

Forskningsforvaltning og forskningspolitik: En diskussion af udviklings- tendenser relateret til struktur, proces og indhold

Hanne Foss Hansen, lektor, lic.merc., Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

1. Indledning

Forskningsindsatsen i den offentlige sektor beløb sig i 1993 til i alt 6,5 mia. kr. (Forskningsministeriet, 1995b). Og beløbet er ikke blevet mindre i de seneste år. Indsatsen forvaltes af 14 forskellige ministerier (se nærmere i Forskningsministeriet, 1996e) og udføres på en lang, lang række af forskningsinstitutioner. Samlet er der tale om et omfattende og komplekst system af stor betydning for vidensudvikling i bred forstand. Det er såvel udfra et samfundsøkonomisk som et demokratisk synspunkt vigtigt, hvordan forvaltningen af systemet foregår og udvikles. På trods af dette er forskningsforvaltning og forskningspolitik imidlertid et underbelyst emne i dansk samfundsvidenskab. Denne artikel vil prøve at råde en lille smule bod på denne situation ved på et overordnet plan at diskutere de udviklingstendenser, der er karakteristiske i forskellige dele af det offentlige forskningssystem.

Traditionelt har den offentlige forskning i Danmark været udført dels på universiteterne

dels på sektorforskningsinstitutterne (der i denne sammenhæng inkluderer museer, arkiver og biblioteker).¹ De to institutionelle »søjler« har bevillingsmæssigt været suppleret med forskningsrådene, det såkaldte tostrengede bevillingssystem. Universiteterne (inklusive de »smallere« læreanstalter som f.eks. Landbohøjskolen, Danmarks Tekniske Universitet, Farmaceutisk Højskole, Handelshøjskolerne m.v.) har kombineret forskning med undervisning. Sektorforskningsinstitutionerne har kombineret forskning med vidensservicering af ministeriernes departementer og styrelser.

De offentlige forskningsinstitutioners politisk-administrative omverden har været organiseret således, at de anførte opgavekombinationer og dermed arbejdsdelingen mellem søjlerne understøttedes. Universiteterne har hørt og hører til Undervisningsministeriets ressortområde. Indtil for cirka 15 år siden var universiteterne fremfor alt underlagt en politisk-administrativ uddannelseslogik. Prioriteringer på forskningsområdet var primært følgevirknin-

ger af prioriteringer på uddannelsesområdet. Herudover var universiteternes autonomi hvad angår forskningssiden stor.

Sektorforskningen har i Danmark, i modsætning til f.eks. i Sverige, udviklet sig på basis af en sektoriseret, pluralistisk model. Ansvar for sektorforskningen har været knyttet til de enkelte sektorer og ministerielle ressortområder. Den klassiske måde at organisere sektorforskning på har været at etablere forskningsinstitutter (f.eks. Statens Seruminstitut, Statens Byggeforskningsinstitut, Arbejdsmiljøinstituttet og Socialforskningsinstituttet). De enkelte sektorer og ministerområders autonomi på forskningsområdet har historisk været høj, og sektorerne har da også udviklet ganske forskelligartede organisations- og styreformer.

Som supplement til den direkte institutionsfinansiering i de to søjler har de statslige forskningsråd været af stor betydning. Der tales ofte om det såkaldte »dual-funding« princip eller på dansk om det to-strengede bevillingssystem. Det to-strengede system sikrer, at forskere altid har to forskellige steder at søge midler fra. Sigtet er at undgå, at forskningsprojekter af høj kvalitet bremses som følge af tilfældigheder, fejlvurderinger eller lokale magtforhold.

De statslige forskningsråd er et klassisk eksempel på selvforvaltning. Det politisk-administrative system skaber via finansloven en række pengekasser, hvis indhold forvaltes og videreføres af repræsentanter for det forskningssystem, som er de umiddelbare brugere. Denne form for selvforvaltning, som vi også finder andre eksempler på i forskningssystemet, f.eks. ansættelsesprocedurerne på universiteterne, har blandt andet baggrund i informationsasymmetri. At forvalte forskning, f.eks. fordele ressourcer til forskning, kræver indsigt i faglighed samt kendskab til aktørerne i det forskningsudførende »landskab«.

De klassiske grundprincipper i organiseringen og forvaltningen af dansk offentlig forskning, der er beskrevet ovenfor, har allerede i en del år været under forandring. I kølvandet på forskningspolitikens selvstændiggørelse og institutionalisering, senest Forskningsministeriets oprettelse, synes der på flere måder at være tale om et epokegørende opbrud med de klassiske grundprincipper.

Mange forhold forandres samtidig. Opgaveprofilen på både universiteterne og i sektorforskningen forandres. Den tidligere arbejdsdeling sløres. Bevillingssystemerne udvikles. Nye finansieringsorganer etableres, og nye bevillingsformer udvikles og spredes i feltet af finansieringsorganer. Nye rådgivningsstrukturer etableres. Nye styreformer udvikles, og nye processer, f.eks. nye former for forskningsevaluering og strategiudarbejdelse iværksættes.

I det følgende vil disse forandringer blive diskuteret i et »fugleperspektiv«. Centralt står spørgsmålene: Hvordan kan den samlede udvikling karakteriseres? Hvilke er de overordnede organisatoriske og forvaltningsmæssige udviklingstendenser? Hvor er det offentlige forskningssystem organisatorisk og forvaltningsmæssigt på vej hen?

Vi har desværre meget få dybdegående analyser af de forskellige elementer og virkemidler i dansk forskningspolitik og forskningsforvaltning. Der er derfor ikke megen empirisk, analytisk dokumentation en overordnet diskussion kan støtte sig til. Diskussionen nedenfor skal derfor mere læses som et oplæg til analyse end som en egentlig konkluderende redegørelse.

Der tages i diskussionen udgangspunkt i udbygningen af det offentlige forskningssystem i efterkrigstiden, idet perioden med forskningspolitikens stigende selvstændiggørelse fra begyndelsen af 1980'erne og frem

samt dens institutionalisering knyttet til bl.a. Forskningsministeriets etablering i 1993 dog er det primære fokus. Det offentlige forskningssystems relation til den private forskning behandles ikke, ligesom pladsen heller ikke muliggør diskussion af en række vigtige aspekter knyttet til organiseringen af det overordnede internationale forskningssamarbejde. Andre væsentlige forhold gives mindre plads end deres betydning egentlig burde tilsige. Dette gælder blandt andet spørgsmålet om hvilke forskningstyper og hvilken overordnet forskningsprofil, udviklingen synes at give prioritet, samt hele diskussionen om forskeruddannelsens organisering og forvaltning.

2. Den historiske kontekst og forskningspolitikens selvstændiggørelse

Universiteterne

Efterkrigstiden har i Danmark været universiteternes store vækstperiode ligesom i andre lande vi normalt sammenligner os med. Væksten er kommet i bølger afbrudt af perioder med opbremsning og mere eller mindre (oftest mindre) vellykkede forsøg på prognostisering af arbejdskraftbehov og heraf følgende dimensionering af uddannelsessystemet. Vækst og opbremsning har fordelt sig forskelligt på forskellige fagområder og institutioner i forskellige perioder.

I universiteternes første store vækstperiode i 1960'erne og 1970'erne fulgtes udbygningen af uddannelserne automatisk af udbygning af forskningen. Senere skete med budgetreformen en adskillelse af bevillingerne til henholdsvis undervisning og forskning. Budgetreformen, der var på tegnebrættet fra starten af 1970'erne (kimen blev lagt i en betænkning fra Undervisningsministeriet fra 1973), fik virkning fra begyndelsen af 1980'erne. Reformen tog bl.a. sigte på at styre forskningen. Det diskuteres stadig, hvilke principper der skal lægges til grund for budgetteringen af forskningssiden jfr. den aktuel-

le diskussion om principper for fordeling af basisressourcer til universiteternes forskning (se f.eks. Foss Hansen og Holst Jørgensen, 1995, samt Undervisningsministeriet, 1996). På trods af hvad der synes at være en stabil uafklarethed (og uenighed), må budgetreformen karakteriseres som startskuddet til selvstændiggørelsen af den del af forskningspolitikken, der retter sig mod universiteterne.

Sektorforskningen

Sektorforskningen har med enkelte tidligere »kim« været under udvikling siden slutningen af 1800-tallet. Udviklingen er sket i flere bølger stort set svarende til ministeriernes og forvaltningens generelle udvikling. Dog anføres 1970'erne som regel som sektoriseringens årti (se f.eks. Forskningssekretariatet, 1984). Udtrykket skal forstås på den måde, at sektorministerierne i denne periode dels opprioriterede forsknings- og udredningsvirksomhed, dels oprettede udvalg, råd, programmer og lignende i et forsøg på at få større indflydelse på den forskning de finansierede, herunder få større indflydelse på deres egne sektorforskningsinstitutters forskning. Bevillingssystemerne projektorienteredes og kontraktforskningen udvikledes. Set med forvaltningens briller kan man tale om en fleksibilisering af ressourcerne, og formodentlig også om en politisering af forskningsindsatsen forstået på den måde, at forskningsindsatsen i højere grad end tidligere prioriteredes efter aktuel politisk relevans. Set med sektorforskningsinstitutternes briller kan man i denne periode modsat tale om en centralisering.

1970'ernes sektorisering fulgtes i 1980'erne af to udviklinger. For det første rejstes en diskussion af sektorforskningens politik og faglighed (eller mere præcist svage faglighed, se f.eks. Overgaard, 1984), hvilket fulgtes af en understregning af behovet for autonomisering. For det andet pointeredes behovet for tværgående koordination.

Den såkaldte »Planredegørelse«, udarbejdet af Planlægningsrådet for Forskningen (PRF) og publiceret af Forskningssekretariatet i 1984, er interessant læsning i denne sammenhæng. I Planredegørelsen foreslås blandt andet, at der udarbejdes generelle lovregler for oprettelse og styring af forskningsinstitutioner i den offentlige sektor uden for universiteterne samt, at institutionerne selvstændiggøres i forhold til ministerierne ved oprettelse af bestyrelser (ved årsskiftet 1995/96 udmøntedes disse forslag i en ny fælles lov om sektorforskningsinstitutionerne, jfr. nærmere nedenfor.)

Herudover understregede Planredegørelsen, at »hovedproblemet for den centrale forskningsorganisation og for den danske forskningspolitik er, at mulighederne for koordinering af og rådgivning om forskningssystemet uden for undervisningsministeriets område er utilstrækkelige« (Forskningssekretariatet, 1984, b. 1, s. 17). Endelig blev det anført, at problemet kunne løses enten ved at give undervisningsministeren øgede beføjelser på forskningsområdet eller ved at udnævne en egentlig forskningsminister.

Forud for Planredegørelsen var i øvrigt gennemført et betækningsarbejde i 1980-81, som havde haft til formål at komme med forslag til, hvordan Planlægningsrådet for Forskningen kunne styrkes i opgaven at udøve forskningspolitisk rådgivning (Undervisningsministeriet, 1981). Betænkningen konkluderede blandt andet, at der var behov for øget samordning ministerierne imellem, for udarbejdelse af et forskningsbudget samt en Planredegørelse for forskningen. Alle disse forslag blev senere fulgt op omend i forskelligt tempo.

Sammenfattende må Planlægningsrådet for Forskningen blandt andet via arbejdet med Planredegørelsen karakteriseres som en vigtig kampagneinstitution, der i udpræget grad blev

dagsordensættende for beslutninger, der 10 år senere blev vedtaget.

Forskningsråd og forskningsrådgivning

Forskningsrådene (bortset fra Det Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd, STVF, der blev oprettet relativt kort efter krigen) blev oprettet i 1968 delvis med baggrund i Statens almindelige Videnskabsfond. I 1972 blev en fælles lov for alle 6 råd vedtaget. Som følge af denne blev også Planlægningsrådet for Forskningen oprettet til afløsning af det tidligere Forsknings Fællesudvalg. Loven fungerede frem til 1989, hvor Planlægningsrådet for Forskningen blev nedlagt og Forskningspolitisk Råd (FPR) oprettet.

Der var to vigtige præmisser bag sidstnævnte ændring. For det første ønskede man en struktur uden overlapning til forskningsrådene, med andre ord et rådgivningsorgan der måtte formodes at være mere uafhængigt af det udførende forskningssystem. Dernæst ønskede man et mindre råd, formodentlig ud fra betragtningen at et sådant ville være mere handlekraftigt. Der var øjensynligt hos centrale aktører en frustration over en vis træghed.

Samtidig medførte den nye struktur imidlertid et behov for en præcisering af forskningsrådenes rådgivningsfunktion. Problemet var at med et relativt lille overordnet rådgivningsorgan som det foreslåede FPR svækkedes den mere videnskabsområde specifikke rådgivning. Endelig indførtes med 1989 loven ministerudpegning af rådsmedlemmer. Denne ændring var udtryk for et generelt politisk prioriteret princip i denne periode.

Sammenfattende er det karakteristisk, at forskningsrådene over tid udviklede sig fra altovervejende at være selvforvaltende forskningsbevillende organer til både at være bevillingsforvaltende og forskningspolitisk rådgivende organer. Forskningspolitikens selvstændiggørelse kom i forskningsråds sam-

menhæng til udtryk i et øget rådgivningsbehov.

3. Multicentreret institutionalisering og begyndende samordning

Sidste halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne karakteriseredes herudover ved en række tilsyneladende relativt ukoordinerede forskningspolitiske, institutionelle nydannelser. Den øgede forskningspolitiske opmærksomhed gav rum for en række tiltag initieret af forskellige aktører på forskellige niveauer. Fire forhold skal særligt fremhæves.

For det første gennemførtes en række tiltag, der med baggrund i Planredegørelsens anbefalinger havde karakter af en overordnet institutionalisering af forskningspolitik som politikfelt og en begyndende samordning. I 1988 omdannedes Undervisningsministeriet til et Undervisnings- og Forskningsministerium. Omtrent samtidig etableredes et kordinerende regeringsudvalg for forskning, og Forskningssekretariatet i Undervisningsministeriet skiftede betegnelse (og måske status?) til Forskningsdirektoratet. 1988 var også året, hvor det offentlige forskningsbudget, som giver en oversigt over alle ministeriernes forskningsbevillinger, udkom for første gang. Endelig blev de årlige forskningspolitiske redegørelser til Folketinget iværksat.

For det andet indledtes de store forskningsprogrammets æra. Tidlige eksempler var blandt andet FTU-programmet fra 1985 og frem, BIOTEK I fra 1987 og frem, MUP I fra 1989 og frem samt FØTEK I fra 1990 og frem (se nærmere i oversigterne i Floris og Rieper, 1995 samt OECD, 1995). I programmerne prioriteredes især forskellige former for teknologisk forskning, på programniveau typisk forskning på tværs af etablerede discipliner og videnskabsområder.

Der var i dansk sammenhæng tale om store satsninger og satsninger som fornyede de

forskningspolitiske virkemidler, der tidligere havde været anvendt. Blokbevillinger med større frihedsgrader, centre med og uden mure og andre nydannelser voksede frem. Forskningsrådene eller repræsentanter herfra var involveret i de fleste programmer i flere tilfælde i samarbejde med repræsentanter fra et eller flere sektorministerier.

Programsatsningerne var udtryk for en fleksibilisering af bevillingsformerne, men dog en fleksibilisering som over tid udviklede sig i retning af et pres for mere permanente prioriteringer på de pågældende forskningsområder. På det organisatoriske, styringsmæssige plan var programmerne i øvrigt udtryk for en pragmatisk, realpolitisk, prøven-sig-frem forvaltningsmodel. Stort set hvert program udviklede sin styreform med sin sekretariatsbetjening. Svagheden ved dette var manglen på erfaringsopsamling og fraværet af en mere systematisk udvikling af programforvaltningskompetence.

For det tredje etableredes i 1987 Forskerakademiet. Forskerakademiet har haft stor betydning for opprioriteringen af forskeruddannelsen i Danmark, dels som kampagneinstitution der har præget og fastholdt opmærksomheden omkring forskeruddannelsen, dels som bevillingsorgan i forhold til forskellige typer af stipendier, udlandsophold, gæsteforskere m.v.

For det fjerde etableredes Grundforskningsfonden. Fonden blev oprettet i 1991 på basis af ressourcer fra det privatiserede Statsanstalten for Livsforsikring. Fondens ressourcer er betydelige sammenlignet med andre bevilgende organers.

Sammenfattende må perioden fra midten af 1980'erne og frem således karakteriseres som en periode med en begyndende samordning men også som en periode, hvor bevillingssystemet udvikledes voldsomt. Tilvæksten i

ressourcer skete frem for alt i nye forvaltningsmæssige organer, midlertidige såvel som mere permanente. Det klassiske to-strengede bevillingssystem blev multicentreret.

4. Forskningsforvaltningens vækst og centralisering

Forskningsministeriet: Styrket overordnet koordination

I 1993 afløstes Schlüter regeringen af Poul Nyrup Rasmussens flerpartiregering, og regeringsdannelsen blev anledningen til oprettelsen af Forskningsministeriet under ledelse af Bergstein. Faktisk var ministeriet både et ministerium for forskning og teknologi, men »flirten« med teknologi i bred forstand kom til at vare kort. I januar 1994 omdannedes ministeriet til et rent forskningsministerium og O. A. Andersen, der også var Kirkeminister, overtog ministerposten. De to første ministre nåede ikke at sætte sig varige spor i særligt omfang. Faktisk synes denne periode præget af, at forskningspolitikken i nogen grad blev ført som en form for symbolpolitik.

Ved en ny regeringsdannelse i september 1994 etableredes forskningsministeriet herefter med et eksplicit ansvar for koordination af den samlede forskningspolitik samt med ansvar også for informationsteknologi og telepolitik. Dette blev starten på en periode med betydelig opbygning af forvaltningskapaciteten og deraf følgende overskud til nye tiltag blandt andet processen vedrørende udarbejdelsen af den nationale strategi.

Der er fortsat tale om et relativt »tomt« ministerium på forskningssiden. Forskningsrådene og deres sekretariat har været placeret i ministeriet fra oprettelsen i 1993, men forskningsrådene har som tidligere anført stor tradition for selvforvaltning. Risø og et par mindre sektorforskningsinstitutter er overflyttet til ministeriets ressortområde, men den øvrige

del af sektorforskningen er forblevet i de respektive sektorer, ligesom universiteterne er forblevet i Undervisningsministeriet.

Den eksplicite pointering af koordinationsopgaven kombineret med en minister, der ønsker at markere sig, synes at få realpolitiske konsekvenser. Fremfor alt i finanslovspillet synes ministeriet at orientere sig opad og udad mod sektorministerierne. Ved at lave alliancer med disse forsøges koordineringsopgaven på kort sigt løst, samtidig med at ministeriets budget bringes i en positiv udvikling. Resultatet er bl.a. en række forskningsprogrammer af tematisk karakter.

Processernes forløb synes at rejse en usikkerhed om programmernes kvalitet indadtil i forskningsrådssystemet, samtidig med at der sættes spørgsmålstegn ved programmernes legitimitet, idet de opleves som tænkt til på forhånd at begunstige udvalgte forskningsektorer interesser og i nogle sammenhænge også udvalgte forskningsmiljøer. Institutionaliseres et system, som det der kan antydes konturerne af, yderligere, og formuleres forskningsprogrammernes indhold fremover i større grad i administrative, forvaltningsmæssige kredse, løbes en stor risiko for, at forskningen politiseres, samt at de udarbejdede programmer ikke matcher et kvalitativt forskningsmæssigt potentiale. Resultatet kan blive, at bevillingerne ikke fordeles efter kvalitet men efter politisk-administrative kriterier.

Herudover har ministeriet igangsat arbejdet med udarbejdelsen af en national strategi for forskningen. Strategiarbejdet har allerede i en årrække foregået på institutionerne (omend i varierende omfang med varierende betydning) samt i forskningsrådene. Nu udarbejdes også strategier for tematiske områder (p.t. foreligger f.eks. strategier for sundhedsvidenskab, miljø- og energiforskning samt jordbrugsforskning), ligesom de videnskabelige hoved-

områder kortlægger igangværende og planlagt forskning (jfr. rækken af rapporter fra de såkaldte faggrupper, Forskningsministeriet 1996a-d). Herudover har det nye Danmarks Forskningsråd udarbejdet »Den nationale forskningsstrategi« (Danmarks Forskningsråd, oktober 1996).

Strategiarbejdet påbegyndtes med »Hvidbogen« (Olesen Larsen m.fl., 1995). På basis af denne nedsattes dels en række efterspørgselsgrupper, der skulle beskrive samfundets forskningsbehov (dette resulterede i den såkaldte »Behovsrapport«, Forskningsministeriet, 1996f), dels en række faggrupper, der skulle beskrive forskningssystemets udbudsside (jfr. omtalen ovenfor). Rapporten fra efterspørgselsgrupperne synes at indeholde en række relativt tilfældigt sammensatte udsagn, hvis indhold er præget af formodentlig tilfældigt sammensatte personer, der har arbejdet med en meget kort tidshorisont. Faggrupperapporterne er gedigne oversigter og kortlægninger af hovedområdernes arbejdsbetingelser, strukturer og profiler. De giver oversigt og indsigt men er i mindre omend varierende grad præget af egentlige strategiovervejelser. Samlet betraget antager den danske strategiproces karakter af en yderst pragmatisk imitation af de foresight processer, der kendes fra f.eks. England og Australien.

På nogle områder bygger de udarbejdede strategier på overordnede forskningsevalueringer initieret af fremfor alt FPR. Evalueringerne har ikke fra starten været tænkt og designet som basis for strategiarbejde, men de to processer er blevet knyttet sammen i en realpolitisk beslutningssituation undervejs. I Danmark introduceredes forskningsevaluering som led i forskningspolitik i øvrigt i slutningen af 1970'erne på initiativ af den daværende Undervisningsminister Ritt Bjerregaard og med Planlægningsrådet for Forskning (PRF) som ansvarlig for gennemførelsen. Internatio-

nalt blev der lagt mærke til Danmark, da satte »videnskabelige lægmænd« til at vurdere forskningen inden for områderne engelsk og matematik. Erfaringerne var blandede, og forsøget forblev et forsøg (se f.eks. Ståhl 1985).

Senere udvikledes, hvad der kan kaldes den danske model for forskningsevaluering, først i regi af PRF (evalueringen af miljøforskning, Planlægningsrådet for Forskningen, 1989) senere af Forskningspolitisk Råd (evalueringerne af jordbrugsforskning, Danish Council for Research Policy, 1992, sundhedsvidenskabelig forskning, Danish Council for Research Policy 1993, samt den igangværende evaluering af samfundsvidenskabelig forskning). Den danske evalueringsmodel (for en mere uddybende karakteristik se Foss Hansen, 1996) er baseret på indsamling af et ofte omfattende baggrundsmateriale hos forskere og forskningsmiljøer. Herudover nedsættes faglige paneler for hvert område bestående af internationalt anerkendte forskere. Der gennemføres besøg og evalueringsrapporterne spredes bredt.

Evalueringerne er i Danmark sat mindre i system end i f.eks. Holland, som gennemfører lignende evalueringer. Valget af områder, der skal evalueres, er i Danmark sket ad hoc. Der har ikke været en samlet plan, og der er ingen tanke om at gentage evalueringerne med nogle års mellemrum. Der er ingen faste vurderingskriterier, men der udarbejdes et kommissorium ad hoc for hver evaluering. Også på sekretariatssiden har modellen været præget af ad hoc løsninger. Et (delvist) nyt sekretariat er opbygget hver gang, hvilket synes at have svækket metodebevidsthed og -udvikling. Pragmatisk imitation kan således også siges at have kendetegnet dansk evalueringspolitik. Det bliver interessant at se, om det nye Danmarks Forskningsråd vil anlægge en anden politik på dette område.

Forskningsråd og forskningsrådgivning

Ud over de beskrevne her-og-nu strategier, som ministeriet synes at anlægge i forhold til koordinationsopgaven, rejses en gammel diskussion om selve rådgivningsstrukturen. Forskningsrådsstrukturen har ved flere lejligheder været til debat. Man kan næsten sige, at det er blevet rutine at diskutere antallet af forskningsråd. Det har været ønsket at reducere antallet af råd ved vedtagelsen af loven om Forskningspolitisk Råd i 1989, og igen i 1995 tages diskussion op, da en betænkning, udarbejdet af en arbejdsgruppe med Forskningsministeriets departementschef som formand, foreslår, at FPR nedlægges, at der i stedet oprettes et Danmarks Forskningsråd (DFR, se Forskningsministeriet, 1995a) samt at antallet af forskningsråd reduceres.

Det sidste kommer ikke igennem, og det nye DFR får til opgave at udarbejde et nyt forslag om rådsstrukturen. DFR's forslag, som endnu en gang er et sammenlægningsforslag, har her i efteråret 1996 igen aktualiseret diskussionen (Danmarks Forskningsråd, september 1996). Hidtil har situationen imidlertid været den, at hver gang forslaget er kommet op, har større eller mindre dele af det eksisterende rådssystem og centrale aktører på det overordnede politiske niveau været imod sammenlægninger.

Mens rådsstrukturen har været stabil, har principperne for organiseringen af det overordnede forskningsrådgivende niveau derimod skiftet flere gange. Flere principper er her til diskussion. For det første har man som nævnt skiftet mellem at have og ikke have en overlappende struktur mellem forskningsrådssystemet og det overordnede forskningspolitiske rådgivningsniveau. PRF var baseret på princippet om en overlappende struktur, FPR på en fuldstændig adskilt struktur og DFR på en overlappende, idet rådet dog meget hurtigt efter sin etablering selv har foreslået at denne overlapning fjernes ved førstkommande lej-

lighed. Samtidig foreslås det imidlertid, at der etableres en ny mellemliggende bestyrelsesstruktur baseret på inddragelse af såvel rådsrepræsentanter som rådseksterne personer.

For det andet har principperne for organiseringen af rådets sekretariat skiftet. Mens FPR havde et selvstændigt sekretariat i forhold til først Undervisningsministeriet senere Forskningsministeriet, varetages DFR's sekretariatsfunktion nu af Forskningsministeriets departement. Formodentlig reduceres herved i praksis rådets autonomi. Anskuet med ministeriets briller sikres en koordinering af rådets rådgivning med ministeriets mærkesager, men i andre aktørers optik reduceres rådets legitimitet og muligvis også derved dets indflydelse. Det sidste vil kun fremtiden afsløre.

Forskningsministeriets arbejde med udviklingen af den overordnede rådgivningsstruktur har udover de nævnte elementer inkluderet elementet offentlige forskningsudvalg. Offentlige forskningsudvalg i betydningen organer, der følger, diskuterer og styrer forskningen inden for et sektorområde, findes allerede under forskellige betegnelser i de forskellige sektorministerier. Forskningsministeriets sigte med at beskæftige sig med disse offentlige forskningsudvalg synes at være at ensrette deres opgaver og principperne for deres sammensætning samt at skabe en overlappende struktur til forskningsrådene. Skabelse af sammenhæng, samordning og organisatorisk standardisering er endnu en gang centrale stikord.

Sektorforskningen

Endelig har Forskningsministeriet været en vigtig aktør i relation til den nye lov om sektorforskningsinstitutionerne. Ved årsskiftet 1995/96 blev en fælles lov om sektorforskningsinstitutionerne som nævnt vedtaget. Sigtet er at styrke kvaliteten af institutternes forskning samt øge deres selvstændighed vis

a vis deres ressortministerium. Selvstændigheden søges sikret via indførelse af et nyt niveau, en bestyrelse, som buffer mellem ministerium og forskningsinstitution. Loven er således med andre ord udtryk for institutionel autonomisering men samtidig for en overordnet organisatorisk standardisering.

Hånd i hånd med autonomisering går i øvrigt flere steder indførelsen af kontraktbaserede styreformer mellem ministerier og institutioner. Udviklingen kan tolkes som udtryk for en vis samtidighed i autonomisering og udvikling af nye former for central »overvågning«. De indgåede kontrakters indhold synes imidlertid oftest at være på institutionernes præmisser. Igen spiller informationsasymmetri formodentlig ind.

Spørgsmålet er imidlertid om dette skal tolkes som startvanskeligheder for kontraktstyringen? Om kontraktstyringen med andre ord via dens opprioritering af blandt andet evalueringsaktiviteter og udvikling af informations-systemer over tid udjævner informationsasymmetrien, så en reel centralisering muliggøres? Kontraktstyringen synes på sigt at igangsætte processer, der kan bidrage til at skabe mere transparente systemer og dermed reducere informationsasymmetrien.

Implementeringen af loven vedrørende sektorforskning er i øvrigt tidsmæssigt knyttet sammen med en skærpelse af kompetencekravene til forskerne ansat på sektorforskningsinstitutionerne. En stillingsstruktur mere svarende til universiteternes søges implementeret. For mange af institutionerne vil udviklingen formodentlig betyde en akademisering og tilnærmning til universiteterne. En anden forventning til lovens effekt er en øgning i mobiliteten af forskere mellem sektorforskningen og universitetsforskningen. Konkurrencen mellem sektorforskningen og universiteterne om bevillinger og personale synes forøget. Spørgsmålet er om ikke konkurrencesituatio-

nen på sigt på en del områder vil falde ud til sektorforskningens fordel på bekostning af universiteterne?

Som nævnt ovenfor er arbejdet med ensretningen af de offentlige forskningsudvalg en vigtigt proces i sektorforskningsinstitutionernes omverden. Herudover er en fælles overordnet struktur, Statens Forskningsforum, etableret som en slags ramme for de offentlige forskningsudvalg. Udviklingen kan tolkes som et forsøg på at reducere pluralismen i sektorprincippet samt et forsøg på tværministeriel koordinering. Spørgsmålet er om udviklingen måske på sigt kan tænkes at føre til afsektorisering?

Universiteterne

Universiteternes udvikling er i disse år influeret af en række forhold. Pladsen muliggør kun en kortfattet fremhævelse af enkelte væsentlige faktorer. På forskningssiden spiller bl.a. den nye universitetslov, der trådte i kraft primo 1993, ind. Med loven understreges universiteternes autonomi bl.a. i økonomiske dispositioner i forhold til tidligere, samtidig med at der stilles nye krav til deres struktur og ledelse, herunder krav om inddragelse af eksterne repræsentanter i de styrende organer samt krav om udarbejdelse af strategiplaner m.v.

Lovens tænkning synes i høj grad baseret på forestillingen om universitetet som en virksomhed, der producerer viden og kompetence, dels til et arbejdsmarked (kandidaterne) dels til efterspørgere i bred forstand efter forskning. Forskeruddannelsesreformen kan også ses som et element i denne tankegang.

Der er ingen tvivl om, at universitetsloven har influeret universiteternes beslutningsmønstre og ledelsesformer (se Foss Hansen og Jensen, 1995). Nye ledelsesfora er etableret. Den egalitære kollegiale beslutningsmodel synes svækket, mens en mere strategisk orienteret,

professionaliseret ledelse støttet af en udbygning af ledelsessekretariater o.lign. er under udvikling. Muligvis udvikles samtidig kulturen i en mere faglig, elitistisk retning. Vi savner imidlertid mere omfattende undersøgelser af forandringernes karakter og dybde.

Også på universitetsområdet synes autonomiseringen at gå hånd i hånd med en vis centralisering og »overvågning«. Evalueringsmodeller er som tidligere nævnt udviklet, og diskussionen om ressourceallokeringsmodeller på forskningssiden indikerer dels udvikling af informationssystemer, der øger systemets transparens, dels et øget pres for institutionel konkurrence.

6. Sammenfatning: Udviklingstendenser

Hvordan kan den beskrevne udvikling sammenfattes? Hvilke teser burde forfølges i en egentlig dybdegående analyse af det offentlige forskningssystemes udvikling?

Først og fremmest synes udviklingen af forskningsforvaltningen og forskningspolitikken i efterkrigstiden at være præget af dynamisk træghed. Der sker en omfattende udvikling, men der er ofte meget lang vej fra dagsorden til praksis. Flere forhold kan tænkes at ligge bag:

- Dansk forskningspolitisk debat kan desværre kun undtagelsesvist karakteriseres som informeret. Der ligger sjældent grundige udredninger og analyser bag fremsættelsen af forslag. Og mere systematisk udsyn og komparation med andre landes systemer og erfaringer er oftest fraværende. Mange forslag er bl.a. derfor lette at »skyde på«. Dansk forskningspolitisk debat kunne kvalificeres. Forhåbentlig er der lys forude med etableringen af det planlagte sektorforskningsinstitut for forskning i forskning.
- I forskningssystemet og -forvaltningen brydes mange velargumenterende og

stærke interesser. Kun undtagelsesvis forsøges forskningspolitiske forslag ikke blokeret af den ene, anden eller tredje aktør.

- Sagens kerne – forskningen – er selv præget af dynamisk træghed. Faglig konservatisme går hånd i hånd med kreativ nydannelse (og skal vel gøre det). Forskningens natur præger forskningsforvaltningens og forskningspolitikken natur. Træghed i politikken er i øvrigt med til at sikre kontinuitet i forskningen, ligesom dynamik i politikken er med til at gøde jorden for nydannelse. Dynamisk træghed kan måske betragtes som en efterstræbel-sesværdig værdi?

Hen over den beskrevne periode – specielt i de seneste år – er dynamikken øget. Forandringsprocessen har taget fart. Flere forhold synes at ligge bag:

- Øget politisk opmærksomhed sætter gang i implementeringen af forslag, der længe har ligget på lager.
- Øget politisk opmærksomhed sætter gang i udbygningen af et centralt forvaltnings-system. En slags rullende proces genereres. Forvaltningens kapacitet øges og dermed mængden af initiativer og forslag, hvoraf nogle er nye. Med øget forvaltningskapacitet skabes formodentlig en større kontinuitet og permanens i udviklingsprocessen, men samtidig sker en forskydning af indflydelsesmønstre fra det forskningsrådgivende system til det politisk-administrative system. Den centrale forvaltningsorganisation drives af fuldtids-aktører og er præget af kontinuitet, mens forskningsrådsorganisationen drives af deltidsaktører og er baseret på løbende udskiftning. På sigt kan udviklingen af en politisk-administrativ logik på bekostning af en fag(politisk) logik formodentlig få markante konsekvenser.

Hvad er da indholdet i de pågående forandringer? To analyseniveauer synes interessante:

For det første er en række af de beskrevne forandringer beslægtet med mere generelle, internationale forvaltningspolitiske trends. »New Public Management« inspirerede forandringer ses i forskningsinstitutionernes autonomisering, i udviklingen af mål- og resultatstyring, som f.eks. kontraktstyring er udtryk for, i udviklingen af evalueringssystemer, i bevillingsformernes fleksibilisering samt i forskningsprogrammernes bruger- og nytteorientering. Her er tale om forvaltningspolitiske værdier, som også i disse år præger udviklingen af andre sektorer.

For det andet synes andre forandringer at være udtryk for nye prioriteringer på eviggyltigt og specifikt forskningspolitiske dimensioner. Her tænkes på dimensionerne:

- sektorisering vs. samordning
- intern videnskabelig relevans vs. samfundsmæssig relevans
- akademisk selvforvaltning vs. ministeriel forvaltning
- institutionel pluralisme vs. institutionel standardisering
- institutionsfinansiering vs. programfinansiering
- en-strengt vs. to-strengt vs. multicenteret finansiering

På alle disse dimensioner synes at ske en bevægelse i prioritering fra venstre mod højre. Hvad følgerne bliver kan kun fremtiden vise. På den ene side er det forskningsudførende system formodentlig både løst-koblet fra det forskningsforvaltende og forskningspolitiske system og derfor ret robust overfor forandring. På den anden side er de pågående forandringer så betydelige, måske endog epokegørende, at de må formodes med nogen

tidsforskydning at sætte sig igennem også på produktionsniveau.

Note

1. Hertil kommer sygehusene, som samlet set udgør en mindre del af den samlede indsats. Da særlige strukturer kendetegner forskningsindsatsen på sygehusene, og da en artikels rammer giver begrænset plads, har jeg valgt at se bort fra denne sektors problemer og udfordringer i det følgende.

Litteratur

- Danish Council for Research Policy: *International Evaluation of Danish Agricultural Research*. Copenhagen: Danish Council for Research Policy, 1992.
- Danish Council for Research Policy: *International Evaluation of Danish Health Research*. Copenhagen: Danish Council for Research Policy, 1993.
- Danmarks Forskningsråd: Den nationale forskningsstrategi. Oktober, 1996.
- Danmarks Forskningsråd: De statslige forskningsråds fremtidige struktur og organisering – indstilling for Danmarks Forskningsråd. September 1996.
- Floris, Toini S. og Olaf Rieper: De strategiske forskningsprogrammer og deres afsmittning på grundforskningsmiljøerne. København: AKF, 1995 (13-26 samt 111-168).
- Forskningsministeriet: Betænkning om forskningsrådgivning. Udvalget vedr. opfølgning på OECD's anbefalinger om forskningsrådgivning. Betænkning 1287. København: Forskningsministeriet, 1995a.
- Forskningsministeriet: Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor. Forskningsstatistik 1993. København, 1995b.
- Forskningsministeriet: Forslag til national strategi for sundhedsvidenskaberne. NASTRA. København, 1995c.
- Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Humaniora. København, 1996a.

- Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Naturvidenskab. København, 1996b.
- Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Samfundsvidenskab. København, 1996c.
- Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Teknisk videnskab. København, 1996d.
- Forskningsministeriet: Offentligt Forskningsbudget 1996. København: Forskningsministeriet, 1996e.
- Forskningsministeriet: Samfundets behov for forskning. København, 1996f.
- Forskningssekretariatet: Den Fremtidige Forskningspolitik. Bind 1 af en planredegørelse for forskningen. København: Forskningssekretariatet, 1984.
- Forskningssekretariatet: Forskningens tilrettelæggelse og anvendelse. Bind 2 af en planredegørelse for forskningen. København: Forskningssekretariatet, 1984.
- Foss Hansen, Hanne: Forskningsevaluering: Den danske situation i internationalt lys under publicering i Biblioteksarbejde, 1996.
- Foss Hansen, Hanne & Birte Holst Jørgensen: Styring af forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes? København: Samfundslitteratur, 1995.
- Foss Hansen, Hanne & Vivi Jensen: Universiteter i forandring. Universitetsloven og de eksterne repræsentanter i de styrende organer. København: Evalueringscenteret, 1995.
- Miljø- og Energiministeriet: National Strategi for Dansk Miljø- og Energiforskning. København, 1996.
- OECD: Science, Technology and Innovation policies. Denmark. Paris: OECD, 1995.
- Olesen Larsen, Peder: Forskningspolitik i et lille land. København: Forlaget Rhodos, 1981.
- Olesen Larsen, Peder m.fl.: Forskning i perspektiv. Hvidbog om en national forskningsstrategi. København: Forskningsministeriet, 1995.
- Overgaard, Hans Chr.: Forskning som tjener. København: Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, 1984.
- Planlægningsrådet for Forskningen: *International Review of Danish Environmental Research*. København: Planlægningsrådet for Forskningen, 1989.
- Skoie, Hans: Forskningsorganisasjon på regjerings- og forskningsrådsnivå i noen OECD-land. Oslo: NAVF's utredningsinstitutt, 1991.
- Ståhle, Bertel: Utvärdering av forskning. Nordiska erfarenheter. Nord, FPR-publikation nr. 2. København, 1985.
- Ståhle, Bertel: Forskningspolitik i Norden 1992 – om forskningsinsatser, prioriteringer och forskningspolitiska huvudlinjer. Nord 1992:23. København: Nordisk Ministerråd, 1992.
- Ståhle, Bertel: Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. Utbildningsdepartementet, SOU 1996:28.
- Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd: Oplæg til den fremtidige indsats i teknisk-videnskabelig forskning. København, 1996.
- Undervisningsministeriet: Mulighederne for at styrke den forskningspolitiske rådgivning, der er tillagt Planlægningsrådet for forskningen. København, 1981.
- Undervisningsministeriet: Rapport fra arbejdsgruppen om et nyt grundlag for fordeling af basismidler til forskning. København, 1996.