

Klaus Lynbech  
2019

# "Som disse Examina ere af største Vigtighed ..."

Undersøgelse af en ny organisatorisk forankring og indretning af censorinstitutionen



Masterprojekt  
Vejledere:  
Sof Thrane / Carsten Greve

## **Forord**

Jeg afsluttede min masteruddannelse i Public Governance/MPG i marts 2019 med et forsvar af nærværende masterprojekt. Denne udgave af mit masterprojekt er dog let versioneret i forhold til det til eksamen indleverede projekt. Dels er den historiske gennemgang udvidet, dels skrives ordet "censorinstitutionen" helt ud, da det maksimale sideantal for eksamensprojektet ikke tillod disse forhold. Derudover er to afsnit fjernet, da de alene havde et eksamensteknisk sigte og dermed ikke har betydning for substansen i projektet. Endelig er der foretaget enkelte rettelser af teksten, hvor småfejl er konstateret.

*Klaus Lynbech, maj 2019*



i Christian  
den Syvende,  
af Guds Raade,  
Konge til Danmark

og Norge, de Benders og Gothers, Hertug  
udi Slesvig, Holsten, Stormarn, Dyt-  
merffen og Oldenborg; gjøre alle bitterliat:  
At, da Vi have taget i alvorlig Overveelse, i hvilken pigtig Hensigt  
Universitetet i Vores Kongelige Residens-Stad Kiøbenhavn af Vo-  
res Høysalige Forfædre er bleven stiftet, og siden i følgende Tider ved-  
ligeholdt, at nemlig sammes Indretning paa kraftigste Maade kunde  
tiene til at udbrede og befordre saavel den sande Religions Kundskab,  
som og alle andre nyttige Videnskaber i Vore Riger og Lande; Saa  
have Vi allernaadigst besluttet nu saaledes at indrette bemeldte Univer-  
sitet, at Videnskaberne ved samme herefter kan dyrkes paa en med de-  
res nu værende Tilstand mere overeensstemmende Maade, end hidind-  
til, og til den Ende ladet undersøge og Os allerunderdanigst foredrage  
sammes nærværende Forfatning, samt den Maade, paa hvilken det  
i en eller anden Post kunde opnaae en større Fuldkommenhed; og dette  
saavel som hvad Vi af Vores Høysalige Forfædres Høystpriselige Fun-  
dationer og Anordninger, samt Vore egne udgivne allernaadigste Be-  
falinge have eragtet tienligt derved fremdeles at lade vedblive, have  
Vi villet sammenfatte i denne Vores allernaadigste nye Foundation og

Forord .....	ii
English abstract: "As these examinations are of the greatest importance" .....	1
1. Indledning .....	3
1.1 Undersøgelse .....	5
1.1.1 Afgrænsning.....	6
2. Baggrund .....	7
2.1 Censorinstitutionens historie .....	7
Undersøgelser af censorinstitutionen 1970-2013 .....	10
2.2 Censorsekretariatet for Erhvervsøkonomi .....	13
3. Teori.....	15
3.1 Teoretiske begreber .....	15
3.1.1 Public value .....	15
3.1.2 Accountability .....	18
3.2 Den teoretiske ramme .....	21
4. Metode.....	22
4.1 Metodiske overvejelser om de anvendte dokumenter .....	24
5. Censorinstitutionen i analytisk perspektiv.....	26
5.1 Censorinstitutionen som legitimerende faktor.....	26
5.2 Undersøgelser af censorinstitutionen 1970-2013.....	27
5.2.1 Rektorkollegiets udvalg.....	27
5.2.2 1991-undersøgelsen .....	28
5.2.3 Undersøgelser 1998-2013.....	29
5.3 Kvalitetsudvalgets anbefaling vedr. censorinstitutionen .....	31
5.4 Censorudvalgets anbefalinger vedr. censorinstitutionen.....	34
5.4.1 Censorudvalgets forslag til organisering af censorinstitutionen .....	36
5.4.2 Tilbagemeldinger vedr. organisering i høringssvarene .....	38
6. Censorinstitutionens forankring og organisering .....	42
6.1 Udgangspunktet: Ministerens tiltag .....	42
6.1.1 Nuværende organisering af censorinstitutionen.....	42
6.2 Eksterne accountability-systemer: Rigsrevisionen og Akkrediteringsinstitutionen.....	43
6.2.1 Rigsrevisionen.....	43
6.2.2 Akkrediteringsinstitutionen .....	44
6.3 Grundlæggende aspekter ved censorinstitutionens organisering.....	45
6.4 Ny organisering og forankring af censorinstitutionen.....	46
7. Konklusion .....	48

7.1	Anbefalinger til censorinstitutionens organisatoriske forankring og indretning.....	48
7.1.1	Udpegning af censorformænd .....	48
7.1.2	Censorkorpsets overordnede indretning .....	49
7.1.3	Forankring og organisation af censorkorpset i selvstændig sekretariatsfunktion.....	49
7.1.4	Beskikkelse af censorer .....	50
7.2	Afsluttende bemærkninger .....	50
8.	Litteratur og kilder .....	I
9.	Forkortelser .....	IV

### **English abstract: "As these examinations are of the greatest importance"**

The title for this project is derived from the 1788 foundation for the University of Copenhagen. In the foundation, two external examiners were mandated – along with the examiner from the university – for the examinations of the graduation candidates. The institution – or system – of external examiners is a unique Danish institution where appointed professionals not connected to the educational facility in question participates in the exams to secure an independent and reliable valuation of the students on all levels and branches of study. This institution of external examiners is still in place, more than 230 years after its first installment.<sup>1</sup>

Over the past 50 years, the institution has been scrutinized several times, each time resulting in the continuation of the institution with only minor changes to the regulating provisions, with but one major change in 1971 where the number of external examiners was reduced from two to one. In 2015 *Kvalitetsudvalget* (Committee for Quality and Relevance in Higher Education) suggested, that the external examiners institution should be abolished, as the suggested cost amounted to allegedly DKK 500 million, and the committee found, that the expenditure did not produce a satisfying value. This proposal was not received with any enthusiasm from the relevant parties, including the universities and other higher education institutions. Another committee, *Censorudvalget* (External Examiners Committee), was formed to further investigate the relevance of the institution and, among other things, possible changes to the organizational embedment of the external examiners and their chairmanships. The fundamental finding from the committee was that the institution is still relevant and of value, and it suggested a new way of organizing the external examiners under the universities. This suggestion got a mixed but generally negative reception from the external examiners but also from universities and outside parties representing organizations employing the graduates.

This project investigates a new organizational setup for the external examiners delimited to academic educations at the universities, and in this regard considering the independency needed for the reliable valuation of the students in the event of exams – oral, written, or both. The theoretical framework is based on primarily Michael H. Moore's *public value*-concept with an adaption of his strategic triangle for the analysis of the institution and the value it provides, its legitimacy and support along with the operational capacity, which in Moore's theoretical

---

<sup>1</sup> A further and more thorough explanation of the institution of external examiners in Denmark for anyone new to the system would far exceed the scope and limits of the abstract provided in this context.

framework are interdependent factors of public value creation.<sup>2</sup> Moore's framework is supplemented by theoretical inputs from the accountability literature,<sup>3</sup> as this complements Moore's framework in this regard, where the reliable valuation of students also implies features found in accountability systems. The method is based on a document review based on primarily both the committee's reports and the consultation responses based on the report and recommendations of *Censorudvalget*.

After a historical review of the institution of external examiners, the analysis of the project considers the suggestions from *Censorudvalget*, where the proposed value – and the basis for its creation, the independency of the external examiners and the resulting reliability in the valuations – is examined through the lens of Moore's three parameters and the concept of accountability.

The project concludes with recommendations as to the organizational arrangements best suited for sustaining the core feature of the external examiners, the independency and the reliability in the valuation of the students. The many bodies of external examiners (for the time being 101 for university educations) should be reduced to a much smaller number (subject to further investigation as to what subjects to pool); the chairmen of the external examiners should be appointed by the minister following nomination per election by the external examiners among themselves; and the establishment of an independent national administrative body caring for the chairmanships of the external examiners.

---

<sup>2</sup> Moore 2000. Also, confer Figur 1 on page 14.

<sup>3</sup> Lewis et. al 2015, Jarvis 2014, p. 451, Aucoin og Heintzman 2000

# "Som disse *Examina* ere af største vigtighed"

Undersøgelse af en ny organisatorisk forankring og indretning af censorinstitutionen

## 1. Indledning

Titlen på dette projekt er lånt fra den første sætning i Københavns Universitets fundats fra 1788, hvor censorinstitutionen første gang beskrives med formål og praksis. Mens den franske revolution stadig var rundt om hjørnet, Amerikas forenede stater så småt var ved at forene sig og den enevældige konge i Danmark var Guds repræsentant på jord indførtes under Christian 7. censorinstitutionen på Københavns Universitet – en institution, der i sit formål og overordnede virkemåde eksisterer stort set uforandret den dag i dag.

Censorinstitutionen – forstået bredt som et system med eksterne af ministeriet beskikkede bedømmere ved eksaminer i det offentlige uddannelsessystem – er i sin form og omfang en unik institution i internationalt perspektiv. Censorinstitutionen kom første gang ind i undervisningssystemet med Københavns Universitets dengang nye fundats i 1788. Formålet var at sikre en pålidelig bedømmelse af universitetets kandidater, og denne tankegang har senere spredt sig til alle dele af uddannelsessystemet. I dag dækker censorinstitutionen uddannelser fra folkeskolens afgangsprøver over erhvervsuddannelser til korte, mellemlange og lange videregående uddannelser. Censorinstitutionen viser sig dermed at være en institutionel logik, der er dybt rodfastet i alle dele af uddannelsessystemet. Mens censorsystemet altså er en anomali i globalt perspektiv er det nærmest aksiomatisk i dansk perspektiv.

Som det vil fremgå senere, er censorinstitutionen undersøgt ad flere omgange, ikke mindst i perioden 1970-2013, uden at det dog rokkede nævneværdigt ved de grundlæggende formålsparagraffer, der overordnet set etableredes i 1788. I 2015 kom så det første egentlige pres på den overordnede indretning af censorinstitutionen, da Kvalitetsudvalget anbefalede, at censorinstitutionen blev nedlagt, som vi kender den i dag,<sup>4</sup> og at den skulle erstattes af et grundlæggende anderledes system. På baggrund af denne anbefaling blev Censorudvalget nedsat og udvalget nåede i begyndelsen af 2017 frem til, at censorinstitutionen var bevaringsværdig, men at en række ændringer – herunder ikke mindst den organisatoriske forankring af formandskab og censorkorps – behøvede en revision. Dette foranledigede uddannelses- og forskningsministeren til i sommeren 2017 at iværksætte en

---

<sup>4</sup> *Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser*, jf. Søndergaard et al. 2015



række justeringer og analyser, herunder en yderligere analyse af censorinstitutionens organisering.<sup>5</sup> Dette projekt har derfor som sit formål at undersøge, hvordan kritikken fra Kvalitetsudvalget og – i lyset af Censorudvalgets overvejelser – ministerens efterfølgende udmelding kan besvares.

Den grundlæggende opgave for censorinstitutionen har i nu godt 230 år principielt været den samme, om end den har haft forskellige variationer gennem tiden og inden for de forskellige fagområder. Det første spørgsmål, der melder sig, er derfor, om censorinstitutionen blot ikke har haft den fornødne opmærksomhed blandt de ansvarlige beslutningstagere, siden den har fungeret så længe og i store træk uforandret. Som antydnet ovenfor, er dette ikke tilfældet – nærmest tværtimod – og konklusionen og beslutningen har samtidig hver gang, censorinstitutionen har været underkastet evaluering, overordnet været at bibeholde ordningen med Kvalitetsudvalgets anbefaling som undtagelsen. Det antages derfor, at censorinstitutionen har værdi for uddannelsesinstitutionerne, det politisk-administrative system og samfundet generelt og specifikt i form af de studerende og aftagere. Denne værdi undersøges nærmere i det følgende i en *public value*-kontekst, hvor de forskellige parametre for offentlig værdi undersøges med det mål at analysere censorinstitutionen i dens nuværende udformning i en overordnet betragtning. Public value-begrebet bidrager til at skabe en forståelse af en offentlig institution ved at identificere dens værdi, legitimitet og operationelle kapacitet og derigennem identificere institutionens styrker og svagheder.

Udgangspunktet her er at undersøge mulighederne for en ideel organisering af censorkorpserne i bred forstand, der både sikrer, at censorformandskaberne og censorerne kan agere uafhængigt af institutionerne og samtidigt har en bedre organisatorisk forankring end i dag. På baggrund af censorinstitutionens historie, dens idé, formål og udvikling samt analyse af omverdens syn på censorinstitutionen søges etableret et grundlag, der kan tjene til at pege på muligheder for en fremtidig organisering af censorinstitutionen for de videregående uddannelser. Her vil institutioner som Rigsrevisionen og Akkrediteringsinstitutionen også blive inddraget som inspiration.

Projektet er bygget op med først en præsentation af undersøgelsens målsætning. Som baggrund for projektet gives en gennemgang af censorinstitutionens historie samt en præsentation af forfatterens organisatoriske kontekst, hvorefter følger en præsentation af projektets teori og metode. Projektets analytiske del giver dels en baggrund for og et overblik over censorinstitutionens etablering og udvikling frem til og med Censorudvalgets anbefalinger vedr. censorinstitutionens organisatoriske indretning og analyse af denne, perspektiveret med hørings svar på baggrund

---

<sup>5</sup> UFM 2017b

af Censorudvalgets rapport. Projektet koncentrerer sig om analysen af censorinstitutionens organisering med afsæt i censorinstitutionens historik og undersøgelser af censorinstitutionen. På dette fundament etableres en teoretisk-analytisk ramme med udgangspunkt i public value-teori og accountability, som vil danne grundlag for en afsluttende anbefaling til en fremtidig organisering af censorinstitutionen.

### **1.1 Undersøgelse**

I forbindelse med en række tiltag vedr. censorinstitutionen meddelte uddannelses- og forskningsministeren i sommeren 2017 bl.a. under overskriften: "Organisering af censorkorpserne", at der "[...] igangsættes yderligere analyser af mulighederne for at få færre, større og reelt landsdækkende censorkorps. I den forbindelse skal en ny model for udpegning af censorformænd, hvor formændene ikke vælges af censorerne i korpset, samt beskikkelse af censorer undersøges nærmere.",<sup>6</sup> hvilket adresserer Censorudvalgets anbefaling 3, som omhandler styrkelse af censorformandskaberne.<sup>7</sup>

Problemstillingen for dette projekt er derfor, at den nuværende organisering af censorinstitutionen er under revision. Dette projekt vil undersøge, hvordan censorkorpserne fremover kan være organiseret og styret, dvs. hvordan censorinstitutionen kan tilpasses set i forhold til Censorudvalgets forslag og ministerens udmelding, så censorinstitutionens formål og uafhængighed fortsat understøttes.

Med henblik på at etablere en forståelse af censorinstitutionens forankring i uddannelsessystemet, her specifikt i forhold til universitetsuddannelserne, gennemgås censorinstitutionens historiske forankring og udvikling. På baggrund af den historiske redegørelse analyseres Censorudvalgets anbefaling og reaktionerne på denne fra censorkorps, institutioner og interessenter i et public value-perspektiv for at etablere et grundlag for sikre at censorinstitutionen også fremover kan bidrage med værdiskabelse gennem dens grundlæggende idé: sikring af overensstemmelse med mål og krav for uddannelsen, overensstemmelse med gældende regler samt ensartet og retfærdig behandling af de studerende og en pålidelig bedømmelse. Der søges dermed skabt et grundlag for at fremsætte anbefalinger vedr. en revideret organisering af censorinstitutionen.

Uddannelses- og forskningsministeriet arbejder p.t. jf. ministerens udmelding ud fra den præmis, at censorinstitutionen fortsat skal være en del af eksamenssystemet på universitetsuddannelserne, hvilket også er Censorudvalgets anbefaling, der er etableret bl.a. på baggrund af Kvalitetsudvalgets forslag om at nedlægge

---

<sup>6</sup> UFM 2017b, p. 2

<sup>7</sup> Teilmann et al. 2017, p. 13

sensorinstitutionen, som vi kender den i dag. Der vil således i projektet ikke blive taget overordnet, kritisk stilling til, hvorvidt sensorinstitutionen skal bevares eller ej, idet sensorinstitutionen fra centralt og decentralt hold indtil videre betragtes som en blivende faktor.

### *1.1.1 Afgrænsning*

Eksterne censorer er – som nævnt ovenfor – en institutionaliseret del af hele uddannelsessystemet fra grundskolen til de lange videregående uddannelser. Selvom systemet grundlæggende er det samme og har samme formål uanset uddannelse og niveau er der i varierende grad forskelle i indretningen fra område til område, reguleret gennem de respektive bekendtgørelser.

I dette projekt afgrænses undersøgelsen til at omhandle universitetsområdet, da forskellene til fx de erhvervsrettede videregående uddannelser i et overordnet perspektiv er mindre væsentlige. Således vil projektet for overskuelighedens skyld ikke opregne de større eller mindre forskelle, der er i forhold til regler og rammer for andre uddannelsestyper og -niveauer. Sensorinstitutionen for så vidt angår grundskolen og ungdoms- og erhvervsuddannelser er placeret i Undervisningsministeriets ressort i sammenhæng med ansvaret for uddannelserne, og sensorinstitutionen har her en anden organisering og praksis og vil derfor ikke blive behandlet i denne kontekst.

## 2. Baggrund

I dette afsnit præsenteres dels censorinstitutionens historie, dels forfatterens tilknytning til censorinstitutionen. Den historiske oversigt har betydning for projektet, da det er antagelsen, at censorinstitutionens historiske forankring i uddannelsessystemet gennem mere end 200 år er en medvirkende årsag til censorinstitutionens fortsatte status som et vigtigt element i kvalitetssikringen af universiteternes uddannelse af studerende og dermed også omverdenens opfattelse af, at de studerende får en pålidelig bedømmelse gennem medvirken af uafhængige, eksterne censorer. Redegørelsen for forfatterens organisatoriske kontekst har betydning for en forståelse af betragtningens vinkel samt de erfaringer, der vil blive bragt i spil i projektet.

### 2.1 Censorinstitutionens historie

Censorordningen blev i Danmark indstiftet med Københavns Universitets fundats, der blev givet 7. maj 1788.<sup>8</sup> Med fundatsen blev rammerne for universitetets uddannelser – dels de akademiske uddannelser, dels og ikke mindst embedseksaminerne – fastlagt. Embedseksaminerne var i høj grad målrettet centraladministrationen og den omkringliggende offentlige virksomhed med kirke, rets- og sundhedsvæsen samt uddannelse som de væsentligste aftagere af embedskandidaterne.

Eksamen på universitetet var på dette tidspunkt allerede offentligt tilgængelig og skulle fremadrettet også være det, idet det foreskrives, at "alle de, som ville bieveane disse *Examina*, hvilket herefter, som hidindtil, skal staae enhver uden Undtagelse frit for, [...]".<sup>9</sup> Man havde endvidere fundet anledning til at gøre op med, at de kandiderende skulle betale for at gå op til eksamen, og dertil valgte man som en ekstra sikkerhed for den enkelte kandidats bedømmelses rigtighed at indforskrive to eksterne – dvs. at de ikke var ansat på universitetet – censorer ud over eksaminator. De eksterne censorer blev respektive udpeget blandt de til hoffet og centraladministrationen tilknyttede embedsmænd og fra aftagerinstitutionerne uden for hoffet.

Således var det ved den teologiske embedseksamen den kgl. konfessionarius eller en af hofpræsterne samt en af Københavns sognepræster; ved den juridiske deltog kongens "General-Procureur, eller en anden af Vores Danske Cancellie-Collegio, og een af Assessorerne i Vores Høyeste-Ret"; og ved den medicinske to medlemmer af *Collegio Medico*, der ikke selv måtte være professorer ved universitetet.

---

<sup>8</sup> Anon. 1788

<sup>9</sup> Anon. 1788, p. 30

Formålet med denne deltagelse er tydeligt, at [aftagerne] af embedskandidaterne herved havde mulighed for at sikre sig, at kandidaterne fik en pålidelig bedømmelse. Derudover fik kandidaterne selv sikkerhed for, at bedømmelsen ikke beroede på en forudindtaget opfattelse af den studerende hos dennes professor, hvad enten den måtte fremme eller hæmme bedømmelsen.<sup>10</sup>

Så langt den ideelle indretning af censorinstitutionen ved dens implementering med 1788-fundatsen. De følgende år skulle dog vise, at censorhvervet ikke var efterstræbt:

Ved reskript af 3. oktober 1820 til det danske kancelli indskærpede kongen (Frederik VI) befalingen i universitetsfundatsen om, at der skulle være visse nærmere angivne embedsmænd til stede ved embedseksaminerne, De i forvejen travlt optagne, fremstående embedsmænd har næppe omfattet dette nye, endnu ulønnede hverv med tilstrækkelig interesse.<sup>11</sup>

I 1871 blev et mindre antal faste, lønnede censorer indført ved universitetet, og som noget nyt bemyndigedes ministeriet til at beskikke censorerne for en treårig periode.

"... der vil af dem (*censorerne*) som stående uden for Universitetet kunne ventes en baade sagkyndig og uhildet bedømmelse, ikke mindre af den enkelte Eksamenspræstation, end af Prøven som Institution i det hele".<sup>12</sup>

Med censorinstitutionen indførtes altså et system, som skulle sikre, at omverdenen og den studerende kunne stole på vurderingen af en kandidats færdigheder. Der er tale om både en forsikring over for omverdenen og den studerende, men også en kontrol af universitetet, idet censorerne ikke blot skulle forholde sig til den enkelte studerendes præstation, men også skulle forholde sig til prøven som sådan.

Censorerne fik som en hovedfunktion at deltage i udformningen af de skriftlige opgaver. De respektive fakulteter havde i de nærmest følgende år forskellige holdninger til censorernes involvering i udformning af spørgsmål til skriftlige eksaminer, ligesom censorernes beføjelser i forbindelse med selve eksaminationen var uklar, herunder i hvilket omfang – om overhovedet – censorerne kunne eller skulle deltage aktivt i eksaminationen.<sup>13</sup>

De følgende 100 år bød ikke på grundlæggende ændringer i den principielle indretning af censorinstitutionen, der hovedsageligt i det praktiske var reguleret af

---

<sup>10</sup> Lynbech 2018, p. 2. Efter henholdsvis Anon. 1788, p. 29 og Thomsen 1975, p. 667

<sup>11</sup> Citeret efter Rektorkollegiet 1971, p. 194

<sup>12</sup> Citeret efter Evalueringscenteret 1998, p. 27 (oprindelig kilde ikke angivet)

<sup>13</sup> Rektorkollegiet 1971, pp. 16-21. For en nærmere redegørelse for de større og mindre forskelle henvises til de to grundige historiske redegørelser i Rektorkollegiets betænkning.

eksamensordningerne for de enkelte fag. Besættelsen under 2. verdenskrig medførte dog en undtagelse, idet der i oktober 1940 udstedtes en anordning, der bemyndigede undervisningsministeren til at "[...] fastsætte, at der indtil videre kun deltager 1 Censor ved hver Censur [...]".<sup>14</sup> Dette udløste betænkeligheder fra fakulteterne, censorerne og studenterrådet, og et halvt år senere godtog ministeriet, at der ved universitetet fortsat skulle deltage to censorer ved eksaminerne.<sup>15</sup>

I 1969 nedsatte Rektorkollegiet på anmodning fra Undervisningsministeriet et udvalg, der skulle behandle spørgsmålet om indførelse af generelle regler for censorinstitutionen. Mens udvalgets arbejde stod på, meddelte ministeriet i oktober 1970 i forbindelse med budgetteringsrammerne for det kommende finansår, at det bl.a. var forudsat, at "antallet af censorer ved mundtlig eksamen fra og med sommereksamen 1971 reduceres til 1 pr. eksamination."<sup>16</sup> Udvalget reagerede kraftigt på dette, da udvalgsarbejdet endnu ikke var afsluttet, og to medlemmer valgte at udtræde af udvalget som følge af ministeriets dictum. Udvalget fastholdt på deres side i de endelige anbefalinger, at der fortsat skulle medvirke to censorer, mens ministeriet fastholdt beslutningen om én censor ved mundtlig eksamen.

Betænkningen bemærker sig i øvrigt ved, at Danske studerendes Fællesråd (DSF) fik optaget et notat i betænkningens analytiske del, hvor de – ud over at være stærkt kritiske over for eksamens- og bedømmelsessystemet som sådan – også forholder sig kort, men ambivalent til censorinstitutionen. DSF mente på daværende tidspunkt, at censorernes "eneste reelle funktion som sikkerhedsforanstaltning kan opnås på anden måde", samt at censorerne for så vidt som de fortsat skulle deltage burde udpeges af studienævnet:

Den nimbus af objektivitet og uafhængighed, som censorinstitutionen forlener eksamen med må afskaffes, men det vil måske være af værdi at bevare hidtil sekundære funktioner ved institutionen, udefra kommende inspiration, sikring mod faglig ensidighed og sikring af ensartet fagligt niveau?<sup>17</sup>

De spørgsmål DSF her stiller var – og er – jo netop et af censorinstitutionens grundlæggende formål, i hvert fald i abstrakt forstand sikringen mod faglig ensidighed og ikke mindst i konkret forstand sikringen af et ensartet fagligt niveau i form af den pålidelige bedømmelse af de studerende. Dette sidste blev netop fastlagt i den første bekendtgørelse om censorinstitutionen i nyere tid.

---

<sup>14</sup> Citeret efter Rektorkollegiet 1971, p. 198

<sup>15</sup> Rektorkollegiet 1971, pp. 197-8

<sup>16</sup> Citeret efter Rektorkollegiet 1971, p. 177. Skrivelse af 12.11.1970 fra Rektorkollegiet til institutionerne.

<sup>17</sup> Rektorkollegiet 1971, p. 171

Første resultat på baggrund af Rektorkollegie-udvalgets arbejde var netop bekendtgørelsen fra 1973 med titlen: *Bekendtgørelse om visse forhold i forbindelse med censorers medvirken ved bedømmelsen af eksaminer på de højere uddannelsesinstitutioner*, hvor § 1 fastlægger målsætningen:

Censorinstitutionen står som offentlighedens garant for,

- 1) at de højere uddannelsers eksaminer er i overensstemmelse med de formål og krav, der er fastlagt i bekendtgørelser, faglige eksamensordninger m.v.,
- 2) at eksaminerne gennemføres i overensstemmelse med de gældende bestemmelser,
- 3) at eksaminanderne får en ensartet og retfærdig behandling og deres præstationer en pålidelig bedømmelse.<sup>18</sup>

Paragraffens nr. 3 er særligt interessant, da den er et udtryk for en direkte fortsættelse af de tanker, der blev formuleret første gang i Københavns Universitets fundats fra 1788, og som også afspejles i DSF's noget ufærdige overvejelser om meningen med institutionen i det hele taget.

Samme formål genfindes endvidere stort set enslydende i de efterfølgende – og noget mere omfattende – bekendtgørelser, der kommer med ti års mellemrum i 1983 og 1993.<sup>19</sup>

I 2005 flyttes bestemmelserne vedr. censur fra en selvstændig bekendtgørelse til at være en del af de respektive eksamensbekendtgørelser, herunder eksamensbekendtgørelsen for universitetsuddannelserne.<sup>20</sup> Der ændres dog fortsat ikke grundlæggende på indholdet af censorinstitutionens formålsbestemmelse.

Med eksamensbekendtgørelsen fra 2010 får censorbestemmelserne i store træk den form, vi kender i dag.<sup>21</sup> Den væsentligste ændring er, at censorkorpsets tidligere rolle med også at rådgive om uddannelsernes kvalitet og hensigtsmæssighed bortfalder [for så vidt angår universitetsuddannelserne],<sup>22</sup> da akkrediteringsinstitutionen i mellemtiden er blevet etableret i 2007 med netop dette formål.<sup>23</sup>

### **Undersøgelser af censorinstitutionen 1970-2013**

Den første egentlige regulering af censorinstitutionen i bekendtgørelsen fra 1973 kommer i forlængelse af at styrelseslovene fra 1970 og 1973 udarbejdes og vedtages. Dermed begyndes en rejse frem mod den ordning, der eksisterer i dag. Som nævnt kommer en mere udførlig bekendtgørelse i 1983.<sup>24</sup> Hvor bekendtgørelsen

---

<sup>18</sup> UFM 1973

<sup>19</sup> UFM 1983, § 1, og UFM 1993, § 3

<sup>20</sup> UFM 2004, § 7

<sup>21</sup> UFM 2010, §§ 47-59

<sup>22</sup> Jf. fx UFM 1993, § 4

<sup>23</sup> De tre afsnit er citeret fra Lynbech 2018, p. 3

<sup>24</sup> UFM 1983

fra 1973 havde otte paragraffer havde bekendtgørelsen fra 1983 nu 18 paragraffer, herunder nogle flere og mere udførlige paragraffer om censorformandens valg og rolle.<sup>25</sup>

I 1991 kom en undersøgelse af censorinstitutionen ved de videregående uddannelser, der havde som kommissorium at undersøge og analysere censorkorpsets sammensætning, rekruttering, konkrete anvendelse og indflydelse på studierne udformning samt censorformandskabernes arbejdsvilkår.<sup>26</sup> Blandt de centrale områder i analysen var bl.a. censorinstitutionens uafhængighed, censorkorpsets kvalitet og en styrkelse af censorformandskaberne samt større kvalitativt udbytte af de resurser, der anvendes på censorinstitutionen. Blandt undersøgelsens konklusioner var bl.a., at "[...] censorerne kan fungere med såvel formel og reel uafhængighed i forhold til institutionerne."<sup>27</sup> og at det er formandskabet, der fordelele censuropgaverne efter samråd med institutionerne. Endvidere lægger analysen stor vægt på aftagercensorer, herunder at "[...] enten censorformanden eller næstformanden er aftagercensorer i censorkorpset."<sup>28</sup>

På baggrund af analysen blev censorbekendtgørelsen ændret i 1993, og bekendtgørelsen

[...] styrkede censorernes muligheder for at løfte opgaven ved at indføre nye regler om regelmæssig og bred anvendelse af de enkelte censorer, censorkontaktmøder og oprettelsen af landsdækkende censorkorps på nye områder. Censorerne blev også pålagt en indberetningsforpligtelse.<sup>29</sup>

Intentionen var – ud over det fortsatte grundlæggende formål – at dels styrke censorformandskabernes rolle for at sikre en større grad af uafhængighed samt udnytte resurserne i censorernes erhvervmæssige tilknytning ved at "[...] etablere procedurer for rådgivning af uddannelsesinstitutionerne om deres kvalitet og hensigtsmæssighed i forhold til arbejdsmarkedet."<sup>30</sup>

Herefter fulgte flere undersøgelser. Evalueringscenteret udgav i 1998 rapporten "Censorinstitutionen i forandring", der havde samarbejdet mellem censorinstitutionen og de videregående uddannelser som udgangspunkt og som formål at foretage en kvalitetsvurdering af censorinstitutionen.<sup>31</sup> I 2000 kom en mindre ændringsbekendtgørelse, som primært indeholdt mindre præciseringer. Dog kan det

---

<sup>25</sup> UFM 1973, §§ 4-5, og UFM 1983, §§ 5-10

<sup>26</sup> Uddannelsesrådenes Formandskab 1991, p. 8

<sup>27</sup> Uddannelsesrådenes Formandskab 1991, p. 10

<sup>28</sup> Uddannelsesrådenes Formandskab 1991, p. 12

<sup>29</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005, p. 10

<sup>30</sup> Evalueringscenteret 1998, p. 11

<sup>31</sup> Evalueringscenteret 1998



konstateres, at det først er her, det fastsættes, at der skal tilstræbes en ligelig fordeling af mandlige og kvindelige censorer i censorkorpset.<sup>32</sup>

I 2004 udgav regeringen oplægget "Modernisering af prøver, eksamener og karakterer", hvor målet blev beskrevet som "fornyelse, klarhed og gennemsigtighed".<sup>33</sup> Censorinstitutionen er genstand for stor opmærksomhed i oplægget, og det bemærkes bl.a., at censorinstitutionen

[...] bør opnå større uafhængighed af uddannelsesinstitutionen. På nogle områder er det ordningen, at den prøve- og eksamensafholdende institution i praksis vælger censorerne. Det må overvejes, om denne ordning er hensigtsmæssig.

I 2004 kom også eksamensbekendtgørelsen, der iflg. Retsinformation ændrede/ophævede styrelsesloven fra 1972. Fra dette punkt er censorbestemmelserne ikke længere en selvstændig bekendtgørelse, men er en del af den samlede bekendtgørelse for det givne område, og her altså også universiteterne. Regeringens oplæg blev fulgt op i 2005 med rapporten "Censorinstitutionen. Status 2005", som var en opfølgning på 1998-rapporten, og som havde til formål at kortlægge udviklingen på området samt perspektivere censorinstitutionen ved at sammenligne med henholdsvis den britiske og den norske censormodel,<sup>34</sup> uden at det på det tidspunkt fik direkte indflydelse på censorbestemmelserne, idet der ikke fulgte en ændring af eksamensbekendtgørelsen før 2010, heller ikke selvom endnu en undersøgelse af censorinstitutionen blev præsenteret i 2008.

Rapporten fra 2008 blev udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af ministeren og arbejdet havde som hovedopgave at "fremlægge forslag til ændringer af prøve- og eksamenssystemet på baggrund af analyser af, hvordan prøve- og eksamenssystemet kan effektiviseres, herunder hvordan en bedre ressourceanvendelse kan blive til gavn for kvaliteten på den enkelte institution."<sup>35</sup> Rapporten opsummerer bl.a.:

I forlængelse af den ændrede karakter af censorernes opgaver foreslår arbejdsgruppen, at der oprettes et censorråd, hvis opgaver er dels at være rådgivende organ for ministeren i principielle forhold vedrørende censorinstitutionens rolle, dels at varetage de overordnede principper for beskikkelse, uddannelse og anvendelse af censorer. Endelig skal rådet sikre, at de afstukne principper overholdes.<sup>36</sup>

Endnu en rapport så dagens lys i 2013, hvor hovedformålet var at "vurdere, om fordelingen og anvendelsen af censorer sikrer, at censorordningen reelt har en uafhængig og landsdækkende funktion" samt at "vurdere, om censorordningen

---

<sup>32</sup> UFM 2000, pkt. 7

<sup>33</sup> Regeringen 2004, p. 3

<sup>34</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005

<sup>35</sup> UFM 2008, p. 3

<sup>36</sup> UFM 2008, p. 7

bidrager til at kvalitetssikre prøve- og eksamenssystemet" på universitetsuddannelserne.<sup>37</sup> Rapporten var en opfølgning på rapporten fra 2008, og der var i mellemtiden kommet en ny eksamensbekendtgørelse i 2010.

Den væsentligste ændring fra 2010 indbefatter, at censorernes opgave vedrørende rådgivning og løbende dialog om uddannelsens kvalitet og hensigtsmæssighed i forhold til arbejdsmarkedet nu ikke længere er censorordningens opgave, idet den varetages af ACE Denmark [nu: Akkrediteringsinstitutionen] og af aftagerpanelerne. Censorernes kvalitetssikringsopgave skal derimod i højere grad fokuseres på "mikroniveau", dvs. prøve- og eksamenssystemets kvalitet, [... hvilket] også betyder, at censorerne også skal inddrages i forbindelse med udarbejdelse af studieordninger om de forhold, der vedrører prøve- og eksamenssystemet, [...]"<sup>38</sup>

Rapporten er primært en opsummering af status sammenlignet med 2008-undersøgelsen på udvalgte områder for censorinstitutionen foretaget gennem surveys og interviews med censorformænd, censorer og studieledere og er således mere en temperaturmåling, som påpeger snarere end anbefaler.

Efter 2013-undersøgelsen fulgte Kvalitetsudvalgets anbefalinger vedr. censorinstitutionen i 2015,<sup>39</sup> hvor de argumenterede for en nedlæggelse af censorinstitutionen i dens nuværende form. Herefter kom Censorudvalget i 2017 med deres anbefalinger,<sup>40</sup> som efter grundige analyser nåede frem til, at censorinstitutionen er bevaringsværdig. De to undersøgelser behandles mere indgående i hosstående masterprojekt.

## 2.2 Censorekretariatet for Erhvervsøkonomi

Forfatteren er sekretariatschef for Censorekretariatet for Erhvervsøkonomi, som er et selvstændigt sekretariat under Censorformandskabet for Det Erhvervsøkonomiske Censorkorps (EØ), jf. faciliteringsaftalen for censorsekretariatet mellem Aarhus BSS og censorformandskabet:

Udgangspunktet for denne aftale er, at Censorformandskabet [sic] er en selvstændig statslig institution, som i hele sit virke er uafhængig af ASB [nu: Aarhus BSS]. Sekretariatets personale refererer udelukkende til censorformanden og må ikke agere på måder, der kan skabe tvivl om uafhængigheden af ASB.<sup>41</sup>

Sekretariatschefen er ansat af og refererer til censorformanden og censorformandskabet, der har en bestyrelseslignende funktion i forhold til sekretariatets drift. Sekretariatet er fysisk placeret på AU, campus Emdrup, og benytter sig af

<sup>37</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005, p. 10

<sup>38</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005, p. 9

<sup>39</sup> Søndergaard et al. 2015

<sup>40</sup> Teilmann et al. 2017

<sup>41</sup> Aarhus BSS 2009, p. 2

AU's infrastruktur med hensyn til it, HR, økonomi og lignende, men er ikke en del af ledelses- eller organisationsstrukturen på AU.

Sekretariatschefen har ansvaret for den daglige drift af sekretariatet og de opgaver, der er knyttet til dette, herunder at sekretariatsbetjene censorformandskabet samt sikre, at der allokeres censorer til censuropgaver inden for de erhvervsøkonomiske uddannelser, HD- og statskundskabs-/samfundsfagsuddannelserne. Sekretariatet består af sekretariatschefen og to studentermedhjælpere, og der allokeres samlet knap 6.000 censuropgaver om året (2018).

Sekretariatet finansieres af en bevilling, der er fastsat efter aftale mellem censorformandskabet og de institutioner, der betjener sig af Censorkorpset for Erhvervsøkonomi, samt institutioner, der betjener sig af Censorkorpset for Statskundskab/Samfundsfag. Institutionerne bidrager relativt efter STÅ-produktionen for de relevante uddannelser.

## 3. Teori

### 3.1 Teoretiske begreber

#### 3.1.1 *Public value*

Public value – eller offentlig værdi – er et begreb, som særligt Michael H. Moore har introduceret i en strategisk kontekst og som et værktøj for den offentlige leder med fokus på organisationen. Moores udgangspunkt er strategisk i forhold til offentlige organisationer og ledere, hvor organisationens mission er udgangspunktet for organisationens strategi. Missionen definerer den værdi, organisationen forventes at producere for stakeholdere og samfundet som sådan. I sit arbejde på at etablere et strategisk værktøj for den offentlige organisation sigter Moore på at etablere en forståelse af, at for at kunne anvende begrebet offentlig værdi, skal denne værdi også kunne forstås som et eller flere konkrete mål, for at sikre en fortsat finansiering, idet bevillingsgiveren og offentligheden kan være skeptiske over for abstrakte eller diffuse målsætninger. Organisationer kan kun ved at løfte abstraktionsniveauet forfølge organisationens egne målsætninger ved at fortælle omverden at målet ikke har flyttet sig, men måden at søge målet på har ændret sig. Det er dog et tveægget sværd, da organisationen på den ene side kan risikere, hvad Moore kalder "mission stickiness", dvs. at man trods en ændret omverden fastholder et oprindeligt mål, og på den anden side – hvis de ikke holder sig til organisationens oprindelige mål – kan blive mistænkt for først og fremmest at ville sikre organisationens overlevelse mere end arbejde for en given sag eller et givet (og måske ændret) mål. Den private organisation klandres ikke for at skifte fokus, så længe den udnytter organisationens resurser til at profitere. Det er denne modsætning, der har fået Moore til at forfølge den offentlige organisations strategiske muligheder, da den offentlige organisation har færre muligheder for at tilpasse organisationen til et skiftende miljø, da ændringen skal afhandles med samfundets opfattelse af organisationens mål.<sup>42</sup>

Da den offentlige organisations overlevelse er afhængig af fortsatte bevillinger, skal den løbende kunne retfærdiggøre sin eksistens.

[...] an organization's mission and its mission statement are financially important to nonprofit and governmental organizations. It is, after all, the story that organizations tell to sustain a flow of resources to them. However, the story should also make it clear that the mission is about something other than earning revenues; it is about producing aggregate effects in the world that are considered desirable by someone other than those who make individual choices to consume the products of the firm.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Moore 2000, p. 190-3

<sup>43</sup> Moore 2000, p. 194

Organisationens formål – mission i Moores terminologi – og opfyldelsen af det bliver grundlaget for at bedømme organisationens ydeevne historisk og for at planlægge fremadrettet, dvs. at en ledelse skal besvare spørgsmålet, om et givent tiltag bidrager – og i hvilket omfang – til opfyldelsen af det overordnede formål.<sup>44</sup> Moore fokuserer her også på den historie eller det narrativ, som organisationen bygger op om sit formål, som samtidig skal have et andet fokus end at sikre bevillingerne.

For an enterprise to succeed in producing value, the leaders of the enterprise have to have a story, or an account, of what value or purposes that the organization is pursuing.<sup>45</sup>

Der gælder derfor andre parametre for offentlige institutioners værdiskabelse. Hvor værdi hos private organisationer er konkret og målt i penge, er værdiparameteren i offentlige organisationer af mere abstrakt karakter. Den offentlige organisation er typisk dannet ud fra et samfundsmæssigt behov og etableret ved lovgivning eller anden, lignende regulering.<sup>46</sup> Udførelsen af en organisations formål kræver, at bevillingsgiverne er villige til fortsat at understøtte formålet – både med tilstedeværelsen af de nødvendige regelsæt og med den økonomi, der er forbundet med opfyldelsen af formålet. Samtidig skal bevillingsgiverne også over for offentligheden i bred forstand kunne forklare og forsvare nødvendigheden af at fortsætte opretholdelsen af en organisation og dens ydelser.

*Legitimitet og støtte* er derfor ifølge Moore en af tre vigtige parametre for en offentlig organisation. Uden støtte gennem regelsæt, rammer og bevillinger fra det autoriserende miljø (authorizing environment), kan organisationen ikke bedrive sin virksomhed. Det autoriserende miljø skal hos Moore forstås i bred forstand, dvs. borgere, interessegrupper og interessenter, medierne og de folkevalgte; de sidstnævnte skal i sidste ende kunne stå inde for resurseanvendelsen i forhold til den oplevede værdi over for de førnævnte.<sup>47</sup>

Ud over legitimitet og støtte skal organisationen have *operationel kapacitet*, dvs. viden, evne og resurser til at opnå de ønskede resultater. Den operationelle kapacitet er ikke afgrænset til organisationen, men kan også opnås gennem eksterne resurser som fx partnerskaber eller lignende.<sup>48</sup> Den operationelle kapacitet er afgørende for at kunne skabe den værdi, som er ønsket af det legitimerende niveau. Fx kan der være et politisk ønske om at øge praktiserende lægers tilstedeværelse i landets yderområder, dvs. det er legitimeret evt. gennem øget resurseanvendelse,

---

<sup>44</sup> Moore 2000, 194-5

<sup>45</sup> Moore 2000, p. 197

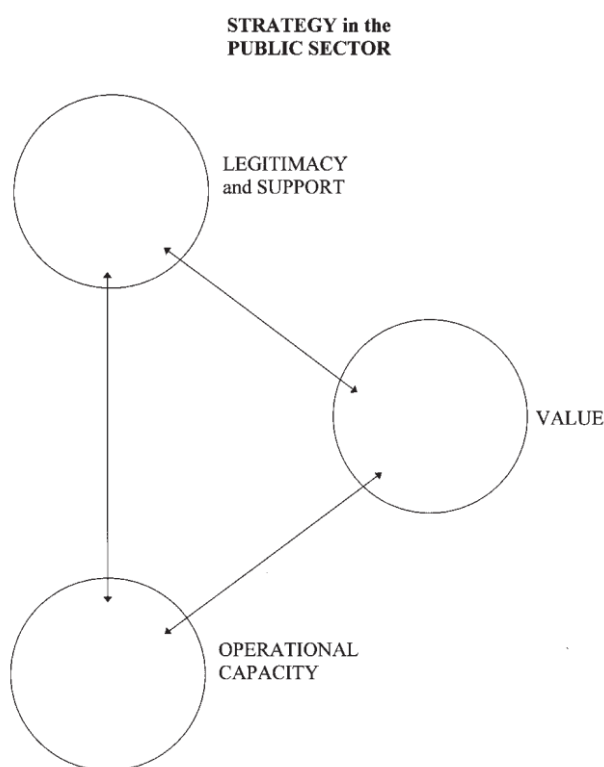
<sup>46</sup> Lynbech 2016, p. 3

<sup>47</sup> Lynbech 2016, p. 3 efter Moore 2000, p. 198

<sup>48</sup> Lynbech 2016, p. 3 efter Moore 2000, p. 198

da det vurderes at skabe værdi for borgerne at have en læge tæt på bopælen. Hvis ingen læger til gengæld vil etablere praksis området, kan det politiske ønske om øget værdi ikke indfries, selvom de to andre parametre er til stede.

Værdi kan altså kun skabes, hvis den er legitimeret og der er operationel kapacitet, som også er legitimeret. Værdien er samtidig vigtig for de to andre parametre respektive, da legitimeringen afhænger af, at værdien er ønsket, og for den operationelle kapacitet er værdien medvirkende til, at en organisation fortsat kan nyde legitimitet og dermed fortsat få tildelt ressourcer til den operationelle kapacitet. I 2018 er det fx besluttet at lukke en række engelsksprogede uddannelser for at begrænse SU-udbetaling til udenlandske studerende. Her er det et politisk flertal som det legitimerende niveau, der ikke ser værdien i at uddanne udlændinge, der rejser igen. Universiteterne har den operationelle kapacitet – og mener, at det skaber værdi at have internationale uddannelser – men mister legitimiteten og støtten og må derfor begrænse kapaciteten.<sup>49</sup>



Figur 1. Moores strategiske trekant (Moore 2000, p. 197)

De tre parametre er med andre ord indbyrdes afhængige af hinanden, jf. Figur 1. Fokus for det strategiske arbejde – både for det legitimerende niveau og for orga-

<sup>49</sup> Fx *politiken.dk*, 15.11.2018: "Populære uddannelser må lukke: Der er for mange udlændinge"

nisationen med den operationelle kapacitet – er på værdiparameteren, tilsvarende den private organisation, hvor fokus for både ejerne og virksomheden er udbyttet, som for begge parter er den faktor, der holder begge parter virksomme. I en offentlig kontekst er værdiparameteren den fortælling, der skal sikre legitimiteten og dermed støtten, ligesom den under forudsætning af støtten skal sikre at den operationelle kapacitet kan tilvejebringes.<sup>50</sup>

Blandt Moores konklusioner er derfor nødvendigheden af at etablere, hvad han kalder et "public value scorecard" baseret på en "public value account", der opfanger omverdenens opfattelse af en offentlig organisations tiltænkte værdiskabelse. Den strategiske trekant anvendes til at konkretisere målepunkter inden for legitimitets- og kapacitetsparametrene, og målepunkterne kan hjælpe den offentlige leder til at arbejde strategisk i værdiskabelsen.<sup>51</sup>

Mens Moore bruger modellen – der i sin grundform er abstrakt – til at konkretisere målepunkter (både kvalitative og kvantitative) for at følge udviklingen i en strategi og justere strategien for den konkrete organisation, anvendes modellen her i sin abstrakte form som analyseredskab, hvor parametrene afhænger af betragtningsvinklen. Modellen giver begreber til de faktorer, der spiller ind i den offentlige sektors virkemåde og er derfor anvendelig til at adskille og vurdere forskellige faktorer i en kompleksitet. Samtidig er modellen udviklet til offentlige organisationers strategiske arbejde, mens den her anvendes på censorinstitutionen, der er et organisatorisk metaniveau.

### 3.1.2 *Accountability*

Begrebet *accountability* anvendes i bred forstand uden at have en entydig definition, som det kan ses af følgende to citater:

*Defining Accountability:* If accountability was ever a straightforward concept, that time has now passed. [...] Higher levels of scrutiny of policymaking and service delivery from a variety of sources have increased the pressure to prove that resources are being used wisely.<sup>52</sup>

Studies of accountability have long suffered from an inability to agree on how accountability is best defined; as a result various studies employ differing conceptualizations, expanding rather than consolidating past research efforts [...].<sup>53</sup>

Accountability kan umiddelbart oversættes med 'ansvarlighed' eller 'forklarlighed',<sup>54</sup> og meget direkte oversat har det betydningen: 'evnen til at kunne gøre

---

<sup>50</sup> Lynbech 2016, pp. 3-4

<sup>51</sup> Moore 2013, cap. 2

<sup>52</sup> Lewis et. al 2015, p. 401

<sup>53</sup> Jarvis 2014, p. 451

<sup>54</sup> ordbogen.com

rede for' eller konstrueret i ét ord: redegørelsessevne. Det engelske ords stamme, *account*, har en lang række betydninger, der ud over de mest almindelige som 'konto' eller 'redegørelse' bl.a. også kan have betydningen 'værdi', 'agtelse' eller 'fortælling' – eller som verbum bl.a. 'at gøre rede for'.<sup>55</sup> Begrebet *accountability* har derfor en naturlig forbindelse til Moores teori, idet netop forklarlighed knytter an til Moores fortælling ("story", jf. ovenfor), som den offentlige organisation kan anvende til at italesætte sin værdi. Samtidig opererer Moore også med begrebet *public value account*, i betydningen opgørelse af en organisations værdiskabelse. Dette knytter an til *accountability*, hvilket i Moores kontekst vil sige evnen til at kunne redegøre for værdiskabelsen.

Jeg vil i det følgende bruge dels begrebet redegørelsessevne for organisationers konkrete arbejde med og forpligtelse til at kunne redegøre for resurseforbrug og regelefterlevelse, dels *accountability* som udtryk for den mere overordnede eller abstrakte egenskab organisationer besidder, når de er i stand til at redegøre tilfredsstillende for deres forvaltning. *Accountability* bliver dermed et udtryk for noget, der kan forbindes med en organisation, og bliver samtidig et udtryk for den pålidelighed en offentlig organisation skal demonstrere, for at kunne nyde offentlighedens og det politiske niveaus tillid.

Jarvis anlægger i forlængelse af ovenstående citat en smal, "mekanistisk" definition: I denne forståelse af begrebet anvendes *accountability* om fx organisationer, der er underlagt en redegørelsessevne over for et individ eller et institutionelt forum.<sup>56</sup> Herhjemme er det mest oplagte eksempel på et individ, til hvilket offentlige organisationer og institutioner har redegørelsespligt, Rigsrevisor, der sikrer *accountability* i bred forstand for den offentlige forvaltning, ligeledes i bred forstand. Som eksempel på et institutionelt forum kan nævnes Akkrediteringsinstitutionen, som de videregående uddannelsesinstitutioner har redegørelsespligt over for i en – i forhold til Rigsrevisor – snævrere forstand, idet der her kort fortalt i hovedsagen er tale om vurdering af kvalitetssikringsmekanismer på institutionerne i forhold til uddannelser og institutionsakkreditering.

Aucoin og Heintzman anlægger tre perspektiver på *accountability*, i deres udgangspunkt forstået som *accountability* i forhold til ledelse på både det overordnede og lavere niveauer. De tre perspektiver er: *Accountability* som forsikring

---

<sup>55</sup> [www.merriam-webster.com/dictionary/account](http://www.merriam-webster.com/dictionary/account)

<sup>56</sup> Jarvis 2014, p. 451



("assurance"), accountability som kontrol og accountability som forbedringsværktøj ("continuous improvement").<sup>57</sup> I denne kontekst er det deres tanker om accountability som forsikring og kontrol, der er interessante. Særligt deres forsikringsperspektiv peger ind i dette projekts genstandsfelt.

Citizens, legislatures and governments need to be assured that public authority and state resources are used in ways that adhere to the law, public policy and public service values in the administration of public affairs whatever the distribution of authority and responsibility.<sup>58</sup>

Heraf fremgår det, at det er nødvendigt for samfundet, at der er mekanismer, som sikrer, at de offentlige organisationer på alle niveauer lever op til love, policy og værdier. Accountability skal med andre ord sikre, at der er tillid til de offentlige organisationer ved at de fremstår pålidelige. I denne sammenhæng anvendes accountability-begrebet dermed også til at indbefatte betydningen 'pålidelighed' ud fra en forståelse af, at formålet med accountability er at sikre tillid til organisationer. Pålideligheden sikres ved, at de har accountability ved at kunne og skulle svare over for et individ eller et institutionelt forum, jf. ovenfor.

Da der bl.a. er tale om et performance-aspekt kommer Aucoin og Heintzman også – som Moore – ind på nødvendigheden af et 'balanced scorecard', der skal sikre, at alle kritiske dimensioner af organisationens performance er dækket i den accountability, som organisationen skal leve op til. Aucoin og Heintzmans overordnede ærinde er – ligesom Jarvis', da han bl.a. tager udgangspunkt i de to førnævnte – accountability og redegørelsesevnen på individniveau, idet både organisationer og policies i sidste ende ledes af individer, som derfor skal have accountability for deres egen performance. I den offentlige sektor kan man ikke være så selvledende som i den private sektor, da organisationens målsætninger er underlagt det politiske niveau. En offentlig organisation er "[...] professional only to the extent that judgements about performance are determined by professional standards."<sup>59</sup>

Når disse betragtninger medtages her, er det – som I tilfældet Moore – fordi selvom sigtet her er konkret, kan det teoretiske udgangspunkt også anvendes i en mere overordnet og abstrakt kontekst. De ovenstående referencer viser, at den offentlige organisation har behov for accountability for at være pålidelig og for at samfundet, dvs. borgere, politikere og andre institutioner eller organisationer, offentlige som private, kan have tillid til at organisationen arbejder effektivt og inden for og frem imod den målsætning, der eksisterer for organisationen.

---

<sup>57</sup> Aucoin og Heintzman 2000, p. 46 samt 49-53

<sup>58</sup> Aucoin og Heintzman 2000, p. 49

<sup>59</sup> Aucoin og Heintzman 2000, p. 50-1

### 3.2 Den teoretiske ramme

Moore's public value-begreb og accountability-begrebet har en naturlig sammenhæng, idet de begge adresserer den offentlige organisations og/eller leders raison d'être, og herunder at der på det operative plan forvaltes loyalt, troværdigt og resursebevidst. I begge tilfælde handler det om at overbevise omverdenen om, at der er behov for den enkelte organisation til at udføre de målsætninger, som det politiske niveau definerer, og at målsætningerne udføres med respekt for de regler og rammer, som gælder for institutionen. I et repræsentativt demokrati vil det dermed ideelt set være sammenfaldende med borgernes ønsker om organisationernes ønskede udkomme. Da borgerne ikke – og ofte heller ikke politikerne – har detaljeret indsigt i den enkelte organisationens konkrete arbejde, herunder hvordan de forvalter ressourcerne i forhold til lovgivning, regler og målsætninger og ikke mindst værdiproduktionen, er der i bred forstand behov for en redegørelse af dette over for omverdenen. Bevidsthed om værdiproduktionen og dens samspil med legitimitet og kapacitet kan hjælpe organisationen, men også de overliggende niveauer, til at definere den strategiske udvikling. Accountability spiller ind som et væsentligt element, da det i sidste ende ikke alene er et spørgsmål, om indkøbet af papirclips er foretaget mest hensigtsmæssigt, men om der grundlæggende er tillid til at den offentlige forvaltning er pålidelig på leder-, organisations- og institutionsniveau.

Dette teoretiske grundlag vurderes at være velegnet til at indramme censorinstitutionen i en kontekst, hvor der ikke er sat spørgsmålstejn ved institutionens berettigelse, men hvor den konkrete indretning af institutionen er genstand for overvejelser fra ministeriets side. Nedenfor inddrages de to begreber derfor i analysen af censorinstitutionen i forhold til uddannelse af studerende på universiteterne.

## 4. Metode

Udgangspunktet for projektet er, at censorinstitutionen – her som nævnt afgrænset til og belyst gennem universitetsuddannelserne – tilføjer uddannelsessystemet værdi ved at sikre pålidelighed gennem en ekstern og uafhængig vurdering af de studerendes niveau ved udvalgte prøver, herunder altid de afsluttende eksaminer: bachelor- og masterprojekter samt kandidatafhandlinger. Pålidelighed – som i denne sammenhæng anvendes i samme betydning som det lidt bredere dækkende begreb *accountability*, jf. ovenfor – er et væsentligt aspekt ved offentlig forvaltning.

En væsentlig del af projektets baggrund er en historisk oversigt over censorinstitutionens opståen og udvikling. Denne del baseres på en række dokumenter, der forholder sig til censorinstitutionens overordnede historik, men som hver for sig ikke giver et fuldt overblik. Der gives derfor i dette projekt en samlet, grundlæggende introduktion til censorinstitutionens historie, da denne vurderes at være af væsentlig betydning for censorinstitutionens nuværende status. Som indledning til de to seneste undersøgelser fra Kvalitetsudvalget og Censorudvalget opsummeres de undersøgelser af censorinstitutionen, der er gået forud for disse, da de to udvalgs undersøgelser og konklusioner i større eller mindre grad bygger videre på de forudgående undersøgelser.

Projektet er baseret på en dokumentanalyse ud fra Censorudvalgets rapport og anbefalinger,<sup>60</sup> som udgør analysens moderdokument, der på sin side er genereret af Kvalitetsudvalgets anbefalinger vedr. (bl.a.) censorinstitutionen.<sup>61</sup> På baggrund af Censorudvalgets rapport er der direkte genereret en række høringsvar fra censorformandskaber/-korps, uddannelsesinstitutioner, studenterorganisationer og andre interessenter.

Censorudvalget kom bl.a. med anbefalinger vedr. indretningen af censorinstitutionens organisering.<sup>62</sup> På baggrund af rapporten blev institutioner, der udbyder videregående uddannelse, censorformænd for videregående uddannelser, de studerendes organisationer, organisationer, der repræsenterer aftagere og arbejdsmarkedets parter, inviteret til at afgive kommentarer til rapporten i dens helhed.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Teilmann et al. 2017

<sup>61</sup> Søndergaard et al. 2015

<sup>62</sup> Teilmann et al. 2017, pp. 12-3 samt pp. 60 ff.

<sup>63</sup> Brev af 23.1.2017 fra Hans Müller Pedersen, direktør for Styrelsen for Forskning og Uddannelse, fremsendt pr. mail til de relevante modtagere

Der er afgivet samlet 41 hørings svar fra censorformænd/-formandskaber for universitetsuddannelser og dertil 11 hørings svar fra censorformænd/-formandskaber for erhvervsrettede videregående uddannelser;<sup>64</sup> fra de otte universiteter og dertil fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, SIMAC (Svendborg International Maritime Academy), Danske Erhvervsakademier, Danske Professionshøjskoler samt Rektorkollegiet for Kunstneriske og Kulturelle Uddannelser. Fra de studerende er der afgivet hørings svar fra hhv. MVU-netværket (Lærerstuderendes Landskreds, Pædagogstuderendes Landssammenslutning, Sammenslutningen af Danske Socialrådgiverstuderende, Sygeplejestuderendes Landssammenslutning og Danske Studerendes Fællesråd) samt Foreningen af Danske Lægestuderende (FADL). Derudover har følgende syv interessenter afgivet hørings svar:

- Danmarks Akkrediteringsinstitution
- Akademikerne (AC)
- Dansk Magisterforening (DM)
- Djøf
- Dansk Industri (DI)
- Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA)
- FTF

Afsendere	Antal dokumenter	Antal dokumenter pr. type afsender
Censorformandskaber/-korps	N=52	Universitetskorps n=41 Andre korps n=11
Uddannelsesinstitutioner og studenterorganisationer	N=15	Universiteter n=8 Øvrige institutioner n=5 Studenterorganisationer n=2
Øvrige interessenter	N=7	Offentlige institutioner n=1 Faglige organisationer n=4 Interessesammenslutninger n=2

**Tabel 1. Oversigt over analysens primære dokumentmateriale (jf. Lynggaard 2015, p. 163)**

Censorudvalgets rapport udgør sammen med hørings svarene, der er afgivet som reaktion på rapportens anbefalinger den primære del af projektets empiri og suppleres derudover sekundært af andre undersøgelser af censorinstitutionen foretaget i løbet af de seneste knap 50 år. Derudover lægges regler i form af bekendtgørelser m.v. også til grund for analysen af censorinstitutionen. Endvidere inddrages lovgivning og andet officielt materiale vedr. Rigsrevisionen og Akkrediteringsinstitutionen som led i en undersøgelse af den organisatoriske indretning af institutioner med lignende funktioner som censorinstitutionen.

<sup>64</sup> Jf. Tabel 1

#### 4.1 Metodiske overvejelser om de anvendte dokumenter

Lynggaard anfører, at en dokumentanalyse bør inddrage en vurdering af dokumenternes autenticitet, troværdighed, repræsentativitet og mening.<sup>65</sup> De primære dokumenter vurderes at være autentiske i den forstand, at de har en tydelig, overvejende organisatorisk afsender. Den eller de egentlige forfatter(e) af dokumenterne er kun i ganske få tilfælde umiddelbart identificerbar,<sup>66</sup> men da der er tale om en officiel udtalelse fra en præciseret afsender vurderes dokumenterne at have den oprindelse og afsender, som fremgår af dokumentet, og dokumenterne bidrager derfor til at belyse undersøgelsen gennem deres overvejelser ud fra de forskellige positioner, dokumenternes afsendere repræsenterer.

Dokumenterne er partsindlæg, der tager stilling til en række forslag fra Censorudvalget ud fra den organisatoriske kontekst, afsenderen af dokumentet befinder sig i, og der må derfor af de enkelte afsendere umiddelbart forventes en bias, der afhængigt af afsenderen forsøger at påvirke de endelige beslutninger, der forventes at følge på baggrund Censorudvalgets anbefalinger. Censorformandskaberne kan således forventes som afsendere at indtage en beskyttende holdning til censorinstitutionens nuværende indretning. Universiteterne kan forventes at have et mere udviklende – eller måske endda afviklende – syn på censorinstitutionen, mens studenterorganisationerne må ventes at have fokus på censorinstitutionens målsætning om retfærdig og pålidelig bedømmelse. De øvrige interessenter er mere flertydige i deres forventede indstilling. De faglige organisationer repræsenterer både arbejdsgivere i form af medlemmer, der er ansat som chefer for en meget bred vifte af områder, som er aftagere af kandidaterne fra universiteterne, ligesom en vis andel af deres medlemmer fungerer som censorer. Interessesammenslutningerne repræsenterer mere entydigt aftagervinklen, idet de er afhængige af, at der er sket en pålidelig bedømmelse af kandidaterne fra universiteterne, hvilket må forventes at borge for at universitetskandidater fra en given uddannelse har et kompetenceniveau, der ideelt er afspejlet i bedømmelserne af den enkelte kandidats præstationer.<sup>67</sup>

Den ene offentlige bidragyder ud over uddannelsesinstitutionerne er Akkrediteringsinstitutionen, der også umiddelbart må forventes at have en kritisk indstilling, først og fremmest da Akkrediteringsinstitutionens direktør både selv og sammen med bl.a. Kvalitetsudvalgets formand deltog aktivt i debatten med udtalt

---

<sup>65</sup> Lynggaard 2015, p.163

<sup>66</sup> Det skal her nævnes, at forfatteren har været pennefører på bidraget fra Censorkorpset for Erhvervsøkonomi og HD, jf. Høringssvar 2017, pp. 73-9

<sup>67</sup> Dette er dog en større diskussion, der griber ind i uddannelsernes målsætninger, karakterskalaens indretning, undervisningsformer med meget mere, som ligger uden for dette projekts rammer.

støtte til Kvalitetsudvalgets anbefalinger vedr. censorinstitutionens de facto nedlæggelse og erstatning med et andet og mindre omfattende kvalitetssikringssystem.<sup>68</sup>

Samlet vurderes materialet også at være repræsentativt, da der er tale om dokumenter fra de væsentligste aktører og interessenter i forhold til undersøgelsen og som jf. ovenstående besidder forskellige vinkler til censorinstitutionen. Dokumenterne udgør derfor et bredt funderet kvalitativt materiale, der giver indsigt i de forståelser, der eksisterer i dag vedr. censorinstitutionens organisatoriske indretning samt overvejende begrundede holdninger til Censorudvalgets forslag til en ny organisatorisk indretning af censorinstitutionen. På baggrund af høringssvarene, der er afgivet til Censorudvalgets anbefalinger, analyseres de forskellige positioner i forhold til censorkorpsets organisering, som hovedsageligt censorkorps, men også universiteterne og andre interessenter til uddannelsessystemet indtæger. Derudover inddrages den formelle organisering af henholdsvis Akkrediteringsinstitutionen og Rigsrevisionen med henblik på at vurdere, om og evt. hvordan deres organisationsformer kan bidrage til udviklingen af en formålstjenlig indretning af censorinstitutionen. Dokumenternes mening – dvs. hvorvidt de fremstår klart – vurderes også at være overvejende klar. Dokumenterne er alle forfattet som høringssvar og har derfor den formodede intention at skulle formidle en holdning tydeligt over for modtageren, der i dette tilfælde er Styrelsen for Uddannelse og Forskning.

Den samlede mængde, omfanget og karakteren af de anvendte dokumenter betyder at kvalitative interviews med centrale interessenter som metodisk tilgang er fravalgt, da de centrale interessenter kommer til orde i høringssvar og rapporter og ikke forventes at ville svare væsentligt forskelligt i forhold til de allerede formulerede holdninger.

I forbindelse med gennemgangen af materialet, analyser og anbefalinger tages det i agt, at forfatteren selv er en del af censorinstitutionen som sekretariatschef for et selvstændigt censurekretariat, der sekretariatsbetjener et stort censorkorps, Censorkorpset for Erhvervsøkonomi (EØ), samt det mindre Censorkorpset for HD-uddannelserne og endvidere varetager en konkret opgave for Censorkorpset for Statskundskab og Samfundsfag.<sup>69</sup> Der er på den måde både konkret viden om en lang række aspekter vedr. censorinstitutionen, og samtidig er der også risiko for en bias, der kan resultere i forstærket fokus på specifikke aspekter og nedtoning af andre. Særligt det empiriske materiale i form af høringssvar fra (andre) censorkorps, universiteter og interessenter fungerer her som et korrektiv, der skal

---

<sup>68</sup> Dørge 2016, Dørge et al. 2016

<sup>69</sup> Censorkorpset for Statskundskab og Samfundsfag har ikke indsendt høringssvar og har dermed ikke bidraget til materialet.

fastholde størst mulig objektivitet i analysen og særligt konklusionerne, da høringssvarene giver indsigt i en bred vifte af praksis og forståelse af censorinstitutionen samt holdninger til dennes indretning.

## **5. Censorinstitutionen i analytisk perspektiv**

Den ovenstående historiske baggrund for censorinstitutionen tjener til at vise, at censorinstitutionen har haft en rolle i universitetsuddannelserne i mere end 200 år, og at der grundlæggende er tale om det samme formål gennem hele historien. Der har som nævnt været flere undersøgelser af censorinstitutionen, som på baggrund af det historiske perspektiv vil blive behandlet under projektets teoretiske ramme herunder. Særligt de seneste ca. 50 år har der været gennemført flere analyser og undersøgelser af censorinstitutionen frem til de overvejelser, der er blevet censorinstitutionen til del med henholdsvis Kvalitetsudvalgets (2015) og Censorudvalgets (2017) konklusioner og anbefalinger og de efterfølgende beslutninger fra uddannelses- og forskningsministeren vedrørende censorinstitutionen i 2017.

### **5.1 Censorinstitutionen som legitimerende faktor**

Da censorinstitutionen blev indført på universitetet i 1788 var pålidelighed i bedømmelsen den bærende idé i ordningen. Det må antages, at der har været et behov for at sikre, at en kandidat havde de færdigheder, som bedømmelsen afspejlede, og at det således ikke var muligt fx at bestikke sig til en højere karakter eller være underlagt en eksaminators forudindtagethed i hverken positiv eller negativ retning. Det er således et accountability-system, der indføres for at legitimere bedømmelsen af universitetets kandidater, og der er derfor tale om både en forsikrings- og kontrolmekanisme. I Moores trekant bliver censorinstitutionen for universitetets vedkommende en legitimerende faktor, der skal medvirke til at sikre den ønskede værdi af universitets uddannelse af ikke mindst embedsfolk til statsadministrationen.

Betragtes censorinstitutionen ud fra de tre parametre legitimitet og support, operationel kapacitet samt værdi, legitimeres ordningen indledningsvist alene gennem fundatsens krav om tilstedeværelsen af censorer ved eksamen. Ud over legitimiteten var der også fortsat støtte fra beslutningstagerne. Dette viste sig tydeligt senere, da den operationelle kapacitet i begyndelsen ikke er til stede i tilstrækkeligt omfang, da de embedsmænd, der var tiltænkt at deltage i eksaminerne ikke prioriterede opgaven. Den forventede værdi af ordningen har dog fortsat nydt støtte, da der senere blev indført beskikkelse af censorer, der samtidig blev aflønnet. Så trods en relativt lang implementeringsfase har værdien af ordningen altså været vurderet så høj, at censorinstitutionen efterfølgende også har slået rod i de

øvrige dele af uddannelsessystemet, og den er nu udbredt til alle uddannelsesniveauer.

Samlet set vurderes ordningen at have værdi i kraft af den vedvarende støtte og opbygning af operationel kapacitet, som den lange historiske baggrund – hvor formålet overordnet er bevaret, trods mindre justeringer – vidner om.

## **5.2 Undersøgelser af censorinstitutionen 1970-2013**

### *5.2.1 Rektorkollegiets udvalg*

Som det fremgår af den historiske baggrund ovenfor, var Rektorkollegie-udvalget kommet med deres betænkning vedr. censorinstitutionen i 1971. Dette arbejde blev et bidrag til arbejdet med at udarbejde styrelseslovene for universiteterne fra 1970 og 1973. Den første egentlige regulering af censorinstitutionen siden 1788-fundatsen kommer på den baggrund med bekendtgørelsen fra 1973,<sup>70</sup> og dette bliver den første større ændring af censorinstitutionen i 100 år, da antallet af censorer, der medvirker ved eksamen, ændres fra to til én. Med 1973-bekendtgørelsen begyndes en rejse frem mod den ordning, der eksisterer i dag. I 1983 kommer en mere udførlig bekendtgørelse,<sup>71</sup> og hvor bekendtgørelsen fra 1973 havde otte paragraffer havde bekendtgørelsen fra 1983 nu 18 paragraffer, herunder nogle flere og mere udførlige paragraffer om censorformandens valg og rolle.<sup>72</sup>

Selvom ministeriet sad Rektorkollegie-udvalget overhørigt vedr. anbefalingen om antallet af medvirkende censorer, kan der på dette tidspunkt ikke registreres tvivl om, at censorinstitutionen fortsat skulle eksistere. Dens accountability-funktion var fortsat ønsket, hvilket vidner om, at ordningen fortsat blev anset for at være værdiproducerende af det politiske niveau og centraladministrationen. Rektorkollegiets udvalg bestod hovedsageligt af repræsentanter for institutionerne og de studerende. Selvom de studerende ikke gav meget for objektiviteten i ordningen, var de dog ikke helt blinde for, at censorinstitutionen måske kunne medvirke til at sikre mod faglig ensidighed og sikre en ensartethed i bedømmelsen. Mere overraskende er det, at institutionsrepræsentanterne også ønsker en fortsættelse af censorinstitutionen, endda fortsat med to censorer til stede ved eksamen. Dette vidner om, at også institutionerne anså, at der var værdi i en ordning, der sikrede pålidelighed i bedømmelsen.

Censorinstitutionens placering på Moores parametre på dette tidspunkt giver dermed, at der er legitimitet og støtte fra de involverede parter, den operationelle

---

<sup>70</sup> UFM 1973

<sup>71</sup> UFM 1983

<sup>72</sup> UFM 1973, §§ 4-5, og UFM 1983, §§ 5-10



kapacitet er til stede – især, må man formode, når behovet for censorer pr. eksamen halveres. Da de tre parametre er forbundne følger deraf, at der på dette tidspunkt fortsat blev fundet værdi i censorinstitutionen, da legitimiteten og/eller den operationelle kapacitet ville forvitte, hvis centrale aktører ikke fandt værdi i ordningen. Værdien er fortsat den legitimitet, censorinstitutionen giver til universitetsuddannelserne, hvilket igen er en del af ordningens accountability-funktion.

### 5.2.2 1991-undersøgelsen

I 1991 kom en undersøgelse af censorinstitutionen ved de videregående uddannelser, der havde som kommissorium at undersøge og analysere censorkorpsets sammensætning, rekruttering, konkrete anvendelse og indflydelse på studierne udformning samt censorformandskabernes arbejdsvilkår.<sup>73</sup> Blandt de centrale områder i analysen var bl.a. censorinstitutionens uafhængighed, censorkorpsets kvalitet og en styrkelse af censorformandskaberne samt større kvalitativt udbytte af de resurser, der anvendes på censorinstitutionen. Blandt undersøgelsens konklusioner var bl.a., at "[...] censorerne kan fungere med såvel formel og reel uafhængighed i forhold til institutionerne."<sup>74</sup> og at det er formandskabet, der fordelel censuropgaverne efter samråd med institutionerne. Endvidere lægger analysen stor vægt på aftagercensorer, herunder at "[...] enten censorformanden eller næstformanden er aftagercensorer i censorkorpset."<sup>75</sup>

På baggrund af analysen blev censorbekendtgørelsen ændret i 1993, og bekendtgørelsen var også den første til at pålægge censorerne en rapporteringspligt. Derudover kom der med denne bekendtgørelse

[...] nye regler om regelmæssig og bred anvendelse af de enkelte censorer, censorkontaktmøder og oprettelsen af landsdækkende censorkorps på nye områder.<sup>76</sup>

Intentionen var – ud over det fortsatte grundlæggende formål – at dels styrke censorformandskabernes rolle for at sikre en større grad af uafhængighed samt udnytte resurserne i censorernes erhvervsmæssige tilknytning ved at "[...] etablere procedurer for rådgivning af uddannelsesinstitutionerne om deres kvalitet og hensigtsmæssighed i forhold til arbejdsmarkedet."<sup>77</sup>

Fortsat nyder censorinstitutionen altså støtte og er legitimeret af interessenterne, den operationelle kapacitet er fortsat til stede og værdien er derfor også anerkendt. Der udvikles dog fortsat på censorernes rolle og den generelle indretning af

<sup>73</sup> Uddannelsesrådenes Formandskab 1991, p. 8

<sup>74</sup> Uddannelsesrådenes Formandskab 1991, p. 10

<sup>75</sup> Uddannelsesrådenes Formandskab 1991, p. 12

<sup>76</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005, p. 10

<sup>77</sup> Evalueringscenteret 1998, p. 11

sensorinstitutionen, hvilket kunne tyde på, at der var et ønske om at udnytte ressursen bedre end det hidtil havde været tilfældet.

### 5.2.3 *Undersøgelser 1998-2013*

Herefter fulgte flere undersøgelser. Evalueringscenteret udgav i 1998 rapporten "Sensorinstitutionen i forandring", der havde samarbejdet mellem sensorinstitutionen og de videregående uddannelser som udgangspunkt og havde som formål at foretage en kvalitetsvurdering af sensorinstitutionen.<sup>78</sup> I 2000 kom en mindre ændringsbekendtgørelse, som primært indeholdt mindre præciseringer. Dog kan det konstateres, at det først er her, det fastsættes, at der skal tilstræbes en ligelig fordeling af mandlige og kvindelige censorer i censorkorpset.<sup>79</sup>

I 2004 udgav regeringen oplægget "Modernisering af prøver, eksamener og karakterer", hvor målet blev beskrevet som "fornyelse, klarhed og gennemsigtighed".<sup>80</sup> Sensorinstitutionen er genstand for stor opmærksomhed i oplægget, og det bemærkes bl.a., at sensorinstitutionen

[...] bør opnå større uafhængighed af uddannelsesinstitutionen. På nogle områder er det ordningen, at den prøve- og eksamensafholdende institution i praksis vælger censorerne. Det må overvejes, om denne ordning er hensigtsmæssig.<sup>81</sup>

I 2004 kom også eksamensbekendtgørelsen, der iflg. Retsinformation ændrede/ophævede bestemmelser i styrelsesloven fra 1972. Fra dette punkt er censorbestemmelserne ikke længere en selvstændig bekendtgørelse, men er en del af den samlede eksamensbekendtgørelse for det givne område, og her altså universiteterne. Regeringens oplæg blev fulgt op i 2005 med rapporten "Sensorinstitutionen. Status 2005", som var en opfølgning på 1998-rapporten, og som havde til formål at kortlægge udviklingen på området samt perspektivere sensorinstitutionen ved at sammenligne med henholdsvis den britiske og den norske censormodel,<sup>82</sup> uden at det på det tidspunkt fik direkte indflydelse på censorbestemmelserne, idet der ikke fulgte en ændring af eksamensbekendtgørelsen før 2010, heller ikke selvom endnu en undersøgelse af sensorinstitutionen blev præsenteret i 2008.

2008-rapporten blev udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af ministeren og arbejdet havde som hovedopgave at "fremlægge forslag til ændringer af prøve- og

---

<sup>78</sup> Evalueringscenteret 1998

<sup>79</sup> UFM 2000, pkt. 7

<sup>80</sup> Regeringen 2004, p. 3

<sup>81</sup> Regeringen 2004, p. 14

<sup>82</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005

eksamenssystemet på baggrund af analyser af, hvordan prøve- og eksamenssystemet kan effektiviseres, herunder hvordan en bedre ressourceanvendelse kan blive til gavn for kvaliteten på den enkelte institution." <sup>83</sup> Rapporten opsummerer bl.a.:

I forlængelse af den ændrede karakter af censorernes opgaver foreslår arbejdsgruppen, at der oprettes et censorråd, hvis opgaver er dels at være rådgivende organ for ministeren i principielle forhold vedrørende censorinstitutionens rolle, dels at varetage de overordnede principper for beskikkelse, uddannelse og anvendelse af censorer. Endelig skal rådet sikre, at de afstukne principper overholdes. <sup>84</sup>

Endnu en rapport så dagens lys i 2013, hvor hovedformålet var at "vurdere, om fordelingen og anvendelsen af censorer sikrer, at censorordningen reelt har en uafhængig og landsdækkende funktion" samt at "vurdere, om censorordningen bidrager til at kvalitetssikre prøve- og eksamenssystemet" på universitetsuddannelserne. <sup>85</sup> Rapporten var en opfølgning på rapporten fra 2008, og der var i mellemtiden kommet en ny eksamensbekendtgørelse i 2010.

Den væsentligste ændring fra 2010 indbefatter, at censorernes opgave vedrørende rådgivning og løbende dialog om uddannelsens kvalitet og hensigtsmæssighed i forhold til arbejdsmarkedet nu ikke længere er censorordningens opgave, idet den varetages af ACE Denmark [nu: Akkrediteringsinstitutionen] og af aftagerpanelerne. Censorernes kvalitetssikringsopgave skal derimod i højere grad fokuseres på "mikroniveau", dvs. prøve- og eksamenssystemets kvalitet, [... hvilket] også betyder, at censorerne også skal inddrages i forbindelse med udarbejdelse af studieordninger om de forhold, der vedrører prøve- og eksamenssystemet, [...]" <sup>86</sup>

Rapporten er primært en opsummering af status sammenlignet med 2008-undersøgelsen på udvalgte områder for censorinstitutionen foretaget gennem surveys og interviews med censorformænd, censorer og studieledere og er således mere en temperaturmåling, som påpeger snarere end anbefaler.

Siden Rektorkollegiet af ministeriet blev bedt om at komme med en betænkning om censorinstitutionen har der – som det fremgår af ovenstående gennemgang – i de senere år været iværksat flere undersøgelser af censorinstitutionen. Ingen af undersøgelserne har resulteret i en grundlæggende ændring af censorinstitutionen, der fortsat er en central del af prøvesystemet – især udtrykt gennem kravene til ekstern censur i eksamensbekendtgørelsen, hvor der som nævnt ovenfor ikke er sket væsentlige ændringer i formålet med censorinstitutionen i over 200 år. Igen vurderes dette at være et produkt af en bred legitimitet og støtte samt tilstedeværelsen af den operationelle kapacitet, der resulterer i en af studerende, institutioner og samfundet generelt oplevet offentlig værdi i form af en uafhængig,

---

<sup>83</sup> UFM 2008, p. 3

<sup>84</sup> UFM 2008, p. 7

<sup>85</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005, p. 10

<sup>86</sup> Danmarks Evalueringsinstitut 2005, p. 9

ekstern bedømmelse. Ud over at nyde legitimitet og støtte er censorordningen som nævnt også legitimerende, da den sikrer en accountability for institutionerne, der legitimeres af bl.a. censorinstitutionen, som står som garant for en pålidelig bedømmelse af de studerende. For de studerende er værdien af censorinstitutionen ud over den pålidelige bedømmelse også en ensartet og retfærdig behandling samt et eksternt blik på, at reglerne overholdes.

### 5.3 Kvalitetsudvalgets anbefaling vedr. censorinstitutionen

Mens 2013-undersøgelsen alene var rettet mod censorinstitutionen på universitetsuddannelserne, blev *Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser* (Kvalitetsudvalget) nedsat med henblik på, at der "[...] med afsæt i den danske velfærdsmodel tages initiativer til forbedring af kvalitet, relevans og sammenhæng i de videregående uddannelser [...]",<sup>87</sup> og dermed altså for hele det videregående uddannelsesområde.

Efter to delrapporter afgav Kvalitetsudvalget i 2015 som nævnt deres samlede anbefalinger. Allerede i den anden delrapport blev der kastet et meget kritisk blik på censorinstitutionen – bl.a. på baggrund af 2013-undersøgelsen – og udvalget anbefalede, at ekstern censur ikke længere skulle være obligatorisk, og at institutionerne selv skulle vurdere, om og i hvilket omfang ekstern bedømmelse var ønskeligt. Samtidig skulle der etableres en "helhedscensur" efter svensk forbillede med faglige tjek med to-tre års mellemrum.<sup>88</sup>

Hovedkonklusionerne fra delrapporten blev båret med over i de samlede anbefalinger, dog en smule nedtonet. Ikke desto mindre kom her for første gang i over 200 år en decideret anbefaling fra et ministerielt nedsat udvalg om at afskaffe den obligatoriske deltagelse af eksterne censorer på de videregående uddannelsers eksaminer. Kvalitetsudvalget anbefalede altså at ændre grundlæggende på censorinstitutionen ved at nedlægge den som et obligatorisk element og erstatte den med et angiveligt mindre omkostningstungt tværgående system.

I Kvalitetsudvalgets rapport var en af hovedpointerne, at værdien af den eksisterende censorordning ikke svarede til omkostningen:

Samlet set er det Kvalitetsudvalgets vurdering, at omkostningerne til den eksterne censur ikke står mål med udbyttet, og at der derfor er et væsentligt potentiale i at revurdere censorinstitutionen i sin helhed.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> UFM 2013, p. 1

<sup>88</sup> Søndergaard et al. 2014, p. 140-1

<sup>89</sup> Søndergaard et al., p. 116

Dette er iflg. Moore en central problemstilling i analysen af offentlige, skattebevilligede institutioner.<sup>90</sup> Med udgangspunkt i at private organisationer (begrebet bruges i denne sammenhæng generelt om *for profit*-organisationer) naturligt måler deres præstation i omsætning, overskud og værdi for kunderne, gælder der andre vilkår for offentlige institutioner, hvis drift er baseret på bevillinger, der hidrører fra skatteinddrivelse.<sup>91</sup>

Målet for offentlige organisationer er et andet end de private organisationers fokus på de økonomiske parametre og afhængighed af kundernes oplevelse af et givent produkt eller service. Offentlige organisationer modtager deres bevillinger for at opfylde et nærmere defineret behov. Fx tilbyder universiteterne i Danmark gratis uddannelse ud fra en række definerede kriterier,<sup>92</sup> og offentlige organisationer ser ikke den samme sammenhæng til samfundsmæssig værdi som de private organisationer, mens der – som hos de private organisationer – er en vis sammenhæng mellem den finansielle drift og organisationens overlevelsessevne, fx kan en dårlig økonomisk forvaltning føre til at en organisation opløses og genetableres i ny udformning, hvis der fortsat er et behov for en given ydelse.

Kvalitetsudvalget satte spørgsmålstegn ved værdiparameteren i censorinstitutionen. Kvalitetsudvalget anskuede censorinstitutionen som en kvalitetssikringsmekanisme, der kun delvist blev bragt i spil, da ikke alle prøver har ekstern censur, og udvalget mente derfor heller ikke, at retssikkerhedsgarantien i censorinstitutionen af samme årsag gav den ønskede værdi.

Iflg. Moore skal den ønskede værdi fra en offentlig organisation stå mål med omkostningen ved at opnå denne værdi, og hvis dette ikke er tilfældet bør man – som Kvalitetsudvalget her påpegede – søge at opnå den ønskede værdi ad anden vej. Hvis den ønskede værdi ikke opnås, vil det svække både legitimitet og support og den operationelle kapacitet vil dermed blive sat under pres og i sidste ende kan det betyde, at funktionen erstattes af et andet system eller en anden organisation, som skal sikre den ønskede værdi.

---

<sup>90</sup> Moore 2000

<sup>91</sup> Moore 2000, p. 184-6. Moores model er rettet mod både offentlige institutioner og NGO'er (ikke-offentlige nonprofit-organisationer). I denne kontekst tages der alene udgangspunkt i forhold vedr. offentlige institutioner med finanslovsbevilling eller lignende. Dette og det følgende afsnit er bearbejdet efter Lynbech 2016, pp. 2-3.

<sup>92</sup> I denne kontekst ses der bort fra, at universiteterne – som en række andre offentlige organisationer – til en vis grad også har indtægtsdækket virksomhed i form af betalingsuddannelser m.v.

Kvalitetsudvalget mente heller ikke, at censorinstitutionens legitimitet var tilstrækkelig, hvilket formuleres i indledningen til udvalgets anbefaling om en ny censorordning:

Den eksterne censur bidrager i dag ikke tilstrækkeligt til kvalitetssikringen. Censorinstitutionens ansvar på universitetsområdet er snævert fokuseret på eksaminer og eksamensregler, censorkorpserne er i mange tilfælde ikke reelt landsdækkende, og der kan stilles spørgsmål ved uafhængigheden. Den eksterne censur skal bidrage til de studerendes retssikkerhed. Men ekstern censur medvirker kun på en tredjedel af eksaminerne, og der anvendes mange ressourcer på dette ene element i retssikkerheden.<sup>93</sup>

Ud over at sætte spørgsmål ved censorinstitutionens værdi anfægtede udvalget også ordningens legitimitet gennem at påpege, dels at ordningen ikke bidrager tilstrækkeligt til kvalitetssikringen, dels at de studerendes retssikkerhed ikke er fuldt dækket ind, da censorerne principielt kun medvirker ved en tredjedel af eksaminerne. Udvalgets konklusion er derfor også helt i tråd med Moores model, da en organisation – eller her mere en institution eller et system – ikke skal fortsættes, hvis der ikke er hverken (tilstrækkelig) værdi eller legitimitet for organisationen, i dette tilfælde censorinstitutionen.

Udvalgets anbefaling havde ingen synlig gennemslagskraft, trods flere forsøg på at motivere forslaget, bl.a. i de skrevne medier, her støttet af direktøren Akkrediteringsinstitutionen.<sup>94</sup> Det tyder derfor på, at censorordningens legitimitet og værdi af interessenterne vurderes at balancere. Universiteterne, der netop havde indskrevet censorinstitutionen som et kvalitetssikringsredskab i forbindelse med institutionsakkreditering, støttede således ikke Kvalitetsudvalgets anbefalinger.

I forbindelse med institutionsakkreditering af universiteterne har flere universiteter bl.a. henvist til den eksterne censur, censorrapporter og censorårsberetninger som en del af deres kvalitetssikringsredskaber, heriblandt fx CBS.<sup>95</sup> Universiteterne ville ved et bortfald af censorinstitutionen som den kendes i dag i så fald antageligt skulle etablere andre kvalitetssikringsredskaber for at opretholde samme niveau, som de var blevet akkrediteret efter.<sup>96</sup>

Kvalitetsudvalget foreslog at erstatte et velkendt accountability-system med et nyt, der var meget overordnet beskrevet, samtidig med at censorinstitutionen indgår i en større accountability-sammenhæng som en del af institutionsakkrediteringerne. Censorinstitutionens grundidé har fra begyndelsen været at sikre en pålidelig bedømmelse af universitetets kandidater, og er dermed en forsikring over for samfundet om at en kandidats niveau udtrykt i karakterer ikke alene er et

---

<sup>93</sup> Søndergaard et al. 2015, p. 51

<sup>94</sup> Fx Dørge et al. 2016

<sup>95</sup> Jf. Danmarks Akkrediteringsinstitution 2014, p. 41

<sup>96</sup> Lynbech 2018, p. 5

udtryk for institutionens selvforståelse eller en given eksaminators personlige præferencer. Dette har indflydelse på legitimiteten af uddannelserne og dermed også på værdiparameteren og ville skulle erstattes af en anden form for kvalitets-sikring for at sikre den samme legitimitet, som universiteternes uddannelser har i dag.

Ministeriets konklusion på Kvalitetsudvalgets anbefaling blev at nedsætte Censorudvalget, som specifikt skulle undersøge censorinstitutionen på baggrund af den viden om ordningen, som Kvalitetsudvalget lagde frem.

#### **5.4 Censorudvalgets anbefalinger vedr. censorinstitutionen**

Censorudvalget blev nedsat i 2015 og udvalgets rapport og anbefalinger blev offentligt offentliggjort i begyndelsen af 2017. Udvalget skulle jf. kommissoriet foretage en

[...] systematisk gennemgang af censorområdet set i forhold til prøve- og eksamenssystemet med henblik [på] en modernisering, således at udbytte og ressourcetilforbrug modsvarer hinanden, og uden at det sker på bekostning af de studerendes retssikkerhed.<sup>97</sup>

Udvalgsarbejdet skulle inddrage internationale erfaringer med kvalitetssikring og de studerendes retssikkerhed og på baggrund af analyse- og udvalgsarbejdet opstille modeller for et fremtidigt censorsystem.

Censorudvalgets drager i rapporten følgende overordnede hovedkonklusion:

Udvalget har konstateret, at der er en bred tilslutning til censorsystemet, der generelt opfattes som godt og bevaringsværdigt.<sup>98</sup>

Udvalget fandt dog, at der er behov for at nytænke "[...] censorsystemets bidrag til og rolle i forhold til sikring af de videregående uddannelsers kvalitet [...]".<sup>99</sup> Anbefalingerne lægger dog ikke op til en gennemgribende nytænkning af censorinstitutionen, men fokuserer på at lempe på en række formelle krav (i rapporten formuleret som "færre centralt fastsatte regler", jf. nedenfor), således at institutionerne får mulighed for at tilrettelægge den eksterne censur mest hensigtsmæssigt, fx ved at ophæve et minimumskrav for ekstern bedømmelse ud over for de afsluttende eksaminers vedkommende på bachelor-, kandidat- og masteruddannelserne samt tilsvarende for de øvrige videregående uddannelser.

Censorudvalgets overordnede konklusion – at censorinstitutionen er bevaringsværdig – viser, at der i en ekspertvurdering og efter en bred afdækning af områ-

---

<sup>97</sup> UFM 2015, p. 1

<sup>98</sup> Teilmann et al. 2017, p. 9

<sup>99</sup> Teilmann et al. 2017, p. 9

det fortsat er værdi i censorinstitutionen, idet den nyder "bred tilslutning", jf. citatet ovenfor. De efterfølgende høringssvar på baggrund af Censorudvalgets rapport adresserer også kun sporadisk og i så fald anerkendende spørgsmålet om, hvorvidt censorinstitutionen skal bevares, men antager Censorudvalgets overordnede, principielle præmis uanfægtet og forholder sig alene til Censorudvalgets konkrete anbefalinger.

Censorudvalgets arbejde mundede ud i fem overordnede anbefalinger,<sup>100</sup> hvor hver anbefaling følges af en række detaljerede anbefalinger, der yderligere er overvejet og diskuteret i rapporten:

- Anbefaling 1: Færre centralt fastsatte regler om censur
- Anbefaling 2: Forankring på uddannelsesinstitutionerne
- Anbefaling 3: Styrkelse af censorformandskaberne
- Anbefaling 4: Opkvalificering af censorerne
- Anbefaling 5: Retssikkerheden for de studerende

I denne sammenhæng er det den anden og særligt den tredje anbefaling, henholdsvis forankring på uddannelsesinstitutionerne samt styrkelse af censorformandskaberne, der er af interesse, da de i underpunkterne adresserer spørgsmålet om censorkorpsets overordnede organisering. En nærmere redegørelse og analyse for dette følger nedenfor. Det ligger uden for dette projekts rammer at behandle alle anbefalingerne nærmere, da de adresserer forskellige aspekter af censorinstitutionens virke. Bortset fra en kortfattet gennemgang herunder, adresseres anbefalingerne derfor ikke nærmere i denne kontekst.

I *anbefaling nr. 1* – som adresserer de overordnede rammer – foreslås det bl.a., at det nuværende krav om at minimum 1/3 af en uddannelses ECTS ophæves, dog skal der som minimum være ekstern censur på afsluttende store opgaver som fx bachelorprojekt og kandidatafhandling. Endvidere skal prøve- og eksamenssystemet indgå som et centralt element i institutionsakkrediteringen, og denne anbefaling er i 2018 blevet implementeret med seneste ændring af Akkrediteringsloven.<sup>101</sup>

*Anbefaling nr. 2* omhandler ligesom nr. 1 spørgsmålet om prøve- og eksamenssystemet i forhold til institutionsakkrediteringen, her rettet mod institutionernes udmøntning. Derudover anbefales det, at de fastlagte regler for dialog mellem formandskab og henholdsvis institutioner og censorkorps ophæves og fremover fastsættes mellem parterne. Dette er nu implementeret med seneste ændring til

---

<sup>100</sup> Teilmann et al. 2017, pp. 13-4

<sup>101</sup> UFM 2018a, § 8, stk. 2



eksamensbekendtgørelsen.<sup>102</sup> Endelig foreslås det, at censorsystemet inkl. beskikkelse af censorer forankres på universiteterne.

*Anbefaling nr. 3* handler som nævnt om organiseringen af censorkorpsene. Det foreslås, at censorkorpsene bliver reelt landsdækkende med "væsentligt færre, større og bredere" censorkorps med færre censorer.<sup>103</sup> Endvidere skal censorformandskaberne ikke længere vælges af og blandt censorerne, men udvælges og ansættes på én institution, dog skal censorformanden fortsat være uafhængig i sin funktion. Censorformandskabet foreslås at få beskikkelseskompetencen – som nu ligger i ministeriet – og fortsat foretage den løbende udpegning af censorer til prøverne samt rapportere til og rådgive institutionerne. Ligeledes ønskes en professionalisering i varetagelsen af formandskabsopgaven.

*Anbefaling nr. 4 og 5* adresserer henholdsvis opkvalificering af censorerne – herunder fastholdelse af de nuværende kompetencekrav, reel vurdering af kompetencer hos ansøgere samt introduktion til nye censorer,<sup>104</sup> og de studerendes retssikkerhed – herunder opretholdelse af censorinstitutionens uafhængighed, korrekt match mellem prøven og censors kompetencer og fastholdelse af klagesystemet, dog med en slankning af ankenævnene.

#### *5.4.1 Censorudvalgets forslag til organisering af censorinstitutionen*

Dette projekt undersøger mere specifikt censorinstitutionens fremtidige organisering. Blandt udvalgets overordnede konklusioner adresseredes bl.a. en række principielle udfordringer i den nuværende indretning af censorinstitutionen, herunder at den myndighed, der beskikker og afbeskikker censorerne også skal have de faglige forudsætninger for denne opgave. Censorformændene bør ikke længere vælges, men ansættes på baggrund af faglige kompetencer, til gengæld skal censorformændene sikres uafhængighed i deres virke over for institutioner og myndigheder. Samtidig skal det være klart, hvor det administrative ledelsesansvar over for censorformænd og censorer er placeret.<sup>105</sup>

Censorudvalget valgte i rapporten at anbefale, at

1. censorkorpsene og formandskaberne forankres på institutionerne
2. at institutionerne indstiller og formandskabet beskikker censorerne
3. formandskabet (i rapporten alene omtalt som formanden) udpeges af og ansættes på institutionerne under rektor
4. der etableres færre og bredere censorkorps med færre censorer

---

<sup>102</sup> UFM 2018c, pkt. 5

<sup>103</sup> Teilmann et al. 2017, p. 13

<sup>104</sup> UFM har i begyndelsen af 2019 lanceret et online censorintroduktionskursus

<sup>105</sup> Teilmann et al. 2017, p. 62

Udvalget undersøgte endvidere andre modeller til organiseringen, hvor forankring i henholdsvis Uddannelses- og Forskningsministeriet, en kombination af forankring i ministeriet og institutionerne samt en forankring hos Akkrediteringsinstitutionen blev analyseret.<sup>106</sup>

I forhold til organiseringen af censorkorpserne slog Censorudvalget først og fremmest fast, at den nuværende forankring i ministeriet ikke findes hensigtsmæssig:

I dag beskikkes censorerne af Styrelsen for Videregående Uddannelser, uden at styrelsen har faglige forudsætninger for at vurdere, om de opfylder de faglige krav for at være censorer i de respektive censorkorps. Styrelsen kan derfor kun påse ganske få formelle forhold i forbindelse med beskikkelsen. Censorordningen er altså i dag forankret i den myndighed, der fastsætter reglerne for uddannelserne, og den myndighed der tillige er tilsynsmyndighed for institutionerne, herunder prøve- og eksamenssituationen.<sup>107</sup>

Fordelene ved en fortsat forankring i ministeriet var i udvalgets øjne kun få, men indebar dog, at ministeriet dermed ville have et bedre indblik i uddannelsernes kvalitet og faglighed. Ulemperne opregnes dog som større, herunder at ministeriet skulle opbygge et administrativt beredskab for at varetage opgaven.<sup>108</sup> En delt forankring mellem ministeriet og institutionerne ville kunne få negativ indflydelse på ordningens legitimitet, da institutionerne kunne opfatte ordningen som et øget tilsyn og kontrol af institutionen og ikke blot af prøverne. Det samme vurderedes at være tilfældet ved en forankring i Akkrediteringsinstitutionen, og hertil bemærkede udvalget, at der er en grundlæggende forskel mellem Akkrediteringsinstitutionens kvalitetssikring på systemniveau og censorinstitutionens kvalitetssikring på individniveau.<sup>109</sup>

Når valget faldt på forankringen på institutionerne skyldtes det, at udvalget fandt, at forankringen på institutionerne ville skabe mere legitimitet til censorkorpsernes arbejde og knytte dem tættere på institutionernes kvalitetssikringsarbejde. Udvalget er dog opmærksomme på, at der med forankringen på institutionerne ikke længere vil være den samme uafhængighed, og at modellen derfor forudsætter, at

[...] der ved ansættelse af censorformændene sikres faglig uafhængighed af den daglige ledelse på den institution, hvor den enkelte censorformand ansættes. Som eksempel på en sådan uafhængighed af ledelsen henvises til den nye studentambassadør ved Københavns Universitet.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Teilmann et al. 2017, pp. 62-6

<sup>107</sup> Teilmann et al. 2017, p. 61

<sup>108</sup> Teilmann et al. 2017, p. 64

<sup>109</sup> Teilmann et al. 2017, p. 66

<sup>110</sup> Teilmann et al. 2017, p. 66

Udvalget lagde altså bl.a. vægt på censorinstitutionens uafhængighed og – i opregningen af fordele og ulemper ved de forskellige overvejelser om forankring – også censorinstitutionens legitimitet som vigtige punkter. Kvalitetssikringsaspektet i censorinstitutionen svarer til det oprindelige ønske om pålidelighed i bedømmelsen, som blev indført med fundatsen af 1788. Censorinstitutionens producerede værdi er pålideligheden gennem kvalitetssikring af den konkrete prøvesituation, og den eksterne bedømmelse tilbyder dette gennem et eksternt, uafhængigt blik på de studerendes præstationer i samarbejde med institutionens egne eksaminatorer.

Pålidelighedsaspektet er tæt knyttet til accountability, dvs. institutionernes evne til at redegøre for kvaliteten af deres outcome, hvilket igen vil sige effekten af deres uddannelse af kandidaterne. For at institutionerne for deres overordnede vedkommende skal nyde omverdenens – bevillingsgivere, aftagere, kommende studerende – legitimitet, jf. også ovenfor på side 8, er det vigtigt, at de har synlige, pålidelighedsskabende redskaber til at forsikre særligt aftagere af universitets kandidater om, at kandidaterne dels har tilegnet sig relevante kompetencer, som de er udtrykt gennem en studieordnings kompetenceprofil, dels har et niveau inden for kompetenceområdet udtrykt i karakterer. For universiteterne indgår censorerne som en del af den operationelle kapacitet ved eksamen, der medvirker til at skabe den efterstræbte værdi.

Selvom Censorudvalget betoner vigtigheden af, at censorformændene skal kunne agere fagligt uafhængigt, virker en organisatorisk forankring på institutionerne ikke hensigtsmæssig. Udvalget konkretiserer ikke nærmere, hvordan denne uafhængighed kan opnås, ud over at henvise til en nyoprettet funktion på KU, hvor censorformanden foreslås at referere til rektor. Her er netop institutionsuafhængigheden presset i forhold til ordningens nuværende udformning, hvor grundlaget for censorinstitutionens værdi er at sikre en pålidelig bedømmelse af universiteternes kandidater.

#### 5.4.2 *Tilbagemeldinger vedr. organisering i høringsvarene*

Netop uafhængigheden anses generelt i høringsvarene for at være det springende punkt. Således mener DI (Dansk Industri):

Med et akkrediteringssystem, som i forvejen har fokus rettet mod kvalitetssikringssystemer og ikke mod selve kvaliteten af uddannelserne, er der en stor risiko for, at systemet lukker sig om sig selv. [...] Censur (både intern og eksternt) bør finde sted løbende igennem hele uddannelsen, således at det er muligt at rette op de steder, hvor barren bliver sat for lavt, før det er for sent. [...] DI [støtter] ikke en model, hvor censursystemet forankres på institutionerne [sic].<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Høringsvar 2017, p. 168

Blandt de øvrige eksterne interessenter er det kun Dansk Magisterforening, der ikke udviser en bekymring for en forankring af censorformandskaberne på institutionerne, men som på deres side anbefaler at censorformænd udpeges blandt aktive undervisere, der frikøbes til formålet, dog med bemærkningen, at ideelt set "[...] bør formændene vælges blandt ligemænd frem for at blive ansat, idet valgte formænd sikrer systemets legitimitet." <sup>112</sup>

Også censorkorpserne udviser en – nærmest forventelig – modstand mod forankringen på institutionerne, som følgende lille udpluk af svarene illustrerer:

"Vi advarer på det stærkeste imod, at censorkorps og formænd skal forankres på institutionerne. Den uafhængighed, der er censorkorpsets sine qua non, kan ikke opretholdes ved sådan en forankring." <sup>113</sup>

"[...] Censorformandskabet [lægger] afgørende vægt på, at censorinstitutionens uafhængighed besvares [sic]. Det opfattes som et kæmpe tilbageskridt, hvis censorkorpserne bliver tilknyttet de enkelte universiteter og ikke som nu ministeriet eller evt. en anden uafhængig myndighed." <sup>114</sup>

"Forslaget om, at censorformand og evt. - næstformænd [sic] for fremtiden udvælges af og ansættes på uddannelsesinstitutionerne, må vi vende os imod med al skarphed. Det er et afgørende brud med den uafhængighed, der er et af de eksisterende censorkorps' fornemmeste kendetegn. Dette kan ikke ophæves af, at censorformandens uafhængighed i varetagelsen af sit hverv søges sikret." <sup>115</sup>

Disse citater er kun få uddrag af det samlede høringsmateriale, men illustrerer ganske godt grundtonen i høringsvarene, hvor censorinstitutionens organisatoriske indretning behandles. Censorudvalgets anbefaling om ansættelse af censorformanden på en af de institutioner, et censorformandskab måtte dække, og med reference til rektor, anses generelt af censorkorpserne som et brud med den uafhængighed, som censorkorpserne repræsenterer. Netop uafhængigheden og dermed den eksterne vurdering anses af censorkorpserne selv for at være legitimerende og værdifuld. En svækkelse af legitimiteten – her i forhold til det omgivende samfund – vil samtidig svække den værdi, censorinstitutionen skaber ved at være baseret på den både udefrakommende og uafhængige sikring af pålideligheden i bedømmelsen af institutionernes studerende. Dermed anses det også af censorkorpserne for samtidig at svække den accountability, censorinstitutionen bidrager med til universitetsuddannelserne.

---

<sup>112</sup> Høringssvar 2017, p. 175

<sup>113</sup> Høringssvar 2017, p. 002 (Censorkorpset for Dansk)

<sup>114</sup> Høringssvar 2017, p. 022 (Censorkorpset for Lægeuddannelsen)

<sup>115</sup> Høringssvar 2017, p. 067 (Censorkorpset for Teologi)

Mest interessant er universiteternes holdning til spørgsmålet om den organisatoriske forankring. Flere af universiteterne er ikke afvisende over for Censorudvalgets anbefaling, men er dog bekymrede for uafhængigheden samt for økonomien. Fx nævner KU, at en forankring på institutionerne må ske under forudsætning af, at "[...] de fornødne økonomiske ressourcer til at varetage opgaven følger med."<sup>116</sup> Ud over KU er SDU og AAU heller ikke afvisende over for forslaget og fremfører de samme bekymringer for resurser og uafhængighed, mens ITU støtter anbefalingen uden forbehold. RUC finder, at der er

[...] behov for langt mere afklaring af organisationen af dette, særligt i forhold til spørgsmål om samarbejde mellem institutionen, ressourcer og uafhængighed, før det er muligt at tilslutte sig forslaget.<sup>117</sup>

Som nævnt ovenfor specificerede Censorudvalget ikke den nødvendige uafhængighed nærmere, og RUC's reaktion er et udtryk for dette. Både samarbejdet mellem institution og censorformand samt dennes uafhængighed betragtes som afgørende aspekter af en ny organisering. Igen er det censorinstitutionens pålidelighed gennem uafhængighed, der er det bærende for opfattelsen af censorinstitutionens værdiskabelse.

CBS er heller ikke afvisende, men ser ikke den store forskel til situationen i dag, ud over at ministeriets formelle ansvar flyttes til institutionerne. AU betoner vigtigheden af censorinstitutionens uafhængighed og kan på denne baggrund ikke umiddelbart tilslutte sig forslaget, om end der også vurderes at være et behov for koordinering på tværs af institutionerne. DTU er mere fuldtønet i deres vurdering:

I forhold til den fremtidige forankring af censorsystemet, er det efter DTU's opfattelse afgørende, at censorsystemets fortsatte uafhængighed sikres. DTU anser det for vanskeligt at sikre denne uafhængighed, hvis censorformændene ansættes på institutionerne eller i ministeriet.<sup>118</sup>

AAU, RUC, DTU og CBS forholder sig også eksplicit og afvisende til Censorudvalgets overvejelser om en organisatorisk forankring af censorinstitutionen ved Akkrediteringsinstitutionen. CBS påpeger i den forbindelse, at "[...] censorerne er en del af det kvalitetssikringssystem, som Akkrediteringsinstitutionen skal kontrollere. Dermed ville rollefordelingen blive forvirrende og uklar."<sup>119</sup> jf. også ovenfor.

Endelig er de studerende også klart afvisende over for tanken om, at flytte ansvaret for censorinstitutionen fra ministeriet til universiteterne, da de betragter det

---

<sup>116</sup> Høringssvar 2017, p. 136

<sup>117</sup> Høringssvar 2017, p. 143

<sup>118</sup> Høringssvar 2017, p. 148

<sup>119</sup> Høringssvar 2017, p. 151

som "[...] et alvorligt brud på censorsystemets uafhængighed."<sup>120</sup> De studerende vurderer dermed også, at censorinstitutionens legitimitet hænger sammen med uafhængighed af universiteterne.

Modsat institutionerne peger flere af de eksterne interessenter til gengæld på Akkrediteringsinstitutionen som en oplagt forankring for censorinstitutionen. Således mener DI, DJØF, AC og Finanssektorens Arbejdsgiverforening at Akkrediteringsinstitutionen vil være en oplagt organisatorisk forankring, da dette vil skabe den nødvendige armslængde til institutionerne og dermed sikre den nødvendige uafhængighed. DI angiver dog også ministeriet som mulig organisatorisk forankring, hvis ikke Akkrediteringsinstitutionen skal gives opgaven, igen med henvisning til at sikre uafhængigheden.

Akkrediteringsinstitutionen forholder sig i deres høringssvar bemærkelsesværdigt ikke til organisationsspørgsmålet, hvilket kan skyldes at de indirekte har en egeninteresse i spørgsmålet og derfor af hensyn til at sikre et objektive høringssvar undlader at forholde sig til netop dette aspekt.

Som det fremgår af ovenstående er det særligt uafhængigheden af institutionerne, der er hovedhjørnesteinen i censorinstitutionen. Det eksterne blik på examinationen af de studerende befordrer fx, at den studerende

[...] kan forholde sig kritisk til pensum og undervisning uden at anticipere undervisers reaktion. Dette sikres bedst muligt med en ekstern censor til stede ved examinationen, således den studerendes faglige præstation vurderes objektivt og alene ud fra saglige hensyn. Den eksterne censur medvirker til at bryde den skæve magtfordeling mellem den studerende og underviser, og bidrager dermed positivt til kritisk diskussion, som det danske uddannelsessystem har en stærk tradition for.<sup>121</sup>

Opsamlende kan det konkluderes, at uafhængigheden af de eksterne som de institutionelle interessenter betragtes som en væsentlig værdi ved censorinstitutionen. Dette betyder samtidig – jf. Moores model – at hvis det omgivende samfund oplever, at uafhængigheden bliver mindre, vil legitimiteten for censorinstitutionen komme under pres, hvilket samtidig vil mindske værdien af censorinstitutionen som en institution, der sikrer en pålidelig bedømmelse af de studerende gennem en uafhængig og ekstern forankring. Der vil i så fald ikke længere være behov for ordningen, og den ville kunne nedlægges og skulle erstattes af andre kvalitetssikringssystemer.

---

<sup>120</sup> Høringssvar 2017, p. 189

<sup>121</sup> Høringssvar 2017, p. 170 (DJØF)

## 6. Censorinstitutionens forankring og organisering

### 6.1 Udgangspunktet: Ministerens tiltag

På baggrund af ministerens reaktion på censorudvalgets anbefalinger tages der her fat i Censorudvalgets anbefaling om at etablere færre, større og reelt landsdækkende censorkorps, en ny model for udpegning af censorformænd samt beskikkelsen af censorer.<sup>122</sup> På baggrund af en beskrivelse af den nuværende organisering og Rigsrevisionens og Akkrediteringsinstitutionens respektive organisering diskuteres i det følgende forhold vedr. den mulige forankring og den organisatoriske indretning af censorinstitutionen.

#### 6.1.1 Nuværende organisering af censorinstitutionen

Censorinstitutionen er overordnet betragtet ikke en organisation, men en institution. Der er dermed ikke tale om en fast størrelse med entydig organisering af de enkelte censorkorps. Censorudvalget opgjorde antallet af censorkorps til 101 på universitetsområdet, hvoraf det humanistiske område tegner sig for 61 korps. Det er også det humanistiske område, der har den største del af små censorkorps, således er der 43 censorkorps med 50 censorer eller derunder.<sup>123</sup> Censorinstitutionen på universitetsområdet er i dag organiseret på mangfoldige måder. Nogle censorkorps er store og dækker et bredt fagfelt, fx Ingeniøruddannelsernes Censorkorps og EØ, mens andre er mere eller mindre specialiserede inden for et enkelt fag, helt ned til at der er to separate censorkorps for medievidenskab på henholdsvis AU og SDU,<sup>124</sup> hvilket dog hører til undtagelserne.

Censorkorpsenes formandskaber er også organiseret forskelligt, da de ud over censorformanden gerne har 1-2 censornæstformænd for de mindre korps, mens de større korps har flere censornæstformænd. Antallet af censorer i de enkelte korps er også i et vist omfang baseret på størrelsen på de uddannelser, korpsene dækker. Endvidere er der også forskelle i, hvordan censorkorpsene understøttes administrativt. Det typiske billede er, at et censorkorps og formandskab understøttes af en eller flere medarbejdere i en studieadministration på et af universiteterne. Disse medarbejdere varetager typisk den administrative betjening af formandskab og censorkorps som en del af en bredere opgaveportefølje i studieadministrationen. Enkelte korps – herunder EØ – betjenes af et selvstændigt censorsekretariat under censorformandskabets ledelse.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> UFM 2017a

<sup>123</sup> Teilmann et al. 2017, p. 57

<sup>124</sup> UFM 2018b, jf. også Høringssvar 2017

<sup>125</sup> På de erhvervsrettede videregående uddannelser, fx professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelserne, er der oprettet centrale censorsekretariater, der betjener et større antal censorkorps og -formandskaber, men disse sekretariater indgår i organisations- og ledelsesstrukturen ved den institution, de er placeret på.

Censorformandskaberne vælges af og blandt censorerne ved indgangen til beskikkelsesperioden, og formandskabet er valgt for hele beskikkelsesperioden. Det afgående censorformandskab indstiller censorkorpset til beskikkelse for en ny periode ved udløbet af den fireårige beskikkelsesperiode, og afholder også valget af censorformandskabet for den kommende beskikkelsesperiode.

Som nævnt ovenfor har censorinstitutionen sit formelle ophæng i ministeriet, men som Censorudvalget har peget på, er denne organisering ikke hensigtsmæssig, bl.a. med henvisning til, at det er ministeriets ansvar at beskikke censorerne, men at den ansvarlige styrelse ikke har de faglige forudsætninger for at vurdere, om censorerne opfylder de faglige krav for censorer i de respektive censorkorps, jf. citatet ovenfor på side 37. Til gengæld sikrer den ministerielle forankring en tydelig uafhængighed til universiteterne.

## **6.2 Eksterne accountability-systemer: Rigsrevisionen og Akkrediteringsinstitutionen**

Der inddrages i projektet to organisationer, der har til opgave at sikre accountability for det offentlige som sådan i form af Rigsrevisionen, og specifikt for uddannelsesområdet i form af Akkrediteringsinstitutionen. Fælles for de to organisationer er, at de jf. de respektive regelgrundlag er uafhængige instanser, der har en kontrolfunktion i forhold til et afgrænset område. Begge organisationer er eksterne parter i forhold til de organisationer, de skal sikre accountability for. Deres opgave er at sikre accountability inden for en række givne rammer på opdrag af staten – og er derfor samtidig også en del af den offentlige forvaltning i bred forstand – og på den måde kan deres organisatoriske forankring og indretning give inspiration til en fremtidig organisatorisk indretning af censorinstitutionen, der på samme måde har en kontrolfunktion til et afgrænset område, ligesom den også er igennem hele sin historie er og har været indrettet principielt uafhængigt med sit formelle ophæng i ministeriet.

### *6.2.1 Rigsrevisionen*

Rigsrevisionen er en mellemstor organisation med 264 medarbejdere, der ledes af rigsrevisor. Denne – og dermed også organisationen – er uafhængig ved udførelsen af hvervet. Rigsrevisor udnævnes af Folketingets formand med godkendelse af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen på baggrund af indstilling fra statsrevisorerne, som efterfølgende er rigsrevisors samarbejdspart i forhold til revisionen, der bl.a. efterprøver, om "[...] dispositioner, der er omfattet af regnskabsaf-



læggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis." <sup>126</sup> Hvor loven alene omtaler rigsrevisor bruges i daglig tale begrebet Rigsrevisionen, om den organisation, det (også) er. Da fokus her er på den organisatoriske del, anvendes begrebet Rigsrevisionen i det følgende.

Rigsrevisionen varetager en række funktioner i forhold til den offentlige forvaltnings regnskaber, herunder at foretage "[...] en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet." <sup>127</sup> Derudover har Rigsrevisionen også beføjelser til at "[...] forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv." <sup>128</sup> I og med at den offentlige drift generelt og grundlæggende er bevillingsbåret på baggrund af regulativer som love, bekendtgørelser og lignende, har Rigsrevisionen dermed en bred kontrolfunktion, der ligger ud over regnskabsrevisionen af offentligt finansierede organisationer.

Rigsrevisionen har dermed en pålidelighedsskabende rolle i forhold til hele den offentlige forvaltning, hvad angår både økonomi, procedurer og processer. Rigsrevisionen er et kontrolorgan i forhold til det offentliges resurseforbrug i bred forstand, og Rigsrevisionen kan derfor vurdere og karakterisere forskellige aspekter af institutioners resurse-mæssige forvaltning. Denne uafhængige kontrolfunktion skal sikre, at der blandt beslutningstagere og i offentligheden i almindelighed er tillid til, at de offentlige institutioner forvalter resurserne korrekt og lovformeligt. Rigsrevisors udpegning har to led, som tilsammen medvirker til at sikre den nødvendige armslængde, men samtidig forankrer det principielle ansvar entydigt.

### 6.2.2 Akkrediteringsinstitutionen

Inden for rammerne af uddannelsessystemet findes Akkrediteringsinstitutionen, der er "[...] en fagligt uafhængig myndighed inden for den statslige forvaltning, som varetager akkreditering af [...] uddannelsesinstitutioner [...] og disses uddannelser." <sup>129</sup> Akkrediteringsinstitutionen varetager udarbejdelsen af akkrediteringsrapporter i forhold til Akkrediteringsrådet, der træffer afgørelserne om akkreditering, og Akkrediteringsinstitutionen stiller i øvrigt sekretariatsbistand til rådighed for Akkrediteringsrådet. <sup>130</sup> Akkreditering sker på baggrund af en række kriterier

---

<sup>126</sup> Finansministeriet 2012, § 3

<sup>127</sup> Finansministeriet 2012, § 3

<sup>128</sup> Finansministeriet 2012, § 12, stk. 1

<sup>129</sup> UFM 2018a, § 2, stk. 1

<sup>130</sup> UFM 2018a, § 3, stk. 2 og 4 samt § 8, stk. 1

med fokus på kvalitet og relevans, herunder kvalitetssikring af uddannelsesinstitutionens prøve- og eksamenssystem.<sup>131</sup> Akkrediteringsinstitutionens funktion er at sikre uddannelsernes kvalitet, primært gennem sikring af at rammerne og processerne for uddannelsesinstitutionernes udstrakte grad af egenkontrol fungerer hensigtsmæssigt, og at institutionerne løbende kvalitetssikrer de forskellige aspekter af uddannelserne, så uddannelsernes kvalitet fastholdes og udvikles.

Akkrediteringsinstitutionen er en mindre institution (budgetteret med 45 årsværk for 2018),<sup>132</sup> og ledes af en direktør, der ansættes af uddannelses- og forskningsministeren efter indstilling fra Akkrediteringsrådet,<sup>133</sup> jf. nedenfor. Akkrediteringsinstitutionen er altså jf. lovbekendtgørelsen en selvstændig organisation, der har en formel forbindelse til ministeriet, men uden at være en del af dette. Der er heller ikke en direkte kobling mellem Akkrediteringsinstitutionen og Akkrediteringsrådet, ud over at rådet indstiller direktøren til ministeren, da rådet "[...] af faglige grunde eller for at afprøve Danmarks Akkrediteringsinstitutions konkurrencedygtighed [kan] beslutte at anvende en anden operatør end Danmarks Akkrediteringsinstitution [...]",<sup>134</sup> og rådet fungerer dermed ikke som en overordnet funktion for Akkrediteringsinstitutionen, der altså er selvstændig og uafhængig enhed, der er finansieret via finansloven. Akkrediteringsrådet, der består af en formand og otte medlemmer, er udpeget af uddannelses- og forskningsministeren, dog udpeges to af medlemmerne efter indstilling fra studenterrepræsentanter i uddannelsesinstitutionernes bestyrelser.<sup>135</sup>

Som for rigsrevisor gælder også for direktøren for Akkrediteringsinstitutionen dobbelt udpegning, som igen medvirker til at sikre både armslængde og entydig forankring af ansvaret.

### **6.3 Grundlæggende aspekter ved censorinstitutionens organisering**

Censorinstitutionen har en i forhold til Rigsrevisionen tilsvarende – om end væsentligt mindre og mere afgrænset – pålidelighedsskabende rolle i forhold til uddannelsessystemet. Både Akkrediteringsinstitutionen og censorinstitutionen er kvalitetssikringsredskaber, og det er derfor oplagt at se på dels samspillet mellem de to og hente inspiration i Akkrediteringsinstitutionens overordnede organisering i forsøget på at nå frem til en ny organisationsmodel for censorinstitutionen.

Ovenstående analyse viser, at censorinstitutionens værdiproduktion i form af den pålidelige bedømmelse er ønsket, om end det har en abstrakt karakter.

---

<sup>131</sup> UFM 2018a, § 8, stk. 2

<sup>132</sup> Danmarks Akkrediteringsinstitution 2018, p. 6

<sup>133</sup> UFM 2018a, § 2, stk. 4

<sup>134</sup> UFM 2018a, § 3, stk. 3

<sup>135</sup> UFM 2018a, § 4, stk. 1-3

Censorinstitutionens værdi er at sikre, at det omgivende samfund har tillid til, at de færdiguddannede fra universiteterne – og som nævnt også fra alle andre uddannelser i Danmark – har fået en pålidelig bedømmelse. Dette formål med censorinstitutionen har været grundpillen siden indførelsen i 1788, og har samtidig nogle afledte effekter, da der fx bliver plads til, at den studerende kan forholde sig kritisk til stofområdet og ikke er forpligtet af en eksaminators ex cathedra-vurdering af den studerendes gengivelse af stoffet. Censorerne medvirker også til at sikre, at de studerende får en ensartet bedømmelse baseret på de samme kriterier uanset en eksaminators evt. bias i forhold til en studerende i enten positiv eller negativ retning, ligesom censor har som opgave at sikre, at gældende regler følges.

Censorudvalget valgte at pege på institutionerne, som den i udvalgets øjne bedst mulige organisatoriske forankring. Når dette forslag generelt ikke blev positivt modtaget, hænger det sammen med nødvendigheden af, at censorinstitutionen er uafhængig af institutionerne, hvilket alle – inklusive Censorudvalget – påpeger. Censorudvalget lod anbefalingen følge af en forudsætning om, at censorformanden skulle sikres uafhængighed, men Censorudvalgets forslag fik ikke bred støtte, og da udvalgets øvrige overvejelser om alternative organiseringsformer heller ikke opnåede bred støtte blandt tilbagemeldingerne, er der anledning til at overveje andre alternativer, der tager censorinstitutionens formål og værdi i betragtning, dvs. den pålidelige bedømmelse gennem institutionsuafhængige, eksterne censorer.<sup>136</sup>

#### **6.4 Ny organisering og forankring af censorinstitutionen**

En ny organisatorisk indretning og forankring af censorinstitutionen bør tage udgangspunkt i, at censorinstitutionen skal være uafhængig af institutionerne. Som det ses i tilfældet med Rigsrevisionen er der etableret et armslængdeprincip mellem de indstillende (statsrevisorerne) og den udpegende (Folketingets formand). Derudover er Rigsrevisor i sit hverv uafhængig af Folketinget og ansætter selv sit personale. Akkrediteringsinstitutionen har også armslængde i forhold til udpeging af direktøren, der udpeges af ministeren efter indstilling fra Akkrediteringsrådet og bistår i det daglige ved udførelsen af Akkrediteringsrådets opgaver. Akkrediteringsinstitutionen er derudover en selvstændig organisation.

Som nævnt er Akkrediteringsinstitutionen som organisatorisk mulig forankring for censorinstitutionen blevet undersøgt af Censorudvalget, men afvises både af

---

<sup>136</sup> Med "institutionsuafhængig" menes her, at censor ikke er ansat på den institution, hvor en eksamination foregår, men censor kan fortsat være ansat på en anden uddannelsesinstitution.

dette og af institutionerne med henvisning til sammenblandingen af de to væsensforskellige kvalitetssikringssystemer, der bedrives af de to institutioner.

CBS' holdning i deres hørings svar (jf. side 40) vedr. forankringen af censorinstitutionen er interessant, da den beskriver den indretning, der er i dag eksisterer for EØ og dettes sekretariat. EØ er det censorkorps, der i hovedsagen betjener CBS' uddannelser. Sekretariatet er en lille, selvstændig enhed under formandskabet, selvom sekretariatet fysisk er placeret på en af institutionerne. Driften af formandskab og sekretariat sker via en bevilling, der er aftalt mellem universiteterne og formandskabet, og udgiften fordeles relativt mellem institutionerne, afhængig af deres STÅ-produktion inden for de relevante uddannelser. Samtidig er EØ et stort og fagligt meget bredt censorkorps, der kan fungere som inspiration til at etablere færre og større censorkorps.

Dette leder frem til egentlige anbefalinger vedr. censorinstitutionens fremtidige organisatoriske forankring og indretning.

## **7. Konklusion**

Hovedformålet med dette projekt er at undersøge, hvordan censorkorpserne fremover kan være organiseret og styret, jf. ministerens udmelding fra sommeren 2017, så censorinstitutionens formål og uafhængighed fortsat understøttes.

Formålet med – og dermed værdien af – censorinstitutionen er overvejende at sikre en pålidelig bedømmelse af de studerende og dette har sit tydelige ophæng i censorinstitutionens uafhængighed af institutionerne, som er den grundlæggende legitimerende faktor for censorinstitutionen. Den operationelle kapacitet er allerede til stede i dag, men der ønskes en tydeligere organisatorisk forankring og et slankere system, som – for at sikre værdien – skal understøtte legitimiteten. Altså skal forandringer i den operationelle kapacitet fortsat tydeligt understøtte både legitimiteten og værdiproduktionen for fortsat at sikre accountability for universiteterne.

I det følgende fremsættes derfor en anbefaling vedr. den fremtidige organisering, som tager hensyn til disse aspekter med udgangspunkt i ministerens udmelding.

### **7.1 Anbefalinger til censorinstitutionens organisatoriske forankring og indretning**

#### *7.1.1 Udpegning af censorformænd*

Censorudvalget og efterfølgende ministeren har peget på, at der ønskes en ny model for udpegning af censorformænd, hvor disse ikke længere vælges. Censorkorpserne vendte sig mod dette i høringssvarene og flere påpegede, at en af censorkorpset valgt formand vil nyde større legitimitet i censorkorpset. Censorudvalgets forslag om ansættelse på et af universiteternes i dettes ledelsesstreng blev heller ikke bifaldet af hverken censorkorps, flere af universiteterne eller de eksterne interessenter. Vurderingen var, at det ville svække censorformandens – og dermed censorkorpsets – uafhængighed og autoritet.

Det anbefales derfor, at censorformanden (og evt. det øvrige formandskab) fremover udpeges af ministeren efter indstilling fra censorkorpset, der foretager et valg blandt censorkorpsets medlemmer som grundlag for indstillingen. Det anbefales ligeledes, at ministeriet på vegne af ministeren opstiller en række kvalitative kriterier og krav til censorformandskabet og at det forudsættes, at de til valget opstillede lever op til disse krav.

Denne toleddede model – jf. også udpegningsprocedurerne for hhv. Rigsrevisionen og Akkrediteringsinstitutionen – giver censorformandskabet en legitimitet, dels indadtil i forhold til censorerne, dels udadtil i forhold til institutionerne og omverdenen som sådan.

### 7.1.2 *Censorkorpsenes overordnede indretning*

Baseret på erfaringerne fra fx EØ anbefales, at der etableres langt færre censorkorps med en langt større faglig bredde og dermed samtidig sikre, at korpsene er landsdækkende. Således kunne de 61 humanistiske censorkorps skæres ned til forventeligt 3-5 censorkorps. En nærmere analyse af dette spørgsmål ligger uden for rammerne af dette projekt, men for at illustrere tankegangen kunne et udgangspunkt for en inddeling af fagene på humaniora fx være etableringen af følgende fire censorkorps:

- Sprog, kommunikation og medier (forstået som fysiske og elektroniske medier)
- Æstetiske og kulturhistoriske fag
- Historiske og arkæologiske fag
- Filosofiske, idéhistoriske og pædagogiske fag

Det vurderes, at tilsvarende reduktioner i antallet af censorkorps og dermed formandskaber for de øvrige områder – samfundsfaglige, naturvidenskabelige, sundhedsvidenskabelige og tekniske områder – også er muligt.

Hvert censorformandskab anbefales ud over censorformanden at bestå af et antal næstformænd, der samlet og på et overordnet niveau repræsenterer faglighederne, som det enkelte censorkorps dækker over.

### 7.1.3 *Forankring og organisation af censorkorpsene i selvstændig sekretariatsfunktion*

Det anbefales, at der oprettes en selvstændig organisation til den administrative betjening af censorkorps og censorformandskaber. Den anbefalede slankning af censorkorpsenes struktur vil gøre det operativt at oprette en samlet organisation for censorkorpsene og censorformandskaberne. De anslået ca. 15 censorformænd vil samlet kunne udgøre et censorråd,<sup>137</sup> der får et bestyrelseslignende ansvar for driften af organisationen, der kunne have det organisatoriske navn *Censorinstitutionen*. Ministeren udpeger formanden for censorrådet efter udpegningen af censorformændene/censorformandskaberne.

Det forventes, at organisationen vil kunne drives af en relativt lille stab, med en direktør, der ansættes af censorrådet, og derudover et mindre antal sagsbehand-

---

<sup>137</sup> Jf. også anbefalingen fra 2008-rapporten, se side 25

lere, heraf nogle med juridisk kompetence samt driftspersonale til at forestå systembåret censorallokering, behandling af beskikkelsesansøgninger, forberedelse af beskikkelsesindstillinger, sekretariatsbetjening af de enkelte censorformandskaber, løbende kontakt med institutionerne m.v. efter opdrag af censorrådet.

*Censorinstitutionens* nærmere indretning og driftsbudget aftales mellem Censorrådet og universiteterne samlet, dog således at censorformandskaberne er sikret det nødvendige administrative beredskab, der kræves for at drive de større enheder, censorkorpsets anbefales at udgøre fremover. Driften finansieres af universiteterne, som de i dag finansierer omkostningerne til driften af censorkorpset og formandskaberne. Universiteterne bidrager relativt til *Censorinstitutionen* efter nærmere fastsatte retningslinjer, hvor STÅ-produktionen fx kunne være et udtryk for den relative belastning og indgå som et delelement i finansieringsmodellen.

#### 7.1.4 *Beskikkelse af censorer*

Med en central, professionel og selvstændig enhed til betjening af censorformandskaberne anbefales det, at det fremover er universiteterne, der foretager den faglige vurdering af beskikkelsesansøgere samt indstiller til beskikkelse. De respektive censorformandskaber beskikker herefter censorerne på baggrund af den faglige indstilling fra universitetet. Den praktiske håndtering af ansøgninger, godkendelsesprocesser m.v. faciliteres af *Censorinstitutionen*.

## 7.2 **Afsluttende bemærkninger**

Samlet set vurderes ovenstående anbefalinger at svare på de forhold ved censorinstitutionens organisering, som det er formuleret i ministerens udmelding fra 2017. Derudover vurderes anbefalingerne også at imødekomme de kritikpunkter, som Censorudvalgets anbefalinger blev mødt med.

I projektet er der jf. afgrænsningen fokuseret på universitetsuddannelserne. Da de principielle forskelle fra universitetsuddannelserne til de øvrige videregående uddannelsesområder, hvad censorinstitutionen angår, er af mindre betydning, vurderes det, at anbefalingerne overordnet set vil kunne finde anvendelse på de øvrige uddannelsesområder også.

Det er fortsat uklart, hvor mange resurser, der i dag anvendes på ekstern censur, censorformandskaber og den administrative betjening af censorformandskaber. Et forsigtigt gæt baseret på erfaringerne fra sekretariatet for EØ vil dog være, at den anbefalede model overordnet set vil være tæt på omkostningsneutral, da de resurser, der i dag er allokert til vederlæggelse og drift af censorformandskaber samt den administrative betjening af censorformandskaberne på universiteterne, i dag ikke er mindre, end hvad der fremover ville skulle allokeres til censorformandskaberne og *Censorinstitutionen* indrettet som anbefalet ovenfor.

Ovenstående anbefalinger vil ikke mindst sikre en mere operativ indretning af censorinstitutionen – her forstået som den overordnede institution af ekstern bedømmelse ved universiteterne – og vil samtidig have den fordel, at censorinstitutionens konstituerende egenskab, uafhængigheden, bevares. Gennem uafhængigheden sikres den pålidelighed i bedømmelsen af de studerende, som er censorinstitutionens fornemste opgave.



## 8. Litteratur og kilder

- Aarhus BSS (2009) *Aftale om ASBs facilitering af sekretariatet for det erhvervsøkonomiske censorformandskab og censorformandskabet for HD-uddannelserne*. Ikke publiceret (internt dokument)
- Anon. (1788) *Nye Fundation og Anordning for Kiøbenhavns Universitet, Christiansborg Slot den 7de May 1788*. København: P.M. Hopffner
- Aucoin, P., Heintzman, R. (2000) *The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform*. In: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, 1: pp. 45-55
- Beck Jørgensen, T. (2003) *Værdier i harmoni, konflikt og forandring*. In: Beck Jørgensen, T. (ed.) og Magtudredningen projekt, *På sporet af en offentlig identitet, værdier i stat, amter og kommuner (Magtudredningen)*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Danmarks Akkrediteringsinstitution (2014) *Copenhagen Business School – institutional accreditation, accreditation report (Version 1, 1. oplag)*. København: Danish Accreditation Institution
- Danmarks Akkrediteringsinstitution (2018) *Årsrapport 2017 for Danmarks Akkrediteringsinstitution*. København: Danmarks Akkrediteringsinstitution
- Danmarks Evalueringsinstitut (2005) *Censorinstitutionen. Status 2005*. København: Danmarks Evalueringsinstitut
- Danmarks Evalueringsinstitut (2013) *Evaluering af censorordningen. Status 2013*. København: Danmarks Evalueringsinstitut
- Danmarks Evalueringsinstitut (2016) *Vurdering af censorsystemet. Tværgående opsamling på de videregående uddannelsesinstitutioners høringsvar*. København: Danmarks Evalueringsinstitut
- Dørge, Anette (2016) *Akkrediteringsinstitution: For mange omkostninger til censorsystemet*. 13.10.2016, <http://www.altinget.dk/forskning/artikel/akkrediteringsinstitution-for-mange-omkostninger-til-censor-systemet> ([www.altinget.dk](http://www.altinget.dk))
- Dørge, A., Christensen, P.B. og Søndergaard, J. (2016) *Censorsystemet skal laves grundigt om*. 10.6.2016, Weekendavisen, 1. sektion, p. 15
- Evalueringscenteret (1998) *Censorinstitutionen i forandring: en undersøgelse af samarbejdet mellem censorinstitution og videregående uddannelser*. København: Evalueringscenteret

- Finansministeriet (2012) *Bekendtgørelse af lov om revision af statens regnskaber m.m.* Lovbekendtgørelse nr. 101 af 19.1.2012. København
- Greve, C. og Pedersen, A.R. (2017) *Reform og forandring – nye vilkår for ledelse og organisering*. 1. e-bogsudgave.<sup>138</sup> København: Gyldendal.
- Hansen, T.W. (2018) *Litteratur om censorsystemet*. Ikke udgivet.
- Høringssvar (2017) Høringssvar vedr. Censorudvalgets anbefalinger. Aktindsigt udleveret af UFM, ikke offentliggjort.
- Jarvis, Mark D. (2014) *The Black Box of Bureaucracy: Interrogating Accountability in the Public Service*. In: *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73, no. 4, 2014, pp. 450–466
- Lewis, J.M., O'Flynn, J., Sullivan, H. (2014) *Accountability: To Whom, in Relation to What, and Why?* In: *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73, no. 4, pp. 401-7
- Lynbech, K. (2016) *Den danske censorordning – værdi i et strategisk perspektiv. En belysning af strategisk værdi i den danske censorordning med udgangspunkt i De Erhvervsøkonomiske Censorkorps*. Projekt rapport til MPG-faget *Strategisk ledelse*. Ikke publiceret.
- Lynbech, K. (2018) *Censorinstitutionen i forandring? En undersøgelse af modtagelsen af Kvalitetsudvalgets reformforslag*. CBS: Projekt rapport til MPG-faget *Reform og forandring*. Ikke publiceret.
- Lynggaard, K. (2015) *Dokumentanalyse*. In: Brinkmann, S., Tanggaard, L. (ed.), *Kvalitative metoder. En grundbog* (pp. 153-67). København: Hans Reitzels Forlag
- Moore, M.H. (2000) *Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations*. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183–204.
- Moore, M.H. (2013) *Recognizing Public Value*.<sup>139</sup> Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Regeringen (2004) *Modernisering af prøver, eksaminer og karakterer*. København: Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsen
- Rektorkollegiet (1971) *Betænkning om censorinstitutionen: Afgivet af det af Rektorkollegiet den 10. november 1969 nedsatte udvalg*. København: Statens Trykningskontor

<sup>138</sup> Der gøres opmærksom på, at e-bogsudgavens paginering afviger væsentligt fra den trykte udgave.

<sup>139</sup> Der anvendes en e-bogsudgivelse uden entydig paginering. Der henvises for denne kilde derfor til bogens kapitler (nummer eller rubrik).

Rigsrevisionen (2018)	<i>Årsrapport 2017.</i> København: Rigsrevisionen
Søndergaard, J., Nauntofte, B., Bleiklie, I.A., Munch, J.R., Vestergaard, M. Lubanski, N., Smith, N. (2014)	<i>Høje mål. Fremragende undervisning i videregående uddannelser.</i> København: <a href="http://www.ufm.dk">www.ufm.dk</a> . Lokaliseret 4.12.2018
Søndergaard, J., Nauntofte, B., Bleiklie, I.A., Munch, J.R., Vestergaard, M. Lubanski, N., Smith, N. (2015)	<i>Nye veje og høje mål. Kvalitetsudvalgets samlede forslag til reform af de videregående uddannelser.</i> København: <a href="http://www.ufm.dk">www.ufm.dk</a> . Lokaliseret 3.4.2018
Teilmann, M. et al. (2017)	<i>Censorudvalget: "Et fremtidssikret censorsystem".</i> København: <a href="http://www.ufm.dk">www.ufm.dk</a> . Lokaliseret 3.4.2018.
Thomsen, O.B. (1975)	<i>Embedsstudiernes universitet: En undersøgelse af Københavns universitets fundats af 1788 som grundlag for vores nuværende studiestruktur.</i> København: Akademisk Forlag
Uddannelsesrådenes For- mandskab (1991)	<i>Uddannelse, censor, samfund, censorinstitutionen ved de videregående uddannelser, beretning.</i> København: Undervisningsministeriet
UFM (1973)	<i>Bekendtgørelse om visse forhold i forbindelse med censorers medvirken ved bedømmelsen af eksaminer på de højere uddannelsesinstitutioner.</i> Bekendtgørelse nr. 635 af 13.12.1973. København
UFM (1983)	<i>Bekendtgørelse om de censorer ved de højere uddannelsesinstitutioner, der beskikkes af undervisningsministeriet.</i> Bekendtgørelse nr. 352 af 18.7.1983. København
UFM (1993)	<i>Bekendtgørelse om censorinstitutionen for visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet.</i> Bekendtgørelse nr. 332 af 25.5.1993. København
UFM (2000)	<i>Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om censorinstitutionen for visse videregående uddannelser under Undervisningsministeriet.</i> Bekendtgørelse nr. 867 af 18.9.2000. København
UFM (2004)	<i>Bekendtgørelse om eksamen ved universitetsuddannelser.</i> Bekendtgørelse nr. 867 af 19.8.2004. København
UFM (2008)	<i>Prøve- og eksamenssystemet. Udfordringer og muligheder.</i> Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af undervisningsministeren. København: Undervisningsministeriet

UFM (2010)	<i>Bekendtgørelse om eksamen og censur ved universitetsuddannelser (eksamensbekendtgørelsen). Bekendtgørelse nr. 857 af 1.7.2010. København</i>
UFM (2013)	<i>Kommissorium. Udvalg for kvalitet og relevans i de videregående uddannelser. København</i>
UFM (2015)	<i>Kommissorium for analyse- og udvalgsarbejdet for et nyt censorsystem. København</i>
UFM (2016)	<i>Bekendtgørelse om eksamen og censur ved universitetsuddannelser (eksamensbekendtgørelsen). Bekendtgørelse nr. 1062 af 30.6.2016. København</i>
UFM (2017a)	<i>Et bedre censorsystem skal styrke kvaliteten på uddannelserne. Pressemeldelse 1.7.2017. København: <a href="http://www.ufm.dk">www.ufm.dk</a>. Lokaliseret 25.11.2018</i>
UFM (2017b)	<i>Tiltag til forbedring af censorsystemet. Faktaark 1.7.2017. København: <a href="http://www.ufm.dk">www.ufm.dk</a>. Lokaliseret 25.11.2018.</i>
UFM (2018a)	<i>Bekendtgørelse af lov om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner. Lovbekendtgørelse nr. 173 af 2.3.2018. København</i>
UFM (2018b)	<i>Oversigt over censorer. København: <a href="http://www.ufm.dk">www.ufm.dk</a>. Lokaliseret 25.11.2018</i>
UFM (2018c)	<i>Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om eksamen og censur ved universitetsuddannelser (eksamensbekendtgørelsen). Bekendtgørelse nr. 1080 af 28.8.2018. København</i>
UFM (2018d)	<i>Strategisk rammekontrakt 2018-2021. Københavns Universitet indgår en strategisk rammekontrakt med uddannelses- og forskningsministeren. København</i>

## 9. Forkortelser

UFM: Uddannelses- og forskningsministeriet (samt fællesbetegnelse for ressortministeriet for universiteter og deres uddannelsers forskellige navne gennem perioden for projektets genstandsfelt)

EØ: Censorkorpset for Erhvervsøkonomi

HD: Censorkorpset for HD-uddannelserne