

REDIGERET AF KAARE AAGAARD OG NIELS MELJGAARD

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

DANSK FORSKNINGSPOLITIK EFTER ÅRTUSINDSKIFTET



Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet

Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet

Redigeret af
Kaare Aagaard & Niels Mejlgaard

Dansk Center for Forskningsanalyse
Institut for Statskundskab
Business and Social Sciences
Aarhus Universitet

Aarhus Universitetsforlag | 

Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet
© Forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2012
Tilrettelægning: Grafisk Signs
Omslag: Jørgen Sparre
Bogen er sat med Sabon
E-bogsproduktion: Narayana Press, Gylling

ISBN 978 87 7124 490 8

Aarhus Universitetsforlag

Aarhus
Langelandsgade 177
8200 N

www.unipress.dk

Bogen er udgivet med støtte fra Aarhus Universitets Forskningsfond

Indhold

Forord	7
1. På vej mod en ny forskningspolitik AF KAARE AAGAARD OG NIELS MEJLGAARD	11
2. Reformbølgen tager form AF KAARE AAGAARD	37
3. Universitetsloven fra 2003 På vej mod konkurrenceuniversitetet? AF LISE DEGN OG MADP. SØRENSEN	59
4. Fra tanke til faktura AF CARTER BLOCH OG KAARE AAGAARD	95
5. Forskningskommunikation Det tredje bens andet ben! AF NIELS MEJLGAARD	133
6. Forskningsrådssystemet Tilføjelser og forskydninger AF KAARE AAGAARD OG TINE RAVN	159
7. Fusionsprocesserne Frivillighed under tvang AF HANNE FOSS HANSEN	195

8. ‘Stor ståhej for ingenting’ Den danske bibliometriske indikator	229
AF JESPER W. SCHNEIDER OG KAARE AAGAARD	
9. Den nye forskeruddannelse Fra mesterlære til forskerskole	261
AF NIELS MEJLGAARD, MAD S. SØRENSEN, HEIDI S. PEDERSEN OG SANNE S. HAASE	
10. Internationalisering af dansk forskning	291
AF EVANTHIA KALPAZIDOU SCHMIDT	
11. Status og perspektiver	327
AF KAARE AAGAARD OG NIELS MEJLGAARD	
Forfatterbiografier	353

Forord

Forskningspolitikken er efter årtusindskiftet trådt frem som et centralt dansk politikområde. Det kan aflæses i antallet og omfanget af reformer; i væksten i bevillingerne; i mediedækningen; i ressortministeriets tyngde; og i forbindelse med den betydning, forskningspolitikken tillægges i afgørende politiske handlingsplaner som eksempelvis globaliseringsstrategien.

Udviklingen baserer sig først og fremmest på forestillingen om, at vi lever i en global vidensøkonomi, hvor Danmarks konkurrencekraft er betinget af en højtuddannet arbejdsstyrke og frontforskning med klare forbindelseskanaler mellem videnskab og erhvervsliv. Det er på den baggrund, at 2000'ernes vækst i offentlige investeringer i forskning skal forstås, og det er med den begrundelse, at forskningspolitikere igennem utallige initiativer og tiltag har forsøgt at knytte forskning og samfund tættere sammen. Reformernes konkrete udtryk har imidlertid samtidig været påvirket af en række dominerende forvaltningspolitiske rationaler med fokus på transparens, *accountability*, effektivitet, konkurrence samt resultat- og kontraktstyring.

I kernen af transformationsprocesserne på forskningsområdet kan der således identificeres en dobbelt forandringsimpuls, der i stigende grad har udfordret den traditionelle forskningspolitik's rodfæstede institutioner. Man kan tale om fremvæksten af en ny politik-forståelse, der har fundet sin rolle, funktion og legitimitet i såvel globaliseringsdiskursen som ideerne bag vækst- og innovationspolitikken, men sit faktiske organisatoriske udtryk i forsøget på at tackle disse udfordringer i de organisationsmodeller, som blandt andet *New Public Management*-bølgen har anvist.

Denne udvikling har imidlertid fundet sted inden for et felt, der traditionelt har været præget af autonomi og kontinuitet, og hvor gennemførelsen af omfattende reformer snarere har været undtagelsen end reglen. Ikke mindst derfor har forandringsomfanget og forandringshastigheden efter årtusindskiftet også udløst højlydte diskussioner og langvarige konflikter såvel internt i forskningssystemet som mellem det offentlige forskningssystem's aktører og forskellige eksterne interessenter. Hvor der på den ene side argumenteres for, at der målt i midler, ansatte, institutioner, relationer, medieomtale og politisk betydning kan tales om en markant styrket sektor, fremføres det på den anden side også, at den konkrete udmøntning af denne vækst har trukket en række nye udfordringer med sig og samtidig har sat en række traditionelle karakteristika ved det offentlige danske forskningssystem under pres. Med flere midler er der naturligt fulgt flere og højere krav, men det er krav, der i mange tilfælde fremstår multidimensionelle og indbyrdes konfliktfyldte, og som udfordrer nogle af forskningens grundlæggende institutioner.

Selvom såvel udviklingen som helhed som udmøntningen af de enkelte delreformer gennem 2000'erne har haft både akademisk og politisk bevågenhed, har det samtidig været karakteristisk, at både beslutningsprocesserne og konse-

kvenserne har været mangelfuldt beskrevet og analyseret. Dermed har forudsætningerne for en kvalificeret debat om udviklingen sjældent været til stede. Det er ligeledes karakteristisk, at det ikke har været forsøgt at tegne et helhedsbillede af forandringerne, deres indbyrdes relationer, og de bagvedliggende forandringsimpulser, der kan genfindes på tværs af lande. Med denne bog er det hensigten for første gang at fremstille de forandringer, der har præget dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet, i sammenhæng. Det sker ved både grundigt at gennemgå de enkelte delelementer i forandringsprocesserne og ved at vise, hvordan disse delelementer føjer sig sammen til et helhedsbillede med en række gennemgående karakteristika.

Bogen er blevet til i et samarbejde mellem medarbejderne ved Dansk Center for Forskningsanalyse ved Institut for Statskundskab, Aarhus School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet samt med et enkelt gæstebidrag fra professor Hanne Foss Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Dansk Center for Forskningsanalyse er et tværvidenskabeligt center med en række forskningsprojekter, der koncentrerer sig om forsknings-, innovations- og universitetspolitik, og dermed bidrager til både den teoretiske og empiriske forskning inden for fagfeltet. Centret er kendetegnet ved sin tværfaglige profil, der både kombinerer forskellige samfundsvidenskabelige og humanistiske forskningsdiscipliner og en bred variation af forskningsmetoder. Med afsæt i dette arbejde belyser denne bog såvel forskningspolitikens aktuelle situation som de historiske udviklinger, der har ført hertil. Bogen formidler på denne måde allerede eksisterende studier, samtidig med at der åbnes nye forskningsperspektiver og præsenteres nye data, og den tilvejebringer dermed en unik og bredt dækkende samlet fremstilling af dansk forskningspolitikens nyere udvikling.

Tak til Aarhus Universitets Forskningsfond for støtte til bogudgivelsen (sagsnr.: F-2009-FLS-4-26) samt til Stefan K. Larsen for bistand med redigering og opsætning.

Kaare Aagaard & Niels Mejlgaard
Aarhus, december 2011.

1. På vej mod en ny forskningspolitik

AF KAARE AAGAARD OG NIELS MEJLGAARD

Forskningspolitikken, der historisk har spillet en perifer rolle blandt de politiske sagområder, er i det seneste årti trådt markant frem på den danske politiske scene. Årsagen er først og fremmest, at forskning betragtes som en afgørende faktor for Danmarks globale konkurrencekraft, vækst og velstand. Siden årtusindskiftet er der derfor med slagkraftige slogans og brede politiske forlig gennemført en kæde af reformer, der har forandret store dele af forskningssektorens formelle strukturer. Blandt de mange nye tiltag og tendenser kan der særligt peges på:

- Oprettelse af et nyt super-ministerium, der eksplicit har sammenkoblet forsknings- og innovationspolitikken.
- Vedtagelse af en ny universitetslov, der gennemgribende har gjort op med hævdvundne kollegiale ledelsestraditioner.
- Intensivering af det offentlig-private forskningssamarbejde med en række initiativer, der har sigtet mod at åbne de offentlige vidensinstitutioner mod erhvervslivet.
- Forøgelse og forandring af den traditionelle forskningskommunikation for ad denne kanal at øge vidensspredning.

gen til befolkningen og herigennem styrke legitimiteten af de offentlige forskningsinvesteringer.

- Udbygning og reformering af forskningsrådsstrukturerne, hvor der til de traditionelle disciplinbaserede forskningsråd er blevet tilføjet en stribe nye, strategisk orienterede finansieringskanaler.
- Fusionering af universiteter og sektorforskning, der har haft til hensigt at skabe større og mere internationalt konkurrencedygtige institutioner.
- Reformering af basisbevillingssystemet, hvor der med forøget vægt på performance-indikatorer sigtes mod at forbedre både kvalitet og produktivitet i den offentlige forskning.
- Intensivering af forskeruddannelsen, hvor der både har været tale om en standardisering og formalisering af forløbene samt om mere end en fordobling af ph.d.-optaget.
- Acceleration af internationaliseringsbestrebelse, hvor en række initiativer har søgt at sikre en højere grad af international udveksling af både viden og personer.

I forskningens verden er hver en sten med andre ord blevet vendt i 2000'erne – og det er sket i en proces, der i stigende grad har presset videnskabens traditionelle rationaler, autonomi og interne styringsmekanismer med nye krav og nye former for kontrol. Der har imidlertid ikke kun været tale om nye krav, nye opgaver og nye former for kontrol, men også om markant voksende bevillinger og stadigt stigende positive forventninger til forskningens samfundsmæssige betydning. Både internt i forskningssystemet, blandt de samfundsmæssige interessenter omkring forskningen og i det politiske system har der således fra årtusindskiftet og frem været enighed om behovet for væsentligt forøgede investeringer i forskning og udvikling, såvel i den offentlige sektor som i erhvervslivet. Afsættet har her først og fremmest været Europarådets stra-

tegiske målsætning om at gøre EU til verdens mest dynamiske og konkurrencedygtige vidensbaserede økonomi inden 2010 og den afledte 'Barcelona-erklæring', der lancerede en mere konkret opskrift på at nå målet: at medlemslandene skal bruge mindst 3 % af bruttonationalproduktet på forskning og udvikling. De voksende forventninger til, at vidensinstitutioner skal levere samfundsmæssig relevant forskning er således gået hånd i hånd med voksende offentlige investeringer i forskningen.

De forandringsprocesser, der har kunnet observeres i Danmark, er imidlertid ikke kun knyttet til perioden efter årtusindskiftet. De skal i en række henseender snarere ses som en foreløbig kulmination på en udvikling, der for alvor begyndte at tage fart i løbet af 1980'erne, og som siden kontinuerligt har taget til i styrke. De første ansporinger kom blandt andet med den budgetreform, der i 1981 formelt ophævede den automatiske sammenknytning af forsknings- og uddannelsesbevillinger på universiteterne, og senere med introduktionen af den række store strategiske forskningsprogrammer, der fra midten af 1980'erne og knap et årti frem kom til at spille en dominerende rolle i forskningspolitikken. I 1990'erne fortsatte udviklingen med vedtagelsen af en ny universitetslov, der skulle styrke institutionernes ledelses- og prioriteringskapacitet; med oprettelsen af det første egentlige forskningsministerium; med udarbejdelsen af en national forskningsstrategi; samt med anvendelse af udviklingskontrakterne som et nyt ministerielt styringsinstrument (Aagaard 2011).

Ikke desto mindre er forskningspolitik i det mindste frem til årtusindskiftet traditionelt blevet betragtet som 'langsom politik', hvor der på det politisk-administrative niveau har været langt fra problemerkendelse og løsningsformulering til faktisk beslutningstagning, og hvor det komplekse forskningssystem traditionelt har gjort implementeringsvejene vanskelige og lange, med rig mulighed for implementeringsfejl

og afkoblinger undervejs (Foss Hansen 2002; Mejlgaard & Aagaard 2009). Af den grund var de sidste årtier af det 20. århundrede i mange henseender præget mere af kontinuitet end af forandring. Som vi vil vende tilbage til i denne bogs afsluttende kapitel, skal en del af forklaringen på vanskelighederne ved at gennemføre afgørende forandringer i perioden frem til årtusindskiftet formentlig findes i tilstedeværelsen af en række centrale veto-aktører på både ministerielt niveau, institutionsniveau og forskningsrådsniveau. Disse aktører medvirkede, som bærere af traditionelle forskningspolitiske ideer, i vidt omfang op igennem 1980'erne og 1990'erne til at modificere effekterne af et stadigt voksende forandringspres (Aagaard 2011).

I det seneste årti er der imidlertid gjort op med trægheden i forskningspolitikken. VK-regeringen kom i 2001 til roret på et tidspunkt, hvor konstellationen af aktører, ideer og interesser var særdeles gunstig for reform-initiativer på det forskningspolitiske område. Allerede i 2000, altså under den daværende socialdemokratisk ledede regering, indgik et næsten enigt Folketing en principaftale om forskningen, der blandt andet igangsatte et kommissionsarbejde med sigte på at vurdere reformbehovene på forskningsområdet.

Forskningskommissionens anbefalinger fik efterfølgende yderligere kraft i sammenfaldet med markante indspil i debatten fra både arbejdsmarkedsparter, industri, forskningsråd, videnskabelige institutioner og internationale organisationer. Samlet set blev der således op mod årtusindskiftet opbygget et kolossalt omstillingspres på forskningsområdet, der i perioden efter regeringsskiftet i 2001 har manifesteret sig i en veritabel kæde af reformer gennem årtusindets første årti. Forskningspolitikken har altså ikke blot sat sig i det politiske førersæde – den kører også af sted i højeste gear.

Transnationale forandringsimpulser

At det nye årtusinds første årti blev særegent i forskningspolitikken, skyldes imidlertid ikke blot regerings- og minister-skiftet i 2001 og andre specifikke danske forhold. Den nye forskningspolitik er i mindst lige så høj grad konsekvensen af en sammenkobling af to parallelle transnationale udviklingstræk, der siden begyndelsen af 1980'erne har opnået større og større udbredelse i både et nationalt og et internationalt perspektiv.

Der er tale om udviklinger, der er observeret og beskrevet i de nordiske lande, på EU-plan, i OECD-regi og i fremvoksende økonomier som eksempelvis BRIC-landene. Variationer over de samme problemopfattelser og løsningsmodeller har med andre ord gennem de seneste årtier fundet vej til politiske dagsordener på tværs af grænser og niveauer (Ståhle 1992; Ruivo 1994; Elzinga & Jamison 1995; Aagaard 2000).

Der er enighed om, at både OECD og EU har spillet betydningsfulde roller i processen med at promovere og udbrede nye forskningspolitiske ideer (Maasen 2006; Van Vught 2006; Elzinga & Jamison 1995). OECD har således siden 1960'erne været en ledende international aktør i formuleringen af forsknings- og universitetspolitiske dagsordener, mens EU først i de seneste årtier har fundet et solidt fodfæste inden for dette felt. Særligt siden slutningen af 1990'erne er det til gengæld sket med så stor vægt, at EU's betydning blandt andet i lyset af Lissabon- og Bologna-processerne nu synes at overgå OECD's for de europæiske landes forskningspolitiske udvikling (Aagaard 2011).

Det er på denne baggrund siden starten af 1990'erne blevet fremhævet, hvordan relationen mellem samfundet og forskningen har forandret sig markant. Argumentet er kort fortalt, at den oprindelige sociale kontrakt mellem politik og videnskab, der var baseret på en antagelse om, at videnskabens

interne kvalitetssikringsmekanismer af sig selv ville sikre et optimalt samfundsmæssigt udbytte af den offentlige forskning, er blevet opsagt (Bush 1945; Polanyi 1962). Den er i stedet blevet afløst af en ny forsknings- og universitetspolitik, der mere aktivt søger at sikre, at bredere samfunds- og erhvervmæssige målsætninger forfølges (Gibbons *et al.* 1994; Elzinga & Jamison 1995; Etzkowitz & Leidesdorff 1997; Guston 2000; Benner 2001; Braun 2003).

Udviklingen baserer sig således i stigende grad på den betragtning, at forskningen skal tilgødeses rent bevillingsmæssigt, men at den til gengæld for en mere generøs tildeling af offentlige midler skal levere anvendelig, 'socialt robust' viden, der kan bidrage til økonomisk vækst og social udvikling i samfundet. Det gælder ligeledes, at denne nye vidensproduktion i højere grad end tidligere skal kunne dokumenteres og legitimeres over for såvel det politiske system som skatteyderne, der finansierer driften. De nye krav fremføres imidlertid under en samtidig fastholdelse af en række klassiske forsknings- og universitetspolitiske ideer og tegner dermed et billede af et område, hvor kontinuitet og forandring går hånd i hånd (Senker *et al.* 1999; Foss Hansen 2000; Melander 2006; Lepori *et al.* 2007).

I kernen af disse transformationsprocesser kan der dermed identificeres en dobbelt forandringsimpuls, der i de seneste årtier i stigende grad har udfordret den traditionelle forskningspolitikens rodfæstede institutioner. Der er således sket en samtidig fremvækst og ekspansion af både innovationspolitiske og forvaltningspolitiske ideer, der år for år har opnået større og større indflydelse på det tidligere relativt autonome forskningspolitik-område.

Forskningspolitik som et element i innovationspolitikken

Den første af disse forandringsimpulser tager udgangspunkt i opfattelsen af vores samfund som videnssamfund, der er