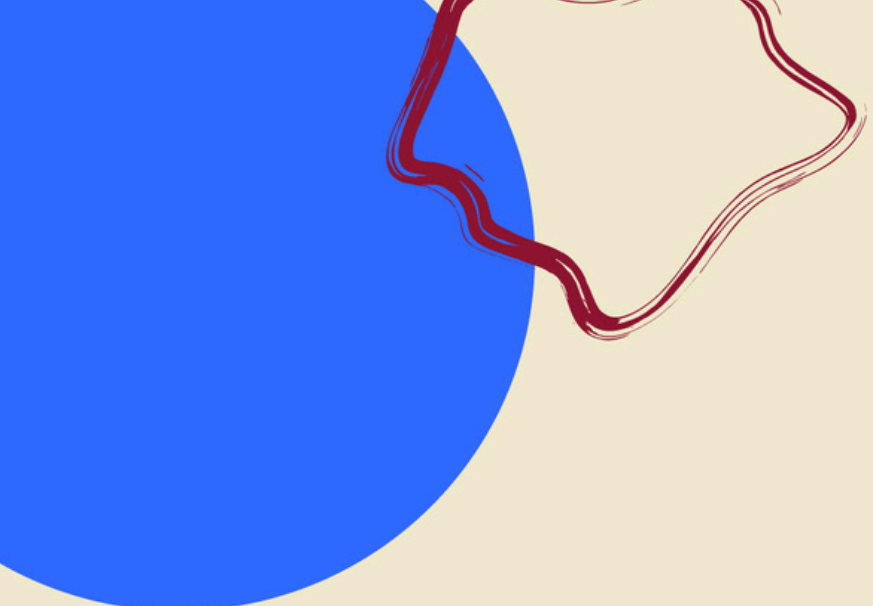




DJES

DANISH JOURNAL OF EDUCATION STUDIES

BYGNINGER DER STYRER

Non-humane aktørers rolle i styringen af de danske universiteter

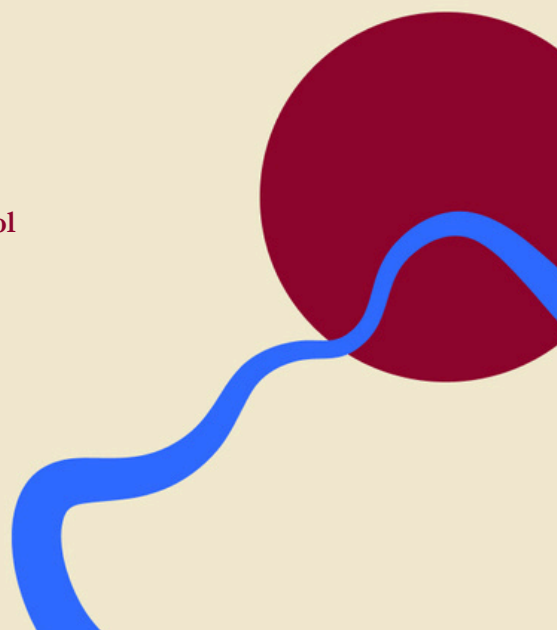
Gro Skinnerup Holde, Cand.Soc. i Uddannelsesvidenskab

Thomas Holde Skinnerup, adjunkt, Copenhagen Business School

FORSKNINGSARTIKEL (FAGFÆLLEBEDØMT)

JUNI 2025

PUBLICERET ONLINE



Kolofon

Editors

Miriam Madsen (editor-in-chief), Maria Louise Larsen Hedegaard, Kim Holflod, Karina Kiær, Bea Møller Schmidt, Julie Reng Andersen, Katrine Mygind Bach & Simon Langkjær

Nummer

Årgang 3, nr. 1/2025, publiceret fortløbende

Artikeltype

Forskningsartikel (fagfællebedømt)

Adresse

Afdeling for Uddannelsesvidenskab

DPU, Aarhus Universitet

Tuborgvej 1642400 København NV:

djes@edu.au.dk

<https://tidsskrift.dk/tidsskriftforuddannelsesvidens/index>

ISSN: 2794-3445

Visuel identitet

Puk Dam Sørensen

This work is licensed under a Creative Commons
Attribution 4.0 International License



BYGNINGER DER STYRER

NON-HUMANE AKTØRERS ROLLE I STYRINGEN AF DE DANSKE UNIVERSITETER

Gro Skinnerup Holde, Cand.Soc. i Uddannelsesvidenskab

Thomas Holde Skinnerup, adjunkt, Copenhagen Business School

Abstract

De danske universiteter har siden indførelsen af statens ejendomsadministration (SEA-ordningen) og universitetsloven i 2003 haft selveje uden bygningseje, hvilket rejser spørgsmål om universiteternes faktiske autonomi. Forholdet mellem autonomi og kontrol er blevet undersøgt før, men vi mangler fortsat at forstå, hvordan bygninger påvirker styringen af universiteterne. Ved at trække på aktør-netværksteori undersøger vi bygningernes rolle i styringen af de danske universiteter med fokus på, hvordan Niels Bohr Bygningen som aktør påvirker SEA-ordningen. Artiklen viser, hvordan Niels Bohr Bygningen bliver en central aktør i styringsnetværket omkring SEA-ordningen og ender med at destabilisere hele netværket. Vi sætter derved fokus på styring som en praksis, der involverer både humane og non-humane aktører, og viser, hvordan især de non-humane aktører har stor effekt på at muliggøre og ændre styring.

Keywords: SEA-ordningen; universiteter; aktør-netværksteori; materialitet; bygninger.

Indledning

De danske universiteter råder over mere end 3 millioner kvadratmeter, og udover lønninger er omkostninger til bygninger den største omkostning for universiteterne. Siden 2001 er universitetsbygningerne blevet styret gennem SEA-ordning, hvilket medførte at de fleste universiteter overgik til at leje deres bygninger, som ellers før blev stillet til rådighed af staten. Med SEA-ordningen blev bygningerne en måde for staten at styre universiteterne på, og ordningen er en central del af den økonomiske styring af universiteterne i dag. På trods af, at SEA-ordningen har eksisteret i over 20 år, har forskningen ikke interesseret sig meget for, hvordan bygninger er med til at styre universiteter.

I det seneste år har både den uddannelsesvidenskabelige (Brøgger, 2018; Decuyper, 2019; Edwards, 2011; Fenwick & Edwards, 2011) og bredere forskning (Harris, 2005; Justesen & Mouritsen, 2011; Michael, 2017; Müller, 2015) fokuseret på, hvordan materialitet og non-humane aktører er involveret i styringen af universiteterne og etableringen af magtrelationer. Det nuværende fokus på materialitet i styring viser vigtigheden af styringsinstrumenter såsom konteringspraksis og akkreditering (Brøgger & Madsen, 2021) eller transformatorer såsom PISA-undersøgelsen (Guror, 2011). Bygningerne er et overset emne i denne del af forskningen og illustrerer dermed, at der stadig er plads til videre udforskning af, hvordan materialitet påvirker styringen af universiteterne. Med denne artikel forsøger vi at imødekomme kaldet om et øget fokus på non-humane aktørers rolle i styringen af universitetssektoren (Brøgger, 2018; Fenwick & Edwards, 2011) ved at analysere effekten af universitetsbygningers effekt på styringen af institutionerne.

Gennem et kvalitativt casestudie, undersøger vi, hvordan Niels Bohr Bygningen destabiliserer den økonomiske styring af universiteterne ved at udfordre centrale aspekter af SEA-ordningen.

Vi anvender aktør-netværksteori, som ligestiller non-humane aktører med humane aktører på et ontologisk niveau (Callon, 1986), i vores analyse af universitetsbygningerne. Det betyder, at alle aktører, uanset om der er tale om universitetsbygninger, ministerier eller huslejemodeller, behandles ens analytisk. Vi forstår bygningerne som ligeværdige aktører i det styringsnetværk, der påvirker den styring, som universiteterne indrammes af. Artiklen undersøger, hvordan netværket af aktører rundt om Niels Bohr Bygningen forsøger at skabe dens identitet, og hvordan Niels Bohr Bygningen til gengæld påvirker SEA-ordningen og styringen af universiteterne. Vores analyse bidrager med et nyt blik på materialitet i uddannelsesstyring, da den viser, hvordan fysiske aktører udgør et helt centralt element i den økonomiske styring. Formålet er derved at forstå styring på en ny måde ved at introducere et eksplicit fokus på fysisk materialitet. Med vores fokus på materialitet kan vi kaste et nyt blik på styringsnetværket, som tydeliggør hvordan styring påvirkes af forskellige aktører og relationer.

Aktør-netværksteori som analysestrategi

I artiklen trækker vi på forskellige begreber fra aktør-netværksteori til at forstå non-humane aktørers rolle i styringen af universiteterne. Vi trækker på aktør-netværksteoris ontologiske og metodiske grundantagelser, og benytter disse som del af vores analytiske "repertoire" (Callon, 1986; Mol, 2010) til at forstå, hvordan bygninger påvirker styringen af de danske universiteter. For at følge tilblivelsen af Niels Bohr Bygningen og dens effekt på SEA-ordningen følger vi translationsprocesserne med udgangspunkt i Callons (1986) fire momenter.

Ifølge Fenwick & Edwards (2011) er aktør-netværksteoris analytiske styrke, at man kan undersøge, hvordan politikker bliver integreret ind i og skabes (enactes) gennem specifikke praksisser og med brug af forskellige former for materialitet. Det gør det muligt at følge de processer, hvorigennem lokale netværk stabiliseres og destabiliseres som en effekt af forbindelserne mellem både humane og non-humane aktører. Aktør-netværksteoris analytiske styrke skyldes anerkendelsen af non-humane aktører som centrale for at forstå sociale relationer (Callon, 1986; Latour, 2005). Som en lang række aktør-netværksteori forskere har demonstreret, påvirker non-humane aktører menneskelige aktørers handlinger og identiteter, og derfor er det nødvendigt at udvide vores forståelse af hvad en aktør og handling er (Mol, 2010; Latour, 1999). Som Latour (1999, s. 182) understreger, så er handling en effekt af en samling af aktører: "Action is a property of associated entities. Agent 1 is allowed, authorized, enabled, afforded by the others". For at analysere hvordan universiteternes styres af og gennem deres bygninger, er vi derfor nødt til at undersøge, hvordan non-humane aktører indgår i netværket og påvirker andres handlinger. Non-humane aktører indgår som en del af det, Law (1992, p. 381) kalder "network of heterogeneous materials", hvor sociale systemer og handlinger er effekter af, hvilke materialer der bliver sat sammen, på hvilke måder, og hvor stabile relationerne er. Med heterogene materialer fremhæver Law (1992) relevansen af både humane og non-humane aktører og bredden af det materielle: Ideer, IT-udstyr, beregninger, mursten, veje, kemikalier, penge, papirer, og meget mere. Styringen af et universitet gennem dets bygninger er derfor en effekt af et netværk af materialer, der er blevet ordnet på en bestemt måde. Stabiliteten er dog aldrig permanent, og små ændringer i ordningen og sammenhængen mellem materialer kan udfordre hele netværket (Müller, 2015) og dermed påvirke sociale praksisser, som styringen af universiteterne udgør. På baggrund af dette analytiske repertoire anser vi netværket af human og non-humane aktører omkring universiteternes huslejeordning som et styringsnetværk.

I vores analyse af, hvordan Niels Bohr Bygningen som aktører opstår og påvirker styringen af universiteterne, bruger vi Callons (1986) fire momenter til at beskrive translationsprocessen. Det er gennem translationen, at aktører skaber deres identiteter, skaber relationer til andre aktører og former det nye aktør-netværks stabilitet og interesser. Callon (1986) beskriver denne proces som bestående af fire momenter: Problematisering, interessement, indrullering og mobilisering. I problematiseringsmomentet kritiserer aktører den nuværende situation og formulerer nye identiteter til andre aktører med henblik på at ændre netværket og løse det identificerede problem. Det næste moment handler om de redskaber (devices), som skal introduceres for at fastholde aktørerne i deres foreslåede identiteter og dermed imødekomme problematiseringen. Men selvom en situation er problematiseret og nye interessement-redskaber er formuleret, er det ikke sikkert, at aktørerne vil ændre deres identitet. De skal indrulleres i netværket og overbevises om at påtage sig deres nye identitet, enten gennem forhandling, forførelse eller tvang (Callon, 1986, s. 211). Til sidst kommer mobiliseringen, som handler om hvorvidt aktører accepterer og fastholder deres nye identiteter eller forkaster dem, hvilket afgør stabiliteten af netværkets forsøg på at ændre sig. Hvis aktørerne er mobiliseret, bliver netværket midlertidigt stabiliseret, men hvis de ikke mobiliseres, opstår der ustabilitet efterfulgt af nye translationsprocesser.

Autonomi, styring og materialitet

Artiklen taler sig ind i tre grene i litteraturen. Den første gren beskæftiger sig med handlingsrummet mellem autonomi og kontrol i styringen af universitetssektoren. Den anden gren handler om den stigende anerkendelse af materielle aspekter i styring og at styring skabes gennem socio-materielle praksisser. Den sidste omhandler de mekanismer, der indgår i den økonomiske styring af universiteterne i Danmark. Litteratursøgningen tog udgangspunkt i det uddannelsesvidenskabelige felt med henblik på at identificere studier af, hvordan konkrete styringsredskaber, herunder økonomiske redskaber, bliver brugt i styringen af universiteter. I den forbindelse søgte vi på studier, der mobiliserer aktør-netværksteori eller lignende socio-materielle paradigmer i deres undersøgelse af uddannelsesstyring. For at supplere den fundne forskning, søgte vi på aktør-netværksteori-inspireret materiale fra andre forskningsområder, så som regnskab-, organisations- og geografiforskning, hvor der eksisterer stærke traditioner for at bruge aktør-netværksteori i studier af magt og styring.

Det første tema vedrører forholdet mellem kontrol og autonomi, samt hvordan policy-instrumenter skaber gensidige forhold mellem disse to fænomener. Ambitionen om at frisætte de danske universiteter var en hjørnesten i universitetsreformen i 2003 og er siden blevet understøttet og udvidet gennem finansieringssystem, resultatkontrakter, kvalitetssikring og styringsreformer (Brøgger & Madsen, 2021; Degn & Sørensen, 2015; Ejersbo et al., 2018; Wright & Ørberg, 2015). Den øgede autonomi og selvstændighed som blev tildelt universiteterne har dog resulteret i en tilsvarende stigende kontrol fra staten (Degn & Sørensen, 2015; Ejersbo et al., 2018). Universiteternes formelle autonomi er konstant blevet indhegnet og formet af en række teknologier, som former grænser for acceptable adfærd, men samtidig skaber et "frirum", hvori universiteterne kan definere deres egen adfærd og handlinger. Det er derfor interessant at se, hvordan universiteterne udfylder dette frihedsrum (Degn & Sørensen, 2015), og især hvordan de forsøger at rykke grænserne for det. Som Brøgger & Madsen (2021, s. 15) understreger, så skal vi ikke forstå de styringsteknologier, eller policy instrumenter, der anvendes til at styre universiteterne "som neutrale redskaber, der møder en allerede skabt virkelighed".

Det er nødvendigt at undersøge, hvordan bestemte virkeligheder skabes og ændres gennem brugen af bestemte styrings teknologier, for eksempel. SEA-ordningen.

Styringen af uddannelsesinstitutioner er et centralt emne indenfor forskning, og tidligere studier har undersøgt hvordan politikker bliver formuleret, oversat og implementeret (Brøgger & Madsen, 2021; Ejersbo et al., 2018; Ferlie et al., 2008; Madsen, 2022; Pinheiro et al., 2019; Staunæs et al., 2018). Selvom styring af uddannelsesinstitutionerne er et centralt tema i litteraturen, så er det først for nyligt, at der er kommet en stigende anerkendelse af materialitet i styringen. Altså hvordan forskellige former for beregninger, visualiseringer og instrumenter påvirker den måde, hvorpå styring udføres, samt de mangeartede effekter, der skabes gennem forskellige former af materialitet (Arnaboldi & Azzone, 2010; Brøgger, 2018; Madsen, 2021; Ratner & Gad, 2019). Tidligere forskning indenfor uddannelsesvidenskaben har blandt andet vist, hvordan non-humane aktører influerer den måde styring foregår på i praksis, såsom hvordan datavisualisering muliggør soft governance i Bologna-processen (Brøgger, 2018), hvilken rolle inskriptioners spiller i at gøre PISA-undersøgelsen til et "centre of calculation" i international uddannelsespolitik (Gorur, 2011) og hvordan bestemte målings- og beregningspraksis er med til at skabe nye styringsformål, -objekter og -praksis (Madsen, 2021). Hvor der i stigende grad er en anerkendelse af non-humane aktører og deres indflydelse på styringens formål og indhold, har den nuværende forskning undersøgt non-humane aktører såsom beregninger, IT-programmer og datavisualisering. Dermed har man overset bestemte former for materialitet og og non-humane aktører såsom bygninger samt hvordan de er involverede i og påvirker styringen af universiteterne.

Det sidste emne fra litteraturen er den økonomiske styring af universiteterne. I en dansk kontekst har den økonomiske styring af universiteterne mødt begrænset interesse, og "[æ]ndringer i universiteternes juridiske grundlag og finansierings- og regnskabssystemer er stort set gået ubemærket hen" (Wright, 2012, p. 263). Siden Wrights bogkapitel har der været en øget interesse i emner som forskningsbevillinger (Aagaard, 2017; Söderlind et al., 2019), regnskabspraksis (Banghøj et al., 2021; Brøgger & Madsen, 2021) og den overordnede økonomiske styring (Wright, 2012; Wright & Ørberg, 2015). Et område af den økonomiske styring af universiteter, der nærmest ikke er blevet undersøgt (se Wright, 2012 og Wright & Ørberg, 2015 for undtagelser), er bygningsområdet og SEA-ordningen som styringsteknologi. Dette er overraskende, da bygningsomkostninger er den næststørste omkostning for universiteterne og SEA-ordningen har været en del af sektoren siden 2001. Samtidig er det også forbundet til spørgsmålet om autonomi og kontrol, da de fleste danske universiteterne er selvejende institutioner uden bygnings selveje (Wright & Ørberg, 2015).

Metode

Denne artikel er udarbejdet på baggrund af et speciale, afleveret og bedømt i sommeren 2023. Analysen bygger primært på et omfattende dokumentstudie af over 200 dokumenter, som strækker sig over perioden 1985-2023. Vi har indsamlet lovtekster, betænkninger og aktstykker, bilag og mødemateriale, nyhedsartikler, konteringsvejledninger, afgørelser fra voldgiftssager, konsulentrapporter, mailkorrespondance, beslutningsforslag og debatter herom samt styringsdokumenter fra forskellige aktørnetværk.

Dokumenterne er indsamlet efter to principper, henholdsvis systematiske søgninger på relevante hjemmesider og sneboldmetoden (Lynggaard, 2015), hvor nye dokumenter er identificeret med udgangspunkt i de eksisterende dokumenter. Dokumenter er ofte en central del af forskning inden for aktør-netværksteori, og dokumenter opfattes i denne sammenhæng ikke som objektive repræsentationer, men som aktører i sig selv, hvis identiteter er forhandlet gennem aktørnetværk (Justensen, 2005). De relationelle aspekter af et dokument bliver særligt tydeligt ved anvendelsen af sneboldmetoden (Lynggaard, 2015), som illustrerer at dokumenter indgår aktørnetværk på lige fod med andre aktører.

Foruden dokumentstudiet bygger analysen på fire semistrukturerede interviews med fem informanter. Informanterne er fra henholdsvis Københavns Universitet, Bygningsstyrelsen og Uddannelses- og Forskningsministeriet. Formålet med interviewene har været at få et indblik i aktørernes egen ageren omkring universitetsbygninger og den styring, der finder sted af universiteternes bygningsmasse, på både et politisk niveau og et dagligdagsniveau. Informanterne besidder forskellige stillinger i de forskellige organisationer, og der er tale om to vicedirektører, en områdeleder, en teamleder og en specialkonsulent, som alle har arbejdet indgående med bygningsområdet i universitetssektoren. Endelig har vi foretaget et mindre observationsstudie, som bidrag til empirien. For at give en forståelse til det fysiske element af universitetsbygninger, herunder særligt Niels Bohr Bygningen, har vi foretaget et observationsstudie af bygningen, hvor der er taget billeder af blandt andet laboratorer, stinkskabe, ventilation og andre fysiske aspekter af bygningen.

Al empiriindsamling og den efterfølgende analyse, bygger på Callons (1986) tre grundprincipper for aktør-netværksteori, som sikrer ligestillingen af non-humane aktører i analysen: en agnostisk tilgang, generel symmetri og fire associationer. Vi har således holdt fast i ikke at udvælge hvilke relationer og aktører, der var mest centrale at undersøge, før vi begyndte at arbejde med empirien. Først i analysen fik vi blik for, hvilke relationer der udgjorde styringsnetværket omkring universitetsbygningerne. Vi har været konsistente i analysen af både humane og non-humane aktører ved at bruge samme analytiske ramme og sprogbrug om alle typer af aktører. Endeligt har vi fokuseret på relationerne mellem aktørerne og hvordan disse definerer styringen, frem for at forstå relationerne som en effekt af styringen. Det er empirien, der har defineret aktørernes relationer – dette er ikke noget, vi har haft antagelser om på forhånd.

SEA-ordningen som empirisk kontekst

De danske universiteter råder over 3 millioner kvadratmeter til forskning, undervisning og administration (Danske Universiteter, 2022). For alle otte universiteter er omkostninger til bygninger den næststørste økonomiske omkostning, kun overhalet af lønudgifterne. Som udgangspunkt ejer universiteterne ikke selv deres bygninger, men lejer dem af staten gennem SEA-ordningen. Kun Copenhagen Business School og Danmarks Tekniske Universitet har varierende grad af bygningsselveje. De øvrige seks universiteter er selvejende institutioner uden bygningsselveje.

SEA-ordningen blev indført i 2001 med et ønske om at flytte de store udgifter til universitetsbygninger til brugerne, nemlig universiteterne. Før SEA-ordningen blev universitetsbygningerne stillet til rådighed af staten, så bygningsudgifterne ikke blev pålagt universiteterne.

Overgangen til SEA-ordningen markerede et markant skifte i den økonomiske styring af universiteterne, hvor rationalet var at synliggøre bygningsudgifterne, så det blev universiteternes egen opgave at effektivisere på bygningsmassen (SEA-gruppen, 1999). Udover at skabe økonomiske incitamenter til at effektivisere universiteternes bygningsforbrug skulle SEA-ordningen også skabe en mere professionel statslige bygherrerolle med ansvar for opførelse og drift af statens ejendomme (Finansministeriet, 2000). Derfor blev Bygningsstyrelsen, der skulle fungere som statslig bygherre med ansvaret for opførelsen og driften af statens bygninger, oprettet.

I sin grundform beror SEA-ordningen på en opdeling mellem Bygningsstyrelsen som bygherre og ejer af de statslige bygninger og universiteterne som lejere. Universiteterne kan som lejere bede Bygningsstyrelsen om at opføre nye bygninger, da det er anerkendt, at universiteternes behov for specialiserede lokaler til forskning og uddannelse begrænser deres mulighed for kun at benytte det private lejemarked (Finansministeriet, 2006). Huslejen i SEA-ordningen fastsættes som en fast procentdel af bygningernes værdi og skal afspejle Bygningsstyrelsens omkostninger ved at opføre og eje bygningerne, samt et afkastningskrav til Finansministeriet. Afkastningskravet er blevet kritiseret flere gange og derfor nedjusteret fra 7 pct. til 5,5 pct. i 2015. I forbindelse med nedjusteringen af afkastningskravet blev universiteternes tilskud nedsat tilsvarende.

Ved opførelse af nye bygninger i SEA-ordningen findes der to finansieringsmodeller: En dialogbaseret model og en fastpris-model. I den dialogbaserede model kan universitetet foretage løbende ændringer under byggefasen, og huslejen fastsættes som en fast del af den endelige byggesum. I fastpris-modellen har universitet ikke mulighed for at foretage løbende ændringer i byggefasen, og der aftales en fast leje for byggeriet i starten af projektet.

Aktørnetværket omkring SEA-ordningen

I artiklen betragter vi SEA-ordningen som et aktørnetværk bestående af mange aktører, der kæmper om at stabilisere eller destabilisere netværket. Helt grundlæggende aktører er universitetsbygningerne, universiteterne, Bygningsstyrelsen og Finansministeriet. Til vores overraskelse viser empirien, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke er en central aktør i netværket. Da SEA-ordningen blev skabt, blev Uddannelses- og Forskningsministeriet afskåret fra mange af deres relationer til andre aktører, og som et resultat af dette endte de med ikke at have nogen effekt på styringen af universitetsbygningerne.

SEA-ordningen fungerer som knudepunktet i et netværk, der bindes sammen af en række identiteter, som er afhængige af hinanden. SEA-ordningen skal lykkes med at gøre universitetsbygningerne styrbare, så universiteterne kan lave bedre økonomiske prioriteringer. Det betyder, at universiteterne skal have et strategisk lokaleforbrug. Dette kræver, at Bygningsstyrelsen formår at agere som en professionel bygherre, som skaber økonomisk holdbare bygninger for universiteterne. På samme tid skal Bygningsstyrelsen påtage sig de risici, der er ved at være ejer af en stor og specialiseret bygningsmasse. Ved at placere de økonomiske risici ved Bygningsstyrelsen, tilskrives Finansministeriet også identitet: på den ene side ejer Finansministeriet formelt universitetsbygningerne, fordi Bygningsstyrelsen og SEA-ordningen er statslige organer, men på den anden side så forbliver ministeriet risikofrit, fordi ansvaret er eksplicit placeret ved Bygningsstyrelsen.

Alle disse identiteter kan kun opretholdes, hvis de hver især lykkes, hvilket understreger gensidigheden i aktørnetværket.

Universiteterne har kontinuerligt kritiseret SEA-ordningen og arbejdet på at svække netværket omkring universitetsbygningerne. Kritikken bundet i en lang række punkter, herunder uenighed om huslejeniveauet, et manglende alternativ til SEA-ordningen, samt at SEA-ordningen og Bygningsstyrelsen er ufleksible. Den vedvarende kritik har resulteret i, at mange universiteter forsøger at demobilisere sig selv fra netværket. For eksempel søgte Københavns Universitet i 2013 om bygningsselveje. Dette får universitet dog afslag på i 2015 efter en proces som involverede tre ministre. På trods af universiteternes modvilje fremstår SEA-ordningen dog som et stabilt aktørnetværk, der lykkes med at gøre universitetsbygningerne mere økonomiske effektive. Derudover er det lykkedes SEA-ordningen at fremstå som en teknisk løsning, der er afkoblet fra politiske diskussioner og prioriteringer. Dermed bliver SEA-ordningen "black-boxet" som teknisk kompleks styring, hvilket betyder, at politikerne ikke engagerer sig i debatter om ordningens formål eller indhold, da dette ikke anses som politiske spørgsmål.

Analyse af Niels Bohr Bygningens effekt på styring af universiteterne

Den følgende analyse stiller skarpt på betydningen af bygninger i styringen af universiteterne. Først fokuserer vi på, hvordan Niels Bohr Bygningen opstår som del af en translationsproces i netværket, de udfordringer der er med at introducere en ny aktør til netværket og Niels Bohr Bygningen destabiliserende effekt på SEA-ordningen.

I 2010 starter Københavns Universitet og Bygningsstyrelsen dialogen om opførelsen af den nye laboratoriebygning, og i 2013 bliver aktstykket for Niels Bohr Bygningen godkendt i Finansudvalget med løfterne om at skabe:

en ny spydspids inden for forskning, formidling og uddannelse i verdensklasse, som vil bringe rammerne på de naturvidenskabelige uddannelser op til nutidens standarder og samle fagmiljøerne for herigennem at skabe grobund for videnskabelige gennembrud. (Finansministeriet, 2013, s. 2)

Beskrivelsen af Niels Bohr Bygningen som en "spydspids" og fremhævelsen af forskning og uddannelse i "verdensklasse" indikerer, at Københavns Universitet med sine nuværende bygninger ikke er i stand til at levere dette, og at det er nødvendigt at skabe en ny situation, før man kan "skabe grobund for videnskabelige gennembrud". Niels Bohr Bygningen opstår som løsningen på denne problematisering. Bygningens tildelte identitet bliver at understøtte og udvikle Københavns Universitets identitet som universitet ved at muliggøre verdensklasse forskning og uddannelse, øge tværfagligheden mellem forskellige forskningsfelter og gøre universitetet mere konkurrencedygtigt internationalt (Finansministeriet, 2013; Højgaard, 2010). Det oprindelige byggeri blev estimeret til at koste 1,8 milliarder, stå færdig i ultimo 2016 og have en årlig husleje på omkring 100 millioner (Bygningsstyrelsen, 2012). Byggeriet blev dog plaget af en række udfordringer og konflikter, som medførte, at det er blevet forsinket med flere år og blev markant dyrere end budgetteret. I sommeren 2023 er Niels Bohr Bygningen stadig ikke fuldt overdraget til Københavns Universitet fra Bygningsstyrelsen. Den endelige byggesum er estimeret til 5,2 milliarder og Københavns Universitets årlige husleje står til at blive omkring 200 mio. kr. årligt (Baggersgaard, 2021).

Vores empiri viser, at der er bred enighed i netværket om både problematiseringen og løsningen på problemet, og der opstår ingen konflikt i netværket i det første del af translationsprocessen.

Stinkskabe og ventilationer som destabiliserende elementer

SEA-ordningens bestemmelser om, hvordan byggeriet skal organiseres, samt fastsættelsen af huslejen fungerer som de interessement redskaber, der skal sikre, at både Københavns Universitet og Niels Bohr Bygningen påtager sig deres nye identiteter. Det er altså inden for de økonomiske og juridiske rammer af SEA-ordningen, at problematiseringen sker. Der går dog ikke lang tid, før byggeriet begynder at løbe ind i problemer, hvilket udfordrer den vedvarende indrullering af Københavns Universitet i projektet.

De første år af Niels Bohr Bygningens byggeri var præget af uklarheder omkring Københavns Universitets brugerkrav til bygningen og organiseringen af bygherrerollen. Da aktstykket vedtages i 2013 havde Bygningsstyrelsen ikke afklaret alle Københavns Universitets brugerkrav til bygningen samt hvordan besparelser skulle håndteres under byggeprocessen, og styrelsen havde heller ikke indregnet en reserve til ændringer i byggeriet (Statsrevisionen, 2020). Et af formålene med SEA-ordningen er at skabe en professionel statslig bygherrerolle i stand til at varetage komplekse byggeprocesser. På trods af dette viser de første år af Niels Bohr Bygningens byggeri, at Bygningsstyrelsen ikke havde en tydelig forståelse af kompleksiteten i byggeriet eller de nødvendige kompetencer til at opfylde identiteten som professionel bygherre. "Forløbet har vist, at opgaven med at bygge en kompliceret højteknologisk laboratoriebygning fra begyndelsen blev undervurderet" (Beck, 2021, s. 1). Dette medfører, at der allerede i opstarten af byggeprocessen bliver begået en række fejl, som følger med i hele resten af byggeprocessen. Disse fejl i byggeriet medfører, at Københavns Universitet begynder at modsætte sig sin identitet i netværket. Vi vil gerne fremhæve to byggesager, som ender med at destabilisere hele styringsnetværk og skade relationerne mellem Københavns Universitet og Bygningsstyrelsen, hvilket medfører en styrket modstand fra Københavns Universitet mod SEA-ordningen.

Den første byggesag omhandler typen af stinkskabe, der skal installeres i Niels Bohr Bygningen. Oprindeligt er Niels Bohr Bygningen designet med stinkskabe via Bygningsstyrelsens rammeaftale, men som Rigsrevisionen (2020) afdækker, valgte Bygningsstyrelsen i 2011 at nedjustere ventilationshastigheden i stinkskabene fra 0,5 til 0,35 m/s for at finde besparelser i projektet. Fra 2011 til 2013 blev ventilationshastigheden ændret frem og tilbage fra de 0,35 m/s til 0,5 m/s, og der var uklarhed om, hvilken kvalitet stinkskabene i Niels Bohr Bygningen faktisk skulle have. I 2014 udtrykte Københavns Universitet tvivl om stinkskabenes kvalitet, da en intern rapport slå fast, at stinkskabe skulle have en udsugning på 0,5m/s for at være sikkerhedsgodkendte, når der arbejdes med farlige kemikalier (Baggersgaard, 2014). Københavns Universitet vurderede, at Niels Bohr Bygningen burde have andre stinkskabe for at være sikre for forskere og studerende. Bygningsstyrelsen og Københavns Universitet diskuterede i 2015 og 2016 forskellige muligheder for nye stinkskabe, enten i form af alternative leverancer fra samme leverandør eller via et nyt udbud (Ernst & Young, 2017). Samtidig diskuterede de to aktører finansieringen af ændringen, samt en compensation til den oprindelige leverandør, som Københavns Universitet skulle betale, da de bad om ændringen. Processen afsluttes i 2017, da Bygningsstyrelsen indgik en ny kontrakt med en ny leverandør: "Kontrakten med en ny leverandør underskrives dog først i juni 2017 [...] knap tre år efter Københavns Universitet første gang rejste bekymring for stinkskabenes kvalitet" (Ernst & Young, 2017, s. 58).

De nye stinkskabe kræver efterfølgende en del ombygning, for at kunne passe ind i Niels Bohr Bygningens laboratorier (Beck, 2021). Konflikten omkring stinkskabene forsinker byggeriet betydeligt og ender med at fordyre projektet med flere hundrede millioner kroner (Rigsrevisionen, 2020).

Det andet eksempel omhandler ventilationsskabene på Niels Bohr Bygningen. Under byggefasen indser Bygningsstyrelsen, at underleverandøren af Niels Bohr Bygningens ventilationssystem anvender et forkert materiale til ventilationssystemet og samler det forkert gennem hele bygningen. Bygningsstyrelsen besluttede sammen med underleverandøren at ændre materialet i ventilationssystemet fra stål til PVC, da interne undersøgelser viste, at ventilationskanaler i stål ville have en markant lavere levetid end PVC (Rigsrevisionen, 2020). Da Niels Bohr Bygningen skal huse både laboratorier og undervisningsområder er det vigtigt, at ventilationen fungerer optimalt, så eventuelle giftige gasser ikke spredes fra laboratorierne til undervisningsområdet. Bygningsstyrelsens oprindelige projektering var, at ændringen ikke ville påvirke økonomien eller færdiggørelsestidspunktet for Niels Bohr Bygningen. Materialeskiftet medførte dog en gennemgribende ombygning, hvor andre centrale moduler skulle fjernes, så ventilationen kunne udskiftes, for derefter at geninstallere de øvrige moduler:

Alene på ventilationsområdet er der f.eks. gennemført mere end 200 ændringer i det oprindelige projekt (...) og helt galt gik det, da mere end 180 rum i den 52.000 m² store bygning skulle gennem en total omprojektering og omdisponering (Andersen, 2019)

Det anslås, at ventilationsudfordringerne alene udgør en ekstra omkostning på en milliard kroner, som Staten senere påtager sig at betale (Folketinget, 2022).

De to byggesager påvirker hele styringsnetværket, da relationerne mellem aktørerne bliver ændret på baggrund af dem. Byggesagerne medfører, at ansvaret for Niels Bohr Bygningen flyttes fra Bygningsstyrelsen til Vejdirektoratet og at styrelschefen for Bygningsstyrelsen fyres. Fysiske materialer og deres relationer til humane aktører udfordrer Bygningsstyrelsens identitet som professionel bygherre og udvider styringsnetværket omkring universiteternes bygninger med en ny styrelse. Staten bliver altså nødt til at introducere en ny aktør i netværket for at sikre dets stabilitet og sikre sig, at Københavns Universitet ikke begynder at modsætte sig indrulleringen i netværket. Ansvarsskiftet medfører endnu en problematisk proces, da Vejdirektoratet, ligesom Bygningsstyrelsen, undervurderer Niels Bohr Bygningens kompleksitet (Zieler, 2022).

De to sager med stinkskabene og ventilatorer viser, hvordan non-humane aktører kan både stabilisere og destabilisere et aktørnetværk. I begge tilfælde skyldes det de non-humane aktører, at der opstår konflikt mellem Københavns Universitet og Bygningsstyrelsen, som begge forsøger at opretholde deres identiteter i netværket. Københavns Universitet forsøger at sikre deres medarbejders sikkerhed, samt at Niels Bohr Bygningen faktisk kan levere laboratorieforhold af højeste kvalitet. Bygningsstyrelsen forsøger at holde budgettet og styre den komplicerede byggeproces. Analysen viser også, at skiftet i materialer, såsom ændringen af udsugningshastigheden eller skiftet fra stål til PVC, skaber ustabilitet i netværket og blandt andet medvirker til, at Bygningsstyrelsen mister ansvaret for Niels Bohr Bygningen og Vejdirektoratet introduceres som ny aktør i netværket.

Ansvar for Niels Bohr Bygningen bliver tvunget rundt i netværket på en måde, som gør det svært for Niels Bohr Bygningen at blive en stabil aktør. Non-humane aktører er derfor både med til at udvide netværket med nye aktører såsom Vejdirektoratet og samtidig afskære aktører såsom Bygningsstyrelsens underleverandører fra netværket. Som næste afsnit viser, er det netop de mange byggeproblemer og de konflikter, der opstår på baggrund af dem, som ender med at påvirke Niels Bohr Bygningens identitet og i sidste ende SEA-ordningen og styringsnetværket omkring universitetsbygningerne.

Modstand fra Københavns Universitet og kampen om Niels Bohr Bygningens identitet

De mange byggeskandaler omkring Niels Bohr Bygningen er et resultat af, at bygningen har svært ved at leve op til sin tildelte identitet. Dette udfordrer de øvrige aktørers identiteter, hvilket destabiliserer netværket omkring SEA-ordningen. Før Niels Bohr Bygningen er netværket relativt stabilt, men fordi Niels Bohr Bygningen opfører sig anderledes end de andre aktører forventer, begynder hele netværket at sitre. Den stigende destabilisering medfører også, at Københavns Universitet aktivt udfordrer SEA-ordningen, som er kernen i styringsnetværket omkring universitetsbygninger. Byggeskandalerne skaber en situation, hvor aktører forsøger at skabe forskellige udgaver af Niels Bohr Bygningens identitet for at styrkederes position i netværket. Kampen om Niels Bohr Bygningens identitet bliver central i at forstå, hvordan styringen foregår, da bygningens identitet påvirker hele SEA-ordningen.

I sommeren 2023 er Niels Bohr Bygningen endnu ikke færdig og der findes ikke en officiel overdragelsesdato. Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet forsøger dog at fremstille bygningen som næsten færdig, og dermed performer de Niels Bohr Bygningen og processen som en succes: "I begyndelsen af februar kunne en tredjedel af Niels Bohr Instituttets medarbejdere flytte ind i Niels Bohr Bygningens kontorhus" (Mayoni, 2023). Dette gøres især for at begrænse yderligere kontroverser og for at vise, at Københavns Universitet ikke bør modsætte sig indrulleringen i netværket. Vicedirektøren på Københavns Universitet bekræfter, at kontordelen af Niels Bohr Bygningen er taget i brug. I 2022 udtaler en anlægsdirektør i Vejdirektoratet at: "[...] vi insisterer på at bygge i den kvalitet, der er krævet ifølge kontrakten." (Zieler, 2022). Uniavisen på Københavns Universitet besøger i foråret 2023 Niels Bohr Bygningen sammen med repræsentanter fra Vejdirektoratet. Her siger projektchefen, at stinkskebene i Niels Bohr Bygningen: "[...] er jo en Rolls Royce inden for stinkskebe" (Thomsen, 2023). Det er interessant, at bygherren fremhæver præcis stinkskebene i sin fortælling om den gode Niels Bohr Bygningen, fordi stinkskebene jo netop har været årsag til betydelig forsinkelse, fordyrelse og konflikt. Niels Bohr Bygningen bliver desuden beskrevet som: "[...] et ret enestående byggeri, [...] som man kan være tilfreds med" (Thomsen, 2023). Der er altså et stort fokus fra Vejdirektoratets side på at skabe en identitet for Niels Bohr Bygningen som en bygning, der snart er færdig og som sikrer verdensklasse forsknings- og uddannelsesmiljøer, samtidig med at man forsøger at genskabe sin egen identitet som professionel bygherre.

På den anden side forsøger Københavns Universitet at tilskrive Niels Bohr Bygningen en identitet som et forsinket og fordyret, ligefrem ubrugeligt, byggeri. "Niels Bohr Bygningen er efter mange års byggeri stadig ikke klar, og nu står universitetet tvivl om, hvorvidt huset overhovedet kommer til at fungere" (Zieler, 2022).

Københavns Universitet mobiliserer sin mangeårige erfaring med at overtage laboratoriebyggerier fra Bygningsstyrelsen, som ved overlevering ikke har kunnet leve op til de specifikationer, som universitet har ønsket (Zieler, 2017). Den dårlige byggeproces og de mange fordyrelser, som forhøjer Niels Bohr Bygningens husleje, samt det dårligesamarbejde med Bygningsstyrelsen, får Københavns Universitet til at overveje helt at afkoble sig fra Niels Bohr Bygningen: "Som foreløbig kulmination på problemerne truer Københavns Universitet med ikke at ville flytte ind i bygningen, og det kan give staten et milliardtab" (Zieler, 2017). Københavns Universitet forsøger dermed at modsætte sig indrulleringen i netværket gennem en fortælling om det kaotiske byggeprojekt, og påstår, at Niels Bohr Bygningen ikke engang kan bruges, når den er færdig.

En anden strategi, der bruges i striden om Københavns Universitets indrullering i netværket, er forskellige fortællinger om Niels Bohr Bygningen som fremtid eller fortid. For Bygningsstyrelsen er det vigtigt at fremstille Niels Bohr Bygningen som deres fortid - et byggeprojekt, der er over 10 år gammelt og som ikke er deres ressort længere. På samme tid vil Bygningsstyrelsen gerne vise, at de har lært af Niels Bohr Bygningens proces, og implementerer derfor en række ændringer, som er:

et opgør med en række af de arbejdsgange, der allerede fra byggeprojektets begyndelse i 2010 skabte stor uklarhed om både projektgrundlaget og ansvarsfordelingen [...] Bygningsstyrelsen har desuden siden efteråret 2017 arbejdet målrettet på at styrke sin bygherrefunktion, herunder ved at implementere en ny udbudsstrategi og en forbedret risikohåndtering (Beck, 2021, s.1)

Begge informanter fra Bygningsstyrelsen lægger vægt på, at Niels Bohr Bygningen hører fortiden til og at Bygningsstyrelsen har forbedret sig siden da. Teamlederen i Bygningsstyrelsen siger således:

Bygningsstyrelsen er et helt andet sted i dag i forhold til de tiltag og ændringer, vi har gennemført og fortsat arbejder med ift. at styrke bygherrefunktionen. Så man drager en konklusion om bygherrefunktionen i dag på baggrund af nogle byggeprojekter, som er startet op for lang tid siden uden i den forbindelse at forholde sig til de implementerede tiltag for at styrke bygherrefunktionen (Interview, teamleder i Bygningsstyrelsen)

For Bygningsstyrelsen eksisterer Niels Bohr Bygningen primært som en proces, de har overstået og er færdige med, og som styrelsen har taget ved lære af. Bygningsstyrelsen forsøger dermed at anerkende deres ansvar i tilblivelsen af Niels Bohr Bygningen, men anser samtidig Niels Bohr Bygningen som et overstået kapitel, der ikke længere er relevant at diskutere, fordi Bygningsstyrelsen har rykket sig. Dermed bør Niels Bohr Bygningen ifølge Bygningsstyrelsen hellere ikke have effekt på SEA-ordningen, da de fremhæver, at der ikke vil ske lignende skandaler fremadrettet.

Hvor Niels Bohr Bygningen for Bygningsstyrelsen er fortid, så er den fremtid for Københavns Universitet. Universitetet har overtaget kontorbygningen, men under empiriindsamlingen i første halvdel af 2023 var der ingen konkret dato for, hvornår de øvrige dele af Niels Bohr Bygningen overdrages til Københavns Universitet. Indtil Niels Bohr Bygningen bliver overdraget medfører bygningen en række logistiske og økonomiske udfordringer for Københavns Universitet, hvilket påvirker forsknings- og uddannelsesaktiviteten:

“I mellemtiden har blandt andet Kemisk Institut og Niels Bohr Institutet måttet leve med midlertidige løsninger og dyre flytninger for at få enderne til at mødes i det daglige” (Glieman et al., 2022). Forskere fra Kemisk Institut beskriver manglende varmt vand i deres laboratorier, forældet udstyr til forskning og investeringer i dyre lappeløsninger, imens forskerne venter på at få adgang til Niels Bohr Bygningen (Pedersen, 2023). Niels Bohr Bygningen påvirker Københavns Universitets mulighed for at leve op til identiteten som et universitet, der forsker og uddanner på internationalt niveau. På den måde er Niels Bohr Bygningen en central aktør i universitets nutid, på trods af at universitet endnu ikke har taget de nye laboratorier i brug.

Niels Bohr Bygningen påvirker også Københavns Universitets fremtid gennem den potentielle stigning i husleje, som følger af brugen af den dialogbaserede finansieringsmodel: “Universitetet blev oprindeligt stillet i udsigt, at lejen ville blive 86 millioner kroner om året, men med de mange fordyrelser ser lejen ud til at blive 197 millioner kroner årligt, hvis regeringen ikke griber ind” (Baggersgaard, 2021). En sådan huslejestigning får konsekvenser for Københavns Universitets økonomi, og ifølge universitetsdirektøren kan det ikke: “[...] undgå at føre til afskedigelser, at forskningsaktiviteter ikke kan sættes i gang, og det vil gå ud over kvaliteten af uddannelserne [...]. En huslejestigning på 200 millioner kroner årligt svarer til, at omkring 250 stillinger skal nedlægges” (Baggersgaard, 2021). På denne måde påvirker Niels Bohr Bygningen Københavns Universitets økonomi og identitet langt ud i fremtiden. Hvis universitetet skal spare på forskning og uddannelse, så er der i høj grad tale om et universitet, der ikke kan fokusere på kerneopgaverne, hvilket var hele formålet med SEA-ordningen. Dermed destabiliserer Niels Bohr Bygningen helt grundlæggende SEA-ordningen.

Niels Bohr Bygningen viser, hvordan en non-human aktør kan påvirke et styringsnetværk, samt den intense strid der kan være involveret i at holde aktører indrullet i et netværk. Bygningen eksisterer både som en kaotisk og langvarig byggeproces og som en næsten færdig bygning, der skal levere fremtidens naturvidenskabelige forskning. Niels Bohr Bygningen eksisterer også som en fortid, der kan tages ved lære af, samtidig med at Niels Bohr Bygningen er en fremtid, som kan rumme store økonomiske udfordringer. Niels Bohr Bygningens identitet(er) er dog ikke stabil(e), og der foregår en kamp om at få de multiple identiteter til at konvergere mod én bestemt. En del af kampen omkring Niels Bohr Bygningen er derfor også at få retten til at definere bygningen og dens effekter. For Københavns Universitet handler det om at destabilisere hele SEA-ordningen, mens det for Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet handler om at fastholde alle aktører som dele af SEA-ordningen fremadrettet.

SEA-ordningen bliver politiseret

Som konsekvens af de mange byggeskandaler, kampen om Niels Bohr Bygningens identitet og de økonomiske efterdønninger, ender Niels Bohr Bygningen med at mobilisere nye aktører ind i styringsnetværket omkring universiteterne, selvom de ikke tidligere har fyldt meget – nemlig politikerne. Deres tidligere perifere rolle i netværket skyldes, at SEA-ordningen har været så stabil, at den ikke har givet anledning til spørgsmål, undren eller kritik uden for netværket. SEA-ordningen fremstår som en teknisk ordening og ikke en politisk ordening, som kan påvirkes. Dette ændrer sig med Niels Bohr Bygningen, som trækker politikerne ind i netværket og gør det muligt for dem at diskutere og udfordre SEA-ordningen på grund af den stigende ustabilitet i netværket.

De store budgetoverskridelser i Niels Bohr Bygningens byggeri og de potentielle økonomiske konsekvenser for Københavns Universitet betyder, at staten har påtaget sig en regning på en milliard kroner i forlængelse af de mange fejl forårsaget af ventilationssystemet (Folketinget, 2022). Den daværende regering meldte også ud, at den “er villig til at give en mere permanent økonomisk håndsrækning til universitetet, hvis huslejen for Niels Bohr Bygningen bliver »uholdbar stor«” (Friis, 2022). Dermed overfører Niels Bohr Bygningen en række store økonomiske risici til staten og Finansministeriet, som SEA-ordningen skulle fjerne fra netværket. Hvis staten subsidierer Københavns Universitets husleje til Niels Bohr Bygningen, undergraves SEA-ordningens formål, som var at reducere bygningsudgiften ved at placere den ved brugeren.

Den mulige ekstraudgift for staten mobiliserer flere folketingspolitikere og tidligere ministre, som begynder at udtrykke tvivl om SEA-ordningen: “Den tidligere minister [red: Sofie Carsten Nielsen, Radikale Venstre] siger, at argumenterne imod selveje ‘falder helt til jorden’, når man argumenterer for, at Bygningsstyrelsen skulle være bedret til at have ansvaret for bygninger. Det har de tydeligt vist, at de ikke er” (Friis & Zieler, 2020). Jens Henrik Thulesen Dahl (Danmarksdemokraterne, tidligere Dansk Folkeparti) fremhæver, at Niels Bohr Bygningen udfordrer SEA-ordningen:

Der er mange elementer i sagen om Niels Bohr-bygningen, men en del af den handler om, hvilken husleje Københavns Universitet i sidste ende skal betale for bygningen. Og det hænger sammen med spørgsmålet om, hvordan man fastsætter huslejen for de bygninger, universiteterne skal leje (Højgaard, 2022)

Socialdemokratiet kritiserer også SEA-ordningen, og den tidligere uddannelses- og forskningsminister Jesper Petersen siger at: “[...] regeringen vil igangsætte en undersøgelse, der skal vurdere, om modellen kan indrettes på andre måder, og om selveje kan være vejen at gå». (Friis, 2022). Selve SEA-ordningens grundlag – at Staten ejer universitetsbygningerne og lejer dem til universiteterne – bliver udfordret af Niels Bohr Bygningen.

Det store engagement og den store interesse fra politikerne førte til en række nye reinvesteringer i SEA-ordningen for at genstabilisere netværket og styringen af universitetsbygningerne. For det første nedsatte Uddannelses- og Forskningsministeriet en intern undersøgelsesgruppe, som skulle undersøge, om SEA-ordningen kan reformeres i 2022 (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2022). Derudover medførte politikernes indblanding i Niels Bohr Bygningen -sagen, at den dialogbaserede finansieringsmodel i første omgang blev sat på pause og senere afskaffes helt (Rigsrevisionen, 2020; Friis, 2022). Vicedirektøren i Bygningsstyrelsen bekræfter, at dette er en direkte effekt af Niels Bohr Bygningens byggeproces. I fremtiden er det altså kun muligt at lave SEA-byggerier som fastprisaftale, hvilket ellers har været brugt i meget lav grad i universitetssektoren.

Inddragelsen af politikerne og de efterfølgende ændringer i SEA-ordningen illustrerer agensen i non-humane aktører, da det var Niels Bohr Bygningen, som lykkedes med at mobilisere nye aktører i netværket og udfordre SEA-ordningen. Som analysen viser, så er det de mange byggeskandalers økonomiske konsekvenser, som mobiliserer politikerne, og det lange perspektiv på casen er nødvendigt for at forstå de dynamikker, der skaber ustabilitet.

Ved at ændre i styringsnetværkets form og indhold formåede Niels Bohr Bygningen at ændre ved styringen af universiteterne sådan at staten fremover påtog sig dele af de økonomiske risici og den dialogbaserede finansieringsmodel blev afskaffet. SEA-ordningen bestod dog, og dette illustrerede styrken ved de tidligere investeringer i styringsmodellen og den store interesse blandt aktører i netværket, såsom Bygningsstyrelsen og Finansministeriet, for at beholde ordningen. De nye investeringer fungerede som interessement-redskaber, der imødekom Københavns Universitets kritik af Niels Bohr Bygningen byggeprocessen og SEA-ordningen mere overordnet. Dermed endte Københavns Universitets modstand mod SEA-ordningen med at skabe grundlaget for, at ordningen blev styrket, og Københavns Universitet endte i sidste ende med at lade sig indrullere og blev mobiliseret i netværket. Dette kan ses ved, at Københavns Universitet nu har overtaget Niels Bohr Bygningen og er flyttet ind, samtidig med at de har begrænset kritikken af bygningen efter indflytningen.

Afsluttende diskussion

I artiklen viser vi, hvordan Niels Bohr Bygningen som aktør påvirkede SEA-ordningen ved dels at destabilisere relationer mellem andre aktører, dels at ekskludere aktører og dels at mobilisere nye aktører. Niels Bohr Bygningen er en aktør, der ændrer rammerne for, hvordan styringen af universitetsbygningerne foregår, og desuden presser de andre aktører til at foretage nye handlinger for at stabilisere SEA-ordningen.

Artiklen bekræfter tidligere forskning ved at vise det gensidige forhold mellem autonomi og kontrol (Degn & Sørensen, 2015; Ejersbo et al., 2018; Wright & Ørberg, 2015), som SEA-ordningen medfører. I deres rolle som lejere bliver universiteterne sat fri til selv at vælge udlejere, men på grund af behovet for højt specialiserede bygninger ender de oftest med at blive fastholdt i statens bygninger og statens kontrol. Der er dog to aspekter i analysen, som viser nye dimensioner af, hvordan styring af universiteternes bygninger foregår i praksis. For det første peger vores empiri på den minimale rolle, som Uddannelses- og Forskningsministeriet har i det netværk, der udfører styringen. Hvor tidligere studier fremhæver relationen mellem universiteterne og Uddannelses- og Forskningsministeriet, peger denne artikel i stedet på behovet for at se på en bredere række af aktører for at forstå, hvordan styringen bliver skabt og udføres i praksis. Inspireret af aktør-netværksteori foreslår vi, at man begynder at forstå styring som en netværkseffekt (Fenwick & Edwards, 2011), der afhænger af kompositionen af netværket og relationerne mellem aktørerne. Fokusset på styringsnetværk fremhæver dynamikker i rammerne for autonomi og kontrol. I artiklen er Niels Bohr Bygningen med til at ændre på netværkets sammensætning og bliver af Københavns Universitet brugt til at udfordre rammerne for deres autonomi og kontrol. Det skyldes Niels Bohr Bygningens destabiliserende effekter, at det lykkes at mobilisere politikerne, ændre i finansieringsmodellerne for SEA-ordningen og sikre en større grad af statslig finansiering til at dække ekstraomkostningerne. Dermed er rammerne for autonomi og kontrol ikke givet på forhånd, men er dynamiske størrelser, der kan ændres over tid, hvilket fremhæver den performative effekt af styringsinstrumenter (Brøgger & Madsen, 2021).

I forlængelse af ideen om styringsnetværk viser vi også betydningen af materialitet i styring på to måder. For det første er artiklen endnu et eksempel på, hvordan styring beror på brugen af en række materielle instrumenter i praksis (Brøgger, 2018; Guror, 2011; Justesen & Mouritsen, 2011).

Vi udvider forskningens tidligere fokus på materialitet ved at vise, hvordan bygninger også er en vigtig del af styringen af universiteter. Gennem aktør-netværksteori viser vi, hvordan bygningernes identitet ændres gennem introduktionen af SEA-ordningen. Bygningerne forvandles fra et fysisk rum til et økonomisk objekt (Müller, 2015), der skal effektiviseres og ændre universiteternes adfærd. Transformationen af bygningerne og af den måde bygninger er en del af styringen på, afhænger af en lang række andre instrumenter såsom beregninger af husleje og lejekontrakter samt reguleringen i SEA-ordningen. SEA-ordningen er også et eksempel på, hvordan non-humane aktører interagerer med hinanden (en bygning påvirker for eksempel en finansieringsmodel), og især på, hvordan non-humane aktører kan ændre andre aktørers identiteter. Kampen om at tildele andre aktører identiteter viser sig også i kampen mellem aktørerne om at tildele Niels Bohr Bygningen en fast identitet. Niels Bohr Bygningen ender med at blive tildelt konkurrerende identiteter af forskellige aktører, og processen med at performe én bestemt virkelighed omkring Niels Bohr Bygningen skal ses som en magtkamp mellem aktørerne i forsøget på at påvirke styringsnetværkets stabilitet.

Det andet aspekt af materialitet er selve de materialer, der bliver brugt til at bygge Niels Bohr Bygningen, og som ender med at udløse mange af de skandaler, som igangsætter destabiliseringen af netværket. Udsagningshastigheden og spørgsmålet om stål eller PVC kan umiddelbart virke som irrelevante spørgsmål i et uddannelsesvidenskabeligt forskningsfelt. Men vores pointe er, at spørgsmål om materialitet og materialevalg ikke på forhånd kan udelukkes at være relevante at undersøge (Callon, 1986; Müller, 2015). Vi blev selv overraskede over, at det netop var valg på en byggeplads der medvirkede til, at ministeren blev kaldt i samråd og at staten påtog sig en milliardregning. Vi opfordrer derfor fremtidige studier til at være åbne overfor de små, minutløse aspekter af styringspraksis og ikke på forhånd udelukke bestemte emner eller områder som værende uden for uddannelsesvidenskabens område.

Vores sidste bidrag omhandler den økonomiske styring af universiteterne og udfoldelsen af SEA-ordning som økonomisk styringsinstrument. Vi viser, hvordan SEA-ordningen har været med til at skabe en ny økonomisk styring af universiteternes bygninger – og af universiteterne gennem deres bygninger. Med SEA-ordningens adskillelse af brug og ejerskab af de fleste universitetsbygninger skabte man en ny form for økonomisk styring af universiteterne med fokus på effektivisering af arealforbrug. Tidligere forskning har beskrevet de negative aspekter af SEA-ordning som en økonomisk styringsform, hvor universiteterne blev mere afhængige af løbende tilskud fra staten, da de ikke ejer nogle økonomiske aktiver (Wright, 2012; Wright & Ørberg, 2015). Vi nuancerer dette billede ved at pege på, hvordan SEA-ordningen på grund af Niels Bohr Bygningen blev en mere økonomisk usikker måde at styre universiteterne på, da staten stod med det økonomiske ansvar for det fejlslagende byggeprojekt. Samtidig viser vi, hvor der kan opstå ustabilitet omkring styringsformer, som er institutionaliseret over en længere periode, og dermed også at der kan opstå alternative styringsformer. SEA-ordningen er en etableret del af den danske universitetssektor. Fremfor at antage at dette også er tilfældet i fremtiden, er det relevant at følge både hvordan SEA-ordningen blev stabiliseret og gjort central i styringen og hvordan institutionaliserede styringspraksisser kan ændre sig over tid.

Abstract

The Danish universities have, since the introduction of state property administration (SEA-scheme) and the University Act of 2003, had self-ownership without building ownership, which raises the question of their actual autonomy. The relationship between autonomy and control has been examined before, but there is a lack of understanding of how buildings affect the governance of universities. Drawing on actor-network theory, we examine the role of buildings in the governance of Danish universities through a case of how the Niels Bohr Building as an actor affects the SEA-scheme. The article shows how the Niels Bohr Building becomes a central actor in the governance network surrounding the SEA-scheme and ends up destabilizing the entire network. We therefore focus on governance as a practice that involves both human and non-human actors and show how, especially, the non-human actors have a significant impact on enabling and changing governance.

Referencer

- 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>
- Andersen, U.** (18/11-2019). Skulle rette op på ventilationen: Entreprenør stopper arbejdet på Niels Bohr Bygningen. *Ingeniøren*. <https://ing.dk/artikel/skulle-rette-op-paa-ventilationen-entreprenoer-stopper-arbejdet-paa-niels-bohr-bygningen>
- Arnaboldi, M.** and Azzone, G. (2010). Constructing Performance Measurement in the Public Sector. *Critical Perspectives on Accounting* 21 (4): 266-282. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2010.01.016>
- Baggersgaard, C.** (17/06-2014). Sikkerheden sejrer i stinkskaftfejde. *Uniavisen*. <https://uniavisen.dk/sikkerheden-sejrer-i-stinkskaftfejde/>
- Baggersgaard, C.** (18/11-2021). Overdragelsen af den skandalramte Niels Bohr Bygning udskydes igen - nu til juli 2022. *ForskerForum*. <https://dm.dk/forskerforum/aktuelt/2021/november/overdragelsen-af-den-skandalramte-niels-bohr-bygning-udskydes-igen-nu-til-juli-2022/>
- 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* (152–176). Routledge.
- Beck, K. D.** (2021). *Ministerens bemærkninger til statsrevisorernes beretning*.
- Brøgger, K.** (2018). The performative power of (non)human agency assemblages of soft governance. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 31(5), 353-366. <https://doi.org/10.1080/09518398.2018.1449985>
- 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.
- Bygningsstyrelsen** (2012). Bygningsstyrelsens formål, opgaver, perspektiver.
- Callon, M.** (1986). Some elements of a sociology of the translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. I Law, J. (red.), *Power, action, and belief: a new sociology of knowledge?* (196-233). Routledge.

- Glieman, L., Thulstrup, P. W., Rasmussen, S. O., Pedersen, T. V., Gregersen, C.** (31/01-2022). Statens byggesjusk går ud over forskere og studerende. *Uniavisen*, <https://uniavisen.dk/statens-byggesjusk-gaar-ud-over-forskere-og-studerende/>
- Danske Universiteter** (2022). Statistiske beredskab. Bygninger.
- 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>
- Decuyper, M.** (2019). STS in/as education: where do we stand and what is there (still) to gain? Some outlines for a future research agenda. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(1), 136–145. <https://doi.org/10.1080/01596306.2018.1549709>
- Edwards, R.** (2011). Translating the Prescribed into the Enacted Curriculum in College and School. *Educational Philosophy and Theory*, 43(S1), 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1469-5812.2009.00602.x>
- Ejersbo, N., Greve, C., & Pihl-Thingvad, S.** (2018). *Governing the Reformed University*. In *Governing the Reformed University*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315157979>
- Ernst & Young** (2017). Granskning af Niels Bohr Bygningen for Transport- Bygnings-og Boligministeriet.
- Fenwick, T., & Edwards, R.** (2011). Considering materiality in educational policy. Messy objects and multiple reals. *Educational Theory*, 61, 6, 709-726. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2011.00429.x>
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G.** (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education* (Vol. 56, Issue 3, 325–348). <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9125-5>
- Finansministeriet** (2000). Aktstykke 331 om Statens Ejendomsadministration.
- Finansministeriet** (2006). Evaluering af SEA-ordningen.
- Finansministeriet** (2013). Aktstykke 109 om Niels Bohr Bygningen.
- Folketinget** (2022). Samråd i Folketingets Transportudvalg.
- Friis, R.; Zieler, C.** (06/02-2020). Tidligere minister: Argumenterne imod selveje falder helt til jorden. *Uniavisen*. <https://uniavisen.dk/tidligere-minister-argumenterne-imod-selveje-falder-helt-til-jorden/>
- Friis, R.** (02/02-2022). Sker det endelig? - Regeringen åbner for selvejepå KU. *Uniavisen*. <https://uniavisen.dk/sker-det-endelig-regeringen-aabner-for-selveje-paa-koebenhavns-universitet/>
- Gorur, R.** (2011). ANT on the PISA Trail: Following the statistical pursuit of certainty. *Educational Philosophy and Theory*, 43(S76-93). <https://doi.org/10.1111/j.1469-5812.2009.00612.x>
- Harris, J.** (2005). The Ordering of Things: Organization in Bruno Latour. *The Sociological Review*, 53(1_suppl), 163-177. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2005.00548.x>
- Højgaard, L.** (2010). “Hvad fa’en har de gang i derinde? *Forskerforum* nr. 239. 28-29.
- Højgaard, L.** (03/02 2022). Nye tæsk til KU i huslejesagen. *Forskerforum*. <https://dm.dk/forskerforum/magasinet/2022/forskerforum-nr-1-2022/nye-taesk-til-ku-i-huslejesagen/>

- Justesen, L.** (2005). Dokumenter i netværk. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Eds.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: Interview, observationer og dokumenter* (215-234). Hans Reitzels Forlag.
- Justesen, L. N., & Mouritsen, J.** (2011). Effects of Actor-Network Theory in Accounting Research. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 24(2), 161 - 193. <https://doi.org/10.1108/09513571111100672>
- Latour, B.** (1999). *Pandora's Hope: essays on the reality of science studies*, Harvard University Press.
- Latour, B.** (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press
- Law, J.** (1992). Notes of the Theory of the Actor-Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity. *Systems Practice*, 5(4), 379–393. <https://doi.org/10.2307/750541>
- Lynggaard, K.** (2015). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder: En grundbog* (2. udgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- Madsen, M.** (2021). The configurative agency of metrics in education: A research agenda involving a different engagement with data, *Journal of Education Policy*, 36:1, 64-83, DOI:10.1080/02680939.2019.1682679.
- Madsen, M.** (2022). *Governing by Numbers and Human Capital in Education Policy beyond Neoliberalism: Social Democratic Governance Practices in Public Higher Education*. Springer.
- Mayoni, S.** (16/02-2023): Vejdirektoratet - Niels Bohr Bygningen er færdig i marts. *Uniavisen*. <https://uniavisen.dk/vejdirektoratet-niels-bohr-bygningen-er-faerdig-i-marts/>
- Michael, M.** (2017). *Actor-network theory*. SAGE Publications Ltd.
- Mol, A.** (2010). Actor-network Theory: Sensitive terms and enduring tensions. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 50(1), 253-269.
- Müller M.** (2015). Assemblages and Actor-networks: Rethinking Socio-material Power, Politics and Space, *Geography Compass*, 9, 27–41, doi: [10.1111/gec3.12192](https://doi.org/10.1111/gec3.12192).
- Pedersen, M. H.** (31/03-2023). Milliardbyggeri forsinket igen. *Danmarks Radio*. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/milliardbyggeri-forsinket-igen>
- 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.
- Ratner, H., & Gad, C.** (2018). Data warehousing organization: Infrastructural experimentation with educational governance. *Organization*, 1-16. <https://doi.org/10.1177/1350508418808233>
- Rigsrevisionen** (2020). Beretning om byggeriet for Niels Bohr Bygningen
- SEA-gruppen** (1999). Rapport om Statens Ejendoms- og Byggeadministration.
- Statsrevisionen** (2020). Beretning om byggeriet for Niels Bohr Bygningen
- 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.

- Staunæs, D., Brøgger, K., & Krejsler, J. B.** (2018). How reforms morph as they move. Performative approaches to education reforms and their un/intended effects. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 31(5), 345–352. <https://doi.org/10.1080/09518398.2018.1453657>
- Thomsen, C. S.** (21/04-2023). Niels Bohr Bygningens projektchef: 'Der vil komme en dag, hvor KU vil have hænderne over hovedet'. *Uniavisen*. <https://uniavisen.dk/niels-bohr-bygningens-projektchef-der-vil-komme-en-dag-hvor-ku-vil-have-haenderne-over-hovedet/>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet** (04/02-2022). *Regeringen hjælper KU med huslejestigningen på Niels Bohr Bygningen* [pressemeddelelse]. <https://ufm.dk/aktuelt/nyheder/2022/regeringen-hjaelper-ku-med-huslejestigningen-pa-niels-bohr-bygningen>
- Wright, S.** (2012). Danske universitet - virksomheder i statens concern? I J. Faye & B. D. Pedersen (Eds.), *Hvordan Styres Videnssamfundet?* (263–284). Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Wright, S., & Ørberg, J. W.** (2015). Autonomy and control: Danish university reform in the context of modern governance. In B. W. Shear, S. B. Hyatt, & S. Wright (Eds.), *Learning Under Neoliberalism: Ethnographies of Governance in Higher Education* (Vol. 1, 178–200).
- Zieler, K.** (10/04-2017). Optræk til byggeskandale på KU. *Uniavisen*. <https://uniavisen.dk/optraek-til-byggeskandale-paa-koebenhavns-universitet/>
- Zieler, K.** (09/06-2022). Byggemand Bohr. *Weekendavisen*. <https://www.weekendavisen.dk/2022-23/samfund/byggemand-bohr>

