighed er en forudsætning for brugerindflydelse. Brugere får et godt grundlag for at vælge mellem forskellige institutioner, og der sikres et godt grundlag for dialog mellem institutionen og dens brugere og aftagere om forhold af

relevans for kvaliteten, så ydelserne kan fornyes og videreudvikles i samspil med aftagersiden. Åbenhed og gennemsigtighed giver endvidere institutionerne bedre muligheder for at sammenligne sig med andre og lære af hinanden, og bestyrelserne sikres et bedre arbejdsgrundlag.

For de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner er netop samspillet med det regionale erhvervsliv centralt. Samspillet skal styrkes ved at forpligte institutionerne til dialog med brugere og aftagere og til at samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner om regionalt udbud og kompetenceopbygning. Dette mål kan ikke nås, hvis udbuddet er spredt på for mange og for små uddannelsesmiljøer, men fordrer stærke institutioner både i form af brede faglige undervisningsmiljøer, økonomisk bæredygtighed og professionel ledelse.

Det er et særligt mål at sikre stærke uddannelsesmiljøer for de erhvervsrettede uddannelser i alle dele af landet. Institutionsstrukturen skal bestå af brede, regionale uddannelsesmiljøer, men samtidig bevare de mange lokale uddannelsessteder.

De frie skoleformer etableres derimod på privat initiativ af en kreds af borgere. Det offentlige har således ingen pligt til at sikre et udbud af frie skoler, endsi­ge sikre et landsdækkende udbud. Skolerne er hovedsagelig alternativer til det ordinære uddannelses­system – folkeskolen eller det almene gymnasium – eller tilbud om folkelig oplysning. Institutionerne har frihed til at fastlægge eget værdigrundlag og undervisning. Eksistensen af de frie skoler er udtryk for en tradition for at vægte mindretalsbeskyttelsen højt ved at yde offentlige tilskud til disse alternative skoleformer.

For de frie grundskoler gælder, at deres eksistens er sikret i Grundlovens § 76. Bestemmelsen fastslår, at der ikke er skolepligt men undervisningspligt i Danmark. Børn har ret til gratis undervisning i folkeskolen, men ikke pligt til at lade sig undervise i folkeskolen, hvis forældrene selv sørger for en undervisning, der står mål med folkeskolen. I de frie grundskoler påhviler tilsynet med undervisningen således som hovedprincip forældrene til børn i skolen.

Øget fokus på output

Realiseringen af de institutionspolitiske mål stiller krav om videreudvikling af styringen af institutionerne, så det i højere grad er output – institutionernes resultater – der tæller. Tilskuddene, der allerede i dag bestemmes ud fra omfanget af institutionernes gennemførte undervisningsaktivitet, skal fremover i højere grad gives efter et ”noget for noget princip”. Institutionerne skal vise vilje til omstilling inden for politisk særligt prioriterede områder.

Vurderingen af institutionernes resultater på det lokale niveau af brugerne og aftagerne skal styrkes. Fra sommeren 2003 vil institutionerne offentliggøre oplysninger om deres undervisningskvalitet og resultater på deres hjemmesider. Det næste skridt er at skabe overblik og lette borgernes mulighed for at sammenligne mellem de enkelte institutioner. På den måde vil det centrale tilsyn i Undervisningsministeriet blive suppleret af et ”markedstilsyn”, hvor god og dårlig kvalitet på institutionerne sanktioneres.

Samtidig skal også det centrale tilsyn i Undervisningsministeriet i højere grad understøtte denne proces ved at sikre brugerne al relevant information om institutionernes resultater og kvalitet. Benchmarking af institutionerne er et af de nye redskaber, der skal supplere de allerede eksisterende. Benchmarking skal også øge gennemsigtigheden for institutionerne, så de bedre kan lære af hinanden.

Institutionspolitiske målsætninger

Uddannelsesinstitutionerne skal

- være stærkere fagligt og økonomisk og have større selvstændighed og ansvar.
- dokumentere resultater og konkurrere på kvalitet.
- være regionalt ansvarlige.

Brugere, aftagere og andre interessenter skal

- spille en mere aktiv rolle, bl.a. gennem frit institutionsvalg.

Outputstyring skal

- øge fokus på resultater og kvalitet, så institutionernes konkrete løsninger lever op til de politisk fastsatte mål.

sikre, at det regionale og lokale erhvervslivs behov understøttes af uddannelse og kompetence.

Outputstyring – styringsinstrumenter og indsatsområder

Det nuværende styringskoncept er baseret på decentralisering af beslutningskompetence til de enkelte institutioner. De enkelte styringsinstrumenter er også allerede i dag på forskellig måde orienteret mod output. Omlægning til en højere grad af fokus på output er et udtryk for en logisk videreudvikling af styringskonceptet, hvor sigtet er, at styringen skal rumme flere og flere væsentlige dimensioner. Hvor styringen og tilsynet i de første faser af decentraliseringen især sikrede institutionernes produktivitet og regeloverholdelse, udvides styringens fokus nu med en kvalitetsdimension. Samtidig skal de tidligere opnåede fordele fastholdes. Omlægning til øget outputstyring skal derfor bygge videre på og supplere de elementer, der allerede indgår i styringen.

De væsentligste styringsinstrumenter og indsatsområder er følgende:

Styringsinstrumenter og indsatsområder

- Øget konkurrence på kvalitet gennem øget åbenhed og gennemsigtighed om institutionernes kvalitet. Derved etableres et "brugerstyret" tilsyn.
- Udvidede krav til institutionernes interne kvalitetsarbejde.
- Udbudsgodkendelse. Undervisningsministeriets godkendelse af de enkelte institutioner til at udbyde bestemte uddannelser sikrer, at institutionen har de fornødne kompetencer til opgaven.
- Styring via institutions- og udbudsstrukturen i retning af regionale bæredygtige institutioner, hvor de lokale udbudssteder samtidig bevares. Bla. skal den seneste ændring af grundtilskudsmodellen skabe hensigtsmæssige incitamenter.
- Tilskud skal i højere grad gives efter et princip om noget for noget. Særlige tillægstaxametre skal fra 2003 fremme politisk prioriterede mål, bl.a. at uddannelser færdiggøres.
Aftalemodeller: Tilskud skal fremme institutionernes arbejde med kvalitetsudvikling inden for særligt prioriterede indsatsområder, fx:
 - o Bedre samspil med regionale private og offentlige virksomheder.
 - o Professionalisering af institutionernes ledelse.
- Udvikling af indikatorer for resultater og kvalitet, hvormed output kan måles, eller som kan danne grundlag for at vurdere de resultater, institutionerne præsterer.
- Øget opmærksomhed på institutionernes kvalitet, fx gennem benchmarking, skal give et bedre grundlag for institutioners egne initiativer, for ministeriets opfølgning og for politiske beslutninger.

Ny model for mere systematisk og formaliseret dialog mellem ministeriet og institutionssiden.

Fra decentraliseringens 1. til 2. generation

I dette kapitel redegøres dels for de styringsmæssige reformer, der allerede er gennemført, dels for de overvejelser, der ligger bag øget outputorientering. Der gives endvidere en uddybende beskrivelse af de væsentligste styringsinstrumenter og indsatsområder.

Decentraliseringens 1. generation

Ved indgangen til 1990'erne tog daværende undervisningsminister Bertel Haarder hul på et omfattende reformarbejde på Undervisningsministeriets område. Blandt målsætningerne for reformerne, der blev tilendebragt i løbet af det følgende 10-år, var decentralisering og selvforvaltning, øget brugerindflydelse, afbureaukratisering og regelforenklning.

Reformerne førte til en gennemgribende decentralisering af forvaltningen af både det institutions- og uddannelsespolitiske ansvar på det meget store antal institutioner, der er et særkende for Undervisningsministeriet. På daværende tidspunkt var der mere end 1.300 institutioner under Undervisningsministeriet.

Den tidligere centralistiske styringsmodel var karakteriseret ved en detaljeret central planlægning og omfattende regel- og detailstyring. Uddannelsesinstitutionerne, der havde den største og mest detaljerede viden om de lokale forhold, havde derimod et meget begrænset selvstændigt råderum.

Selv om den enkelte institution havde den største viden både om uddannelsesbehov og løsningsmuligheder lokalt, slog det derfor ikke igennem i institutionernes ydelser.

Ved decentralisering af beslutningskompetence og ansvar til de enkelte institutioner nyttiggøres den viden, der skabes i uddannelsessystemet. Institutionernes dispositionsfrihed betyder, at de bedre kan imødekomme lokale behov og præferencer hos brugere og hos erhvervslivet og udnytte deres viden om faglige spørgsmål og

problemstillinger, lokale udviklingsmuligheder og muligheder for at økonomisere.

Princippet blev, at institutionerne fik langt større frihedsgrader i opgaveløsningen. Til gengæld blev de pålagt et tilsvarende større ansvar for at realisere de politisk fastsatte mål.

Som et naturligt led i decentraliseringen af beslutningskompetence til institutionerne blev den centrale kvalitetsovervågning og opfølgning på institutionernes resultater øget. Med etableringen af Evalueringscenter for de videregående uddannelser i 1992 blev uafhængige evalueringer introduceret som kvalitetsudviklingsinstrument. Centeret blev i 1999 integreret i det nydannede Danmarks Evalueringsinstitut, og feltet for evaluering blev udvidet til at dække alle uddannelsesområder fra grundskole til videregående uddannelse og voksen- og efteruddannelser.

De grundlæggende elementer i styringskonceptet

De styringsredskaber, som blev indført dengang, og som endnu udgør grundlaget for den decentrale styring, er *selvejeformen* og *taxametersystemet*. Selvejeformen lovfæster institutionernes selveje og selvstyre med en bestyrelse som øverste ansvarlige ledelse. Taxametersystemet indebærer, at tilskuddene er bestemt af institutionens uddannelsesaktivitet. Institutionens samlede tilskud udgør en blokbevilling, som institutionen frit kan disponere over inden for sit formål. Derved kan de lokale behov og muligheder slå igennem på institutionens prioriteringer. Set fra det centrale niveau synspunkt har taxametersystemet endvidere den fordel, at det direkte og effektivt styrer institutionernes produktivitet gennem takstfastsættelsen, som sker på finansloven.

I løbet af decentraliseringsprocessen har institutionerne gradvist fået overdraget en lang række opgaver, der tidligere var et statsligt anliggende. Inden for de rammer, som institutionslovgivningen og finansloven sætter, har institutionerne selvstændigt ansvar for såvel den løbende institutionsdrift og –planlægning som for vedligeholdelse og fornyelse af et meget betydeligt kapitalapparat.

Institutionernes opgaver og ledelsesansvar blev dermed ændret fundamentalt i løbet af en relativt kort årrække. Den decentrale

styring kan karakteriseres som en virksomhedsmodel, hvor strategisk ledelse er blevet et væsentligt element. Styringens sigte blev at styrke den enkelte institutions muligheder for at blive en stærk og selvstændig opgaveudførende enhed.

Enkelhed og gennemskuelse

Hvor styringen i den tidligere centralistiske model rakte dybt ind i institutionens interne forhold, og institutionerne blev behandlet enkeltvist, blev der med decentraliseringen indført en mere overordnet og enkel styring. De rammer, som institutionerne skal arbejde indenfor – økonomisk, lovgivningsmæssigt og aftalemæssigt – er *felles* for samlede institutionssektorer. Den enkelhed i styringen, som dette giver, bidrager til en ønsket gennemskuelse i systemet og lige vilkår for institutioner inden for samme sektor.

Med standardiseringen af styringsredskaberne for større grupper af institutioner blev den tidligere meget omfattende enkeltsagsbehandling i ministeriet i vidt omfang afskaffet. Set i forhold til den tidligere centrale styring er resultatet en langt mere effektiv og sammenhængende styring. Dette er nødvendigt, ikke mindst på grund af det meget store antal enkeltinstitutioner, som ministeriet har ansvaret for.

Enkelhed og gennemskuelse er derfor et mål i sig selv, og i den videre udvikling af styringskonceptet skal de fordele, som taxameterstyringen har givet, ikke sættes over styr. Men omlægning til outputstyring med øget fokus på institutionernes resultater og kvalitet indebærer, at der tages nye styringsmidler i anvendelse. Ved valget af konkrete styringsmidler skal hensynet til enkelhed og gennemskuelse fortsat veje tungt.

Fokusskifte til output – 2. generation

I decentraliseringens 1. generation var fokus især på at styrke den enkelte institutions drift og på at skabe hensigtsmæssige rammer for institutionens arbejde. De enkelte styringsinstrumenter var dog i vid udstrækning output- eller resultatbaserede. Taxameterfinansieringen af uddannelserne er et tydeligt eksempel på outputstyring, idet tilskuddet gives afhængigt af undervisningsaktiviteten.

Styringskonceptet skal nu udvikles videre, så fokus i højere grad flyttes til *output* – til de resultater og den kvalitet, som institutionerne yder. Store frihedsgrader til institutionerne giver institutionerne mulighed for at imødekomme brugernes krav gennem prioritering af bl.a. kvalitetsudvikling. Men frihedsgrader følges naturligt af øget ansvar. Ikke mindst brugerne og interessenterne skal gøre deres indflydelse gældende og drage institutionerne til ansvar.

På centralt hold skal følges systematisk op på institutionernes resultater. Tilsynet skal styrkes og integreres bedre i den øvrige styring. Forudsætningerne for høj kvalitet i institutionsrevisorernes arbejde skal forbedres, og ministeriets tilsynsfunktioner skal professionaliseres. Dette skal frigøre ressourcer til at gøre tilsynet mere analytisk og udviklingsorienteret, så det understøtter outputstyring.

Målene for omlægning kan betegnes som 2. generation af den decentralisering, der blev sat i værk for godt 10 år siden. Samtidig skal alle de fordele, som allerede er opnået, fastholdes.

For at illustrere fokusskiftet er i figuren nedenfor skitseret de forskellige niveauer i styringen: Det politiske niveau fastsætter overordnede mål, som på systemniveau udmøntes i konkrete prioriteringer. Der fastsættes rammebetingelser for institutionerne i form af institutions- og uddannelseslovgivning og generelle økonomiske vilkår og rammer. På individ- og institutionsniveauet gennemføres undervisnings- og læringsprocesserne, og det umiddelbare resultat heraf – det ”fysiske” resultat – er bestående undervisningsforløb og eksaminer. Resultatet af uddannelsesinstitutionens og elevens/den studerendes indsats er i sidste ende en færdiggjort uddannelse. Dette resultat kan føre til job eller overgang til videre uddannelse og derved skabe udbytte for uddannelsessystemets forskellige interessenter. Selve *værdien* af uddannelse er naturligvis ikke begrænset til det konkrete udbytte i forhold til arbejdsmarkedets aktuelle behov eller som kvalificering til videre uddannelse; uddannelsessektoren bidrager til at sikre økonomisk vækst og velfærd for både den enkelte og for samfundet.

I 1. generation af decentraliseringen var fokus især på processen på institutionerne, der skulle realisere de politiske mål inden for de rammer, der var fastlagt (figurens venstre halvdel).

I 2. generation skal fokus i styringen vægte outputniveauet højere, og resultatniveauet og interessentniveauet skal bringes mere aktivt i spil (figurens højre halvdel). Brugere, aftagere og andre interessenter skal have mere direkte indflydelse på institutionernes tilrettelæggelse af undervisningen, udbud af efteruddannelse og prioriteringer ved kvalitetsudvikling, men naturligvis med respekt for de centrale politiske mål og stadig underlagt det centrale tilsyn i Undervisningsministeriet. Ved hjælp af øget åbenhed og gennemsigtighed med hensyn til institutionernes kvalitet skærpes konkurrencen på kvalitet. Gennem det frie institutionsvalg sanktionerer brugerne god og dårlig kvalitet.

Styringsniveauer

Input			Proces	Output		Udbytte
Politisk Niveau	System-niveau	Individ-/institutions-niveau	Produktions-proces-niveau	Del-resultat-niveau	Resultat-niveau	Interessentniveau
Overordnede politiske mål	Konkrete prioriteringer, rammebetingelser	Elever/studerende Lærere Andre ressourcer	Undervisning og læring	Umiddelbare, "fysiske" resultat (ÅE, STÅ)	Samlede resultat, dimittender	Udbytte i forhold til arbejdsmarked og videre uddannelse

Hidtidige outputorienterede styringsinstrumenter

En række af de hidtidige styringsinstrumenter er allerede på forskellig måde orienteret mod kvalitet og resultater:

Regler og krav knyttet til godkendelse og tilskud:

1. *Krav til institutionernes interne kvalitetsarbejde*

Krav om, at institutionerne anvender kvalitetssystemer, sikrer, at der arbejdes systematisk med kvalitetsvurdering og – udvikling.

2. *Udbudsgodkendelse*

De enkelte institutioner skal godkendes af Undervisningsministeriet til at varetage udbud. Herved sikres, at institutionen har de fornødne kompetencer til opgaven.

3. *Institutionsstrukture reformer*

Gennem sammenlægninger af mindre, enkeltstående institutioner dannes bæredygtige institutioner og brede, regionale uddannelsesmiljøer, samtidig med at lokale uddannelsessteder bevares.

4. *Taxametertilskud*

Taxameterfinansieringen af uddannelserne er et eksempel på outputstyring, idet tilskuddet gives afhængigt af gennemført undervisningsaktivitet. Aktivitetssomfanget opgøres som antal årselever eller studenterårsværk, der bestemmes efter antallet af elever/studerende, der henholdsvis deltager eller har bestået.

5. *Puljebevillinger*

Puljebevillinger til forsøgs- og udviklingsarbejde fordeles typisk på grundlag af konkrete ansøgninger fra institutioner og gives normalt som engangstilskud. Midlerne anvendes først og fremmest til at understøtte større uddannelsespolitiske initiativer, men også andre udviklingsformål kan tilgodeses.

6. *Aftalemodeller*

Aftalemodeller indebærer, at midlerne bevilges til institutionerne mod krav om kvalitetsudvikling på en række nærmere definerede mål og indsatsområder, indenfor hvilke institutionerne prioriterer indsatsen, fx kompetenceudvikling af lærerne, IT-udvikling eller internationalisering.

Tilskudstildelingen baseres på objektive kriterier, fx aktivitet, tilgang eller omsætning. Gennem flerårsaftaler kan skabes sikkerhed for institutionen for finansieringen af udviklingsarbejdet gennem flere år.

Aftalemodeller af denne type forskyder fokus fra en omfattende ansøgningsproces, som karakteriserer puljesystemet, til

resultatsiden. Modellen understøtter endvidere institutionernes selvstændige prioriteringsansvar inden for de udvalgte indsatsområder.

Incitamentter til ønsket adfærd:

7. *Konkurrence på kvalitet – et ”brugerstyret” tilsyn*

Med den nye lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne, der forpligter institutionerne til at offentliggøre oplysninger af relevans for kvaliteten på deres hjemmeside, vil brugerne få et godt grundlag for at sammenligne institutioner og for at vælge mellem mulige institutioner. Dette vil øge den sunde konkurrence mellem institutionerne.

Understøtning af institutionernes arbejde:

8. En væsentlig del af styringen i det decentrale koncept består i at understøtte institutionernes arbejde, bla. gennem evalueringer, benchmarking og analyse- og udviklingsprojekter. Understøtning er en særlig velegnet metode til løsning af opgaver, der omfatter flere institutioner, eller er særligt tunge at løfte for den enkelte institution. Eksempler er opnåelse af stordriftsfordele gennem fælles indkøbsordninger og dannelse af nye institutioner i forbindelse med sammenlægninger.

Pejlemærker for øget outputstyring

Institutionerne skal sikres optimale rammebetingelser for at udvikle kvaliteten. Desuden skal de nuværende outputorienterede styringsinstrumenter udbygges og suppleres.

Når det kommer til valg af konkrete løsninger, er det væsentligt, at der tages en række hensyn. Bl.a. skal der tages højde for, at de værdier, decentraliseringen allerede har skabt, ikke sættes over styr.

Målrrettethed uden overstyring

Som omtalt, indebærer institutionernes høje grad af selvforvaltning en række fordele. Men samtidig skal kravene øges til institutionerne om at skabe resultater og udvikling inden for indsatsområder, der er særligt højt prioriterede på centralt politisk hold.

At opnå begge fordele på én gang – at målrette den centrale politiske styring af institutionernes arbejde med kvalitet uden samtidig at binde institutionerne unødigt i prioritering af behov og i valg af forskellige løsninger – kræver en afbalanceret styring. Bl.a. må styring med sigte på at frembringe meget specifikke resultater anvendes i begrænset omfang og alene til strategiske formål.

Derudover skal etableres mekanismer, der kvalitetssikrer den decentrale indsats, uden at det decentrale råderum samtidig begrænses. Et eksempel på en sådan mekanisme er øget konkurrence, der kan skabes gennem øget åbenhed og gennemsigtighed om institutionernes kvalitet.

Effekten af straf og belønning

Det kan forekomme nærliggende at skabe incitamenter for institutionerne til at foretage kvalitetsforbedringer ved at belønne institutioner med høj kvalitet og straffe institutioner med lav kvalitet.

Præmiering af høj kvalitet indeholder positive incitamenter til at fastholde eller forbedre højt kvalitetsniveau. Der er derimod en risiko for, at straf kan medvirke til at forværre kvalitetsproblemerne på institutioner, der ikke præsterer tilstrækkelig høj kvalitet. Institutionen får måske nok større incitament til at arbejde for at skabe forbedringer, hvis den fx er i fare for at miste tilskud, men hvis den faktisk mister tilskud, begrænses dens muligheder for at skabe forbedringer.

Styring af forhold, det er muligt at styre

De forhold, som institutionsstyringen søger at forbedre, skal nøje overvejes. Det skal sikres, at der fokuseres på forhold, som institutionen har indflydelse på. Styringen har ingen effekt, hvis den rettes mod forhold, som institutionen ikke har mulighed for at forbedre, og det kan være ligefrem skadeligt, hvis tilskudsudmålingen bliver tilfældig, fordi den bestemmes af eksterne forhold. Det kan

også være skadeligt at give institutionen incitament til at prioritere indsats på et område, hvor effekten må forventes at være begrænset, da prioritering af ét område indebærer risiko for at andre – og i dette tilfælde mere hensigtsmæssige indsatsområder – samtidig nedprioriteres. Et eksempel er, at institutionerne har meget ringe indflydelse på beskæftigelsesforholdene, og det kan være usikkert at søge at tilpasse optaget ud fra forudsigelser om beskæftigelsesmulighederne efter et længere uddannelsesforløb. Det giver derfor alene mening at præmiere institutioner på grundlag af deres elevers færd på arbejdsmarkedet, hvis der er tale om meget kortvarige uddannelsesforløb.

Enkelhed og gennemskuelig i tilskudskriterier

Taxametersystemet skal fastholdes som det grundlæggende tilskudssystem. Det giver en meget høj grad af enkelhed og gennemskuelig i regelgrundlag og tilskudsudmåling, der sker efter objektive kriterier. Dette sikrer mod bureaukrati, overstyring og skaber lige vilkår for sammenlignelige institutioner og elever/studerende. Systemets enkelhed sikrer endvidere mod spekulation og tilskudstækning.

Også kravet om, at tilskudskriterier skal være klare og entydige, begrænser muligheden for øget outputstyring via tilskud. Af hensyn til institutionernes retssikkerhed må der ikke herske tvivl om de tilskudsudløsende kriteriers entydighed og præcision.

Fremtidige styringsinstrumenter og indsatsområder

Der skal være øget fokus på institutionernes resultater og kvalitet, men valget af styringsmidler skal overvejes nøje i lyset af de hensyn, der er redegjort for ovenfor. Udmøntningen af øget outputorientering skal ske i overensstemmelse med det overordnede styringskoncept, og indførelsen af nye styringsinstrumenter skal afbalanceres i forhold til hensynet til enkelhed og gennemskuelig i tilskudsmodellen. Der skal derfor tages afsæt i de outputorienterede elementer, der allerede eksisterer.

Blandt de styringsinstrumenter og indsatsområder, der især vil blive satset på, skal nævnes:

1. *Øget konkurrence på kvalitet – etablering af et ”brugerstyret” tilsyn*

Den sunde konkurrence mellem institutionerne skal fremmes. Dette skal bl.a. ske med den nye lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne, der forpligter institutionerne til at offentliggøre oplysninger af relevans for kvaliteten på deres hjemmeside. Brugere vil få et godt grundlag for at sammenligne institutioner og for at vælge mellem mulige institutioner. Derved etableres et brugerstyret tilsyn, hvor brugerne sanktionerer god og dårlig kvalitet på institutionerne.

Undervisningsministeriet skal i samarbejde med institutionsforeningerne identificere indikatorer, som er væsentlige for at belyse kvaliteten, og resultaterne skal stilles til rådighed for brugerne og aftagerne.

Også de informationer om kvalitet, der offentliggøres fra centralt hold, skal tilgodese brugernes behov for relevant information. Informationerne skal komplementere de informationer, som de enkelte institutioner offentliggør om deres egne resultater og kvalitet. Brugere skal bl.a. sikres overblik og mulighed for at sammenligne de enkelte institutioner.

2. *Udvidede krav til institutionernes interne kvalitetsarbejde*

Foruden øget fokus på kvalitetsdimensionen i styringen og det centrale tilsyn, er det væsentligt, at også de enkelte institutioner arbejder bevidst og systematisk med kvalitetsudvikling. Institutionerne skal derfor i højere grad anvende kvalitetssystemer baseret på princippet om selvevalueringer, hvor også bruger- og aftagervurderinger lægges til grund.

Kravene om kvalitetssystemer skal udbredes til at omfatte alle relevante uddannelsesområder og alle institutionens væsentlige funktioner og områder, fx undervisningens kvalitet, det fysiske undervisningsmiljø og udstyr, ledelse, administration og indkøb.

3. *Udbudsgodkendelse*

Undervisningsministeriets godkendelse af de enkelte institutioner til at udbyde bestemte uddannelser skal sikre, at institutionen har de fornødne kompetencer til opgaven.

4. *Styring via institutions- og udbudsstrukturen*

De forandringsprocesser på institutionerne, der sigter på at skabe institutionsstrukturer og uddannelsesprofiler, der modsvare behovene for uddannelser i dag, skal fremmes. Bl.a. er grundtilskudsmodellen for de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner ændret fra 2003, så den i højere grad understøtter målsætningen om en geografisk fordeling af uddannelsessteder, der tilgodeser alle dele af landet. Modellen skal medvirke til at sikre uddannelsesinstitutioner med faglig tyngde og bredde i alle regioner.

5. *Den økonomiske dimension*

Taxametersystemet skal fastholdes som det grundlæggende bevillingssystem. Hovedparten af midlerne vil på den måde blive udbetalt efter objektive kriterier og have form af bloktilskud. Dette sikrer det decentrale råderum, og det sikrer enkelhed og gennemskelighed.

For at fremme, at institutionerne gør en ekstra indsats inden for særlige politisk prioriterede områder, indføres fra 2003 tillægstaxametre som supplement til de ordinære taxametertilskud. Mange målrettede finansieringskilder indebærer en risiko for at overstyre, så der er alene tale om enkelte, strategiske tillægstaxametre for de forskellige uddannelsesområder. Fx gives et tillæg til sidste del af undervisningsforløb for at fremme færdiggørelse af samlet uddannelse. Et andet eksempel er tillæg til undervisningsforløb, der tilgodeser særlige behov og målgrupper, fx aktiviteter der ”bygger bro” fra grundskoleniveau til ungdomsuddannelserne.

Indplaceringer af de enkelte uddannelser på takstniveauer kan også bruges langt bedre i den politiske prioritering, end det hidtil har været tilfældet. De nuværende takstniveauer er hovedsageligt resultat af den oprindelige takstfastsættelse ved indførelsen af taxametersystemet for år tilbage og efterfølgen-

de enkeltstående ændringer af overvejende teknisk karakter. For at sikre reelt politisk gennemslag i taksterne bør der etableres en politisk beslutningsproces, hvor takstindplaceringerne med mellemrum tages op for samlede grupper af uddannelser på det centrale politiske niveau. Institutionerne må sikres et kendt planlægningsgrundlag, og aftalerne om taksindplacering bør derfor gælde en årrække.

Til fremme af politisk særligt prioriterede indsatsområder skal som hovedprincip anvendes aftalemodeller. Aftalemodeller sikrer, at kvalitetsudviklingstilskud gives ud fra objektive kriterier, og gennem fleråsaftaler kan institutionerne gives sikkerhed for finansieringen af udviklingsarbejdet gennem flere år. Modellen understøtter endvidere institutionernes selvstændige prioriteringsansvar inden for de udvalgte indsatsområder. På den måde kan det undgås, at opprioritering af bestemte områder fører til nedprioritering af andre.

Særligt højt prioriterede indsatsområder på de videregående uddannelsesområder omfatter bl.a.:

- Partnerskab med virksomheder og aftagere for at styrke uddannelsernes erhvervsrelevans og rolle som regionale udviklingsfaktorer.
- Udvikling af lærernes kompetencer blandt andet gennem videnscenterfunktionen, forskningstilknytning og gennem nye undervisnings- og samarbejdsformer for at styrke uddannelsernes faglighed og niveau.
- Kvalitetssikring af uddannelserne blandt andet gennem anvendelse af udviklingsbaseret og forskningstilknytning for at videreudvikle uddannelsernes faglighed og relevans.
- Professionalisering af institutionernes ledelse og realisering af målsætningen om stærke uddannelser i stærke institutioner.

6. *Styrkelse af innovation og iværksætterkultur*

I realiseringen af regeringens samlede iværksætterhandlingsplan spiller uddannelsessystemet en afgørende rolle. Innovation og iværksætterkultur er derfor et indsatsområde i handlingsplanen for Bedre Uddannelser. Virkelysten skal allerede

stimuleres hos elever og studerende i uddannelsessystemet, og de unge skal generelt forberedes på et arbejdsliv på fremtidens arbejdsmarked, hvor det både gælder om at være med til at starte nyt og være iværksætter, men også om - som medarbejder - at være selvstændig og nytænkende.

Dette forudsætter et styrket samspil mellem uddannelsesinstitutioner og erhvervsliv. Et bedre samspil er meget centralt og hænger tæt sammen med institutionernes nye funktion som regionale udviklings- og videncentre, hvor institutionerne i højere grad skal deltage aktivt i regional opbygning af viden og udvikling af professioner og erhvervsliv. At omsætte elever og studerendes kreativitet til kommerciel handlekraft fordrer også institutioner, der selv udgør gode eksempler på udviklingsorientering og handlekraft.

Undervisningsministeren har nedsat et Visionspanel for innovation og selvstændighedskultur i uddannelserne. Visionspanelet er et forum for dialog mellem undervisningsministeren, erhvervslivet og uddannelsesverdenen om, hvordan uddannelserne kan fremme kreativitet, innovation samt selvstændigheds- og iværksætterkultur i uddannelserne.

7. *Indikatorer for resultater og kvalitet*

Der skal udvikles indikatorer for resultater og kvalitet, hvorved output løbende kan måles og danne grundlag for at vurdere de resultater, institutionerne præsterer, fx gennem benchmarkinganalyser og indkredsning af best practice. Kvalitetsindikatorerne skal sikre helhedsorientering i vurderingen af institutionernes undervisning, forvaltning af ressourcer og institutionsdrift.

8. *Øget vægt på institutionernes kvalitet*

Ved måling og benchmarking af institutionernes resultater skal skabes et bedre grundlag for institutioners egne initiativer, for ministeriets opfølgning og for politiske beslutninger.

Øget eksponering af institutionernes resultater medvirker til at fremme den sunde konkurrence mellem institutionerne, men er også motivationsfremmende, idet der appelleres til in-

stitutionsledernes og underviserens faglige stolthed og deres omdømme i lokalområdet.

For at undgå ”gabestokmetoder” for institutioner med lavt kvalitetsniveau, kan det vælges at kåre årets ”top-10” inden for de forskellige institutionsområder.

Den „tunge ende“ af institutionerne skal i stedet have særlig opmærksomhed i det centrale tilsyn. Benchmarking af institutionerne skal være et redskab til at indkredse og udbrede best practice.

9. *Styrket dialog mellem ministeriet og institutionssiden*

Der skal udvikles en ny model for dialog mellem ministeriet og institutionerne.

Institutionsforeningerne har også hidtil varetaget en betydelig opgave som dialogpart for ministeriet ved policyforberedende arbejde og udmøntning af politiske mål. Ministeriet vil arbejde for, at samarbejdet med institutionsforeningerne systematiseres og formaliseres.

Samarbejdet bør således formaliseres i årlige møder mellem ministeriet og de enkelte institutionsforeninger, hvor der generelt gøres status over væsentlige, aktuelle problemstillinger og drøftes løsningsmuligheder. Drøftelserne bør også omfatte relevante og retvisende metoder til ministeriets resultatopfølgning og berettigede forventninger om konkrete resultater og øget kvalitet på institutionerne.

Institutionsforeningerne kan ikke indgå i drøftelserne som egentlig forhandlingspart, og der kan derfor ikke indgå egentlige aftaler, fx om institutionernes anvendelse af midler til kvalitetsudviklingsarbejde. Men institutionsforeningerne kan komme til at spille en meget central rolle som dialogpart om udformningen af institutionernes rammebetingelser og medvirke til at kvalificere resultatet af ministeriets overvejelser og beslutninger optimalt.