

Styringen af de Danske Universiteter

- En analyse af styringsredskaber og -paradigmer

Af Thomas Holde Skinnerup,

Institut for Regnskab, Copenhagen Business School

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 - Introduktion	3
Kapitel 2 - Universiteternes samfundsopgaver, styringsredskaber og analytisk tilgang	5
2.1 Universiteternes Samfundsopgaver	5
2.2 Styringsredskaber	7
2.3. Styringsparadigmer for den offentlige sektor	8
Kapitel 3 - Universiteternes institutionsstrategier	11
3.1 Indhold i strategierne	11
Kapitel 4 - Strategiske rammekontrakter	14
4.1 Emner og styringsfokus i de strategiske rammekontrakter	16
4.2 Sammenhæng mellem universiteternes strategier og de strategiske rammekontrakter	24
4.3 Kapitelafslutning	25
Kapitel 5 - Finansierings – og omkostningsstrukturen i den danske universitetssektor	26
5.1 Historisk kontekst og udvikling i finansieringsstruktur	27
5.2 Finansieringsstrukturer i den danske universitetssektor	29
5.3 Omkostningsstrukturen for de danske universiteter	36
5.4 Kapitelafslutning	40
Kapitel 6 - Lovgivning, reformer og politiske strategier	42
6.1 Universitetsloven og politiske reformer	43
6.2 Politiske strategier	47
6.3 Kapitelafslutning	48
Kapitel 7 - Styringsstrukturen for de danske universiteter	50
7.1 Tværgående konklusioner	53
7.2 Kapitelafslutning	56
Litteraturliste	59

Kapitel 1 - Introduktion

Den danske universitetssektor har gennemgået en grundlæggende transformation de sidste 25 år. Denne transformation omfatter nye opgaver, flere midler, en stigning i antallet af ansatte og studerende samt en tiltagende mængde politiske reformer og styringsredskaber. Universiteterne er gået fra at være en marginal del af den offentlige sektor til at blive centralt placeret i samfundsudviklingen. De bidrager nu med forskning, uddannelse, innovation og økonomisk vækst.

Den mere centrale position i samfundet og som politisk område har medført en større opmærksomhed på, hvordan vi organiserer, styrer og finansierer universitetssektoren. Dette har resulteret i introduktionen af nye formål for universiteter, flere styringsredskaber og reformer samt en stigning i antallet af nye tiltag. På baggrund af de ændrede rammer for universiteterne er det relevant at spørge, hvordan den nuværende styringsstruktur er indrettet og fungerer.

Formålet med denne rapport er at give et bredt overblik over styringen af de danske universiteter ved at gennemgå en række konkrete styringsredskaber, forstå hvilke styringsparadigmer der har påvirket dem, og hvilke af universiteternes samfundsopgaver de retter sig imod. De valgte styringsredskaber er universiteternes egne strategier, de strategiske rammekontrakter, finansieringsstrukturen og de politiske reformer og strategier. De tre styringsparadigmer er New Public Management (som fokuserer på konkurrence og effektivitet), Neo-Weberian State (der lægger vægt på central kontrol og koordinering) og New Public Governance (som prioriterer samarbejde og netværk). De fire samfundsopgaver er forskning, uddannelse, innovation samt en bredere samfundsrolle og formidling. Kombinationen af styringsredskaber og styringsparadigmer bliver samlet set kaldt styringsstrukturen.

Rapporten undersøger, hvordan styringsstrukturen for de danske universiteter ser ud i 2024, hvilke effekter styringen har, og hvad sammenhængen mellem styringen og universiteternes samfundsopgaver er. På baggrund af denne undersøgelse præsenterer rapporten tre hovedkonklusioner.

Den første konklusion er, at de fire styringsredskaber hovedsagelig beskæftiger sig med forskning, uddannelse og innovation, og især uddannelse bliver i høj grad styret på tværs af redskaberne. Den bredere samfundsrolle og formidling bliver hovedsagelig styret gennem universiteternes egne strategier.

Den anden konklusion er, at New Public Management er det mest dominerende af styringsparadigmerne, og de fleste af styringsredskaberne afspejler dette. Dermed er der en grundlæggende styringsstruktur med afsæt i tankerne fra New Public Management om øget konkurrence og professionalisering af ledelsen. Der er dog også en stigende grad af styring inspireret af Neo-Weberian State, som bygger på idéer om central koordinering og kontrol. Dette ses især gennem de seneste års politiske reformer.

Den tredje konklusion er, at samarbejdet mellem de mange styringsredskaber og styringsparadigmer skaber en række u hensigtsmæssige effekter i styringen af de danske universiteter. Der er flere eksempler på, at forskellige styringsredskaber har modstridende målsætninger og midler eller resulterer i dobbeltstyring af bestemte aktiviteter. Samtidig opstår der spændinger

mellem de forskellige styringsparadigmer i den faktiske styring på grund af forskellige idéer om styringens formål og midlerne, der skal bruges. Der er især en spænding mellem konkurrence og central koordinering. Denne kompleksitet i styringen gør den mere omkostningstung og mindre effektiv.

Rapporten er udarbejdet for Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd af Thomas Holde Skinnerup fra Institut for Regnskab på CBS. Rapporten danner udgangspunkt for rådets videre arbejde med styringen af danske universiteter, men er udarbejdet selvstændigt af forfatteren. Arbejdet bygger empirisk på en lang række offentligt tilgængelige dokumenter og tal. Der har været et særligt fokus på at bruge universiteternes regnskabstal til at give en dybere forståelse af styringen af sektoren, som ofte er underbelyst i det nuværende arbejde. Rapporten bygger på relevant forskning om universiteter og styringen af dem og har et særligt fokus på forskning og udgivelser om den danske universitetssektor.

Rapporten er opbygget på følgende måde. Kapitel 2 starter med at beskrive rapportens analytiske fundament, som består af universiteternes fire samfundsopgaver, de fire styringsredskaber og de tre styringsparadigmer. Derefter følger fire kapitler, der hver omhandler ét styringsredskab og undersøger, hvilke af de fire samfundsopgaver der styres, hvordan det gøres, og hvilke styringsparadigmer der influerer styringsredskaberne og den faktiske styring. I kapitel 7 foretages der en tværgående analyse af styringsredskaberne og styringsparadigmerne med henblik på at forstå deres indbyrdes interaktioner og effekter.

Kapitel 2 - Universiteternes samfundsopgaver, styringsredskaber og analytisk tilgang

Kapitlet kort fortalt

Kapitlet præsenterer rapportens analytiske ramme og hvordan styring undersøges gennem tre perspektiver

- 1) Universiteterne samfundsopgaver: Forskning, Uddannelse, Innovation og Brede samfundsopgaver samt formidling.
- 2) Fire styringsredskaber: Universiteternes egne strategier, de strategiske rammekontrakter, finansieringsstrukturen og de politiske reformer og strategier
- 3) Tre styringsparadigmer: New Public Management, Neo-Weberian State og New Public Governance

Rapportens formål er at undersøge den nuværende styringsstruktur af de danske universiteter. Analysen tager udgangspunkt i tre forskellige perspektiver på, hvad styringen er målrettet imod (universiteternes samfundsopgaver), hvilke konkrete instrumenter og former styringen har (styringsredskaber), og hvilke tanker og ideer der kendetegner styringen (styringsparadigmer). Brugen af flere perspektiver er valgt for at få en dybere forståelse af sammenhængen mellem samfundsopgaver, styringsparadigmer og styringsredskaber, og foretage en kritisk evaluering af hvordan de tre perspektiver arbejder sammen, og hvornår der opstår spændinger og udfordringer. I kapitlet gennemgås de tre perspektiver hver for sig som analytiske tilgange. Rapporten er struktureret, så hvert styringsredskab har et selvstændigt kapitel, hvor formen og indholdet på redskabet bliver undersøgt i relation til hvilke samfundsopgaver de er rettet imod, og hvilke styringsparadigmer de afspejler.

2.1 Universiteternes Samfundsopgaver

Universiteterne har overordnet set fire samfundsopgaver: Forskning, uddannelse, innovation og bredere samfundsrolle og formidling. Samfundsopgaverne er blevet defineret af Danmarks Forsknings – og Innovationspolitiske Råd (DFIR), som en del af deres tidligere arbejde med den danske universitetssektor. Samfundsopgaverne er blevet formuleret af DFIR på baggrund af deres samtaler med relevante stakeholders, og præsenteret for folketingspolitikere involveret i uddannelses- og forskningspolitik. Samfundsopgaverne er derfor blevet defineret til rapporten af DFIR som et analytisk fokuspunkt. Det er dog vigtigt at understrege, at de fire

Samfundsopgaver stemmer overens med forskningslitteraturen, som bredt set er enige i, at universiteternes traditionelle opgaver er forsknings, uddannelse og en bredere samfundsrolle, og at innovation er kommet til som en opgave de seneste 30 år (Aagaard & Mejlgaard, 2012; Ejersbo et al., 2018; Kristensen, 2011; Pinheiro et al., 2019). De fire samfundsopgaver er beskrevet herunder.

Forskning

Universiteterne skal som forskningsinstitutioner kontinuerligt udvide grænserne for den fælles viden. Den nysgerrighedsdrevne grundforskning er et mål i sig selv, men er også en forudsætning for de forskningsbaserede uddannelser og innovation. Universitetsledelsens primære opgave er at understøtte og sikre forskningskvaliteten og give forskerne rammer til at kunne udvikle, modne og afprøve nye ideer, som endnu ikke er anerkendt i forskningsmiljøerne bredt eller af samfundet som helhed og som på sigt danner grundlag for forskningsgennembrud og det brede videnberedskab.

Universiteterne kan fx facilitere dialog på tværs af discipliner og fremme multi- og tværfaglig forskning. Universiteterne kan på samme måde understøtte mangfoldig og ikke-kommerciel formidling af forskningsresultater og adgang til forskningsdata. Universiteterne har i forlængelse heraf ansvaret for ph.d.-uddannelser og den næste generation af højt kvalificerede forskere. Forskningsetik og integritet er en integreret del af universiteternes uddannelse af studerende, unge forskere og i den generelle akademiske kultur.

Forskning på højeste internationale niveau kan styrke Danmarks position og konkurrenceevne i den globale vidensøkonomi. For det første kan dansk forskning bidrage til at flytte den internationale forskningsfront med nye erkendelser og viden. For det andet vil en del af dansk forskning på længere sigt finde anvendelse i industriens teknologiske innovation gennem teknologi-overførsel og samarbejdet mellem universiteter og virksomheder. For det tredje kan det forbedre kvaliteten af uddannelserne og derigennem arbejdsstyrkens viden og kompetenceniveau, der er afgørende for samfundet og erhvervslivet. Endelig udgør viden fundamentet for en oplyst befolkning.

Uddannelse

De videregående universitetsuddannelser har flere formål. Universiteternes løfter viden- og kompetenceniveauet i befolkningen bredt. Det omfatter et fokus på kompetenceudvikling, der er direkte anvendelige på arbejdsmarkedet, fleksible uddannelser, der muliggør kompetenceudvikling og karriereskift, social mobilitet og lige adgang til uddannelse og integrering forskning og uddannelse for at udvikle kritisk tænkning, problemløsning og anvendelse af eksisterende viden i innovative løsninger. Forskningsaktiviteterne bidrager til at holde danske universiteter opdateret ift. den nyeste internationale viden. Der er således forskellige tilgange til uddannelse med egne mål og værdier, og universiteterne kan integrere flere af dem for at skabe en bred og dynamisk uddannelsesoplevelse. Uddannelsesaktiviteter kan således have fokus på 1) dannelse 2) kompetenceudvikling 3) problemløsning og kreativitet 4) social mobilitet 5) livslang læring og 6) internationalt udsyn og globalt perspektiv

Innovation

Universiteterne fungerer som katalysatorer for teknologisk udvikling og økonomisk vækst gennem forskningsbaseret innovation i samarbejdet med erhvervslivet foruden støtte til forsker- og studenteriværksætteri. Danmarks universiteter skal arbejde tæt sammen med erhvervslivet om at udvikle og implementere nye teknologier og løsninger på samfundsudfordringer.

De kan fx etablere entreprenørprogrammer og styrke iværksætterkulturen blandt studerende og forskere, skabe innovation og teknologioverførsel gennem samarbejder med industrien, fokusere på anvendt forskning og udvikling af praktiske løsninger, og fokusere på studerendes tværfaglige kompetencer og erhvervsrelevante færdigheder.

Universiteterne bidrager til fremdriften i innovationsøkosystemernes samskabelse af løsninger med en bred vifte af partnere og med det formål at gøre en påviselig forskel for samfundet gennem teknologisk og social innovation. Universitetsforskere og studerende er aktive bidragydere til innovation gennem arbejdet med konkrete udfordringer i multi- og tværfaglige teams. Universiteter skal muliggøre og understøtte innovation på tværs af andre missioner ved at fremme en iværksætterånd i bredeste forstand.

Bredere samfundsrolle og formidling

Universiteter skal engagere sig i debatten om samfundets udfordringer og kulturelle begivenheder gennem forskning og formidling og uddanne studerende til aktive og kritiske borgere. Universiteterne skal udgøre en institutionel ramme for opførelse, udstilling, spredning og diskussion af kulturel mangfoldighed, dokumentation kulturforandringer og genfortolkning af kulturarven. Det kan fremme gensidig forståelse og udvikling af interkulturelle kompetencer, der også afspejles i universitetsuddannelserne.

Universiteterne skal samtidig engagere sig i myndighedsbetjening af politikere, NGO'er og offentlige instanser, herunder inden for områder som miljøbeskyttelse, sundhed, og social retfærdighed. Universitetsansatte tilbyder ekspertise, evidensbaseret indsigt og bistå i oversættelsen af forskningsresultater til handlingsrettet politik som grundlag for udviklingen af forskningsinformeret politik på tværs af samfundsudfordringer. Universitetsansatte skal ligeledes bidrage til evalueringen af politiske resultater som grundlag for iterative forbedringer heraf. Endelig uddanner universiteterne de næste generationer af politiske fagfolk og giver dem færdigheder og viden til håndteringen af nutidige og fremtidige udfordringer.

2.2 Styringsredskaber

Styringen af offentlige organisationer kræver et fokus på de konkrete redskaber og instrumenter styringen foregår igennem (Broadbent & Guthrie, 2008; Dooren et al., 2015; Lapsley & Miller, 2019; Miller, 1990; Pollitt & Bouckaert, 2017). Styringsredskaber forstås her som de konkrete metoder og instrumenter, hvor igennem universiteter styres. Her kan nævnes en bred række af redskaber: taxameter finansiering, konkurrenceudsatte midler, akkreditering,

regnskabsaflæggelse, stillingsbeskrivelser, sammensætning og udpegning af bestyrelser, resultatkontrakter, reformer, bekendtgørelser, og meget andet. I denne rapport er der udvalgt fire overordnet kategorier af styringsredskaber, som både dækker enkeltstående redskaber, men også flere forskellige redskaber grupperet sammen. Da fokus er på styringen af universiteterne på tværs af de fire samfundsopgaver, har det været prioriteret at udvælge styringsredskaber, der dækker flere samfundsopgaver, som foregår i relationen mellem universitetet og staten, og som vurderes at have en stor indflydelse på universiteterne virke og retning. De fire styringsredskaber der undersøges i rapporten er:

- 1) Universiteternes egne strategier
- 2) Strategiske rammekontrakter
- 3) Finansieringssystemet
- 4) Politiske reformer og strategier siden 2000

2.3. Styringsparadigmer for den offentlige sektor

Den konkrete styring af offentlige organisationer udspringer ofte fra nogle overordnet sæt af ideer om hvordan den offentlige sektor bør organiseres, styres og ledes (Andersen et al., 2017, s. 11), såkaldte styringsparadigmer. Styringsparadigmer betegner de samlede sæt af forestillinger, om hvordan man bedst udover styring og ledelse i den offentlige sektor, og forskellige paradigmer lægger vægt på forskellige aspekter af styringen. I rapporten her tages der udgangspunkt i at analysere og forstå styringen af de danske universiteter inden for rammerne af tre styringsparadigmer: New Public Management, Neo-Weberian State, og New Public Governance.

De tre paradigmer kan beskrives ud fra deres prioriteringer af, hvordan styring foregår ud fra følgende styringshensyn (taget fra Andersen et al. 2017, s. 22):

- Fra lav til høj centraliseringsgrad i forhold til den offentlige sektor
- Fra begrænset til omfattende styringsmæssig anvendelse af værdier i styringen
- Fra begrænset til omfattende inddragelse af det samfundsmæssige aktører i styringen
- Fra lille til stor anvendelse og tiltro til incitamentsstyring
- Fra lille til stor vægt på horisontal koordinering

De tre styringsparadigmer introduceres kort her, og vil blive brugt i hvert enkelt kapitel til beskrive og analysere de konkrete styringstilgange – og teknologier. I kapitel 7 præsenteres en samlede analyse af de forskellige paradigmer i styringsstrukturen af de danske universiteter, henblik på at identificere udviklinger i styringen og eventuelle konkurrerende hensyn der kan skabe utilsigtede konsekvenser.

New Public Management (NPM). NPM opstår som en reaktion mod, hvad der bliver anset som et for stort hensyn til bureaukratiske og professionsstyret styringstraditioner, og forsøger at introducerer en stærkere ledelse og styring af offentlige organisationer (Dunleavy & Hood, 1994; Hood, 1995). NPM præsenterer to overordnet tilgange til at modernisere og styrke ledelsen i og af offentlige organisationer: markedstiltag og managementtiltag. Markedstiltagene reflekterer paradigmets ønske om en lav grad af centralisering og horisontal koordinering, da man anser markedsmekanismer som de mest effektive til at skabe effektive styring. Formålet er at imitere, hvordan private virksomheder konkurrerer på markeder, og skabe et pres på de

offentlige organisationer for at præstere i forhold til hinanden og private aktører. Borgere bliver set som kunder på et marked for offentlige ydelser, og der derfor en vis grad af involvering af både borgere og private aktører i styringen af offentlige organisationer. Koordineringen mellem offentlige organisationer sker derfor gennem (kvasi) markeder, hvor udbud og efterspørgsel betinget hvor aktiviteten og finansiering skal ledes hen. Eksempler på markedstiltag er privatisering, udlicitering, indtægtsdækket virksomhed, og taxameterstyring. Som supplement til markedstiltagene lægger NPM stor vægt på at styrke ledelseskapaleten i offentlige organisationer ved at benytte managementtiltag fra den private sektor. Eksempler på managementtiltag er øget fokus på økonomistyring, øget brug af strategisk ledelse, koncernorganisering, brug af præstationsmåling – og ledelse. (Andersen et al., 2017). I Danmark er det blevet bemærket, at NPM har en højere grad af managementtiltag end markedstiltag (Greve, 2006; Pedersen & Löfgren, 2012) med mere vægt på introduktionen af ledelsesteknologier, økonomistyring og resultatmåling og ledelse.

NPM som styringsparadigmer har følgende placering ud fra de fem styringshensyn.

- Lav grad af centralisering
- Begrænset anvendelse af værdier i styring
- Mellemgrad inddragelse af samfundsmæssige aktører
- Meget stor anvendelse og tiltro til incitamenter i styringen
- Lav vægtning af horisontal koordinering

Neo-Weberian State (NWS): NWS er kendetegnet ved en stærkere rolle for staten som koordinator, og for tiltroen til, at politikere og embedsmænd sammen kan finde gode og effektive måder at levere værdi til borgere på. Paradigmet kombinerer klassiske bureaukratiske idealer fra Max Webers med et nyere fokus på offentlige ledelse, borgerinddragelse og brug af resultatstyring (Pollitt & Bouckaert, 2017). NWS markerer derfor en anderledes tilgang end NPM på styringen af offentlige organisationer, da ser den stigende fragmentering og konkurrence blandt offentlige organisationer som en koordineringsudfordring, hvor man ikke forfulgte samme mål, og manglende mulighed for politisk styring (Andersen et al., 2017; Pollitt & Bouckaert, 2017). Paradigmets inspiration fra Webers bureaukrati er dets fokus på 1) staten rolle som hovedfacilitator for at finde løsninger til nye udfordringer, 2) demokratisk valgte politikere som legitimerende for statens arbejde, 3) opretholde af stærke retsprincipper for at beskytte borgerne og sikre lige muligheder, og 4) at offentlige institutionerne har en distinkt kultur og status forskellig fra private organisationer. De nye, "neo", elementer i styringsparadigmet understreger følgende aspekter: 1) et skift i fokus fra regeloverholdelse i interne procedure mod borgernes behov, 2) supplerer demokratiske organer med borgerkonsultationer og direkte repræsentation af borgernes, 3) en øget opmærksomhed mod at modernisere offentlige organisationer og arbejdsgange, og brugen af resultatstyring til at sikre en høj grad af målopfyldelse, og 4) en ledelsesmæssig professionalisering af offentlige ansatte, som muliggør at bruge god ledelse som et middel til at tilfredsstille borgernes behov (Pollitt & Bouckaert, 2017, s.121-122). NWS anser derfor staten og de politiske beslutningstagere som centrale for den offentlige styring, og fremhæver også klassiske værdier for staten som et fundament for en

styrket offentlig ledelse. Samtidig er der også en tro på, at staten kan modernisere sig selv for at skabe værdi for borgerne gennem brugen af resultatstyring og professionel (offentlig) ledelse.

Ud fra de fem styringshensyn placerer NWS sig på følgende måde (Andersen et al., 2017, s. 77):

- En høj grad af centralisering
- Højere grad af værdier i styringen
- En lav grad af involvering af samfundsmæssige aktører (især private virksomheder)
- En vis grad af incitamenter i styringen
- En vis grad af horisontal koordinering mellem offentlige aktører

New Public governance (NPG): NPG erstatter snæver fokus på "government" (staten/ det offentlige) med "governance" for at signalere inklusionen af en bredere kreds af aktører i styringen af den offentlige sektor. Hvor NPM i høj grad bruger markedet og NWS bruger bureaukreativet som koordineringsform, så anser NPG netværket som den centrale koordineringsform (Pollitt & Bouckaert, 2017). Det er gennem netværket, at offentlige organisationer interagerer med private virksomheder samt frivillige organisationer til at løse offentlige problemer og opgaver (Andersen et al., 2017). Dermed bliver det centralt at organisere processer, regler og afrapporteringsformer der understøtter og tilgodeser en mere aktiv involvering af borgere, virksomheder og forskellige offentlige institutioner. Formålet med den netværksbaserede styringstilgang er i NPG, at man skaber et forum for udveksling af ideer og løsninger for de problemer offentlige organisationer står overfor. Den tættere involvering af en bredere skare af aktører kan derfor medføre mere innovative og effektive løsninger af de offentlige organisationer opgaver og formål (Andersen et al., 2017). En af opgaverne for politikere og embedsmænd er at forsøge at styre de centrale styringsnetværk, så de ikke bryder sammen eller bliver begrænset i deres arbejde. En udfordring for NPG-inspireret styring er derfor at undgå at mindske og begrænse samarbejdet gennem rigide regler og procedurer, eller gennem snævre forståelse af resultater og performance (Torfing & Triantafillou, 2013). Samtidig er der en fare for at bestemte aktører får for stor magt i netværkene, og dermed dominere og forhindre samskabelsen, hvilket underminerer de positive aspekter af den netværksbaseret styring.

Ud fra de fem styringshensyn placerer NWS sig på følgende måde (Andersen et al., 2017, s. 126):

- En meget lav grad af centralisering
- Middel grad af værdier i styringen
- En meget høj grad af involvering af samfundsmæssige aktører
- En lav grad incitamenter i styringen
- En høj grad af horisontal koordinering mellem offentlige aktører

Kapitel 3 - Universiteternes institutionsstrategier

Kapitlet kort fortalt

Universiteternes egne strategier er det første styringsredskab der undersøges. Universiteterne formulerer alle selvstændige strategier, som dækker de samme emner: forskningsexcellence, kvalitetsuddannelser og livs lang læring, samt et ansvar for at bidrage til vækst og en bredere rolle i at engagere med samfundet.

- Strategierne afspejler en øget professionalisering af universiteternes ledelse som følge af Universitetsloven fra 2003
- Strategierne dækker alle fire samfundsopgaver, og har ofte samme indhold
- Strategiernes form og indhold afspejler hovedsagelig NPM-styringsparadigmet, men indholdet peger og mod en NPG-tilgang med øget fokus på partnerskaber

Det første styringsredskab, der undersøges i rapporten, er universiteternes egne strategier, da de reflekterer institutionsledelsens egne vurderinger af, hvor institutionerne skal bevæge sig hen, og hvilke fokusområder der skal prioriteres. Med Universitetsloven af 2003 fik institutionsledelsen en markant større magt til at sætte en strategisk retning for universiteterne og handle som strategisk tænkende organisationer. Forskning peger også på, at ændringer i finansieringsstrukturer, formelle governance-strukturer og overgangen til masseuniversitetet har bidraget til, at universiteterne har været nødt til at handle som strategiske organisationer i konkurrence med hinanden (Boitier & Rivière, 2013; Degn & Sørensen, 2015; Parker, 2013; Pinheiro et al., 2019; Seeber et al., 2015). Som selvstændige organisationer i både global og national konkurrence (Degn & Sørensen, 2015; Madsen, 2022; Musselin, 2018) presses universiteter til at formulere visioner og strategier for deres aktiviteter, både som styringsredskab internt i organisationen og som signaleringsredskab eksternt mod omverdenen.

3.1 Indhold i strategierne

Hovedparten af universiteternes visions- og strategipapirer har fokus på 1) kvaliteten i forskning og forskningsbaserede uddannelser, 2) forskningsbaseret innovation og bidraget herfra til samfundsudvikling, velstand og velfærd samt 3) livslang læring og en nytænkning af uddannelserne. Det er i vid udstrækning i overensstemmelse med formuleringerne i universitetsloven.

Universitet	Strategiens navn	Strategiperiode
Aarhus Universitet	"Strategi 2025"	2020-2025
Copenhagen Business School	"CBS Strategy"	2020-
Danmarks Tekniske Universitet	"Teknologi for Mennesker"	2020-2025
IT-Universitetet	"ITU Strategy"	2022-2025
Københavns Universitet	"Til Gavn for Flere"	2024-2030
Roskilde Universitet	"RUC 2030: Interconnected"	2020-2030
Syddansk Universitet	"Værdi, Kvalitet, Mennesker – Syddansk Universitet mod 2030"	2023-2030
Aalborg Universitet	"Viden for verden 2022-26"	2022-2026

Tabel 1 Oversigt over universiteternes strategier

Af universiteternes visions- og strategipapirer fremgår det, at samtlige universiteter har som vision at være førende inden for deres forskningsområder. Det beskrives i overordnede og generiske termer, fx er det KU's vision at være det bedste sted for de bedste idéer inden for forskning og uddannelser, AU's vision at universitetet skal bidrage til forskning og forskningsbaserede uddannelser af højeste internationale kvalitet, og SDU har som vision at være verdensførende. På samme måde har alle universiteterne som vision at være innovative og løsningsorienterede og således at forskningen skal bidrage til samfundets udvikling, velstand og velfærd med fokus på fx eksternt forskningssamarbejde, videnformidling, rådgivning og open science. Det omfatter KU, AU, SDU, RUC, DTU og ITU. CBS har som vision at styrke akademiske forbindelser uden for institutionen og udvikle metoder til vurdering af samfundsmæssig indvirkning og afviger således delvist fra de øvrige områder, idet forskningens samfundsimpact nedtones. Nogle universiteter, SDU, AAU, RUC og AU nævner også en bestemt lokal forankring, hvor man eksplicit ønsker at bidrage til lokale eller regionale samarbejder, behov og virksomheder.

I hovedparten af universiteternes visions- og strategipapirer lægges der endvidere vægt på livslang læring, herunder dimittender til fremtidens arbejdsmarked, fx inden for bæredygtighed. Det omfatter KU, AU, SDU, RUC, DTU, ITU. ITU har primært fokus på at øge antallet af kandidater, der matcher arbejds efterspørgslen, frem for kvalitet, herunder dog også på livslang læring og koblingen af digitale teknologier og services til den grønne omstilling.

Enkelte universiteter fremhæver enten universitets bidrag til et videnbaseret demokrati, AU, eller etisk og demokratisk dannelse og tværfaglig fordybelse, RUC. Endelig fremhæver nogle universiteter målsætninger, der indgår som forudsætninger i andre universiteters visioner/missioner, fx internationalt udsyn, forskningsintegritet, robuste økonomiske rammer og sammenhængende administration.

Overordnet set dækker universiteternes strategi de fire samfundsopgaver, og ofte får de fire samfundsopgaver en ligelig behandling i strategierne. Dette tyder på at universiteternes selv er bevidste om deres roller, og hvordan de bidrager til samfundet bredt set. De fire samfundsopgaver bliver fremhævet som værende tæt forbundet, hvor forskning bliver set som fundament for tre andre samfundsopgaver, så der kan laves forsikringsbaseret uddannelse, forskningsbaseret innovation og forskningsbaseret formidling og interaktion med samfundet. Det er også

værd at bemærke, at der er en høj grad af overlap i strategierne, både i forhold til konkrete strategiske målsætninger (høj forskningskvalitet, relevante uddannelser, talentrekruttering og -pleje, innovation), hvilket kan tyde på, at universiteter deler en fælles forståelse af deres roller og virke. En anden mulighed er et både nationalt og internationalt pres fra politikere, samfund og andre universiteter, som medfører en vis homogenitet i universiteternes virke (Parker, 2011, 2013; Pinheiro et al., 2019; Seeber et al., 2015).

I forhold til de tre styringsparadigmer, afspejler institutionsstrategierne i høj grad en NPM-tilgang, som en form for ledelsesværktøj introduceret fra det private erhvervsliv. Det er universitetsledelsen som formulerer og implementere strategien, mens bestyrelsen godkender og følger op på dens resultater. Institutionsstrategierne er derfor baseret på den ændrede organisations- og ledelsesstruktur fra Universitetsloven i 2003 (se også kapitel 6). Udover et stærkt NPM-aftryk, så er der også inspiration fra NPG i institutionsstrategierne, da de alle fremhæver universiteternes positioner i større værdiskabende netværk, og alle strategier fremhæver tværgående samarbejder med offentlige myndigheder og private virksomheder til løsningen af samfundsproblemer. Dermed er der et styringsmæssigt fokus på samskabelse af værdi, og involveringen mellem andre samfundsmæssige aktører. Da strategien viser de enkeltes universiteters strategiske retning og målsætninger, er der en lille grad af politisk involvering og centralisering, og dermed i lille grad en NWB-tilgang.

Kapitel 4 - Strategiske rammekontrakter

Kapitlet kort fortalt

Kapitlet analyserer universiteternes strategiske rammekontrakter, og relationen mellem dem og institutionernes egne strategier. Kontrakternes indhold er analyseret ud fra hvilke type indikatorer der er valgt (input, proces, output og outcome) samt hvilke samfundsopgaver de omhandler.

- Der er sket tættere kobling med universiteternes egne strategier i anden runde af strategiske rammekontrakter.
- Kontrakternes indikatorer dækker alle fire samfundsopgaver, dog med en klar overvægt af uddannelsesmål, efterfulgt af forskning og innovation. Den bredere samfundsrolle har kun en marginal rolle i de nyeste kontrakter.
- Typen af indikatorer har ændret sig mod flere output og outcome indikatorer, og færre input og proces. Uddannelsesopgaven har flest output og outcome indikatorer.
- Der er sket en øget standardisering af indikatorer og målsætninger fra den først til den anden kontraktperiode. Der er stadig står diversitet i indikatorer for relative ens målsætninger på tværs af institutionerne.
- Universiteterne arbejder forskelligartet med rammekontrakterne internt.
- Kontrakterne er inspireret af NPM som styringsparadigme, men indeholder også mål for øget samarbejde og partnerskaber fra en NPG-tilgang

Det følgende afsnit undersøger, hvor den styring sker mellem de enkelte universiteter og Uddannelses – og Forskningsministeriet ved at gennemgå indholdet og udviklingen i de strategiske rammekontrakter. Formålet er at se på antallet og formen af de strategiske mål og deres målintikatorer der fastlægges for universiteterne og relatere dem til de fire overordnet samfundsopgaver for universiteterne.

Resultatstyring af offentlige organisationer har været et centralt tema i udviklingen i af den danske offentlige sektor (Ejersbo & Greve, 2014), og forskningsmæssigt er det også en af de områder der er undersøgt mest (Arnaboldi et al., 2015; Dooren et al., 2015; Speklé & Verbeeten, 2014). Målingen og styring af resultater er blevet beskrevet som "den ultimative udfordring" (Arnaboldi et al., 2015) inden for den offentlige sektor, grundet problemer med at definere, måle og styre efter resultater. Tidligere undersøgelser af resultatstyringen bekræfter dette billede. Kure et al. (2020) dokumenterer manglende tekniske kvalitet i den manglende sammenhæng mellem de strategiske målsætninger og de specifikke målinger i kontrakterne, hvilket besværliggør strategisk styring og evnen til at holde universitetslederne ansvarlige for deres resultater. En anden udfordring er, at selvom resultatkontrakter bør understøtte en "styring på

afstand" tilgang til universiteterne, så oplever lederne på universiteterne, at kontrakterne faktisk føre til mindre fremfor mere autonomi i deres strategiske ledelse lokalt grundet ministeriel detailstyring af bestemte områder (Ejersbo, Pihl-Thingvad, et al., 2020). På trods af, at universiteterne var nogle af de første dele af den offentlige sektor i Danmark, der fik resultatkontrakter (Ejersbo & Greve, 2014), har der været meget og bred kritik af kontrakterne gennem tiden. Generelt har kontraktstyring i staten været kritiseret for et manglende fokus på institutionernes samfundsmæssige effekt (Rigsrevisionen, 2009). For universiteterne specifikt har kritikken været rettet imod de uklare målsætninger og indikatorer (Kure et al., 2020), at kontrakterne med en øget detailstyring og manglende autonomi (Ejersbo, Pihl-Thingvad, et al., 2020), og at kontrakterne er i konflikt med traditionelle akademiske forståelser af resultater og performance (Raffnsøe-Møller, 2011).

De strategiske rammekontrakter erstattede de tidligere udviklingskontrakter i 2018 på baggrund af en reform for at styrke ledelsen på universiteternes og styringen af dem (Regeringen, 2017). De eksisterende udviklingskontrakter blev kritiseret for at mangle sammenhæng med institutionernes egne strategiske målsætninger, mangle institutionsspecifikke mål, og ikke understøtte en dialogbaseret styring af universiteterne. De institutionsspecifikke fireårige strategiske rammekontrakter indgås mellem ministeren og bestyrelsesformanden på vegne af bestyrelsen for det enkelte universitet. Formålet er at sætte væsentlige strategiske mål og retning for udviklingen og prioriteringen af universiteternes kerneopgaver. Rammekontrakterne skal derigennem synliggøre, hvordan institutionen bidrager til at opfylde vigtige samfundsmæssige mål.

Universiteterne og ministeriet fastsætter i dialog de strategiske mål for kerneopgaverne med afsæt i den enkelte universitets strategi, udfordringer og styrkepositioner. Rammekontrakten skal både danne grundlag for en styrket strategisk dialog mellem uddannelses- og forskningsministeren og universitetsbestyrelsen og være et centralt styringsredskab for universitetsledelse. Kontrakterne indeholder indikatorer for målopfyldelse af de strategiske mål. Som led i bevillingssystemet for de videregående uddannelsesinstitutioner genfastsættes 5 procent af grundtilskuddet på baggrund af rammekontrakterne. Videreførelsen er afhængig af en overordnet vurdering af den samlede målopfyldelse. Hensigten er at understøtte institutionernes opmærksomhed på arbejdet med at indfri de strategiske mål i rammekontrakterne.

Rammekontrakterne giver som udgangspunkt mulighed for at sætte fokus på de enkelte universiteters styrker eller svagheder på tværs af opgaver og discipliner i forhold til de øvrige universiteter. Et fokus på styrkepositioner vil øge diversiteten i universiteternes opgavevaretagelse, hvorimod et fokus på universiteternes svagheder relativt til de øvrige universiteter, vil øge homogeniteten i opgavevaretagelsen. Specifikke mål med henvisning til videnskabelige fagdiscipliner må forventes at forstærke effekten heraf, hvorimod generelle indikatorer for universiteternes fire opgavetyper åbner for både konvergens og divergens på tværs af fagdiscipliner

På baggrund af den internationale forskningskritik og de danske erfaringer med resultatstyring, er det derfor relevant at undersøge, hvordan de strategiske rammekontrakter er udformet, deres indhold og hvor hvilke af universiteternes fire formål de bruges til at styre.

4.1 Emner og styringsfokus i de strategiske rammekontrakter

Den følgende analyse er baseret på en analyse af universiteternes rammekontrakterne siden 2018. Analysen er delt op i de to aftale perioden, 2018-2021 og 2022-2025, og for hver periode er alle universiteternes rammekontrakter blev analyseret efter hvilke af universiteternes fire samfundsopgaver de omhandler, hvilken type mål og målindikatorer de indeholder, og sammenhæng mellem typen af mål og universiteternes mission.

Først en metodisk note om klassifikation typen af målindikatorer som enten input, proces, output og outcome. Klassifikationen følger tidligere forskning til at forstå, hvordan resultat – og kontraktstyring udformes og udføres i praksis (Dooren et al., 2015; Ejersbo, Pihl-Thingvad, et al., 2020; OECD, 2005; Pollitt & Bouckaert, 2017). På baggrund af den nævnte litteratur forstås de fire typer af målindikatorer på følgende måder:

Input: Er defineret som de ressourcer der går ind i organisationer som produktionssystemer. Dette kan være menneskelige, materielle, finansielle ressourcer. Målet omhandler både typen af input, processerne for at skaffe den og kvaliteten eller formen for input.

Eksempler: Mængden og typen af eksterne forskningsmidler, antal forskere ansat, kvaliteten og typen af ansøgere til forskningsstillinger, optag og bestand af studerende (som en ressource der kan blive til dimittender).

Processer: Disse er de interne processer universiteterne igangsætter for at transformere deres input til output. Mål der vedrører dette felt, omhandler hvordan man kan forbedre sådanne processer.

Eksempler: Forbedre budgetprocesser, udvikling af ansatte på lederkurser, udvikling af nyt undervisningsmateriale.

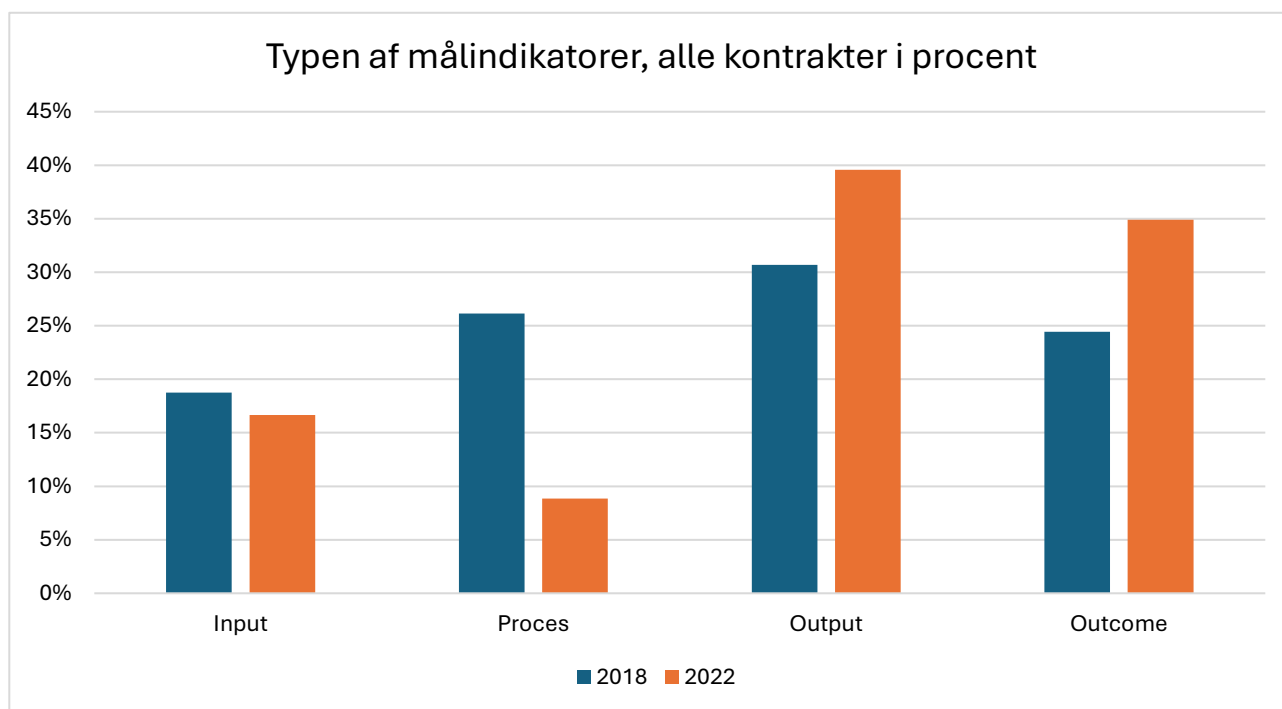
Output: Output mål vedrører de umiddelbare resultater og produkter af universiteternes produktionsproces. Det drejer sig altså om antallet af output produceret, og kvaliteten af dem (OECD, 2009). Dette gælder både resultater som er transaktionsbaseret (altså at en forbruger "forbruger" et produkt fra universitetet) eller udbudsbaseret (fx antallet af undervisningstimer der er til rådighed).

Eksempler: Antallet af forskningsartikler, antallet af forskningsartikler i bestemte tidskrifter, antallet dimittender, antals studerende på udveksling, antal studerende i praktik, antal samarbejder med erhvervslivet, antal timer studerende studerer,

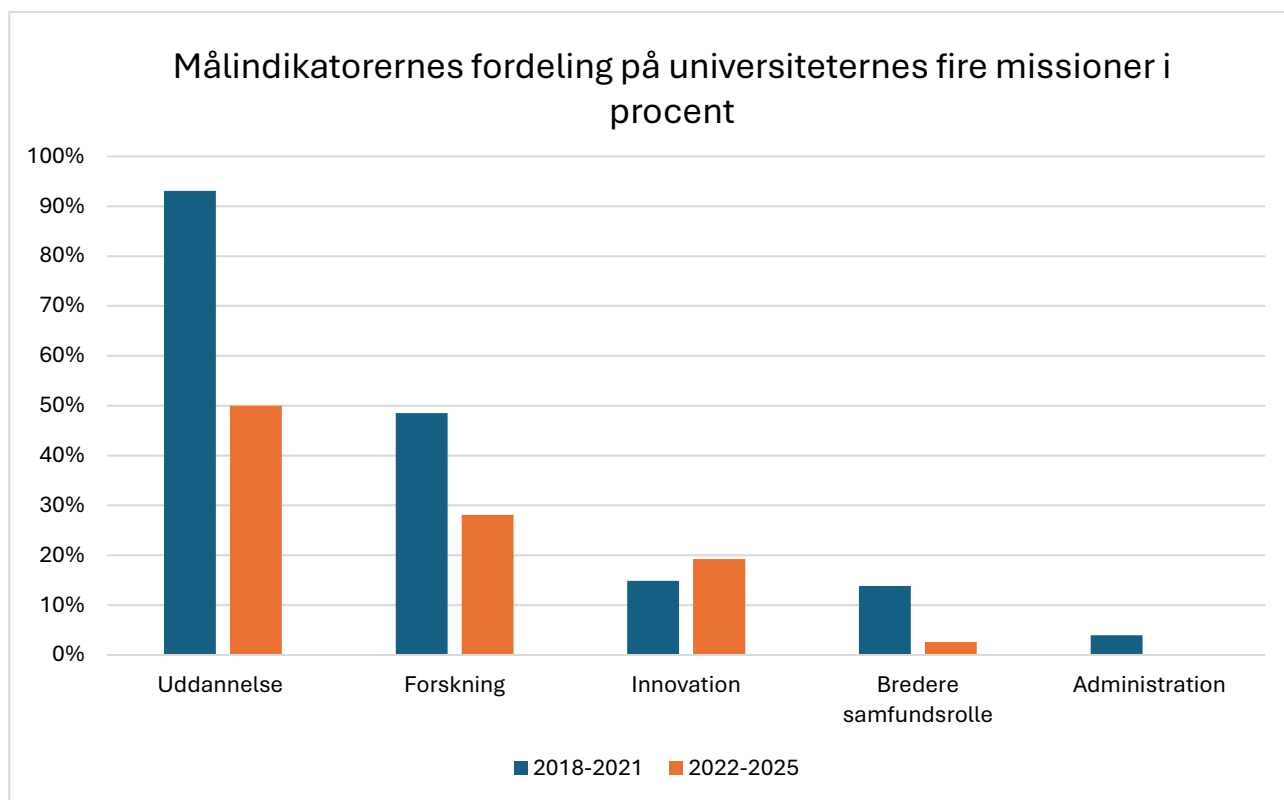
Outcome: Outcome mål omhandler de kort og langsigtede effekter af universiteternes output på det bredere samfund. Fokus er altså både på, hvad den umiddelbare effekt af ved at ændre på mængden eller kvaliteten af outputtet, og hvad den mere langsigtede effekt er på de forbedrede output.

Eksempler: Arbejdsløshed for dimittender, mindskede frafald blandt studerende, brugen af forskning i organisationer, mængden af finansiering opnået af universitets start ups.

Figur 1 nedenfor viser fordelingen af typen af målintikatorer på tværs af alle universiteternes kontrakter for de to kontraktperioder. Som grafen viser, er der mellem de to kontraktperioder sket en udvikling mod flere output og outcome målintikatorer. Dette tyder på, at styringen af universiteternes er blevet mere fokuseret på kontrol af deres resultater, og mindre detaljeorienterede mod deres interne processer og input, som tidligere er blevet beskrevet (Ejersbo, Pihl-Thingvad, et al., 2020). Det er dog vigtigt at påpege, at både de enkelte målsætninger og de dertilhørende indikatorer varierer en del i deres omfang og strategiske relevans, og at den anden kontraktperiode har set introduktionen af flere standardiserede målsætninger på tværs af alle kontrakter. I deres 2022-2025 kontrakt har KU en innovationsindikator for deres efter- og videreuddannelsesaktivitet, som handler om antallet af downloadede undervisningsmateriale fra en KU-portal, hvor baselinen er 466 årlige downloads. En af deres forskningsindikatorer for kvaliteten af universitetets forskning er omsætningen for deres tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, hvor baseline er på 2.929 mio. kr. Der er markant forskel på de to indikatorers indhold, hvad der skal gøres for at forbedre dem, og deres relation til universitetets overordnede missioner. Da det ikke er skrevet i kontrakterne, hvordan de forskellige målsætninger og indikatorer er vægtet i forhold til hinanden, eller i forhold til universiteternes overordnede målopfyldelse af kontrakterne, bør man være forsigtig i entydig at konkludere, at ændringen af målintikatorer i sig selv betyder en mere strategisk styring.



Figur 1 Oversigt over typen af målintikatorer i de strategiske rammekontrakter.
Kilde: Universiteternes strategiske rammekontrakter 2018-2025, egne opgørelse.



Figur 2 Målindikatorer fordelt på samfundsopgaver

Kilde: Universiteternes strategiske rammekontrakter 2018-2025, egne opgørelse

For at forstå hvilken af universiteternes samfundsopgaver kontrakter bliver brugt til at styre er alle indikatorer blevet klassificeret efter hvilken samfundsopgave de omhandler. Her er først blevet set på indholdet i de strategiske målsætninger i kontrakterne, og herefter er det blevet vurderet om alle indikatorer kan henføres til samme mission, eller om de enkelte målindikatorer deles op på tværs af flere samfundsopgaver.

Figur 2 viser, så omhandler omkring halvdelen af målindikatorerne uddannelsesmissionen, lidt under en tredjedel er om forskning, og til sidst tager innovation og bredere samfundsrolle de sidste dele. I 2018-2022 havde ét universitet også en hel målsætning om deres administrative processer. Den store udvikling er, at innovationsmissionen har fået en mere markant rolle målt på antallet af indikatorer i kontrakterne, og udgør nu 20% af de samlede målindikatorer. Stigningen i innovationsindikatorer er sket på bekostning af uddannelse og universiteternes bredere samfundsrolle.

Eksempler på indholdet i form af målsætninger og indikatorer for de fire samfundsopgaver er:

Forskning: På forskningsområdet kan de udvalgte indikatorer kategoriseres i forhold til relevans og kvalitet. Forskningsrelevans opgøres fx med henvisning til antal forskningspublikationer på det grønne område eller inden for udvalgte interdisciplinære forskningsfelter eller forskningscentre og -felter. Derudover indgår antal publikationer baseret på internationalt samarbejde og tværfakultære sampublicationer som ved SDU samt med ikke-akademiske institutioner, som ved RUC. Kvalitet omfatter indikatorer som andel videnskabelige publikationer i de 10 pct. mest anerkendte tidsskrifter eller blandt de 10 pct. mest citerede publikationer, omfanget af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, omfanget af eksterne midler, herunder EU-hjemtag, eller fra udvalgte fondsbevillinger som ved DTU og forskningsprojekter med eksterne samarbejdspartnere som ved CBS. Derudover fremhæves VIP-tilfredshed med instituttledelsen opmærksomhed og med lærings- og udviklingsmiljø i eget job ved RUC som en parameter for forskningskvalitet.

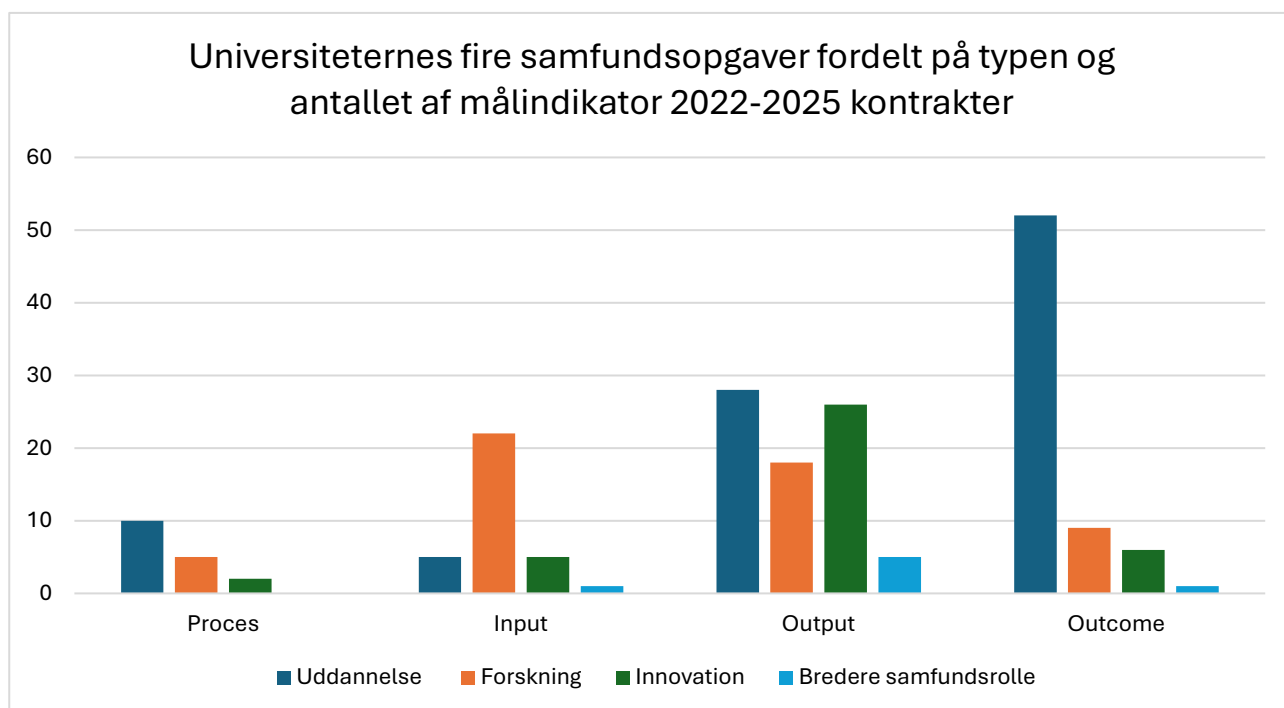
Innovation: På innovationsområdet omfatter opgøres forsker- og studenterentreprenørskab, forskningsbaseret innovation og sektormobilitet. Forskningsbaseret entreprenørskab opgøres fx med antal forskeriværksættere ved KU, spinouts og startups ved KU, SDU og AAU samt antal forskere, der deltager i universitetets innovationshub ved AU. Forskningsbaseret innovation bliver målt ved antal sampublicationer med eksterne parter som ved KU eller med private og offentlige aktører som ved AAU og DTU. En anden indikator er antallet af forskningssamarbejdsaftaler med eksterne parter ved AU, SDU og AAU, antal licensaftaler ved KU, SDU og AAU, strategiske samarbejdsaftaler og medvirken i danske viden- og erhvervsklynger som ved RUC, AAU og DTU. Studenterentreprenørskab opgøres fx ved antal aktive brugere af innovationscenter og hubs samt antal studenteriværksættere som KU, AU og AAU. Endelig opgøres sektormobilitet fx som andel postdocs eller ph.d., der oplever sig støttet i overgangen til erhvervslivet eller finder ansættelse i den private sektor ved KU og AU.

Uddannelser: Konkret omfatter rammekontrakterne på uddannelsesområdet indikatorer kategoriseret efter relevans og kvalitet i uddannelserne. Relevans opgøres ved dimittendledighed eller beskæftigelsesgrad generelt. I enkelte tilfælde inden for udvalgte uddannelser ved AU, DTU og ITU. Derudover omfatter indikatorer for relevans for enkelte institutioner andel studerende i projektorienterede forløb og omfanget af karrierevejledning. I flere tilfælde indgår også kvalitative mål, som studerendes og aftageres vurdering af uddannelsernes relevans. De statistiske mål for kvalitet omfatter på tværs af de fleste universiteter frafald på første studieår. For enkelte universiteter indgår også ratioen mellem studerende og videnskabeligt personale som ved KU, andel planlagte timer gennemført af videnskabeligt personale ved CBS og DTU og andel fuldførte inden for normeret studietid ved CBS. Derudover indgår for flere institutioner kvalitative mål for de studerendes selvvaluerede studieintensitet og deres vurdering af det faglige og sociale studiemiljø. Endelig omfatter flere rammekontrakter indikatorer for livslang læring som ved KU, AAU, CBS, DTU og ITU, internationalisering ved KU, samarbejder med andre institutioner ved KU og CBS og regionalt fokus som ved RUC.

Formidling, rådgivning og andre indikatorer: Formidlingsområdet er alene opgjort i den strategiske rammekontrakt for RUC, der fremhæver forskeres optræden som eksperter i medier, som indikator for forskningsrelevans, og i den strategiske rammekontrakt DTU, der

fremhæver forholdet mellem øvrige eksterne indtægter, som direkte relevante for forskningsbaseret myndighedsbetjening og den direkte kontraktsum på rammeaftalerne.

Figur 3 viser både typen af måleindikator og samfundsopgave samtidig, og giver indblik i hvilke typer af måleindikatorer der bliver brugt til de forskellige samfundsopgaver. Som figuren viser, så er det hovedsagelig for uddannelsesmissionen, at der er udviklet outcomeindikatorer for, og i nogen grad forskning og innovation. En mulig forklaring er, at det er svært at definere og lave tydelige outcome-indikatorer for områderne, hvilket kan skyldes manglende data eller udfordringer med at isolere årsagssammenhæng mellem output og bredere samfundseffekter (Dooren et al., 2015).



Figur 3 Oversigt over universiteternes samfundsopgaver fordelt på typen af måleindikatorer
Kilde: Universiteternes strategiske rammekontrakter 2022-2025, egne opgørelse

Tabel 2 giver eksempler på de forskellige typer af måleindikatorer inden for hvert af de fire samfundsopgaver.

	Uddannelse	Forskning	Innovation	Bredere samfundsrolle
Input	En mangfoldig studenterpopulation målt på adgangsgivende uddannelse samt socioøkonomisk baggrund (CBS, 2022-2025) Årlig tilgang på bacheloruddannelsen i softwareudvikling (ITU, 2018-2021)	Antal optagne ph.d.-studerende (ITU, 2022-2025) Omsætningen på tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed (KU, 2022-2025)	Kvalitativ afrapportering på CBS' samarbejde med erhvervslivet, andre institutioner samt det akademiske miljø om udvikling af et koncept for livslang læring. (CBS, 2022-2025)	Forholdet mellem øvrige eksterne indtægter, der er 'tagget' som direkte relevante for en rammeaftale om forskningsbaseret myndighedsbetjening og den direkte kontraktsum på rammeaftalerne (DTU, 2022-2025)
Proces	Antal uddannelses gennemgået for digitale elementer (AU, 2022-2025) Andel af planlagte undervisningstimer der gennemføres af videnskabelige medarbejdere jf. stillingsstrukturen for videnskabeligt personale (CBS, 2022-2025)	Diversitet blandt CBS' samlede medarbejderstab målt på køn, alder, statsborgerskab, faglig baggrund (CBS, 2022-2025)	Etablering af overbliksskabende organisering, der sikrer tværgående koordinering, samt videreudvikling og international markedsføring af DTU's rådgivningsydelser inden for bæredygtig samfundsomstilling. (DTU, 2022-2025)	Ingen indikatorer
Output	Hvor mange timer bruger du på undervisning, selvstudium og praktik på en typisk uge i dette semester? Fra Danmarks Studieundersøgelse (SDU, 2022-2025)	Antal publikationer i regi af SDU's Climate Cluster (SDU, 2022-2025) Andel færdiguddannede ph.d'er der ansættes i den private sektor (AU, 2022-2025)	Antal spinouts (KU, 2022-2025) Antal forskningsaftaler med virksomheder, offentlige institutioner og myndigheder. (AU, 2022-2025)	RUC forskeres optræden som eksperter i medier målt som registrerede mediebidrag i radio, TV, internet eller trykte medier (RUC, 2022-2025) Antal downloadede undervisningsmaterialer på KUs brobygningsportal, fokus.ku.dk (KU, 2022-2025)
Outcome	Dimittendledighed i 4.-7. kvartal efter endt uddannelse. (ITU, 2022-2025) Spørgsmål fra Danmarks Studieundersøgelse: "Min uddannelse har rustet mig til mit nuværende job" vurdering fra 1-5 (RUC, 2022-2025)	Svar fra internt skema om om effekten og forståelsen af tværfaglig forskning (AAU, 2022-2025) DTU's andel af de 10 pct. mest citerede publikationer i verden i forhold til NST- og Euro-Tech-universiteterne (DTU, 2022-2025)	Finansiering opnået af studenteriværksættere (AAU, 2022-2025) Spørgsmål fra survey til strategiske partnerskaber ""I hvilken grad er du/I samlet set tilfreds med samarbejdet med Roskilde Universitet?" (RUC, 2022-2025)	Ingen indikatorer

Tabel 2 Eksempler på målindikatorer for samfundsopgaverne

Kilde: Universiteternes strategiske rammekontrakter 2018-2025, egne opgørelse

En af formålene med overgangen til de strategiske rammekontrakter er at bevæge sig væk fra standardiserede indikatorer, der har ingen eller ringe sammenhæng til institutionernes egne strategier, og i højere grad formulere målsætninger og indikatorer, som reflekterer institutionsspecifikke forhold. Styringsmæssigt vedrører det et centralt spørgsmål om, resultatstyringen skal skabe et sammenligneligt grundlag for at vurdere institutionernes resultater i forhold til hinanden (øget standardisering af mål og indikatorer), eller om styringen er rettet mod en mere individuel styring af hvert enkelt universitet under hensyn til deres strategi og ressourcer (ikke-standardisering af mål og indikatorer). Indikatorerne i 2018-2022 perioden afspejler i væsentlig grad den sidste tilgang, og der er stor variation i typen af målsætninger og indikatorer for enslydende målsætninger. KU havde som det eneste universitet en målsætning vedrørende deres administrative processer. SDU og AAU havde flere målsætninger, hvor der ikke eksisterede data for de valgte indikatorer i starten af kontraktperioden, og der skulle derfor først etableres både indikatorer og data i løbet af perioden. I kontraktperioden blev målsætningen om øget studieintensitet blandt andet målt på følgende måder på tværs af kontrakterne:

- Optjente STÅ/studerende (AU)
- Måling af studerendes tidsforbrug fra Uddannelseszoom (CBS)
- Gennemførsel af planlagte undervisningstimer (DTU)
- ITU havde ingen indikatorer for studieintensitet i perioden
- Efterlevelse af minimumskrav om undervisningstimer (KU)
- Institutionens projekt-studieintensitet på 2. og 5. bachelorsemester (RUC)
- Årlig ECTS-progression for fuldtidsstuderende (SDU)
- Andel af studerende, der vurderer, at de bruger 30 timer eller færre i gennemsnit om ugen på deres studie samlet set (AAU)

Selvom de fleste institutioner også havde en generel måling af de studerendes tidsforbrug, som eksemplet fra CBS, var der stor diversitet i, hvordan man målopfyldelsen blev vurderet gennem de valgte målindikatorer. Givet det større fokus på at afspejle de individuelle universiteternes forhold kan diversiteten i målindikatorer afspejle, at universiteterne har kunne udvælge indikatorer de tror de klare sig godt i, eller som afspejler den tilgængelige data på institutionen.

Et andet eksempel på forskelle i indikatorer for relative ens målsætning er for relevansen af universiteternes forskning. Her bliver der også sat strategiske mål for mængden eller typen af ekstern finansiering som et udtryk for relevansen af forskning, dog med forskel i de konkrete indikatorer

- Årligt forbrug af eksterne forskningsmidler på Arts per senior VIP-årsværk (AU)
- Hjemtag af strategisk prioriterede midler fra prestigefyldte forskningsprogrammer (CBS)
- Udvikling i andelen af DTU's hjemtag fra EU's rammeprogram for forskning og innovation sammenholdt med 21 tekniske universiteter i Europa (DTU)
- ITU havde ingen indikatorer for hjemtag af eksterne midler i perioden
- Hjemtag fra private fonde (KU)
- Antal eksterne midler fra Horizon 2020 og Innovationsfonden (RUC)
- SDU's andel af konkurrenceudsatte eksterne midler i forhold til universitetssektoren (SDU)

- Universitetets eksterne hjemtag I kroner (AAU)

Det skal igen nævnes, at næsten alle institutioner havde et generelt mål for det totale hjemtag af eksterne midler, men ellers var der stor variation i opgørelsen af typen af midler og om universitetet anvender en absolut eller relativ måлиндikator.

For den anden kontraktperiode fra 2022-2025 er der sket en øget standardiseringen af måлиндikatorerne på tværs af universiteterne, især på uddannelsesområdet. Her har man de fleste målsætninger fastlagt, at institutionerne skal bruge data fra Danmarks Studieundersøgelse, og ofte også, at de universiteterne skal bruge de samme måлиндikatorer. Der er dog stadig forskel, for eksempel på trivselsområdet, hvor universiteterne bruger forskellige spørgsmåls fra Danmarks Studieundersøgelse til deres måling af de studerende trivsel (Philipsen, 2022). På forsknings- og innovationsområder er der en mindre grad af standardisering af indikatorerne, hvilket kan skyldes udfordringer med at finde fælles datakilder eller forskelle i de institutionelle forhold. For eksempel har KU en indikator for deres forskningskvalitet, hvor de vurderer antallet af publikationer i top-10% tidsskrifter, mens CBS referer til antallet af toppublikationer i forhold til en bestemt ranking for business schools. Forskellene i indikatorer gør det svært at vurdere universiteternes præstation i forhold til hinanden, og hvis dette styringsmæssige forhold skal styrkes, er det nok nødvendig med flere standardiseret målsætninger og indikatorer. En øget standardisering kan dog mindske den styringsmæssige relevans for det enkelte universitet, som var en af kritikpunkterne ved de gamle udviklingskontrakter.

Et andet opmærksomhedspunkt er koblingen mellem målopfyldelsen af de strategiske rammekontrakter og grundtilskuddet til universiteternes uddannelsesaktivitet. Med de strategiske rammekontrakter blev der skabt et økonomisk incitament i resultatstyringen af universiteterne. Størrelse på det økonomiske incitament er dog begrænset, da det vedrører 5% af de 25% universiteterne får i uddannelsesstatuser. Dette er samlet set 1,25% af de totale uddannelsesindtægter (Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, 2018). Hvis målopfyldelsen er tilfredsstillende, videreføres de 5% grundtilskuddet, hvis der er middel målopfyldelse, videreføres halvdelen, og ved mangelfuld målopfyldelse videreføres de 5% ikke. For universiteternes 2018-2021 kontrakter blev det vurderes, at alle institutioner havde en tilfredsstillende målopfyldelse, og dermed fik alle universiteter videreført de 5%. Det er usikkert, hvor stor effekten har været af at koble de strategiske rammekontrakter og institutionernes økonomi har haft, men fra forskningen ved man, at økonomiske incitamenter rettet mod organisationer fremfor individer har mindre effekt, og at incitamenternes troværdighed er relevant i relation til deres effekt (Bøgh Andersen et al., 2010). De strategiske rammekontrakter vedrører hele institutionen, og de økonomiske incitamenter har en relativ lille størrelse. Derfor er en stor sandsynlighed for, om effekten af det økonomiske incitament er begrænset da det er målrettet hele organisationen og har en lav grad af troværdighed. Det kan derfor være relevant at overveje, om der fremadrettet bør være en kobling mellem de strategiske rammekontrakter og institutionernes økonomisk, og i givet fald hvordan denne kan designe for at have størst mulig effekt.

4.2 Sammenhæng mellem universiteternes strategier og de strategiske rammekontrakter

Da universiteterne både styres gennem deres egne strategier og gennem de strategiske rammekontrakter, er det relevant at se på sammenhængen mellem indeholdet og formen på de to styringsredskaber. Formålet er at forstå, om der foregår en styring af universiteterne, som bliver understøttet af både deres institutionsstrategier og de strategiske rammekontrakter.

Med udgangspunkt i de strategiske rammekontrakter er der sket en markant tættere kobling mellem strategierne og indholdet i kontrakterne. I 2018-2022 kontrakterne bliver institutionernes egne strategier ikke nævnt på noget tidspunkt, men i 2022-2025 kontrakterne nævner alle universiteter enten deres egne institutionsstrategier eller fremhæver eksisterende strategiske fokusområder. Hermed er der sket en tættere kobling mellem de to typer af styringsredskaber i deres strategiske retning og indhold.

Kontrakterne ikke noget om, hvordan universiteterne arbejder med de strategiske rammekontrakter og deres målindikatorer internt i på institutionerne. Forfatteren har derfor været i kontakt med samtlige universiteterne og spurgt ind til, hvordan de internt bruger de strategiske rammekontrakter, og om de har udarbejdet nogle målindikatorer for vurderingen af målopfyldeisen for deres egne strategier. På baggrund af tilbage meldingen kan det konkluderes, at universiteterne arbejder forskelligt med de strategiske rammekontrakter internt og sammenhæng i målindikatorer. I den ene ende er der universiteter, som ikke bruger nogle interne indikatorer overhovedet, og derfor er der intet overlap med de strategiske rammekontrakter. I cases bliver indikatorerne fra de strategiske rammekontrakter ikke brugt internt til opfølgning eller implementeringen af strategien. I den anden ende er der institutioner, som bruger de strategiske rammekontrakter til at fastsætte indikatorerne for deres langsigtede strategier. Her bliver rammekontrakterne et middel til at implementere og konkretisere institutionens egen strategi, og et hovedargument for denne tilgang er at undgå dobbelt styring, og forskelligt strategiske fokus. Resten af institutionerne er et sted mellem de to yderpunkter, hvor indikatorerne i de strategiske rammekontrakter indgår i institutionernes egne indikatorer, men hvor universiteterne udvikler flere indikatorer til brug i den interne styring. Tilbage meldingen er, at indikatorerne i de strategiske rammekontrakterne ikke altid var fyldestgørende nok, og man har behov for et mere detaljeret eller bredere billede af fremdriften i strategien til den interne styring. Nogle universiteterne rapporterer, at de var i gang med at udvikle nye indikatorer til deres egne strategier, da de netop har vedtaget nye institutionsstrategier, men at de er bevidste om indikatorerne i de strategiske rammekontrakter i udviklingen af der.

Sammenhængen mellem de to styringsredskaber er blevet styrket mellem de to kontraktperioder, men det er værd at overveje om kan skabes mere sammenhæng. Dette kan både gælde et større overlap mellem indholdet i strategierne og kontrakterne, og at alle fire samfundsopgaver inkluderes i universiteternes strategiske rammekontrakter. Samtidig kan det minimere dobbeltstyringen, hvis det lykkedes at skabe en større sammenhæng mellem de valgte målsætninger og indikatorer i universiteternes strategier og de strategiske rammekontrakter. Det er værd at overveje, om en øget standardisering af målsætninger og indikatorer mindsker eller øget

sammenhængen mellem institutionsstrategierne og rammekontrakter, og hvilket styringsfokus man ønsker rammekontrakterne skal have for universiteterne.

4.3 Kapitelafslutning

Kapitlet viser, at der de strategiske rammekontrakter hovedsagelig vedrører universiteternes uddannelses-, forsknings-, og innovationsmission, med flest indikatorer for uddannelsesmissionen. Der har også været en udvikling mod flere output og outcome indikatorer mellem de to kontraktperioder, især for uddannelsesområdet. Det indikerer, at kontrakterne virker til at være mest velegnet til at styre uddannelsesmission, hvor det også er lykkedes at bruge flere standardiseret målsætninger og indikatorer på tværs af universiteterne i anden periode. For forsknings- og innovationsmission er det sværere at bruge ensartet indikatorer, hvilket peger på, at det er svært at finde fælles standarder og data for vurdering af mængden og kvaliteten af de områder.

Med de strategiske rammekontrakter blev der indført en kobling mellem målopfyldelsen af kontrakterne og universiteternes uddannelsestilskud. Indførelsen af resultatstyring stammer fra en NPM-tilgang til styring, og med de økonomiske incitamenter blev denne styrket. Det er dog usikkert, hvor stor effekt de økonomiske incitamenter har, og det er værd at overveje om de skal fortsætte, og i givet fald i hvilket format. En anden styringsmæssige overvejelse er hvilken type af styring de strategiske rammekontrakter skal understøtte. En mulighed er, at designe dem til at afspejle de enkelte universiteters strategiske målsætninger, ressourcer og rammevilkår, og fokuserer på en målrettet styring af hvert universitet for sig. En anden mulighed er en øget standardisering af både målsætninger og indikatorer, hvilket ved gøre kontrakterne til et værktøj til at vurdere universiteternes præstation i forhold til hinanden.

Kapitel 5 - Finansierings – og omkostningsstrukturen i den danske universitetssektor

Kapitlet kort fortalt

Kapitlets fokus er den samlede finansieringsstruktur af de danske universiteter med et særligt fokus på de offentlige midler og deres udvikling over tid. Finansieringskilder og incitament er et centralt styringsværktøj, som har ændret sig meget de seneste 10 år. Derudover analyser kapitlet universiteternes omkostningsstruktur og sammenhængen mellem indtægter og omkostninger.

- Andelen af statstilskud, basismidler og taxameterstilskud, er faldende for hele sektoren samlet set. Dette opvejes af en stigende andel af eksterne offentlige og private midler
- Der er store forskelle mellem de enkelte universiteters finansieringsstrukturer, især hvad angår andelen af uddannelsesmidler og eksterne midler.
- Andelen af private midler for sektoren har været voksende siden 2013, og udgør nu 18% af de samlede indtægter.
- Væksten i det statslige forskningsbudget er hovedsagelig sket gennem forskningsreserven, som nu udgør 20% af det statslige forskningsbudget.
- Universiteternes har en relativ ens omkostningsstruktur, når man ser på typen af omkostninger. Der er dog markante forskelle, når man ser på omkostningers formål.
- Der sker en vis krydssubsidiering af uddannelses – og forskningsmidler blandt universiteterne, som afspejler deres sammenblandet økonomier og den økonomiske autonomi de har.
- Målsætningen om at bruge 1% af BNP på forskningsbudgettet betyder, at nedskæringer i sektoren sker gennem uddannelsesmidlerne.
- Hele finansieringsstrukturen er stærkt inspireret af NPM med fokus på skabelsen af kvasi-markeder, konkurrenceudsatte midler og resultatstyring gennem finansiering.

Det tredje styringsredskab er finansieringsstrukturen af universiteternes aktiviteter. Ændringer i universiteternes finansiering er en af de drivende kræfter bag transformationen af institutionerne til at blive mere strategiske aktører (Grossi et al., 2019; Herbst, 2007; Narayan & Stittle, 2018; Parker, 2011, 2013; Söderlind et al., 2019) og udgør derfor en central del af styringen af universiteterne. I en international sammenhæng er danske universiteter i høj grad finansieret af offentlige kilder. Dette gælder især uddannelsesområdet, hvor 99% af omkostningerne er betalt af staten (OECD, 2024 kapitel C3), men også forskningsområdet, hvor

størstedelen af midlerne kommer fra offentlige kilder. Universiteterne kan frit anvende de statslige tilskud, som de selv finder passende (jf. universitetsloven). Derfor er det relevant at se på både uddannelses- og forskningsfinansiering, da de to finansieringskilder kan bruges til at subsidiere hinanden og går til at finansiere kapaciteter, der anvendes til begge formål. Kapitlet gennemgår først den historiske kontekst og udviklingen i finansieringsstrukturen for universitetssektoren. Det næste afsnit undersøger finansieringsstrukturen for universiteterne, hvordan typen af finansiering har ændret sig, og forskellene mellem de enkelte universiteter. Derefter følger et afsnit om universiteternes omkostninger og sammenhængen mellem indtægter og omkostninger for uddannelses- og forskningsaktivitet.

5.1 Historisk kontekst og udvikling i finansieringsstruktur

I lighed med andre europæiske lande (Teixeira et al., 2022; Zacharewicz et al., 2019) har Danmark siden midten af 1990'erne indført en række økonomiske incitamenter i finansieringsstrukturen for både uddannelse og forskning.

Uddannelsesfinansiering:

I 1994 blev taxametersystemet for uddannelser aktivitetsbaseret, hvor institutionerne fik en finansiering per studenterårsværk. Dermed skabtes en direkte sammenhæng mellem output (antal studenterårsværk) og finansiering. Alle uddannelser er i det nuværende system placeret på én af tre takster, som delvist afspejler ressourceforbruget ved uddannelserne. Fra 1994 til 2017 er taxametersystemet blevet reformeret med henblik på at forsimple det for universiteterne. Antallet af takster blev reduceret til de nuværende tre, og i 2007 blev tre forskellige taxametre (et for uddannelse, et for administration og et for bygningsdrift) sammenlagt til ét samlet taxameter for al uddannelsesaktivitet. Logikken var, at man gik fra eksplicit at finansiere bestemte omkostningsformål i forbindelse med uddannelse til en 'full-cost'-logik, hvor alle omkostninger dækkes af ét samlet tilskud.

En udfordring er dog, at der ikke findes præcise og sammenlignelige omkostningstal for universitetsuddannelserne (Deloitte, 2015; Skærbæk et al., 2019; Skinnerup, 2024). Derfor er det ikke muligt at sammenligne uddannelsesstakter med uddannelsernes omkostninger og vurdere, om indtægterne afspejler omkostningerne. Tidligere rapporter har også bemærket dette åbent, og de nuværende takster skal derfor ses som politisk bestemte. De afspejler, hvad uddannelse bør koste, eller hvad politikerne er villige til at finansiere dem med (DEA, 2011; Undervisningsministeriet, 2001, 2004).

I 2017 blev taxametersystemet ændret på baggrund af kritik af den ensidige fokus på kvantiteten af studerende frem for kvaliteten af de studerende. Derfor blev der indført en ny grundbevilling på 25%, to nye outcome-baserede parametre for dimittendarbejdsløshed og gennemførelsestid, og den aktivitetsbaserede andel fik sænket taksterne med 32,5%. Samtidig blev en lille del af grundtilskuddet (5% af de 25%, eller 1,25% af de samlede bevillinger) gjort afhængig af universiteternes målopfyldelse på deres strategiske rammekontrakter og studerendes vurderinger i den nationale studenterundersøgelse.

Grundidéen i taxameterstyring er at skabe et kvasi-marked for uddannelse, hvor universiteterne konkurrerer om de studerende ved at udbyde uddannelser af høj kvalitet, der giver relevante kompetencer til arbejdsmarkedet (Finansministeriet, 1998; Undervisningsministeriet,

2001, 2004). Taxametersystemet er tydeligt funderet i NPM-styringsparadigmet som et markedstiltag, og 2017-reformen understøtter NPM-logikken ved at introducere nye incitamenter til at motivere universitetsledere til at forfølge kvalitetsmålene.

Det er dog usikkert, hvor effektivt de økonomiske incitamenter er i den interne styring på universiteterne. Forskning fremhæver, at universiteter ikke nødvendigvis genskaber incitamentene fra finansieringsmodellerne i deres interne budgetter, men ofte bruger andre fordelingskriterier eller metoder (Madsen, 2024; Skinnerup, 2024, kapitel 7). Universiteterne kan også få uddannelsesindtægter fra både ECTS-dækkede kurser (diplom- og masteruddannelser) og kurser uden ECTS-belægning som indtægtsdækket virksomhed.

Universiteterne har en sammenblandet økonomi, hvor forsknings- og uddannelsesaktiviteter og finansiering i praksis er tæt sammenvævet (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2020). Forskellige finansieringskilder påvirker det samlede økonomiske råderum for universiteterne (Tænketanken DEA, 2019b).

Forskningsfinansiering:

De danske universiteter modtager et statsligt tilskud til deres forskningsaktivitet i form af basismidlerne. Basismidlerne er i høj grad blevet fordelt gennem en inkrementel model, hvor universiteterne modtog samme mængde som året før. Dette har skabt historiske forskelle i basismidlerne, da de tre "gamle" universiteter (KU, DTU og AU) fik status som forskningsinstitutioner, mens de "nye" universiteter blev anset som uddannelsesinstitutioner med forskningsaktivitet (Aagaard, 2011).

I 2009 valgte man at indføre en resultatbaseret model for basismidlerne, som blev fuldt implementeret i 2021 (Aagaard, 2017). Modellen bruges til fordeling af nye basismidler, og samtidig omfordeles 2% af de historiske midler årligt, så den totale sum af midler, der fordeles efter resultatmodellen, stiger hvert år. I 2024 blev 22,4% af basismidlerne fordelt efter resultatmodellen og 77,6% efter de historiske fordelinger (Finansministeriet, 2024, s. 66: Forslag til Finanslov 2025).

Den resultatbaserede model består af fire parametre med tilhørende vægte:

- Universiteternes uddannelsestilskud (45%).
- Universiteternes forskningsvirksomhed finansieret af eksterne midler (20%).
- Universiteternes forskningsvirksomhed målt ved publicering (Den Bibliometriske Forskningsindikator – BFI) (vægt 25% - men udgået i 2021).
- Universiteternes antal af færdiguddannede ph.d.-studerende (vægt 10%).

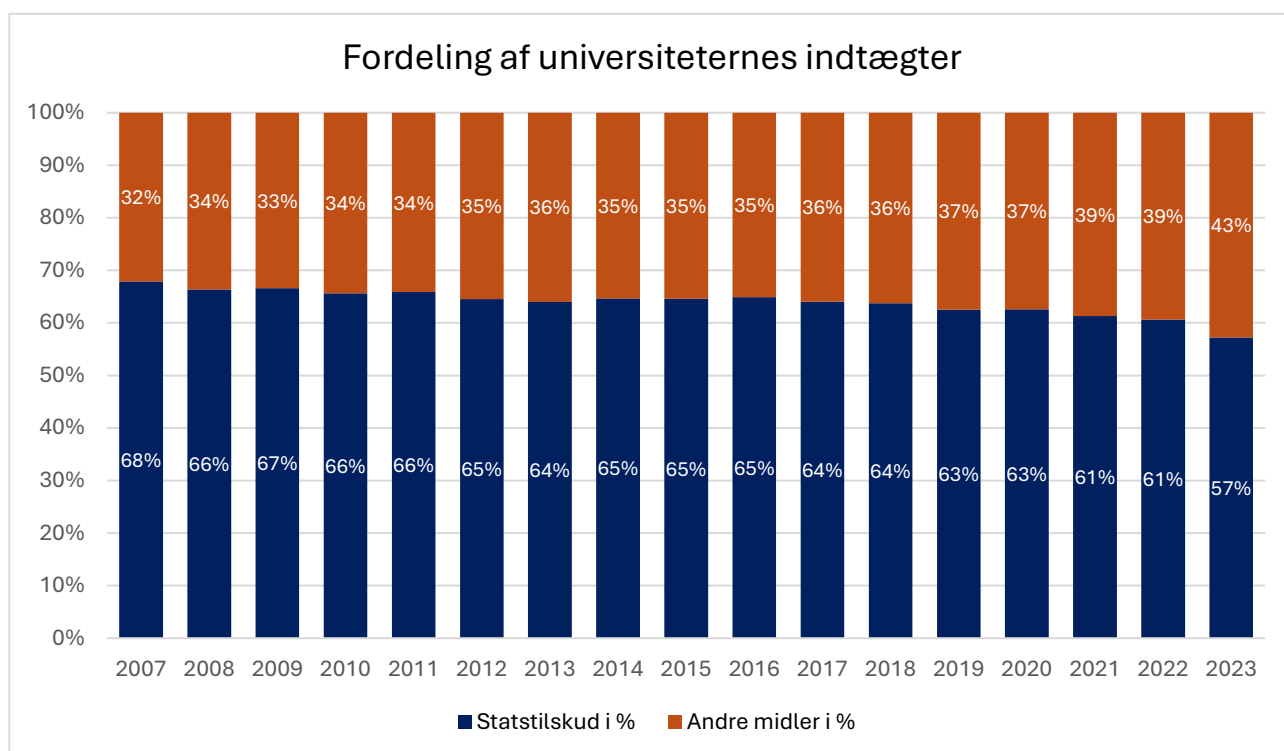
Den resultatbaserede model for fordeling af basismidler markerede et skift mod en øget NPM-orientering for de frie forskningsmidler gennem incitamentsstyring. Introduktionen af økonomiske incitamenter til fordeling af basismidler var præget af politisk uenighed (Aagaard, 2011, 2017). Resultatmodellen har oplevet løbende justeringer, og siden 2021 er BFI-andelen blevet fastfrosset ved 2021-niveauerne. Universiteternes finansiering omfatter også midler fra offentlige og private fonde, som oplevede en større reorganisering i 2000'erne (Aagaard & Mejlgaard, 2012), hvor nye fonde blev introduceret til grundforskning, fri forskning og strategisk

forskning. Dermed kanaliseres en større andel af forskningsmidlerne gennem konkurrence mellem forskerne.

5.2 Finansieringsstrukturer i den danske universitetssektor

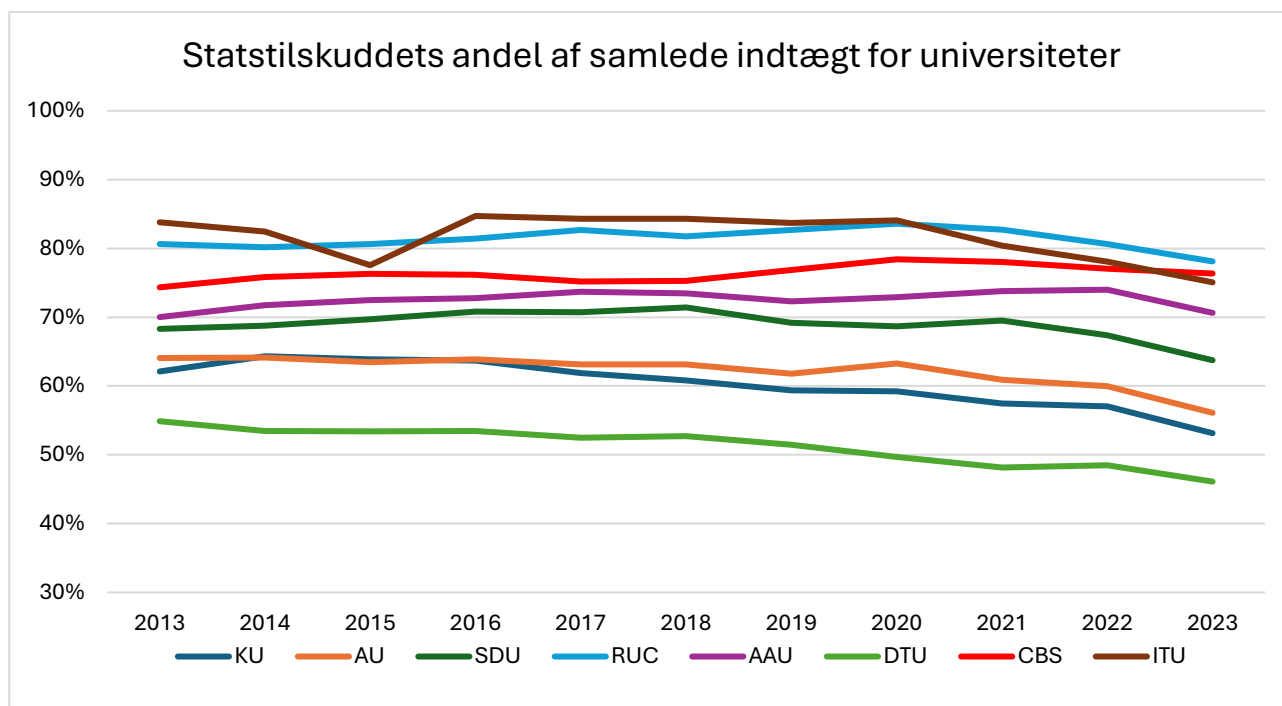
Det følgende afsnit undersøger udviklingen i finansieringen af de danske universiteter og ser nærmere på forholdet mellem de forskellige finansieringskilder over tid. Den første udvikling fokuserer på balancen mellem de direkte statslige tilskud (taxametermidler, basismidler, myndighedsbetjening og andre offentlige tilskud) og de eksterne midler (eksterne midler til forskning, indtægtsdækket virksomhed, deltagerbetaling og andre eksterne midler).

Figur 4 Fordelingen af universiteternes indtægter



Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab Indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Statstilskud (1), andre midler er resterende indtægtskilder.

Som figur 4 viser, har fordelingen fra 2007 til 2016 været relativt stabil, hvor statslige indtægter udgjorde to tredjedele, og eksterne midler udgjorde en tredjedel af de samlede indtægter. Fra 2017 til 2023 har udviklingen dog bevæget sig mod en større andel af eksterne midler, som i 2023 udgør 43% af de samlede indtægter for hele sektoren. Det er dog vigtigt at understrege, at tallene dækker over stor variation mellem de enkelte universiteter. I nedenstående figur er universiteternes andel af statslige midler som procentdel af de samlede indtægter vist for perioden fra 2013 til 2023.

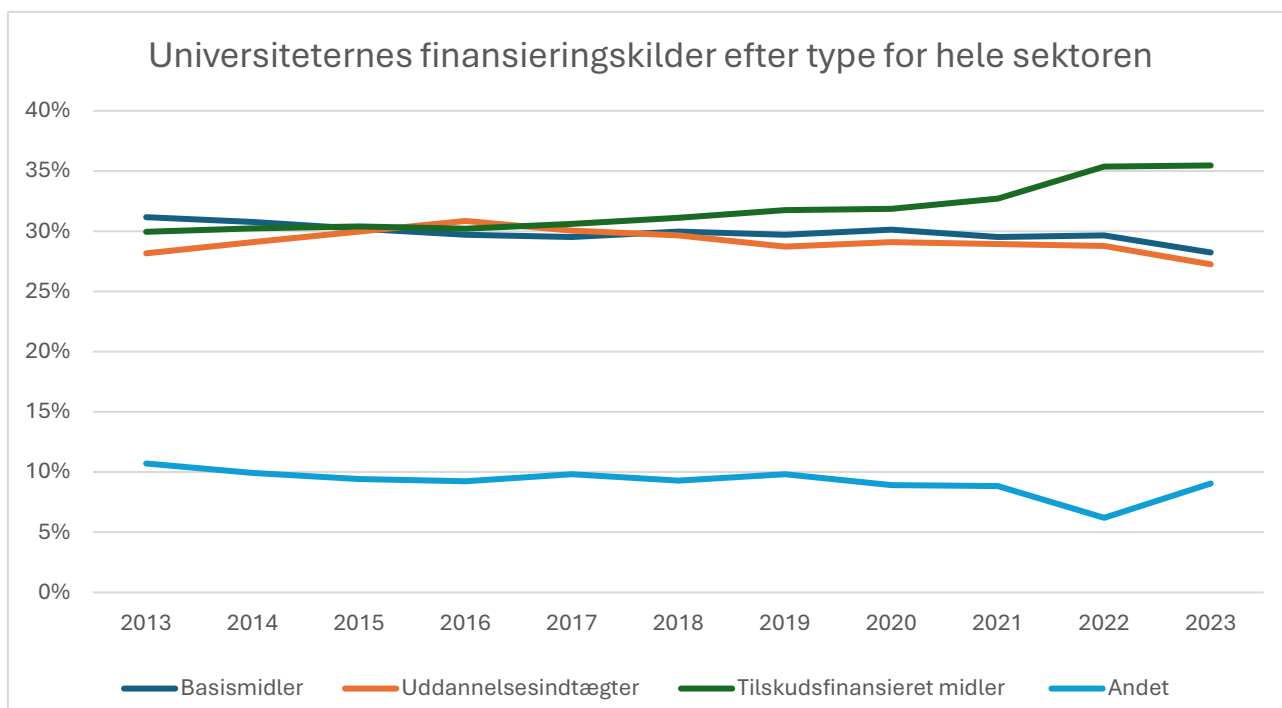


Figur 5 Statslige midlers andel af samlede indtægter for hvert universitet

Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab Indtægtoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Statstilskud (1).

For de individuelle universiteter er der stor bredning både i 2013 og i 2023. Et fælles træk er, at KU, DTU og AU har den laveste andel af statstilskud som en del af deres samlede indtægter. DTU har faktisk siden 2020 har flere midler fra andre kilder end statstilskud, som en andel af deres samlede indtægter. Det modsatte gælder for RUC, CBS og ITU, som har den højeste andel af statstilskud, som udgør omkring 75% af deres indtægter i 2023. For RUC og CBS har andelen af statstilskud faktisk næsten været den samme over de 10 år. Forskellen mellem universiteterne hænger formentlig sammen med institutionernes strategiske profiler, som groft set kan anskues som enten undervisnings – eller forskningsorienteret. Den strategiske orientering afspejler både sammensætningen af deres finansieringskilder og deres økonomiske styringsfokus (Skærbæk et al., 2019).

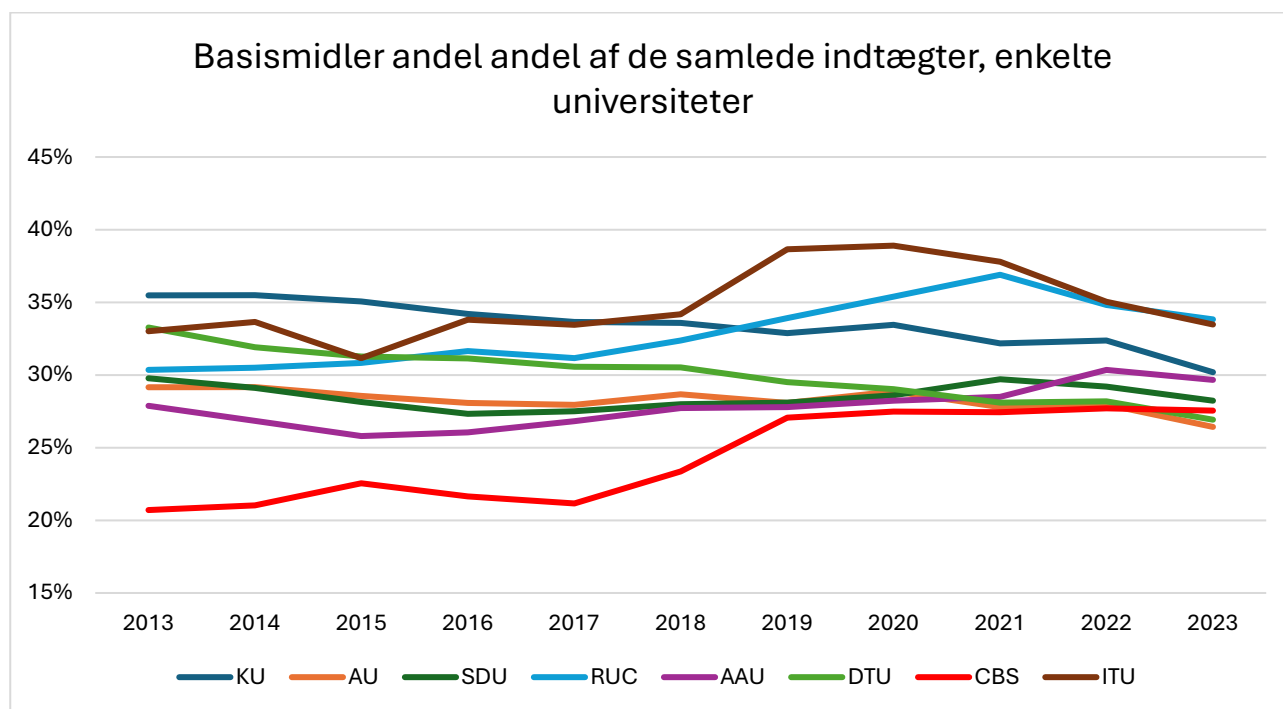
Figur 6 viser universiteternes primære finansieringskilder, som omfatter uddannelsesindtægter (både taxameter og brugerbetaling), basismidler, tilskudsfinansierede midler til forskning og andre tilskud samt en kategori benævnt "andet" (fx finansielle poster, særtilskud, husleje og lignende). Udviklingen på sektorniveau viser to overordnede tendenser over tid. For det første bliver de tilskudsfinansierede midler fra 2017 og frem den største finansieringskilde for sektoren. For det andet bliver kategorien "andet" gradvist mindre. Det er uklart, om dette skyldes løbende omklassificering af finansieringskilderne eller en mindre grad af diversificering i universiteternes indtægtskilder.



Figur 6 Universiteternes finansieringskilder for hele sektoren

Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Basismidler (1.5), Undervisning (1.1, 1.2, 1.3, 3.1, 4.1, 4.2), Tilskudsfinansieret midler (1.6c, 2.1, 2.2, 2.3), og Andet er de resterende midler.

Hvis vi ser på udviklingen for de tre primære finansieringskilder (basismidler, uddannelsesmidler og tilskudsfinansieret midler) for de enkelte universiteter er der igen betydelig forskel mellem institutionerne.

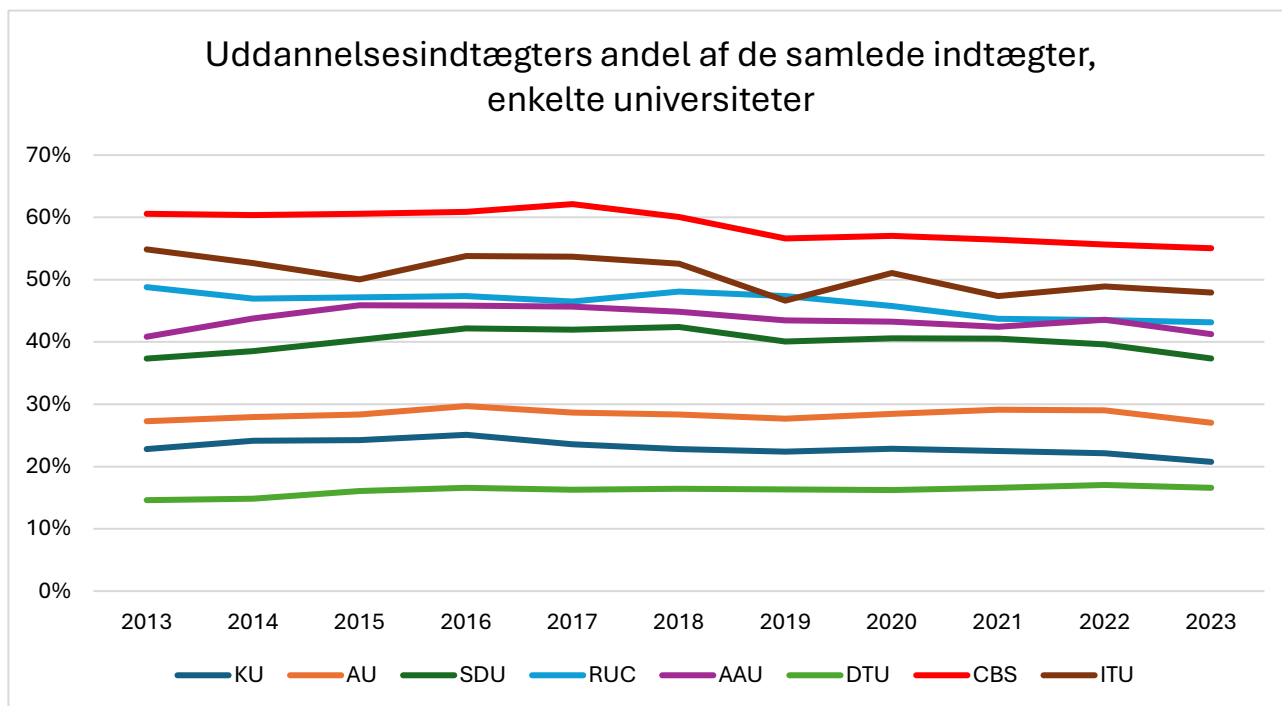


Figur 7 Basismidlernes andel af samlede indtægter for hvert universitet

Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Basismidler (1.5).

Figur 7 viser basismidlernes andel af de samlede indtægter for de enkelte universiteter. For basismidlerne er der sket en udvikling mod en mere ensartet andel på tværs af universiteterne som en del af deres samlede indtægter. Mest markant er CBS, som havde den laveste andel i 2013, men som fik et særsomt løft i 2018 og frem. Det samme gælder for RUC, AAU og SDU, som oplevede et løft i 2021.

På trods af en stigende andel af eksterne midler fra både offentlige og private fonde udgør basismidlerne i gennemsnit 30% af universiteternes samlede indtægter, hvilket har været en stabil andel fra 2013 til 2023.

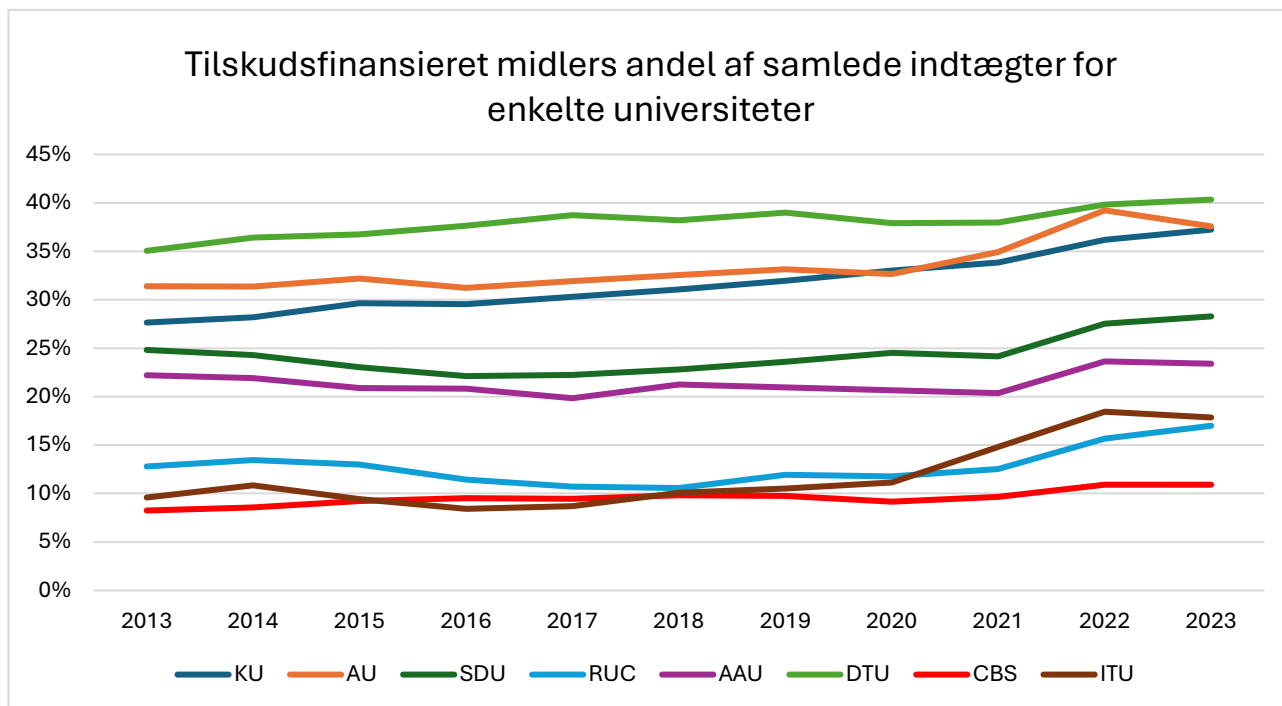


Figur 8 Uddannelsesindtægternes andel af samlede indtægter for de enkelte universiteter

Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Uddannelsesindtægter (1.1, 1.2, 1.3, 3.1, 4.1, 4.2)

Figur 8 viser uddannelsesindtægternes andel af de samlede indtægter for de enkelte universiteter. For uddannelsesindtægterne gælder det, at universiteterne overordnet er opdelt i to grupper. CBS, RUC, ITU, SDU og AAU har alle 40% eller mere af deres indtægter fra uddannelsesaktiviteter. Mest markant er CBS, hvor omkring 60% af indtægterne stammer fra uddannelsesaktiviteter. I den anden ende er AU, KU og DTU, hvor uddannelsesmidlerne i 2023 udgør mellem 17% og 27% af de samlede indtægter.

For de tilskudsfinansierede midler har udviklingen været, at disse midler udgør en større andel af de samlede indtægter i 2023 end i 2013, dog med variation blandt institutionerne. Universiteterne fordeler sig i tre kategorier, når det gælder de tilskudsfinansierede midler. Øverst er AU, DTU og KU, som alle har øget deres andel siden 2013, og hvor tilskudsfinansierede midler nu udgør mellem 35% og 40% af deres indtægter. I en midterkategori er AAU og SDU, hvor de eksterne midler i 2023 udgør mellem 23% og 28% af deres samlede indtægter. Endelig er CBS, RUC og ITU, som startede med de laveste andele af eksterne midler, og hvor andelen i 2023 ligger mellem 11% og 18% af de samlede indtægter.



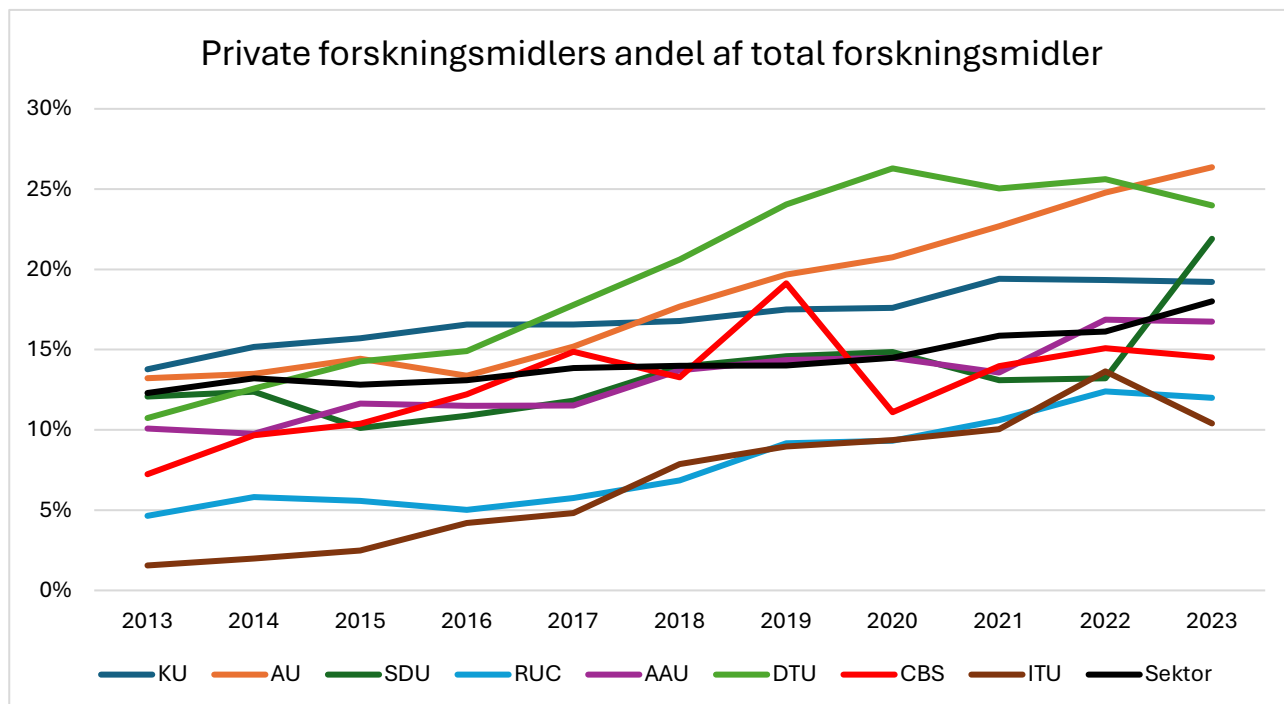
Figur 9 Tilskudsfinansieret midlers andel af samlede indtægter

Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Tilskudsfinansieret midler (1.6c, 2.1, 2.2, 2.3)

De tilskudsfinansierede midler kan opdeles i private og offentlige midler. De private aktører, især de private fonde, har tidligere fået stor opmærksomhed, da de ofte har en lavere overhead end offentlige fonde. Der har også været kritik af fondene for at have en for styrende rolle i forhold til emnerne og retningen for dansk forskning (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2020; Danske Universiteter, 2023; Degn et al., 2024).

Figur 9 viser de private midlers andel af de samlede indtægter. For sektoren som helhed er de private midler steget fra 12% i 2013 til 20% i 2023 af den samlede forskningsfinansiering. Der er dog variation mellem universiteterne. AU og DTU har den største andel på omkring 25% i 2023, mens ITU og RUC har den laveste andel på 10-12%.

De private bidragsydere fylder meget i debatten om finansieringen af universiteterne, og deres effekt og magt er et gennemgående emne i diskussionerne om både universiteter og forskningsfinansiering. Udviklingen i den private finansierings størrelse virker dog mindre voldsom, end man nogle gange får indtryk af. En stigning på 8 procentpoint over 10 år indikerer en moderat vækst.



Figur 10 Private midlers andel af samlede indtægter.

Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Private forskningsmidler (2.1B, 2.1D).

Et sidste område af den offentlige finansiering omhandler opgørelsen af det offentlige forskningsbudget for staten. Forskningsbudgettet dækker alle de midler, som det offentlige, både staten og andre niveauer, bruger på at finansiere forskningsaktiviteter på universiteter, andre offentlige institutioner og private virksomheder (Banghøj & Hansen, 2019; Tænketanken DEA, 2019a). Den politiske målsætning om at bruge 1% af BNP på forsknings- og udviklingsaktiviteter vedrører altså niveauet for forskningsbudgettet, og ikke hvordan midlerne fordeles (Tænketanken DEA, 2019a).

Tabel 3 viser, at det samlede offentlige forskningsbudget er steget fra 26,5 til 30,3 milliarder kroner siden 2019. Stigningen er primært sket i det statslige forskningsbudget, især i forskningsreserven, som er vokset fra 1,5 milliarder til 4,46 milliarder i perioden. En anden væsentlig tendens er stagnationen i basismidlerne fra 2019 til 2024, hvor de gradvist udgør en mindre andel af både det offentlige forskningsbudget og det statslige budget. Dermed er der færre midler til at medfinansiere eksterne projekter for universiteterne og færre midler til fri forskning internt på institutionerne, som tidligere nævnt.

Forskningsreserven bliver derfor et middel til at opnå 1%-målsætningen hvert år. Givet stagnationen i basismidlerne frem til 2025 vokser størrelsen af reserven årligt i takt med BNP. Styringsmæssigt betyder dette også, at eventuelle besparelser på universitetsområdet ikke rammer forskningsmidlerne, da det ville påvirke opfyldelsen af 1%-målsætningen. I stedet sker besparelserne over uddannelsesmidlerne, som det fx var tilfældet med omprioriteringsbidraget.

Men som næste afsnit viser, er universiteternes økonomi en kompleks størrelse, hvor forsknings- og uddannelsesmidler subsidierer hinanden på tværs. Derfor kan man ikke garantere, at en besparelse på uddannelsesmidlerne ikke også påvirker universiteternes tre andre samfundsopgaver.

Mio. kr., 2025-pl	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
A. Det statslige forskningsbudget	19.796	21.313	21.557	20.608	21.190	21.620	22.769
Heraf basismidler til universiteterne	10.526	10.183	10.229	10.300	10.564	10.624	11.009
Heraf forskningsreserve	1.563	2.087	3.033	3.053	3.701	4.318	4.462
Heraf andet	7.707	9.043	8.295	7.255	6.925	6.678	7.298
B. Det øvrige forskningsbudget	6.736	7.251	6.970	7.264	7.697	7.831	7.561
Grundforskningsfond	514	607	560	407	573	553	526
Nordisk ministerråd	69	69	62	62	64	64	61
EU	2.320	2.470	2.035	2.475	2.667	2.870	2.558
Kommuner og regioner	3.834	4.105	4.313	4.321	4.392	4.345	4.415
A+B Det offentlige forskningsbudget, i alt	26.532	28.564	28.527	27.872	28.887	29.451	30.330
Det statslige forskningsbudgets andel af samlede forskningsbudget	75%	75%	76%	74%	73%	73%	75%
Basismidler % af statsligt forskningsbudget	53%	48%	47%	50%	50%	49%	48%
Basismidler % af forskningsbudget	40%	36%	36%	37%	37%	36%	36%
Forskningsreserve % af forskningsbudget	6%	7%	11%	11%	13%	15%	15%
Forskningsreservens % af statsligt forskningsbudget	8%	10%	14%	15%	17%	20%	20%

Tabel 3 Det offentlige forskningsbudget

Kilde: Finanslove 2019-2025 og Udmøntningen af Forskningsreserven for 2025, egne beregninger.

Ovenstående analyse viser både en general udvikling i finansierungsstrukturen på tværs af hele universitetssektoren, men at der er betydelige forskelle blandt universiteterne. Overordnet set er de statslige midler faldende, mens eksternt tilskud nu udgør den største enkeltstående finansieringskilde på tværs af sektoren. Denne udvikling er ikke ny, men er blevet bemærket tidligere, hvor det især er blevet fremhævet, at den ændrede finansierungsstruktur påvirker institutionernes og lokale lederes strategiske og økonomiske ledelsesrum (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2020; Tænk tanken DEA, 2019b; Norn & Sigurdardottir, 2024). Eksterne midler påvirker universiteternes strategiske og økonomiske ledelsesrum ved at kræve medfinansiering fra universiteternes basismidler. Det stigende behov for ekstern finansiering skaber også betydelig usikkerhed for den enkelte forsker, da de ofte er afhængige af at finde ekstern finansiering til deres egen forskning, da basismidlerne alene ikke kan dække udgifterne (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2023; Tænk tanken DEA, 2024).

Ud fra de tidligere introducerede styringsperspektiver kan vi se, at NPM-tilgangen har slået igennem i institutionernes finansieringsstruktur. Uddannelsesindtægter stammer enten fra taxametersystemet eller gennem udbud af kurser til efter- og videreuddannelse. Dette bygger på en konkurrence mellem institutionerne, hvor de økonomisk belønnes for at tiltrække studerende i et kvasi-marked for uddannelse. Konkurrencen mellem institutionerne har dog medført kritik, blandt andet af deres udgifter til markedsføringstiltag, tiltrækning af internationale studerende for at øge omsætningen, og af en stigende centralisering af uddannelsesudbud i de større byer.

I kapitel 6 gennemgås de store reformer på universitetsområdet, men her skal det nævnes, at mange af de seneste års politiske reformer af uddannelsesområdet har haft til formål at adressere nogle af de utilsigtede effekter af selve finansieringsstrukturen for uddannelserne. Her kan kort nævnes den ledighedsbaserede dimensionering fra 2014, den internationale dimensionering fra 2018, regionaliseringsaftalen fra 2021 og kandidatreformen fra 2024. En vigtig pointe er, at man fra politisk hold forsøger at begrænse effekterne af den NPM-inspirerede finansieringsstruktur på uddannelsesområdet gennem statslige koordinationstiltag inspireret af en NWS-tilgang, uden at ændre den grundlæggende NPM-struktur.

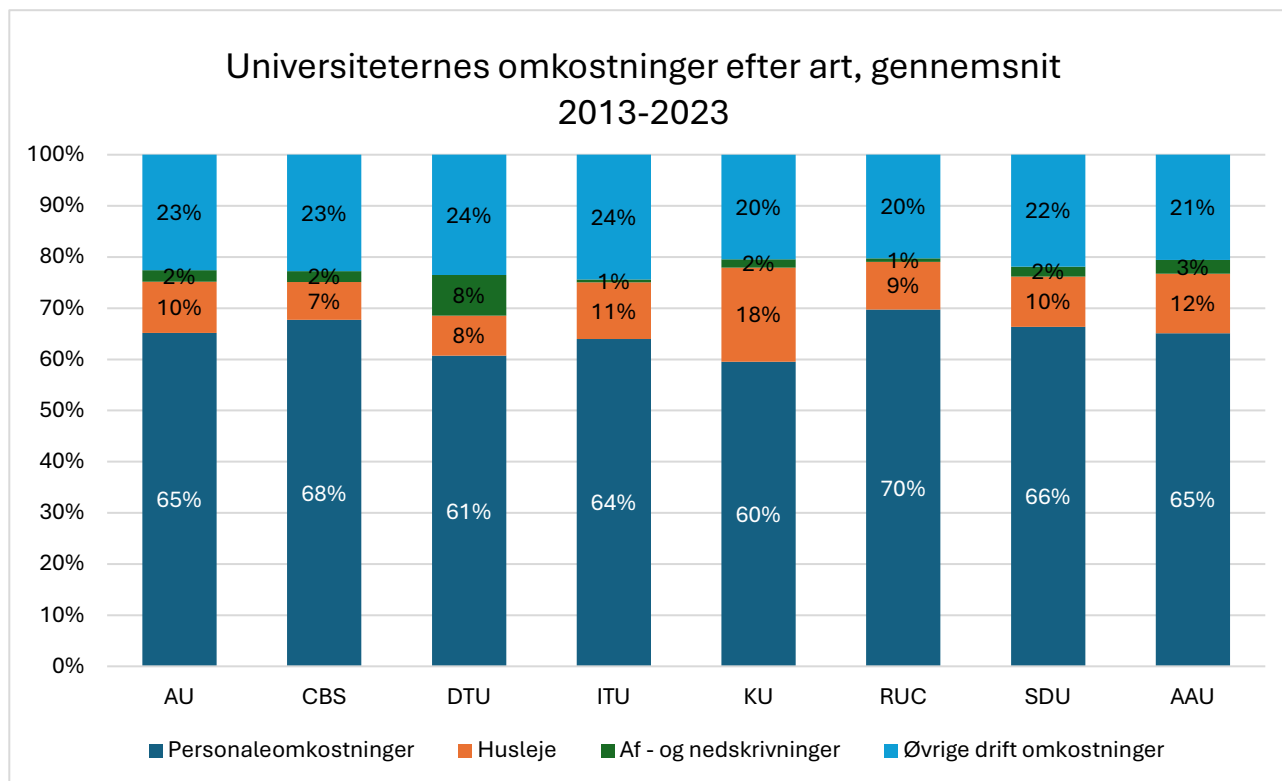
5.3 Omkostningsstrukturen for de danske universiteter

Den næste del af analysen omhandler universiteternes omkostninger. Som nævnt tidligere har dette ikke været et område, der er blevet belyst i den danske forskning eller debat om universiteterne. Nogle få undtagelser inkluderer forfatterens eget arbejde (Banghøj et al., 2021; Skinnerup, 2024b, 2024a) samt enkelte tidligere rapporter om emnet, som Tænketanken DEAs (2019) rapport om økonomisk råderum på universiteterne og konsulentrapporterne fra Deloitte (2015) og McKinsey (2009) om universiteternes omkostninger. Den manglende interesse kan skyldes flere faktorer, men to mulige forklaringer er et større politisk fokus på universiteternes finansieringskilder og et manglende kendskab til regnskabsterminologi, hvilket skaber større barrierer for at anvende omkostningsdata i analyser af universiteterne. Dette afsnit vil derfor også give korte introduktioner til regnskabstekniske begreber, når det vurderes nødvendigt.

En måde at anskue universiteternes omkostninger på er ved at sortere dem efter typen af anvendte ressourcer (Andersen & Rohde, 2022), såsom personaleomkostninger, husleje, afskrivninger og lignende. Denne metode kaldes at opdele omkostningerne efter deres art og afspejler den måde, hvorpå universiteterne præsenterer deres økonomiske resultat i resultatopgørelserne. En fordel ved denne opgørelse er, at der er stor sikkerhed forbundet med tallene, da alle universiteterne skal følge den statslige artskontoplan. Dette giver mulighed for at skabe et præcist og sammenligneligt grundlag på tværs af institutionerne. En ulempe ved denne opgørelse er imidlertid, at den ikke viser, hvilke output eller formål omkostningerne relaterer sig til.

Figur 11 viser universiteternes omkostninger efter art fra 2013 til 2023. Universiteternes omkostningsstruktur – altså fordelingen mellem de forskellige arter – er relativt ens på tværs af universiteterne. I gennemsnit udgør personaleomkostninger mellem 60% og 70% af universiteternes samlede omkostninger, øvrig drift mellem 20% og 24%, og samlede husleje og

afskrivninger mellem 9% og 20%. DTUs markant højere afskrivninger kan forklares ved, at de har bygningsselveje og en stor bygningsmasse.



Figur 11 Universiteternes omkostninger opgjort efter art
Kilde: Universiteternes årsrapporter 2013-2023

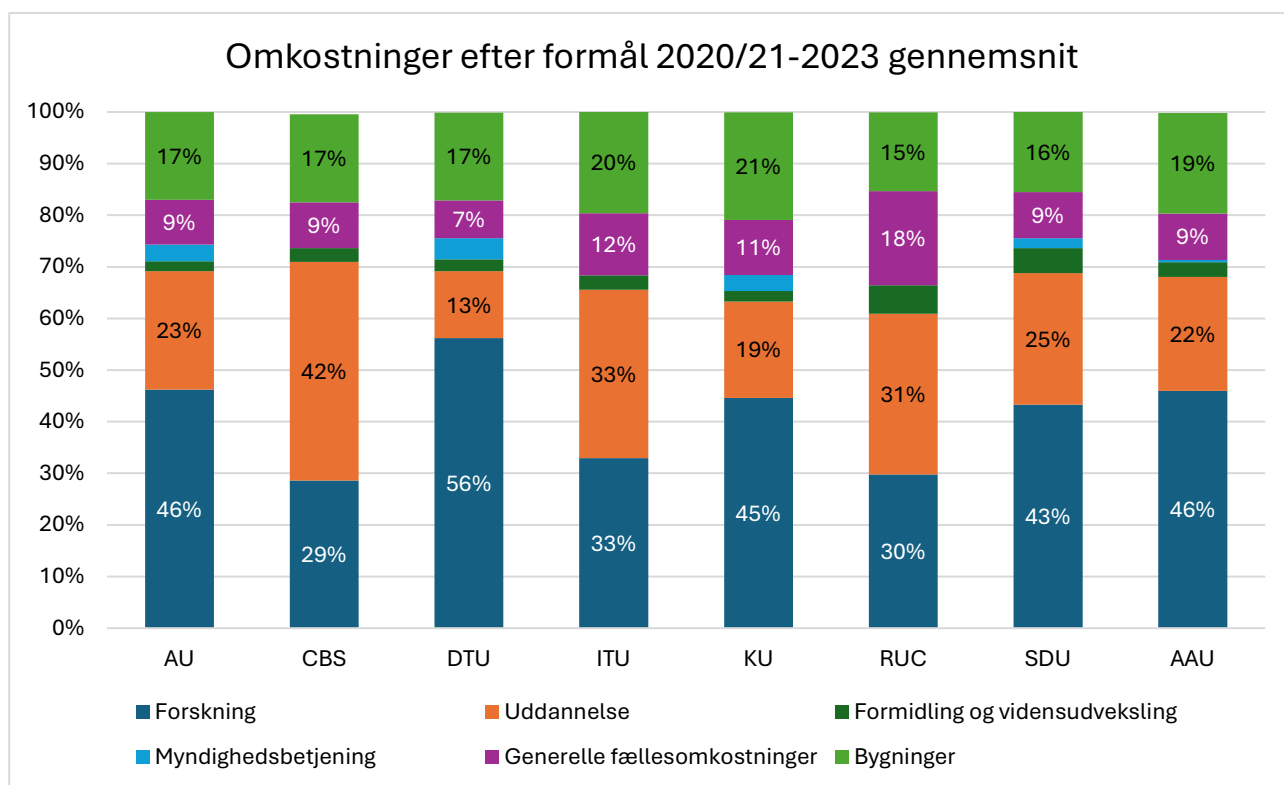
En alternativ måde at anskue universiteternes omkostninger på er ved at se på, hvilke formål de er blevet anvendt til. En fordel ved denne metode er, at man opgør alle omkostninger på tværs af arterne og fordeler dem på forskellige formål, som for eksempel uddannelse, forskning eller formidling. Dette skaber en forbindelse mellem institutionernes ressourceforbrug og de formål, de arbejder for. En ulempe ved at opgøre omkostningerne efter formål er dog, at mange ressourcer anvendes til flere formål, hvilket gør det vanskeligt at skabe en præcis og troværdig fordeling af ressourceforbruget på tværs af formålene (Andersen & Rohde, 2022; Atkinson et al., 2012).

Figur 12 viser universiteternes omkostninger fordelt på formål. Mens opgørelsen af omkostninger efter art viste et relativt ensartet billede på tværs af universiteterne, er der markant større forskelle, når man ser på deres omkostninger til uddannelse og forskning. Generelt bruger alle universiteter mellem 60% og 70% af deres omkostninger på forskning og uddannelse. Sammenligner man CBS og DTU, som er monofakultære inden for hvert deres videnskabelige hovedområder, bliver forskellene tydeligst. DTUs forskningsomkostninger er dobbelt så store som CBS' som andel af deres totale omkostninger, mens CBS har over tre gange så høje uddannelsesomkostninger som andel af de totale omkostninger.

De to universiteter giver formentlig et realistisk billede af omkostningsforbruget internt på de flerfakultære universiteter, hvor samfundsvidenskabelige og humanistiske fakulteter ligner CBS, mens tekniske, naturvidenskabelige og sundhedsfaglige fakulteter ligner DTU. Dermed

dækker de aggregerede tal for flerfakultære universiteter over store interne forskelle mellem fakulteter. Dette understreger en række begrænsninger ved at anvende officielle regnskabstal i analyser og styring af universiteterne. Yderligere analyser med adgang til økonomidata på fakultets- og institutniveau vil være nødvendige for at få mere retvisende sammenligninger af lignende enheder, som for eksempel naturvidenskabelige eller samfundsvidenskabelige fakulteter.

Det er værd at bemærke, at innovationssamfundsopgaven ikke har en selvstændig opgørelse i det formålsopdelte regnskab, men er grupperet sammen med formidling. Samtidig nævnes kun omkostninger til teknologioverførsler eksplicit som eksempel på innovationsopgaven. Dette repræsenterer en markant mere snæver definition end beskrivelsen af samfundsopgaven i kapitel 2.



Figur 12 Universiteternes omkostninger opgjort efter formål
Kilde: Universiteternes årsrapport 2020-2023

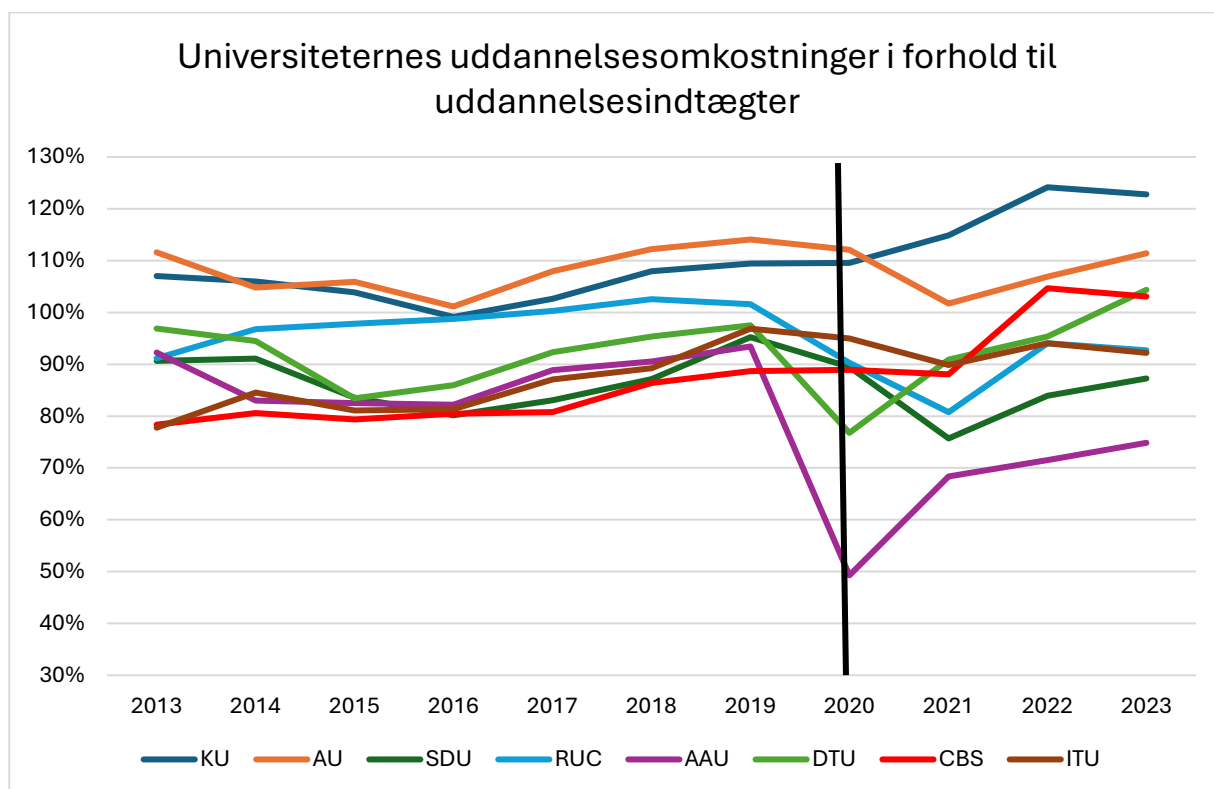
Selvom der er en række metodiske udfordringer ved at udarbejde de formålsopdelte regnskaber (Skærbæk et al., 2019; Skinnerup, 2024a, 2024b), herunder brugen af arbitrære omkostningsallokeringer, er de aggregerede tal for de syv formål relativt præcise og kan anvendes til at sammenligne institutionernes indtægter på de samme formål. Dette giver indblik i sammenhængen mellem finansieringen og omkostningerne.

I figurer 12 og 13 nedenfor præsenteres estimater af, hvordan universiteternes omkostninger til uddannelse og forskning har udviklet sig siden 2013 i forhold til deres indtægter til de samme formål. Der er to metodiske forbehold ved graferne. For det første ændrede registreringsmetoden for omkostninger og opgørelser af årsværk sig i 2019 med introduktionen af den fælles kontoplan, hvilket betyder, at tallene før og efter 2020 ikke er direkte sammenlignelige

(markeret med en sort linje). For det andet opgør universiteter deres omkostninger til to støtteformål, Generelle Fælles Omkostninger og Bygninger. Disse omkostninger er blevet fordelt ud på de øvrige formål i en trinvis model baseret på antallet af VIP- og TAP-årsværk som allokeringbase. De samlede omkostninger til uddannelse og forskning inkluderer derfor institutionernes generelle fælles omkostninger og bygningsomkostninger, som er fordelt ved hjælp af en potentielt arbitrær fordelingsnøgle. Det har ikke været muligt at få adgang til regnskabstal, hvor universiteterne selv har fordelt de to støtteformål, og metoden her vurderes derfor som det bedst mulige alternativ med disse forbehold i mente.

Figur 13 viser universiteternes uddannelsesomkostninger som andel af deres uddannelsesindtægter (se metodeafsnit for detaljer om opgørelsen). Ud fra grafen kan vi se, at to universiteter, KU og AU, systematisk har haft højere uddannelsesomkostninger end indtægter siden 2013. Dette indikerer, at uddannelsesområdet er blevet subsidieret af andre indtægtskilder, såsom forskningsmidler eller indtægtsdækket virksomhed. Dette peger på en sammenblanding af de forskellige indtægtsstrømme for universiteterne.

For de øvrige universiteter viser grafen, at uddannelsesomkostningerne har ligget mellem 80% og 100% af uddannelsesindtægterne (med undtagelse af AAU, der oplever et markant fald i omkostninger efter skift i opgørelsesmetode). Dette antyder, at universiteterne i et vist omfang har tilpasset deres uddannelsesomkostninger til deres uddannelsesindtægter, men det indikerer også, at uddannelsesindtægterne potentielt bruges til at finansiere andre områder.



Figur 13 Universiteternes uddannelsesomkostninger i forhold til deres uddannelsesindtægter.

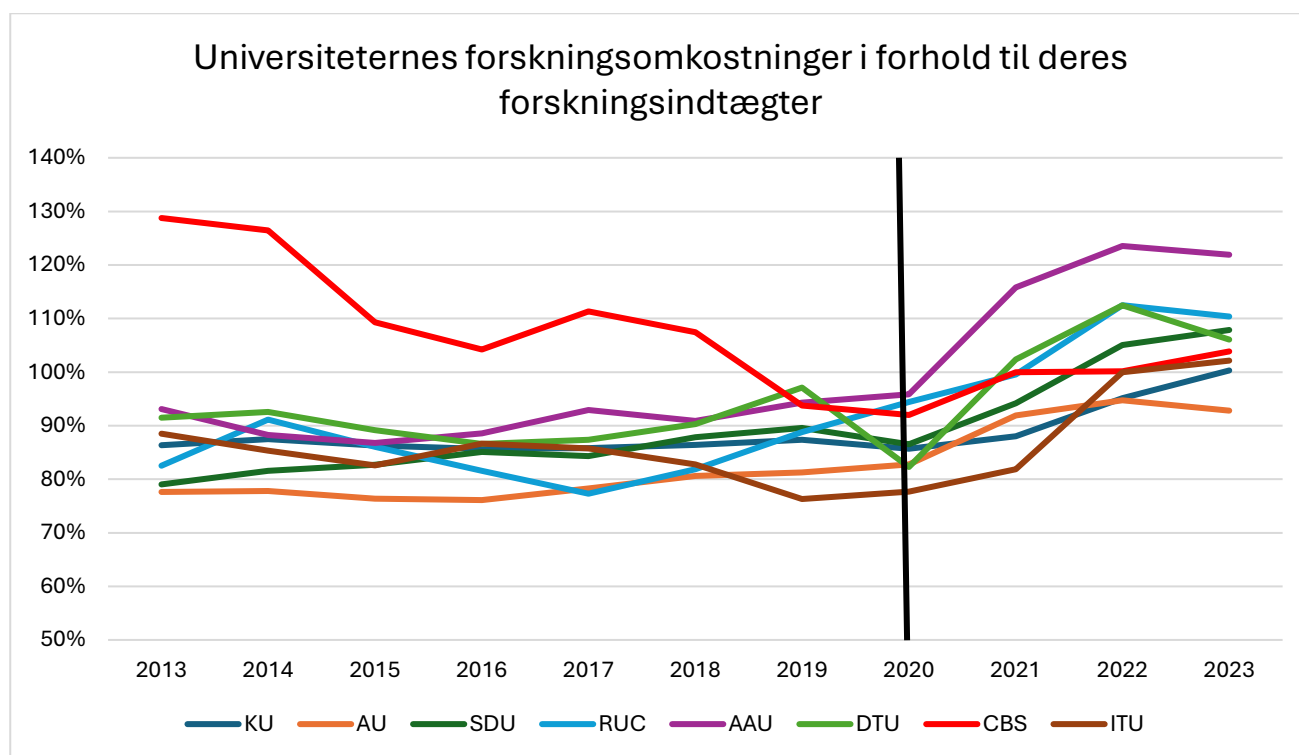
Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Uddannelsesindtægter (1.1, 1.2, 1.3, 3.1, 4.1, 4.2), universiteternes årsrapporter 2013-2023.

Den sorte linje i 2020 repræsenterer et skift i opgørelsesmetoden

I figur 13 er universiteternes forskningsomkostninger opgjort relativt til deres forskningsindtægter. Som grafen viser, var der en lang periode fra 2013 til 2018, hvor CBS finansierede sine forskningsaktiviteter med andre midler, formentlig fra uddannelsesindtægter. Dette ændrede sig i 2019, hvor universitetet fik en ekstraordinær forhøjelse af sine basismidler. Fra 2012 til 2019 havde de øvrige universiteter forskningsomkostninger på mellem 80% og 95% af deres forskningsindtægter. Dette antyder, at universiteterne i denne periode har brugt en del af deres forskningsmidler til at finansiere andre aktiviteter.

En anden forklaring kan være, at universiteterne i perioden oplevede en stigning i deres eksterne midler, hvilket førte til betydelige indirekte omkostninger. Disse omkostninger blev muligvis ikke korrekt opgjort som forskningsomkostninger og blev heller ikke fordelt retvisende på tværs af formålene ved hjælp af årsværk.

Siden 2020, hvor opgørelsesmetoden blev ændret, er universiteternes forskningsomkostninger steget som andel af deres forskningsindtægter. I 2023 havde alle universiteter, med undtagelse af AU, højere forskningsomkostninger end forskningsindtægter. AAU var højdespringeren med forskningsomkostninger, der udgjorde 120% af forskningsindtægterne.



Figur 14 Universiteternes forskningsomkostninger i forhold til deres forskningsindtægter. Kilde: Danske Universiteters Statistiske Beredskab indtægtsoversigt. Følgende indtægtskilder er brugt: Forskningsindtægter (1.5, 1.6C, 2.1), universiteternes årsrapporter 2013-2023.

Den sorte linje i 2020 repræsenterer et skift i opgørelsesmetoden

5.4 Kapitelafslutning

Finansieringen af universiteterne er et af de mest centrale styringsredskaber, da ændringer i finansieringsgrundlaget lægger et strategisk pres på universiteterne for at agere anderledes i

forhold til den økonomiske styring af institutionerne (Parker, 2013). Dette omfatter blandt andet en øget styring af indtægter og omkostninger (Banghøj et al., 2021; Skinnerup, 2024b; Tænk tanken DEA, 2019b). Det danske universiteternes finansieringsgrundlag har ændret sig markant de sidste 10 år, hvor eksterne midler – især private eksterne midler – nu udgør en større del af de samlede indtægter. Der er dog betydelige forskelle mellem universiteterne, afhængigt af om uddannelsesmidler eller eksterne midler udgør den største enkeltstående finansieringskilde.

Ud fra de tre styringsparadigmer er det tydeligt, at finansieringen af både forskning og uddannelse er stærkt påvirket af NPM. Økonomiske incitament, konkurrence og resultatstyring er integreret i alle aspekter af finansieringsstrukturen. Som styringsredskab er finansieringsstrukturen primært organiseret omkring uddannelses- og forskningsaktiviteter, men der findes ingen dedikerede statslige midler til universiteternes samfundsopgaver inden for innovation eller den bredere samfundsrolle.

Det er dog vigtigt at understrege, at universiteterne selv kan disponere over midlerne internt og justere incitamentsstrukturen gennem deres interne budgetmodeller (Skinnerup, 2024b kapitel 7; Madsen, 2024). Dette giver institutionerne et betydeligt strategisk handlingsrum. Dette fleksible system kan ses som en fordel ved den danske finansieringsstruktur, men det betyder også, at det er vanskeligere at styre universiteterne direkte gennem finansieringsmekanismerne. Den politiske forpligtelse til 1%-målsætningen betyder også, at økonomiske nedskæringer primært sker gennem uddannelsesfinansieringen, da disse ikke påvirker opfyldelsen af målsætningen. Dette begrænser de politiske styringsmuligheder gennem finansieringsstrukturen og medfører en prioritering af forskningsmidler over uddannelsesmidler. Internt på universiteterne er denne forskel i finansieringskilde dog mindre relevant.

Den største styringsmæssige påvirkning synes snarere at ske gennem fastholdelsen af basismidlerne og stigningen i forskningsreserven. Dette efterlader færre basismidler til medfinansiering af eksterne projekter, hvilket presser universiteternes økonomiske råderum (Tænk tanken DEA, 2019b; Norn & Sigurdardottir, 2024). Samtidig er der en politisk forhandling om en relativt større andel af de samlede statslige midler til forskning.

Afslutningsvis viser kapitlet, at universiteterne har en relativt ensartet omkostningsstruktur, når man ser på typen af omkostninger, hvor lønomkostninger udgør mellem 60% og 70% af de totale omkostninger. Når omkostningerne opgøres på formål, er der imidlertid betydeligt større forskelle i universiteternes forbrug på uddannelse og forskning. Analysen af forholdet mellem indtægter og omkostninger til forskning og uddannelse indikerer desuden, at der sker en krydssubsidiering af midlerne, hvilket afspejler den økonomiske autonomi, institutionerne har over de statslige midler.

Analyserne af regnskabsdata har dog metodiske begrænsninger, da tallene er aggregeret på universitetsniveau og indeholder beregninger for fordeling ud på formål. Fremtidige analyser af de økonomiske forhold på universiteterne kunne med fordel baseres på regnskabstal på fakultets- og institutniveau. Det kan også overvejes, om økonomiske resultater bør sammenholdes med uddannelses- eller forskningsresultater for at give et mere nuanceret billede.

Kapitel 6 - Lovgivning, reformer og politiske strategier

Kapitlet kort fortalt

Kapitlet viser, hvordan reformer er et markant styringsredskab i sektoren, og undersøger de mange reformer der har været i universitetssektoren siden 2000, og de politiske strategier siden 2019.

- Fra 2000-2010 var reformer hovedsagelig rettet mod forsknings- og innovationssamfundsopgaverne, samt governance reformer. Alle var stærkt inspireret af NPM.
- Siden 2010 har reformerne omhandlet uddannelsessamfundsopgaven, med udgangspunkt i NWS-paradigmet om central koordinering og styring.
- Reformerne siden 2010 har i høj grad forsøgt at rette op på utilsigtede konsekvenser af de tidligere NPM-inspireret reformen, dog uden at ændre på grundelementerne i de tidligere reformer
- De politiske strategier er målrettet mod forsknings – og innovationssamfundsopgaverne, og inspireret af NPG-paradigmets fokus på partnerskaber og samskabelse af løsninger
- De politiske strategier finansieres gennem forskningsreserven, men det er ikke entydigt, hvordan udmøntningen og reserven foregår.

Det sidste styringsredskab, der undersøges, er politikernes involvering i regulering og styring af universiteterne gennem lovgivning, reformer og strategier for sektoren. Reforme og ændringer i det lovgivningsmæssige grundlag fungerer ofte som midler til at skabe større sektorforandringer og kan fundamentalt ændre de interne forhold for universiteterne samt sektorens arbejde med områder som eksempelvis uddannelse.

Fra forskningens side har et centralt fokus været at beskrive forholdet mellem styringen og universiteternes autonomi samt hvordan forskellige lovgivningsmæssige tiltag og reformer har påvirket institutionernes ledelsesrum og strategiske retning. Én type reformer har været rettet mod de interne beslutningsgange og governance-strukturer, hvor man har forsøgt at transformere institutionerne fra løst koblete til hele organisationer med tydelige ledelses- og beslutningshierarkier (Degn & Sørensen, 2015; Ejersbo, Greve, et al., 2020; Seeber et al., 2015).

Denne type reformer fokuserer på at ændre universiteterne fra professionsledede organisationer med valgte ledelser til professionelle organisationer med bestyrelser og ansatte ledere. Et gennemgående tema i litteraturen er, hvordan sådanne reformer sjældent øger universiteternes faktiske autonomi, men snarere indfører et større økonomisk pres og en øget orientering

mod markedet (Parker, 2011, 2013) eller fører til mere politisk kontrol og involvering (Degn & Sørensen, 2015; Ejersbo, Pihl-Thingvad, et al., 2020; Kallio et al., 2021).

I en dansk kontekst er en anden tendens det stigende antal reformer og den øgede frekvens af større reformer. Som flere forfattere har påpeget, har der siden universitetsloven været en konstant reformbølge af de danske universiteter (Brøgger et al., 2023; Ejersbo, Greve, et al., 2020), ledsaget af stigende regulering gennem bekendtgørelser og lovtekster (P. B. Pedersen, 2020). De konstante reformer har også sat deres præg på universiteternes indre virke.

Som det fremgår af Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råds rapport (2023, s. 72), opfatter de fleste institutledere den politiske styring som hovedsageligt skadelig og mere skadelig end institutionens egen interne styring. Dette indikerer, at reformerne generelt opfattes negativt internt på universiteterne. Ifølge Brøgger et al. (2023) kan reformerne siden 2000 klassificeres inden for tre overordnede spor:

Selvstyring og ansvarliggørelse af institutionerne, orientering mod arbejdsmarkedsbehov, og en globaliseringstendens der senere er vendt til en nationaliseringstendens.

6.1 Universitetsloven og politiske reformer

Den nok mest centrale reform er ændringen i Universitetsloven fra 2003, hvor universiteterne blev gjort til selvejende institutioner, ledere blev ansatte frem for valgte, og institutionsbestyrelserne fik et flertal af eksterne medlemmer (Degn & Sørensen, 2015; Ejersbo et al., 2018; Pinheiro et al., 2019). Et af hovedformålene med reformen var at styrke det interne ledelseshierarki og professionalisere universiteterne for at gøre dem mere handlekraftige og strategiske i deres virke. Universitetslovens formålsbeskrivelse er kortfattet og forholder sig bredt til universiteternes fire opgaver som beskrevet tidligere. Denne formålsbeskrivelse spejles i vid udstrækning i universiteternes visioner, samfundsopgaver og strategier.

Universitetsloven lægger i dag vægt på en bred opgavebeskrivelse. Universiteterne skal:

- Sikre forskning og forskningsbaseret uddannelse (i et ligeværdigt samspil) på højeste internationale niveau og inden for fagområder, der løbende strategisk udvælges af universitetet selv.
- Bidrage til at fremme vækst, velfærd og udvikling i samfundet gennem forskning og uddannelse.
- Værne om forskningsfrihed og videnskabsetik.
- Samarbejde med det omgivende samfund og bidrage til udvikling af det internationale samarbejde.
- Udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund.
- Tilskynde medarbejderne til at deltage i den offentlige debat.
- Sikre, at den nyeste viden inden for relevante fagområder gøres tilgængelig for videregående uddannelse uden forskning.

Derudover omfatter Universitetsloven en række styrelses- og administrative bestemmelser, som løbende er blevet tilpasset. Loven flugter således, på linje med universiteternes egne visions- og strategipapirer, med de fire samfundsopgaver, der er beskrevet tidligere.

De politiske reformer siden år 2000 kan grundlæggende kategoriseres som enten governance-reformer eller som reformer, der vedrører en af universiteternes fire samfundsopgaver. I tabel 4 er de politiske reformer opgjort efter, hvilke områder de vedrører.

Reformens formål	Reformnavn	Årstal
Governance reformer		
Governance	Indførelse af udviklingskontrakter	2000
Governance	Ændring af Universitetsloven. Selvejende institutioner, ansatte ledere og bestyrelser med eksternt flertal	2003
Governance	Fusioner af forskningsinstitutioner	2007
Governance	Styringseftersyn – introduktion af strategiske rammekontrakter og ny udpegning af eksterne bestyrelsesmedlemmer	2017
Governance	Indførelse af Ny Fælles Kontoplan	2018
Uddannelsesreformer		
Uddannelse	Uddannelsesakkreditering for nye og eksisterende uddannelser	2007
Uddannelse	Forenkling af taxametersystemet.	2007
Uddannelse	Indførelse af aftager paneler	2007
Uddannelse	Institutionsakkreditering og prækvalifikation indføres	2013
Uddannelse	SU-Reform	2013
Uddannelse	Fremdriftsreform	2013
Uddannelse	Internationaliseringsstrategi	2013
Uddannelse	Ledighedsbaserede dimensionering og	2014
Uddannelse	Talentindsats	2014
Uddannelse	Justering af Fremdriftsreformen	2015
Uddannelse	Uddannelsesloft indføres	2015
Uddannelse	Omprioriteringsbidrag indføres på taxametermidler	2016
Uddannelse	Nyt taxametersystem	2017
Uddannelse	Begrænsning af internationale studerende	2018
Uddannelse	Aftale om fleksible uddannelser. Erhvervskandidat indføres	2018
Uddannelse	Institutionsakkreditering 2.0	2019
Uddannelse	Omprioritetsbidraget fjernes	2019
Uddannelse	Undervisningspris indføres	2019
Uddannelse	Nyt talentprogram	2019
Uddannelse	Uddannelsesloft fjernes	2020

Uddannelse	Udflytning af studiepladser vedtages og igangsættes	2022
Uddannelse	SU-Reform	2022
Uddannelse	Kandidatreform vedtages og udarbejdes	2023-2024
Forskningsreformer		
Forskning	Oprettelse af Det Frie Forskningsråd	2004
Forskning	Globaliseringsstrategien	2006
Forskning	PhD-reform	2006
Forskning	EliteForsk priser indføres	2007
Forskning	Resultatmodel for basisbevillinger	2009
Forskning	Ændring af resultatmodel for basisbevillinger	2021
Innovationsreformer		
Innovation	Oprettelse af Rådet for Teknologi og Innovation	2002
Innovation	Oprettelse af Det Strategiske Forskningsråd	2003
Innovation	Teknologioverførelseslov	2004
Innovation	Oprettelse af Højteknologifonden	2005
Innovation	Forskerpatentloven	2009
Innovation	Oprettelse af Innovationsfonden	2014
Reformer af Bredere Samfundsrolle og Formidling		
Formidling	Forskningskommunikationsprisen	2004
Formidling	Forskningsdøgnet	2007

Tabel 4 Oversigt over politiske reformer 2000-2024

Selvom Universitetslovens beskrivelse af universiteternes formål stemmer overens med de fire samfundsopgaver fra kapitel 2, har omfanget og intensiteten af politiske reformer varieret over tid. Fra tabel 4 fremgår det, at de fleste reformer af universitetssektoren siden 2010 med få undtagelser har fokuseret på universitetsuddannelserne. Reformerne har omhandlet områder som de studerendes gennemførelsestid (fremdriftsreform og fleksible uddannelser), sammensætningen af studerende (udenlandske studerende), uddannelsernes kvalitet og indhold (akkreditering og kandidatreform), samt uddannelsernes relevans (dimensionering, kandidatreform og fleksible uddannelser).

De reformer, der har vedrørt de tre andre samfundsopgaver – forskning, innovation og formidling – har været mindre omfattende (fx indførelsen af EliteForsk og Forskningskommunikationsprisen) eller er af ældre dato (fx resultatmodellen for basismidler og teknologioverførelsesloven). Dette politiske fokus på universitetsuddannelserne efter 2010 står i kontrast til perioden fra 2000 til 2010, hvor reformerne i højere grad havde fokus på universiteternes forsknings- og innovationsopgaver (Aagaard, 2012; Bloch & Aagaard, 2012).

Oversigten over reformerne viser, at reformer og lovgivning siden 2010 primært er blevet brugt til at styre uddannelsesområdet. En mulig forklaring er, at uddannelsespolitikken generelt har haft større politisk bevågenhed end forskningsområdet. En anden forklaring kan være, at det stigende optag har gjort uddannelsesområdet til en større økonomisk post for staten, hvilket har medført øget politisk prioritering af området. En tredje forklaring er, at politikerne opfatter universiteternes egne styring af uddannelsesområdet som mangelfuldt og uden de ønskede effekter, og derfor indfører man nye reformer af dette område fra politisk hold.

Som nævnt i afsnit 5.2 er der også en tendens til, at politiske reformer bruges til at afhjælpe problemer skabt af de eksisterende finansieringsstrukturer. Da taxametersystemet er aktivitetsbaseret, skaber det incitamenter for universiteterne til at øge optaget og reducere omkostninger gennem stordriftsfordele eller lavere niveauer (Undervisningsministeriet, 1998, 2001, 2004). Dette har ledt til reformer som ledighedsbaseret og international dimensionering, der sigtede mod at reducere virkningerne af stigende optag, og udflytningsreformen, som adresserede centraliseringstendensen i uddannelsesudbud.

Sammenspillet mellem finansieringsstrukturen og politiske reformer kan ses som et forsøg på at afhjælpe de markedsfejl, der opstår i kvasi-markedet for uddannelse. Reformerne har dog i mindre grad forsøgt at ændre de grundlæggende mekanismer i finansieringsstrukturen, med undtagelse af taxameterændringen i 2017, hvor et grundtilskud blev introduceret for at reducere fokus på produktionen af studerende. Selvom denne ændring blev implementeret, har den ikke stoppet de uddannelsespolitiske reformer, og mange nye reformer bygger stadig på de eksisterende finansieringsstrukturer. Fx indeholdt udflytningsaftalen et øget taxametertilskud til uddannelser uden for de store byer.

Reformernes afhængighed af de eksisterende finansieringsstrukturer gør det vanskeligt at ændre grundlæggende mekanismer eller vente på deres langsigtede effekter. Derfor bliver reformer nu det primære styringsredskab til at justere universiteternes strategiske orientering, især på uddannelsesområdet, og til at rette op på de opfattede markedsfejl.

Hvis vi anskuer reformerne gennem styringsparadigmerne, er det tydeligt, at de trækker på både NPM- og NWS-paradigmerne. Governance- og finansieringsreformer, som taxameterændringer, basismidlernes resultatfordeling, Universitetsloven af 2003 og resultatstyring, afspejler NPM-principper med fokus på professionalisering, incitamentsstyring og resultatorientering. Mange nyere reformer, især på uddannelsesområdet, bærer dog præg af NWS-tankegangen, hvor central planlægning og politisk koordination vægtes højere end markedsbaseret styring.

Eksempler på NWS-inspirerede reformer er den ledighedsbaserede dimensionering, begrænsningen af internationale studerende, udflytningsaftalen og kandidatreformen. Disse reformer fokuserer på at styre universiteterne gennem politiske prioriteringer og valg frem for via finansieringsstrukturerne.

Denne blanding af styringsparadigmer kan potentielt skabe spændinger, da reformernes mål og metoder kan være i modstrid med hinanden. Dette kan føre til modsatrettede incitamenter og formål, som gør det vanskeligt at sikre sammenhæng i styringen.

De fleste reformer, især på uddannelsesområdet, kræver lokal implementering på universiteterne for at have effekt. Imidlertid er omkostningerne ved implementeringen sjældent indregnet i reformernes økonomi. Fx er der ingen oplysninger om implementeringsomkostningerne for tidligere reformer i regnskaberne, hvilket gør det vanskeligt at vurdere deres økonomiske konsekvenser.

En undtagelse er Kandidatreformen, som har dedikerede midler til implementering og udvikling. Fra 2024 til 2030 er der afsat 330 mio. kr. til implementeringen, herunder 40 mio. til et

reformsekretariat, 120 mio. til udvikling af nye kandidatprogrammer, 120 mio. til øget vejledning og 60 mio. til understøttelse af optaget. Reformen er formentlig den mest ressourcekrævende i sektoren i lang tid.

Universiteterne registrerer heller ikke implementeringsomkostninger i deres regnskaber, hvilket gør det vanskeligt at vurdere disse gennem eksisterende data. En alternativ tilgang er at analysere sammensætningen af personalet, som Stage & Aagaard (2020) gør. De viser, at universiteterne har ansat flere akademiske administrative medarbejdere for at håndtere politiske reformer og øge deres omstillingsevne. Yderligere analyser og nye datakilder vil dog være nødvendige for at få et mere klart billede af reformernes omkostninger.

6.2 Politiske strategier

Ændringer i lovgivningen og reformer er løbende blevet suppleret med en række politiske strategier for universitets- og forskningssektoren. Som styringsredskaber er politiske strategier kendetegnet ved at være politisk retningsgivende og opstille ambitioner for et område. Strategierne formulerer konkrete mål, der ønskes opnået gennem nye processer, samarbejder eller øget finansiering. Derudover har en række politiske strategier sat fokus på forskning og innovation på udvalgte områder,

- National strategi for kunstig intelligens Finansministeriet og Erhvervsministeriet, 2019
- Fremtidens Grønne Løsninger - Strategi for investeringer i grøn forskning, teknologi og innovation, 2020
- Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri - Styrket samarbejde for dansk sikkerhed, 2021
- Regeringens Strategi for Power-to-X, 2021
- Strategi for Life Science, 2021
- Danmarks Nationale Strategi for Rummet - Opdatering af strategiske målsætninger, 2021
- National strategi for Cyber- og Informationssikkerhed, 2021
- Danmarks Digitaliseringsstrategi - Sammen om den digitale udvikling, 2022
- DK2030 -Et Grønnere, Sikrere og Stærkere Danmark 2030, 2022
- Strategi for Kvanteteknologi - Del 1: Forskning og innovation i verdensklasse, 2023

For at få et dybere indblik i, hvordan de politiske strategier påvirker universiteterne, blev aftalerne om udmøntningen af forskningsreserverne fra 2021-2025 gennemgået for at vurdere, om de nye politiske strategier nævnes og finansieres. Det viste sig dog at være vanskeligt at skabe en entydig kobling mellem de økonomiske prioriteter i forskningsreserven og de konkrete politiske strategier. Kun for "Fremtidens Grønne Løsninger" var der eksplicit afsat midler, der kunne spores direkte tilbage til strategien. For de øvrige strategier var midlerne ofte en del af større bevillinger til offentlige fonde eller ministerielle puljer, og det var ikke muligt at isolere de midler, der direkte var koblet til strategierne ud fra aftaleteksten. Det kan være relevant at

overveje, om der kan skabes en tættere kobling mellem uddelingerne fra forskningsreserven og de politiske strategier.

Konklusionen er, at alle politiske strategier siden 2019 har fokuseret på universiteternes rolle i konkrete forsknings- og innovationsøkosystemer og dermed angivet retningen for større satsningsområder inden for forskning og innovation. Den primære styring sker dog gennem forskningsreserven, der delvist tilpasses strategierne og tildelingen af forskningsmidler.

For nogle strategier, som Fremtidens Grønne Løsninger, er der efter deres vedtagelse sket en direkte øremærkning eller stigning i midler via forskningsreserven. For andre strategier, som kunstig intelligens, cybersikkerhed og lifescience, er deres fokusområder blevet dækket af forskningsreservens udmøntning til især Innovationsfonden under bredere overskrifter. Der synes således at være en sammenhæng mellem de politiske strategier og udmøntningen af midler fra forskningsreserven, hvilket indikerer en kobling mellem strategier og finansiering.

Som styringsredskaber adskiller de politiske strategier sig fra de andre redskaber ved at være emne- eller temafokuseret og operere på tværs af flere ministerier, erhvervslivet og institutioner. Koblingen mellem strategierne og udmøntningen af forskningsreserven gør, at strategierne som styringsredskaber har en mere indirekte virkning på institutionerne, da adfærdsændringen skal foregå gennem de finansielle incitamenter snarere end gennem ændre krav og bestemmelser som reformerne. Den konkrete udmøntning af midlerne på forskningsreserven foregår hovedsagelig gennem direkte bevillinger til konkrete organisationer (som European Space Agency for Rumstrategien, eller National Forsvarsteknologisk Center for Forsvarsstrategien) eller som konkurrenceudsatte midler der håndteres af Innovationsfonden eller et ministerie. De politiske strategier er som styringsredskab tæt forbundet med finansieringsstrukturen for især forskning – og innovationsaktiviteterne, og medvirker til den øget skævvridning af eksterne midler og basismidler for universiteterne.

Ud fra de tre styringsparadigmer bærer de politiske strategier i høj grad præg af en NPG-logik, hvor man ønsker et styrket samarbejde på tværs af offentlige institutioner, private virksomheder og civilsamfundet. Samarbejdet bliver dog motiveret og igangsat af det politiske system, og strategierne har derfor også NWS træk, hvor der er en central koordinering og styring fra politikere og embedsmænd.

6.3 Kapitelafslutning

Universiteternes fire samfundsopgaver er klart beskrevet i universitetsloven, som danner det lovmæssige grundlag for deres virke og de brede rammer for deres governance-struktur. Den første gruppe af politiske reformer af universiteterne har siden 2000 omhandlet ændringer i governance-strukturen internt på universiteterne og mellem universiteterne og ministeriet. Den næste gruppe af reformer omhandler de fire samfundsopgaver, og her kan man se, at der fra 2000-2010 var flest reformer omkring forskning og innovation, mens der siden 2014 hovedsageligt er foretaget uddannelsespolitiske reformer. Der er meget få og små reformer, der er målrettet mod universiteternes bredere rolle.

De politiske reformer vedrørende governance samt reformerne fra 2000-2010 reflekterer i høj grad en NPM-inspireret tilgang, hvor man forsøger at styrke ledelseskapaciteterne på universiteterne og skabe øget konkurrence blandt dem for at opnå bedre resultater. Siden 2010 har de politiske reformer i højere grad været præget af en NWS-tilgang, hvor politiske handlinger og beslutninger i centraladministrationen er blevet forfulgt. Disse reformer har ofte forsøgt at rette op på det, man oplever som fejl i de tidligere NPM-inspirerede reformer, men dog uden at gøre op med de grundlæggende incitamenter og styringslogikker i reformerne. Dermed er man endt med lag af reformer med forskellige styringsmæssige tilgange.

Dette miks af styringsparadigmer og tilgange har medført, at det danske system kombinerer institutionel autonomi og konkurrence med tæt politisk styring og bureaukrati, hvilket afspejler konklusionen fra tidligere forskning (Degn & Sørensen, 2015; P. B. Pedersen, 2020). En anden konsekvens af det danske systems kombination af konkurrence og politisk styring er, at institutionerne i mindre grad konkurrerer mod hinanden, men i stedet forsøger at positionere sig selv over for ministeriet og politikerne gennem gode resultater (Madsen, 2022).

De politiske strategier på området har siden 2019 været rettet mod innovations- og forsknings-samfundsopgaverne og afspejler en bredere NPG-tilgang, hvor man forsøger at skabe samarbejde på tværs af fagministerier og mellem universiteterne, virksomheder, offentlige institutioner og civilsamfundet. De politiske strategier lader til at påvirke uddelingen af midler over forskningsreserven, da der bliver dedikeret konkrete midler til de enkelte temaer for strategierne.

Fordelingen af midlerne sker ofte gennem ministerielle puljer eller gennem de offentlige forskningsråd, hvilket understøtter en NPM-inspireret tilgang, hvor universiteterne skal konkurrere med hinanden om midlerne. Dermed ses endnu en blanding af styringsparadigmer og en tendens til, at finansieringsstrukturen bliver det mest centrale styringsredskab, da det er forbundet til alle de andre styringsredskaber.

Kapitel 7 - Styringsstrukturen for de danske universiteter

Kapitlet kort fortalt

Kapitlet samler på de fire foregående kapitler om styringsredskaber. De fire samfundsopgaver bliver styret gennem forskellige styringsredskaber, og afspejler forskellige styringsparadigmer.

- Forsknings-, uddannelses – og innovationssamfundsopgaver bliver styret på tværs af de fire styringsredskaber. De bredere samfundsopgaver bliver kun styret af enkelte redskaber og i lavere grad end de andre
- Uddannelse bliver styret mest gennem de fire styringsredskaber.
- NPM er det mest dominerende styringsparadigme på tværs af samfundsopgaverne. Alle tre styringsparadigmer bliver dog brugt på tværs af de fire samfundsopgaver
- De fire styringsredskaberne interagerer nogle gange uhensigtsmæssigt grundet modstridende målsætninger og dobbeltstyring af bestemte aktiviteter.
- Der opstår spændinger mellem de forskellige styringsparadigmer i den faktiske styring, grundet forskellige ideer om styringens formål og midlerne der skal bruges. Der er især en spænding mellem konkurrence og central koordinering.
- Interaktionen mellem styringsredskaber og styringsparadigmer skaber en kompleksitet i styringen, som bidrager til at gøre den mere omkostningstung og mindre effektiv.

I dette afsluttende kapitel bliver der samlet på analysen af styringsstrukturen for de danske universiteter ved at sammenholde resultaterne fra de enkelte kapitler. Kapitlet ser på sammenhængen mellem de tre perspektiver på styring, universiteternes samfundsopgaver, styringsparadigmerne og styringsredskaberne for at give et samlede billede af hvilken typen styring det nuværende system skaber. Kapitlet slutter af med nogle overvejelser omkring, potentiale og uhensigtsmæssigheder i den nuværende styringsstruktur.

Nedenstående tabel viser sammenhængen mellem fire styringsredskaber og hvilke af universitetets samfundsopgaver de styrer.

	Forskning	Uddannelse	Innovation	Bredere rolle og formidling
Institutions-strategier	I høj grad	I høj grad	I høj grad	I høj grad
Strategiske rammekontrakter	I nogen grad	I høj grad	I nogen grad	I lille grad
Finansieringsstruktur	Statstilskud: I høj grad Andre midler: I høj grad	Statstilskud: I høj grad Andre midler: I høj grad	Statstilskud: I ingen grad Andre midler: I nogen grad	Statstilskud: I nogen grad Andre midler: I ingen grad
Politiske reformer	Varierer over tid	I høj grad, især siden 2010	Varierer over tid	I lille grad
Politiske strategier	I høj grad	I lille grad	I høj grad	I lille grad

Tabel 5 Sammenhæng mellem styringsredskaber og samfundsopgaver

Fra tabellen fremgår det, at uddannelse er den af universiteternes samfundsopgaver, der i højeste grad har været styret gennem de fire styringsredskaber. Kun de politiske strategier har ikke berørt uddannelsesområdet. Forsknings- og innovationsmissionen følger i lavere grad med styring gennem de strategiske rammekontrakter (hovedsageligt målt ud fra antallet af indikatorer), finansieringsstrukturen og politiske reformer. Det er dog de to samfundsopgaver, som de politiske strategier vedrører, og der er i mange tilfælde en tæt sammenhæng mellem forskning og innovation i styringen.

Til sidst er der den bredere samfundsrolle og formidling, som næsten kun bliver berørt af institutionernes egne strategier. Dette kan reflektere, at den bredere samfundsrolle og formidling er den mindst betydningsfulde, eller at det er et område, hvor det er svært at lave målrettet styring. Alternativt er det måske en opgave, som anses for at blive løst tilfredsstillende, og derfor har det fået mindre politisk opmærksomhed. Tabellen viser, at de forskellige samfundsopgaver generelt bliver styret gennem forskellige styringsredskaber, og dermed er styringen af samfundsopgaver ikke isoleret i bestemte styringsredskaber eller fra hinanden.

Noget, oversigten ikke eksplicit viser, er den gensidige sammenhæng, der eksisterer mellem de forskellige samfundsopgaver og styringsredskaber. Det er dog vigtigt at understrege, at de forskellige styringsredskaber kan have effekter på tværs af flere samfundsopgaver, selvom de er målrettet én enkelt. Kandidatreformen er eksempelvis blevet kritiseret af akademiske fagforeninger og universiteterne for at påvirke forskningen, da fremrykkelsen af semesterstarten kommer i konflikt med forskningskonferencer og forskningstid for det videnskabelige personale (Baggersgaard, 2024).

Gennemgange af universiteternes omkostninger viser også, at der til tider sker en krydssubsidiering af basismidler mellem uddannelser og forskning, hvilket betyder, at nedskæringer på uddannelsesstatuxmeteret kan påvirke forskningen, da universiteterne frit kan disponere over midlerne. En anden interaktion sker mellem de forskellige styringsredskaber. Et eksempel er de to seneste politiske reformer på uddannelsesområdet (udflytning og kandidatreformen),

som begge introducerede dimensionering af universitetsuddannelsernes optag. Dette er i nogle tilfælde i strid med institutionernes egne strategier og de strategiske rammekontrakter.

For eksempel har flere universiteter målsætninger om at øge optaget generelt for bestemte typer uddannelser eller fagområder (ITU, AU, AAU), hvilket potentielt kan være i konflikt med dimensioneringen indført gennem de politiske reformer.

Tabel 6 viser sammenhængen mellem de forskellige styringsparadigmer og universiteternes samfundsopgaver.

	Forskning	Uddannelse	Innovation	Bredere rolle og formidling
NPM	I høj grad	I høj grad	I høj grad	I lille grad
NWS	I nogen grad	I høj grad	I nogen grad	I lille grad
NPG	I lille grad	I lille grad	I nogen grad	I lille grad

Tabel 6 Sammenhæng mellem samfundsopgaver og styringsparadigme

Den første observation er, at de bredere roller og formidling stort set ikke bliver styret gennem nogle overordnede styringsparadigmer, hvilket formentlig afspejler, hvor få styringsredskaber der er rettet mod denne samfundsopgave. For de tre andre samfundsopgaver er det mest dominerende styringsparadigme NPM, som i høj grad bliver mobiliseret til at styre dem. Dette ses blandt andet igennem finansieringsstrukturen, de strategiske rammekontrakter og institutionsstrategierne. Dermed er samfundsopgaverne domineret af en NPM-tilgang til styring, afspejlet i de konkrete NPM-inspirerede styringsredskaber.

I styringen af uddannelser er NWS, med dens centrale koordinering og politiske reformer, blevet et mere dominerende paradigme i de senere år. Sektoren oplever nu en blanding af incitamenter og central styring på uddannelsesområdet. Intensiteten af styringen på uddannelsesområdet med både NPM og NWS som inspirationsgrundlag peger på, at dette område er centralt for politikerne, men også, at man har følt det nødvendigt at styre denne samfundsmission mest.

For forskning og innovation afspejles NWS-tilgange hovedsageligt i de politiske strategier og reformer, som forsøger at skabe en central og tværgående koordination og retning for de to områder. For finansieringsområdet kommer NWS-tilgangen især til udtryk gennem det stigende antal midler, der bliver uddelt politisk via forskningsreserven.

Til sidst viser analysen, at NPG er det styringsparadigme, der har været mindst mobiliseret i de gennemgåede styringsredskaber. Her er det især innovationsopgaven, som bliver styret gennem et bredere fokus på partnerskaber og horisontal styring. For eksempel sker dette gennem de politiske strategier, der opfordrer til tværgående fokus, krav om samarbejdsaftaler for bestemte konkurrenceudsatte midler og styringen af partnerskaber i de strategiske rammekontrakter.

7.1 Tværgående konklusioner

Manglende sammenhæng mellem styringsredskaberne

De forskellige styringsredskaber er i deres nuværende brug i nogle tilfælde usammenhængende eller i direkte modstrid med hinanden, hvilket er med til at skabe en u hensigtsmæssig styringsstruktur for universiteterne. Dette sker især, hvis styringsredskaberne indeholder modstridende incitamenter eller hensigter, som styrer universiteterne i forskellige retninger, hvor ét styringsredskab modarbejder et andet, eller hvor to mål bliver gensidigt uopnåelige.

Eksempler på disse utilsigtede interaktioner mellem styringsredskaber er:

- Institutionskontrakterne og resultatkontrakternes mål om at øge antallet af studerende på bestemte områder (især de naturvidenskabelige og tekniske områder) og typen af studerende (internationale), og reformer, der indeholder centrale dimensioneringer. For eksempel den internationale dimensionering, udflytningsaftalens dimensionering i de store byer og kandidatreformens sektordimensionering af bacheloroptag.
- Resultatmodellen for basismidlernes fokus på uddannelsesindtægter og taxameterreformen fra 2017 med fokus på at mindske væksten i uddannelsesindtægter ved introduktionen af grundtilskud.
- Det styrkede fokus på innovation og teknologioverførsler i politiske strategier og den manglende finansiering af denne samfundsopgave i universiteternes statstilskud.
- Tilskyndelsen til at øge antallet af eksterne midler for universiteterne gennem institutionsstrategierne, de strategiske rammekontrakter og resultatmodellen for basismidler, samtidig med stagnationen af basismidler til at medfinansiere dem.
- Tilskyndelsen til, at studerende overholder den normerede studietid, og muligheden for at styrke relevansen af uddannelser gennem projektorienterede forløb, studiejobs eller forskningsintegration.
- Internationaliseringsstrategier for studerende kontra den internationale dimensionering og reduktionen af engelsksprogede studiepladser og uddannelser.
- Taxametersystemets incitament til produktivetsforbedringer gennem stordriftsfordele og udflytningsreformens fokus på mindre campusser og udbud.

En anden problemstilling er dobbeltstyringen, hvor bestemte aktiviteter eller resultater bliver styret samtidig af flere styringsredskaber, da den marginale styringseffekt af endnu et styringsredskab formentlig mindskes.

Her kan nævnes to eksempler:

- Styringen af beskæftigelsen for dimittender gennem den ledighedsbaserede dimensionering, taxametersystemet, de strategiske rammekontrakter, akkreditering, prækvalifikation af uddannelser, sektordimensioneringen af bachelorstuderende og institutionsstrategierne.

- Styringen af mængden af eksterne midler til universiteterne gennem resultatmodellen for basismidler, de strategiske rammekontrakter, institutionsstrategier, udmøntningen af forskningsreserven og ændringer i finansierungsstrukturen.

Både de modstridende krav og dobbeltstyringen af enkelte aktiviteter er med til at skabe en overordnet styringsstruktur, hvor forskellige styringsredskaber modarbejder hinanden eller kun har en marginal effekt. Når forskellige styringsredskaber trækker, skubber eller tilskynder universiteterne i forskellige retninger og introducerer modstridende eller omskiftelige krav, skaber det en u hensigtsmæssig styringsrelation mellem institutionen og det politiske niveau.

En anden overvejelse er forholdet mellem de forskellige styringsredskaber. Bør universiteterne forfølge deres egne strategier, selvom de er i modstrid med andre styringsredskaber? Bør universiteterne reagere på de økonomiske incitamenter i taxametermodellen eller afvente den næste politiske reform på uddannelsesområdet?

Det kan også potentielt set være omkostningstungt for både ministeriet og universiteterne, at der skabes flere afrapporteringskrav, dataregistreringer og opfølgninger. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at gennemgå de eksisterende styringsredskaber og undersøge, om de har modstridende hensyn, gensidigt uopnåelige mål eller dobbeltstyring af bestemte områder med henblik på at strømline styringen.

Konkurrerende styringsparadigmer

En af de centrale konklusioner fra rapporten er, at styringen af de danske universiteter er inspireret af flere forskellige paradigmer. De forskellige styringsparadigmer ender med at skabe spændinger mellem centrale ideer om, hvad formålet med styringen er, hvordan den udføres i praksis, og hvad effekterne bør være. Som gennemgangen af de fire styringsredskaber viser, er der i praksis flere styringsparadigmer i spil, som interagerer og bidrager til en potentielt u hensigtsmæssig varieret styringsstruktur med konkurrerende formål, motivationer og outcomes.

Groft sagt kan man pege på, at der fra 2000 og frem til 2010 var en fokuseret og stærk reformbølge, som i høj grad var inspireret af NPM, og som gennemsyrede alle styringsredskaberne i perioden. Dermed var der en ensartethed i styringsparadigmet, og mange reformer havde de samme grundlæggende antagelser om problemer og løsninger: mere konkurrence blandt universiteterne og en styrket ledelse lokalt. Fra 2010 og frem til nu har der været en stigende kritik af effekterne af de tidligere NPM-reformer, og man har forsøgt at begrænse de observerede negative effekter.

Der er tre former for spændinger i interaktionen mellem de forskellige styringsparadigmer, som bidrager til udfordringer i styringen af universiteterne. Det er vigtigt at understrege, at styringsparadigmerne er analytiske begreber for at forstå styringen af den offentlige sektor og offentlige organisationer, og dermed ikke en én-til-én afspejling af hver enkelt reform eller styringsredskab. Det er også vigtigt at understrege, at flere styringsparadigmer i sig selv ikke behøver at være et problem, da de kan sameksistere eller bidrage til hinanden (Andersen et al.,

2017). I den konkrete analyse af de danske universiteter er der dog grund til at pege på uhen-sigtsmæssigheder, som opstår på grund af konkurrerende styringsparadigmer.

Forholdet mellem konkurrence og central koordinering

Den første og mest centrale spænding, der opstår mellem styringsparadigmer, er mellem den NPM-inspirerede idé om konkurrence og incitamenter og et stigende behov for central koordinering og kontrol. Som nævnt tidligere bliver de fleste NWS-reformer igangsat for at imødekomme og rette op på de utilsigtede konsekvenser af NPM-reformerne, dog uden at ændre på de grundlæggende økonomiske incitamenter.

De politiske reformer siden 2014 har i høj grad forsøgt at tilsidesætte eller underminere de økonomiske incitamenter, især på uddannelsesområdet. En fare ved denne form for politisk styring er, at økonomiske incitamenter kan blive utroværdige (Bøgh Andersen et al., 2010), da universiteterne potentielt set kan blive straffet for at følge dem. Hvis økonomiske incitamenter bliver utroværdige i sektoren, mister de potentielt set deres effekt, hvilket på sigt kan underminere incitamenter som et styringsredskab mere generelt.

Hvis man ikke formår at reformere og ændre de stærke NPM-inspirerede strukturer og reformer i sektoren, vil det kontinuerlige behov for reform formentlig vedblive. Behovet for central koordinering af universiteterne vil sandsynligvis bestå, hvis de eksisterende incitamentsstrukturer bibeholdes, da universiteternes ledelse vil have grund til at følge incitamenterne. Samtidig er der en tendens til at kombinere incitamenter og central koordinering i nylige reformer, som viser, at central koordinering ofte styrker konkurrencen som styringsform frem for at erstatte den. Her kan nævnes øgningen i det regionale taxameter som del af udflytningsreformen og det øgede taxameter for de nye kandidat-typer som del af kandidatreformen.

Bredere samarbejde og incitamenter

Den anden spænding opstår i relation til ønsket om at sikre en bredere inddragelse af samfundsaktører, inspireret af NPG, og den høje grad af økonomiske og ikke-økonomiske incitamenter samt resultatstyring, som stammer fra de mange NPM-inspirerede styringsredskaber. I sin nuværende form er der en fare for, at det eksisterende NPM-styringsparadigme kan begrænse muligheden for at skabe effektive styringsnetværk, da universiteterne prioriterer de økonomiske incitamenter og resultatstyring på bekostning af andre aktørers interesser.

En styring målrettet mod mere samarbejde kan vise sig problematisk, hvis den er forankret i NPM-paradigmet. For eksempel kan det resultere i en måling af antallet af samarbejder med eksterne parter, hvilket ikke nødvendigvis siger noget om kvaliteten af partnerskaberne eller styrer samskabelsen for universiteterne.

Central koordinering og bredere samarbejde

Til sidst er der forholdet mellem en bredere inddragelse af samfundsaktører og netværksbaseret styring samt en stærkere statslig koordinering og centralisering. Denne

spænding er mest tydelig i de politiske strategier, hvor man eksplicit ønsker at skabe nye samarbejder mellem universiteterne og andre parter. Den Grønne Mission er nok det mest tydelige eksempel på dette, da strategien direkte satte sig for at skabe partnerskaber mellem universiteterne, andre offentlige institutioner og private virksomheder. Udfordringen er at skabe partnerskaber gennem "tvang" eller centrale ønsker, da det ikke er sikkert, at de nye partnerskaber passer til universiteternes nuværende strategier og styrkepositioner. Effekten af obligatoriske partnerskaber kan også være begrænset, hvis de ikke efterfølgende bliver forankret i institutionerne, når partnerskaberne er afsluttet.

Kompleksiteten i styringen

En konsekvens af de konkurrerende styringsredskaber og -paradigmer er en øget kompleksitet i styringen af universiteterne. Flere styringsredskaber, dobbeltstyring og mere detaljeret styring af bestemte emner og aktiviteter øger behovet for ressourcer hos både universiteterne og ministeriet til at igangsætte aktiviteter, samle og behandle data samt reagere på resultater gennem tilsyn og dialog. Internt på universiteterne har man øget sit medarbejderberedskab for at håndtere de politiske reformer (Stage & Aagaard, 2020).

Den bredere styring af universiteternes fire samfundsopgaver medfører også flere styringsredskaber, der retter sig mod enkelte områder. Flere styringsredskaber på tværs af de fire samfundsopgaver kan resultere i en større grad af fragmentering af styringen, hvor bestemte enheder på universiteterne og i ministeriet forholder sig til en afgrænset del af den samlede styring. Dette skaber en risiko for, at styringen ikke koordineres og bidrager til en øget kompleksitet for både universiteterne og ministeriet, som ikke nødvendigvis gavner en effektiv styring. Det kan også være uklart for aktører internt på universiteterne at forstå sammenhængen og motivationen på tværs af de forskellige styringsredskaber, hvilket kan føre til en opfattelse af, at politiske tiltag er skadelige (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2023).

Kompleksiteten og hastigheden i styringen kan også få den effekt, at institutionerne ender med at opstille deres organisationer efter mål, der kun gælder i kort tid. For eksempel blev uddannelsesloftet, omprioriteringsbidraget og det nye talentprogram alle introduceret, men varede kun få år, før de blev afskaffet. Et andet eksempel er introduktionen af ministerielle fokusområder i de strategiske rammekontrakter og udviklingskontrakterne, som social mobilitet og trivsel, der blev nedprioriteret med skiftende ministre.

Den internationale dimensionering fra 2018 blev også delvist tilbagetrukket med kandidatreformen, hvor der blev åbnet for flere internationale studiepladser igen. Både kompleksiteten og frekvensen i styringsændringer kan skabe et større ressourceforbrug i sektoren på styring og begrænse effekten af styringen over tid.

7.2 Kapitelafslutning

Den tværgående analyse af styringsstrukturen for universiteter viser, hvordan styringen er blevet mere kompleks, hvilket skyldes interaktionen mellem flere styringsredskaber og styringsparadigmer. Interaktionen mellem de konkrete styringsredskaber skaber situationer med

modstridende eller forskelligrettet styring, eller tilfælde hvor bestemte aktiviteter dobbeltstyres. De modstridende hensigter og incitamenter mellem styringsredskaberne gør, at de forskellige styringsredskaber er i konflikt med hinanden og modarbejder styringen.

Det er ikke blot blandt de konkrete styringsredskaber, at der er konflikter. Dette ses også i forholdet mellem de forskellige styringsparadigmer, og hvordan de påvirker hver af de fire samfundsopgaver for universiteterne. Her er der især en konflikt mellem de NPM-inspirerede og NWS-inspirerede reformer, når man forsøger at udbedre de utilsigtede konsekvenser af konkurrencen blandt institutionerne med mere central koordinering og styring.

Spændingerne blandt styringsparadigmerne opstår især, fordi man i mindre grad forsøger at erstatte den grundlæggende NPM-styringsstruktur, men i stedet laver en række mindre ændringer og tilretninger gennem de politiske reformer. Konflikten mellem styringsparadigmer er mindre udpræget mellem NWS og NPG samt mellem NPM og NPG, men der er også tegn på, at de forskellige styringstilgange og ideer kan modarbejde hinanden i praksis.

Den øgede kompleksitet og de utilsigtede konsekvenser af interaktionen mellem styringsredskaber og styringsparadigmer peger på et behov for en gennemgang af den samlede styringsstruktur for universiteterne. Denne rapport kan fungere som første skridt på en overordnet kortlægning af styringsstrukturen, men yderligere arbejde bør foretages for at undersøge, hvordan man kan skabe en mere simpel styring, som både indebærer færre styringsredskaber og skaber større sammenhæng mellem de grundlæggende ideer bag styringen.

Om forfatteren

Rapporten er skrevet af adjunkt Thomas Holde Skinnerup fra Institut for Regnskab på Copenhagen Business School. Jeg fik min Ph.D.-grad i 2024 på baggrund af afhandlingen "The Role of Accounting in Governing Public Organizations: The Case of the Danish University Sector", som undersøgte økonomistyringens rolle i styringen af og på de danske universiteter. Min forskningsmæssige interesse er i, hvordan man styrer universiteter med særligt fokus på økonomistyring og regnskab, som en central, men ofte overset, form for styring. Jeg arbejder især med at analysere sammenhængen mellem de eksterne økonomiske styringsredskaber af universiteter, og hvordan de interagerede med de interne økonomistyringsredskaber som regnskaber, budgetter og resultatstyring. Udover den økonomiske styring af universiteterne er jeg også interesseret i brugen af ikke-økonomiske styringsredskaber, som akkreditering, resultatstyring, politiske reformer, og rankings, og deres sammenhængen mellem flere styringsredskaber i praksis.

Jeg har fulgt universitetssektoren tæt i mange år, og i min tid som studerende på universitetet var jeg aktiv i studenterpolitik. Her har jeg blandt andet været studenterrådsformand for studenterrådet på Copenhagen Business School, siddet i studienævn, akademisk råd og bestyrelsen som studenterrepræsentant, været medlem af bestyrelsen af Danske Studerendes Fællesråd, og været medlem af Danmarks Akkrediteringsråd. Før min Ph.D. var jeg involveret i projektet "Finansieringen af den offentlige forskning i Danmark" mellem Institut for Regnskab på CBS og Tænk tanken DEA, og var medforfatter på delrapport 3 om indførelsen af en fælles konceptplan for universiteterne. Derudover jeg har udgivet en række artikler i skandinaviske fagblade om styringen af den danske universitetssektor.

Litteraturliste

- Aagaard, K. (2011). *Kampen om basismidlerne Historisk institutionel analyse af basisbevillingsmodellens udvikling på universitetsområdet i Danmark* (PhD. thesis). Aarhus University.
- Aagaard, K. (2012). Reformbølgen tager form. In K. Aagaard & N. Mejlgaard (Eds.), *Dansk Forskningspolitik efter årtusindeskiftet* (pp. 37–57). Århus Universitetsforlag.
- Aagaard, K. (2017). The Evolution of a National Research Funding System: Transformative Change Through Layering and Displacement. *Minerva*, 55(3), 279–297. <https://doi.org/10.1007/s11024-017-9317-1>
- Aagaard, Kaare., & Mejlgaard, N. (2012). *Dansk forskningspolitik efter årtusindeskiftet*. (1. oplag.). Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Andersen, M., & Rohde, Carsten. (2022). *Virksomhedens økonomistyring* (6. udgave.). DJØF
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability and Management*, 31(1), 1–22. <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Atkinson, A. A., Kaplan, R. S., Matsumura, E. M., & Young, M. S. (2012). *Management Accounting: Information for Decision-Making and Strategy Execution* (6. ed.). Pearson.
- Banghøj, J. M., Christensen, L., Larsen, J. G., Rohde, C., Skinnerup, T., & Skærbæk, P. (2021). Common Chart of Accounts: Calculating Unit Costs at Universities. In Z. Hoque (Ed.), *Public Sector Reform and Performance Management in Developed Countries* (pp. 152–176). Routledge.
- Banghøj, J. M., & Hansen, C. K. (2019). *Metode, data og begreber. En baggrundsrapport til rapporten "1-procentmålsætningen". Delrapport i projektet Finansiering af den offentlige forsknings i Danmark*. <http://dea.nu/publikationer/forskningsfinansiering>
- Bloch, C., & Aagaard, K. (2012). Fra tanke til faktura. In Aagaard, Kaare & N. Mejlgaard (Eds.), *Dansk forskningspolitik efter årtusindeskiftet* (pp. 95–132). Århus Universitetsforlag.
- Bøgh Andersen, L., Jacobsen, C. B., Jakobsen, M. L. F., Pallesen, T., & Serritzlew, S. (2010). *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*. (1. udgave.). Hans Reitzels Forlag.
- Boitier, M., & Rivière, A. (2013). Freedom and responsibility for French universities: From global steering to local management. In *Accounting, Auditing and Accountability Journal* (Vol. 26, Issue 4). <https://doi.org/10.1108/09513571311327480>
- Brøgger, K., Degn, L., & Bengtsen, S. S. (2023). The Self-Governing University Between State and Institutions, the National and the Global. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 27(1), 9–28. <https://doi.org/10.58235/sjpa>
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2023). *Universiteter for fremtiden: Tyve år med universitetsloven*.

- Danmarks Forsknings-og Innovationspolitiske Råd. (2020). *Forskningsfinansiering- Forandringer og konsekvenser*.
- Danske Universiteter. (2023). *Aftale om en fælles model for finansiering af forskningsprojekter*.
- Deloitte (2015) Omkostningsanalyse af de videregående uddannelser.
- Degn, L., & Sørensen, M. P. (2015). From collegial governance to conduct of conduct: Danish universities set free in the service of the state. *Higher Education*, 69(6), 931–946. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9814-1>
- Dooren, W. Van., Bouckaert, Geert., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), 9–16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor* (3. udg.). Akademisk Forlag Business.
- Ejersbo, N., Greve, C., & Pihl-Thingvad, S. (2018). Governing the Reformed University. In *Governing the Reformed University*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315157979>
- Ejersbo, N., Greve, C., & Pihl-Thingvad, S. (2020). Introduction. In N. Ejersbo, C. Greve, & S. Pihl-Thingvad (Eds.), *Governing the Reformed University* (1st ed., pp. 1–17). Routledge.
- Ejersbo, N., Pihl-Thingvad, S., & Westergaard, M. K. (2020). Autonomy and Performance Contracts at Universities. In N. Ejersbo, C. Greve, & S. Pihl-Thingvad (Eds.), *Governing the Reformed University*. Routledge.
- Greve, C. (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review*, 8(1), 161–169. <https://doi.org/10.1080/14719030500518956>
- Grossi, G., Kallio, K. M., Sargiacomo, M., & Skoog, M. (2019). Accounting, performance management systems and accountability changes in knowledge-intensive public organizations: A literature review and research agenda. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 33(1), 256–280. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-02-2019-3869>
- Herbst, Marcel. (2007). *Financing public universities: the case of performance funding*. Springer.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Kallio, T. J., Kallio, K. M., Huusko, M., Pyykkö, R., & Kivistö, J. (2021). Balancing between accountability and autonomy: the impact and relevance of public steering mechanisms within higher education. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 34(6), 46–68. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2020-0177>

- Kure, N., Nørreklit, H., & Røge, K. M. (2020). Objective and results-based management of universities: Constructing reality or illusions? *Financial Accountability & Management*, March, 1–27. <https://doi.org/10.1111/faam.12251>
- Degn, L., A., Schneider, J. W., Bargmann Madsen, E., & Norn, M. T. E. (2024). *Magtudredningen 2.0 Essay Private fondes betydning og magt i forskningssystemet*.
- Madsen, M. (2022). Competitive/comparative governance mechanisms beyond marketization: A refined concept of competition in education governance research. *European Educational Research Journal*, 21(1), 182–199. <https://doi.org/10.1177/1474904120958922>
- Madsen, M. (2024). Performance-based funding and institutional practices of performance prediction. *Critical Studies in Education*. <https://doi.org/10.1080/17508487.2024.2363391>
- McKinsey & Co (2009). Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering.
- Narayan, A., & Stittle, J. (2018). The role of accounting in transforming public tertiary institutions in New Zealand. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 31(2), 503–530. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-09-2016-2722>
- Norn, M.T., Sigurdardottir, M.S. How academic leaders respond to the growing importance of external research funding and what this means for universities. *Tertiary Education and Management* (2024). <https://doi.org/10.1007/s11233-024-09143-4>
- OECD. (2005). *Modernising Government - The Way Forward*.
- Parker, L. (2011). University corporatisation: Driving redefinition. *Critical Perspectives on Accounting*, 22(4), 434–450. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2010.11.002>
- Parker, L. (2013). Strategising: The Financial Imperative. *Financial Accountability & Management*, 29(February), 1–25.
- Pedersen, J. S., & Löfgren, K. (2012). Public Sector Reforms: New Public Management without Marketization? The Danish Case. *International Journal of Public Administration*, 0692(May). <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.679579>
- Pedersen, P. B. (2020). Controlling Autonomy Governmental Regulation of Danish Universities From 1989 to 2015. In N. Ejersbo, C. Greve, & S. Pihl-Thingvad (Eds.), *Governing the Reformed University* (pp. 40–66). Routledge.
- Philipsen, T. S. (2022). Trives trivsel i målstyringen af universiteterne? En analyse af studentertrivsel i de strategiske rammekontrakter. *Danish Journal of Educational Studies*, 1.
- Pinheiro, R., Geschwind, L., Hansen, H. F., & Pulkkinen, K. (2019). *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education. A Comparative Account from the Nordic Countries*. Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: a comparative analysis-into the age of austerity* (Fourth edition.). Oxford University Press.

- Raffnsøe-Møller, M. (2011). Aims and Formats for performance measurement at Danish Universities - battle over performance regimes and procedure. In J. E. Kristensen, H. Nørreklit, & M. Raffnsøe-Møller (Eds.), *University Performance Management - The Silent Managerial Revolution at Danish Universities* (pp. 49–78). DJØF Publishing.
- Rigsrevisionen. (2009). *Beretning til Statsrevisorerne om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt*
- Seeber, M., Lepori, B., Montauti, M., Enders, J., de Boer, H., Weyer, E., Bleiklie, I., Hope, K., Michelsen, S., Mathisen, G. N., Frølich, N., Scordato, L., Stensaker, B., Waagene, E., Dragsic, Z., Krettek, P., Krücken, G., Magalhães, A., Ribeiro, F. M., ... Reale, E. (2015). European Universities as Complete Organizations? Understanding Identity, Hierarchy and Rationality in Public Organizations. *Public Management Review*, 17(10), 1444–1474. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.943268>
- Skærbæk, P., Banghøj, J., Christensen, L., Larsen, J. G., Rohde, C., & Skinnerup, T. (2019). *Universiteternes nye kontoplan og dens fokus på beregning af enhedsomkostninger*.
- Skinnerup, T. H. (2024a). Økonomiske tal i styringen af universiteterne – mulige effekter og udfordringer. *Forskningspolitik*, 6–7.
- Skinnerup, T. H. (2024b). *The Role of Accounting in Governing Public Organizations: The Case of the Danish University Sector* [PhD. thesis]. Copenhagen Business School.
- Söderlind, J., Nordstrand, L., Lind, J. K., & Pulkkinen, K. (2019). National Performance-Based Research Funding Systems: Constructing Local Perception of Research? In R. Pinheiro, L. Geschwind, H. F. Hansen, & K. Pulkkinen (Eds.), *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education. A Comparative Account from the Nordic Countries*. Palgrave Macmillan.
- Speklé, R. F., & Verbeeten, F. H. M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25(2), 131–146. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>
- Stage, A. K., & Aagaard, K. (2020). National policies as drivers of organizational change in universities: A string of reinforcing reforms. *Quantitative Science Studies*, 1(2), 849–871. https://doi.org/10.1162/qss_a_00046
- Tænketanken DEA. (2019a). *1-procentmålsætningen - Fra EU-målsætninger til nationale målsætninger for offentlig finansiering af forskning og udvikling. Delrapport i projektet Finansiering af den offentlige forskning i Danmark*.
- Tænketanken DEA. (2019b). *Hvordan sikrer vi de bedst mulige økonomiske vilkår for universiteternes forskning?*
- Tænketanken DEA. (2024). *Et effektivt middel med bivirkninger? En undersøgelse af forskeres oplevelse af ekstern forskningsfinansiering*.

- Teixeira, P., Biscaia, R., & Rocha, V. (2022). Competition for Funding or Funding for Competition? Analysing the Dissemination of Performance-based Funding in European Higher Education and its Institutional Effects. *International Journal of Public Administration*, 45(2), 94–106. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2003812>
- Torring, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Uddannelses - og Forskningsstyrelsen. (2018). *Genfastsættelse af grundtilskud på baggrund af de strategiske rammekontrakter*.
- Undervisningsministeriet (1998). *Rapport om taxameterstyring*.
- Undervisningsministeriet (2001). *Taxametersystemet for de videregående uddannelser: rapport fra Undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe*. Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2004). *Forenkling af bevillingssystemet på universitetsområdet Taxameterudvalgets rapport*
- Zacharewicz, T., Lepori, B., Reale, E., & Jonkers, K. (2019). Performance-based research funding in EU Member States - A comparative assessment. *Science and Public Policy*, 46(1), 105–115. <https://doi.org/10.1093/scipol/scy041>