

Universitetslederes oplevelse af universiteternes økonomiske råderum

En rapport 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 Tænk tanken DEA. Projektet blev gennemført i perioden april 2018 til december 2019 og modtog 2 mio. kr. i støtte fra Novo Nordisk Fonden.

Tænk tanken 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

Rapporten er udarbejdet henover sommeren 2019.

Tak til Kaare Aagaard, Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) ved Aarhus Universitet, projektteamet ved Institut for Regnskab ved Copenhagen Business School, og seniorkonsulent i DEA Jonas Krog Lind for sparring.

Interviewdata er transskriberet og delvist kodet af Sophie Moestrup og Anna Theill, projektassistenter, DEA.

Denne bilagsrapport og relaterede publikationer fra projektet kan downloades fra http://dea.nu/publikationer/uni_økonomi

Indhold

1. Indledning og sammenfatning	2
2. Om undersøgelsen.....	9
2.1. Er der faldende frihedsgrader i universiteternes økonomi?	9
2.2. Råderummet set fra universitetsledernes perspektiv.....	10
2.3. Undersøgelsesspørgsmål	10
2.4. Data og metode.....	10
3. Hvad er et økonomisk råderum, og hvorfor er det vigtigt?	13
3.1. Hvad forstår universitetsledere ved begrebet?	13
3.2. Hvilken betydning har det økonomiske råderum?	15
4. Hvordan har universiteternes økonomiske råderum udviklet sig over det seneste årti?	16
4.1. Udviklingen i tal.....	16
4.2. Udviklingen ifølge universitetsledere	17
5. Hvilke faktorer påvirker universiteternes råderum?.....	18
5.1. Politiske tiltag og rammevilkår	18
5.2. Ekstern forskningsfinansiering	23
5.3. Universiteternes interne forhold	32
Bilag: Metode	37
Kilder.....	40

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. (EUA 2008:6)

1. Indledning og sammenfatning

Baggrund og formål

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 betoning af den brede definition. Alle respondenter mener

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.altinget.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/lundbeckfonden-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.altinget.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>; "Instituttleder: Private forskningsmidler slår hul i universiteternes økonomi", *Altinget: forskning*, 11. juni 2019, www.altinget.dk/forskning/artikel/instituttleder-private-forskningsmidler-slaar-hul-i-universiteternes-oekonomi.

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, 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, grundlagsskabende 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.

Interviewundersøgelsen illustrerer, hvordan universitetsledere søger at øge indtægter og/eller nedbringe omkostninger på universitetet. Eksempelvis kan ledelsen frigøre midler ved at effektivisere i driften af universitetet, afgive 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 øge råderummet ved at øge universiteternes indtægter, fx ved at tilskynde forskere til at søge eksterne forskningsbevillinger, oprette flere studiepladser eller søge at øge indtægter 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 notatet ser vi nærmere på universitetslederens 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 øge råderummet på ét ledelsesniveau kan reducere det på de øvrige ledelsesniveauer. Samtidig kan eksempelvis eksterne bevillinger øge råderummet i en bevillingsmodtagers forskningsgruppe, uden at dette nødvendigvis øger 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 af institutionen. I denne rapport har vi primært fokus på råderummet, som det opleves af ledelsen, da det er universitetslederne, der bærer det overordnede ansvar for, at institutionernes ressourcer anvendes hensigtsmæssigt mhp. at sikre, at de udfylder deres samfundsopgave og når deres mål.

Et vist råderum er ifølge universitetslederne nødvendigt, for at de kan udøve ledelse, herunder ved at allokere midler til aktiviteter, som bidrager til at sikre, at universiteterne både efterlever krav fra politiske beslutningstagere og opfylder deres egne strategiske mål for forskning, undervisning og øvrige aktiviteter. Interviewede universitetsledere peger på flere mulige anvendelser af dette råderum. 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 eksternt 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 ledelsens 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.

Tilgang

Vi har valgt at undersøge universiteternes økonomiske råderum fra ét perspektiv, nemlig universitetsledernes. Dette skyldes, for det første, at lederne bærer ansvaret for institutionernes økonomistyring og skal træffe beslutninger om, hvordan ressourcer skal anvendes. For det andet har de indsigt i og ansvar for, at institutionerne indfrier de krav, som stilles til dem af politiske beslutningstagere og tilskudsgivere, samt at de når de mål, som de opstiller for sig selv. Universitetsledere besidder således en vigtig indsigt i universiteternes økonomiske råderum.

Undersøgelsen er primært baseret på data fra interviews med universitetsledere på universitetsniveau, fakultetsniveau og institutniveau på de danske universiteter. Den inddrager også tal om universiteternes indtægter fra Universiteternes Statistiske Beredskab samt indsigter fra relevant forskningslitteratur.

Undersøgelsen stiller følgende spørgsmål:

- Hvad forstår universitetsledere ved begrebet økonomisk råderum, og hvilken betydning har råderummet for dem og deres institutioner?
- Hvordan har universiteternes økonomiske råderum udviklet sig over det seneste årti?
- Hvilke faktorer påvirker universiteternes økonomiske råderum, og hvilken betydning har de ifølge universitetsledere for det nuværende oplevede råderum?

Nedenfor præsenteres hovedresultaterne fra undersøgelsen, som uddybes i de efterfølgende kapitler.

Hovedresultater

- Råderummet er vigtigt for universitetsledere, fordi det er en vigtig kilde til at kunne påvirke universitetets strategiske udvikling. Herunder at støtte forskere og forskermiljøer, som de vurderer, der kan bidrage i forhold til fx at skabe excellent forskning på allerhøjeste internationale niveau, forskningsnybrud eller udfylde et hul i universitetets eksisterende forskningspalet – særligt når der ikke er eksterne finansieringsmuligheder til stede.
- Sammensætningen i universiteternes indtægter har ændret sig. Universitetslederne hæfter sig særligt ved, at eksterne bevillinger udgør en stigende andel af sektorens samlede midler: 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. I dag står eksterne bevillinger for i alt 31

pct. af universiteternes samlede indtægter, mens forsknings- og uddannelsesindtægter også står for hver 31 pct.

- Andelen af eksterne bevillinger har nået et omfang, hvor universitetslederne oplever, at det er blevet vanskeligere at dække de afledte omkostninger forbundet med hjemtaget.

Faktorer med betydning for universiteternes økonomiske råderum

- Universitetsledere peger på tre faktorer, som ifølge dem har betydning for det oplevede råderum: Politiske tiltag og rammevilkår, følgevirkninger af hjemtag af ekstern forskningsfinansiering og interne forhold på universiteterne. Deres oplevelse af de tre faktorerers betydning uddybes nedenfor.

Politiske tiltag og rammevilkår

- Universitetsledere peger på, at politiske tiltag og rammevilkår har betydning for deres økonomiske råderum. Det drejer sig om bevillingshorisonten for basisbevillinger, mængden af politiske udspil og konkrete politiske udspil, der får følgevirkninger på universiteterne.
- Basisbevillinger tildeles med en treårig tidshorizont. At basismidlerne nu bevilges for tre år ad gangen, styrker universiteternes mulighed for at planlægge deres forventede indtægter over flere år, og dermed estimere størrelsen på det økonomiske råderum, de forventer at kunne disponere over til at forfølge strategiske prioriteter, hvis deres omkostninger er uforandrede.
- Universitetssektoren har været genstand for en lang række politiske tiltag og reformer de seneste år. I den forbindelse nævner respondenterne særligt akkreditering af uddannelser (og nu institutioner), ph.d.-løftet fra 2006, universitetsfusioner og indfusionering af sektorforskningsinstitutioner i 2007, indførsel af den bibliometriske forskningsindikator fra 2009, introduktionen af den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel i 2014 og 2-procentbesparelserne på uddannelsesinstitutioner fra 2016.
- Flere universitetsledere giver udtryk for, at 2-procentbesparelserne (som nu er annulleret) har påvirket råderummet og forskningsaktiviteter. Selv om der er tale om en besparelse på uddannelse, påvirker besparelserne mange steder forskningsaktiviteter. Dette skyldes bl.a., at universiteterne som sagt opererer med en såkaldt totalitetsøkonomi, dvs. at de disponerer frit over alle deres indtægter og tilskud og hele deres kapital under ét. Eksempelvis kan forskningsmidler således 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 uddannelserne opleves som underfinansierede.

Ekstern forskningsfinansiering

- Eksterne bevillinger øger volumen af de forskerdefinerede forskningsaktiviteter på universiteterne. Eksterne bevillinger kan således øge råderummet for de forskere og forskergrupper, som modtager bevillingerne, men også medføre nogle begrænsninger i forhold til det samlede råderum på universiteter, fakulteter og institutter. Disse begrænsninger vokser i takt med ressourcetrækket på de interne midler, som eksternt finansierede aktiviteter medfører.
- For det første er eksterne bevillinger ofte øremærket til specifikke formål. Dermed kan universitetet ikke selv vælge, hvordan man vil disponere over dem. For det andet, så 'koster det penge at få

penge': Eksterne bevillinger dækker kun nogle af de omkostninger, som er forbundet med de støttede aktiviteter – og kræver dermed også interne ressourcer fra universiteterne. Eksempelvis skal universiteterne somme tider stille med en eller anden grad af medfinansiering og i nogle tilfælde forpligte sig til indlejring af stillinger. Nogle gange vælger universiteterne selv at tilbyde det. Dvs. at universiteterne forpligter sig til at låse et vist antal stillinger til et specifikt forskningsområde over en længere årrække. Der kan være andre direkte omkostninger forbundet med den forskningsaktivitet, som støttes af eksterne bevillinger, som ikke er dækket af den eksterne bevilling (fx indkøb af materialer, vedligehold af udstyr, omkostninger til yderligere personale mv.). Og der vil typisk være betydelige indirekte omkostninger, som ikke direkte kan tilskrives den støttede forskningsaktivitet, herunder fx omkostninger til bygninger og vedligeholdelse, adgang til universitetsbiblioteket, IT-infrastruktur, personale- og økonomiadministration mv. Disse omkostninger, som ofte betegnes overhead, kan være betydelige og skal også dækkes ud af universitetets interne midler. Eksempelvis har Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet på Københavns Universitet lavet en beregning (Baggergaard 2018), der viser, at med hver krone fakultetet modtager i eksterne forskningsbevillinger, har det afledte omkostninger svarende til 87 øre.

- De økonomiske forpligtelser, som universiteter påtager sig ifm. eksterne bevillinger, kan have både kortere og længere sigt (afhængigt af bevillingens længde og omkostningernes karakter). Begge forpligtelser, men særligt de langsigtede har betydning for universitetets råderum, hvor de kan have betydelige konsekvenser for anvendelsen af interne midler på eksempelvis et institut, og dermed reelt 'låse' en del af de disponible midler (fx indlejrede stillinger) til specifikke forskningsområder eller miljøer. Dermed medfører de eksterne bevillinger en omprioritering af de interne midler.
- Samtidig anvender universiteterne betragtelige ressourcer på at hjemtage eksterne bevillinger, der hentes i konkurrence – og med lave succesrater – hvorfor der skal investeres tid for at optimere sandsynligheden for succes. Forskerne anvender tid fra undervisning og anden forskning, når ansøgninger skal udarbejdes. Flere ledelsesniveauer og det administrative personale bidrager typisk også. Disse ressourcer findes også i universiteternes interne midler.
- Flere universitetsledere oplever, at balancen mellem eksterne bevillinger og basismidler er ved at tippe, da størrelsen på den eksterne finansiering på universiteterne medfører, at de får vanskeligere ved at matche følgeomkostningerne på eksterne bevillinger, uden det vil medføre besparelser, der får konsekvenser for universitetets øvrige opgaver. Det er særligt en udfordring på universiteter, hvor andelen af eksterne bevillinger nærmer sig andelen af basismidler i den samlede økonomi. Med signaler om en stigning af konkurrenceudsatte bevillinger fra private fonde skærpes problemstillingen, da universitetslederne oplever det som et sandsynligt scenarie, at andelen af eksterne bevillinger i universiteternes samlede økonomi vil øges de kommende år.
- Ifølge flere universitetsledere ligger serveretten dog hos universiteterne selv, da de historisk set ikke har været dygtige nok til at eksplicite følgeomkostninger af de eksterne forskningsprojekter og indskærpe overfor egne forskere, at de skal adresseres direkte i ansøgninger. Det er vigtigt eksempel på, hvordan universiteterne selv kan være med til at skabe et større økonomisk råderum.
- Dialogen om følgeomkostninger med de eksterne bevillingsgivere er central, da universitetsledere udtrykker bekymring over de langsigtede konsekvenser af stigningen i ekstern finansiering. Bl.a. nævnes bekymringer om, hvorvidt man får en 'de facto-prioritering' af forskningen, hvor eksterne bevillinger reelt og i stigende grad afgør, hvilke forskere og forskergrupper der får muligheder for at drive deres forskning til næste trin og udvide deres forskergrupper. Derudover nævner flere, at den øgede betydning af ekstern finansiering kan medføre, at andre prioriteringer i universitetssektoren bliver klemte, fordi de ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses af eksterne bevillinger – netop fordi de eksterne bevillinger også har betydning for anvendelsen af interne midler. Her nævnes bl.a. muligheden

for at fremme nye former for tværfagligt samarbejde, sikre udviklingen af yngre talenter og sikre gode vilkår for diversitet og nybrud i forskningen.

Universiteternes interne forhold

- Der er eksempler på, at universiteterne implementerer politiske tiltag på forskellig vis. Den valgte implementering kan have betydning for universitetslederens råderum. Eksempelvis kan nævnes omprioriteringsbidraget, hvor flertallet af universiteter lader 2-procentbesparelsen være fast for alle enheder, mens mindst et universitet forhandler internt om størrelsen på besparelser på forskellige enheder og aktiviteter. Når der forhandles om fordelingen af besparelserne, vil nogle universitetsledere skulle løfte en større besparelse end andre.
- Et andet eksempel, på at universiteternes interne praksis spiller ind på ledernes råderum, er muligheden for at oparbejde en opsparing. Universitetsledere med mulighed for at oparbejde en opsparing oplever, at det kan understøtte et mere langsigtet strategisk arbejde. Opsparingen kan dels værne mod udsving i indtægter og fungere som en buffer for nødlidende institutter, dels anvendes til strategiske initiativer.
- Eksterne bevillinger opleves som den primære vej til vækst i universiteternes samlede ressourcer. Vækst som mål understøttes af de interne incitamentsstrukturer på universiteterne. Universiteternes interne budgetmodeller belønner på forskellig vis hjemtag af eksterne bevillinger. Hjemtag af eksterne bevillinger indgår for det første mange steder som et kriterie i universiteternes fordeling af interne midler. For det andet er der store forskelle i, hvor stor opmærksomhed forskere forventes at have på de afledte omkostninger ved ekstern finansiering. Nogle universiteter opkræver en fast andel af hver bevilling som bidrag til dækning af udgifter, mens andre universiteter kræver, at institutter samlet set hjemtager en vis procentdel af deres eksterne bevillinger som bidrag til dækning af overhead. I andre dele af universitetssektoren har forskere kunnet disponere over hele deres bevilling uden at skulle bidrage til at dække de afledte omkostninger; disse omkostninger skal dermed dækkes ad andre veje. Denne praksis kan styrke forskeres incitament til at hjemtage eksterne bevillinger, men 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 prioritering af ansøgninger og hjælp til at specificere omkostninger mhp. af sikre finansiering til flest mulige af de fulde omkostninger.
- Den interne fordeling af basismidlerne og råderum har derfor karakter af et nulsumsspil, hvor den relative andel af eksterne bevillinger indgår i forskeres konkurrence med hinanden både indenfor og imellem institutter.
- Væksten i eksterne bevillinger bliver derfor en 'slange, som bider sig selv i halen', som en respondent beskrev det, hvor universitetslederne ser sig nødsaget til at vækste igennem eksterne bevillinger trods følgevirkningerne. Det ses også ved, at de eksternt finansierede projekter ofte forudsætter nye ansættelser. Disse stillinger etableres i vid udstrækning som tidsbegrænsede stillinger, blandt andet for at undgå at øge universitetets langsigtede økonomiske forpligtelser. Det medfører dog stadigvæk et kortsigtet træk på universiteternes økonomi, fordi omkostninger forbundet med de nye stillinger og de aktiviteter, de beskæftiger sig med, ofte ikke er fuldt dækket af eksterne bevillinger.
- Universitetsledernes oplever et dilemma, ved at de på den ene side har nogle incitament, der understøtter behovet for at hjemtage eksterne bevillinger og vækste omfanget af forskningsaktiviteter. På den anden side medfører hjemtaget af eksterne bevillinger nogle u hensigtsmæssige følgevirkninger for universitetslederens egne handlemuligheder (råderum) og forskningen mere generelt

(fx en de facto-prioritering af forskningen og udfordringer med at sikre vækstlaget af unge forskere). Samtidig er flere universitetsledere yderligere forbeholdne mht. at takke nej til eksterne bevillinger, dels pga. forventninger om vækst i deres eksterne finansiering fra såvel politiske beslutningstagere som universiteternes øverste ledelse, dels af hensyn til mulige reaktioner hos de forskere, der står bag ansøgninger, da muligheden for at hjemtage eksterne bevillinger kan have stor betydning for at fremme forskernes karriere og derfor også for at fastholde forskerne.

- Der ligger en række historiske forpligtelser på universiteterne i kraft af fx indlejrede stillinger og større koncentrationer af midler på visse forskergrupper. Dette er et produkt af, at der tidligere har været et større fokus på hjemtag af eksterne bevillinger og et mindre fokus på, hvilke forpligtelser der fulgte med. Det har spillet ind på den aktuelle situation, hvor altså universitetsledernes råderum i dag er begrænsede. Derfor er der kommet en større opmærksomhed på at hjemtage de "rigtige" midler fra universitetslederne, hvilket har medført forskellige ledelsesgreb til at understøtte det enkelte universitets ønskede hjemtag. Eksempler på dette er en central koordinering af hvilke finansieringsgivere og med hvilke følgekrav, der ansøges.

Det at være 'lone wolf', altså søge penge selv, det er farligt, og svært. Der er miljøer, hvor forskere slutter sig sammen i store grupper - herunder også meget unge forskere - i en betragtning om, at man jager byttet i fællesskab: "Hvis I jager hver for sig, så går I sultne i seng. I er nødt til at slutte jer sammen og nedlægge byttet." Ulempen er selvfølgelig for den yngste i ulveflokket, at det er den store ulv, der bestemmer, hvad byttet er. Du kan så vælge at følge mesterulven og håbe på, at du på et eller andet tidspunkt kan komme ud og prøve dine egne idéer af. Ellers ender du med at bekræfte den gamle professors tese resten af dit liv. Selvom han eller hun måske skulle udfordres i sine teser. Alternativt kan du også prøve "lone wolf"-tilværelsen med alle de risici, det indebærer. For det gør det sværere at skaffe ekstern finansiering. Vi ser ikke lige med det samme, hvad det betyder. Vi ser det først 15-20 år længere henne, når en ny generation af forskere selv skal til at få de store bevillinger. Lakmusprøven kommer simpelthen til at stå, når fondene på et eller andet tidspunkt står tilbage og siger: "Vi har alle de her penge, vi gerne vil uddele, men der er ikke tilstrækkelig mange geniale idéer. Hvad er der gået galt?". Jamen, de folk, der stod med geniale idéer, de fik ikke lov til at lave dem. De blev tvunget til at løbe rundt som ensomme ulve efter penge eller til at slå sig sammen i store flokke af ulve, hvor de gik efter alfa-hannens eller alfa-hunnens bytte. Og den risiko er der. Hvis al forskningsfinansiering var konkurrenceudsat i store bevillinger, så ville det være formentlig ske. Så spørgsmålet er, hvor meget skal du holde tilbage til den frie del, så folk kan have lov til at dyrke helt nye spændende idéer op, som ingen gider at betale for, men som kan blive til en fantastisk idé senere. Skulle jeg have et ønske, så var det, at man satte sig ned og tog den problemstilling lidt mere alvorligt. Jeg føler ikke rigtig, at der er nogen, der tager ansvar for at drøfte, hvad der er den rimelige fordeling mellem konkurrenceudsatte midler og basismidler. Hvad gør vi med alle de unge talenter, som måske har brug for at prøve en idé af? Måske de bare skal have penge og have lov til at fjumre lidt forvirret rundt i laboratoriet og pludselig dukker det op for dem: "Nå, det er jo det her, jeg skal!". Vil skal sikre, at den mulighed stadig vil være der i fremtiden?

(Universitetsleder fra rektoratet)

2. Om undersøgelsen

2.1. Er der faldende frihedsgrader i universiteternes økonomi?

Universiteter forventes i stigende grad at udøve strategisk ledelse, som medvirker til, at de kan indfri krav fra politiske beslutningstagere og tilskudsgivere (Benneworth, Pinheiro, og Sánchez-Barrioluengo 2016). I Danmark og udlandet er universiteternes udgifter vokset i takt med antallet af forskere, ph.d.-studerende og studerende på de lange videregående uddannelser samt øgede udgifter til forskningsinfrastruktur. Samtidig møder de stigende konkurrence om talent og midler og øgede krav om produktivitet, effektivitet og økonomisk ansvarlighed fra politiske beslutningstagere (Pavitt 2001; Geuna 2001; Baert og Shipman 2005; Himanen m.fl. 2009; Martin 2012; Parker 2013; Barr og McClellan 2018). Universiteterne har i samme periode fået et øget ansvar for deres egen økonomistyring og tiltrækning af eksterne indtægter (Locke, Cummings, og Fisher 2011; Parker 2013; Lepori, Usher, og Montauti 2013), hvilket også afspejles i et øget fokus på mange universiteter på at øge indtægter og nedbringe omkostninger (Rolfe 2003; Parker 2013). Et vigtigt aspekt af denne økonomistyring er at finde en god balance mellem institutionens egne værdier og prioriteringer og de værdier og prioriteringer, som findes hos eksterne tilskudsgivere (Massy 1996).

Universiteternes indtægter er desuden steget markant, blandt andet som følge af politiske ønsker om vækst i antallet af universitetsstuderende og volumen af forskningen. Dertil kommer, at andelen af indtægter fra eksterne forskningsbevillinger er steget markant (Himanen m.fl. 2009). Dette gælder også de danske universiteter (se kapitel 4).

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 Commission 2009: 18-19)

Forskere påpeger, at en stigende opgaveportefølje øger presset på universiteternes ressourcer (Martin 2016). Man taler endda om en form for "mission overload" (Benneworth, Pinheiro, og Sánchez-Barrioluengo 2016), som det er op til universitetslederne at håndtere. Andre peger på, at den stigende betydning af eksternt finansiering skaber udfordringer ved at binde en stadig større del af de interne midler på universiteterne (Raudla m.fl. 2015). Disse udfordringer rejser stigende bekymring for bæredygtigheden af universiteternes økonomi i udlandet (se fx EUA 2008; European Commission 2009); en bekymring, som også uddybes i baggrundsnotatet "Håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning". Baggrundsnotatet beskriver også, hvordan universiteter i andre lande har forsøgt at fremme transparens og understøtte en mere kvalificeret dialog mellem universitetsledere, forskere og eksterne tilskudsgivere gennem bl.a. full costing-metoder for bedre at kunne estimere de samlede omkostninger, der er forbundet med eksternt finansierede projekter. Dette har til hensigt at fremme transparens og understøtte en mere kvalificeret dialog mellem universitetsledere, forskere og eksterne tilskudsgivere. 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 den 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)

2.2. Råderummet set fra universitetsledernes perspektiv

Vi har valgt at undersøge spørgsmålet om universiteternes råderum fra universitetsledernes perspektiv. Dette skyldes, at der er en stigende forventning om, og et øget fokus på, strategisk ledelse af universiteterne (Larsen og Langfeldt 2005). 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. Lederes oplevelser udgør derfor et vigtigt perspektiv på universiteternes vilkår og aktiviteter (Huisman m.fl. 2014).

Som med alle undersøgelser, der tager udgangspunkt i aktørers oplevelser af et givent fænomen, er der perspektiver, man ikke får afdækket. 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 i interne forhandlinger om allokering af ressourcer på universitetet eller i forhold til eksterne interessenter (Parker 2013; Plowden 1994). Selv med disse forbehold in mente, har universitetsledere et vigtigt perspektiv på universiteternes råderum.

Det er også vigtigt at forstå, hvordan råderummet opleves af, og påvirker, forskningsenheder og individuelle forskere (Ylijoki 2003; Morris og Rip 2006; Zoller, Zimmerling, og Boutellier 2014). Eksempelvis kan der være interne konflikter, som opstår ved at forskere oplever, at deres råderum indskrænkes, når universitetsledere søger at øge råderummet på fx institut-, fakultets- eller universitetsniveau. På samme vis kan nogle ledelsesgreb udvide råderummet, som det opleves af forskere. En afdækning af forskeres oplevelse af universiteternes økonomiske råderum, og hvordan dette adskiller sig fra universitetslederens oplevelse heraf, kræver dog en selvstændig undersøgelse, som ligger udenfor dette projekts rammer.

2.3. Undersøgelsesspørgsmål

Undersøgelsen tager udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Hvad forstår universitetsledere ved begrebet økonomisk råderum, og hvilken betydning har råderummet for dem og deres institutioner?
- Hvordan har universiteternes økonomiske råderum udviklet sig over det seneste årti?
- Hvilke faktorer påvirker universiteternes økonomiske råderum, og hvilken betydning har disse faktorer for det nuværende oplevede råderum?

Et yderligere opmærksomhedspunkt i undersøgelsen er, om der er forskelle at spore i universitetslederens opfattelse af råderummet på tværs af såvel ledelsesniveauer som videnskabelige hovedområder. Dette spørgsmål har ikke været et af de primære fokusområder for undersøgelsen, men adresseres hvor det er relevant i afrapporteringen af resultaterne.

2.4. Data og metode

Da genstandsfeltet i vores analyse er relativt uudforsket i litteraturen, har vi valgt en eksplorativ tilgang.

For at afdække universitetslederens perspektiver på universiteternes økonomiske råderum, har vi valgt at indsamle kvalitative data via interviews. Interviewene havde til formål at afdække universitetsledernes perspektiv på, hvad et råderum er, hvad råderummet gør dem i stand til, hvordan råderummet bliver til, hvilken udvikling de oplever i råderummet, og hvilke faktorer, der påvirker råderummet og udviklingen af råderummet.

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 i budgetlægning og allokering af ressourcer på et universitet, omend forskellige ledelsesniveaues indflydelse herpå afhænger af bl.a. graden af centralisering af økonomiske beslutningsprocesser og af interne enheders relative position i interne forhandlinger om midler (Lepori, Usher, og Montauti 2013); derfor har vi også valgt at undersøge oplevelsen af universiteternes økonomiske råderum hos ledere på fakultetsniveau og institutniveau.

Vi interviewede derfor både ledere fra øverste ledelsesniveau på alle otte danske universiteter og ledere fra fakultets- og institutledelsesniveauet på de fire flerfakultære universiteter: Københavns Universitet, Aarhus Universitet, Syddansk Universitet og Aalborg Universitet.

Vi valgte at fokusere på naturvidenskabelige og samfundsvidenskabelige fakulteter og, herunder, på institutter for fysik og økonomi med det formål at indfange betydelig variation i økonomiske vilkår, eksempelvis udgifter til forskning og den relative betydning af ekstern finansiering². Undersøgelsen understregede dog, at der, selv indenfor relativt sammenlignelige institutioner, er meget stor variation i praksis for økonomistyring og ressourceallokering. Dette gælder både på tværs af universiteter og endda mellem enheder på samme universitet.

I alt blev 21 interviews gennemført i andet halvår af 2019 med samlet set 24 respondenter:

- Otte interviews blev gennemført med i alt ni repræsentanter fra den øverste universitetsledelse: et på hvert af de otte danske universiteter (herunder et interview med to respondenter fra samme universitet). Respondenterne var rektorer, prorektorer og universitetsdirektører. Alle otte interviews blev gennemført som personlige interviews.
- Otte ud af otte mulige interviews med ledere på fakultetsniveau blandt de flerfakultære universiteter blev gennemført, enten som personlige interviews eller via telefon.
- Fem ud af otte mulige interviews med ledere på institutniveau blandt de flerfakultære universiteter blev gennemført, enten som personlige interviews eller via telefon.

Alle interviews blev optaget, transskriberet og kodet ved hjælp af NVivo. Metoden beskrives nærmere i bilaget bagerst i denne rapport.

En litteratursøgning blev gennemført med henblik på at kvalificere interviewresultaterne, sammenholde resultaterne med indsigter fra tidligere studier og for at undersøge, om der var væsentlige perspektiver eller faktorer beskrevet i litteraturen, som ikke var blevet belyst i vores studie. Resultaterne af gennemgangen af litteraturen præsenteres løbende i undersøgelsen.

Derudover gennemførte vi indledningsvist en række baggrundsinterviews med udvalgte ressourcepersoner i og omkring universitetssektoren med henblik på at skærpe undersøgelsesspørgsmålene og udvikle interviewspørgerammen.

Et udkast af denne rapport blev sendt til faktuel kommentering hos respondenter og udvalgte ressourcepersoner.

² Se metodebilaget bagerst i denne rapport for en uddybning af samplingstrategi.

Tabel 1. Tabel over respondenter i interviewundersøgelsen

Navn	Titel	Arbejdsplads
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

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

3.1. Hvad forstår universitetsledere ved begrebet?

Der er ikke fundet klare definitioner af begrebet *økonomisk råderum* i den videnskabelige litteratur om universiteters økonomiske vilkår og betydningen heraf. Et element i undersøgelsen var derfor at af-dække, hvad universitetsledere forstår ved begrebet.

I hovedtræk definerer universitetsledere et økonomisk råderum som residualen mellem indtægter og langsigtede økonomiske forpligtigelser (dvs. omkostninger til fastansat personale, bygninger og infrastruktur) og kortsigtede forpligtigelser, til fx tidsbegrænsede ansættelser og udgifter forbundet med igangværende projekter.

For mig handler det om, at vi har nogle midler, der er bundet i faste omkostninger, og det jeg kalder, skal-aktiviteter. Og når de ting så er finansieret, så kan man sige, er der så nogle midler tilbage til noget andet? Og hvis der er det, så har vi jo nogle midler, der gør, at vi kan lave strategiske prioriteringer på et universitet. Så jeg vil sige, at jeg vil hellere kalde de her midler for strategiske midler. Og det er jo derfor, de er så vigtige for et universitet, fordi vi har behov for strategisk at kunne udvikle universiteterne. Og for at kunne understøtte den strategiske udvikling, så er vi nødt til at have nogle frie midler, som vi kan understøtte strategien med. (Universitetsleder fra rektoratet)

Råderummet er dog ikke givet men formes af en række faktorer. Råderummet formes særligt af universitetslederne selv, hvilket alle respondenterne i varierende grad påpeger, da universitetsledere selv kan have stor indflydelse på institutionens indtægter og især omkostninger. Ledelsen kan frigøre midler ved at effektivisere i drift og prioritere i aktiviteter. Respondenter giver i interviewene eksempler på, hvordan man på universiteterne forsøger at reducere omkostninger. Det gøres eksempelvis i forhold til infrastrukturen på universiteterne ved at afgive bygninger og fravælge eller udskyde vedligeholdelse af eksisterende byggeri eller etablering af nyt. Et andet eksempel er personalerelaterede tiltag, som eksempelvis at universiteterne muliggør tidsbegrænsede ansættelser i stedet for permanente stillinger, afskediger medarbejdere eller indfører ansættelsesstop og låser eller nedbringer administrative omkostninger over en årrække. Derudover kan universiteterne nedlægge udvalgte uddannelser og forskningsmiljøer eller overdrage dem til andre universiteter.

Råderum skabes primært igennem prioriteringer. Det er et beløb, vi beslutter os for at sige: "Det her, det vil vi frigøre til strategiske indsats". Det er et beløb, vi holder fri af de samlede bevillinger, før vi begynder at dele resten videre ned til institutterne. Prioriteringerne sker primært i forhold til de lønomkostninger, vi afholder, men også i forhold til nogle driftsomkostninger. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Ledelsen kan altså påvirke råderummets størrelse ved at søge at nedbringe økonomiske forpligtigelser. De kan også oparbejde en opsparing over flere år, hvor dette er muligt. Opsparingen giver rektorer, dekaner og institutledere mulighed for at sætte midler til side hen over nogle år, som kan sikre mod udsving i indtægter eller indgå i strategiske satsninger på et senere tidspunkt. På universitetsniveau indgår opsparingen i universitetets egenkapital. Nogle rektorer benytter på nuværende tidspunkt, efter aftale med deres bestyrelser, universitetets egenkapital til at igangsætte strategiske initiativer.

Der er foregået en bevidst strategisk prioritering af midlerne over de seneste år på mit universitet. Hvis I kigger på universitetets regnskaber, så vil I se, at vi igennem sidste år, indeværende år og næste år vil budgettere med substantielle underskud på universitetet. Vi bringer egenkapitalen ned til det soliditetskrav, som bestyrelsen har fastsat. Den frie egenkapital, dvs., det der ligger over soliditetsgraden, det bringer vi langsomt ned til den fastsatte soliditetsgrad gennem de her substantielle investeringer. Og hvad skal det så give os? Det skal selvfølgelig give os en øget forskningsmæssig højde, øget kvalitet i vores uddannelser, som gør, at vi bliver i stand til at hjemtage endnu flere eksterne bevillinger på sigt. (Universitetsleder fra rektoratet)

Ligeledes kan ledelsen søge at øge råderummet ved at øge universiteternes indtægter. Eksempelvis kan de tilskynde forskere til at søge eksterne forskningsbevillinger, oprette flere studiepladser eller søge at øge indtægter fra eksempelvis rekvireret forskning, konsulentbistand, myndighedsbetjening eller efter- og videreuddannelsesaktiviteter.

Vi bliver nødt til at lave fundingstrategier, der handler om donationer. Det har vi ikke været gode nok til tidligere. Og lade os inspirere lidt af nogle amerikanske universiteter. Og så er vi i forvejen, hvis man kigger på vores universitet som helhed, det fakultet, der er stærkest på efter- og videreuddannelse. Og det kommer vi til at styrke yderligere i fremtiden. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

I denne sammenhæng er det relevant at nævne, at universiteterne arbejder med det, flere respondenter 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 ved anvendelse af tilskud, indtægter og kapital under ét.

Budgetmodellerne ligger fast for en årrække, men kan ændres af universitetet selv, hvis der ønskes nogle andre allokeringmekanismer, fx grundet større uhensigtsmæssigheder i den eksisterende budgetmodel eller for at styrke incitamentet til visse typer af adfærd, eller hvis der sker fundamentale ændringer i den ministerielle allokeringmodel til universiteterne. Nogle midler, eksempelvis eksterne forskningsbevillinger, kan dog være øremærket til specifikke aktiviteter og/eller modtagere på universitetet, og indgår derfor ikke i den centrale allokering af midler.

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 øge råderummet på ét ledelsesniveau kan reducere det på de øvrige ledelsesniveauer. Samtidig kan eksempelvis eksterne bevillinger øge råderummet i en bevillingsmodtagers forskningsgruppe, uden at dette nødvendigvis øger råderummet for instituttledelsen 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 af institutionen. I denne rapport har vi primært fokus på råderummet, som det opleves af ledelsen, da det er universitetslederne, der bærer det overordnede ansvar for, at institutionernes ressourcer anvendes hensigtsmæssigt mhp. at sikre, at de udfylder deres samfundsopgave og når deres mål.

Universitetsledere opgør det økonomiske råderum med et flerårigt sigte – ofte tre år ligesom bevillingshorisonten i en finansministeriel arbejdsgang. Med en flerårig budgetteringshorisont kan universitetsledere disponere mere langsigtet over råderummet – også selvom der er udsving i enkelte år:

Vi tager simpelthen vores udgifter og vores indtægter og prøver at lave en 3-årig fremskrivning, og så siger vi: "Hvad er delta?" Hvis vi tror, at antallet af studerende falder, og vores indtægter falder, selv om vi har overskud lige nu, så er der ikke et råderum. Så der er måske 10 mio. kr. til engangsinvesteringer, hvis vi har et overskud i år, men vi forsøger hele tiden at sige, at råderummet er, når vi kigger tre år ud [i fremtiden] og sammenligner indtægter og udgifter. Fordi vores indtægter kommer fra forskellige kilder, og det har varieret. Og vi har brugt rigtig meget krudt på at forsøge at skabe et råderum igennem fx bygningsopsigelser. (Universitetsleder fra rektoratet)

3.2. Hvilken betydning har det økonomiske råderum?

Universitetslederne vurderer, at det økonomiske råderum er afgørende for, at de kan understøtte universitetets aktiviteter og langsigtede udvikling på hhv. institutter, fakulteter og universiteter. En universitetsleder pointerer i nedenstående citat, hvorfor universitetsledere har behov for nogle frie midler i deres budgetter:

Vi prøver hele tiden at optimere organisationen for at sikre, at vi har fri kapital til strategiske investeringer. For det er sådan set min grundtese, at den dag vi som ledelse ikke længere har fri kapital til strategiske investeringer på universitetet, så kan vi lige så godt sige vores job op, fordi så er det ikke os, der leder universitetet. Så er det budgetmodellerne og driften, der betinget universitetets fremtid. (Universitetsleder fra rektoratet)

Denne vurdering er i øvrigt i tråd med tankerne beskrevet i Universitetsloven, eksempelvis i lovens § 2, som erklærer, at "Universitetet 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 beskrevet i bl.a. Universitetsloven, i universiteternes strategiske rammeaftaler med Uddannelses- og Forskningsministeriet, og i løbende politiske reformer.

Råderummet er således centralt for, at universitetslederne kan lede universiteterne. Universitetsledere giver en række eksempler på, hvad råderummet anvendes til i dag.

Blandt andet gør råderummet universitetsledere i stand til at sætte initiativer i gang, der kan bidrage positivt til universitetets økonomi fx efter- og videreuddannelsesaktiviteter. Universitetsledere anvender også deres råderum til at understøtte forskere og forskermiljøer, som de vurderer, kan bidrage særligt i forhold til fx at skabe excellent forskning på allerhøjeste internationale niveau, forskningsnybrud eller udfylde et hul i universitetets eksisterende forskningspalet. Universitetsledere kan desuden understøtte forskere og forskningsmiljøer, der vurderes at have gode muligheder for at hjemtage eksterne forskningsbevillinger (fx via seed funding til udarbejdelse af bevillingsansøgninger) eller tildele midler til kapacitetsopbygning. Ligeledes kan de vælge at understøtte forskningsmiljøer eller -grupper, hvor der ikke umiddelbart er gode eksterne finansieringsmuligheder, men som vurderes at have potentiale til at yde et betydeligt videnskabeligt bidrag og/eller til at være vigtigt ift. at understøtte de forskningsbaserede uddannelser.

Universitetslederne giver flere eksempler på initiativer, som ofte finansieres igennem deres økonomiske råderum til at fremme en udvikling, som de ikke vurderer understøttes i tilstrækkelig grad af eksterne forskningsfinansierende aktører. Dette inkluderer tværfagligt samarbejde på universitetet, udviklingen af unge talenter, ligestillingsfremmende initiativer og rekruttering af forskere fra udlandet (eksempelvis ved at stille et antal 'startpakker' til rådighed).

Andre eksempler på initiativer, som råderummet bliver anvendt til, er midler til digitalisering af uddannelser, rejsemidler og såkaldte 'småpenge' til forskere, 'buffermidler' til nødlidende institutter, som i en kortere periode kan have brug for en økonomisk håndsrækning, og midler til at fremme formidling og/eller nyttiggørelse af forskningsresultater.

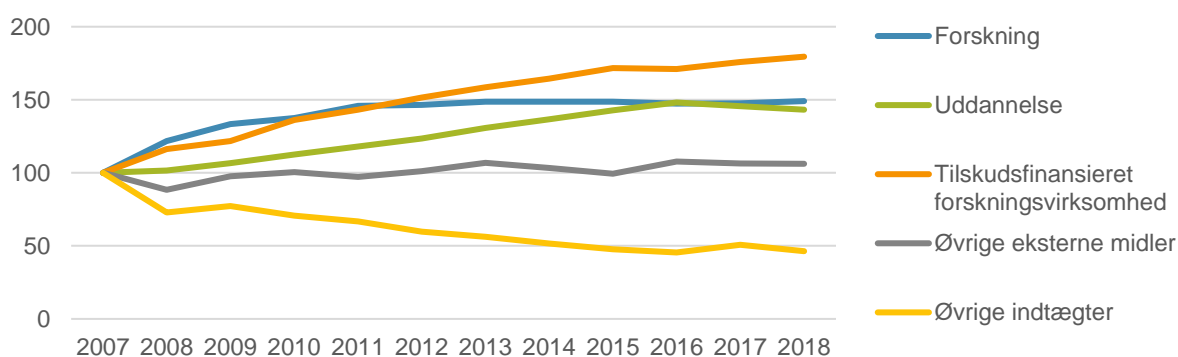
Endelig er der de midler, der benyttes til at medfinansiere eller på anden måde understøtte hjemtag af eksterne midler. Hvor man kan sige, at disse udgifter kunne ses som afledte omkostninger for eksterne midler – som dermed mindsker det økonomiske råderum – kan der også argumenteres for, at der er tale om bevidste strategiske valg fra ledelsens side. Det er universitetslederne, 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.

4. Hvordan har universiteternes økonomiske råderum udviklet sig over det seneste årti?

4.1. Udviklingen i tal

På baggrund af tal fra Universiteternes Statistiske Beredskab ser vi i dette kapitel nærmere på udviklingen i universiteternes indtægter i perioden 2007-18, som blandt andet omfatter hovedparten af Globaliseringspuljen (2006-2012). Figur 1 bekræfter, at der har været en betydelig udvikling i ekstern forskningsfinansiering ('tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed') i universitetssektoren: 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. Udviklingen i indtægter for alle danske universiteter (2007-18, indekseret med 2007 som basisår)

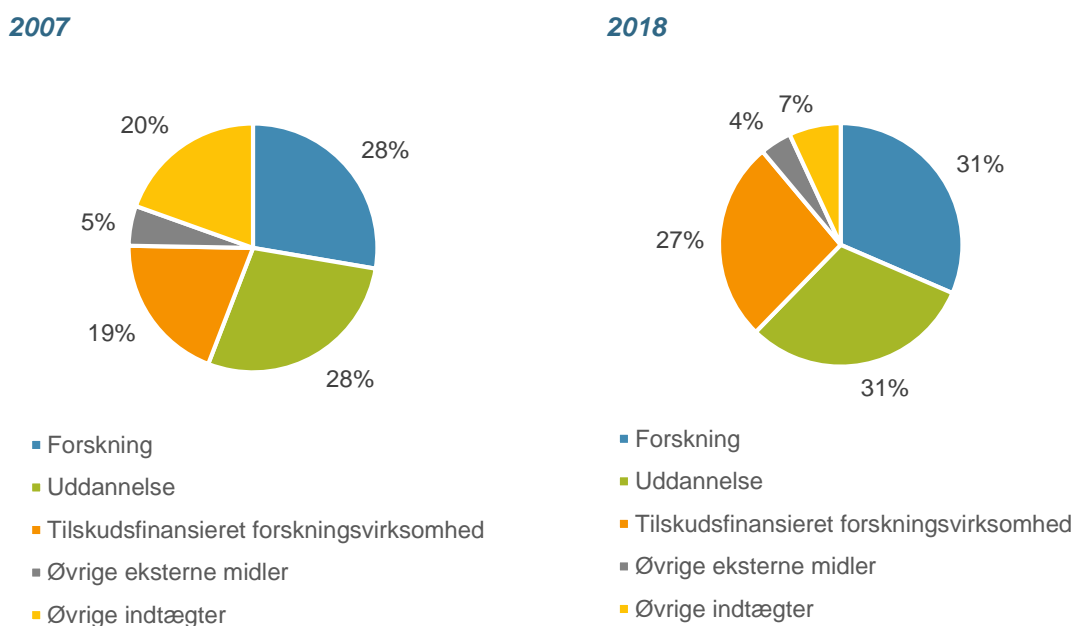


Kilde: Baseret på data fra Universiteternes Statistiske Beredskab. Kategorien "Forskning" omfatter primært basistilskuddet men også tilskud til sektorrelateret forskning. "Uddannelse" omfatter primært tilskud til heltidsuddannelse med også fx til deltidsuddannelser og udvekslingsstuderende. "Tilskudsfinansieret 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.

Figur 2 viser de relative andele af forskellige typer af indtægter til den samlede universitetssektor i de to år, 2007 og 2018. Figuren understreger, at andelen af universiteternes indtægter, som udgøres af ekstern forskningsfinansiering, er steget, mens andelen af forsknings- og uddannelsesindtægter har været mere stabile. Andelen af øvrige indtægter (herunder fx fra forskningsbaseret myndighedsbetjening) er faldet over perioden.

Figuren viser også, at de tre indtægtskilder i dag groft sagt udgør en lille tredjedel hver af universitetssektorens samlede indtægter. I 2017 stod forskningsindtægter for 31 pct. af indtægterne, uddannelsesindtægter for 31 pct. og eksterne bevillinger for 31 pct. Eksterne bevillinger dækker her både den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed samt øvrige eksterne bevillinger dvs. andre tilskudsfinansierede aktiviteter, retsmedicinske indtægter og kommerciel indtægtsdækket virksomhed.

Figur 2. Indtægter for alle danske universiteter (i 2007 og 2018)



Kilde: Universiteternes Statistiske Beredskab.

Der er dog store forskelle i sammensætningen af indtægter universiteterne imellem, jf. tal fra Universiteternes Statistiske Beredskab. Blandt de universiteter, som har den største andel af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed ift. deres samlede indtægter, finder vi bl.a. KU, DTU og AU. Dem, som har den laveste andel af tilskudsfinansieret virksomhed, er RUC, CBS og ITU. Konsekvenserne af disse forskelle for universitetsledernes oplevelse af det økonomiske råderum vender vi tilbage til i et senere kapitel.

4.2. Udviklingen ifølge universitetsledere

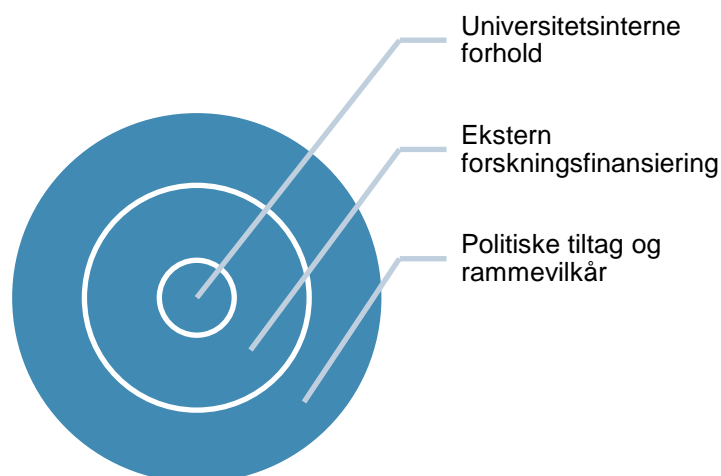
Som de ovenstående tal bekræfter, har sammensætningen af universiteternes økonomi altså ændret sig betydeligt over det seneste årti. Dette billede bekræftes også af universitetslederne, som særligt hæfter sig ved, at eksterne forskningsbevillinger udgør en større andel af deres samlede økonomi i dag sammenlignet med tidligere. Dette medfører en oplevelse blandt flere ledere af, at balancen mellem basismidler og eksterne bevillinger er ved "at tippe", da andelen af eksterne bevillinger har nået et omfang, hvor universiteterne har vanskeligt ved at dække de afledte omkostninger forbundet med hjemtaget med basismidler. Enkelte universitetsledere beskriver, hvordan de forsøger at tilpasse deres omkostninger med henblik på at undgå, at "balancen tipper" i forhold til ekstern finansiering. Se afsnit 5.2 for en uddybende beskrivelse af, hvordan ekstern forskningsfinansiering påvirker universitetslederes oplevede økonomiske råderum.

Interviewene med universitetslederne tegner ikke et entydigt billede af, hvorvidt råderummet på universiteterne er uændret, øget eller begrænset i perioden. Flertallet af universitetslederne oplever dog, at råderummet er blevet mere presset. Som nævnt i afsnit 3.1, beskriver nogle universitetsledere hvordan de, igennem effektivisering og prioritering af aktiviteter indenfor uddannelse, forskning og administration samt strategiske initiativer til at øge indtægter, har øget deres økonomiske råderum. De strategiske initiativer har primært været rettet mod at øge optaget af studerende samt hjemtaget af eksterne forskningsbevillinger indenfor vigtige eller prioriterede forskningsområder. I det følgende kapitel ser vi nærmere på, hvilke faktorer, der ifølge de adspurgte universitetsledere påvirker råderummet, og hvordan de påvirker det.

5. Hvilke faktorer påvirker universiteternes råderum?

Universitetslederne peger på tre faktorer, som har betydning for det oplevede råderum: politiske tiltag og rammevilkår, følgevirkninger af hjemtag af ekstern forskningsfinansiering og interne forhold på universiteterne (figur 5). I de følgende afsnit beskrives de tre faktorer nærmere i forhold til, hvor meget og hvordan universitetslederne oplever, at de påvirker det økonomiske råderum. Vi begynder med at se på de eksterne forhold og runder af med de universitetsinterne forhold.

Figur 5. Faktorer, som påvirker det økonomiske råderum



5.1. Politiske tiltag og rammevilkår

Dette afsnit beskriver, hvordan politiske tiltag og rammevilkår spiller ind på universitetsledernes oplevelse af det økonomiske råderum. Det drejer sig om følgevirkningerne på universiteterne af bevillingshorisonten for basisbevillinger, mængden af politiske udspil og konkrete politiske tiltag.

Tidshorisonten for basisbevillinger har betydning for hvilke initiativer, der igangsættes

Basisbevillinger gik fra at blive tildelt på en etårig tidshorisont til en treårig, da den daværende SRSF-regering i finanslovsforslaget for 2013 foreslog, at basisbevillinger til universiteterne på finansloven fastsættes for en treårig periode. Denne ændring opleves af universitetslederne som positiv, fordi de derved har mulighed for at estimere et råderum tre år frem og planlægge indsatser på baggrund af dette. Den treårige tidshorisont italesættes blandt flere universitetsledere som forudsætningen for at have et reelt råderum, da det skaber større sikkerhed omkring de kommende års indtægtsstrømme. Samtidig påpeger flere respondenter, at en treårig tidshorisont stadig er kort ift. den naturlige planlægningshorisont på universiteterne, hvor eksempelvis både universitetsuddannelser og mange forskningsprojekter strækker sig væsentligt længere end tre år:

Den der højt besungne budgetsikkerhed, de giver os på tre år, det er alligevel tre år for lidt, ikke? Det er klart, at i virkeligheden vil vi gerne have et hundredårigt sigte, og det får man aldrig, men det er fint med tre år. Jeg synes, det er bedre end ingenting, men i virkeligheden er det nok lige ca. halvdelen af det, der er den naturlige minimumskadence. (Universitetsleder fra rektoratet)

Den manglende vished om indtægterne på længere sigt kan, ifølge flere universitetsledere på dekan- og rektorniveau, være en hæmsko for at sætte initiativer i gang, da det medfører, at økonomisk pressede universitetsledere er særligt påpasselige med at foretage langsigtede strategiske investeringer. Langsigtede investeringer vil i kombination med en uforudset indtægtsnedgang betyde, at lederen vil være uden råderum i en årrække eller finder sig nødsaget til at finde besparelser.

Enkelte universitetsledere peger desuden på, at tidshorisonten på universiteternes indtægter spiller ind på det videnskabelige og administrative personales perspektiver på deres opgavevaretagelse. Hvis de

er usikre på universitetets fremtidige indtægter, bliver deres fokus mere kortsigtet. Det er én blandt flere grunde til, at universitetsledere fra centralt hold i universitetets budgetter ”fylder skrænten op”, som flere respondenter udtrykte det. Dvs. at de fremskriver forventede indtægter fra finanslovsmidler længere frem i tiden end de tre år, der er sikkerhed for:

Den der stabilitet betyder ret meget, og vi kan også godt mærke på vores fakultetsstab herinde, at de bliver ret nervøse, når de kigger ind i sådan nogle budgetter (finanslovsmidler), der går ned. Vi går simpelthen ind og laver en ledelsesmæssig korrektion på den her berømte skrænt på basismidlerne, så fylder vi dem bare op, så de ikke kan se noget i budgetterne, fordi det har simpelthen for dramatiske virkninger på deres evne til at tænke de der 5-6 år frem i tiden. Altså det der med når man skal planlægge en forskergruppe og køre en uddannelse igennem, og man kan se inden for tre år, har man et kæmpe hul i budgettet, når man ved, det tager fem år. (Universitetsleder fra rektoratet)

Løbende politiske initiativer og reformer binder ressourcer

Universitetssektoren har været genstand for en lang række politiske tiltag og reformer de seneste år (DEA 2016). Flere universitetsledere oplever dette som en detailstyring, der øger kravene til universiteternes administration og ressourcer til at implementere de politiske initiativer. Eksempler på politiske tiltag og reformer, som respondenterne nævner, er akkreditering af uddannelser (og nu institutioner), ph.d.-løftet fra 2006, universitetsfusioner og indfusionering af sektorforskningsinstitutioner i 2007, indførelse af den bibliometriske forskningsindikator fra 2009, introduktionen af den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel i 2014, 2-procentbesparelserne på uddannelsesinstitutioner fra 2016 og de nye strategiske rammekontrakter fra 2018. Det varierer, hvilke politiske tiltag den enkelte universitetsleder nævner, og hvilken betydning de tillægges.

Derudover har universiteterne deres egne løbende driftsopgaver, fx studieadministration og rekruttering af medarbejdere. Med disse opgaver følger dokumentationskrav, regelsæt og andet, som kræver betydelige ressourcer i kraft af bl.a. stillinger og medarbejdertimer. Dette inkluderer ressourcer til at løfte opgaver forbundet med fx krav til dokumentation ifm. studieadministration, håndtering af klager og procedurer for bedømmelse af ansøgere:

Der er en del inde på det studieadministrative område, som er administrativt tungt, og, jeg tror, de fleste studieadministrationer på universiteter føler, at kravene til dem om dokumentation alene ift. time-, konfrontationstimediskussionen og så selvfølgelig akkrediteringsøvelsen er store. Der er ikke nogen tvivl om, at der er flere årsværk inden for det studieadministrative område, der går til administration og registrering i dag end tidligere. (Universitetsleder fra rektoratet)

Andre universitetsledere nævner desuden digitalisering af studieadministration og uddannelser:

Hvis du ser på universiteternes udviklingskontrakter, lover vi at digitalisere uddannelser. Det beslaglægger jo nogle ressourcer. Så kan vi ikke lavet noget andet for de ressourcer. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

De løbende politiske tiltag og reformer trækker på de administrative ressourcer på universiteterne. Ressourcetrækket opleves som større på mindre universiteter med færre administrative medarbejdere, mens de større universiteters umiddelbare stordriftsfordele også skal imødekomme en mere kompleks organisation at implementere i. En universitetsleder fra et mindre universitet fortæller følgende:

Der er mange styringsinitiativer, og mange er overlappende. Der kan man sige, det er noget møg at være et lille universitet, fordi mængden af styring, vi skal forholde os til, er den samme som på de større universiteter. (Universitetsleder fra rektoratet)

Flere universitetsledere oplever de politiske udspil som hyppige og omskiftelige, og at de kan udfordre det strategiske arbejde på universiteterne. Det kan være svært at forfølge en politisk målsætning med strategiske initiativer, hvis universiteterne skal forholde sig til mange politiske tiltag. Samtidig flugter de politiske tiltag ikke nødvendigvis med den interne strategi. En institutleder beskriver udfordringen således:

Altså, der kommer jo hele tiden forskellige politiske tiltag. På det seneste har det været dimensioneringen omkring udenlandske studerende, hvor jeg ikke er klar over, hvordan den bold lander endnu på vores fakultet og institut. Men sådan bliver vi jo hele tiden udsat for forskellige stød. Nu har vi en årrække været i gang med at omlægge mange af vores uddannelser til at skulle være engelsksprogede, og vi bliver i vores strategirapport bedt om at redegøre for, hvordan vi tager initiativ til at øge udbuddet af engelsksprogede kurser. Og nu får vi pludseligt at vide: "Hov, det er ikke så godt det her. Nu skal vi til at arbejde den anden vej". (Institutleder)

Universiteterne kan altså risikere at arbejde strategisk med en målsætning i flere år for at tilbagerulle arbejdet, når de politiske vinde skifter. Flere universitetsledere oplever, at dette også udfordrer universiteternes råderum.

Samtidig begrænser nogle af de politiske tiltag universiteternes indtjeningsmuligheder. Universitetslederne nævner fx dimensioneringen og omprioriteringsbidraget. En universitetsleder beskriver, hvordan dimensioneringen begrænser universiteternes indtjeningsmuligheder:

Når man fra politisk hold dimensionerer optaget af udenlandske studerende, så begrænser politikerne derved vores råderum. Vi har tjent på at have betalende udenlandske studerende. Hver gang man laver sådan en regulering, så genererer man enten en øget udgift eller reducerer en indtægt for os. Det påvirker også vores råderum. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Universitetsfusionerne og indfusioneringen af sektorforskningsinstitutioner i 2007 er et eksempel på, hvordan reformer på forskellig vis kan have betydning for den enkelte universitetsleders økonomiske råderum både centralt på universiteter, men også decentralt. Enkelte universiteter har undergået store forandringer i forbindelse med reformen, mens andre stort set ikke blev påvirket af den. På nogle fakulteter er der blevet sammenlagt institutter, som historisk set har fået henholdsvis høje og lave basisbevillinger. Under fusionerne er sådanne forskelle blevet udlignet, da man samlede meget forskellige institutter under samme fakultet. Derfor er institutterne, med en historisk set højere basisbevilling, i dag med til at løfte forskningen på andre mindre bemidlede institutter.

Universiteterne har dog typisk en del frihedsgrader til at vælge, hvordan de vil implementere de politiske initiativer. De politiske initiativer kan således som hovedregel påvirke universitetsledere forskelligt, alt efter hvordan universiteterne vælger at adressere et konkret tiltag. Dette uddyber vi i afsnittet om universiteternes interne forhold.

Centralt siddende universitetsledere på universiteter uden selveje af bygninger peger desuden på, at husleje og bygningsrelaterede poster også er en anseelig omkostning, de ikke kan påvirke:

Den store hurdle i den sidste ende, det er husleje. Det er en meget stor udgift på et universitet. På mit universitet udgør huslejeomkostningerne 25 pct. Huslejeomkostninger har en tendens til at stige, så det er en rigtig udfordring, fordi det beslaglægger bare pengene. Når huslejen stiger på bygningerne, så får vi jo ikke mere forskningsinfrastruktur af det. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Politiske tiltag adresseret uddannelse eller forskning kan ikke isoleres indenfor det pågældende område

Politiske tiltag, der adresserer ét af universiteternes kerneopgaver (uddannelse eller forskning), kan ikke isoleres indenfor det pågældende område. Dette ses konkret i forhold til omprioriteringsbidraget.

Omprioriteringsbidraget er en årlig 2-procentbesparelse på uddannelsesmidlerne, som blev introduceret på bl.a. universiteterne i 2016 (Finanslov 2016 §16: 58) og som nu er annulleret. Den årlige 2-procentbesparelse på uddannelsesmidlerne medførte en række beslutninger om, hvordan universitetslederne nedbringer omkostninger. Det kan eksempelvis foregå ved at nedlægge hele uddannelser eller miljøer, gennemføre afskedigelser på tværs af miljøer og administration eller andre former for besparelser. Derudover kan universitetslederne øge indtægter fra blandt andet uddannelse (enten videregående uddannelse eller efter- og videreuddannelse), hjemtag af eksterne forskningsbevillinger eller indtægtsdækket virksomhed i form af eksternt rekvirerede opgaver.

Denne besparelse på uddannelsesmidlerne, som omprioriteringsbidraget har medført, påpeger universitetslederne, ikke kan isoleres til uddannelsesområdet, men har også fået betydning for forskningen. Det kan virke paradoksalt, at en uddannelsesbesparelse har betydning for universiteternes forskningsvilkår. Det skal for det første ses i lyset af, at universitetslederne, som beskrevet tidligere, har en totalitetsøkonomi forstået som en økonomi, hvor der ikke skeles til, om indtægterne er kommet fra uddannelse eller forskning, når midlerne skal anvendes.

Jeg tror først og fremmest, at vores universitet gør det, at de penge, som kommer ind ad hoveddøren, de kommer muligvis ind med nogle forskellige navne på. Og de kommer ind med nogle forskellige labels på, men de kommer ned i én stor kasse, og så bliver der rørt rundt, og så bliver de delt ud igen. Jeg tror ikke, vi kan spore de forskellige ting, vi får ind, og hvor de kommer ud henne bagefter. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Totalitetsøkonomien er, ifølge universitetslederne, et logisk udkomme af, at uddannelse og forskning har sammenfaldende formål. Universitetsuddannelserne er forskningsbaserede, og det videnskabelige personale anvender dele af deres tid på uddannelse og forskning samtidigt, hvorfor det ikke er meningsfuldt at adskille aktiviteterne, når omkostningerne skal finansieres. Desuden understøtter universitetsloven, som tidligere nævnt, at universitetet kan disponere frit over egen økonomi indenfor deres formål.

Konsekvenserne af 2-procentbesparelserne på en institution udlægges således af en universitetsleder:

Vi får faldende indtægter samlet set på universitetet. Det er uddannelsesdelen, vi taler om her. Det betyder så, at fakulteterne i dag modtager omkring X [red.] pct. af STÅ-indtægter, så der kommer et fald i de indtægter. ... Rektor og administration, som får de her X [red.] pct., får færre midler ind, men de har typisk de samme udgifter. Det er husleje og alle mulige andre fællesting, som ikke bare lige kan ændres. Udover at fakulteter og institutter får færre penge ned på uddannelsessiden, så kommer der også færre penge ned til forskningsdelen, fordi forskningsmidler, som er resten af basismidlerne, er en residual. Så de frie midler, der er tilbage, de bliver delt ud til fakulteterne, og det kalder vi så forskningsbevillinger. Så omprioriteringsbidraget påvirker både vores uddannelsesindtægter og vores forskningsindtægter i virkeligheden, selv om det egentlig ikke burde. Men det er mekanismen i sidste ende. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

For det andet påpeger flere universitetsledere, at deres uddannelser er underfinansierede. Uddannelsesindtægterne dækker, ifølge flere universitetsledere, ikke de reelle omkostninger forbundet med at drive uddannelserne i sektoren samlet set, om end situationen er anderledes på enkelte universiteter.

Derfor vælger disse universitetsledere at anvende forskningsbasismidler til at understøtte uddannelsesaktiviteter – helt konkret ved at en større del af forskernes tid går til undervisning. En universitetsleder beskriver mekanismen således:

Du kan sige, at det her er basismidlerne. De går jo dels til forskning og dels til uddannelse. Og det er sådan nogenlunde konstant, hvad der bliver brugt til det. Og så igen, det gør jo bare, at den [forskningsandelen] bliver endnu mindre så at sige. Den bliver mere sensitiv, og der har været en tendens hos os til, at vi har flyttet nogle af de her basismidler ned til uddannelsesaktiviteterne, fordi det er dyrere at lave uddannelser, end de penge vi får. ... Af de midler, vi får fra basismidlerne, går en masse til uddannelse, og dermed bliver der mindre til forskning (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Bevæggrunden blandt universitetsledere, der vælger at finansiere uddannelsesaktiviteter med midler, som oprindeligt var tiltænkt forskningsaktiviteter, er, at de ikke oplever at kunne effektivisere mere på uddannelsessiden, uden at det går udover kvaliteten af uddannelserne. Enkelte universitetsledere påpeger, at de er bekymrede for, at yderligere effektivisering vil medføre større frafald og derfor faldende taxameterindtægter. Når der gennemføres en årlig uddannelsesbesparelse, forstærker det trækket på basismidler for de universitetsledere, der i højere grad finansierer deres uddannelser med basismidler. Og dermed øges ressourcetrækket også på universitetsledernes råderum.

Universitetslederes indtægtsfordeling påvirker omprioriteringsbidragets betydning

Mekanismerne i forhold til omprioriteringsbidraget decentralt på universiteterne er lidt forskellige, alt efter om universitetslederen er ansvarlig for en økonomi, der i overvejende grad består af uddannelsesindtægter eller har en relativ høj andel af basismidler til forskning. Det er ofte universitetsledere indenfor de naturvidenskabelige, tekniske og sundhedsvidenskabelige områder, der også har en høj andel af basismidler og relativ lille andel af uddannelsesmidler, mens det er universitetsledere indenfor de humanistiske og samfundsvidenskabelige områder, hvis økonomi i overvejende grad består af uddannelsesindtægter. Begge typer af universitetsledere oplever, at omprioriteringsbidraget udfordrer deres mulighed for at skabe et økonomisk råderum.

Universitetsledere med en relativ høj andel af basismidler og relativ lille andel af uddannelsesmidler har ofte en højere taxametersats, men også større udgifter forbundet med at drive uddannelser, da der ofte skal stilles laboratorier til rådighed:

Så har vi jo også en 2-procentbesparelse. På naturvidenskab, hvor vi laver eksperimentel forskning, er det faktisk så dyrt at afvikle kurserne nu, at det stort set ikke kan løbe rundt (grundet små uddannelser og høje omkostninger). Vi kan så selvfølgelig vælge at uddanne kemikere, der aldrig har stået i et laboratorium. Det er billigst. Men nok ikke særlig godt for landet. Så vi har faktisk ikke overskud på undervisningen. (Institutleder)

Derfor peger de på, at en 2-procentbesparelse udgør et relativt stort ressourcetræk for dem.

Universitetsledere, hvis økonomi i overvejende grad består af uddannelsesmidler, oplever, at 2-procentsbesparelserne udgør et stort absolut ressourcetræk i deres samlede økonomi:

Nej, vi kan ikke holde besparelsen til uddannelsesområdet. På ingen måde. Fordi uddannelsesindtægter er 80 pct. af vores ordinære indtægter, så selvfølgelig vil en 2-procentbesparelse også slå i gennem på vores forskningsaktiviteter. Vi kan ikke friholde forskningen fra det, så vil det have meget voldsommere effekt end to procent på uddannelserne. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

For begge typer universitetsledere bliver uddannelsesbesparelsen således også en de facto-besparelse på forskningen. Det centrale forhold for universitetsledere i relation til, hvordan ressourcetrækket opleves, fremstår ikke at være, hvilket fagområde de sidder på eller andelen af uddannelsesmidler i deres samlede økonomi. Det gør forholdet mellem eksterne bevillinger, uddannelsesmidler og basismidler i universitetsledernes samlede økonomi derimod – og særligt forholdet mellem uddannelsesmidler og basismidler, da basismidler er den primære kilde til midler, som universitetsledere kan disponere frit over.

Der er også eksempler på, at universitetsledere formår at opnå en kritisk masse af studerende på deres uddannelser, hvilket får betydning for ressourcetrækket forbundet med at oprette og drive uddannelserne. Når antallet af studerende er på et vist niveau, falder marginalomkostningen per studerende, mens taxameterindtægten er fast. Universitetsledere på disse fagområder kan således skabe sig et råderum igennem uddannelsesindtægter grundet stordriftsfordele, som bl.a. kan anvendes til ansættelser af videnskabeligt personale. Kendetegnet for disse universitetsledere er, at uddannelsesindtægter relativt set fylder mere i deres økonomi end eksterne bevillinger.

5.2. Ekstern forskningsfinansiering

I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvilken betydning følgevirkninger af hjemtag af ekstern forskningsfinansiering har for universiteternes økonomiske råderum.

Eksterne bevillinger bidrager til at øge volumen af forskningsaktiviteter

Flere universitetsledere understreger de stærke incitamenter til at øge universiteternes indtægter fra både eksterne bevillingsgivere. Eksterne bevillinger har ifølge de adspurgte ledere en afgørende betydning for, at universiteterne kan udføre forskning på et internationalt konkurrencedygtigt niveau, og de anvendes særligt til at finansiere det, der "skal puttes ind i laboratorierne", som en leder beskrev det. Det sker igennem ansættelser, investering i udstyr og udveksling af viden med andre forskningsmiljøer og internationale kolleger – igennem bl.a. rejser eller gæsteophold. I sjældne tilfælde kan en ekstern forskningsfinansiering være løftestang for at hente store internationale forskningstalenter til et dansk universitet, som en rektor beskriver:

Basisbevillingen sætter mig jo kun i stand til sammen med uddannelsesbevillingen at sikre, at forskerne får en løn, og bygningerne er til stede. Men alt det, der skal puttes ind i laboratorierne, alle de ph.d'er, der skal ansættes, alle de postdocs de skal have ind, dem skal de [det videnskabelige personale] jo dybest set selv lokalisere penge til. Og der må jeg bare sige, vi har jo forskere her på stedet, der hver eneste år skal hente et tocifret millionbeløb i eksterne bevillinger for bare at drive de laboratorier, de driver i dag. (Universitetsleder fra rektoratet)

Den stigende eksterne finansiering bidrager til en øget volumen af forskningsaktiviteter på universiteterne, men medfører også nogle udfordringer i forhold til universiteternes økonomiske råderum, som beskrives nærmere i de følgende afsnit.

Eksterne bevillinger går til forskerdefinerede aktiviteter – og øger ikke nødvendigvis det samlede råderum

Hjemtag af eksterne bevillinger medfører altså en øget volumen af forskning på det pågældende universitet. Råderetten over anvendelse af eksterne bevillinger ligger i vid udstrækning hos den enkelte forsker eller forskergruppe, som har hjemtaget bevillingerne. Dette beskriver en dekan:

Altså en krone ekstra i basismidler, det er en krone ekstra i råderum. Det er det. En krone ekstra i konkurrenceudsatte midler er ikke en krone ekstra i råderum. Det er derimod en krone, som går til at støtte en forsker i det projekt, forskeren nu har. Det er jo glimrende og fint, ikke, men det er ikke noget, institutionen kan bruge til at disponere over. Det er ikke noget, der gør det nemt for institutionen at lave strategisk arbejde. For det har forskeren sådan set gjort på sit lokale niveau. Derfor er balancen mellem de konkurrenceudsatte midler og basismidlerne meget vigtig. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Eksterne forskningsbevillinger går til aktiviteter, der defineres af forskere, og er derfor ikke til fri disposition for universitetsledere. Således kan eksterne bevillinger skabe et øget råderum for de forskere og forskergrupper, som modtager bevillingerne, men også medføre nogle begrænsninger i forhold til universiteters, fakulteters og institutters samlede råderum. Eksempelvis påpeger nogle respondenter, at de eksternt finansierede forskningsprojekter ikke nødvendigvis harmonerer med universitetets, fakultetets eller instituttets prioriteringer, hvorfor bevillingerne ikke nødvendigvis understøtter universitetets strategiske arbejde:

Vi er taknemmelige hver gang, vi modtager en bevilling, og synes, at det også er med til at skubbe forretningen, at vi prøver på at søge penge i de retninger, som vi gerne vil, men vi ved jo også godt, hvordan det fungerer. Og det er jo, at det ikke altid er den helt specifikke retning, man gerne vil skubbe i, som man får pengene til. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Det er især en udfordring, hvor de eksterne bevillinger medfører et stort ressourcetræk på interne midler, eksempelvis til at finansiere etableringen af stillinger; dette punkt uddyber vi nærmere nedenfor.

Eksterne bevillinger medfører en (om)prioritering af interne midler

Respondenterne forklarer, at eksterne bevillinger medfører en prioritering og mulig omprioritering af interne midler på især institutter og i nogle tilfælde fakulteter. Dette skyldes, at eksterne forskningsbevillinger er forbundet med en række direkte og indirekte omkostninger, som kun delvist er dækket af bevillingerne selv:

Man prøver selvfølgelig på at overbevise alle bevillingsgivere om, at vi helst ikke skal lægge for meget medfinansiering i det. Det er jo en kæmpestor del af det, og man skulle være et skarn at sige, at man ikke gerne vil have den finansiering, der ligger i private fonde eller offentlige kasser. ... Både de offentlige konkurrenceudsatte midler og de private også vil gerne have noget medfinansiering, så de kan se, at vi har en eller anden form for commitment. Og det forstår jeg godt. Det er der ikke nogen, der ikke kan forstå. Men hver eneste gang, vi gør det, så binder vi altså vores strategiske muligheder i det. Og det kan lyde som klynk, men det er den virkelighed, vi står og kigger ind i. Der er ikke særlig meget til strategiske midler. Vi bliver nødt til at lægge en masse penge ind til selv at betale vores del af projekterne. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Ingen eksterne bevillinger dækker de fulde omkostninger forbundet med et forskningsprojekt. Det koster derfor penge at få penge. Der er typisk krav til medfinansiering på eksterne bevillinger. Det kan fx være igennem medfinansiering af et postdoc- eller ph.d.-stipendiat eller igennem forskeres tid:

Der vil altid være en grad af medfinansiering i dem [eksterne bevillinger]. Nogle af dem har helt op til 50 pct. medfinansiering på projekterne, og det er omkostningsfuldt. Det er typisk forskernes forskningstid, eller arbejdstid, der bliver proppet ind i de budgetter. Så det vil i virkeligheden sige, at basisforskningsmidlerne er med til at finansiere de projekter, vi får hjem eksternt fra. Og det deler vi jo til dels med de våde områder. At uden basismidlerne, der kan vi ikke få de eksterne midler med hjem. Og så bliver basismidlerne en barriere for, hvor mange vi kan få hjem, for vi kan ikke blive ved med at medfinansiere. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Nogle bevillinger kommer med krav om indlejring af stillinger i en længere årrække. Dertil kommer, at eksterne bevillinger i varierende og kun i relativt begrænset omfang, ifølge universitetslederne, dækker de indirekte omkostninger til en bevilling på institutionen. Derudover kan eksternt finansierede projekter eller forskergrupper med en betydelig ekstern finansiering medføre andre afledte omkostninger, fx i form af behov for ny eller udvidet forskningsinfrastruktur. Dette imødekommer nogle bevillingsgivere i en vis

udstrækning ved at bidrage til specificerede og i nogle tilfælde uspecificerede omkostninger. De offentlige danske fonde har en fast overheadsats på 44 pct., mens de har forskellige krav til fx medfinansiering og indlejring af stillinger. De private fonde varierer meget i forhold til, hvad de stiller af krav til omfang og typer af medfinansiering, og hvilke typer af omkostninger, de er villige til at bidrage til.³

Universitetslederne påpeger, at overheadsatserne ikke dækker de reelle overheadomkostninger forbundet med forskningsprojekterne:

*Det er der, vi har vores basisbevilling. Dem kan vi i princippet bruge til, hvad vi vil. Men det er jo også en sandhed med modifikationer. Fordi ønsker du at få ekstern finansiering fra fonde, kræver det tit en eller anden form for medfinansiering. Bare overheadet selv kan jo gøre, at du skal medfinansiere. Nogle gange bliver du også nødt til at medfinansiere selve projektet. Så du lander i en situation, hvor du måske ingen – eller et lavt – overhead får.
(Universitetsleder fra rektoratet)*

Samtidig oplever universitetslederne, at det kan være vanskeligt at overbevise fondene om at bidrage mere til driftsomkostninger forbundet med forskningsprojekter, hvilket de dog erkender også skyldes, at universiteterne historisk set ikke har været gode til selv at skabe transparens omkring udgifter forbundet med forskningsprojekter samt stille krav til og støtte forskere i at specificere de fulde omkostninger forbundet med en ansøgning til et eksternt finansieret forskningsprojekt.

Indlejrede stillinger udgør en særlig udfordring ift. universiteternes råderum

Indlejringsforpligtelser er et følgekrav, der primært gør sig gældende for visse bevillinger fra Grundforskningsfonden og ERC (European Research Council). Universiteter, der modtager en forskningsfinansiering med krav om indlejrede stillinger, takker ja til en flerårig bevilling, hvor de blandt andet forpligter sig til at oprette eller fastholde et vist antal stillinger indenfor det fagområde, som bevillingen tilgår. Det kan ske ved, at unge forskere, der bliver tilknyttet forskningsprojektet igennem en stilling som ph.d., post.doc eller adjunkt, efterfølgende er sikret ansættelse, når projektet udløber. Nogle gange er ansættelsen skrevet ind i projektet som et formelt krav. Andre gange er der, hvad nogle respondenter kalder, en "fælles forståelse" med fonden om, at det alt andet lige sker.

De indlejrede stillinger er således en økonomisk forpligtelse, som universitetet påtager sig på længere sigt, og som finansieres igennem interne midler. Det er en forpligtelse, som får betydning for universitetets langsigtede planlægning, da en del af universitetets frie midler således prioriteres til et bestemt fagområde over en længere periode. Flere respondenter understreger, at dette begrænser råderummet ved at låse midler til specifikke forskningsområder eller -miljøer. En fakultetsleder fortæller:

Det har været skønt at få 100 mio. kr. til et 10-årigt projekt. Det har vi været rigtig glade for. Men de har et begreb, der hedder indlejrede stillinger, som sådan set har været med til at låse en faglig udvikling hos os, så nogle af de institutter, som har været succesfulde med Grundforskningsfonden, har været strategisk låst i 20 år mht. ansættelser, fordi de skulle falde inden for de her områder. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Selvom der er gode grunde til, at fondene kræver denne indlejring af stillinger, fx at det sikrer videnskabeligt personale til at forankre og løfte forskningsinvesteringen, begrænser det universiteternes muligheder for at flytte strategisk og fagligt fokus. Det binder universiteternes råderum, da de bliver nødt til at videreføre den strategiske prioritering, som tidligere er foretaget af lederen selv eller forgængerens.

³ For en uddybende beskrivelse af typer af omkostninger forbundet med tilskudsfinansierede forskningsprojekter, henvises til baggrundsnotatet "Håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning".

Dette ses blandt andet på Niels Bohr Institutet på KU, hvor utilsigtede konsekvenser af bl.a. krav om indlejring af stillinger er blevet beskrevet i en række artikler i medierne.⁴ Dette medfører fyringer af de fastansatte forskere.

Derfor er der, ifølge flere universitetsledere, en kalkuleret risiko ved at forpligte sig på indlejrede stillinger, da de lægger beslag på universiteternes frie midler over en længere periode:

De nationale grundforskningsbevillinger er jo rigtig mange penge. Der er rigtig mange naturvidenskabelige institutter, der lider af, at når vi fik de penge, så var der førhen forventning om meget stor medfinansiering i form af nye stillinger. Og så kan man selv regne ud, hvad der sker, når der er gået ti år, og pengekasstrømmen pludselig stopper. Så har jeg været tvunget til at ansætte et stort antal forskere indenfor et område, som nu skal finansieres internt. Det snævrer instituttets faglige bredde ind. (Instituttleder)

Når visse forskningsmiljøer oplever nedskæringer grundet langsigtede indlejringsforpligtelser, risikerer det således både at gå ud over forskningen, men også tilknyttede uddannelser, da nedskæringer kan begrænse bredden i forskning og uddannelse til fordel for et mere snævert fagmiljø. Dette scenarie er for enkelte instituttledere tilfældet i dag, og et opmærksomhedspunkt for flere af de adspurgte ledere.

De forskellige typer af omkostninger forbundet med eksterne bevillinger er således økonomiske forpligtelser, som universiteterne påtager sig på kortere eller længere sigt (afhængigt af bevillingens længde og omkostningernes karakter), og som finansieres igennem interne midler. De kan således få betydning både for universitetets kortsigtede økonomiske forpligtelser og, i nogle tilfælde, også de langsigtede. Særligt de langsigtede forpligtelser har betydning for universitetets råderum, men de kortsigtede forpligtelser kan også have betydelige konsekvenser for anvendelsen af interne midler.⁵

Det kræver også ressourcer at understøtte hjemtag af eksterne bevillinger

Når universiteter søger eksterne forskningsbevillinger, skal der udarbejdes ansøgninger, som indeholder en detaljeret beskrivelse af det forskningsprojekt, som ønskes gennemført. Forskerne anvender tid, som i stedet kunne have været brugt på undervisning og anden forskning, når disse ansøgninger skal udarbejdes. Denne tid, der går fra andre opgaver, kan universitetslederne have vanskeligt ved at finde erstatning for indenfor enhedens ressourcer. En dekan fortæller følgende om udfordringen:

Over de seneste 5-10 år er den [andelen af ekstern forskning] vokset meget, og så har den været stagnerende her indenfor de seneste par år. Og det ser vi lidt som et udtryk for, hvad vores kapacitet som fakultet er. Både ift. til medfinansiere, men også sikre tid til, at forskerne kan søge flere penge hjem og i sidste ende også, fordi vi er belastet på undervisning på en anderledes måde pga. færre basismidler. Så kan vi ikke trække forskere ud af undervisningen til at bruge en masse ressourcer på det, for så er det jo ikke forskningsbaseret undervisning. Så har vi nogle bindinger ift. udviklingen i den ekstern finansierede forskning, som jo er lidt vanskelige at komme uden om. Men det er jo så der, hvor vi prøver at bruge noget af det økonomiske råderum til at understøtte det, men det er svært. Det er som om, vi nærmer os et glasloft, som vi skal have slået igennem. Og med de rammer vi har, der er det jo vanskeligt at komme længere op ift. den eksterne finansiering. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Den forsker eller de forskere, som er ansvarlige for en fondsansøgning, er ikke de eneste medarbejderressourcer, der bidrager til at udarbejde en ansøgning. Der er ofte også et eller flere ledelsesniveauer og et administrativt apparat, der skal i spil i forhold til at levere input, udarbejde budgetter og kvalitets sikre indhold og følgekrav. Disse medarbejderes lønninger betales af universitetets øvrige indtægter.

⁴ Se fx Frøkjær, Kristoffer. Niels Bohr Institutet må fyre på grund af succes. 12. juni 2018. Science Report.

⁵ For en uddybende beskrivelse af typer af omkostninger forbundet med tilskudsfinansierede forskningsprojekter, henvises til baggrundsnotatet "Håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning".

Universiteternes mulighed for administrativt at understøtte forskernes udarbejdning af ansøgninger varierer på tværs af universiteter, men også mellem universiteter og fakulteter internt på universiteterne. De universitetsledere, der har vanskeligt ved at understøtte deres forskere i arbejdet med ansøgninger, kan være udfordret af manglende administrative ressourcer, grundet eksempelvis at universitetets generelle økonomi er udfordret eller som led i statens besparelser på uddannelsesdelen. Ellers har universitetet eller fakultetet en begrænset størrelse relativt set til konkurrerende universiteter og fakulteter, hvorfor der ikke er kritisk masse i opgaverne til at opretholde samme grad af administrativ støtte. En universitetsleder påpeger følgende:

En større del af de samlede midler er konkurrenceudsatte, Den enkelte forsker oplever, at man skal ud at have fat i de konkurrenceudsatte midler, hvis man skal lave noget rigtig sjovt eller spændende, og der er fuldstændig de samme krav til en ansøgning, om det så er Grundforskningsfonden eller Villumfonden til en forsker fra vores universitet, som der er til en forsker fra et større universitet. Men vi har ikke et sådant apparat, og der tror jeg mange VIP'ere ville sige, "vi mangler støtte. Vi bliver ladt i stikken, fordi det kan godt være, at vi har frie rammer til, hvad vi må søge, men vi har ikke bistand nok til at søge det". (Universitetsleder fra rektoratet)

Nogle universitetsledere oplever, at størrelsen på deres administration begrænser deres mulighederne for, at forskere kan hjemtage bevillinger, men udfordrer også i forhold til de tidsmæssige ressourcer deres forskere bliver nødt til at lægge i ansøgningerne. Andre universiteter opruster på den administrative support, da de dels har rammerne til det, dels kan se effekten af det:

Vi har fået mere struktur på det med at hjælpe forskerne. Vi har en forskerstøtteenhed, som vi har oprustet. Der er ti personer, som hjælper med at få skrevet nogle ansøgninger og hjælper med at administrere ansøgningerne, når de kommer hjem. Og vi har især oprustet og er blevet bedre til at forstå, hvad det er, der sker nede i EU, så vi kunne hente nogle flere penge dernede fra, og jeg tror faktisk, vi gør det rimelig godt. (Universitetsleder fra rektoratet)

Flere universitetsledere påpeger, at de møder udfordringer ved at få de interne medarbejderressourcer til at strække til universiteternes samlede opgaveportefølje. Særligt med tanke på, at de eksterne bevillinger hentes i konkurrence, hvorfor det er nødvendigt, at der investeres tid for at have succes med hjemtag:

Hvad koster det os at skaffe eksternt funding? Der sidder en prodekan, og så sidder der fire, der hjælper ham, og der sidder nogle koordinatore på institutterne. Det er jo egentlig ikke så slemt. Det er 20 mio. kr. til at skaffe 1,3 mia. kr. Det lyder ikke så slemt, indtil du regner forskernes arbejdstid med og alle de afviste ansøgninger. Så bliver tallene pludselig kæmpestore. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Succesraterne på ansøgninger til eksterne forskningsbevillinger kan udfordre i forhold til hvor meget tid, der lægges i ansøgninger, som ikke fører til et hjemtag. De år, hvor forskerne er særligt dygtige, kan medfinansieringen til gengæld udfordre den samlede økonomi:

Det gælder i virkeligheden for alle typer af medfinansiering, at hvis succesraten er 10 pct., 12 pct. eller 8 pct., så bliver du nødt til at satse hele butikken. Hvis du fik 100 pct. af det, du søgte om, så havde man et seriøst problem. Det er ikke så forskelligt fra, om det er Grundforskningsfonden eller andet, men vi bliver nødt til at turde at løbe en risiko, selv om det vil give os svære problemer [i tilfælde af at en stor del af ansøgninger går hjem]. (Universitetsleder fra rektoratet)

Disse overvejelser skal universitetsledere sammenholde med prioriteringen af, hvordan de interne medarbejderressourcer strækkes for at dække universiteternes samlede opgaveportefølje.

Er balancen mellem basismidler og ekstern finansiering ved at være nået?

Flere universitetsledere oplever aktuelt et vendepunkt, da de enten har nået eller indenfor få år vil nå et niveau af ekstern finansiering, hvor de får vanskeligt ved at matche de afledte omkostninger forbundet hermed.

(Universitetslederen står foran et whiteboard og tegner en udvikling i et koordinatsystem) Det her, det er tid (peger på x-aksen), og det her, det er kroner ud af aksen her (peger på y-aksen). Og det er basismidler (øvre kurve), og det er eksterne midler (nedre kurve). Så summen af de to her er, at det kommer til at gå op med de eksterne midler, mens basismidlerne de går ned (udgangspunktet for basismidlerne er, at de ligger øverst, men med tid skifter position til at ligge under kurven for de eksterne midler). Det illustrerer ufatteligt godt, hvad der foregår lige i øjeblikket. Det er nemlig, at de eksterne midler består af to ting. De består dels af noget offentligt og noget privat. De offentlige er nogenlunde konstante, fordi det er den ene procent af BNP, men de eksterne midler inkluderer også de private fonde, hvilket vil sige, at når fx Novo Nordisk Fonden betaler mere og mere, så bliver der mindre og mindre fra det offentlige (relativt set). Det er én ting. Den anden ting er, at det koster én krone at modtage én krone. Vi har lavet en meget fin analyse. Generelt i sektoren er vi meget enige om, at det koster én krone eller faktisk én krone og ti øre at modtage én krone. Det betyder, at hvis der er 44 pct. overhead på nogle midler, så bruger vi 60 øre af basismidlerne til det. Hvis der ikke er noget overhead, så bruger vi én krone og 10 øre. Når nu Novo Nordisk i deres generøsitet betaler mange flere penge ud, så æder det af vores basismidler. Og det æder af vores råderum. Det er historien. Stort set. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Universitetslederen beskriver grafisk, hvordan gearingen af basismidlerne allerede i dag er høj på den universitetsenhed. Som illustreret i afsnit 4.1 er forholdet mellem basismidler og eksterne bevillinger tæt på 1:1 – særligt på nogle universiteter og fakulteter.

En universitetsleder beskriver, hvorfor følgeomkostninger forbundet med eksterne forskningsprojekter ikke tidligere blev oplevet som en udfordring:

Da vi startede vores rejse med at få forøget andelen af ekstern finansiering, der kunne vi formentlig også tillade os at have en marginalomkostningsbetragtning. Der har været en vis rigelighed i, at man sagtens lige kunne klemme et par ph.d'er og nogle postdocs ind på de eksisterende kvadratmeter, uden at man havde en forøget huslejeomkostning. Der var nogle sunk costs, man bare kunne køre ovenpå. Det kan man ikke, når indtægten udgør en tredjedel af vores budgetter. (Universitetsleder fra rektoratet)

For flere universitetsledere er de eksterne forskningsprojekter ikke længere af et omfang, hvor følgeomkostningerne kan afholdes inden for de eksisterende driftsbudgetter. De eksterne forskningsprojekter er af en størrelse og omfang, at de kræver helt andre ressourcemæssige rammer og et andet driftsfokus i dag til sammenligning med tidligere. En universitetsleder beskriver det således: "De eksterne forskningsprojekter vokser ud af vores bygninger".

Det er netop, at de [eksterne midler] spiser af basismidlerne. Det er ikke en marginalomkostning mere, vi er nødt til at bygge huse til dem [forskningsprojekterne og de tilhørende medarbejdere] og bruge vand og varme og alt sådan noget. Så det er den betydning, det har. Ud over at det er fantastisk dejligt, og det er skønt, og vi får masser af forskning og unge mennesker, som kommer ud i samfundet med en fantastisk uddannelse og alt sådan noget. Jeg er ikke en grædekone. Jeg siger bare "pas på". Vi fik den der stigning [Globaliseringsmidlerne]. Vi er ved at have ædt den totalt op ved at køre den ind til at dække for de private fondes investeringer. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Dette skal yderligere ses i lyset af udsigten til en fortsat stigning i konkurrenceudsatte bevillinger fra private fonde samt EU. Hvis universiteterne bibeholder deres nuværende andel af denne typer bevillinger i konkurrencen med andre universiteter i Danmark, vil de afledte omkostninger ligeledes stige. En universitetsleder eksemplificerer pointen:

Det er fordi, vi er der nu [hvor de eksterne midler lægger beslag på basismidlerne], men vi ser egentlig et scenarium, hvor Novo Nordisk sparker 3 mia. kr. ind ekstra om året. Hvis vi skal samle dem op, så kan vi ikke gøre det med en (relativt set) faldende basisbevilling. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Universitetslederne oplever det som et sandsynligt scenarie, at gearingen af basismidlerne vil øges de kommende år, da deres mulighed for at sikre en vækst i forskningsaktiviteter vil ske igennem hjemtag af eksterne bevillinger (se afsnit 5.3. for yderligere om universitetslederens rationaler omkring betydningen af vækst af forskningsaktiviteter).

Der er tre hovedindtægtsområder: Der er STÅ'erne – uddannelsesindtægterne, som er under en fjerdedel af vores omsætning. Så er der basisbevillingerne, som er tæt på 40 pct., og så har du den der tredjedel, som er den eksterne finansiering. Vejrudsigten på de to øvrige områder (basismidler og uddannelsesmidler) er virkelig, virkelig dårlig i fremtiden. (Universitetsleder fra rektoratet)

De stigende afledte omkostninger kan universiteterne, ifølge universitetslederne, ikke på sigt løfte med basismidlerne, uden at det får konsekvenser for universiteternes øvrige opgaver. Enkelte universitetsledere oplever allerede udfordringer med at levere tilstrækkeligt på deres kerneopgaver; uddannelse og forskning. En universitetsleder fortæller, at det bl.a. kommer til udtryk igennem universitetsledernes mulighed for at tilbyde forskere forskningsunderstøttelse:

Vi bliver også presset på det, jeg kalder forskningsunderstøttelse, og det er typisk inden for det våde fag med laboranter og andre, der hjælper med at lave forskning. Vi begynder at prioritere hårdt i, hvor meget forskningsunderstøttelse, vores fastansatte skal have. Det er teknisk personale, som arbejder i laboratoriet, laboranter og andre specialister, som håndterer instrumenter osv. Og der er der efterhånden færre og færre penge til det, så det kan de godt mærke, og det giver også færre og færre muligheder. Hvis de får et instrument, måske et nyt instrument via eksterne midler, så har vi sjældent råd til også at give en medarbejder, som skal sørge for driften af det. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Ingen af de adspurgte universitetsledere har endnu afvist en bevilling, fordi de vurderede, at de ikke kunne løfte følgeomkostningerne. Enkelte peger dog på, at de har været tæt på. En institutleder fortæller:

Og det er jo bare et spørgsmål om tid, hvor længe det kan holde. Og der kan man sige, jeg var for nyligt for første gang en millimeter fra at sige nej tak til en af landets største og mest prestigefyldte centerbevillinger her for 6 måneder siden, fordi jeg kunne bare se, at det ville koste instituttet et pænt antal millioner, som på en eller anden måde skulle findes, og det vil jeg ikke kunne mere. Så det er første gang nogensinde, jeg har stået i en situation, hvor det at tage et meget prestigefyldt eksternt projekt hjem, det kan ruinere instituttet. (Institutleder)

De ovenfor beskrevne udfordringer kan genfindes i en række andre europæiske lande, hvor konkurrenceudsatte forskningsbevillinger også har været stigende. Dette – samt de løsninger universiteter i udlandet har valgt at forfølge for at sikre mere økonomisk bæredygtige universiteter – er beskrevet i baggrundsnotatet "Håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning".

Serveretten ligger hos universiteterne selv

Med de aktuelle signaler fra de private fonde om stigende forventede bevillinger til dansk forskning, er universitetsledere på især de centrale niveauer optagede af, hvordan de kan styrke dialogen med fonde omkring dækning af flere af de omkostninger, som er forbundet med eksternt finansierede projekter. Flere respondenter påpeger, at 'serveretten' ligger hos universiteterne selv, som en leder udtrykte det, da de mener, at de ikke har formået at skabe tilstrækkelig klarhed over hvilke omkostninger, der er forbundet med et forskningsprojekt, eksempelvis i forbindelse med udarbejdelsen af budgetter til ansøgninger, men også i den bredere dialog med de private fonde. Det samme gælder de udfordringer, som kan følge med krav til indlejring af stillinger:

En anden måde at gøre det på er at – og det gør vi så også – arbejde noget mere med de private fonde. For at få dem til at spille mere med ind i det og prøve at oplyse dem noget mere om, hvad det er vores overheadmidler går til, og er der andre måder, vi kunne gøre det på. Jeg forstår egentlig godt, når de siger: "Kære venner, det er altså jeres butik at styre den der basale retning for driften. Vi gider ikke at være dem, der skal til at betale det." Så der er vi jo i konstant dialog, og vi skal bare blive ved med at have den der dialog med dem for at se, om vi kan ændre systemet på en eller anden måde. Det er vejen. Og ellers må vi leve med det, som det er. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Flere universitetsledere fra øverste ledelsesniveau har allerede taget initiativ til øget dialog med de private fonde, hvor der opleves en stigende åbenhed overfor at diskutere, hvilke typer af omkostninger, der kan dækkes af en bevilling – uden det dog er kendetegnende for alle fonde, som universiteterne er i dialog med. Flere universitetsledere peger ligeledes på, at de har en opgave i forhold til at ændre tilgangen fra egne forskere i ansøgningsprocessen, således at forskerne tænker alle relevante omkostninger ind i en bevillingsansøgning.

Nogle universiteter og fakulteter har allerede taget skridt for bedre at understøtte forskere i udviklingen af bevillingsansøgninger. Som en universitetsleder fra øverste ledelsesniveau beskriver:

Der er noget med forskellig sprogbrug her, for når vi taler om overhead, så er det ikke nødvendigvis sådan, man anvender begrebet eksternt. Semantikken stiller sig ofte rimelig meget i vejen. Proceduren med, at en vis procentdel af en bevilling går til institutionen, er jo utrolig ubureaukratisk, og dejlig nem at håndtere. De private fonde modsætter sig dog dette, idet de har fornemmelsen af, at de dermed lægger penge ned i et stort sort hul. Jeg kan sådan set godt forstå deres skepsis, men pengene skal jo findes. Derfor er det glædeligt, at mange af de private fonde er begyndt at åbne op for, at man kan skrive afledte udgifter på ansøgningsbudgetterne. Det giver så lidt en kulturbearbejdning internt på universiteterne, som hænger sammen med, at hvis en forsker ser, "jeg kan søge om 2 mio. kr.", så kan det godt være svært at forklare forskeren, at "nu skal du lige huske udgifterne til en laboratorietechniker eller til en regnskabsmedarbejder i ansøgningsbudgettet". Forskerne synes jo et eller andet sted, at det var bedre, at de fik alle de 2 mio. kr. selv. Så det spil er der jo også. Men det kan man altså ikke klandre de private fonde for. Det er universitetet selv, der skal håndtere det. Og det gør vi så også. (Universitetsleder fra rektoratet)

En dekan har samme pointe om, at universiteterne skal åbne op for omkostningerne forbundet med forskningsprojekter, så fondene kan få en forståelse for den reelle størrelse på overheaden forbundet til projekterne, og hvad overhead går til:

Hvis man kommer i en god dialog med fondene, så kan man også godt få dem forklaret, at det måske ikke kun er stjerneforskeren, som de skal finansiere, men stjerneforskeren har også nogle hjælpere, og der er måske også en sekretær. Altså de bryder sig ikke om at betale overhead, men man kan faktisk godt komme i en konstruktiv dialog med dem om at få dækket det, vi normalt finansierer via overheaden. Men det der med, at vi bare kommer og smider vores 44 pct. på, det vil de ikke være med til. Altså det kræver en helt anden form for kvalificeret dialog med dem, om man kan få finansieret nogle af de ting, som jo måske er en nødvendig forudsætning eller følge af, at man har den og den aktivitet på et institut, og så siger de jo nogle gange: "Ja, men vi synes jo, det er jer, der skal stille bygningerne til rådighed osv." Så starter dialogen jo lidt der, og der mener vi, at der kan man godt komme et stykke af vejen i forhold til at finde en fælles løsning, som begge parter godt kan se fornuften i. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Oplevelsen af behov for at skabe større indsigt i de faktiske omkostninger af eksternt finansierede projekter genfindes i en række europæiske lande, hvor universiteter har indført såkaldte full costing-systemer til samme formål. Erfaringerne hermed beskrives nærmere i baggrundsnotatet "Håndtering af omkostninger forbundet med eksternt finansieret forskning".

Bekymringer vedrørende de mulige langsigtede konsekvenser af ekstern finansiering

Flere respondenter reflekterer over betydningen af den stigende andel af ekstern finansiering af forskningen. Enkelte respondenter beskriver eksempelvis, at én af konsekvenserne af en yderligere stigning i andelen af eksterne bevillinger i universitetslederens samlede økonomi, som er beskrevet ovenfor, er, at man får en de facto-prioritering af forskningen, hvor eksterne bevillinger reelt og i stigende grad afgør, hvilke forskere og forskergrupper, der får muligheder for at drive deres forskning til næste trin og udvide forskergrupperne. Dermed bliver det også disse forskere og forskergrupper, som kommer til at tiltrække en stor del af de interne midler på instituttet til at dække diverse afledte omkostninger.

Jamen, så er vi nede i, hvad der styrer universiteterne, ikke. Nu er vi jo derhenne hvor den eneste måde, vi overhovedet kan generere et råderum, det er ved at få flere eksterne midler hjem. Og så skal man jo så bare ud og se, hvem der vil betale. Og det er så det, der bestemmer, hvilken retning vi går i. (Instituttleder)

Nogle respondenter er bekymrede for, at den øgede betydning af ekstern finansiering kan medføre, at andre prioriteringer i universitetssektoren bliver klemte, fordi de ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses af eksterne bevillinger – netop fordi de eksterne bevillinger også har betydning for anvendelsen af interne midler. Universitetslederne nævner bl.a., hvorvidt de i fremtiden får mulighed for at fremme nye former for tværfagligt samarbejde og sikre udviklingen af yngre talenter. Mange universitetsledere ønsker eksempelvis at have fakultetsfinansierede ph.d'er og at kunne tilbyde attraktive stillinger til lovende yngre forskere. En rektor udtrykte særligt bekymring for at yngre forskere i dag ofte fastholdes i større forskergrupper, under en etableret forskningsleder, som er gode til at skaffe eksterne bevillinger; ulempen er, at de først senere eller slet ikke bryder ud og starter egne forskergrupper og forfølge egne, nye forskningsdagsordener. En anden universitetsleder beskriver det således:

Det er vigtigt, at vi også har det tilbud til vores bedste studerende, at vi altid ved, at vi har nogle interne opslag, så vi ikke er afhængige af at få et eksternt projekt hjem. Ellers kan vi risikere at tabe nogle af de mest talentfulde undervejs, hvis der ikke lige er et eksternt projekt, der bare nogenlunde matcher med det, de har lyst til at lave. Så jeg lægger meget vægt på, at vi beholder en vis mængde interne opslag. Men en internt finansieret ph.d. er rigtig, rigtig dyr. Så det kan være svært at opretholde kritisk masse blandt de ph.d.-studerende, som er vigtigt for at opretholde et velfungerende ph.d.-miljø med en vis kvalitet i dét også. Det er ikke, fordi vi aktuelt har mange interne opslag overhovedet, så vi er nede i et leje, hvor det er kritisk. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

En af konsekvenserne af den nuværende økonomiske situation på universiteterne er en vækst i tidsbegrænsede ansættelser, typisk i "soft money" stillinger dvs. med ekstern finansiering. Dette skyldes dels, at universitetsledere skal bemande eksternt støttede forskningsaktiviteter, dels at de forsøger at holde universitetets langsigtede gældsforpligtigelser nede for derved at skabe et større råderum. En leder fortæller om konsekvenserne for de personer, som ansættes i denne type stillinger:

Stillinger på eksterne projekter er mere usikre, det er klart. Det gør jobsikkerheden mindre for de her medarbejdere, fordi så ved de godt, at hvis ikke der er en strøm af eksterne midler, så er deres ansættelse i risikozonen. Hvis vi siger: "Nu er der ikke flere penge i eksterne midler. De projekter kom ikke hjem", så kan du risikere at skulle "opsige" de her mennesker. Det gør det mindre attraktivt for dem at være en del af det her miljø, og det er typisk nogle højt specialiserede medarbejdere, som ikke altid er så nemme at få fat i. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Derudover nævnes muligheden for at sikre gode vilkår for diversitet og nybrud i forskningen:

Kernekemifysik er et rigtig sjovt eksempel for tiden, fordi man er stort set holdt op med at forske i kernekemifysik i Danmark. Hvem ved, om det kunne være nyttigt, at der var nogle i samfundet, som vidste noget om det om tyve år? Så kunne vi lave en strategisk satsning, vi ikke kunne få finansieret noget sted fra. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

En universitetsleder på det samfundsvidenskabelige område forklarer, at der er fagområder, på dennes institut, der vil vinde på, at de eksterne bevillingsgivere bliver mere styrende:

Det er klart, der er områder, hvor det er lettere at få eksterne midler end andre områder. Det er relativt lettere at få eksterne midler til områder, som vurderes vigtige i Danmark, altså fx sociale forhold, sundhed, eller arbejdsmarkedsforhold, indvandrere eller flygtninge. Vigtige problemstillinger i tiden ligger der specielle forskningspenge til, og dermed er det også lidt lettere at få fat i de midler end et eller andet virkelig hardcore, syret, grundlæggende økonomi, som nørderne går og hygger sig med. Det kan jo også bringe det hele videre, men har ikke nogen direkte anvendelse. Det er ren grundforskning. (Institutleder)

Andre universitetsledere peger på, at der modsat også er fagområder, som vil tabe på det, da de interne midler vil gå til de fagområder, som kan tiltrække ekstern finansiering. Derfor risikerer universitetslederne, at de på et tidspunkt ikke kan sikre de forskningsområder, hvor der er få eller slet ingen eksterne midler at søge:

Det kan have den effekt, at der reelt foretages en omprioritering inden for instituttet fra, hvad der kunne være nogle bestemte faglige kernefokusområder over til nogle andre. Finansieringsmulighederne bliver ligesom afgørende for, hvilke fagområder der bliver prioriteret. Det er udfordringen. (Institutleder)

5.3. Universiteternes interne forhold

I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvordan universiteternes interne forhold ifølge universitetsledere spiller ind på universitetslederens økonomiske råderum.

Forskellige strategier for implementering af politiske tiltag påvirker råderummet

Der er eksempler på, at universiteterne implementerer politiske tiltag på forskellig vis. Den valgte implementering kan have betydning for universitetsledernes råderum. Et konkret eksempel er, effektueringen af omprioriteringsbidraget blandt universitetsledere fra øverste ledelsesniveau.

Flere universiteter ændrer ikke i fordelingen af uddannelsesmidler på baggrund af den reducerede uddannelsesbevilling. Dermed tilfalder uddannelsesmidlerne fakulteter og institutter⁶ på samme vis som før omprioriteringsbidraget blev introduceret, men med en 2 pct. reduktion for alle.

Mindst et universitet inviterer i stedet til en budgetproces, hvor der mellem universitetets forskellige enheder forhandles internt om størrelsen på besparelserne på de forskellige universitetsniveauer og fagområder. Og i denne proces fordeles besparelsen ikke ligeligt ud, men målrettes der, hvor vurderingen er, at universitetet som helhed bedst kan spare. Nogle universitetsledere skal derfor løfte en mindre besparelse sammenlignet med andre:

Vi mødes mange gange, men en gang om året har vi et budgetseminar, hvor vi kører til- og fravalgsproces. Og der beslutter vi i fællesskab, hvor besparelserne skal ligge. Så det bliver faktisk fordelt uden for budgetmodellen. Der beder vi alle folk om at melde ind med besparelser op til og nogle gange langt over 2 pct. Jeg tror, vi bad om 10 pct. sidste gang: "Hvis vi skal spare op til 10 pct., hvor tager vi dem så henne?" Og så sad vi i fællesskab og valgte ud og sagde: "Hvor er det så, vi tager dem?". Det bliver skævt fordelt mellem budgetenhederne. Det har vi så accepteret. Og det har kostet nogle forskningsmiljøer og en uddannelse, der er blevet lukket. Vi vil hellere lukke hele ting, end vi vil udpine alt. Så vi lukker ting hist og pist og alle vegne. (Universitetsleder fra rektoratet)

⁶ Den interne fordeling på flere universiteter sker ud fra principper, der er identiske eller ligger tæt op ad de nationale fordelingsprincipper.

Noget tyder på, at allokeringsmodellen for omkostninger, fx illustreret igennem omprioriteringsbidraget, også spiller ind på, hvordan de decentrale universitetsledere oplever betydningen af de enkelte omkostninger:

De der basismidler, som vi får, det er jo tal, som bliver reguleret hvert år til vores budgetforhandlinger med dekanen. Og om der ligger en fast justering, der bliver jeg dig svar skyldig. Men det er i hvert fald ikke sådan, at jeg får det dikteret, at: "I år har du så mange udgifter, og det skal du så nedskrive 2,5 pct. det næste år". Altså, vi har ikke en øremærket administrativ besparelse her, men der er jo rigtig meget af det her administration, som er centraliseret. Altså på fakultetsplan. Dvs. HR- og økonomifunktioner, studieadministration og sådan nogle ting. Og der ved jeg, at det skal du snakke med dekanerne om. Der sker besparelser. Og der ryger hoveder, for at sige det, som jeg forstår det. Men det er ikke på institutplan. (Institutleder)

Muligheden for at oparbejde en opsparring spiller ind på universitetslederens perspektiver for anvendelse af råderummet

Et andet eksempel på, at universiteternes interne praksis spiller ind på ledernes råderum, er muligheden for at oparbejde en opsparring.

Universiteternes mulighed for at spare midler op er beskyttet af Universitetsloven. Men internt på universiteterne findes der forskellige tilgange til, om fx fakulteter og institutter må oparbejde en opsparring. Opsparing, påpeger flere respondenter, giver mulighed for at foretage proaktive prioriteringer og besparelser og dermed gemme midler hen over år. En sådan opsparring kan dels værne mod udsving i indtægter og fungere som en buffer for nødlidende institutter, dels indgå i strategiske satsninger på et senere tidspunkt. En dekan fortæller om fordelene ved at give mulighed for at oparbejde en opsparring:

Vi har en opsparring på fakultetet. Opsparingen indgår i vores vurdering hvert år og kan fx bruges til strategiske initiativer. Vi kan bruge noget af den opsparring til at dele flere midler ud til institutter, og vi kan bruge noget af den til strategiske indsatser, men det er selvfølgelig også vigtigt for os holde en buffer, så vi kan klare de udsving, der er på et fakultet som vores, hvor vi er så afhængige af uddannelsesindtægter. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Enkelte institutledere oplever ikke at have muligheden for at oparbejde en opsparring:

Altså så længe vi har et system, hvor et institut ikke kan lave nogen opsparring, så hjælper det jo ikke noget, at jeg tager kontakt til bidragsydere og så siger: "Ved I hvad, jeg har brug for dette her på mit institut, og vil I ikke donere 100 mio. kr. til mig, så jeg kan udvikle det". Det nytter jo ikke noget, hvis ikke vi har en struktur, der gør, at jeg kan have sådan nogle penge liggende og lave en langtidsstrategi på det. (Institutleder)

Universitetsledere, med ingen eller begrænset mulighed for at oparbejde en opsparring, oplever, at det vanskeliggør deres mulighed for at foretage langsigtede strategiske tiltag.

Budgetmodeller har stor betydning for incitamenter og adfærd på universiteterne

Universiteternes budgetmodeller⁷ giver et overordnet billede af de interne incitamentsstrukturer på universiteterne. Budgetmodellerne opridser principperne for allokering af indtægter på universiteterne og kan indenfor det enkelte universitet variere på de decentrale niveauer dvs. institutter og fakulteter.

⁷ Universiteternes budgetmodeller er beskrevet ud fra dokumenter indleveret af universiteterne til den tekniske referencegruppe om et nyt bevillingssystem.

Universiteternes interne fordeling af økonomiske midler kan groft karakteriseres som hhv. centraliseret og decentraliseret. Nogle universiteter beholder en andel af de samlede indtægter på centralt niveau til centraladministration og fordeler resten ud fra en fordelingsnøgle⁸. Andre universiteter uddeler alle økonomiske midler ud fra en fordelingsnøgle til fakulteter og institutter og opkræver en afgift til centraladministration. Når alle indtægter og udgifter placeres decentralt, ligger ansvaret for fx at dække omkostninger forbundet med eksterne forskningsmidler i overvejende grad samme sted. Dette kan, ifølge flere universitetsledere, give større incitament til omtanke i forhold til at forpligte sig økonomisk på lang sigt.

Allokeringsprincipperne i universiteternes budgetmodeller medfører en række økonomiske incitamenter for universitetslederne. Det viser sig bl.a. i forhold til størrelsen på overheadudgiften på eksterne bevillinger, de decentrale universitetsledere skal indbetale til universitetets fælles midler, når deres forskere hjemtager forskningsfinansiering. Nogle universiteter undlader at opkræve en afgift på eksterne bevillinger og eventuel overhead direkte. På disse universiteter beholder decentrale universitetsledere selv overheadmidler fra eksterne forskningsprojekter. Andre har en "flad" afgift, hvor overheadudgiften er fast og gælder per bevilling eller som gennemsnit af samtlige bevillinger. Enkelte universitetsenheder har kun en afgift på overheaden af eksterne bevillinger, når bevillingerne kommer med overheadmidler. På universiteter uden afgifter på overhead eller med en fast afgift er der et særligt incitament til at hente bevillinger med høj overhead, da bevillingerne eller den overskydende del af bevillingen tilgår universitetens egen kasse.

Kriterierne for universiteternes fordeling af basismidler til fakultets- og institutniveau er et andet eksempel på, hvilke økonomiske incitamenter der ligger i budgetmodellerne. Her anvender et flertal af universiteterne ministeriets 45-20-25-10 model (eller en variation over samme), hvor størrelsen af ekstern virksomhed vægter 20 pct. Hos enkelte universiteter vægter den eksterne virksomhed dog mere i forhold til fordelingen af basismidler, hvilket betyder, at et relativt set større hjemtag af eksterne bevillinger set i forhold til universitetsenheder på samme niveau matches med en relativt set større andel af basismidler. På disse universiteter er der et særligt stærkt incitament til at hjemtage eksterne bevillinger, da basismidler er den primære kilde til disponible midler.

Et øget ledelsesmæssigt fokus på eksterne forskningsbevillinger

Flere respondenter påpeger, at de eksterne bevillinger er den mest oplagte vej til vækst i universiteternes samlede ressourcer, eksempelvis hvis mulighederne for at øge STÅ-indtægter er begrænsede.

Vækst som mål understøttes bl.a. af de tidligere beskrevne interne incitamentsstrukturer på universiteterne, som i øvrigt afspejler mål beskrevet i bl.a. det seneste regeringsgrundlag, universiteternes egne strategier og flere af universiteternes strategiske rammekontrakter med Uddannelses- og Forskningsministeriet. Nogle universitetsledere har allerede et højt hjemtag af eksterne bevillinger og bestræber sig som minimum på at bibeholde deres eksisterende eksterne forskningsproduktion for at fastholde deres råderum. Dette mærker forskerne ifølge nedenstående citat:

De [forskerne] bliver presset mere i den forstand, også fra ledelsens side, at de bliver nødt til at hente eksterne midler hjem for at opretholde deres forskning. Det pres er nok blevet skærpet. Også for dem selv, fordi de godt ved, at hvis de ikke får midler, så kan de ikke holde forskningsaktiviteten op, og det pres, tror jeg nok, bliver mærket tydeligere end før. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

⁸ Identisk eller tæt op af ministeriets model - det man tjener til universitetet, får man selv. Der ligger også aktivitetsafhængige poster og øremærkede afsætninger for såvel uddannelses- som forskningsmidler.

Andre universitetsledere har et mindre hjemtag af eksterne bevillinger, men kan se potentialet i at øge deres hjemtag, når de ser på naboinstitutter eller -fakulteter:

Hvis du snakker med enten psykologi eller statskundskab eller økonomi, vil de sige: "Jamen, nu har vi så stor en andel af vores finansiering fra eksterne midler, at vi faktisk er pisket til at fortsætte med det, for hvis det falder væk, så får vi en ret dramatisk tilpasning på institutterne". Og hvis du snakker med vores businessinstitutter, så vil de sige: "Jamen, vi er på vej frem". De har fået flere penge af fakultetet [til at igangsætte strategiske indsatser] og har kunnet ansætte gode folk, og dem har de så sat til at søge om eksterne bevillinger, så de håber sådan set at om et par år, er de i den situation som statskundskab, økonomi og psykologi er i dag. Så det vil være lidt afhængigt af, hvem du har fat i: Hvordan deres indtægtsstrømme ser ud på nuværende tidspunkt. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Basismidlerne er den primære kilde til disponible midler og dermed til at skabe et råderum for universitetslederne. Den interne fordeling af basismidlerne kan få karakter af et nulsumsspil, hvor den relative andel af eksterne bevillinger indgår i forskeres konkurrence med hinanden både indenfor og imellem institutter. Denne overvejelse indgår ligeledes, når universitetsledere skal udmønte deres eget råderum:

Som institutleder har du en dialog med folk om, hvor der skal søges henne. Hvad er det for nogle ting, der skal søges til, hvad er det for nogle områder, der skal prioriteres. Så du kan sige, at det nye liv som institutleder, det handler i meget høj grad om at vurdere, hvad det er for nogle ansøgninger, som skal nyde frem. Hvad er det for nogle, der er gode ansøgninger? Hvad er det for nogle, der er med til at løfte forskningshøjden? Du kunne få masser af bevillinger. Men det er jo resten af instituttet, der skal være med til at betale de overheadudgifter. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Hvis universitetslederne sænker målsætningen om hjemtag af eksterne bevillinger, bliver de "straffet" i den interne konkurrence om basismidler og begrænses dermed i deres råderum. Derfor peger nogle respondenter på, at væksten i eksterne bevillinger bliver en "slange, som bider sig selv i halen", som en leder udtrykte det. Dette ses også ved, at de eksternt finansierede projekter ofte forudsætter nye ansættelser. Disse stillinger etableres i vid udstrækning som tidsbegrænsede stillinger, blandt andet for at undgå at øge universitetets langsigtede økonomiske forpligtelser.

Fastansatte tæller primært lektorer, professorer og administrative medarbejdere. De bliver finansieret af det, vi kalder de ordinære midler, som er både basismidler og uddannelsesindtægter. Vi har en politik om, at vi meget sjældent finansierer fastansatte med ekstern finansiering – i hvert fald over længere tid. Eksterne midler har jo en vis levetid, så når en given bevilling holde op, hvem skal så finansiere stillingen? (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Dette medfører dog stadigvæk et kortsigtet træk på universiteternes økonomi, fordi fulde omkostninger forbundet med de nye stillinger og de aktiviteter, de beskæftiger sig med, ofte ikke er fuldt dækket af de eksterne bevillinger.

Nogle universitetsledere frygter, at de dygtigste talenter vil søge stillinger på andre universiteter, såfremt deres personlige muligheder for at tiltrække finansiering begrænses (uanset andre prioriteringer ledelsen måtte have i allokeringen af interne midler). Universitetslederne pointerer også, at det kan opleves som karrierehæmmende for forskere, hvis de ikke får godkendt deres ønske om at søge en bestemt bevillingsgiver, eller hvis de oplever utilstrækkelig ledelsesmæssig opbakning til at søge eksterne bevillinger. Som en universitetsleder fra rektoratet fortæller:

Set fra mikroperspektivet fra en forsker kan de jo ikke forstå, hvorfor de ikke må gå ind i de der EU-midler, Interreg, selv om der kun var ti pct. overhead, og de var ekstremt komplicerede at administrere. Fordi midlerne gav enorm mening for den enkelte forskers forskningsprojekt og forskningsprofil, og han eller hun havde jo tid, og: "Hvorfor i alverden kunne vi så ikke støtte det?" (Universitetsleder fra rektoratet)

Universitetslederne oplever derfor at stå i et dilemma, da de på den ene side har nogle interne incitamenter, der understøtter behovet for at hjemtage eksterne bevillinger og øge omfanget af forskningsaktiviteter, herunder hensynet til reaktioner blandt forskere og risikoen for at tabe den interne kamp om de disponible midler. På den anden side medfører hjemtaget af eksterne bevillinger nogle u hensigtsmæssige følgevirkninger for universitetslederens eget råderum og forskningen mere generelt set, som beskrevet i afsnit 5.2.

Blandt universitetslederne fremhæver flere, at der på universiteterne ligger en række historiske forpligtelser i kraft af fx indlejrede stillinger og større koncentrationer af bevillinger på visse forskergrupper, som er et produkt af, at der tidligere har været et større fokus på hjemtag af eksterne bevillinger og et mindre fokus på, hvilke forpligtelser der fulgte med. En universitetsleder fra øverste ledelsesniveau peger på, at det er et udtryk for en vækststrategi på universiteterne, som har betydet, at nogle har "sejret sig halvt ihjel":

Jeg tror den forskning, der kan iværksættes, er der bare faktisk mere af i dag, end der var før. Og som sagt, er der et mere gråt billede af, hvor meget (tidligere igangsat forskning) der har været strategisk eller ej. Det har været et strategisk ønske for ledelsen på universitetet, at man skulle skaffe sig mere ekstern finansiering og udnytte den mulighed, der er. Og det er jo lykkedes et eller andet sted. (Universitetsleder fra rektoratet)

Dette har, som også beskrevet i afsnit 5.2, medført en større opmærksomhed på at hjemtage de "rigtige" bevillinger fra universitetslederne:

Vi har fået fokus på at få de rigtige eksterne midler, fordi vi er ret bevidste om, at nogle eksterne midler kan kaste rigtig god forskning og efterfølgende undervisning af sig. Andre eksterne midler kan man i virkeligheden risikere næsten at skulle kaste flere interne midler i halen på for at leve op til de aftaler eller forpligtelser, man har indgået i forbindelse med hjemtaget. Så vi har arbejdet på to fronter: 1) på at øge vores eksterne midler, men også 2) på at være meget omhyggelig med at få skærpet vores portefølje af eksterne midler. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Det mere strategiske blik på søgningen af eksterne bevillinger har medført forskellige ledelsesgreb til at understøtte det enkelte universitets ønskede hjemtag. Nogle universiteter har allerede eller barsler med en central koordinering af, hvilke finansieringsgivere og med hvilke følgekrav, der ansøges, og nogle har eller er ved at etablere systemer for at forbedre udarbejdelsen af budgetter ifm. ansøgninger. Dertil kommer, at et universitet har indført, at de decentrale universitetsledere selv påtager sig alle omkostningerne forbundet med længerevarende eksterne forskningsprojekter på sigt. En dekan fra sidstnævnte universitet beskriver:

Det er en betingelse for at iværksætte strategiske initiativer, at fakulteterne bidrager med medfinansiering, men hvis man laver en ny faglig satsning, så vil man centralt ikke finansiere mere end tre-fire år, og så skal det ligesom indlejres, så den lange forpligtelse enten ligger på fakultetet eller på institutter. (Universitetsleder på fakultetsniveau)

Bilag: Metode

Undersøgelsen er foretaget som et eksplorativt, kvalitativt interviewstudie. Alle interviews er gennemført i andet halvår af 2019 og optaget på diktafon.

Det eksplorative element kommer til udtryk i valg af interview som metode og tilgang til at gennemføre interviewene. Vi valgte at gennemføre interviews for at tilegne os en forståelse for universitetslederens perspektiv på deres økonomiske råderum. Interviews er gennemført som semi-strukturerede samtaler, hvor interviewguiden blev sendt til respondenter inden interviewene. I udviklingen af interviewguiden lagde vi vægt på at stille åbne spørgsmål, som gav respondenter mulighed for eksempelvis selv at definere begrebet 'økonomisk råderum' og pege på faktorer, som de mente havde betydning for råderummet. Formålet hermed var, i tråd med undersøgelsens eksplorative karakter, at undgå at tvinge begreber eller faktorer ned over analysen af genstandsfeltet.

Desuden deltog 1-2 personer fra institut for regnskab på CBS i tre interviews, da de sideløbende med nærværende delprojekt undersøgte formålssporingen på universiteterne under samme projekt om finansiering af offentlig dansk forskning. Derfor indgår også enkelte spørgsmål om formålssporing i interviewguiden.

Vi har interviewet både ledere fra øverste ledelsesniveau på alle otte danske universiteter og ledere fra fakultets- og institutledelsesniveauet på de fire flerfakultære universiteter: Københavns Universitet, Aarhus Universitet, Syddansk Universitet og Aalborg Universitet.

Fakulteter og institutter blev udvalgt ud fra en såkaldt "purposeful sampling" approach med "information rich" cases, nærmere betegnet "intensity sampling approach" (Patton 1990). Dvs., at vores formål var at indfange betydelig variation i økonomiske vilkår på de udvalgte fakulteter og institutter, men ikke ekstrem variation. Eksempelvis kunne vi have valgt at sammenligne sundhedsvidenskab, som er et forskningsområde med en meget stor andel af sine indtægter fra ekstern finansiering, med humaniora, som har en relativt lille andel af ekstern finansiering. I stedet valgte vi at foretage neddyk på naturvidenskabelige og samfundsvidenskabelige interviews og, herunder, på institutter for fysik og økonomi.

Alle interviews blev optaget, transskriberet og kodet ved hjælp af NVivo, da store kvalitative analyseprojekter nemt bliver "forendetunge" (Dahler-Larsen 2002). Dvs. alle ressourcerne bruges til at indsamle data frem for til at analysere data. Særligt interviews er meget ressourcekrævende, idet det er tidskrævende at gennemføre interviewene, renskrive dem, kode dem og analysere dem.

For at håndtere denne udfordring og sikre systematik i både databehandlingen og dataanalysen har vi anvendt metoden *kvalitativ indholdsanalyse* som analysestrategi i undersøgelsen.

Kort fortalt er kvalitativ indholdsanalyse systematisk kodning af indholdet i kvalitative data, herunder også interview. Kvalitativ indholdsanalyse er en nyttig metode, da den systematiske kodning og kategorisering af indholdet i interviewene både får sat ord på det centrale indhold, men også dokumenterer dette blandt andet ved hjælp af fx kodelister (Glavind 2016).

Kodningen af undersøgelsens interview har taget udgangspunkt i hypoteser, der er udformet under dataindsamlingen og interviewguiden med særligt fokus på de tematiske erfaringer med undersøgelsens tema. Mere konkret har databehandlingen af interviewene foregået i følgende skridt:

- Åben kodning: Først kodedes et lille udsnit af dybdeinterviewene (3) åbent. Denne kodning var baseret på hypoteserne samt interviewguiden, men andre vigtige perspektiver, som vi ikke på forhånd havde indtænkt i undersøgelsen, dukkede også op i kodningen af interviewene og blev medtaget som relevante koder.
- Kodebog: På baggrund af interviewguiden og de åbne kodninger af interviewene blev der udarbejdet en kodebog indeholdende alle relevante koder samt definitioner heraf.
- Lukket kodning: På baggrund af kodebogen blev alle interviews igen kodet systematisk igennem. Dette sikrede, at de samme analysespørgsmål systematisk og konsistent blev anvendt på samtlige interview.

Der gennemførtes en litteratursøgning parallelt med kodningen af interviews med henblik på at kvalificere interviewresultaterne, sammenholde resultaterne med indsigter fra tidligere studier, og for at undersøge, om der var væsentlige perspektiver eller faktorer beskrevet i litteraturen, som ikke var blevet belyst i vores studie. Litteraturen på dette område er begrænset, men underbygger vores fund fra interviewstudiet. Tidligere undersøgelser har således fundet de samme overordnede faktorer med betydning for universiteternes økonomiske råderum, som vi identificerer i vores undersøgelse. Resultaterne af gennemgangen af litteraturen præsenteres løbende i undersøgelsen.

Derudover gennemførte vi indledningsvist en række baggrundsinterviews med udvalgte ressourcepersoner i og omkring universitetssektoren med henblik på at skærpe undersøgelsesspørgsmålene og udvikle interviewspørgerammen. Et udkast til rapporten blev sendt til faktuel kommentering hos respondenter og udvalgte ressourcepersoner.

Interviewguide

Interview	Interview med universiteter
Varighed	Ca. 1 time
Deltagere	Repræsentanter fra universitetsledelse, fakultetsledelse eller institutledelse

1. Indledning og præsentation

Tid	Formål	Spørgsmål
10 min	At deltageren introduceres til undersøgelsen og til formålet med interviewet.	<ul style="list-style-type: none"> • Præsentation af interviewer, referent, dokumentation, anonymitet (referat/diktation) mv. • Introduktion til projektet: formål, undersøgelsesspørgsmål, metode. • Tilgang til interviewundersøgelsen og udvælgelse af respondenterne. • Tænketaenken DEA og Institut for Regnskab, CBS, foretager derfor en indledende afdækning af: (i) I hvilken grad universiteterne oplever, at der er et hensigtsmæssigt økonomisk råderum i anvendelsen af basismidlerne i dag, og hvilke faktorer, der påvirker dette råderum og (ii) Universiteternes anvendelse og erfaringer med formålsopdelte budgetter og regnskaber. • Inden vi går i gang, har introduktionen til undersøgelsen så givet anledning til nogle spørgsmål? • Præsentation af deltageren: Navn, stilling, baggrund. • Obs: Interviewpersonen taler med udgangspunkt i, om de repræsenterer universitetsledelse, fakultetsledelse eller institutledelse

2. Oplevelsen af det økonomiske råderum på universiteterne i dag og udviklingen heri

Tid	Formål	Spørgsmål
15 min.	At afdække universiteternes oplevelse af, i hvilken grad de frit kan disponere over basismidler,	Baggrund og interesse: <i>I den forskningspolitiske debat har flere peget på, at universiteternes økonomiske råderum er blevet mindre de senere år. I dette afsnit ønsker vi at afdække, om det har noget på sig. Og hvis det har, hvordan det kommer til udtryk og med hvilken betydning.</i>

	og hvad de anvender (ville anvende) det eventuelle råderum til.	<p>I det følgende vil vi gerne spørge til jeres økonomiske råderum i forhold til forskning. Altså hvad råderummet gør jer i stand til, hvor finansieringen kommer fra, og om råderummet har ændret sig over de senere år.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad forstår I ved "økonomisk råderum" på universitetet? • Hvilken betydning har jeres økonomiske råderum? • Hvilke typer af finansiering kommer det økonomiske råderum fra? • Har I oplevet en udvikling i råderummet over de seneste 5-10 år? • Hvis øget: Hvorfor og hvilken betydning har det? Hvad gør det jer i stand til? • Hvis indskrænket: Hvorfor og hvilken betydning har det? Hvad vil I, som I pt. ikke kan?
--	---	---

3. Vurdering af faktorer, som har betydning for det økonomiske råderum

Tid	Formål	Spørgsmål
30 min.	At forstå de prioriteringer, som universitetet har mulighed for at gøre og gør, indenfor de rammer eventuelle bindingerne giver.	<p>Baggrund og interesse: <i>I dette afsnit ønsker vi at afdække, hvilke faktorer der har betydning for anvendelsen af det økonomiske råderum, som blandt andet basismidlerne giver. Og hvordan de enkelte faktorer påvirker universiteternes prioriteringer (universiteternes rationaler).</i></p> <p>De næste spørgsmål handler om, hvad der påvirker allokeringen af basismidler/det økonomiske råderum hos jer, og hvordan de enkelte faktorer påvirker jeres beslutninger.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke faktorer påvirker jeres allokering af basismidler/det økonomiske råderum? <p>For hver faktor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilken betydning har faktoren for allokeringen af basismidler/det økonomiske råderum? Beskriv den nærmere karakter (uddyb) og det økonomiske omfang af denne betydning. • Hvordan kommer det konkret til udtryk ift. jeres aktiviteter, prioriteringer og/eller økonomiske råderum? • Er der forskel på, hvordan faktoren påvirker universitetets forskellige niveauer dvs. universitetsledelse, fakultetsledelse, institutledelse og forskerne?

4. Anvendelse af og erfaringer med formålsopdelte budgetter og regnskaber

Tid	Formål	Spørgsmål
15 min.	At afdække styringsmodeller og erfaringer med formålssporingen. (N.B. input til delprojekt gennemført af forskere fra Institut for Regnskab ved CBS)	<p>Baggrund og interesse: <i>Ifølge økonomisk teori er statens styringsmodel med formålsopdelte budgetter og regnskaber ikke retvisende for virkeligheden. I dette afsnit ønsker vi at afdække, om det har noget på sig, og hvilken betydning styringsmodellen har for universiteternes økonomistyring.</i></p> <p>Vi vil nu stille dig spørgsmål til budgettering, regnskab og formålssporing, da vi vil høre jer til jeres erfaringer med formålsopdelte konti.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan arbejder I med formålsopdelte budgetter? • Hvordan arbejder I med formålsopdelte regnskaber? • Hvad er jeres erfaringer med formålssporing, dvs. at følge tildeling og forbrug af forskningsmidler på universiteterne til forskellige formål? Hvad fungerer (mindre) godt?

5. Afslutning

Tid	Formål	Spørgsmål
5 min	At deltageren lige får mulighed for at komme med nogle afsluttende kommentarer.	<p>Vores tid er så småt ved at løbe ud, og vi har vist været omkring alle de emner, vi gerne ville vende med dig. Men inden vi slutter helt af, vil vi gerne høre, om der er mere, du mener, vi skal vide i forhold til de ting, vi har talt om i dag? [Opsummering af konklusionerne.] Du skal have tusind tak for din hjælp!</p>

Kilder

- Baert, Patrick, og Alan Shipman. 2005. "University under siege?" *European Societies* 7 (1): 157–85. <https://doi.org/10.1080/1461669042000327063>.
- Baggersgaard, Claus. 2018. 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/>
- Barr, Margaret J., og George S. McClellan. 2018. *Budgets and Financial Management in Higher Education*. John Wiley & Sons.
- Benneworth, Paul, Rómulo Pinheiro, og 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>.
- Birdsall, Douglas G. 1995. "The micropolitics of budgeting in universities: Lessons for library administrators". *The Journal of Academic Librarianship* 21 (6): 427–37. [https://doi.org/10.1016/0099-1333\(95\)90086-1](https://doi.org/10.1016/0099-1333(95)90086-1).
- Clarke, Geraldine. 1997. "Reassessing Resource Allocation Strategies in Higher Education: Methods for Analysis". *The International Journal of Educational Management; Bradford* 11 (6): 286–92.
- Dahler-Larsen, Peter. 2002. "At fremstille kvalitative data", Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016). Økonomisk ubalance truer dansk forskning. DFIR Brief. Notat 8 08-12-2016. https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/danmarks-forsknings-og-innovationspolitiske-rad/aktuelt/dfir-briefs/filer/2016-12-02_dfir-brief-8_basis_konk.pdf
- DEA. 2016. Oplevelse af styring på de videregående uddannelser. <https://dea.nu/publikationer/oplevelse-styring-paa-videregaende-uddannelser>
- . 2017. Fem mål for en ny dansk forskningspolitik: En tilstandsrapport for forskningssystemet – og forslag til, hvordan vi udbedrer de kritiske revner. <https://dea.nu/publikationer/fem-maal-ny-dansk-forskningspolitik>
- . 2019. Koncentration af forskningsmidler
- EUA. 2008. Financially Sustainable Universities. Towards Full Costing in European Universities. European University Association. EUA Publications 2008. <https://eua.eu/downloads/publications/financially%20sustainable%20universities%20full%20costing%20progress%20and%20practice.pdf>
- European Commission. 2009. Diversified Funding streams for University-based research: Impact of external project-based research funding on financial management in Universities. Expert Group report chaired by Sabine Herlitschka. European Commission — Directorate-General for Research. November 2008. http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/external_funding_final_report.pdf
- 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>.
- Glavind, Johanne Grøndahl. 2016. "Kvalitativ indholdsanalyse, Gode Spørgsmål. Rigtige svar. Grundbog i samfundsfaglige metoder", København: Gyldendal.
- Himanen, Laura, Otto Auranen, Hanna-Mari Puuska, og 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, og 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, og 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, og Guy Neave, 141–64. Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-015-9263-5_7.
- Kaufman, Matt, og Mark A. Covaleski. 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>.
- Keller, George. 1983. *Academic Strategy: The Management Revolution in American Higher Education*. JHU Press.

- Larsen, Ingvild Marheim, og 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, og Alberto Amaral, 343–61. Higher Education Dynamics. Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_20.
- Lepori, Benedetto, Peter van den Besselaar, Michael Dinges, Bianca Poti, Emanuela Reale, Stig Slipersæter, Jean Thèves, og Barend van der Meulen. 2007. "Comparing the Evolution of National Research Policies: What Patterns of Change?" *Science and Public Policy* 34 (6): 372–88. <https://doi.org/10.3152/030234207X234578>.
- Lepori, Benedetto, John Usher, og 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, og 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, og 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>.
- Morris, Norma, og Arie Rip. 2006. "Scientists' Coping Strategies in an Evolving Research System: The Case of Life Scientists in the UK". *Science and Public Policy* 33 (4): 253–63. <https://doi.org/10.3152/147154306781778957>.
- Park, Elke. 2013. "From Academic Self-Governance to Executive University Management: Institutional Governance in the Eyes of Academics in Europe". I *The Work Situation of the Academic Profession in Europe: Findings of a Survey in Twelve Countries*, redigeret af Ulrich Teichler og Ester Ava Höhle, 183–203. The Changing Academy – The Changing Academic Profession in International Comparative Perspective. Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5977-0_9.
- 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>.
- Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. SAGE Publications.
- 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>.
- 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, og Rainer Kattel. 2015. "Implications of project-based funding of research on budgeting and financial management in public universities". *Higher Education* 70 (6): 957–71.
- Regeringen. 2017. Danmark – Klar til fremtiden. Regeringens mål for dansk forskning og innovation. <https://ufm.dk/publikationer/2017/filer/ufm-dk-klar-til-fremtiden-2017-final-web-0512.pdf>
- Salancik, Gerald R., og 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.
- Stoffle, Carla J. 1993. "The politics of budgeting". *The Bottom Line* 6 (2): 9–16. <https://doi.org/10.1108/eb025371>.
- Teichler, Ulrich. 2018. "Recent changes of financing higher education in Germany and their intended and unintended consequences". *International Journal of Educational Development*, Global Trends in Higher Education Financing, 58 (januar): 37–46. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2016.10.008>.
- TRAC. 2015. TRAC – A guide for Senior Managers and Governing Body members. The Transparent Approach to Costing for UK Higher Education Institutions. June 2015. <https://www.trac.ac.uk/wp-content/uploads/2018/07/TRAC-A-guide-for-Senior-Managers-and-Governing-Body-members.pdf>
- 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>.
- Ylijoki, Oili-helena. 2003. "Entangled in Academic Capitalism? A Case-Study on Changing Ideals and Practices of University Research". *Higher Education; Dordrecht* 45 (3): 307–35. <http://dx.doi.org.ez.statsbiblioteket.dk:2048/10.1023/A:1022667923715>.
- Zoller, F.A., E. Zimmerling, og R. Boutellier. 2014. "Assessing the impact of the funding environment on researchers' risk aversion: the use of citation statistics". *Higher Education* 68 (3): 333–45. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9714-4>.

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 i forbindelse med offentlig forskning. Delprojektet fokuserer særligt på opgørelsen af den såkaldte en-procentmålsætning og afdækker og beskriver opgørelsesvanskeligheder og uklarheder i forbindelse med 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 med henblik på 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 Tænketaanken DEA. Projektholdet bestod af følgende personer:

Fra Institut for Regnskab	Fra Tænketaanken DEA
Instituttleder Carsten Rohde	Analysechef Maria Theresa Norn
Lektor Jesper Møller Banghøj	Programleder Jeppe Wohlert
Professor Peter Skærbæk	Programleder Mads Fjord Jørgensen
Lektor Jytte Grambo Larsen	Projektassistent (nu konsulent) Sophie Moestrup
Lektor Carsten Krogholt Hansen	Projektassistent Anna Theill
Student Joakim Søeby Wedervang	Tilknyttet ekspert: Seniorforsker Kaare Aagaard,
Student Thomas Skinnerup Philipsen	Center for Forskningsanalyse (CFA), Aarhus Uni-
Tilknyttet konsulent: Eskild Nørregaard Jakobsen	versitet