

Balancespillet mellem økonomi og kvalitet

Miriam Madsen & Thomas Holde Skinnerup

De danske universiteter står over for et dobbelt pres mellem strammere økonomiske rammebetingelser og stigende krav til uddannelseskvalitet. I denne artikel undersøger vi, hvordan universiteterne navigerer dette spændingsfelt. Med afsæt i empiri fra tre danske universiteter analyserer vi, hvordan universitetsledere udnytter det manøvrerum i økonomistyrings- og kvalitetssikringssystemer, som trods alt findes, til at balancere økonomiske og kvalitetsmæssige hensyn. Gennem lederens arbejde med systemernes måde at registrere og måle på skaber de balance mellem uddannelseskvalitet og økonomi. De kan både skjule omkostninger, frigive nye ressourcer og skjule kvalitetsforringelser. Vores analyse viser, hvordan økonomiske krav og kvalitetsstandarder ikke blot er passive størrelser, men skaber rum for en beregnende adfærd, som gør det muligt for universitetsuddannelserne at bestå selvom skruen strammes. Vi bidrager til forståelsen af, hvordan kalkulative standarder ikke blot begrænser, men også skaber en ny spillebane for ledelse.

Økonomistyring, kvalitetssikring, universiteter, universitetsledelse, STS

Selvom økonomistyring sjældent er den første faktor, der dukker op, når vi tænker på uddannelseskvalitet, så spiller økonomistyring en væsentlig rolle i at rammesætte pædagogiske aktiviteter. Dette gælder også for universitetsuddannelserne, som har været præget af omfattende ændringer af deres rammevilkår i løbet af de sidste 10 år. Mens universiteterne i denne periode i store træk har bevaret samme finansiering per studerende, så er mange fagområder blevet ramt af reformer, der har reduceret antal studerende – og dermed også den samlede pose penge som uddeles til disse fagområder.

Samtidig er universiteterne underlagt særlige kvalitetsstandarder. Universiteterne har selv, efter pres fra staten, forpligtet sig til et bestemt antal ugentlige minimumstimer for henholdsvis bachelor- og kandidatstuderende (Triantafillou, 2015).

Desuden vurderes universiteterne gennem institutionsakkreditering hvert sjette år på deres kvalitetssikringspraksisser. Disse vurderinger omfatter et eksplicit fokus på andelen af fastansatte forskere blandt universitetets undervisere, som dermed har materialiseret sig som endnu en kvalitetsstandard på det videregående uddannelsesområde.

Kvalitetsstandarderne begrænser universiteternes muligheder for at tilpasse undervisningsomkostningerne i tråd med det økonomiske pres. Universiteterne er dermed underlagt et dobbelt pres.

I denne artikel undersøger vi, hvordan universiteterne navigerer dette dobbelte pres. Vi skriver os dermed ind i den kritiske uddannelsesvidenskabelige forskning, som undersøger, hvordan rammevilkår og styringspraksisser påvirker vilkårene for pædagogik, undervisning og uddannelse på universiteterne. Vi undersøger ikke udviklingen af pædagogikken direkte gennem empiriske studier i undervisningslokalerne, men derimod de styringsinstrumenter, som sætter rammerne for undervisning og uddannelse. Vi tager udgangspunkt i en påstand om, at universiteternes styringsinstrumenter skaber en ny spillebane for ledelse som et spørgsmål om at lykkes med at balancere forskellige beregninger og målsætninger. Gennem vores analyse peger vi på, at de opgørelser, beregninger og målsætninger, som aktører bruger til at definere økonomiske omkostninger og uddannelseskvalitet, aldrig kan give et entydigt billede af hverken omkostninger eller kvalitet. Den manglende entydighed muliggør et lokalt kalkulativt spil i form af en gensidig tilpasning af omkostninger og uddannelseskvalitet, med udgangspunkt i bestræbelsen på at virkeliggøre både (tilstrækkelig) høj uddannelseskvalitet og (tilstrækkeligt) lave omkostninger på samme tid.

I det følgende introducerer vi først artiklens teoretiske grundlag. Derefter præsenterer vi den empiri, vi baserer analysen på. Derefter følger analysen af tre forskellige taktikker til at spille balancespillet, som tilsammen muliggør universiteternes balancekunst. Til slut konkluderer vi på analysen og udfolder de teoretiske implikationer for, hvordan vi kan forstå universiteternes kalkulative styringsinstrumenter.

Økonomistyring og kvalitetssikring som kalkulative praksisser

Vi teoretiserer økonomistyring og kvalitetssikring med inspiration fra Science & Technology Studies (STS) og særligt de begreber, som er udviklet af Annemarie Mol (1999, 2008). Mol undersøger praksisser som skabende processer hvor igennem virkeligheder etableres og forstærkes, svækkes eller forandres. Med afsæt i begrebet om praksisser anskuer vi både økonomistyring og kvalitetssikring som særlige kalkulative praksisser (Chapman et al. 2009), som opererer med kvantitative grænseværdier (for eksempel for ressourceforbrug eller andelen af fastansatte forskere). Derfor kan de i nogen grad betragtes som 'hårde' praksisser, som er vanskelige at forhandle med. Vores undersøgelse handler om at forstå, hvordan universitetsledere navigerer imellem de to sæt praksisser, som dels opererer på samme måde og dels etablerer et dobbelt pres. I tilfælde af netop økonomistyring og kvalitetssikring på de danske universiteter trækker de to praksisser nemlig ofte i to forskellige retninger, hvor økonomistyring begrænser hvor mange ressourcer der er til rådighed, mens kvalitetssystemer sætter krav til hvad der som minimum skal leveres for disse ressourcer.

Forskningen indenfor økonomistyring og regnskab (eller på engelsk: accounting) har gennem de sidste årtier demonstreret, at økonomistyringssystemer som udgangspunkt aldrig er komplette, uanset hvor mange regler de er omfattet af (Dambrin & Robson, 2011). De efterlader derfor et (strategisk) handlerum, som gør det muligt for ledere og organisationer at manøvrere indenfor økonomistyringens rammer. Det samme gør det sig gældende for kvalitetssikringssystemer, hvoraf det vigtigste på universitetsområdet er institutionsakkreditering. Det er et grundlæggende princip i institutionsakkrediteringen, at universiteterne selv skal designe og implementere egne kvalitetssikringssystemer. Nogle kvalitetskriterier er dog rigide og fastsat på nationalt niveau (herunder målbare kriterier for minimumstimetal og andelen af undervisere som er aktive forskere), og fastlåser dermed universiteterne, mens andre dele af undervisningskvaliteten, som illustreret i denne artikels empiri, er mere fleksible.

Ud over at økonomistyring og kvalitetssikring som praksisser definerer universitetsundervisning på hver sin måde, møder de ude på universiteterne en tredje praksis, nemlig de akademiske konventioner for, hvad god universitetsundervisning er og hvordan den skal tilrettelægges. Idet denne praksis ikke på samme måde bygger på kvantitative grænseværdier, er det – som vores analyse viser – ofte denne praksis' konstruktion af universitetsundervisning, som bliver taber, når universitetsledere skal navigere i de andre to praksissers modsatrettede krav.

Hvor tidligere forskning især har haft fokus på styringen af universiteter gennem en række policy instrumenter såsom akkreditering (Brøgger & Madsen, 2022; Degn et al., 2023), resultatstyring (Ejersbo et al., 2020; Raffnsøe-Møller, 2011; Wright & Ørberg, 2008), reformer af universiteterne (Brøgger et al., 2023; Pinheiro et al., 2019) og finansieringsstrukturer (Aagaard, 2017; Söderlind et al., 2019), er der mindre fokus på, hvordan den interne økonomistyring påvirker universiteterne. Nogle undtagelser er Brøgger & Madsen (2021) og Skinnerup (2024), som begge viser, hvordan universiteternes regnskabstal indgår i styringen og selvstyringen af institutionerne, samt Lind (2020) og Norn & Sigurdardottir (2024), der undersøger hvordan universitetsledelser reagerer på stigende grad af ekstern finansiering gennem deres interne økonomiske styring. Hvor de tidligere studier enten ser på den økonomiske styring i relationen mellem universiteterne og ministeriet, eller specifikt på effekten af eksterne midler, har vi et bredere fokus. Vi er desuden åbne overfor, at økonomistyring kan have både positive og negative effekter i samspillet med kvalitetssikringssystemer, i modsætning til tendensen til at forstå økonomistyring som en begrænsende, negativ aktivitet, der påvirker universiteternes pædagogiske virke og mission negativt (Lawrence & Sharma, 2002; Parker, 2013).

Artiklen undersøger universitetslederens navigation i spændingsfeltet mellem to forskellige sæt kalkulative standarder – det vi kalder en balancekunst eller balanceakt – gennem empiri fra to forskellige forskningsprojekter, som begge har omfattet interviews med økonomifolk og ledere på danske universiteter.

Projekterne har tilsammen omfattet tre universiteter og i alt ni institutter. Mens det ene projekt har taget udgangspunkt i, hvad det koster at uddanne universitetsstuderende (Skinnerup, 2024) og det andet projekt har taget udgangspunkt i, hvordan økonomistyring påvirker pædagogiske praksisser (Madsen, 2024), er der et tilstrækkeligt overlap i projekternes (og interviewenes) interesse i, hvordan lokale økonomistyringen fungerer og hvilke implikationer den har for uddannelsesaktiviteterne til, at det giver mening at analysere empirien på tværs af projekterne. Empirien omfatter i alt 39 interviews med både akademiske og administrative universitetsansatte samt en række interne dokumenter der beskriver universiteternes økonomi- og kvalitetssikringssystemer.

Vores undersøgelse indeholder ikke en definition af god økonomistyring eller uddannelseskvalitet, men tager i stedet udgangspunkt i, hvordan økonomistyring og kvalitetssikring finder sted i praksis, samt hvordan informanternes italesætter kvalitet og kvalitetsforringelser. Sidstnævnte tager vi som udtryk for akademiske konventioner for kvalitet, som vi her betragter som den tredje praksis for god universitetsuddannelse. Vi analyserer universitetsledernes navigation af modsatrettede krav i form af det, vi kalder balanceakter. Med balanceakter spiller vi på den dobbelte betydning af balance, som både kan forstås som et resultat på en bundlinje og som en afvejning af forskellige hensyn. Balanceakterne er således, i vores analyse, udtryk for universitetsledernes taktikker i et kalkulativt spil med fokus på at holde sig indenfor flere forskellige kvantitative grænseværdier samtidig.

Første balanceakt – skjulte omkostninger

Det første balanceakt fokuserer på, hvordan universiteterne, og især lokale undervisere og ledere, aktivt forsøger at skjule de reelle omkostningerne der indgår i uddannelserne for at kunne skabe en bestemt uddannelseskvalitet. Økonomistyringen fastsætter stramme rammer for, hvor mange penge eller arbejdstimer, man kan tillade sig at bruge på en uddannelse. Ved at sørge for, at udvalgte omkostninger går under radaren, kan man dog anvende flere ressourcer på uddannelse uden at det bliver registreret eller indgår som en del af budgetterne, for eksempel for arbejdstid. Når ledere ser igennem fingre med, at undervisere bruger flere arbejdstimer på undervisning end det, der registreres, sørger de således for, at tallene holder sig indenfor grænseværdierne for omkostninger, uden at blande sig i, hvordan universitetsundervisningen tilrettelægges i praksis.

Et første eksempel finder vi hos en underviser, som fortæller, hvordan besparelser på hjælpelærere i hans fag har betydet, at han og en kollega har måttet arbejde ekstra timer for at klargøre faget og sikre, at de studerende fik et ordentligt indhold i kurset. Forberedelsen af kurset og dets indhold

”krævede da rigtig mange timer af mig og vores værksteds AC-TAP, som er en ingeniør, som er ansat som teknisk hjælper.

Os to, vi har skruet det sammen. Og i gamle dage, så ville jeg jo hyre nogle studerende til at hjælpe os også, som er lidt billig arbejdskraft. Men det er der blevet lukket for, så det måtte vi ikke. Og det betyder, at den belastning er flyttet over på os andre. Som er lidt skidt, fordi så har vi ikke råd til eller tid til at skrive så mange forskningsansøgninger, eller lave så meget forskning” (studienævnsformand)

Eksemplet viser, at underviseren, for at kompensere for de manglende midler til at hyre studenterhjælpere, bliver nødt til selv at arbejde flere timer for at kurset kan klargøres og skabe den kvalitet, han ønsker i sin undervisning. Kurset vil i regnskabssystemet optræde som billigere, da man har spare lønkroner væk, men i praksis vil der blive brugt usynlige omkostninger på kurset, da underviseren så selv vil bruge mere tid på at forberede det. Dermed bliver de reelle omkostninger til undervisning skjult. På instituttet har man en politik om, at VIP’erne skal undervise 3 kurser om året, og dermed er der ingen standarder for, hvor mange timer man bør bruge på undervisning, eksamen eller forberedelse. Manglen på faste standarder bidrager til, at det i høj grad er underviserne selv, der må vurdere, hvor mange timer de vil bruge på et kursus, og hvor meget tid de kan lægge i et kursus, før det begynder at gå ud over de andre præstationsmål, de er underlagt.

En sektionsleder fra et andet naturvidenskabeligt institut snakker om, at problemet ligger i manglen på øvre grænser på arbejdstiden for forskerne og de flertydige krav til at levere både forskning og undervisning:

Det ligger i hele italesættelsen af vores arbejdsmodus, at vi har 37 timer, men vi har ingen øvre arbejdstid, og vi har heller ikke nogen fleks. Så man forventes bare, at hvis du gerne vil performe mere, så skal du bare arbejde mere. Sådan er det. Det er reelt. Som økonom må man rive sig i håret over, at vi har en model, hvor der ikke er nogen budgetrestriktion på det arbejde vi laver. Og hvis du gerne vil skrive i en bedre journal, så må du bare bruge tiden på det. Du forventes stadigvæk at lave det samme derudover. (sektionsleder)

Her kritiserer sektionslederen de manglende rammer for forskernes arbejdstid, da det reelt set fører til, at de bliver nødt til at levere mere end 37 timer. De to citater er fra institutter med en overordnet arbejdsmodel, hvor forskere enten skal undervise et bestemt antal kurser eller hvor tidsforbruget til at undervise opgøres i måneder, men vi ser lignende problemer fra institutter, der benytter detaljerede normsystemer.

Ved et humanistisk/samfundsfagligt institut benytter man et relativt finmasket normsystem, hvor enkeltstående aspekter af undervisning bliver belønnet med en bestemt mængde normtimer og alle ansatte har et bestemt antal timer, de skal levere om året. Selvom systemet er indført for at sikre, at man har et bedre overblik over, hvor mange timer hver enkel forsker bruger på undervisningen, er en af problemerne, at normsystemet ikke omfatter alle arbejdsopgaver. Mange forskere bruger flere timer end angivet i normsystemet for at få deres undervisning til at fungere. Dermed er normsystemer med til at skjule de faktiske omkostninger ved uddannelserne. Ifølge en afdelingsleder på instituttet så

... fanger [det] ret mange af de opgaver, men jeg ved også godt at det også kun fanger nogle af opgaverne... Det er på ingen måde adækvat i forhold til at definere og forstå vores arbejdsliv, for eksempel. Så derfor, kan man sige, er timeregnskabet jo i højere grad at forstå som en afskygning eller en skygge af den egentlige arbejdsindsats, som foregår hos os. (afdelingsleder)

Et eksempel på opgaver, der ikke registreres, er den løbende videreudvikling af kurser, som ikke belønnes med timer i normsystemet. Det betyder, at underviserne enten kan udvikle deres kurser uden at få normtimer for det eller lade være med at gøre det. Afdelingslederen fortæller, at

hver gang der er en, der vil lave noget, så bliver jeg nødt til at fortælle vedkommende, at medmindre vedkommende har lavet en særaftale med [instituttlederen] omkring honorering for det stykke arbejde før vedkommende gør det, så skal vedkommende ikke gå i gang med det. (afdelingsleder)

Effekten af de detaljerede normsystemer er, at visse arbejdsopgaver enten ikke bliver udført, hvilket påvirker uddannelseskvaliteten, eller at forskerne selv må bruge ekstra tid på at investere i uddannelseskvaliteten, hvilket skjuler omkostningerne til at bedrive uddannelser.

Det er en gennemgående praksis for underviserne i vores empiri at de bruger mere tid end det der forventes og registreres for at skabe den undervisningskvalitet de ønsker. Selvom der bruges forskellige normsystemer på tværs af vores eksempler, er det et fællestræk, at selve brugen af et normsystem gør det muligt at skjule de reelle omkostninger ved undervisningen. De mere generelle og brede systemer skjuler omkostningerne ved at benytte overordnede kategorier for tidsforbruget på undervisning, såsom måneder eller antal kurser. Hermed gøres heterogene enheder, såsom forskellige slags kurser med forskelligt tidsforbrug, ens i økonomistyringssystemet. I de detaljerede normsystemer er effekten i

stedet, at systemerne kun er delvise og baserer sig på standarder for, hvor lang tid man antager det tager at udføre en specifik opgave, såsom at rette en eksamen eller forberede en forelæsning. Hvis undervisere divergerer fra standarden, bærer de selv omkostningerne ved at bruge mere tid på aktiviteten. På den måde er forskellige økonomistyringsystemer som opgør ressourceforbruget til uddannelse med til at skjule omkostningerne ved undervisningen. Når universitetsledelserne indfører sådanne systemer til at styre ressourceforbruget, skaber de således rum til at kvaliteten kan opretholdes, selvom resourceallokeringen formelt set strammes. Dette er én taktik i det kalkulative spil om økonomi og kvalitet.

Anden balanceakt – skjulte kvalitetssænkelse

På tværs af alle vores interviews og cases observerede vi eksplicite bekymringer for, at uddannelseskvaliteten var faldende grundet de økonomiske rammer, som underviserne og institutionerne var underlagt. Fluktuation i optag på uddannelser og kurser, både fald og stigning, påvirkede mulighederne for at opretholde den lokale forståelse af uddannelseskvalitet. Håndteringen af, hvordan man valgte at sænke sine omkostninger gennem ændring af uddannelseskvaliteten, var mangearartet, men delte dog det fællestræk, at man forsøgte at ændre kvaliteten, så det ikke påvirkede de officielle kvalitetsmål sat af institutionen. Universitetslederne navigerede således også de modsatrettede krav ved at slække på kvaliteten ud fra de akademiske konventioner uden at det kunne ses i de kvantitative indikatorer, som markerer kvalitet i kvalitetssikringssystemet.

Det første eksempel kommer fra en case, hvor stigende uddannelsesaktivitet ikke medførte en automatisk og proportionel stigning i indtægter til det givne kursus grundet budgetmodellen på universitetet. I budgetmodellen blev institutterne tildelt en fast økonomisk ramme årligt på baggrund af en forhandling mellem instituttet og den centrale ledelse. Budgetdialogen, eller forhandlingen, blev informeret af en række kvantitative indikatorer, kendt som nøgle- og hovedtal, som skulle give et samlet billede af instituttets aktivitet på tværs af forskning, uddannelse og eksterne samarbejder. Hermed indgik instituttets produktion af STÅ som en del af den holistiske vurdering af instituttets præstation og fremtidige forventninger, men der var ingen garanti for, at en stigende STÅ-produktion førte til flere midler for et institut. Den uddannelsesansvarlige på instituttet oplevede derfor, at man var nødt til at justere på fagenes eksamensform, og dermed sænke uddannelseskvaliteten. Han gav udtryk for, at instituttet ”har skåret ind til benet. Benet er faktisk ved at brække over, fordi vi har skåret så meget ind i det”. Eksamen var oprindeligt en skriftlig opgave, men da antallet af tilmeldte studerende steg fra 170 til 306 på ét år blev den kursusansvarlige nødt til at ændre eksamen til en multiple choice eksamen, fordi instituttet ikke modtog flere midler til uddannelse på trods af den stigende STÅ-produktion. Som den kursusansvarlige selv siger, så er det en aktiv tilpasning til de økonomiske forhold, der driver omlægningen af eksamen:

”Der er også en løbende tilpasning på økonomisiden, som er, at vi har. Altså vi har måske det mest ressourcekrævende er mundtlig eksamen, så omlægger vi fra mundtlig til skriftlig. Så omlægger vi måske fra skriftlig til multiple choice.” (kursusansvarlig)

På den måde skaber budgetmodellen bestemte rammer for, hvordan undervisning og uddannelsesaktiviteter kan ske lokalt – og forhandler dermed karakteren af universitetets undervisning. Da budgetmodellen bryder med taxametersystemets logik om at belønne studieaktivitet, opstår der en situation, hvor det enkelte institut kan opleve en stigende aktivitet, og dermed stigende omkostninger i form af deres videnskabelige personales tidsforbrug, men ikke en modsvarende stigning i deres indtægter. Omlægningen af eksamen indgår ikke som en del af universitetets officielle kvalitetssikringspolitik, som blot siger, at der skal være ”sammenhæng mellem kursets undervisning, eksamen og læringsmål”. På den måde er den flydende definition på, hvad uddannelseskvalitet er og hvordan den bliver målt ifølge kvalitetssikringssystemet, med til at skabe rum for, at de modsatrettede krav til kvalitet og økonomi kan imødekommes samtidig. Når en kvalitetsparameter ikke indgår som en kvalitetsstandard, kan den forringes for dermed at imødekomme andre (kvantitative) kvalitetsstandarder eller økonomiske krav.

På et andet institut melder man om, at man løbende har justeret sine kurser og uddannelser gennem studieordningsændringer for at sikre, at man både har en stabil økonomi og overholder de nødvendige kvalitetskrav. Som studielederen fremhæver, så tænker man ofte studieordningen som ”et uddannelsesstrategisk dokument, men det er lige så meget et økonomidokument”, da man gennem studieordningen fastsætter krav til eksamen, antal timer og valgfrihed i kurser. Nogle kvalitetskrav ses derfor som obligatoriske, herunder eksempelvis minimumskrav for, hvor mange timer man skal udbyde for bachelor- og kandidatstuderende, mens man på andre områder kan reducere uddannelsernes omkostninger på trods af underviseres kritik af konsekvenserne for uddannelseskvaliteten. Instituttet har gennemgået sine studieordninger med fokus på at ”vi skal opfylde alle de krav og mål, der nu er til universitetsuddannelser, de faglige ønsker der måtte være for undervisere og studerende, og så skal studieordningen være billig. Eller den skal i hvert fald ikke være uforholdsmæssig dyr” (Vice-institutleder og studieleder). Instituttet har derfor reduceret andelen af eksamener med ekstern censur, standardiseret eksamensformer og reduceret eksamener med både skriftligt produkt og mundtligt forsvar, ligesom de har reduceret andelen af valgfag instituttet udbød og mindsket specialiseringer og valgfrie elementer i løbet af uddannelser.

Tredje balanceakt – frigive ressourcer

Den sidste balanceakt handler om at skabe og frigive nye ressourcer, der kan udnyttes til undervisning, så den kan gennemføres med flere midler end der på papiret er til rådighed. Frigivelsen af ressourcer bliver mulig, når økonomistyringssystemer og registreringer ikke snakker sammen, sådan at registreringer og beregninger i ét system ikke kan sammenholdes med et andet. På den måde er det muligt at forbruge ressourcer i undervisningsøkonomien selvom de kommer fra en anden økonomi.

Det gennemgående eksempel fra vores empiri på denne form for balanceakt vedrører eksterne projekter. Regnskabsmæssigt skal der være en adskillelse mellem midler der bliver brugt på ordinær drift, som blandt andet dækker over fuldtidsuddannelser, og eksterne midler til myndighedsbetjening, eksterne forskningsprojekter, konsulentarbejder og lignende. På den måde er der en klar opdeling mellem hvilke indtægter der går til den ordinære drift og hvilke der går til de eksterne projekter. Regnskabsmæssigt kan disse ikke blandes sammen. Samtidig har de fleste eksterne bevillingsydere også klare regler om, at de kun støtter forskningsaktivitet, og på den måde er midlerne fra eksterne projekter som oftest øremærkede til bestemte aktiviteter, som ikke inkluderer undervisning. Vores respondenter er dog relativt åbne om, at der både på universitetsniveau og lokalt sker en sammenblanding af midlerne, så de eksterne midler i praksis går til at betale for ressourcer, som også kan bruges til undervisning. En universitetsdirektør fortæller:

Så der hvor pengene er blandet sammen, det er lidt mere på indtægtssiden, hvor man kan sige, kan de [eksterne midler] så i et vist omfang være med til, på den anden side, at give os en økonomisk upside og bidrage til undervisningen og aflaste de her STÅ-indtægter, som på en række uddannelser er alt, alt for små (universitetsdirektør)

En anden universitetsdirektør bekræfter denne praksis, og understreger, at det regnskabsmæssigt bliver nødt til at være sådan, at de eksterne midler bliver registreret som forskning og på andre delregnskaber end den ordinære drift, da det er sådan reglerne er, også selvom praksis er noget andet.

Men sådan er virkeligheden, og det der er helt afgørende er, at vi vil jo ikke kompromittere vores regnskaber på nogle måder. Vi ved da godt, at når vi giver en PC, at så kan den bruges til alt muligt hen ad vejen, eller et apparatur - at der kan komme nogle studerende på det. Men de [eksterne bevillingsgivere] vil jo bare ikke finansiere undervisningen.

Så hele det der med en masse konteringer af alt muligt – Alt det der bliver konteret som forskningsprojekter eller på forskere der claimes udadtil, det bliver a priori forskning. (universitetsdirektør)

Citatet understreger, at det er med åbne øjne, at universiteterne lader en del af den eksterne finansiering bidrage til den ordinære drift, som en måde at navigere de modsatrettede krav. Denne praksis er ikke nødvendigvis et udtryk for snyd, men derimod for at det i praksis ikke altid giver mening at adskille ressourcerne på denne måde. Den vigtige pointe er dog, at det netop er fordi, at registreringerne i regnskabssystemer ikke kan oversættes til andre registrerings-systemer, at det er muligt at bruge de eksterne ressourcer til undervisningen, og på den måde frigive nye ressourcer, som for eksempel en PC eller et laboratorie. Lokalt på institutniveau er der også stor åbenhed omkring, at de eksterne midler går til at understøtte uddannelserne og på den måde er med til at opretholde et højt kvalitetsniveau. Ifølge en studieleder på et institut med mange eksterne midler er det faktisk kun på grund af de eksterne midler, at man er i stand til at opretholde kvaliteten:

Jojo, vi har pænt med penge. Vi har jo pænt med penge i forhold til antal studerende i forhold til alle mulige andre uddannelser, fordi rigtig meget af det finansieres af andre kasser. Så hvis vi skulle leve af STÅ, så ville situationen være meget mere trang, det er klart. Så jo, hvor den eksterne finansiering bidrager med virkelig, virkelig meget. (studieleder)

En studienævnformand på samme universiteterne fremhæver ligeledes, at det er en særlig strategi når man søger eksterne midler, at de ressourcer man får fra projektet, skal kunne indgå i undervisningen og bidrage til at udvikle den.

Når man planlægger hvad for noget udstyr, der skal bruges til det her forskningsprojekt, så planlægger man også i at sige: ”og det vil faktisk være godt for undervisningen”. Det kan selvfølgelig ikke lykkes hver gang, men det er helt klart med i overvejelserne at sige, at det er noget vi beholder. (studienævnformand)

De foregående eksempler viser, hvordan man gennem regnskabsregistreringer, eller mangel derpå, kan sikre nye fysiske ressourcer, som laboratorier og IT-udstyr, som kan bruges til uddannelse uden at der er en stigning i omkostningerne til undervisningen. På denne måde lykkedes man ved at skabe nye ressourcer til at opretholde uddannelseskvaliteten på trods af faldende indtægter til uddannelse.

Det er ikke kun fysiske ressourcer man kan frigøre gennem sin regnskabspraksis; det samme gør sig gældende for ens videnskabelige personale. En del af ledelsen på et naturvidenskabeligt institut forklarer, hvordan de har en stor andel af ph.d.-studerende, der er finansieret af eksterne midler, men som samtidig kan understøtte undervisningsaktiviteten på instituttet. ”Men den [ph.d.-] studerende vil jo typisk være eksternt finansieret i en eller anden grad, fordi de er tilknyttet et forskningsprojekt. Så på den måde er det at spare basismidler rent tidsmæssigt, men det er også at levere ind til en uddannelse”. Ved at bruge de eksternt finansierede ph.d.-studerende, så kan instituttet benytte deres fuldtids VIP’ere mindre, og dermed spare på basismidlerne samtidig med, at de eksterne midler også er med til at understøtte uddannelserne ved at stille undervisningsressourcer til rådighed, som allerede er betalt. En studienævnsformand ved et andet naturvidenskabeligt institut forklarer, hvordan man bruger registreringer af forskernes tid til at balancere sine budgetter med, og derigennem kan få eksterne midler til at dække omkostningerne til uddannelse:

*Så hvis der er en forskningsansat, eller forsker på eksterne midler, jamen så vil det være i forskningstiden, at de underviser (...)
Altså i sidste ende, så er et budget noget, der skal gå op i sidste ende. Det gælder både forskningsprojektets budget og drifts, institutteres budget i øvrigt. Så der sker jo også lidt der. Hvor mange timer brugte du egentlig på det? Skal vi sige, at det var 5% af din tid, eller 10% eller 25% af din tid du brugte på det?
(studienævnsformand)*

Citater viser, hvordan man lokalt bruger de eksterne projekter til at medfinansiere undervisning ved at have en fleksible registreringstilgang på projekterne, hvor fordelingen af tid mellem det eksterne projekt og undervisningen handler mere om at få budgettet til at gå op end det handler om den faktiske aktivitet. Andre interviewpersoner fortæller, at man bevidst registrerer forskernes finansiering i ét program og deres undervisningsaktivitet i et andet, fordi det tillader at man kan have forskere der er 100% finansieret af eksterne midler, der stadig underviser. Ligesom de andre taktikker i det kalkulative spil gør taktikken om at frigive ekstra ressourcer til deres uddannelser ved at lade noget af den eksterne finansiering dække omkostningerne for både udstyr og lønninger, som i praksis bliver brugt til undervisning, det muligt at opretholde kvaliteten i uddannelserne på trods af en presset økonomi og dermed at navigere de modsatrettede krav.

Konklusion

Vores formål med denne artikel har været at undersøge, hvordan universiteterne under pressede økonomiske forhold aktivt forsøger at balancere kvalitetshensyn inden for rammerne af deres økonomi- og kvalitetssystemer, som vi har begrebsliggjort som kalkulative praksisser der er særligt vanskelige at forhandle med. I denne sammenhæng opfatter vi ikke kvalitet og økonomi som faste eller eksterne faktorer, som universiteterne blot implementerer eller er underlagt. De er i stedet flydende og aktive i den forstand, at de medskabes gennem de konkrete systemer der anvendes til at opføre, beregne og styre dem. Ved at se på produktionen af både kvalitet og økonomi gennem konkrete teknologier og systemer, kan vi forstå den ledelsesmæssige praksis på universiteterne som en balancegang mellem to former for pres: et økonomisk og et kvalitetsmæssigt. Som vores analyse viser, så har universitetslederne gennem regnskabspraksisser og justeringer på 'blødere' kvalitetsparametre mulighed for løbende at navigere de trange økonomiske vilkår på en måde, hvor man undgår at det bliver synligt i de officielle systemer.

Vi anskuer både økonomi- og kvalitetssystemerne som produktive teknologier, der i princippet både kan skabe positive og negative effekter på pædagogik, undervisning og uddannelse lokalt på universiteterne (Brøgger & Madsen, 2022; Miller & Power, 2013). Vi afholder hos dermed fra at anskue økonomistyring og kvalitetssikring som negative og begrænsende systemer, der pålægges universiteterne, men som teknologer med potentiale til både at skabe negative og positive effekter for økonomi og kvalitet. I praksis opleves systemerne dog som skadelige, idet ledelserne ofte må slække på de akademiske konventioner for god uddannelses- og undervisningskvalitet for at imødekomme krav fra både økonomistyring og kvalitetssikring samtidig.

Balancegangen mellem økonomi og kvalitet medfører et ledelsesmæssigt dilemma lokalt, hvor man bliver nødt til at overveje, hvor langt man vil gå i bestræbelserne på at skabe balance. I lighed med tidligere studier peger vores analyse på, at et øget eksternt pres på de økonomiske forhold kan udfordre lokale leders arbejde med uddannelses- og forskningskvalitet, da der skabes nogle stramme økonomiske ramme for, hvad der er muligt at gøre (Lind, 2020; Norn & Sigurdardottir, 2024). Økonomistyringsteknologierne skaber dog også en udvej for lederne, idet de i nogle tilfælde får mulighed for at opveje potentielle kvalitetsforringelser. Som vi viser, er det ofte de akademiske ansatte som bærer de skjulte omkostninger der opstår gennem balancegangene, for eksempel ved at lave arbejde uden for normaftaler eller frivilligt bruge deres tid på at imødegå nedskæringer på deres fag. Balancegangen er dermed vævet ind i spørgsmål om magt, hvor økonomisk ansvar kan skubbes til andre personer og hvor kvalitetsforringelser bevidst holdes skjult. Samtidig er det kalkulative spil nødvendigt for at opretholde universitetsuddannelsernes legitimitet, som ville blive udfordret, så snart de kvantitative grænseværdier for økonomi og kvalitet blev overskredet.

Med artiklen påpeger vi, at universitetsledelsers evne og villighed til at spille et kalkulativt spil, hvor de balancerer forskellige hensyn og dermed holder sig indenfor forskellige kvantitative grænseværdier, indgår i universiteternes evne til selvopretholdelse. Balancekunsten bliver mere og mere vanskelig, efterhånden som skruen strammes i både økonomiske krav og kvalitetsstandarder. Spørgsmålet er, hvor længe spillet kan spilles uden at det bliver synligt i kvalitetsindikatorerne, at kvalitet altså koster penge.

Miriam Madsen, ph.d. og lektor, DPU, AU

Thomas Holde Skinnerup, ph.d. og adjunkt, Institut for Regnskab, CBS

Litteraturliste

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>

Brøgger, K., Degn, L., & Bengtson, 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>

Brøgger, K., & Madsen, M. (2021). Kvalitet, relevans og effektivitet på universiteterne - om statslig styring af selvejende universiteter gennem magtfulde policyinstrumenter. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 3, 6–20.

Brøgger, K., & Madsen, M. (2022). An affirmative-diffractive re-reading of the policy instrumentation approach through agential realism and the accreditation instrument. *Journal of Education Policy*, 37(6), 925–943. <https://doi.org/10.1080/02680939.2021.1938239>

Chapman, C. S., Cooper, D. J., & Miller, P. (2009). Linking Accounting, Organizations, and Institutions. In. United Kingdom: Oxford University Press, Incorporated.

Dambrin, C., & Robson, K. (2011). Tracing performance in the pharmaceutical industry: Ambivalence, opacity and the performativity of flawed measures. *Accounting, Organizations and Society*, 36(7), 428–455. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2011.07.006>

Degn, L., Madsen, M., & Brøgger, K. (2023). Translating quality criteria in university accreditation. *Journal of Accounting and Organizational Change*. <https://doi.org/10.1108/JAOC-02-2022-0030>

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.

Hopwood, A. G. (1987). The archeology of accounting systems. *Accounting, Organizations and Society*, 12(3), 207–234. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(87\)90038-9](https://doi.org/10.1016/0361-3682(87)90038-9)

Lawrence, S., & Sharma, U. (2002). Commodification of education and academic labour - Using the balanced scorecard in a university setting. *Critical Perspectives on Accounting*, 13(5–6), 661–677. <https://doi.org/10.1006/cpac.2002.0562>

Lind, J. K. (2020). Resource environment and hierarchy in universities. *Science and Public Policy*, 47(2), 184–193. <https://doi.org/10.1093/scipol/scz057>

- Madsen, M. (2024). Performance-based funding and institutional practices of performance prediction. *Critical Studies in Education*. <https://doi.org/10.1080/17508487.2024.2363391>
- Miller, P., & Power, M. (2013). Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory. *The Academy of Management Annals*, 7(1), 557–605. <https://doi.org/10.1080/19416520.2013.783668>
- Mol, A. (1999). Ontological Politics. A Word and Some Questions. *The Sociological Review*, 47(1_suppl), 74–89. doi:10.1111/j.1467-954X.1999.tb03483.x
- Mol, A. (2002). *The body multiple : ontology in medical practice*. Durham: Duke University Press.
- Mol, A. (2008). *The logic of care : health and the problem of patient choice*. London: Routledge
- Norn, M. T., & Sigurdardottir, M. S. (2024). How academic leaders respond to the growing importance of external research funding and what this means for universities. *Tertiary Education and Management*. <https://doi.org/10.1007/s11233-024-09143-4>
- Parker, L. (2013). Strategising: The Financial Imperative. *Financial Accountability & Management*, 29 (February), 1–25.
- 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.
- Quattrone, P., & Hopper, T. (2005). A “time” space odyssey’: Management control systems in two multinational organisations. *Accounting, Organizations and Society*, 30(7–8), 735–764. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2003.10.006>
- 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.
- Robson, K. (1992). Accounting numbers as “inscriptions”: Action at a distance and the development of accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 17(7), 6–8.

Skinnerup, T. H. (2024). *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.

Triantafyllou, P. (2015). Doing things with numbers: The Danish national audit office and the governing of university teaching. *Policy and Society*, 34(1), 13–24. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.03.002>

Wright, S., & Ørberg, J. W. (2008). Autonomy and control: Danish of modern governance. *Learning and Teaching: The International Journal of Higher Education in the Social Sciences*, 1(1), 27–57.