

Hvordan sikrer vi de bedst mulige økonomiske vilkår for universiteternes forskning?

En udgivelse fra projektet Finansiering af den offentlige forskning i Danmark

*Denne publikation udspringer af projektet
Finansiering af den offentlige forskning i Danmark,
som er udført i et samarbejde mellem Institut for
Regnskab ved Copenhagen Business School og
Tænketanken DEA. Projektet blev gennemført i
perioden april 2018 til december 2019 og modtog
2 mio. kr. i støtte fra Novo Nordisk Fonden.*

Tænketanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu

Institut for Regnskab
Copenhagen Business School
Solbjerg Plads 3
2000 Frederiksberg
www.cbs.dk

Udgivelsesdato: december 2019

Udarbejdet af:

Mads Fjord Jørgensen, programleder, DEA
Maria Theresa Norn, analysechef, DEA
Jeppe Wohlert, programleder, DEA

Tak for sparring på projektets design og foreløbige resultater til: seniorforsker Kaare Aagaard, Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) ved Aarhus Universitet, projektteamet på Institut for Regnskab ved Copenhagen Business School, strategisk rådgiver ved Syddansk Universitet Steen Ulrich, Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, Danske Universiteter og seniorkonsulent i DEA Jonas Krog Lind.

Denne rapport og de nedenstående bilag kan downloades fra
http://dea.nu/publikationer/uni_økonomi

- Baggrundsrapport: "Universiteternes økonomiske råderum"
- Baggrundsnotat: "Forskningsfinansierende fondes perspektiver på universiteternes økonomiske vilkår"
- Baggrundsnotat: "Håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning"
- Baggrundsnotat: "Universiteternes basismidler i et historisk perspektiv"

Indhold

5	Sammenfatning og anbefalinger
12	1. Undersøgelsens formål og tilgang
16	2. Universiteternes økonomiske vilkår har ændret sig
22	3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?
26	4. Hvilke faktorer påvirker det økonomiske råderum?
34	5. Nye spørgsmål, som undersøgelsen rejser
40	Liste over interviewpersoner
42	Litteraturreferencer

Denne rapport præsenterer og perspektiverer hovedresultater fra en undersøgelse af universiteternes økonomiske vilkår og råderum, som disse opleves af universitetsledere. For at få et yderligere perspektiv på universiteternes økonomiske vilkår og derved kunne nuancere undersøgelsens resultater har vi også gennemført en rundspørge blandt repræsentanter fra udvalgte danske forskningsfinansierende fonde.

Undersøgelsen er gennemført som led i et større projekt om finansieringen af offentlig forskning, som er udført i et samarbejde mellem Institut for Regnskab ved Copenhagen Business School og Tænk tanken DEA og støttet af Novo Nordisk Fonden. Undersøgelsen, som beskrives i denne rapport, er dog udarbejdet af DEA, og DEA alene bærer ansvaret for resultater og konklusioner, der præsenteres i rapporten og dennes bilag.

Sammenfatning og anbefalinger

Der har aldrig været flere penge i den danske universitetssektor, end der er i dag. Alene i perioden 2007-18 steg universiteternes samlede indtægter fra 22,3 mia. kr. til 29,2 mia. kr. (i faste 2018-priser).

Flere penge burde i princippet betyde flere muligheder. Alligevel giver universitetsledere jævnligt udtryk for,¹ at basismidlerne er blevet mindre "frie" pga. en voksende portefølje af opgaver, som skal finansieres via universiteternes interne midler, og at en uforholdsmæssig stor del af universiteternes interne midler desuden "bindes" til medfinansiering og afledte omkostninger forbundet med eksterne

forskningsbevillinger. Debatten om de eksterne forskningsbevillingers påvirkning af universiteterne er langt fra ny i Danmark, men har fået ekstra ilt med de seneste års vækst i de eksterne bevillinger fra især private fonde, men også fra EU's forskningsprogrammer.

Kort fortalt oplever nogle universitetsledere, at det er svært at skabe et økonomisk råderum til at finansiere øvrige prioriteringer og aktiviteter på universiteterne. Det er dog uklart, om denne oplevelse er udbredt i universitetssektoren eller isoleret til enkelte fakulteter og institutter. Der har heller ikke været foretaget nogen systematisk analyse af årsagerne til denne oplevelse. Vores formål har derfor været at undersøge, hvordan et bredt udsnit af danske universitetsledere oplever universiteternes nuværende økonomiske vilkår og råderum.

Hvad er et økonomisk råderum på et universitet? Med en snæver definition kan det økonomiske råderum defineres som differencen mellem forventede indtægter og omkostninger i de kommende år, som universiteterne kan disponere over. Det økonomiske råderum kan også defineres bredere som graden af frihed til at foretage økonomiske dispositioner ud fra egne hensyn.

Universitetsledere definerer selv det økonomiske råderum meget forskelligt – nogle med størst betoning af den snævre definition, andre med en større

1 Se fx Thorsen (2019) samt en lang række indlæg fra det sidste halvandet år: "Niels Bohr Institutet må fyre på grund af succes", Science Report, 12. juni 2018, <http://sciencereport.dk/penge/fyringer-paa-niels-bohr-institutet>; "KU-rector: Der er ikke nok basismidler til at geare fondenes bidrag", Altinget: forskning, 25. juni 2018, www.alinget.dk/forskning/artikel/ku-rector-der-er-ikke-nok-basismidler-til-at-geare-fondenes-bidrag; "Lundbeckfonden: Et system skal kunne undvære private penge til forskning", Science Report, 13. august 2018, <http://sciencereport.dk/penge/lundbeck-fonden-system-skal-kunne-undvaere-private-penge-forskning>; "Plante- og Miljøvidenskab afskediger 17 ansatte – 10 procent af den faste stab", Uniavisen, 29. oktober 2018, <https://uniavisen.dk/plante-og-miljoevidenskab-afskediger-17-ansatte-10-procent-af-den-faste-stab>; "KU skal afskedige 17 på grund af eksterne bevillinger", Science Report, 1. november 2018, <https://sciencereport.dk/penge/ku-skal-afskedige-17-paa-grund-eksterne-bevillinger>; "Økonomisk pressede fakulteter: Må stoppe forskere i ansøgningsprocessen", Altinget: forskning, 8. november 2018, www.alinget.dk/forskning/artikel/eksterne-forskningsprojekter-presser-oekonomien; "Institutter må bremse forskere i at søge penge", Uniavisen, 15. november 2018, <https://uniavisen.dk/institutter-maa-bremse-forskere-i-at-soege-penge>; "Pengeparadokset", Uniavisen, 27. november 2018, <https://uniavisen.dk/pengeparadokset>; "Institutter: Private forskningsmidler slår hul i universiteternes økonomi", Altinget: forskning, 11. juni 2019, www.alinget.dk/forskning/artikel/institutter-private-forskningsmidler-slaar-hul-i-universiteternes-oekonomi.

betoning af den brede definition. Alle respondenter mener dog, at råderummet ikke er ikke givet, men formes af en række faktorer, som beskrives nærmere i denne rapport, herunder politiske rammer og tiltag og eksterne forskningsbevillinger. Råderummet formes dog først og fremmest af universitetslederne selv, som fx ved at nedbringe eller udskyde omkostninger eller ved at søge at øge indtægterne til deres institutioner kan skabe et større råderum. Det er også universitetslederne, som vælger, hvordan råderummet skal anvendes.

Et økonomisk råderum er nødvendigt, for at universiteterne kan udfylde deres opgave i samfundet. Et af de grundlæggende argumenter for at have offentligt finansierede universiteter er at sikre, at der udføres uafhængig, grundlagskabende forskning, som formidles til samfundet via bl.a. de forskningsbaserede uddannelser og forskeres samspil med det omgivende samfund. Bliver universiteternes økonomi for låst af statens, fondes eller andre eksterne parters valg og dispositioner, kommer universiteternes autonomi i fare.

Hvad anvendes et økonomisk råderum til?

Eksempelvis kan råderummet muliggøre nye ansættelser. Universiteter kan også anvende råderummet til at allokere ressourcer til aktiviteter, som ikke i tilstrækkeligt omfang eller på hensigtsmæssig vis tilgodeses af ekstern finansiering. Det kan være fremspirende talenter, forskningsideer eller forskningsområder, som har svært ved at tiltrække eksterne forskningsbevillinger; dette er vigtigt for at sikre vækstlaget, diversiteten og muligheden for at frembringe nybrud i dansk forskning. Et råderum kan desuden anvendes til at dække underskud ifm. fx forskningsmiljøer eller uddannelser, som man ønsker at holde hånden under i en periode, eller til at muliggøre kvalitetsudviklende tiltag på universiteternes uddannelser. Råderummet kan ligeledes anvendes til at katalysere nye samarbejder på tværs af forskningsdiscipliner eller til at udvikle

eller vedligeholde forskningsinfrastruktur og faciliteter, som kan understøtte forskning i verdensklasse. Dertil kommer, at det økonomiske råderum kan anvendes til at finansiere andre formål inden for universiteternes voksende opgaveportefølje, herunder fx ift. at styrke formidlingen, nyttiggørelsen af forskningsresultater og samspillet med erhvervslivet, den offentlige sektor eller borgere.

Endelig kan et økonomisk råderum bruges til at understøtte hjemtag af eksterne midler til forskning, herunder ved at stille medfinansiering til rådighed og ved at dække øvrige, afledte omkostninger. Disse omkostninger binder nogle af institutionens midler for en given periode og kan dermed siges at reducere det egentlige økonomiske råderum i denne periode. Samtidig er der dog tale om bevidste strategiske valg fra ledelsernes side. Det er lederne, der skal godkende ansøgninger om eksterne midler fra forskere, og de har derigennem mulighed både for helt at afvise ansøgninger og for at justere budgetter, så der sikres en hensigtsmæssig økonomi i projektet og på institutionerne samlet set.

HVORFOR ER DER ØGET FOKUS PÅ UNIVERSITETERNES ØKONOMISKE RÅDERUM?

Vores undersøgelse viser, at det økonomiske råderum på universiteterne i stigende grad er blevet anvendt til at styrke incitamenterne for at hjemtage eksterne forskningsmidler og til at dække medfinansiering og afledte omkostninger forbundet hermed. Oplevelsen af et mere udfordret økonomisk råderum er kommet gradvist, som følge af en række faktorer, herunder et ønske fra både politiske beslutningstagere og universiteterne om at øge universiteternes eksterne midler; et stigende udbud af eksterne forskningsmidler fra især de private danske fonde og danske forskeres voksende succes med at hjemtage midler fra EU; udløbet af Globaliseringspuljen,

som tilførte betydelige ekstra midler til forskning og uddannelse i perioden 2007-12 efterfulgt af en stagnering i basistilskuddet til forskning og introduktion af det nu afskaffede omprioriteringsbidrag; et stigende antal studerende på universitetsuddannelserne kombineret med faldende taxametertilskud per studerende; voksende huslejeomkostninger (for nogle universiteter); voksende forskningsudgifter, i takt med at nogle forskningsområder internationalt set er blevet mere afhængige af "team science" samt avancerede forskningsfaciliteter og forskningsinfrastruktur; en voksende forskerstab; og en voksende portefølje af opgaver, som universiteterne skal løfte, herunder at styrke forskningsformidling, nyttiggørelse af forskningsresultater og samspillet med det omgivende samfund samt at implementere politiske tiltag rettet imod fx uddannelserne og at efterleve politiske krav om dokumentation af universiteternes aktiviteter og resultater.

De stigende eksterne bevillinger til forskning og universiteternes evne til at optage dem har ifølge respondenter både på universiteter og i forskningsfinansierende fonde bidraget til den meget stærke internationale position, som dansk forskning har fastholdt gennem en årrække. Men summen af de ovennævnte udfordringer bidrager til at forklare, hvorfor der er kommet øget fokus på universiteternes økonomiske råderum, herunder særligt stigende oplevede udfordringer i dele af sektoren med at dække afledte omkostninger ifm. de voksende eksterne forskningsbevillinger.

OM UNDERSØGELSEN

Vores undersøgelse er primært baseret på interviews gennemført i efteråret 2018 blandt universitetsledere mhp. at afdække deres oplevelse af universiteternes økonomiske vilkår og råderum. Vi valgte at fokusere på universitetsledere, da de dels bærer *ansvaret* for institutionernes økonomi og

beslutninger om, hvordan ressourcer skal anvendes, dels har *indsigt* i universiteternes økonomiske vilkår og økonomistyring. Undersøgelsen viser, at oplevelsen af, hvor presset økonomien og råderummet er, varierer på tværs af universiteter, fakulteter, institutter og forskningsområder. Dog giver alle de adspurgte ledere udtryk for en stigende opmærksomhed over for behovet for at sikre en bæredygtig økonomi og et tilstrækkeligt råderum til, i tillæg til at sikre og understøtte eksternt finansierede forskningsaktiviteter, at kunne løfte en bredere palet af andre prioriteringer på institutionerne.

For at få et yderligere perspektiv på universiteternes økonomiske vilkår og derved kunne nuancere undersøgelsens resultater har vi også gennemført en rundspørge blandt repræsentanter fra udvalgte danske forskningsfinansierende fonde i efteråret 2019.

HVILKE FAKTORER PÅVIRKER DET ØKONOMISKE RÅDERUM?

Universiteternes økonomi har ændret sig markant over de seneste ti år, bl.a. ift. balancen mellem indtægter i form af hhv. basistilskuddet til forskning, uddannelsesstilskud og eksterne forskningsbevillinger, som i dag hver udgør 31 pct. af universiteternes samlede indtægter. Vores undersøgelse understreger, at dette stiller skærpede krav til universiteternes økonomistyring, som bl.a. skal sikre, at universitetsledere har et tilstrækkeligt økonomisk råderum til at understøtte både de eksternt finansierede forskningsaktiviteter og universiteternes øvrige opgaver.

Både universitetsledere og fondsrepræsentanter i vores undersøgelse påpeger, at ansvaret for at sikre dette råderum og den optimale anvendelse heraf i høj grad hviler på universitetslederne.

Dette afspejles da også i en række tiltag på universiteterne, herunder et løbende fokus på at udvide

råderummet ved enten at øge indtægter eller nedbringe eller udskyde omkostninger, indførelse af nye budgetmodeller og ændrede tilgange til beregning af omkostninger ifm. eksternt finansierede projekter, øget ledelsesmæssig vurdering og prioritering af ansøgninger til bevillinger mv. De fleste universitetsledere og fondsrepræsentanter påpeger, at det økonomiske råderum er en dynamisk størrelse, der delvist påvirkes af eksterne faktorer, men som universitetslederne også har ansvar og mulighed for at forme gennem deres prioriteringer og beslutninger. Det er ikke udelukkende universitetslederne, som kan bidrage hertil, men det er universitetslederne, der, som nævnt ovenfor, dels har indblik i universiteternes vilkår og interne prioriteringer og dels har ansvaret for at sikre hensigtsmæssige råderum og vilkår på universiteterne. Som nogle universitetsledere påpeger, har universitetssektoren enten været sen til eller haft svært ved at reagere effektivt på de ændrede økonomiske vilkår. Derfor kan universitetslederne med fordel byde ind med, hvad de selv gør for at tage hånd om de udfordringer, de oplever, men også med forslag til, hvordan andre relevante aktører kan bidrage. Undersøgelsen peger dog også på, at der er behov for fortsat og udbredt handling, særligt de steder i sektoren, hvor, som flere universitetsledere udtrykker det, balancen mellem eksterne forskningsbevillinger og basismidler er "ved at tippe" eller har "nået smertegrænsen".

UNDERSØGELSEN ÅBNER FOR BREDERE SPØRGSMÅL

Undersøgelsen beskriver, hvordan universitetsledere oplever deres økonomiske råderum, set i lyset af den udvikling, universiteterne har gennemgået de seneste ti år, samt betydningen af denne udvikling for det økonomiske råderum. Men resultaterne rejser ligeledes en række spørgsmål omkring vilkårene mere generelt for den offentlige forskning i Danmark. Herunder hvorvidt vi ser en u hensigtsmæssig

koncentration af såvel eksterne som interne forskningsmidler på universiteterne med risiko for at forringe vilkårene for diversitet, risikovillighed og talentudvikling i dansk forskning. Og i forlængelse heraf, om det er tid til at justere i hidtidige mål for vækst i bl.a. universiteternes indtægter, der i øvrigt afspejles i både nationale allokeringmekanismer og, nogle steder i sektoren, i universiteternes egne budgetmodeller. Dette skyldes, at vækst i fx eksterne bevillinger i et vist omfang lader til at være blevet et mål i sig selv, som øger udfordringerne med at skabe et hensigtsmæssigt økonomisk råderum. Sidst, men ikke mindst, giver undersøgelsen anledning til spørgsmål om, hvordan universiteter kan sikre både en hensigtsmæssig bemanning af eksternt finansierede projekter og gode karrierevilkår for forskere.

MULIGE VEJE FREM

Denne undersøgelses resultater bidrager til den danske debat om, hvorvidt universiteternes økonomiske model er bæredygtig på længere sigt, særligt i lyset af udsigten til fortsat stagnerede offentlige bevillinger og voksende eksterne midler fra bl.a. private fonde og EU. I sidste ende er målet med denne undersøgelse at nuancere og kvalificere debatten om, hvordan vi skaber de bedst mulige vilkår for den danske forskning. Forskningen giver et betydeligt samfundsmæssigt afkast, danner fundamentet for de forskningsbaserede uddannelser og er en væsentlig drivkraft for fornyelse, vækst og velstand i det danske samfund. Derfor er det vigtigt at undersøge væsentlige ændringer i universiteternes økonomiske vilkår og vurdere, hvordan vi både i dag og fremover kan skabe de bedst mulige vilkår for dansk forskning.

Undersøgelsen peger på en række mulige veje til et udvidet råderum og en mere bæredygtig økonomi på universiteterne, som kan forfølges af henholdsvis universiteter, fonde og politiske beslutningstagere.

Anbefalinger til universiteterne

- Understøtte forskere i – og understrege betydningen af – at budgetter i ansøgninger om eksterne forskningsbevillinger giver så retvisende et billede som muligt af de faktiske omkostninger forbundet med eksternt finansierede projekter. Dette fremmer større fælles forståelse internt på institutionen om de udgifter, som er forbundet med et eksternt finansieret projekt, og skaber et bedre grundlag for universitetsledere, der skal vurdere, om økonomien i projektet er hensigtsmæssig (også i lyset af universitetets, fakultetets eller instituttets samlede økonomi og prioriteringer) og eventuelt gå i dialog med en potentiel tilskudsgiver om, hvilke typer omkostninger der kan søges dækket via den eksterne bevilling.
- Skabe større transparens ift. de faktiske omkostninger forbundet med eksternt finansierede aktiviteter, herunder hvad de indirekte omkostninger (ofte kaldet “overheadudgifter”) omfatter, og hvordan de estimeres. En mulig vej hertil, som bl.a. anvendes i en række andre europæiske lande, er såkaldte “full costing”-modeller, der anvendes til at beregne de fulde omkostninger forbundet med en aktivitet, fx et eksternt finansieret forskningsprojekt eller center.
- Øge tilliden blandt forskningsfinansierende fonde og politiske beslutningstagere til, at universiteternes institutioner er så omkostningseffektive som muligt. Dette er vigtigt ift. at sikre især fondes øgede villighed til at bidrage til de faktiske omkostninger forbundet med eksternt finansierede aktiviteter.
- Skabe større gennemsigtighed, både internt og eksternt, mht., hvordan universitetsledere vælger at anvende det økonomiske råderum, de skaber – både ift. hvor meget af råderummet der anvendes til at understøtte hjemtaget af eksterne midler, og ift. hvordan de prioriterer midler til andre formål og aktiviteter. Herunder efterspurgte fx både flere universitetsledere og flere fondsrepræsentanter større fokus på finansiering til vækstlaget af ideer og talenter på universiteterne, som af forskellige årsager ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses af eksterne bevillinger.
- Tage skridt til at minimere det interne nulsumsspil om midler fakulteter og institutter imellem og understøtte øget fokus på den hensigtsmæssige volumen og sammensætning af institutionens portefølje af eksterne bevillinger. Eksempelvis ved at overveje om og i så fald hvordan enheder skal belønnes for deres hjemtag af eksterne midler; vurdere, i hvilken udstrækning det er hensigtsmæssigt, at kriterier for fordelingen af interne midler afspejler den nationale fordelingsmodel for fordeling af basismidler til universiteterne; og overveje, om hjemtag af eksterne forskningsmidler fortsat skal være et strategisk mål med samme vægt som hidtil.
- Modvirke u hensigtsmæssige konsekvenser af koncentration af midler på universiteterne ved i højere grad at prioritere noget af råderummet til at understøtte forskere og forskningsideer, som ligger uden for forskergrupper og -områder med betydelige eksterne bevillinger.

- Sikre gode arbejdsvilkår for forskere og særligt yngre forskningstalenter, der overvejer en karrierevej inden for forskning. Herunder vurdere, om det er hensigtsmæssigt, at stadig flere forskere ansættes i tidsbegrænsede stillinger knyttet til eksterne bevillinger, og overveje alternativer hertil, fx at ansætte flere personer i faste "scientific staff"-stillinger til at understøtte forskningsledere, frem for kortvarige postdoc-stillinger og lign. (se også

DEA 2017). Samt sikre, at ansættelsesbeslutninger træffes på baggrund af en helhedsvurdering af kandidaternes profiler ift. institutionens samlede opgaver og prioriteringer – særligt når kandidaterne ansættes til at arbejde på eksternt finansierede projekter. Og undgå at ansætte adjunkter og lektorer i tidsbegrænsede stillinger knyttet til eksterne bevillinger og i stedet fastansætte dem.

Anbefalinger til forskningsfinansierende fonde

- Fortsætte dialogen både i regi af Forum for Forskningsfinansiering og bilateralt med de universiteter, de støtter, om, hvordan der sikres gode økonomiske vilkår for eksternt finansierede forskningsaktiviteter og for de universiteter, som disse aktiviteter er forankret på.
- Vedligeholde dialogen med universiteterne om konkrete forskningsbevillinger for at sikre, at eksterne bevillinger ikke får uhenigtsmæssige økonomiske konsekvenser for universiteterne. Fx ved at holde medfinansieringskrav op imod konsekvenserne heraf for ressourceanvendelsen og omstillingsevnen på institutionerne. Her ses allerede positive tiltag, hvor flere fonde er gået bort fra krav

om indlejring af stillinger, og øget villighed fra private fonde til at dække udgifter, som universitetet påføres pga. en eksternt bevilling.

- Bidrage, gennem dialog med universitetsledere ifm. uddeling af især større eksterne bevillinger, til, at de støttede forskningsaktiviteter har en bredere forankring på universitetet – og at eventuel medfinansiering og/eller aftaler om indlejring af stillinger er meningsfulde, både for de støttede forskningsprojekter og for universitetsenheden samlet set. Herunder kan et af opmærksomhedspunkterne være at bidrage til at reducere uhenigtsmæssig koncentration af eksterne forskningsmidler.
- Fortsat overveje, hvordan de kan understøtte gode arbejdsvilkår for forskere, der ansættes ifm. eksternt finansierede forskningsaktiviteter.

Anbefalinger til politiske beslutningstagere

- Sikre størst mulig stabilitet i de økonomiske rammer for universiteterne, fx ved at øge bevillingshorisonten for basisforskningsmidler og indgå længere forlig for forskningsreserven, da det styrker universitetsledningens mulighed for at estimere råderummet og planlægge økonomiske dispositioner for de kommende år.
- Overveje, hvordan basistilskuddet til forskning over tid kan øges mhp. at sikre en hensigtsmæssig balance mellem interne og eksterne bevillinger til universiteterne.
- Være opmærksom på, hvordan reformer og tiltag inden for uddannelse også påvirker ressourcer til forskning. Eksempelvis valgte nogle universiteterne som følge af det nu annullerede omprioriteringsbidrag at finde besparelser på forskningsområdet for ikke at erodere kvaliteten af de forskningsbaserede uddannelser.
- Fremme hensigtsmæssige incitamenter i universitetssektoren via fx de strategiske rammeaftaler og i valget af kriterier i udviklingen af den nye model for fordeling af basismidler til universiteterne. DEA har tidligere² peget på en række opmærksomhedspunkter i denne sammenhæng, og nærværende undersøgelse understreger desuden de mulige utilsigtede negative konsekvenser af kriterier, der ansporer til vækst i eksterne bevillinger. Dette betyder ikke, at universiteternes eksterne bevillinger ikke kan eller skal stige. Men når hjemtaget af eksterne bevillinger belønnes ifm. fordelingen af midler, kan dette medføre, at vækst i bevillinger bliver et mål i sig selv (frem for et middel til at fremme øget forskningskvalitet og værdi for samfundet), og at universiteter ser sig nødsaget til løbende at øge deres hjemtag af midler alene for at bevare deres relative position ift. andre universiteter.

2 "Performancemidler kan skabe flere problemer end de løser". Altinget: forskning, 28. maj 2018. <https://www.alinget.dk/uddannelse/artikel/dea-performancemidler-kan-skabe-flere-problemer-end-det-loeser>.

1. Undersøgelsens formål og tilgang

Sammenfatning og anbefalinger

1. Undersøgelsens formål og tilgang

2. Universiteternes økonomiske vilkår har ændret sig

3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?

4. Hvilke faktorer påvirker det økonomiske råderum?

5. Nye spørgsmål, som undersøgelsen rejser

Liste over interviewpersoner

Litteraturreferencer

Denne rapport præsenterer og perspektiverer hovedresultater fra en undersøgelse af universiteternes økonomiske vilkår og råderum, som disse opleves af universitetsledere. Undersøgelsen er gennemført som led i et større projekt om finansieringen af offentlig forskning, som er udført i et samarbejde mellem Institut for Regnskab ved Copenhagen Business School og Tænketanken DEA og støttet af Novo Nordisk Fonden. Undersøgelsen, som beskrives i denne rapport, er dog udarbejdet af DEA, og DEA alene bærer ansvaret for resultater og konklusioner, der præsenteres i rapporten og dennes bilag.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i de adspurgte universitetslederes *oplevelse* af universiteternes økonomiske vilkår; deres perspektiv er dermed den primære linse, hvormed vi anskuer universiteternes økonomiske vilkår. Universitetslederne udgør et vigtigt perspektiv på universiteternes vilkår og aktiviteter (Huisman m.fl. 2014), af to årsager. For det første, fordi lederne bærer ansvaret for beslutninger om, hvordan universiteternes ressourcer skal anvendes, og for, at de anvendes hensigtsmæssigt mhp., at universiteterne indfrier de krav, som stilles til dem af politiske beslutningstagere og tilskudsgivere, og når de mål, som de opstiller for sig selv. For det andet, fordi de har en stor indsigt i universiteternes økonomiske vilkår og økonomistyring.

Den øverste ledelse på et universitet træffer beslutninger, som påvirker alle ledelsesniveauer i institutionen samt det videnskabelige såvel som det administrative personale (Lucas 2006; Marginson og Considine 2000; Mok 2008). Samtidig spiller alle niveauer af universitetsledelsen en vigtig rolle ifm. budgetlægning og allokering af ressourcer på et universitet, om end forskellige ledelsesniveaues indflydelse herpå bl.a. afhænger af graden af centralisering af økonomiske beslutningsprocesser og af interne enheders relative position i interne forhandlinger om midler (Lepori, Usher, & Montauti

2013); derfor har vi valgt at undersøge oplevelsen af universiteternes økonomiske råderum blandt ledere på institutionsniveau, fakultetsniveau og institutniveau.

Det bør desuden bemærkes, at der er betydelig variation i de økonomiske vilkår og i praksis for økonomistyring både på tværs af de danske universiteter og inden for det enkelte universitet. Formålet med denne undersøgelse er ikke at tegne et dækkende billede af denne variation, men at identificere fællestræk og væsentlige forskelle i respondenternes oplevelse af universiteternes økonomiske vilkår.

For at få et yderligere perspektiv på universiteternes økonomiske vilkår og derved kunne nuancere undersøgelsens resultater har vi også gennemført en rundspørge blandt repræsentanter fra udvalgte danske forskningsfinansierende fonde. Det samlede datagrundlag bag undersøgelsen beskrives nærmere i boks 1.

Boks 1. Datagrundlaget for undersøgelsen

Da genstandsfeltet i undersøgelsen er relativt udforsket i litteraturen, særligt i en dansk kontekst, valgte vi at gennemføre en eksplorativ, interviewbaseret undersøgelse af universitetslederes oplevelse af universiteternes økonomiske vilkår og råderum.

Lignende tilgange er anvendt i undersøgelser af andre, relaterede emner, herunder fx et studie af, hvilke faktorer beslutningstagere ansat på norske universiteter vurderer som vigtige ift. at skabe strategisk forandring på deres institutioner (Huisman m.fl. 2014), og et igangværende studie af, hvordan australske universitetsledere forholder sig til modeller for allokering af basistilskud til universiteterne (Woelert (ikke publiceret)).

Der er gennemført interviews med 24 universitetsledere, herunder repræsentanter fra universiteternes øverste ledelse på alle otte danske universiteter samt udvalgte ledere på fakultetsniveau (herunder samfundsvidenskabelige og naturvidenskabelige fakulteter) og institutniveau (herunder institutter inden for økonomi og fysik) på de fire flerfakultære universiteter. Formålet var at undersøge, 1) hvad universitetsledere forstår ved begrebet økonomisk råderum, og hvilken betydning råderummet har for dem og deres institutioner, 2) deres oplevelse af, hvordan råderummet har udviklet sig over det seneste årti, og 3) deres vurdering af, hvilke faktorer der har betydning for universiteternes økonomiske råderum.

Interviewene blev gennemført i efteråret 2018 og transskriberet, kodet ved hjælp af NVivo og analyseret i foråret 2019. Undersøgelsen trækker desuden på en gennemgang af den videnskabelige

litteratur om finansiering af universiteter og forskning samt tal om universiteternes indtægter fra Universiteternes Statistiske Beredskab.

→ Se rapporten “Universitetslederes oplevelse af universiteternes økonomiske råderum”

Det understreges, at interviewundersøgelsen beskriver de adspurgte universitetslederes *oplevelse* af universiteternes økonomiske vilkår og dermed udelukkende tegner et perspektiv på disse vilkår. Som med alle undersøgelser, der tager udgangspunkt i udvalgte aktørers oplevelser af et givent fænomen, er der perspektiver, man ikke får afdækket. Det bemærkes, at det billede, der herved tegnes, må forventes at være præget af disse aktørers erfaringer og subjektive holdninger. Dertil kommer, at universitetsledere kan have en strategisk interesse i at udlægge universiteternes økonomiske vilkår i et mere negativt lys i håbet om at tiltrække flere midler eller på anden vis sikre sig større frihedsgrader – enten ifm. interne forhandlinger om allokering af ressourcer på universitetet eller ift. eksterne interessenter (Parker 2013; Plowden 1994).

Undersøgelsen trækker derfor bl.a. også på indsigter fra en *rundspørge blandt udvalgte danske fonde* med fokus på deres oplevelser af universiteternes økonomiske vilkår, som blev gennemført, transskriberet, kodet og analyseret i efteråret 2019. Rundspørgen blev foretaget blandt ledere i de otte offentlige og private fonde, som er repræsenteret i [Forum for Forskningsfinansiering](#). Formålet med rundspørgen var at nuancere resultaterne fra interviewundersøgelsen blandt universitetsledere og dermed bidrage til et kvalificeret videngrundlag for den videre debat om, hvordan vi sikrer de bedst mulige vilkår for offentlig dansk forskning.

- Se baggrundsnotatet “Forskningsfinansierende fondes perspektiver på universiteternes økonomiske vilkår”

Interviewene med universitetsledere understregede bl.a. betydningen af den stigende eksterne finansiering af forskning og afledte omkostninger forbundet hermed. Dette affødte en beskrivelse af *internationale erfaringer med håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning*, baseret på skriftlige kilder.

- Se baggrundsnotatet “Håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning”

Undersøgelsens datagrundlag omfatter også en beskrivelse af *den historiske udvikling i universiteternes basistilskud til forskning*, som blev udarbejdet til brug for undersøgelsen af seniorforsker Kaare Aagaard fra Center for Forskningsanalyse (CFA) ved Aarhus Universitet, som desuden har ydet sparring til undersøgelsen.

- Se baggrundsnotatet “Universiteternes basismidler i et historisk perspektiv”

Alle leverancer fra projektet kan downloades fra http://dea.nu/publikationer/uni_økonomi.

En liste over interviewpersoner kan findes bagerst i denne rapport.

Det skal understreges, at interviewene med universitetsledere er gennemført i efteråret 2018, og rundspørgen blandt fonde er gennemført i efteråret 2019. Dette kan have betydning for de tendenser og oplevelser, som beskrives i interviewene med universitetsledere og rundspørgen blandt fonde. Dog har projektet fokus på overordnede tendenser og ikke på fx konkrete tiltag på specifikke universiteter eller i specifikke fonde; disse overordnede tendenser vurderes at være nogenlunde konstante i perioden. Derudover er bilagsrapporter vedr. interviews med universitetsledere og rundspørgen blandt fonde sendt til faktuel kommentering blandt respondenter hhv. i maj 2019 og i november 2019, og nærværende hovedrapport er sendt til faktuel kommentering blandt alle respondenter i november 2019.

2. Universiteternes økonomiske vilkår har ændret sig

Sammenfatning og anbefalinger

1. Undersøgelsens formål og tilgang

2. Universiteternes økonomiske vilkår har ændret sig

3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?

4. Hvilke faktorer påvirker det økonomiske råderum?

5. Nye spørgsmål, som undersøgelsen rejser

Liste over interviewpersoner

Litteraturreferencer

Som tidligere nævnt har der har aldrig været flere penge i den danske universitetssektor, end der er i dag. Samtidig har sammensætningen af universiteternes indtægter ændret sig. Globaliseringsstrategien medførte en betydelig stigning i de offentlige bevillinger til universiteterne i perioden 2007-12, men de senere år har sektoren mødt besparelser, herunder siden 2015 besparelser på de offentlige forskningsfonde og siden 2016 i form af det såkaldte omprioriteringsbidrag, der dog er annulleret i finansloven for 2020.

Overordnet set er de statslige midler til forskning og udvikling – som bl.a. omfatter universiteternes

basistilskud til forskning og de offentlige konkurrenceudsatte midler, der uddeles af de offentlige forskningsfinansierende fonde – stagneret (DEA & CBS 2019). Samtidig udgør eksterne bevillinger en stigende andel af universiteternes samlede finansiering, primært drevet af en betydelig stigning i bevillinger fra private fonde i Danmark og fra udenlandske finansieringskilder som fx EU.

Det ovenstående billede illustreres af figur 1: Mens forsknings- og uddannelsesindtægter er steget med hhv. 49 og 43 pct. i perioden 2007-18, er ekstern forskningsfinansiering i samme periode steget med 79 pct. (figur 1).

FIGUR 1.

Udviklingen i indtægter for alle danske universiteter (2007-18, indekseret med 2007 som basisår)



Kilde: Baseret på data fra Universiteternes Statistiske Beredskab. Kategorien "Forskning" omfatter primært basistilskuddet men også tilskud til sektorrelateret forskning. "Uddannelse" omfatter primært tilskud til heltidsuddannelse, men også fx til deltidsuddannelser og udvekslingsstuderende. "Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed" dækker over bevillinger fra danske offentlige og private kilder, men også fra EU og øvrige udenlandske kilder. "Øvrige eksterne midler" inkluderer andre tilskudsfinansierede aktiviteter, retsmedicin og indtægtsdækket virksomhed. Sidst, men ikke mindst, omfatter "Øvrige indtægter" finansielle indtægter, indtægter fra tech-trans-selskaber, udlejning og fremleje samt andre indtægter.

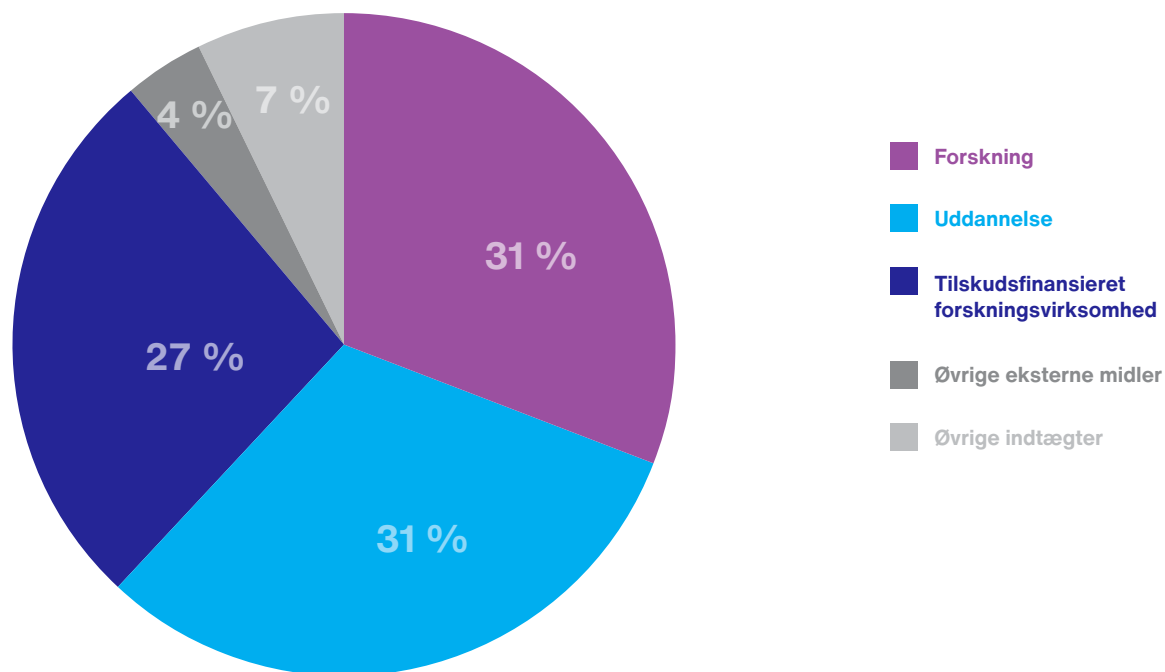
I dag står eksterne midler for i alt 31 pct. af de danske universiteters samlede indtægter; til sammenligning står forsknings- og uddannelsesindtægter for hver 31 pct. (figur 2). Eksterne midler omfatter "Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed", dvs. bevillinger til forskningsaktiviteter fra offentlige og private forskningsfinansierende fonde og lign. i både Danmark og udlandet (som står for 27 pct. af de samlede indtægter til universiteterne i 2018), og "Øvrige eksterne midler", herunder andre tilskudsfinansierede aktiviteter, retsmedicin og indtægtsdækket virksomhed (som udgjorde 4 pct. af de samlede indtægter i samme år).

Der er dog stor forskel på, hvor stor en andel af de samlede indtægter eksterne forskningsbevillinger udgør på hvert universitet. Eksempelvis stod eksterne bevillinger for i alt 41 pct. af indtægterne til Danmarks Tekniske Universitet i 2017 og for 9 pct. af indtægterne til Copenhagen Business School i samme år.

FIGUR 2.

Indtægter for alle universiteter i 2018

Kilde: Universiteternes Statistiske Beredskab



Der er også stor forskel på, hvilke videnskabelige områder midlerne flyder til; eksempelvis understregede en nylig analyse fra Center for Forskningsanalyse ved Aarhus Universitet, som blev præsenteret på en [konference](#) organiseret af Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, at både offentlige og private konkurrenceudsatte midler i høj grad koncentrerer sig om visse forskningsområder, særligt inden for natur- og sundhedsvidenskaberne (DFIR 2019b).

Samtidig er der også sket ændringer mht., hvordan basismidler kan anvendes. Danske Universiteter (2015) påpegede fx, at universitetsledelserne ikke råder frit over alle de direkte midler, de modtager fra staten, da en del af disse midler gennem tiden fx er blevet øremærket til sektorforskning eller bundet til den politiske aftale om at løfte optaget på forskeruddannelserne. Basismidlerne skal løbende også dække nye aktiviteter – fx beskrev Danske Universiteter (ibid.) hvordan fx midler til museer er blevet lagt ind under basismidlerne.

Boks 2. Universiteternes økonomi er også genstand for debat i udlandet

Universiteter på tværs af kloden forventes i stigende grad at udøve strategisk ledelse, som medvirker til, at de kan indfri krav fra politiske beslutningstagere og tilskudsgivere (Larsen & Langfeldt 2005; Benneworth, Pinheiro, & Sánchez-Barrioluengo 2016). Universiteternes udgifter – og indtægter – er vokset i takt med antallet af forskere, ph.d.-kandidater og studerende. De skal løfte en voksende opgaveportefølje, som øger presset på universiteternes ressourcer (Benneworth m.fl. 2016; Martin 2016). Samtidig medfører den stigende eksterne finansiering også et træk på interne midler til at dække fx medfinansiering og afledte omkostninger, hvilket påvirker de midler, som universiteterne kan disponere over til andre formål (EUA 2008; European Commission 2009; Estermann & Claeys-Kulik 2013; Raudla m.fl. 2015). Samtidig møder universiteterne stigende konkurrence om talent og midler samt øgede krav om produktivitet, effektivitet og økonomisk ansvarlighed fra politiske beslutningstagere (Pavitt 2001; Geuna 2001; Baert & Shipman 2005; Himanen m.fl. 2009; Martin 2012; Parker 2013; Barr &

McClellan 2018). Universiteterne har i samme periode fået et øget ansvar for deres egen økonomistyring og tiltrækning af eksterne indtægter (Locke, Cummings, & Fisher 2011; Parker 2013; Lepori, Usher, & Montauti 2013), hvilket også afspejles i et øget fokus på at øge indtægter og nedbringe omkostninger på mange universiteter (Rolfe 2003; Parker 2013).

Dette har også bidraget til en øget offentlig debat om universiteternes økonomiske vilkår og økonomistyring – ikke kun i Danmark, men også i andre europæiske lande, som ligeledes har set en vækst i eksternt støttede forskningsaktiviteter, og som søger veje til en mere økonomisk bæredygtig universitetssektor. Men hvordan skal økonomisk bæredygtighed forstås i universitetssektoren? Nedenstående definition fra Storbritannien lægger vægt på, at et universitets økonomiske styring skal understøtte såvel institutionens omstillingsparathed som dens evne til at sikre, at institutionen kan løfte bundne og strategisk prioriterede opgaver både her og nu og på længere sigt:

An institution is being managed on a sustainable basis if [...] it is recovering its full economic costs across its activities as a whole,

and is investing in its infrastructure (physical, human and intellectual) at a rate adequate to maintain its future productive capacity appropriate to the needs of its strategic plan and students, sponsors and other customers' requirements. This can be summarised as: 'operating today without damaging the ability to do so tomorrow' or 'maintaining at least the current capacity to respond to changing demands. (TRAC 2015: 6-7)

Implikationerne af den voksende betydning af eksterne forskningsbevillinger for universiteternes samlede økonomi har været til debat i flere europæiske lande. Fx i Sverige, hvor Riksrevisionen (2011) noterede, at en stor del af basistilskuddet til de svenske universiteter går til medfinansiering af eksternt finansierede forskningsprojekter, samt at visse institutioner har svært ved at få basistilskuddet til at række til andet end omkostninger forbundet med forskeruddannelse og medfinansieringen af eksternt finansierede forskningsprojekter. Riksrevisionen understregede, at dette indebærer en risiko for, at basistilskuddet ikke kan anvendes tilstrækkeligt effektivt og i overensstemmelse med Riksdagens (dvs. det svenske parlaments) intentioner.

Lignende bekymringer har været rejst af bl.a. Europa-Kommissionen (European Commission 2009, s. 18-19), som har stillet spørgsmål vedr. den øgede betydning af eksternt finansiering for universiteternes uafhængighed:

There is a trend across Europe towards a mixed economy model whereby many universities are shifting from a model where they have significant 'internal' resources which they are able to allocate as they see fit and support research in line with their

own strategic goals, to a model where they are more dependent on competing for funds and thus increasingly influenced by research priorities set by funders.

European University Association (EUA 2008, s. 6) har udtrykt, at:

The costs of universities' activities are rising and hence the financial sustainability of their missions will certainly be the primary issue of concern for universities in the 21st century.

En mulig vej til at sikre mere økonomisk bæredygtige europæiske universiteter er ifølge bl.a. EUA (2008) og Europa-Kommissionen (European Commission 2009) at indføre såkaldte full costing-systemer, dvs. procedurer for at beregne de faktiske, fulde omkostninger forbundet med eksternt finansierede aktiviteter. Dette inkluderer de direkte omkostninger, men også en retvisende vurdering af de indirekte omkostninger forbundet med en given aktivitet, fx et forskningsprojekt. Dermed bevæger man sig fra at tale om uspecificerede overheadomkostninger til fulde omkostninger. Full costing øger transparensen ift., hvordan midler anvendes på universiteterne; det fremmer større indsigt i de faktiske omkostninger ved forskning hos forskningsledere og universitetsledere, som derved har et forbedret grundlag for at budgettere og prioritere forskningsprojekter, og det muliggør kvalificerede drøftelser med offentlige og private fonde om, hvor stor en andel – og hvilke typer – af omkostninger de er villige til dække.

Et baggrundsnotat til denne undersøgelse beskriver erfaringer med full costing-modeller i en række europæiske lande, herunder Sverige, som på initiativ fra universitetssektoren og

toneangivende forskningsfonde indførte et full costing-system i 00'erne, og Storbritannien, hvor regeringen allerede i 1999 indførte et full costing-system, som i dag møder bred opbakning fra såvel universiteter som fonde. Dog peger forskning på, at implementeringen af activity-based full costing-systemer kan være forbundet med en række praktiske udfordringer (Valderrama & Sanchez 2006; Goddard & Ooi 1998).

I forlængelse af ovenstående er det relevant at bemærke, at regeringen i sin forsknings- og innovationspolitiske strategi fra 2017 lægger op til, at der i regi af Forum for Forskningsfinansiering igangsættes et arbejde for at skabe øget transparens i universiteternes indirekte omkostninger med inspiration fra bl.a. Sverige, Norge og Storbritannien (Regeringen 2017).

3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?

Sammenfatning og anbefalinger

1. Undersøgelsens formål og tilgang

2. Universiteternes økonomiske vilkår har ændret sig

3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?

4. Hvilke faktorer påvirker det økonomiske råderum?

5. Nye spørgsmål, som undersøgelsen rejser

Liste over interviewpersoner

Litteraturreferencer

ET VIST RÅDERUM ER NØDVENDIGT, FOR AT UNIVERSITETERNE KAN LØFTE DERES SAMFUNDSROLLE

Råderum er et ord, mange forbinder med finanspolitiske diskussioner. Det såkaldte "finanspolitiske råderum" eller "økonomiske råderum" henviser til det beløb, som Finansministeriet vurderer, står til rådighed over en periode på typisk fem til ti år for politiske initiativer, herunder fx øget offentligt forbrug eller skattelettelser.

Nærværende undersøgelse anvender dog begrebet til at sætte fokus på betydningen af et vist økonomisk råderum for, at universitetsledere kan træffe beslutninger og allokere ressourcer mhp. at opnå egne mål samt opfylde mål og krav fra myndigheder/politikere, tilskudsgivere og samfundet i bred forstand.

Universiteternes strategiske ledelse er tæt forbundet med deres økonomistyring (Jarzabkowski 2002; Parker 2013), der skal sikre, at der allokeres ressourcer til prioriterede formål og aktiviteter. Ansvar for både strategi og økonomistyring ligger hos universitetsledelserne, som gennem de seneste årtier har gennemgået en professionalisering og er blevet tildelt mere ansvar. I en dansk kontekst er dette i særlig grad kommet til udtryk som følge af universitetsloven fra 2003, som bl.a. i § 2 erklærer, at "[u]niversitetet skal [...] foretage en løbende strategisk udvælgelse, prioritering og udvikling af sine forsknings- og uddannelsesmæssige fagområder". Dertil kommer, at universiteterne også skal løfte en række andre opgaver, som er defineret i bl.a. universitetsloven, universiteternes strategiske rammeaftaler med Uddannelses- og Forskningsministeriet og løbende politiske tiltag.

I denne sammenhæng er det relevant at nævne, at universiteterne arbejder med det, flere interviewrespondenter beskriver som en *totalitetsøkonomi*.

Dvs. at alle indtægter puljes, hvorefter de fordeles internt til aktiviteter og enheder ud fra principper beskrevet i universiteternes budgetmodeller. Anvendelsen af indtægter er derfor ikke styret af indtægtskilderne. Som beskrevet i universitetslovens § 21, disponerer universitetet inden for sit formål gennem anvendelse af tilskud, indtægter og kapital under ét. Dette giver ledelsen mulighed for at prioritere midlerne internt på universitetet, i det omfang disse midler ikke er øremærkede til specifikke projekter eller andre aktiviteter.

Et økonomisk råderum er nødvendigt, for at universiteterne kan udfylde deres opgave i samfundet. Et af de grundlæggende argumenter for at have offentligt finansierede universiteter er at sikre, at der udføres uafhængig, grundlagsskabende forskning, som formidles til samfundet via bl.a. de forskningsbaserede uddannelser og samspil med det omgivende samfund. Bliver universiteternes økonomi for låst af statens, fondes eller andre eksterne parters valg og dispositioner, kommer universiteternes autonomi i fare. En lignende pointe blev fremsat af European University Association (EUA 2008, s. 10):

A university's flexibility can be restricted by an over-reliance on competitive funding sources. Competitive funding sources provide funding for particular projects or activities whereas a lump sum or block grant allows a university to shift resources internally according to its financial or strategic needs. Thus, too much reliance on competitive funding sources effectively limits financial autonomy.

Eksempelvis kan råderummet muliggøre nye ansættelser. Universiteter kan også anvende råderummet til at allokere ressourcer til aktiviteter, som ikke i tilstrækkeligt omfang eller på hensigtsmæssig vis tilgodeses af ekstern finansiering. Det kan være fremspirende talenter, forskningsideer eller

forskningsområder, som har svært ved at tiltrække eksterne forskningsbevillinger; dette er vigtigt for at sikre vækstlaget, diversiteten og muligheden for at frembringe nybrud i dansk forskning. Et råderum kan desuden anvendes til at dække underskud ifm. fx forskningsmiljøer eller uddannelser, som man ønsker at holde hånden under i en periode, eller til at muliggøre kvalitetsudviklende tiltag på universiteternes uddannelser. Råderummet kan ligeledes anvendes til at katalysere nye samarbejder på tværs af forskningsdiscipliner eller til at udvikle eller vedligeholde forskningsinfrastruktur og faciliteter, som kan understøtte forskning i verdensklasse. Dertil kommer, at det økonomiske råderum kan anvendes til at finansiere andre formål inden for universiteternes voksende opgaveportefølje, herunder fx ift. at styrke formidlingen, nyttiggørelsen af forskningsresultater og samspillet med erhvervslivet, den offentlige sektor eller borgere.

Endelig kan et økonomisk råderum bruges til at understøtte hjemtag af eksterne midler til forskning, herunder ved at stille medfinansiering til rådighed og ved at dække øvrige, afledte omkostninger. Hvor man kan sige, at disse udgifter kunne ses som afledte omkostninger for eksterne midler – som dermed mindsker det økonomiske råderum – kunne der også argumenteres for, at der er tale om bevidste strategiske valg fra ledelsens side. Det er lederne, der skal godkende ansøgninger om eksterne midler fra forskere, og de har derigennem både mulighed for helt at afvise ansøgninger eller at justere budgetter, så der sikres en hensigtsmæssig økonomi i projektet.

HVAD ER ET ØKONOMISK RÅDERUM PÅ ET UNIVERSITET?

Begrebet “økonomisk råderum” er ikke klart defineret i litteraturen, hvorfor et af formålene med denne analyse er at undersøge, hvordan begrebet forstås

på universiteterne. Den Danske Ordbog definerer et *råderum* som “mulighed for at udfolde sig eller handle”. Som begrebet anvendes her, henviser et *økonomisk råderum* altså til universitetslederens mulighed for på baggrund af nogle midler, som de kan disponere over, at igangsætte eller understøtte aktiviteter, som de ønsker at prioritere. Ud fra denne forholdsvis snævre definition kan det økonomiske råderum defineres som residualen mellem indtægter og omkostninger. Det økonomiske råderum kan dog også defineres bredere som graden af frihed til at foretage økonomiske dispositioner ud fra egne hensyn. Ud fra denne definition er råderummet ikke en residual, men en grad af økonomisk frihed.

Universitetsledere definerer selv det økonomiske råderum meget forskelligt – nogle med størst betoning af den snævre definition, andre med en større betoning af den brede definition. Alle respondenter understreger dog, at råderummet ikke er givet, men formes af en række faktorer, som beskrives nærmere i denne rapport, herunder politiske rammer og tiltag og eksterne forskningsbevillinger. Råderummet formes dog først og fremmest af universitetslederne selv, fx ved at nedbringe eller udskyde omkostninger eller ved at søge at øge indtægterne, så deres institutioner kan skabe et større råderum. Det er også universitetslederne, som vælger, hvordan råderummet skal anvendes.

Universitetets omkostninger omfatter både langsigtede økonomiske forpligtigelser, fx løn til fastansatte og udgifter til bygninger og større forskningsinfrastruktur, og kortsigtede forpligtigelser, fx udgifter forbundet med tidsbegrænsede ansættelser og igangværende projekter.

Interviewundersøgelsen illustrerer, hvordan universitetsledere søger at øge indtægter og/eller nedbringe omkostninger på universitetet. Eksempelvis kan ledelsen frigøre midler ved at effektivisere driften af universitetet, afhænde bygninger eller fravælge eller

udskyde vedligeholdelse eller etablering af bygninger. Den kan nedlægge uddannelser og forskningsmiljøer eller overdrage dem til andre universiteter, afskedige medarbejdere eller indføre ansættelsesstop. Ligeledes kan ledelsen søge at udvide råderummet ved at øge universiteternes indtægter, fx ved at tilskynde forskere til at søge eksterne forskningsbevillinger, oprette flere studiepladser eller søge at øge indtægterne fra eksempelvis rekvireret forskning, konsulentbistand, myndighedsbetjening eller efter- og videreuddannelsesaktiviteter.

Råderummet påvirkes således ikke kun af de midler, som tilføres universiteter fra fx politiske beslutningstagere og forskningsfonde, men også af ledelsens styring og prioritering af interne midler. Senere i rapporten ser vi nærmere på universitetslederes oplevelse af, hvordan disse forskellige faktorer påvirker råderummet på universiteterne.

Råderummet kan desuden defineres på flere niveauer af universitetet: Man kan eksempelvis tale om et samlet råderum for direktionen eller råderummet for universitetsledere på specifikke fakulteter eller institutter. Det betyder også, at man ved at tilstræbe at udvide råderummet på ét ledelsesniveau kan indskrænke det på de øvrige ledelsesniveauer. Samtidig kan eksempelvis eksterne bevillinger udvide råderummet i en bevillingsmodtagers forskergruppe, uden at dette nødvendigvis udvider råderummet for institutledelsen eller den øvrige ledelse på universitetet. Dette skyldes, dels at bevillingen er øremærket til specifikke aktiviteter, dels at eksterne bevillinger ofte indebærer afledte omkostninger, som skal dækkes via institutionens interne midler.

4. Hvilke faktorer påvirker det økonomiske råderum?

Sammenfatning og anbefalinger

1. Undersøgelsens formål og tilgang

2. Universiteternes økonomiske vilkår har ændret sig

3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?

4. Hvilke faktorer påvirker det økonomiske råderum?

5. Nye spørgsmål, som undersøgelsen rejser

Liste over interviewpersoner

Litteraturreferencer

Hovedparten af de interviewede universitetsledere giver udtryk for, at det er vanskeligt at sikre et tilstrækkeligt økonomisk råderum, som både kan dække de afledte omkostninger forbundet med øgede eksterne bevillinger og understøtte institutionens øvrige opgaver og prioriteringer. Det skyldes ifølge universitetslederne særligt, at sammensætningen af universiteternes økonomi, som beskrevet i kapitel 2, har ændret sig betydeligt, hvor eksterne bevillinger fra bl.a. private fonde og EU udgør en større andel af deres samlede økonomi i dag sammenlignet med tidligere. En række interne forhold på universiteterne og politiske tiltag forstærker konsekvenserne af denne udvikling for universiteternes økonomiske råderum.

Universitetsledere peger således på tre faktorer, som har betydning for universiteternes økonomiske råderum, og som beskrives nærmere i dette kapitel: politiske tiltag og rammevilkår, øgede eksterne forskningsbevillinger og en række universitetsinterne forhold og praksisser.

Dette kapitel bygger primært på interviews med universitetsledere men suppleres med indsigter fra rundspørgen blandt forskningsfinansierende fonde.

Indledningsvist er det i øvrigt værd at bemærke, at der er betydelige forskelle i de oplevede økonomiske vilkår på tværs af universiteterne og på tværs af fakulteter og institutter på det enkelte universitet. Dette skyldes bl.a. forskelle i deres indtægter fra fx undervisning og eksterne forskningsbevillinger, men også fx varierende omkostningsniveauer (som bl.a. hænger sammen med, at noget forskning kræver adgang til laboratorier og forskningsinfrastruktur) og forskellige praksisser for økonomistyring.

POLITISKE TILTAG OG RAMMEVILKÅR

Universitetslederne påpeger, at politiske tiltag og rammevilkår kan have stor betydning for institutionernes økonomiske råderum, både positivt og negativt. At basismidlerne eksempelvis nu bevilges for tre år ad gangen, beskrives som en stor hjælp ift. at kunne planlægge de forventede indtægter og dermed estimere størrelsen på det økonomiske råderum, ledelsen forventer at kunne disponere over. I det hele taget understreger flere respondenter betydningen af stabilitet i offentlige bevillinger til sektoren, da det understøtter muligheden for at estimere råderummet og planlægge allokeringen af midler herefter.

Adskillige respondenter blandt såvel universitetsledere som fondsrepræsentanter udtrykker bekymring for stagneringen i de offentlige forskningsbevillinger sammenholdt med den fortsatte stigning i eksterne forskningsbevillinger fra især private fonde i Danmark, da universiteternes interne midler er afgørende for, at universiteterne kan varetage en bred opgave-, forsknings- og undervisningsportefølje. Disse respondenter efterspørger derfor øgede offentlige forskningsbevillinger, herunder særligt i form af et øget basistilskud til universiteterne.

Universitetslederne påpeger desuden, at universitetssektoren har været genstand for en lang række politiske tiltag og reformer samt øgede dokumentationskrav. Denne oplevelse er ikke isoleret til Danmark, men påpeges også i den internationale forskningslitteratur om universiteternes stigende opgaveportefølje, som øger presset på universiteternes ressourcer (fx Martin 2016; Benneworth, Pinheiro, & Sánchez-Barrioluengo 2016).

De adspurgte ledere giver udtryk for, at implementeringen og efterlevelsen af disse tiltag medfører et betydeligt træk på administrative ressourcer, men også på deres ledelsesmæssige fokus. Samtidig

oplever respondenterne politiske tiltag som særligt udfordrende, når der er uforudsigelige og pludselige skift i fokus, og når de ikke flygter med aktuelle strategiske satsninger på universiteterne. Eksempelvis har dimensioneringen af udenlandske studerende udfordret en række institutter, der i en årrække har været i gang med at omlægge mange uddannelser til at skulle være engelsksprogede.

Omprioreringsbidraget fylder meget i de adspurgte lederes vurdering af politiske faktorer, som påvirker råderummet på universiteterne. De er blevet annulleret i finansloven for 2020, men lederne beskriver, hvilken betydning de har for institutionernes økonomiske vilkår fra 2016 og frem. Selv om der er tale om en besparelse på uddannelse, påvirker besparelserne mange steder forskningsaktiviteter. Det skyldes, at universiteterne som nævnt opererer med en såkaldt totalitetsøkonomi, dvs. at de disponerer frit over alle deres indtægter og tilskud og hele deres kapital under ét. Fx kan forskningsmidler anvendes til uddannelsesformål og vice versa, i det omfang det overhovedet er muligt at skelne mellem de to formål, som hænger uløseligt sammen i den forskningsbaserede undervisning, og som i vid udstrækning varetages af de samme personer. Flere respondenter fortæller i denne sammenhæng, at de har forsøgt at finde besparelser på forskningsaktiviteter snarere end på uddannelsesaktiviteter for ikke at erodere kvaliteten af uddannelserne og dermed deres evne til at tiltrække og uddanne studerende på længere sigt. Dette er særligt udtalt på universiteter, hvor uddannelser beskrives som underfinansierede.

Et sidste politisk rammevilkår, som nogle universitetsledere peger på i interviewene, er de betydelige udgifter til husleje og til etablering af nye bygninger, som påhviler universiteter uden selveje, og som de har yderst begrænsede muligheder for at påvirke.

EKSTERN FORSKNINGSFINANSIERING

De fleste adspurgte universitetsledere peger på væksten i eksterne bevillinger som en af de væsentligste faktorer, der påvirker det økonomiske råderum og anvendelsen heraf.

Eksterne bevillinger tilfører mange midler til de danske forskere og kommer fra bl.a. offentlige forskningsfinansierende fonde som Danmarks Frie Forskningsfond, Danmarks Grundforskningsfond og Innovationsfonden samt fra private fonde og almennyttige foreninger i Danmark og udenlandske fonde og organisationer som fx EU. Ekstern forskningsfinansiering er typisk bevillinger til projekter, som defineres af forskerne selv, og som forskerne søger i konkurrence mhp. at fremme produktiv konkurrence og kvalitet i forskningen (se fx Laudel 2006).

Der er bred anerkendelse blandt universitetsledere af, at stigningen i universiteternes indtægter har været en væsentlig del af forklaringen på, at dansk forskning står så stærkt, som den gør i internationale sammenligninger; dette understreges også af Thorsen (2019). Samtidig påpeger universitetsledere, at de eksterne bevillinger i deres natur er øremærket til specifikke aktiviteter eller forskere. Da universitetets ledelse ikke kan disponere over dem, udvider de ikke råderummet for ledelsen, selv om de kan have en meget stor betydning for råderummet hos den modtagende forskningsleder eller forskergruppe. Samtidig vælger universitetsledelsen på en institution reelt at anvende en del af sit råderum, hver gang den godkender en ansøgning om eksterne forskningsmidler. Dog peger interviews blandt både universitetsledere og fondsrepræsentanter på, at der er forskel på, hvor gode universitetsledere har været til at gennemskue særligt de langsigtede og samlede konsekvenser af enkeltstående beslutninger om bevillingsansøgninger. Herunder beskriver flere universitetsledere, at de har erkendt og i flere tilfælde allerede ageret ud fra

et behov for at støtte forskere i at estimere de faktiske omkostninger forbundet med den aktivitet, som ønskes finansieret på så retvisende vis som muligt mhp. at sikre en velinformeret ledelsesmæssig beslutning og eventuel dialog med en mulig tilskudsgiver om de økonomiske vilkår ifm. en bevilling.

Dertil kommer, som alle de adspurgte universitetsledere påpeger, at det *“koster penge at få penge”*. Årsagen er, at eksterne bevillinger typisk kun dækker nogle af de omkostninger, som er forbundet med de støttede aktiviteter (Estermann & Claeys-Kulik 2013) – og dermed også kræver interne ressourcer fra universiteterne. Dette er ikke udelukkende en dansk bekymring; udenlandske studier har også påpeget, at den stigende betydning af ekstern finansiering for forskningen kan skabe økonomiske udfordringer for universiteterne, fx mere volatile indtægter og øget risiko for *“financial gaps”* samt binding af en stadig større del af de interne midler (Raudla m.fl. 2015; Froelich 1999; Jongbloed & van der Knoop 1999; Geuna 2001; Liefner 2003; Morris 2003) og andre udfordringer herunder. I en dansk sammenhæng har bl.a. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016a) påpeget, at fordi eksternt finansierede forskningsaktiviteter ikke er fuldt finansierede, så udfordrer denne udvikling universiteternes økonomiske stabilitet og dermed fundamentet for dansk forskning. Endelig har en nylig udkommet artikel om de danske forhold peget på flere af de samme konsekvenser af eksterne midler (Lind m.fl. 2019).

Den offentlige debat i Danmark har primært haft fokus på de såkaldte *“overheadudgifter”*, som dels er et upræcist begreb, der defineres på forskellig vis af forskellige aktører, dels kun udgør en del af de afledte omkostninger ved ekstern finansiering, som uddybet nedenfor.

Eksempelvis skal universiteterne ofte stille med en eller anden grad af *medfinansiering* og i nogle tilfælde forpligte sig til *indlejring* af stillinger. Dvs.

at universiteterne forpligter sig til at låse et vist antal stillinger til et specifikt forskningsområde over en længere årrække. Udgifter til medfinansiering og eventuel indlejring af stillinger kan stamme fra krav fra bevillingsgiveren. Dog påpeger respondenter, både blandt universitetsledere og fonde, at universiteter nogle gange vælger at tilbyde mere medfinansiering end forventet af bevillingsgiveren og at indlejre stillinger, selv om dette ikke er et krav fra bevillingsgiveren. Mulige årsager hertil kan være et strategisk ønske om at understøtte de pågældende aktiviteter, sikre deres langsigtede forankring på institutionen eller øge sandsynligheden for at opnå en ekstern bevilling, bl.a. fordi øget medfinansiering og lign. af nogle universitetsledere opleves som noget, der kan øge sandsynligheden for at opnå en større ekstern bevilling. Dog bør disse ønsker og mulige fordele ved øget medfinansiering eller indlejring af stillinger nøje overvejes ift. institutionens samlede opgaveportefølje og økonomi.

Der kan være desuden andre *direkte omkostninger* forbundet med den forskningsaktivitet, som støttes af eksterne midler, og som ikke er dækket af den eksterne bevilling. Og der vil typisk være betydelige *indirekte omkostninger*, som ikke direkte kan tilskrives den støttede forskningsaktivitet, herunder fx udgifter til bygninger og vedligeholdelse, adgang til universitetsbiblioteket, IT-infrastruktur, personale- og økonomiadministration mv. Disse omkostninger, som ofte betegnes *overheadudgifter*, kan være betydelige og skal typisk også helt eller delvist dækkes af universitetets interne midler. Omfanget af disse overheadudgifter varierer dog meget og afhænger bl.a. af omkostningsstrukturen og økonomistyringspraksisser på den pågældende institution og karakteren af den forskning, som bevillingen omhandler.

Konkurrenceudsatte bevillinger fra offentlige fonde inkluderer en såkaldt *“overheadprocent”* på 44 pct. af bevillingssummen.³ Der er stor forskel i praksis

blandt internationale tilskudsgivere og danske private fonde ift., hvilke typer af omkostninger de støtter og i hvilken grad. I rundspørgen blandt forskningsfinansierende fonde fortæller nogle fondsrepræsentanter, at de over de senere år har åbnet op for i højere grad også at dække specificerede afledte omkostninger og i nogle tilfælde også uspecificerede omkostninger. Fx yder Villum Fonden støtte til uspecificerede omkostninger.

Adskillige af de adspurgte universitetsledere beskriver stigende udfordringer med at dække afledte omkostninger ved en voksende portefølje af eksternt finansierede projekter. Flere ledere giver udtryk for, at balancen mellem interne midler og eksterne bevillinger er "ved at tippe", eller at "smertegrænsen er nået". Dette gælder ikke overraskende i særlig grad institutter, fakulteter og universiteter med mange eksterne midler, men konsekvenserne af den stigende eksterne finansiering er et opmærksomhedspunkt for alle adspurgte ledere.

Flere af de forskningsfinansierende fonde giver i rundspørgen udtryk for, at de er opmærksomme på universitetsledernes oplevede vanskeligheder med at løfte de afledte omkostninger forbundet med særligt store eksterne bevillinger eller en stor koncentration af flere bevillinger på samme institut. Emnet drøftes i Forum for Forskningsfinansiering og som en del af den bilaterale dialog mellem fonde og universiteter. Flere fondsrepræsentanter beskriver, at de ikke ønsker at påføre universiteterne udgifter, de ikke ville have haft uden den eksterne bevilling, hvorfor de fx er særligt opmærksomme på at dække omkostninger forbundet med store strategiske satsninger, men de giver fx også eksempler på, at de dækker barselsudgifter ifm. eksternt finansierede forskningsbevillinger.

De økonomiske forpligtelser, som universiteter påtager sig ifm. eksterne bevillinger, kan have betydning på både kortere og længere sigt (afhængigt af bevillingens længde og omkostningernes karakter). Eksempelvis kan forpligtelser til fx mangeårige satsninger eller indlejrede stillinger have længerevarende konsekvenser for ressourceanvendelsen på fx et institut ved at allokere en del af de disponible midler til specifikke forskningsområder eller miljøer. Flere universitetsledere påpeger, at det at takke ja til en ekstern bevilling dermed kan medføre en omprioritering af de interne midler til fordel for de aktiviteter og forskere, som formår at tiltrække eksterne bevillinger.

Adskillige universitetsledere udtrykker bekymring om, hvorvidt vi ser en stigende "de facto-prioritering" af forskningen, hvor eksterne bevillinger påvirker, hvilke forskere og forskergrupper der modtager interne midler og dermed får styrkede muligheder for at føre deres forskning til næste trin og udvide deres forskergrupper. Dette skyldes ikke kun de eksterne bevillinger, men også, at en del af de interne midler, som beskrevet ovenfor, følger de eksterne bevillinger til at dække medfinansiering og afledte omkostninger. Dette medfører en intern omprioritering af midler til stærke miljøer med ekstern finansiering. En lignende pointe blev fremsat af Thorsen (2019, s. 11), som argumenterede, at "[d]e eksterne bevillinger er [...] med til at sætte dagsordenen for, hvilke forskningsområder der vokser mest på universiteterne", og at "[d]er er en risiko for, at universiteternes frihed til strategiske prioriteringer pantsættes bevilling for bevilling". Dog understregede enkelte universitetsledere, at andre faktorer, herunder uddannelsernes krav til opretholdelse af forsknings- og undervisningskompetence inden for mange forskellige fagdiscipliner, sætter grænser for mulighederne for omprioritering af midler på universiteterne.

Flere respondenter oplever, at stadig flere interne midler tilflyder de miljøer, som i forvejen har succes

3 Jf. "Aftale om fordeling af globaliseringsmidlerne til forskning og udvikling 5. november 2008"; <https://www.ft.dk/samling/20081/almdel/UVT/bilag/61/617260.pdf>

med at tiltrække eksterne midler, og stiller spørgsmålstegn ved, om universiteterne i dag allokerer tilstrækkelige midler ud over hele universitetets faglige bredde, fx til lovende forskningsområder, som falder uden for de områder, som støttes af de private fonde. Andre eksempler på formål, som respondenter udtrykker bekymring for finansieringen til, er understøttelse af udviklingen af yngre forskertalenter og sikring af gode vilkår for diversitet og nybrud⁴ i forskningen. Et andet eksempel er støtte til typer af interdisciplinært forskningssamarbejde, som ikke i forvejen tilgodeses af eksterne bevillingsgivere.

UNIVERSITETERNES INTERNE FORHOLD

Som tidligere nævnt arbejder universitetsledelserne på alle universiteterne løbende på at udvide råderummet ved fx at nedbringe deres omkostninger. Samtidig har universiteterne gennem en årrække haft fokus på at øge deres eksterne finansiering, bl.a. fordi det har været et politisk ønske (fx udmøntet i modellen for fordeling af basistilskud og i universiteternes udviklingskontrakter, som nu er erstattet af de nyere strategiske rammeaftaler), og derfor tilskyndet forskere til at søge eksterne midler.

Dette har bl.a. været afspejlet i universiteternes modeller for intern budgetallokering, der på forskellig vis belønner hjemtag af eksterne midler. Hjemtag af eksterne midler indgår fx mange steder som et kriterie ifm. universiteternes interne fordeling af basismidler. Dette skaber et internt nulsumsspil, hvor den relative andel af eksterne bevillinger indgår i konkurrencen om basismidler, både inden for det enkelte institut og mellem institutter.

Denne form for adfærd er i tråd med, hvad der beskrives i internationale videnskabelige studier af

universiteters ledelse og økonomistyring, herunder en tendens til at genspejle mål og prioriteter fra politiske beslutningstagere (Marginson & Considine 2000; Woelert & McKenzie 2018) og at kanalisere interne midler ind i aktiviteter og forskningsområder, som efterspørges af eksterne aktører (Watts 1996; Marginson & Considine 2000; Parker 2013; Laudel 2006).

Flere respondenter peger dog på, at universitetsledere har været langsomme til at reagere på de oplevede udfordringer med håndtering af en voksende og stadig mere kompleks portefølje af eksterne bevillinger. Som en universitetsrespondent påpeger, så ligger "serveretten" af den årsag nu hos universiteterne selv. Lignende oplevelser kan genfindes i rundspørgen blandt fonde. En fondsrepræsentant gav udtryk for en oplevelse af, at der måske har været en "det løser sig nok"-tilgang blandt nogle universitetsledere ift. de potentielle økonomiske konsekvenser af deres forskeres ansøgninger om eksterne bevillinger, volatile indtægter og hvordan disse konsekvenser skulle håndteres, såfremt ansøgningerne blev godkendt; samme person understreger derfor betydningen af velinformerede ledelsesmæssige prioriteringer af og opbakning til ansøgninger om eksterne bevillinger, og at manglen herpå må forventes at medføre et mindre råderum for universiteternes forskningsenheder og ledelser.

Der er dog ifølge mange af de adspurgte universitetsledere kommet en større ledelsesmæssig opmærksomhed over for behovet for en øget og velinformeret prioritering af, hvilke bevillingsansøgninger institutionen kan godkende og ønsker at prioritere. Dette kan, jf. flere respondenter, fx hænge sammen med en erkendelse af, at der kan være grænser for, hvor mange eller hvor store bevillinger et institut eller fakultet på et givent tidspunkt kan tage imod, strategiske ønsker om at tiltrække midler, der understøtter universitetets eller enhedens strategi, eller overvejelser omkring

⁴ For en uddybende diskussion af vilkårene nybrud og graden af risikovillighed i forskningsfinansieringen, se DFF og DEA (2019).

økonomiske forpligtelser ifm. specifikke bevil-
lingstyper. Nogle fondsrepræsentanter peger på,
at fondene af samme årsag prioriterer dialogen
med universitetsledere i fx prækvalifikationen ifm.
uddelingsprocessen af eksterne bevillinger for at
sikre, at projekterne har en bredere forankring på
universitetet – og at eventuel medfinansiering og/
eller aftaler om indlejring af stillinger er meningsful-
de, både for de støttede forskningsprojekter og for
universitetet samlet set.

Der er dog fortsat betydelige forskelle mht., hvor
stor opmærksomhed forskere forventes at have
over for de afledte omkostninger ved ekstern finan-
siering. Nogle universiteter opkræver en fast afgift
af hver bevilling som bidrag til dækning af afledte
omkostninger, mens andre universiteter kræver,
at institutter samlet set hjemtager en vis procent-
del af deres eksterne bevillinger i form af tilskud
til overheadudgifter. I andre dele af universitets-
sektoren har forskere kunnet disponere over hele
deres bevilling uden at skulle bidrage til at dække
de afledte omkostninger, som dermed skal dækkes
ad andre veje. Som nogle respondenter påpeger,
kan denne praksis styrke forskeres incitament til at
hjemtage eksterne midler, men den fremmer ikke
øget forståelse for, hvordan større bevillinger eller
forskergrupper med mange eksterne bevillinger
påvirker ressourceanvendelse og prioriteringer på
hele instituttet, fakultetet eller endda universitetet.
De adspurgte ledere peger desuden på, at der har
været begrænset ledelsesmæssigt fokus på priori-
tering af ansøgninger og vurdering af deres langsig-
tede økonomiske implikationer, og på at understøtte
forskere i at specificere de faktiske udgifter forbun-
det med et eksternt finansieret projekt så retvisende
som muligt på ansøgningstidspunktet. Dette er dog
ved at ændre sig på en række fakulteter og universi-
teter; flere respondenter beskriver konkrete indsat-
ser, der skal styrke videngrundlaget for ledelsens
beslutninger om, hvilke bevillingsansøgninger de
kan og vil prioritere, og for dens forhandlinger med

tilskudsgivere om de økonomiske vilkår ifm. tildelte
bevillinger.

Universiteterne er generelt begyndt at stille større
krav til koordinering, udvælgelse, udvikling, bud-
gettering og langsigtet økonomisk planlægning
ifm. både enkeltstående ansøgninger om ekster-
ne bevillinger og samlede bevillingsporteføljer for
forskergrupper og institutter. Dette bekræftes i
øvrigt af flere forskningsfinansierende fonde, som
ifm. rundspørgen fortæller, at de i stigende grad
oplever, at universitetsledere deltager i deres dialog
med bevillingsmodtagere, bl.a. med fokus på de
økonomiske vilkår knyttet til bevillingen. Flere af
de interviewede universitetsledere har dog været
tilbageholdende med denne type tiltag, da det ifølge
universitetslederne mange steder på universiteterne
opleves som topstyring og et indgreb i forskernes
frihed til at søge midler og dermed potentielt kan
medføre, at stærke forskningsledere skifter til en
anden forskningsinstitution. En lignende pointe blev
fremført af Thorsen (2019), som understregede, at
den enkelte forsker har interesse i at maksimere
sine ressourcer til forskning.

I løbet af vores undersøgelse er der foreta-
get større ændringer på flere af universiteter-
ne, fx på Københavns Universitet, som i marts
2019 annoncerede en ny budgetmodel, bl.a. mhp.
at øge ledelsesansvaret og sikre bedre dækning
af afledte omkostninger ifm. eksternt finansierede
aktiviteter.⁵

Derudover italesætter flere universitetslede-
re behovet for at skabe større transparens mht.
de egentlige omkostninger forbundet med ekster-
ne forskningsbevillinger, eksempelvis via såkaldte
full costing-modeller, i tråd med den førnævnte

5 København Universitet (2019). "KU ruster budgetter til mere
frontforskning". Nyhed, 21. marts 2019. <https://nyheder.ku.dk/alle-nyheder/2019/03/ku-ruster-budgetter-til-mere-frontforskning/>

udvikling i flere andre europæiske lande (jf. boks 2). Formålet hermed er primært at fremme en fælles forståelse af, hvad forskellige typer af omkostninger dækker over, og større gennemsigtighed mht., hvordan de beregnes, mhp. at understøtte den løbende dialog med forskere og forskningsfonde om, hvor stor en andel og hvilke af de samlede omkostninger ifm. den støttede forskning eksterne bevillinger skal dække. Fondsrepræsentanterne i rundspørgen efterspurgte også øget gennemsigtighed ifm. universiteternes og støttede projekters økonomi mhp. at forbedre grundlaget for vurdering af ansøgninger og eventuelle forhandlinger om økonomiske vilkår. Enkelte fondsrepræsentanter var dog forbeholdne over for behovet for fælles principper for allokering af omkostninger til specifikke aktiviteter på universiteterne eller over for muligheden for på hensigtsmæssig vis at udvikle principper, som er gældende for hele sektoren.

5. Nye spørgsmål, som undersøgelsen rejser

Sammenfatning og anbefalinger

1. Undersøgelsens formål og tilgang

2. Universiteternes økonomiske vilkår har ændret sig

3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?

4. Hvilke faktorer påvirker det økonomiske råderum?

5. Nye spørgsmål, som undersøgelsen rejser

Liste over interviewpersoner

Litteraturreferencer

Det er vigtigt, at de danske universiteter har en bæredygtig økonomi, bl.a. et økonomisk råderum til at understøtte både eksternt finansierede aktiviteter og øvrige opgaver og prioriteringer, således at de kan opfylde mål og krav fra politiske beslutningstagere, tilskudsgivere og samfundet i bred forstand såvel som de mål, universitetsledere og -bestyrelser fastsætter for sig selv.

Undersøgelsen peger på en oplevelse blandt såvel universitetsledere som fonde af, at ændringen i institutionernes økonomiske vilkår stiller skærpede krav til økonomisk prioritering og styring på universiteterne. Dette skyldes ikke mindst, at niveauet for eksterne bevillinger til et universitet er karakteriseret ved store og ofte uforudsigelige udsving i universiteternes økonomi (se fx Geuna & Martin 2003; Auranen & Nieminen 2010), hvilket medfører større volatilitet på alle niveauer af universiteterne og dermed stiller øgede krav til den økonomiske planlægning. Undersøgelsen indikerer samtidig, at dette ikke er nogen nem opgave, hvilket i øvrigt bekræftes på et mere generelt niveau af internationale studier af budgetteringspraksis og økonomistyring på universiteter, som understreger, at der er tale om en kompleks proces, som går ud på at balancere divergerende interesser mellem interne enheder med forskellige grader af forhandlingsmagt (Salancik & Pfeffer 1974; Clarke 1997; Lepori, Usher, & Montauti 2013; Stoffle 1993; Kaufman & Covalleski 2018), som bl.a. påvirkes af enhedernes antal af studenterårsværk og hjemtag af eksterne bevillinger (Pfeffer & Moore 1980).

Flere fondsrepræsentanter påpeger, at universitetslederens rolle er kompleks, bl.a. fordi den indebærer at balancere krav fra mange sider, herunder fra politiske beslutningstagere og eksterne bevillingsgivere, men også fra institutionens forskere og enheder, bestyrelse, og ledelseskollegaer på andre ledelsesniveauer på universitetet. Som en respondent påpeger, skal de på den ene side udvise strategisk

ledelse, prioritere og sætte retning og rammer for aktiviteter på universitetet, mens de på den anden side skal værne om en have med vildtvoksende planter, som per definition har stor autonomi.

En anden fondsrepræsentant pointerer, at universitetsledernes situation skal ses i et historisk lys, som understreger, hvorfor den er blevet mere kompleks. Universitetsloven fra 2003 indførte professionelle, ansatte universitetsledere, hvor ledere tidligere havde været udpeget af deres kollegaer, og bestyrelser med et eksternt flertal. Herefter kom Globaliseringsmidlerne, som i perioden 2007 til 2012 tilførte betydelige ekstra midler til forskning og uddannelse, men som også stillede krav til fx øget optag af ph.d.er og håndtering af en voksende opgaveportefølje på universiteterne. Samtidig med denne tilførsel af midler, og samtidig med at de nye ledere og deres medarbejdere var ved at lande i de nye ledelsesmæssige forhold, blev universiteterne kastet ind i store forandringsprocesser i form af universitetsfusionerne, som blev vedtaget i 2006, og som bl.a. medførte indfusioneringen af sektorforskningen. I 2010'erne begyndte de eksterne bevillinger fra især private fonde at stige markant, samtidig med at offentlige bevillinger til forskning faldt og siden hen stagnerede. Samme periode har også været præget af en række reformer, herunder fremdriftsreformen, dimensionering og omprioreringsbidraget, som har medført et betydeligt ressourcetræk på universiteterne. Ovenstående er alt sammen faktorer, der både skaber muligheder, øger det oplevede pres blandt universitetslederne og kalder på nye eller justerede ledelsestilgange.

Dette afsluttende kapitel præsenterer DEAs bud på tre særlige opmærksomhedspunkter.

UNIVERSITETSINTERN FORDELING AF MIDLER FORSTÆRKER KONCENTRATIONEN AF FORSKNINGSMIDLER

En undersøgelse gennemført af DEA i samarbejde med forskere fra Center for Forskningsanalyse (CFA) ved Aarhus Universitet (DEA 2019) påviste en betydelig koncentration af konkurrenceudsatte forskningsbevillinger blandt danske forskere. Mere præcist estimerede vi, at ca. 20 pct. af de aktive danske forskere i perioden 2004-16 stod som bevillingsmodtagere ifm. mindst 90 pct. af de samlede bevillinger i samme periode. I forlængelse af den pointe viste en analyse, gennemført af CFA for Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, at forskningsmidler fra både private og offentlige danske fonde også er koncentreret på fagområder (særligt dem relateret til de medicinske og biomedicinske områder) (DFiR 2019b). Førnævnte analyse udarbejdet af DEA og CFA beskrev både mulige fordele og ulemper ved koncentration af forskningsmidler, men en gennemgang af forskningslitteraturen afslørede en overvægt af argumenter for en bredere fordeling af forskningsmidler, bl.a. mhp. at understøtte diversitet i forskningsemner og -tilgange og at sikre midler til vækstlaget af fremspirende talenter og forskningsideer, som ligger i udkanten af eller uden for de nuværende veletablerede og velfinansierede forskningsmiljøer. En nylig rapport fra Danmarks Frie Forskningsfond og DEA (2019) uddyber argumenterne for at øge risikovilligheden og understreger bl.a. betydningen af at sikre rimelig finansiering til netop dette vækstlag, da det historisk set ofte er i udkanten af de etablerede forskningsmiljøer, at vi finder kimen til nye videnskabelige, teknologiske og samfundsmæssige gennembrud.

Den nærværende undersøgelse tyder på, at de samme forskergrupper, som tiltrækker en stor del af de eksterne konkurrenceudsatte bevillinger, også tiltrækker en betydelig andel af de interne midler.

Dette skyldes, som beskrevet i rapporten, bl.a., at interne midler anvendes til at dække diverse afledte omkostninger forbundet med eksterne bevillinger, men også, at hjemtag af eksterne midler nogle steder belønnes med en større andel af de interne midler (grundet bl.a. budgetmodeller). Der kan være mange gode grunde til at understøtte succesfulde, veletablerede forskergrupper, men det er værd at spørge, hvornår graden af koncentration af såvel eksterne som interne forskningsmidler bliver u hensigtsmæssigt høj, herunder om der er tilstrækkelige ressourcer til også at understøtte underskoven af nye talenter og ideer, som kan danne grundlag for fremtidens stærke forskningsmiljøer og -områder. Det bør også nævnes, at der er universiteter, som bevidst har valgt ikke at anvende de indikatorer, som indgår i de nationale incitamentsstrukturer, i deres modeller for fordeling af interne ressourcer.

De ovenstående pointer rejser følgende spørgsmål: *Ser vi en uhensigtsmæssig koncentration af såvel eksterne som interne forskningsmidler på universiteterne med risiko for at forringe vilkårene for diversitet, risikovillighed og talentudvikling i dansk forskning?*

ET UDBREDT FOKUS PÅ FORTSAT VÆKST - MEN ER DET TID TIL FOKUS PÅ KONSOLIDERING?

Mange af de adspurgte universitetsledere henviser til krav eller ønsker om fortsat vækst i universiteternes indtægter, særligt gennem vækst i bevillinger fra eksterne tilskudsgivere. Ambitionerne om at øge hjemtaget af eksterne bevillinger kan da også genfindes i fx modellen for allokering af basistilskud til universiteterne og universiteternes strategiske rammeaftaler og egne strategier. Fokus på vækst i universiteternes eksterne bevillinger skal naturligvis også ses i lyset af flere års politisk og samfundsmæssig efterspørgsel på et øget antal

universitetsdimittender, øget samspil mellem universiteternes forskere og det omgivende samfund og et øget antal forskningsbaserede spinoutvirksomheder mv. Vækst i ekstern finansiering er dog i risiko for at blive et mål i sig selv, snarere end et middel til at understøtte andre mål for universiteterne og forskningen. Vækstambitioner ift. eksterne bevillinger har ifølge flere universitetsrespondenter forstærket flere af de oplevede udfordringer beskrevet i denne rapport. Som en leder beskrev det, kan væksten i eksterne midler sammenlignes med "en slange, der bider sig selv i halen", bl.a. fordi øgede eksterne bevillinger indebærer øgede omkostninger og et øget behov for videnskabeligt personale (ofte i tidsbegrænsede stillinger knyttet til de eksterne bevillinger, såkaldte "soft money"-stillinger), hvilket igen afføder et behov for yderligere eksterne midler. Et nyligt udgivet nordisk studie påpeger på lignende vis, også med inddragelse af danske data, at de øgede eksterne midler har været med til at skabe en budget-maksimeringskultur på universiteterne (Lind m.fl. 2019).

I USA har nogle forskere stillet spørgsmål ved den fortsatte vækst i den offentlige amerikanske forskningssektor. Eksempelvis beskrev Alberts m.fl. (2014, s. 5773) amerikanske universiteters incitamenter til fortsat vækst inden for biomedicinsk forskning som "[...] perverse incentives because they encourage grantee institutions to grow without making sufficient investments in their own faculty and facilities". De påpegede, at denne vækst har medført en uhensigtsmæssig stigning i antallet af forskere ansat i "soft money"-stillinger, og at stadig flere forskere ikke kun skal konkurrere om forskningsbevillinger, men også om midler til at sikre deres egen løn og egne karrieremuligheder.

Ligeledes beskrev Stephan (2015) hvordan årtiers kapacitetsopbygning i den amerikanske universitetssektor har medført en række udfordringer, herunder at mange forskere skal sikre deres egen

løn eller stilling via eksterne bevillinger, at der er en uhensigtsmæssigt stor efterspørgsel på de tilgængelige konkurrenceudsatte forskningsbevillinger, og at stadig flere postdocer ansættes, primært fordi de er nødvendige for forskningens udførelse og ikke med det hovedformål at træne fremtidens forskere. Stephan efterspurgte et opgør med vækstsmål på universiteterne, som hun sammenlignede med indkøbscentre, hvor forskere reelt skal agere som forretningsdrivende, som "lejer" sig ind på universitets fakulteter ved at bidrage gennem deres bevillinger til institutionens indirekte omkostninger og til dækning af egne og andres lønudgifter. Lignende pointer blev fremført af Öquist & Benners (2012), som beskrev de svenske universiteter som "forskerhoteller", hvor forskere "tjekker ind" på en kortvarig kontrakt, når de har en ekstern bevilling, og "tjekker ud" igen, når bevillingen udløber – med negative implikationer for forskningens kvalitet og dens langsigtede værdi for samfundet.

Flere universitetsledere i vores interviewundersøgelse giver udtryk for lignende bekymringer. Nogle af dem er begyndt at overveje mulige veje til at reducere oplevede negative konsekvenser af væksten i eksterne bevillinger fx ved ikke at spejle myndigheders modeller for performancebaseret allokering af basistilskud på baggrund af bl.a. hjemtagningen af eksterne midler i organisationens modeller for intern allokering af midler. Som nævnt fordeler nogle universiteter nemlig i dag en del af de interne midler blandt fakulteter og/eller institutter ved hjælp af de samme typer af kriterier, som indgår i den nationale model for fordeling af basismidler, herunder hjemtag af eksterne forskningsmidler. Dette er ikke kun et fænomen, der ses på danske universiteter – det genfindes i mange nationale universitetssystemer (Parker 2013); fx viste Woelert & McKenzie (2018), at australske universiteter i stort omfang anvender indikatorer fra den nationale model for fordeling af basismidler i deres interne allokeringsmekanismer, også selv om den nationale model har lille

VÆKST GENNEM EKSTERNE BEVILLINGER SKABER UDFORDRINGER FOR FORSKERES KARRIEREVEJE

økonomisk betydning for omfordeling af midler i sektoren. Men denne praksis betyder, at hvis et institut eller fakultet henter færre midler hjem, risikerer de at stå ringere i konkurrencen med de øvrige enheder på universitetet. De økonomiske konsekvenser af denne type fordelingsmodeller er ofte relativt beskedne, men som beskrevet af Woelert (ikke publiceret) vil mange universiteter alligevel indarbejde nationale fordelingskriterier i deres egne allokeringmodeller, eksempelvis for at signalere politisk lydhørhed og handlingsvilje. Som påpeget af Wright m.fl. (2014) kan implikationerne af nationale performanceindikatorer skabe en "treadmill effect" eller trædemølleeffekt: Når universiteter tildeles en del af deres basistilskud på baggrund af performance, fx mht. tiltrækning af eksterne bevillinger, skal de alle løbende øge deres performance for at kunne fastholde deres relative andel af basisbevillingerne.

Dog er der også et dansk studie, der viser, at ledere oplever et vist rum til at mediere effekten af nationale performancebaserede allokeringmodeller. Med udgangspunkt i Den Bibliometriske Forskningsindikator (BFI), viser Lind (2019), at ledere på forskellige universiteter og på enheder internt på universiteterne implementerer BFI på meget forskellige måder. Det indikerer, at der blandt ledere er villighed til at tage ansvar for den lokale implementering af nationalt fastsatte incitamenter. Dog findes der ikke studier, der direkte undersøger implementeringen af den komponent i allokeringmodellerne, der måler ekstern finansiering.

Samlet set giver vores undersøgelse altså anledning til refleksioner over, om eksplicitte mål og incitamenter for vækst på universiteterne og på deres fakulteter og institutter bidrager til en bæredygtig økonomi på universiteterne.

De ovenstående pointer rejser følgende spørgsmål: *Skal der fortsat opstilles mål for vækst ifm. hjemtaget af eksterne midler på universiteterne?*

Som beskrevet ovenfor har flere udenlandske forskere kædet vækst i eksterne bevillinger sammen med øget brug af "soft money"-ansættelser og ringere vilkår for især yngre forskere og dermed i sidste ende for dansk forskning. Lignende refleksioner genfindes i adskillige af vores interviews. Flere af de interviewede universitetsledere udtrykker bekymring for tendensen til at bemande eksternt finansierede projekter via "soft money"-stillinger.

Denne tendens hænger bl.a. sammen med et ønske om at sikre et økonomisk råderum, da en vej til et større råderum, i hvert fald på længere sigt, er at holde langsigtede økonomiske forpligtelser nede ved fx at begrænse antallet af faste stillinger til forskere. Når eksternt finansierede forskningsprojekter skal bemandes, er der dog ofte behov for nyansættelser, fx pga. manglende ressourcer eller behov for tilknytning af særlige kompetencer eller profiler, hvorfor projekterne bemandes via tidsbegrænsede ansættelser. Den øgede brug af "soft money"-stillinger kan dog også forstærke udfordringer med dårligere vilkår for rekruttering, talentudvikling og i sidste ende forskningen på de danske universiteter, som uddybes nærmere i baggrundsrapporten for DEAs (2017) tilstandsrapport over det danske forskningssystem, men også fx af Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016b).

Et relateret spørgsmål, som nogle respondenter rejser, er, om der er behov for at reducere eller som minimum fastholde det nuværende antal af forskere på universiteterne, selv i lyset af eventuelle yderligere stigninger i eksterne bevillinger. Argumenter herfor og mulige veje hertil uddybes i baggrundsrapporten for DEAs (2017) tilstandsrapport om det danske forskningssystem. I denne rapport peger DEA, inspireret af lignende diskussioner i andre

lande, bl.a. på muligheden for at øge antallet af “permanent scientific staff”-stillinger – dvs. stillinger for forskere, som ikke ønsker at blive forskningsledere, men i stedet understøtter øvrige forskere, fx “science technicians”, “lab technicians”, “infrastructure specialists” osv. Etablering af attraktive karriereveje for “staff scientists”, som kunne sikre større kontinuitet og erfaring i forskergrupper end kortidsansatte postdocs samt understøtte forskningsledere i eksternt finansierede projekter, ville kræve betydelige ændringer i rekrutteringspraksis i dele af sektoren, men kunne nedbringe antallet af yngre forskere i tidsbegrænsede “soft money”-stillinger til fordel for flere fastansatte “stabsforskere”.

Flere af de interviewede fondsrepræsentanter udtrykker også bekymring over en tendens til, at også nogle adjunkter og lektorer, som typisk ansættes i faste videnskabelige stillinger, nu også ansættes i stillinger muliggjort af eksterne bevillinger, som bl.a. bekræftet i en nylig rapport fra Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2019a). Både fondsrepræsentanter og universitetsledere rejser desuden bekymring for, hvor meget beslutninger om, hvem der skal ansættes på et universitet, i praksis afgøres af, hvem der har formået at tiltrække eksternt finansiering (eller vurderes at have de bedste forudsætninger herfor), snarere end af en helhedsvurdering af kandidaternes forskningsmæssige, undervisningsmæssige og øvrige kvaliteter og en strategisk ledelsesbeslutning om, hvilke personer der vurderes at være bedst egnede til en forskerkarriere og til at indgå i det pågældende forskningsmiljø.

De ovenstående pointer rejser følgende spørgsmål: *Hvordan kan universiteter sikre både en hensigtsmæssig bemanning af eksternt finansierede projekter og gode karrierevilkår for forskere?*

Liste over interviewpersoner

Interviewpersonerne er angivet med den stilling, de havde på interviewtidspunktet.

TABEL 1

Respondenter i interviewundersøgelsen blandt universitetsledere (efteråret 2018)

Navn	Titel	Universitet
Brian Bech Nielsen	Rektor	AU
Thomas Pallesen	Dekan	AU , BSS
Søren Keiding	Prodekan	AU , SCIENCE
Niels Haldrup	Instituteder	AU , Økonomi
Lars Andersen	Tidligere instituteder	AU , Fysik og Astronomi
Kirsten Winther	Universitetsdirektør	CBS
Susanne Ladefoged	Teamchef , Økonomi og Analyse	CBS
Claus Nielsen	Universitetsdirektør	DTU
Jens Christian Godskesen	Prorektor	ITU
Jesper Olesen	Universitetsdirektør	KU
Troels Østergaard Sørensen	Dekan	KU , SAMF
John Renner Hansen	Dekan	KU , SCIENCE
Christian Schulz	Instituteder	KU , Økonomi
Peter Kjær	Prorektor	RUC
Peter Lauritzen	Universitetsdirektør	RUC
Henrik Dam	Rektor	SDU
Thomas Vind	Universitetsdirektør	SDU
Nikolaj Malchow - Møller	Dekan	SDU , SAMF
Martin Zachariasen	Dekan	SDU , SCIENCE
Frants R. Lauritsen	Instituteder	SDU , Fysik , Kemi og Farmaci
Per Michael Johansen	Rektor	AAU
Rasmus Antoft	Dekan	AAU , SAMF
Mogens Rysholt Poulsen	Dekan	AAU , ENGINEERING
Christian Nielsen	Instituteder	AAU , Økonomi

TABEL 2

Respondenter i rundspørgen blandt forskningsfinansierende fonde (efteråret 2019)

Navn	Titel	Organisation
Flemming Besenbacher Peter Thostrup	Bestyrelsesformand Sekretariatschef	Carlsbergfondet
David Dreyer Lassen	Bestyrelsesformand	Danmarks Frie Forskningsfond
Søren - Peter Olesen Gitte Tofterup Hansen	Direktør Chefkonsulent	Danmarks Grundforskningsfond
Tore Duvold	Konstitueret adm. direktør	Innovationsfonden
Jan Egebjerg Thomas Sinkjær	SVP, Grants & Prizes, Director of science Head of talent programmes	Lundbeckfonden
Birgitte Nauntofte Steffen Lüders Thomas Alslev Christensen	Direktør Head of communications Head of impact	Novo Nordisk Fonden
Henrik Tronier	Fondsrådgiver og programchef	Velux Fonden
Thomas Bjørnholm	Forskningsdirektør	Villum Fonden

Litteraturreferencer

- Alberts, Bruce, Marc W. Kirschner, Shirley Tilghman, & Harold Varmus. 2014. "Rescuing US Biomedical Research from Its Systemic Flaws". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111 (16): 5773-77. <https://doi.org/10.1073/pnas.1404402111>.
- Auranen, Otto, & Mika Nieminen. 2010. "University research funding and publication performance—An international comparison". *Research Policy* 39 (6): 822-34. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.03.003>.
- Baert, Patrick, & Alan Shipman. 2005. "University under siege?". *European Societies* 7 (1): 157-85. <https://doi.org/10.1080/1461669042000327063>.
- Barr, Margaret J., & George S. McClellan. 2018. *Budgets and Financial Management in Higher Education*. John Wiley & Sons.
- Benneworth, Paul, Rómulo Pinheiro, & Mabel Sánchez-Barrioluengo. 2016. "One Size Does Not Fit All! New Perspectives on the University in the Social Knowledge Economy". *Science and Public Policy* 43 (6): 731-35. <https://doi.org/10.1093/scipol/scw018>.
- Clarke, Geraldine. 1997. "Reassessing Resource Allocation Strategies in Higher Education: Methods for Analysis". *The International Journal of Educational Management; Bradford* 11 (6): 286-92.
- Froelich, Karen A. 1999. "Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (3): 246-68. <https://doi.org/10.1177/0899764099283002>.
- Geuna, Aldo. 2001. "The Changing Rationale for European University Research Funding: Are There Negative Unintended Consequences?" *Journal of Economic Issues* 35 (3): 607-32. <https://doi.org/10.1080/00213624.2001.11506393>.
- Geuna, Aldo, & Ben R. Martin. 2003. "University Research Evaluation and Funding: An International Comparison". *Minerva* 41 (4): 277-304. <https://doi.org/10.1023/B:MINE.0000005155.70870.bd>.
- Goddard, Andrew, & Kean Ooi. 1998. "Activity-Based Costing and Central Overhead Cost Allocation in Universities: A Case Study". *Public Money & Management* 18 (3): 31-38. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00124>.
- Himanen, Laura, Otto Auranen, Hanna-Mari Puuska, & Mika Nieminen. 2009. "Influence of Research Funding and Science Policy on University Research Performance: A Comparison of Five Countries". *Science and Public Policy* 36 (6): 419-30. <https://doi.org/10.3152/030234209X461006>.

- Ho Mok, Ka. 2008. "Singapore's Global Education Hub Ambitions: University Governance Change and Transnational Higher Education". Redigeret af Ka Ho Mok. *International Journal of Educational Management* 22 (6): 527-46. <https://doi.org/10.1108/09513540810895444>.
- Huisman, Jeroen, Erica Waagene, Nicoline Frølich, Bjørn Stensaker, Paulo Pimentel Bótas, & Lisa Scordato. 2014. "Factors affecting strategic change in higher education". *Journal of Strategy and Management* 7 (2): 193-207. <https://doi.org/10.1108/JSMA-12-2012-0066>.
- Jarzabkowski, Paula. 2002. "Centralised or Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models". *Higher Education Quarterly* 56 (1): 5-32. <https://doi.org/10.1111/1468-2273.00200>.
- Jongbloed, Ben, & Han van der Knoop. 1999. "Budgeting at the Institutional Level". I *From the Eye of the Storm: Higher Education's Changing Institution*, redigeret af Ben Jongbloed, Peter Maassen, & Guy Neave, 141-64. Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-015-9263-5_7.
- Kaufman, Matt, & Mark A. Covalleski. 2018. "Budget formality and informality as a tool for organizing and governance amidst divergent institutional logics". *Accounting, Organizations and Society*, november. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2018.10.003>.
- Larsen, Ingvild Marheim, & Liv Langfeldt. 2005. "Profiling Comprehensiveness? Strategy Formulation and Effects of Strategic Programmes at Traditional Universities". I *Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation*, redigeret af Åse Gornitzka, Maurice Kogan, & Alberto Amaral, 343-61. Higher Education Dynamics. Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_20.
- Laudel, Grit. 2006. "The 'Quality Myth': Promoting and Hindering Conditions for Acquiring Research Funds". *Higher Education* 52 (3): 375-403. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-6414-5>.
- Lepori, Benedetto, John Usher, & Martina Montauti. 2013. "Budgetary Allocation and Organizational Characteristics of Higher Education Institutions: A Review of Existing Studies and a Framework for Future Research". *Higher Education* 65 (1): 59-78. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9581-9>.
- Liefner, Ingo. 2003. "Funding, Resource Allocation, and Performance in Higher Education Systems". *Higher Education* 46 (4): 469-89.
- Locke, William, William K. Cummings, & Donald Fisher. 2011. *Changing Governance and Management in Higher Education: The Perspectives of the Academy*. Springer Science & Business Media.
- Lucas, Lisa. 2006. *Research Game in Academic Life*. McGraw-Hill Education (UK).
- Marginson, Simon, & Mark Considine. 2000. *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge University Press.
- Martin, Ben R. 2012. "The evolution of science policy and innovation studies". *Research Policy*, Exploring the Emerging Knowledge Base of "The Knowledge Society", 41 (7): 1219-39. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.03.012>.
- . 2016. "What's Happening to Our Universities?" *Prometheus* 34 (1): 7-24. <https://doi.org/10.1080/08109028.2016.1222123>.
- Morris, Norma. 2003. "Academic Researchers as 'Agents' of Science Policy". *Science and Public Policy* 30 (5): 359-70. <https://doi.org/10.3152/147154303781780326>.

- Parker, Lee D. 2013. "Contemporary University Strategising : The Financial Imperative". *Financial Accountability & Management* 29 (1): 1-25. <http://dx.doi.org.ez.statsbiblioteket.dk:2048/10.1111/faam.12000>.
- Pavitt, K. 2001. "Public Policies to Support Basic Research: What Can the Rest of the World Learn from US Theory and Practice? (And What They Should Not Learn)". *Industrial and Corporate Change* 10 (3): 761-79. <https://doi.org/10.1093/icc/10.3.761>.
- Pfeffer, Jeffrey, & William L. Moore. 1980. "Power in University Budgeting: A Replication and Extension". *Administrative Science Quarterly* 25 (4): 637-53. <https://doi.org/10.2307/2392285>.
- Plowden, William. 1994. "Public Interests the Public Services Serve: Efficiency and Other Values". *Australian Journal of Public Administration* 53 (3): 304-12. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01468.x>.
- Raudla, Ringa, Erkki Karo, Kaija Valdmaa, & Rainer Kattel. 2015. "Implications of project-based funding of research on budgeting and financial management in public universities". *Higher Education* 70 (6): 957-71.
- Rolfe, Heather. 2003. "University Strategy in an Age of Uncertainty: The Effect of Higher Education Funding on Old and New Universities". *Higher Education Quarterly* 57 (1): 24-47. <https://doi.org/10.1111/1468-2273.00233>.
- SALANCIK, GERALD R., & Jeffrey Pfeffer. 1974. "The Bases and Use of Power in Organizational Decision-Making - the Case of the University". *Administrative Science Quarterly; Thousand Oaks* 19 (4): 453.
- Stephan, Paula. 2015. "The Endless Frontier: Reaping what Bush Sowed?" I *The Changing Frontier: Rethinking Science and Innovation Policy*, 2015:321-66. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/chapters/c13034>.
- Stoffle, Carla J. 1993. "The politics of budgeting". *The Bottom Line* 6 (2): 9-16. <https://doi.org/10.1108/eb025371>.
- Thorsen, Bo Jellesmark. 2019. "Fondene, forskningen og friheden". *Samfundøkonomen*, Temanummer: Aktuelle problemstillinger i forskningen, nr. 2. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2019/2019_2/Samf_3_2_2019.pdf.
- Valderrama, Teresa Garcia, & Rosario Del Rio Sanchez. 2006. "Development and Implementation of a University Costing Model". *Public Money & Management* 26 (4): 251-55. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2006.00533.x>.
- Watts, E. W. 1996. "Internal Allocation of Funds: Changes and Challenges for Australian Universities". *Financial Accountability & Management* 12 (1): 53-69. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.1996.tb00413.x>.
- Woelert, Peter, & Lachlan McKenzie. 2018. "Follow the Money? How Australian Universities Replicate National Performance-Based Funding Mechanisms". *Research Evaluation* 27 (3): 184-95. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvy018>.

OM PROJEKTET FINANSIERING AF DEN OFFENTLIGE FORSKNING I DANMARK

Denne publikation udspringer af projektet Finansiering af den offentlige forskning i Danmark, som undersøger en række uklarheder og spørgsmål mht. finansieringen af forskningen og universiteternes økonomiske vilkår. Målet med projektet er i sidste ende at understøtte en kvalificeret debat om, hvordan vi skaber hensigtsmæssige økonomiske rammer for dansk forskning og de danske universiteter.

Projektet består af tre dele:

- **Delprojekt 1, Finansiering af den offentlige forskning**, undersøger udviklingen i bevillingerne til forskning fra offentlige finansieringskilder samt omkostningerne ifm. offentlig forskning. Delprojektet fokuserer særligt på opgørelsen af den såkaldte en-procentmålsætning og afdækker og beskriver opgørelsesvanskeligheder og uklarheder ifm. denne målsætning. Delprojektet er gennemført af CBS og DEA.

- **Delprojekt 2, Universiteternes økonomiske råderum**, er en eksplorativ undersøgelse af universitetslederens oplevelse af universiteternes økonomiske vilkår og råderum, af udviklingen herindenfor samt af væsentlige faktorer, der påvirker disse vilkår og råderummet. Delprojektet er primært drevet af DEA.
- **Delprojekt 3, Erfaringer med formålsopdelte budgetter og regnskaber**, er en undersøgelse af universiteternes anvendelse og erfaringer med formålsopdelte budgetter og regnskaber, og Uddannelses- og Forskningsministeriets reforminitiativer på området, specielt mhp. mere detaljerede forbrugsopgørelser. Delprojektet er primært drevet af CBS.

Projektet blev gennemført i perioden april 2018 til april 2019 og afrapporteres i løbet af 2019.

Projektet er udført i et samarbejde mellem Institut for Regnskab ved Copenhagen Business School og Tænk tanken DEA. Projektholdet bestod af følgende personer:

FRA INSTITUT FOR REGNSKAB

Instituttlede Carsten Rohde
Lektor Jesper Møller Banghøj
Professor Peter Skærbæk
Lektor Jytte Grambo Larsen
Lektor Carsten Krogholt Hansen
Student Joakim Søeby Wedervang
Student Thomas Skinnerup Philipsen
Tilknyttet konsulent: Eskild Nørregaard Jakobsen

FRA TÆNK TANKEN DEA

Analysechef Maria Theresa Norn
Programleder Jeppe Wohlert
Programleder Mads Fjord Jørgensen
Projektassistent (nu konsulent) Sophie Moestrup
Projektassistent Anna Theill
Tilknyttet ekspert: Seniorforsker Kaare Aagaard,
Center for Forskningsanalyse (CFA),
Aarhus Universitet