

Evaluering af forskningsrådssystemet i Danmark

AUGUST 2009

Indholdsfortegnelse

1	Forord	2
2	Abstract	4
3	Indledning	6
3.1	Baggrund	7
3.2	Fokus, formål og målgruppe	7
3.3	Organisering og dokumentationsgrundlag	9
3.4	Indhold og struktur	11
4	Rammer for et stærkt forskningsrådssystem	12
4.1	Organisering	13
4.2	Overlap	18
4.3	Tværvideenskabelig forskning	19
4.4	Krav om medfinansiering	19
4.5	Forskeruddannelse	20
4.6	Sekretariatsfunktion	20
4.7	Anbefalinger	22
5	Internationalisering	23
5.1	Ansvar og strategi	24
5.2	Barrierer for internationalisering	25
5.3	Anbefalinger	26
6	Terminologi og opdeling	27
6.1	Forskningspolitisk versus forskningsfaglig rådgivning	28
6.2	Strategiske versus frie forskningsmidler	30
6.3	Anbefalinger	32
7	Sikring af forskningskvalitet	33
7.1	Sammensætning af organer og udpegning af medlemmer	34
7.2	Kompetencekrav til medlemmer af organer	35
7.3	Opslag og koordinering af virkemidler	37
7.4	Behandling af ansøgninger og brug af eksterne bedømmere	38
7.5	Anonymitet for eksterne bedømmere	39
7.6	Opfølgning på bevillinger	41
7.7	Habilitet	42
7.8	Anbefalinger	45
8	Målsætninger for reformen	46
9	Konklusion	49
	Appendiks 1: anbefalinger	52
	Appendiks 2: forskningsrådssystemet	55
	Appendiks 3: kommissorium	65
	Appendiks 4: anvendte metodeelementer	68

1

Forord

1 Forord

Det danske samfund investerer årligt milliarder i forskning. Alene staten investerer i 2009 14,9 mia. kroner i forskning og udvikling, og hertil kommer andre offentlige og private investeringer fra ind- og udland. Denne betydelige investering i ny viden og erkendelse har til formål at videreudvikle det danske samfund, både isoleret set og som en ansvarlig aktør i det globale samfund. Formålet er at sikre et fortsat højt uddannelsesniveau, at fastholde og udbygge vores velfærd og konkurrenceevne, og at udvikle vores indsigt og kulturelle forståelse af nationale såvel som globale forhold.

Udmøntningen af den offentlige forskningsinvestering sker via to hovedkanaler: dels basisstrengen, som er forskningsmidler, der tilføres de offentlige forskningsinstitutioner, og dels konkurrencestrengen, som er forskningsmidler, der udbydes i konkurrence mellem forskerne og forskningsmiljøerne. Konkurrencestrengen betragtes i alle lande som helt afgørende for sikring af høj kvalitet og den fornødne fornyelse i offentlig forskning.

En stor del af midlerne i konkurrencestrengen varetages i Danmark af et uafhængigt og forskningskyndigt forskningsrådssystem. Det er derfor af stor betydning at sikre sig, at forskningsrådssystemet fungerer så godt som overhovedet muligt, og at det løbende kan udvikle sig og tilpasse sig de ændrede nationale såvel som globale behov og rammevilkår, der er gældende for forskningen.

For at tilvejebringe et kvalificeret grundlag for en revision af lov om forskningsrådgivning m.v. i folketingsåret 2009-2010, igangsatte videnskabsministeren denne evaluering efter drøftelse med forligskredsen bag loven. Evalueringsrapporten henvender sig derfor primært til videnskabsministeren og forligskredsen, men også til aktører inden for og brugere af forskningsrådssystemet samt offentligheden i øvrigt.

Til formålet nedsatte videnskabsministeren i november 2008 et uafhængigt evalueringspanel bestående af undertegnede seks medlemmer. I panelet har vi vurderet, om forskningsrådssystemet i sin organisation og funktion lever op til sit formål. Vi ser mange styrker ved det nuværende system, men også et stort potentiale for forbedringer. Nogle steder mere end andre.

Fordi evalueringen skal udgøre et grundlag for fremadrettet at styrke systemets funktionalitet, har vi formuleret en række anbefalinger i rapporten. Nogle af disse anbefalinger retter sig mod den kommende lovrevision, mens andre primært retter sig mod organer og aktører i forskningsrådssystemet.

Vi har lagt vægt på at gennemføre evalueringen på et solidt analytisk grundlag og i udstrakt dialog med forskningsrådssystemets aktører og interessenter. Vi vil gerne takke alle, der har deltaget i evalueringen med bidrag og meningstilkendegivelser og gennem de konstruktive selvevalueringsrapporter, spørgeskemabesvarelser og uddybende interviews, der udgør evalueringens fundament. Det er vores håb, at evalueringen vil give anledning til såvel genkendelse som fornyet refleksion.

Søren Isaksen (formand)

Arvid Hallén

Christian Thune

Gurli Martinussen

Harriet Wallberg-Henriksson

Kirsten Hastrup

2

Abstract

2 Abstract

This report presents the results of an external evaluation of the Advisory and Funding System for Research conducted November 2008 through July 2009 by an independent panel of experts.

The Advisory and Funding System for Research was subjected to a large reform in January 2004. Among other things, the reform introduced an organisational division between independent and strategic research, introduced a new management structure and enhanced quality assurance. This evaluation is conducted prior to a revision of the legal framework defining the terms of the organisation and activities of the Advisory and Funding System for Research. The revision is to be conducted by the Danish Parliament (Folketinget) in 2009-2010 on the basis of this evaluation.

The purpose of the evaluation is to examine whether the system fulfils the purposes intended, and to identify points for development and improvement. In order to do so, the panel has identified four themes central to the tasks of the research councils that also define the structure of the report's content:

- Organisation of the Advisory and Funding System for Research
- Internationalisation
- Applied terminology and divisions of tasks
- Quality assurance.

It is concluded that the reform of the system has successfully introduced a sensible distinction between bottom up and top down research by establishing the Danish Councils for Independent and Strategic Research, respectively. It is also concluded that the purposes and tasks of the bodies in the system as well as the internal division of labour are unclearly defined in the system. The councils and commissions appear fragmented and too detached from one another, and they carry out their activities and strategies independently without sufficient co-ordination.

The evident fragmentation means that the system as a whole and in general is not very operational, and nor is it operational with regard to large and supranational research programmes in particular. This is a grave challenge because the development of the research environment in general has a strong tendency to result in large research programmes attended by several countries and institutions. Furthermore, the Advisory and Funding System for Research does not adequately stimulate and fund interdisciplinary research projects. And although the reform has enhanced quality assurance of public research funding, the system still needs development in this respect.

Therefore this report recommends that the upcoming reform of the system ensures that the purposes of the respective bodies are more clearly defined, and that the division of role and task in relation to the Danish universities is elaborated and clarified. In addition the report recommends that a board is established that covers all the bodies in order to strengthen coherence and co-ordination of the system as well as of the activities conducted and funded.

In order to enable the system's participation in large scale research programmes, the report recommends that the flow of the distribution of funds to the Advisory and Funding System for Research be changed. This change should aim to provide more flexibility and more possibilities for long time planning than the yearly state budgets allow. Finally the report recommends that the system enhances quality assurance in general by more extended use of external peer reviews, and by employing more active and systematic follow-up procedures

3

Indledning

3.1 Baggrund

Med virkning fra den 1. januar 2004 gennemførtes en ganske betydelig omlægning af det danske forskningsrådssystem. Dette skete med lov om forskningsrådgivning, der blev vedtaget af Folketinget den 22. maj 2003. Der er senere foretaget to ændringer af denne lov i henholdsvis 2006 og 2008. Den seneste lovændring indeholdt en bestemmelse om, at loven skulle revideres i folketingsåret 2009-2010 på baggrund af en evaluering af forskningsrådssystemet.

Efter samråd med forligskredsen besluttede videnskabsministeren i slutningen af 2008 at igangsætte denne evaluering. Kommissoriet for evalueringen er gengivet i rapportens appendiks 3.

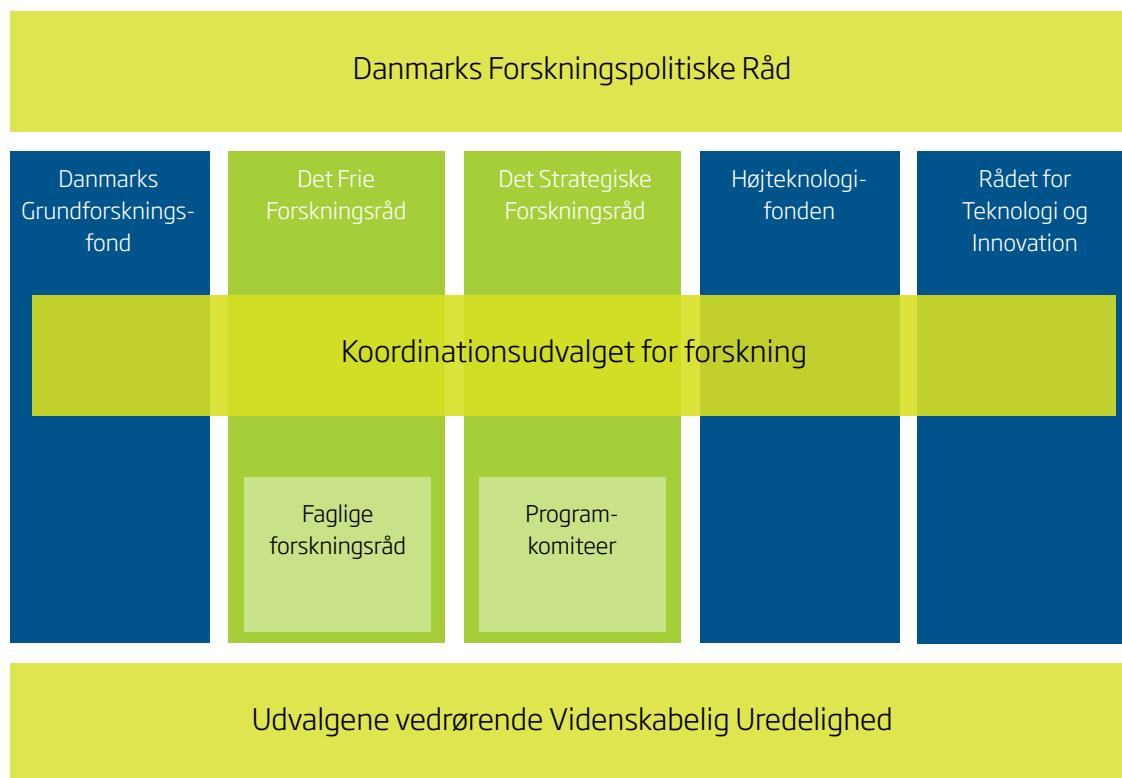
3.2 Fokus, formål og målgruppe

Det overordnede formål med evalueringen er at undersøge og vurdere, hvorvidt forskningsrådssystemet i sin organisation og funktion lever op til sit formål. Det er derfor de organer, der reguleres af lov om forskningsrådgivning m.v., der er fokus for evalueringen. Disse organer er:

- Danmarks Forskningspolitiske Råd (DFR)
- Det Frie Forskningsråd (DFF)
- Det Strategiske Forskningsråd (DSF)
- Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed (UVVU)
- Koordinationsudvalget for forskning (KUF).

Disse organer indgår som en del af det samlede statslige forsknings- og innovationsrådgivende og -bevilgende system. I figur 1 nedenfor er forskningsrådssystemet markeret med grønne farver.

Figur 1: Det statslige forsknings- og innovationsrådgivende og -bevilgende system



UVVU er kun i meget begrænset omfang genstand for bemærkninger og vurderinger i evalueringens dokumentationsmateriale, herunder de indleverede selvevalueringsrapporter, og evalueringspanelet er ikke blevet præsenteret for kritikpunkter af udvalgene eller af deres praksis. Derudover er UVVU og UVVU's formål i mindre grad repræsenteret i målsætningerne for reformen af forskningsrådssystemet i 2004. Derfor er UVVU og UVVU's aktiviteter ikke genstand for vurdering i denne evaluering.

Evalueringen, der dækker en femårig periode (fra forskningsrådslovens vedtagelse til maj 2008), analyserer og vurderer desuden forskningsrådssystemets relationer til omverdenen. Det drejer sig bl.a. om private fonde, Rådet for Teknologi og Innovation, Højteknologifonden og Grundforskningsfonden. De forskere, som udgør det primære genstandsfelt for det danske forskningsrådssystem, indtager naturligvis en central plads i evalueringen.

I kommissoriet nævnes fire specifikke punkter, der skal indgå i evalueringen:

- Behovet og mulighederne for at anvende anonyme bedømmere i Danmark, herunder praksis og jura vedrørende anvendelse af eksterne, herunder anonyme, bedømmere (peer reviewers) i Danmark og andre relevante lande
- Begrebsapparatet, herunder opdelingen i henholdsvis fri og strategisk forskning og finansiering af såvel grundforskning som anvendelsesorienteret forskning, herunder om begreberne anvendes på en ensartet måde og på en hensigtsmæssig måde beskriver forskningstypen
- Identifikation af eventuelle overlap i opgavevaretagelsen i forskningsrådssystemet ud fra et brugerperspektiv
- Det danske forskningsrådssystemets samspil med tilsvarende systemer internationalt samt organiseringen af forskningsrådgivning og forskningsfinansiering i andre relevante lande.

Evalueringen skal skabe grundlag for en revision af lov om forskningsrådgivning m.v. i folketingsåret 2009-2010. Herudover er det evalueringspanelets håb, at evalueringen også kan tjene som en slags inspirationskatalog til mulige forbedringstiltag for forskningsrådssystemets aktører.

Målgruppen for evalueringen er primært videnskabsministeren, forligskredsen bag lov om forskningsrådgivning mv. og øvrige beslutningstagere. Evalueringspanelet håber, at også andre interessenter, herunder især aktører inden for og brugere af forskningsrådssystemet, vil fatte interesse for evalueringen. Endelig håber evalueringspanelet, at rapporten også kan give offentligheden indblik i det danske forskningsrådssystem.

Evalueringen, og ikke mindst anbefalingerne vedrørende behovet for revision af det eksisterende lovgrundlag, må ud over forskningsrådssystemets egen funktion også medtage de tendenser og ændringer i omgivelserne, der har manifesteret sig siden det eksisterende lovgrundlag blev besluttet. Evalueringspanelet anser følgende forhold som særlig væsentlige i relation til det samlede forskningsrådssystemets funktion:

- etablering af nyt ledelsessystem i universitetsregi
- fusion af en stor del af de danske sektorforskningsinstitutioner med de danske universiteter
- løft af offentlig dansk forskningsfinansiering med globaliseringsmidler
- stigende krav og forventninger til internationalisering af den nationale forskning
- pres på nationale bevillinger fra EU.

3.3 Organisering og dokumentationsgrundlag

Evalueringen er gennemført i perioden fra november 2008 til juli 2009 af et uafhængigt evalueringspanel med seks medlemmer udpeget af videnskabsministeren. Medlemmerne af evalueringspanelet er:

Koncerndirektør **Søren Isaksen**, NKT Holding A/S, formand for evalueringspanelet

Henholdsvis bestyrelsesformand og bestyrelsesmedlem i en række af NKT's selskaber og formand for bestyrelsen for Photonic Energy samt i bestyrelsen for Glud & Marstrand. Tidligere formand for Videnskabsministeriets Styregruppe for Teknologisk Fremsyn om Nanoteknologi (2003-2005), formand for Danmarks Forskningsråd (1998-2002) og formand for / medlem af Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd (1992-1997).

Administrerende direktør **Arvid Hallén**, Norges Forskningsråd

Adm. direktør for Forskningsrådet. Tidligere direktør for Division for Kultur og Samfund i Norges forskningsråd (1995-2003) og direktør for Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR) (1987-1995).

Tidligere direktør **Christian Thune**, Danmarks Evalueringsinstitut

Direktør for Danmarks Evalueringsinstitut 1999-2006 og før det for Evalueringscenteret (1992-1999). Næstformand for Akkrediteringsrådet og medlem af en række internationale bestyrelser og kommissioner inden for evaluering, akkreditering mv.

Direktør **Gurli Martinussen**, TrygFonden

Direktør i TrygFonden. Medlem af Københavns Universitets Kompetencepanel. Tidligere direktør i Videnskabsministeriet (2001-2003) og vicedirektør i ErhvervsfremmeStyrelsen (1999-2001).

Rektor **Harriet Wallberg-Henriksson**, Karolinska Institutet

Professor i fysiologi. Tidligere formand for det svenske medicinske forskningsråd. Medlem af Nobelprisforsamlingen, der vælger modtagere af Nobelprisen inden for fysiologi og medicin. Medlem af det internationale ekspertpanel, der behandler ansøgninger til UNIK-puljen.

Professor **Kirsten Hastrup**, Københavns Universitet

Professor ved Institut for Antropologi. Præsident for Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, formand for Kulturministeriets Forskningsudvalg (2003-2009), medlem af bestyrelsen for Danmarks Grundforskningsfond. Tidligere medlem af Danmarks Forskningspolitiske Råd (2000-2007).

Cand.mag. **Søren Poul Nielsen** har fungeret som uafhængig skribent og har assisteret evalueringspanelet med udarbejdelsen af rapporten.

Forsknings- og Innovationsstyrelsen har ydet sekretariatsassistance for panelet.

Evalueringsresultater baserer sig på flere dokumentationskilder. Ud over lovgivning, forskningsrådssystemets publikationer og andet offentligt tilgængeligt materiale, har evalueringspanelet baseret sine konklusioner på:

- Selvevalueringsrapporter udarbejdet af forskningsrådssystemets organer
- Spørgeskemaundersøgelse blandt ansøgere om forskningsmidler
- Spørgeskemaundersøgelse blandt eksterne bedømmere
- Interviews med centrale råd og udvalg, programkomiteer, faglige forskningsråd, brugere samt interessenter fra erhvervslivet
- Møde med formanden for Danske Universiteter, samt skriftlige input fra Danmarks Erhvervsforskningsakademi og Dansk Industri
- Input fra høringskonference blandt forskningsrådssystemets repræsentanter og interessenter
- Desk research udarbejdet af Forsknings- og Innovationsstyrelsen på panelets anmodning, herunder en statistisk analyse af rådsmedlemmernes succesrate. Sidstnævnte analyse har givet anledning til en uddybende analyse gennemført af Forsknings- og Innovationsstyrelsen under ledelse af ekstern undersøger, dr.polit. Inge Thygesen. Undersøgelsen er stillet til rådighed for panelet.

Evalueringspanelet har faciliteret og gennemført henholdsvis selvevalueringsrapporter og interviews med støtte fra Forsknings- og Innovationsstyrelsen. Spørgeskemaundersøgelsen blandt ansøgere om forskningsmidler er gennemført af Capacent Epinion, og spørgeskemaundersøgelsen blandt eksterne bedømmere er gennemført af Forsknings- og Innovationsstyrelsen.

I rapportteksten omtales medlemmer af forskningsrådssystemet, der har deltaget i selvevalueringer og interviews, som repræsentanter. Betegnelsen organer anvendes, når der er tale om meningstilkendegivelser fra et samlet organ, og ikke alene repræsentanter fra organer. Eksterne deltagere i interviews omtales som interessenter. Deltagere i de to spørgeskemaundersøgelser omtales som respondenter.

Der skelnes i rapportteksten mellem forskningsrådssystemet i snæver forstand, nemlig forskningsrådssystemet forstået som de organer, der reguleres af lov om forskningsrådgivning m.v., det vil sige DFR, DFF, DSF, KUF og UVVU, og forskningsrådssystemet i bred forstand, nemlig forskningsrådssystemet forstået som det samlede system, og det vil sige førnævnte organer samt Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og Rådet for Teknologi og Innovation. Når der henvises til forskningsrådssystemet i bred forstand, er det præciseret i teksten.

En udførlig beskrivelse af evaluerings dokumentationsgrundlag og anvendte metoder er gengivet i rapportens appendiks 4.

3.4 Indhold og struktur

Med baggrund i evalueringens kommissorium og formålene med reformen, som de er beskrevet i den politiske aftale, har panelet identificeret fire temaer, som i særlig grad påkalder sig opmærksomhed. Temaerne har dels været strukturerende for panelets arbejde, dels er de strukturerende for evalueringsrapportens kapitler.

De fire centrale temaer er:

- rammer for et stærkt forskningsrådssystem
- internationalisering af forskning
- terminologi og opdelinger
- sikring af forskningskvalitet.

Rapportens kapitel 4 til 7 indeholder panelets observationer, konklusioner og anbefalinger i forbindelse med evalueringens centrale temaer, og kapitel 8 indeholder en analyse af, hvorvidt målsætningerne for reformen af forskningsrådssystemet er nået. I kapitel 9 præsenterer panelet sine konklusioner og udvalgte anbefalinger. I appendiks 1 er alle evalueringens anbefalinger samlet, og appendiks 2 indeholder en beskrivelse af forskningsrådssystemet i Danmark. I appendiks 3 er evalueringens kommissorium gengivet, og appendiks 4 indeholder en beskrivelse af de anvendte metodeelementer.

4

Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

Centralt i reformen af forskningsrådssystemet og i lov om forskningsrådgivning mv. står målsætningen om at skabe de bedst mulige rammer for et system, der proaktivt kan reagere på nye udfordringer for dansk forskning, eksempelvis ved at igangsætte nye store satsninger, deltage i nye internationale forskningsprogrammer samt at fremme og håndtere tværvideenskabelige initiativer. Derudover har panelet forholdt sig til systemets kompleksitet og til, hvorvidt sekretariatsfunktionen understøtter forskningsrådssystemets primære opgave, nemlig at støtte dansk forskning bedst muligt.

Dette kapitel indeholder derfor panelets observationer, konklusioner og anbefalinger angående rammerne for et stærkt forskningsrådssystem, og en række overskrifter er strukturerende for indholdet.

4.1 Organisering

I dette afsnit bliver organiseringen af forskningsrådssystemet behandlet. Evalueringspanelet foretager sine vurderinger af forskningsrådssystemets organisering på forskellige niveauer, og der er fokus på organiseringen i følgende rækkefølge:

- Organisering af det samlede forskningsrådssystem
- Organiseringen i DFF og DSF
- Organiseringen internt i DFF
- Organiseringen internt i DSF
- Organiseringen i KUF
- Organiseringen i rådgivende organer
- Sammenhængskraften i forskningsrådssystemet

Organiseringen af det samlede forskningsrådssystem

Organiseringen af det samlede forskningsrådssystem inklusive Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og Rådet for Teknologi og Innovation (herefter RTI), er visuelt tydeligt afgrænset. Repræsentanternes vurderinger af organiseringen af det samlede forskningsrådssystem er sparsomme, om end der kommer en række udsagn til torvs om uklarheder vedrørende de forskellige organers virkeområder og kompetence. Det efterlader indtrykket af en pluralistisk organisering. Flere repræsentanter beskriver eksempelvis Højteknologifonden og Grundforskningsfonden som knopskydninger og vurderer det negativt, at etableringen/bevarelsen af disse organer bevirker trængsel og forvirring internt i systemet ¹.

Der redegøres i selvevalueringsrapporter og interviews for samarbejdsaktiviteter på tværs af det samlede forskningsrådssystem, herunder møder mellem eksempelvis Grundforskningsfonden og DFF eller mellem RTI og DFF/DSF, lige som der i flere af selvevalueringsrapporterne reflekteres over potentialet i en videreudvikling af dette samarbejde.

Forskningspolitiske initiativer, eksempelvis UNIK, infrastrukturinitiativet, EliteForsk-initiativet og FORSK2015, er genstand for lignende vurderinger af flere organer, nemlig at forskningsrådssystemets tilfældige rolle i disse initiativer medvirker til at skabe et billede af et forskningsrådssystem uden reel logisk organisering og sammenhæng.

I forhold til det samlede forskningsrådssystem, inklusive Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og RTI vurderer panelet, at den manglende organisatoriske sammenhængskraft afstedkommer et u hensigtsmæssigt tab af muligheder for synergi og samarbejde. Synergi og samarbejde er ikke mål i sig selv, men panelet finder, at øget koordinering og sammenhængskraft skal tilstræbes, og at en organisatorisk enhedsledelse, som også omfatter de opgaver, der i dag varetages af Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og RTI, i et længere tidsperspektiv skal tilstræbes. Det ville kunne ruste forskningsrådssystemet bedre i en række henseender, blandt andet i forhold til evnen til at håndtere store satsninger, herunder internationale satsninger, hvilket er to centrale behov for et fremtidigt velfungerende offentligt forsknings-

¹ Grundforskningsfonden er oprettet i 1991, det vil sige før reformen af forskningsrådssystemet.

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

rådssystem. Dette synes den nuværende organisering klart at vanskeliggøre. Man skal dog også erkende, at nye aktører som Højteknologifonden og tidligere Grundforskningsfonden i høj grad har skabt nødvendig nytænkning i det samlede danske forskningsrådssystem.

Ved en revision af forskningsrådssystemet vil det være oplagt at samle bestyrelserne for DFF og DSF i én bestyrelse, og herved skabe en ramme for realisering af de synergimuligheder, der repræsenteres inden for DFF og DSF's ansvarsområder. Aktiviteterne i Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og RTI har ikke været direkte genstand for evaluering i denne proces. Men ved den forestående lovrevision bør det også vurderes, om ikke dele af RTI's ansvarsområder, eksempelvis innovationskonsortier, bør indgå i en sådan samlet bestyrelses ansvarsområder. Dette kan dels være begrundet i et betydeligt overlap til DSF's nuværende aktivitetsområde, som redegjort for i afsnit 4.2, dels at DFF, DSF og RTI allerede har indledt en dialog om internationalisering af dansk forskning, og at der dermed allerede er etableret et samarbejde.

Evalueringspanelet har fået oplyst, at Grundforskningsfonden har status af uafhængig fond med egen kapitalforvaltning, hvilket forhindrer en umiddelbar ledelsesmæssig sammenlægning med de øvrige organer. Højteknologifonden arbejder efter nye og anderledes principper for udvikling af offentligt og privat forskningssamarbejde, og bør som en anderledes agerende ny enhed have mulighed for at manifestere sig og blive særskilt evalueret, før en reorganisering eller fusion af Højteknologifonden med det øvrige system overvejes.

En enhedsledelse vil give større frihed med henblik på nye organisatoriske initiativer. I en sådan situation vil det således være muligt, hvis man finder det fordelagtigt, at samle alle initiativer inden for et felt, eksempelvis det medicinske, under et råd, som omfatter det fulde spektrum fra grundlæggende forskning til anvendelsesorienterede eller industrinære projekter.

Panelet understreger, at den foreslåede fælles bestyrelse for DFF, DSF og dele af RTI's virke er at betragte som en mindre organisatorisk ændring af forskningsrådssystemet. Forslaget om en fælles bestyrelse skal ses i sammenhæng med en tilsvarende anbefaling om, at en sådan fælles bestyrelse fortsat opererer med programkomiteer og faglige forskningsråd, hvilket er en fastholdelse af den nuværende organisatoriske ramme for fondsudøvelsen. Panelet finder, at man bør lade den organisatoriske ramme for de udmøntende organer, man indførte med reformen i 2004, virke og udvikle sig yderligere.

Organiseringen i DFF og DSF

Lov om forskningsrådgivning mv. etablerer som en central nytænkning en organisatorisk skelnen mellem frie og strategiske forskningsmidler, implementeret ved en organisatorisk opdeling i to søjler. Flere repræsentanter sætter spørgsmålstegn ved denne opdeling, og finder den uhensigtsmæssig af forskellige årsager. Repræsentanter fra DFF finder ikke, der er behov for opdelingen, og at DFF også skal kunne håndtere strategiske forskningsprioriteringer. Nogle interessenter fra erhvervslivet finder, at varetagelsen af den frie forskning er universiteternes opgave. Derudover kritiserer flere repræsentanter balancen mellem midler tilført henholdsvis DFF og DSF. Der er en høj grad af konkurrence og uenighed om fordelingen af midler mellem de to søjler. Spørgsmålet om de tildelte midlers absolutte volumen – og om fordelingen af disse mellem de to områder – falder uden for denne evaluering's fokus og behandles derfor ikke yderligere.

Etableringen af DSF har skabt en fast ramme for gennemførelsen af strategiske forskningsprogrammer. Til gengæld må det konstateres, at de to grene DFF og DSF ikke arbejder nævneværdigt sammen. Det samme er tilfældet for programkomiteer og faglige forskningsråd; der samarbejdes ikke om faglige anliggender, og personoverlappet i den nuværende sammensætning af faglige forskningsråd og programkomiteer er sporadisk, selvom muligheden herfor er eksplicit nævnt i loven.

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

Det er panelets opfattelse, at et dansk forskningsrådssystem fortsat bør have distinkte organer, der udmønter henholdsvis frie og strategiske forskningsmidler, som det i dag sker via de faglige forskningsråd og programkomiteer. Men panelet finder også, det vil være hensigtsmæssigt at samle disse under en fælles bestyrelse. En fælles bestyrelse vil kunne tilvejebringe en højere grad af fleksibilitet i udøvelsen af fondsfunktionen, hvilket panelet vurderer, er centralt. Denne fleksibilitet er efter panelets opfattelse nødvendig, for at ruste forskningsrådssystemet til i højere grad at kunne gribe, håndtere og videreudvikle aktuelle tendenser. Eksempelvis vil en sådan fælles bestyrelse have bedre mulighed for at varetage store, nationale satsninger, at udvikle strategier for internationalisering og at deltage i internationale forskningsinitiativer.

Panelet finder det i den forbindelse vigtigt, at en fælles bestyrelse formår at sikre en fortsat hensigtsmæssig balance mellem det, som i dag kendes som henholdsvis frie og strategiske forskningsmidler, og tilstedeværelsen af den nødvendige og aktuelt tilstedeværende diversitet i de fondsudøvende organer. Dette bør sammensætningen af en fælles bestyrelse understøtte.

Det eksisterende lovgrundlag for forskningsrådssystemet lægger op til, at man ved nedsættelse af programkomiteer bør trække på medlemmer, der i forvejen er medlemmer af faglige råd. Dette er stort set ikke sket. Det er panelets vurdering, at et sådant personoverlap mellem faglige forskningsråd og programkomiteer ikke er hensigtsmæssigt og kan resultere i u hensigtsmæssig "kassetænkning", derved at forskere eller forskergrupper, der opnår bevilling i programkomiteer risikerer at blive "bortdømt" i faglige forskningsråd i kraft af overlap blandt bedømmelsespersoner. Resultatet af en sådan "kassetænkning" vil være, at den drejning og intensivering af forskning inden for et bestemt område, der er tilsigtet med udmøntning af strategiske midler, reduceres eller slet ikke sker.

Organiseringen internt i DFF

Reformen betød, at de tidligere autonome statslige forskningsråd blev underlagt en bestyrelse med en hovedopgave, der blandt andet indebærer fordeling af midler mellem de faglige forskningsråd og fremme af tværvideenskabelig forskning. Panelet konstaterer, at der ikke er sket en nævneværdig omfordeling af midler siden bestyrelsens etablering, og der er ikke siden 2005 sket ændring af grænseflader mellem de enkelte faglige forskningsråd eller andre organisatoriske tiltag, der kan fremme udvikling af tværvideenskabelige projekter.

Bestyrelsen har reelt ikke påtaget sig prioriteringen af ressourcer mellem de forskellige fagområder eller fremmet tværvideenskabelig forskning med større åbenhed og fleksibilitet i forhold til historisk fastlåste faggrænser. Panelet finder det væsentligt, at den fremtidige ledelsesstruktur for forskningsrådssystemet og tilhørende definerede ansvarsbeføjelser kan sikre, at disse funktioner varetages bedre.

Flere faglige forskningsråd fremhæver begrænset samarbejde med bestyrelsen for DFF. Konkret efterlyses en tættere dialog og en højere grad af indflydelse på bestyrelsens satsninger og prioriteringer.

I mange henseender stiller de faglige forskningsråd sig uforstående over for bestyrelsens virkeområde, berettigelse og kompetence. De faglige forskningsråd har videreført et særskilt mødeforum for rådsformændene, som var stående før reformen, og man så gerne dette som en erstatning for bestyrelsen.

Det faktum, at bestyrelsen for DFF i modsætning til bestyrelsen for DSF, ikke er ansvarlig for at udpege medlemmerne af de organer, der refererer til bestyrelsen, synes at være en væsentlig årsag til at samarbejdet og accept af roller og ansvar har svært ved at utkristallisere sig i denne del af systemet.

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

Panelet finder det betænkeligt, at bestyrelsen for DFF ikke har kompetence til udpegning af de faglige forskningsråds medlemmer, men alene indstiller til videnskabsministeren. Det giver et uheldigt udgangspunkt for bestyrelsesarbejdet. Panelet vurderer, at bestyrelsens indflydelse på dette punkt bør øges.

Organiseringen internt i DSF

Bestyrelsen for DSF beskriver den interne organisering af DSF som værende præget af en positiv udvikling gennem de seneste år. Derudover henviser bestyrelsen til samarbejdsaktiviteter, mødekadencer og kontaktpersonordninger mellem programkomiteer og bestyrelse, og udtrykker et ønske om at videreudvikle samarbejdet. Bestyrelsen understreger samtidig, at det er deres opgave at træffe afgørelse i principielle anliggender af betydning for hele DSF, herunder udpegning af nye medlemmer af programkomiteerne. Denne funktion fremhæves som problematisk af nogle programkomiteer. De henviser til, at der har været uhensigtsmæssige udnævnelser af medlemmer, og til at man har savnet medinddragelse i disse processer.

Dokumentationsmaterialet viser, at den tilstræbte opgavefordeling mellem bestyrelse og programkomiteer, trods diverse uoverensstemmelser, fungerer i denne del af forskningsrådssystemet, og etableringen af DSF har skabt en velfungerende ramme for gennemførelse af strategiske forskningsprogrammer. Der er en klar rollefordeling mellem bestyrelse og programkomiteer. Der er skabt ny dynamik i et traditionsbundet forskningsrådssystem i form af eksempelvis udpegning af mange internationale medlemmer, udbredt tofaset ansøgnings- og behandlingsprocedure, udstrakt anvendelse af eksterne bedømmelser og aktiv projektopfølgning.

Panelet noterer også en tendens i DSF til en vis permanentgørelse af programkomiteerne, og at denne står i et modsætningsforhold til lovens eksplicite beskrivelser af, at programkomiteerne dels skal holdes på et begrænset antal, dels skal ophøre, når deres opgave er fuldført. Det er efter panelets vurdering en kommende udfordring for DSF's bestyrelse at bevare dynamik i programkomiteestrukturen, idet programkomiteerne ønsker at fortsætte og videreføre deres arbejde, mens intentionen i både loven og i selve strukturen er den modsatte.

Organiseringen i KUF

KUF var i reformen tiltænkt en koordinerende rolle i det samlede forskningsrådssystem, og organet er sammensat af repræsentanter fra både forskningsrådssystemet, Grundforskningsfonden, Højteknologifonden, RTI samt af medlemmer indstillet af Danske Universiteter og Sektorforskningens Direktørkollegium. Som sådan har KUF til formål at koordinere indsatsen i spørgsmål af interesse for den offentlige forskning i bred forstand og ikke kun for forskningsrådssystemet.

KUF er genstand for en betydelig grad af kritik i dokumentationsmaterialet. KUF selv udtrykker, som det også fremgår af kapitel 5, tvivl om egne arbejdsopgaver, mens repræsentanter fra andre organer eksempelvis påpeger, at KUF's håndtering af midlerne til forskeruddannelse har fungeret utilfredsstillende og været præget af lang sagsbehandlingstid. I sin selvevaluering beskriver KUF desuden, at organet generelt og over tid har et lavt fremmøde, hvilket panelet noterer med bekymring.

Formålet med etableringen af KUF i forbindelse med reformen var, at organet skulle fungere som den koordinerende enhed for forskningsområdet. Som sådan var KUF tiltænkt at have afgørende betydning for sammenhængskraften i forskningsrådssystemet og desuden være bredt forankret. Panelet konstaterer, at dette ikke er tilfældet.

Panelet vurderer for det første, at KUF's funktion er mangelfuldt defineret, og for det andet udfylder KUF den ikke. Som et bredt funderet konsensusorgan er det panelets vurdering, at KUF's udførende kraft er meget begrænset. Placeringen af midler til forskeruddannelse i KUF er ikke hensigtsmæssig, og KUF er desuden som konsensusorgan ikke leveringsdygtigt i forskningspolitisk rådgivning.

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

Organiseringen i rådgivende organer

Loven definerer også en organisatorisk opdeling mellem organer, der giver forskningsfaglig rådgivning (DFF og DSF) og organer, der giver forskningspolitisk rådgivning (DFR).

På den ene side vurderer bestyrelserne for både DFF og DSF, at opdelingen er uhensigtsmæssig. Også KUF problematiserer opdelingen. Og DFF og DSF ønsker, at den bevilgende del af forskningsrådssystemet tildeles en stærkere rolle i forskningspolitisk rådgivning grundet den store koncentration af faglig ekspertise i disse organer.

På den anden side finder DFR, at lovens opdeling er god, men fremhæver også, at opdelingen reelt ikke fungerer eller overholdes. Lovens design tilsiger, at kun DFR giver forskningspolitisk rådgivning, men det er kun implementeret organisatorisk, ikke i praksis. Både DFF og DSF giver i praksis og sideløbende med forskningsfaglig rådgivning også forskningspolitisk rådgivning, og ønsker at gøre det i endnu højere grad.

Hverken omverdenen eller bestyrelserne for DFF og DSF respekterer, at forskningspolitisk rådgivning i loven er DFR's opgave alene. Det viser sig eksempelvis ved, at offentlige myndigheder sender høringsmateriale til samtlige organer, og ved at de to bestyrelser på eget initiativ giver forskningspolitisk rådgivning. Omvendt gør DFR ikke brug af forskningsrådssystemets øvrige organer, og der er ikke eksempler på indhentning af ekspertise fra eksempelvis DFF i DFR's arbejdsprocesser. Det kan være naturligt i konsekvens af den manglende accept og anerkendelse af DFR's eksistens og kompetence, men panelet finder, det er ganske uhensigtsmæssigt.

Panelet opfatter denne problematik som delvist udløst af, at bestyrelsen for DSF og i særlig grad DFF ikke har tilstrækkelig veldefinerede virkeområder. En præcisering og udvidelse af bestyrelsesarbejdet for så vidt angår fordeling af forskningsbevillinger og en tydeliggørelse af, at denne del af forskningsrådssystemets primære funktion er en fondsfunktion vil efter panelets opfattelse kunne udjævne uoverensstemmelser mellem DFR og de to bestyrelser, hvis en sådan kombineres med en lovrevision, der åbner op for, at den foreslåede nye samlede bestyrelse også forventes at give forskningsfaglig og -politisk rådgivning inden for de enkelte videnskabs- og programområder, mens DFR i en ny konstruktion koncentrerer sig om de store linjer i dansk forskningspolitik.

Sammenhængskraften i forskningsrådssystemets organisering

Med undtagelse af enkelte programkomiteer udtrykker alle organer en kritisk holdning til forskningsrådssystemets organisering, og der peges på fravær af tydeligt definerede kompetenceområder og funktioner - og på et fravær af respekt for og overholdelse af ressortopdelinger.

Organerne har en (naturlig) tendens til i højere grad at forholde sig til eget virkeområde end til systemet i sin helhed. Enkelte organer mener, at dette også præger hverdagen, og at man som medlem af et organ oplever sig selv som netop det, og ikke som del af forskningsrådssystemet. Udsagnene indikerer, at der i forskningsrådssystemet er begrænset sammenhængskraft og samarbejde på tværs af organer og niveauer. Organiseringen af forskningsrådssystemet vurderes som fragmenteret af repræsentanterne.

Lovgrundlaget, der definerer forskningsrådssystemets organisering fokuserer i høj grad på struktur og udnævnelsesprocedurer og i mindre grad på indhold og opgavebeskrivelser.

Panelet ser det ikke i sig selv som et mål, at medlemmer af organerne føler sig som dele af et større hele. Det er kun godt, at man er meget optaget af sin opgave. Men panelet ser med bekymring på den manglende sammenhængskraft i systemet, hvor det især er problematisk, at man ikke på ledelsesniveau i meget højere grad trækker på samme hammel.

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

Den manglende sammenhængskraft er udtalt og repræsenteret på alle niveauer i systemet, og det lader til at skabe problemer. Den største udfordring synes at være den ringe grad af forståelse for andre organers virkeområde og kompetence. Konkret udmønter dette sig ved manglende gensidig respekt for og accept af visse organers virke og af den definerede opgave- og kompetencedeling. Det betyder, at hvert organ har sin egen ide om, hvordan dets virke skal forvaltes, hvilket reelt umuliggør eksempelvis en effektiv deltagelse i internationalt samarbejde eller initiativer til nye større satsninger, der ikke er politisk initierede.

Panelet finder det principielt betænkeligt, at systemet er præget af så mange uafhængige organer, bestyrelser og sekretariater, der ikke agerer som dele af et samlet system, og hvis forskellige dele har forskellige opgaver. Det er problematisk, at de forskellige dele af systemet har særskilte dagsordener og plejer egne interesser og profileringsbehov, i stedet for at arbejde aktivt sammen for at finde de løsninger, der gavner dansk forskning mest muligt.

4.2 Overlap

Alle organer peger på, at forskningsrådssystemet i bred forstand er præget af visse overlap. Det er ikke alle organer, der finder disse overlap bemærkelsesværdige eller u hensigtsmæssige. Enkelte anfører, at overlap ikke kan undgås, mens andre organer vurderer dem som meget problematiske.

Der er et betydeligt overlap inden for forskning med anvendelses-/erhvervs sigte mellem betydelige dele af DSF, Højteknologifonden og væsentlige dele af RTI, omend de anvender forskellige virkemidler. Inden for en række af de øvrige strategiske forskningsområder er der et overlap mellem DSF og en række af sektorministeriernes forskningsområder.

Med hensyn til de frie forskningsmidler er der et klart overlap mellem DFF og Grundforskningsfonden, omend der er reel arbejdsdeling mellem de to områder, således at Grundforskningsfonden tager sig af de større og mere langsigtede satsninger.

Det samlede forskningsrådssystem er efter panelets opfattelse overordnet præget af overlap, både hvad angår rådgivningsfunktionerne og fondsfunktionen. På længere sigt bør det derfor tilstræbes, at samtlige fondsorienterede forskningsrådsaktiviteter samles i én bestyrelse, for at reducere overlap og skabe tyngde med henblik på bedre at kunne iværksætte større satsninger og deltage i internationale forskningsprogrammer.

Fremadrettet skal etablering af nye fondsdannelser samt forskningspolitiske initiativer løsrevet fra forskningsrådssystemet undgås, da dette bevirker en atomisering af det samlede danske forskningsrådssystem. Kernen i et dansk forskningsrådssystem må være de organer, der er etableret med lov om forskningsrådgivning mv., og panelet anbefaler derfor, at organer, som er reguleret af andre love, ikke bør vokse yderligere. Og forskningspolitiske initiativer bør fremadrettet tages inden for rammerne af og i koordination med forskningsrådssystemet.

Endelig ser panelet også et overlap mellem forskningsrådssystemet og universiteternes basismidler og interne disponeringer. Forskningsrådssystemet, især DFF, giver aktuelt mindre bevillinger, så som ph.d.-projekter, oversættelser, rejser og stipendier. Med nye ledelsessystemer på universiteterne og disses fusion med væsentlige dele af sektorforskningen vurderer panelet, at behovet for den type støtte gennem forskningsrådssystemet ikke længere eksisterer. Sådanne opgaver bør finansieres via universiteternes basismidler eller som en del af større projektbevillinger. Ophør af støtte til denne type aktiviteter vil betyde en reduktion i mængden af sager, og det vil frigøre ressourcer til støtte og håndtering af flere større projekter. Størrelsen af bevillinger vil efter en sådan reduktion naturligvis variere fra fagområde til fagområde. Det centrale er efter panelets opfattelse, at forskningsrådssystemet fremadrettet støtter egentlige forskningsprojekter, og ophører med at støtte mindre aktiviteter og delprojekter, der naturligt falder under universiteternes udmøntning af egne basismidler og interne disponeringer.

4.3 Tværvideenskabelig forskning

Der kommer i de indleverede selvevalueringsrapporter ikke en fælles forståelse til udtryk om, hvad tværvideenskab er. Organerne anvender begrebet forskelligt. Der tales om bred tværvideenskab, der er karakteriseret ved at gå på tværs af de traditionelle videnskabelige hovedområder, og om snævre tværvideenskab, der går på tværs af videnskaber, men inden for ét af de traditionelle hovedområder. Og det er angiveligt førstnævnte, der udfordrer forskningsrådssystemet, og især DFF. Der peges på, at den snævre tværvideenskab på udmærket vis kan håndteres inden for rammerne af den aktuelle råds- og komiteopdeling, mens ansøgninger med et bredt tværvideenskabeligt indhold må håndteres af to eller flere råd/komiteer. Eksempelvis vil en ansøgning til DFF om støtte til et forskningsprojekt med både et humanistisk og et naturvidenskabeligt indhold således skulle behandles og godkendes af både FKK og FNU.

Det fremføres også af flere organer, at alle tænkelige opdelinger af et forskningsrådssystem på videnskabelige områder vil medføre grænseproblematikker i forhold til tværvideenskab. Det er tværvideenskabens væsen at rumme et vist mål af grænseproblematik. Og det pointeres, at den nuværende løsning er den mindst ringe for så vidt angår tværvideenskab.

Det er dog klart, at tværvideenskabelige projekter har vanskeligere vilkår end monodisciplinære. Henvielsen til den nuværende opdeling er den mindst ringe løsning, og at enhver opdeling vil medføre grænseproblematikker illustrerer, at man i DFF-regi forholder sig passivt og reaktivt til håndteringen af tværvideenskab. Holdningen er tilsyneladende, at så længe en ansøgning om midler til et tværvideenskabeligt forskningsprojekt kan placeres og håndteres i systemet, er alt godt, mens der i mindre grad tages proaktive initiativer, der dels sikrer en hensigtsmæssig behandling af ansøgninger med tværvideenskabeligt indhold, dels arbejder aktivt på at tiltrække og motivere sådanne ansøgninger.

Universiteternes fakultetsopdeling på traditionelle videnskabelige hovedområder forpligter forskningsrådssystemet for så vidt angår tværvideenskab. Tværvideenskab skal kunne håndteres af forskningsrådssystemet, og panelet finder ikke, at dette i tilstrækkelig grad er tilfældet i dag. Hvad der kunne tænkes at komme af tværvideenskabelige initiativer og ansøgninger afsøges ikke aktivt, og der gøres ikke meget for at nedbryde de barrierer, eksempelvis terminer, virkemidler eller opslagstekster, der måtte eksistere for sådanne ansøgninger og initiativer, hvilket panelet mener, er et problem.

DSF har i særlig grad håndteret problematikken vedrørende tværvideenskabelige initiativer. Dette ligger i høj grad i DSF's grundlag og struktur, men DSF har desuden arbejdet aktivt eksempelvis for at fremme samarbejde på tværs af institutioner via "match making"-initiativer.

4.4 Krav om medfinansiering

Flere repræsentanter fremhæver som problematiske de nye regler om medfinansiering, der indfører et 10 % -loft over den medfinansiering, DFF og DSF kan kræve af offentlige forskningsinstitutioner i de enkelte projekter (i forhold til bevilningen). Det nævnes, at de nye regler har medført store ændringer i praksis, og at det især for de faglige forskningsråd vil betyde, at man fremover kan støtte færre forskningsprojekter. DFF har som konsekvens af de nye regler taget deres virkemiddelportefølje op til genovervejelse og besluttet at nedlægge visse mindre finansieringstyper, herunder eksempelvis tilskud til formidling og forskningsophold i udlandet, mens andre virkemidler aktuelt overvejes nedlagt.

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

Derudover peger et antal repræsentanter på, at de nye regler vel kan komme til at betyde, at den stigende interesse fra institutionerne i at opnå støtte til forskernes projekter kan generere institutionsspecifikke interessekonflikter for medlemmer og svække forskningsrådssystemets uafhængighed. Når det bliver "billigere" for universiteterne at opnå bevillinger, tager deres interesse i at opnå bevillinger naturligt nok til i kraft, og der er i dokumentationsmaterialet uheldige eksempler på medlemmer af organer, der er udsat for krydspres i den situation.

Panelet finder, at begrænsningen af medfinansieringsgraden til maksimalt 10 % er en hensigtsmæssig foranstaltning til at skabe en reel arbejdsdeling mellem internt tildelte forskningsmidler og de eksterne konkurrenceudsatte midler. Binding af alle institutionernes midler til eksterne midler reducerer institutionernes muligheder for at realisere egne strategier. Og med en relativ lav medfinansieringsgrad reduceres bindingerne mellem institutionernes egne midler og de konkurrenceudsatte midler, der har til formål at sikre øget kvalitet og relevans af den offentlige forskning.

4.5 Forskeruddannelse

Siden lovrevisionen i 2008 har KUF ifølge § 26, stk. 1-2 i lov om forskningsrådgivning mv. haft til formål at fordele "midler til forskeruddannelse inden for alle videnskabelige hovedområder... til DFF og DSF". Der står desuden, at KUF i forbindelse med fordeling af forskeruddannelsesmidler kan "fastsætte nærmere krav til anvendelsen af midlerne". Bestyrelsen for DSF og flere faglige forskningsråd kritiserer håndteringen af dette forud for lovrevisionen, og finder, at den var præget af mange justeringer af praksis og en lang og omstændelig behandlingsproces. En central årsag til revisionen i 2008 var netop de omstændelige procedurer.

Uanset lovrevision og procedureændring er det panelets opfattelse, at ansvaret for finansiering af forskeruddannelse i Danmark fremover bedst varetages af institutionerne, det vil sige universiteter og andre forskningsinstitutioner, der kan tildele ph.d.-graden. Finansiering af ph.d.- og post.doc.-projekter kan dog fortsat ske som en del af større forskningsrådsstøttede projekter.

Derimod finder panelet, at uddannelse af danske forskere på både ph.d.- og post.doc.-niveau ved førende institutioner i udlandet er en opgave, der naturligt hører hjemme i forskningsrådssystemet. Sådanne initiativer vil ikke kunne forventes at blive varetaget af institutionerne.

Panelet er i den forbindelse opmærksom på, at dette vil skabe visse udfordringer, særligt i forhold til finansiering, for ph.d.-projekter på eksempelvis museer, hospitaler og biblioteker, der ikke har en direkte anknytning til universiteter og andre institutioner, der uddanner ph.d.-kandidater. Men ph.d.-projekter har altid forudsat – og vil efter en justering af praksis fortsat forudsætte – indskrivning på et universitet eller en af de institutioner under eksempelvis Kulturministeriet, der ligeledes kan tildele ph.d.-graden. Da det alene er disse institutioner, der kan tildele ph.d.-grader, har der derfor altid været og bør fortsat være tale om en grad af medfinansiering fra deres side.

4.6 Sekretariatsfunktion

Et stort flertal af organerne udtrykker tilfredshed med kvaliteten af sekretariatsbetjeningen, mens flere peger på, at ressourcerne til sekretariatsbetjening er for få, og at der er behov for øget sekretariatsbistand i forhold til især opfølgingsaktiviteter, analyseopgaver og markedsføring.

4 Rammer for et stærkt forskningsrådssystem

I interviews beskrives sekretariatsfunktionen som fragmenteret. De faglige forskningsråd har eksempelvis hvert sit sekretariat, og der peges på, at et samlet og mere helhedsorienteret sekretariat kunne være fremmende for samarbejdet i systemet. Sekretariatskonstruktionen beskrives af flere aktører desuden som unødigt bureaukratisk, eksempelvis i form af forældede it-systemer og manglende kapacitet til elektronisk håndtering af ansøgninger.

I Grundforskningsfonden og Højteknologifonden er sekretariatsfunktionen organiseret anderledes end i forskningsrådssystemet, og flere organer peger på denne konstruktion, som er samlet og koncernpræget, som en hensigtsmæssig løsning. Her spiller sekretariaterne eksempelvis også en aktiv rolle i den projektfaglige opfølgning.

Flere organer anfører desuden, at det er problematisk at blive sekretariatsbetjent af Forsknings- og Innovationsstyrelsen. Det er vurderingen, at sekretariater, der også har forpligtelser over for videnskabsministeren, er problematiske i forhold til det armslængdeprincip, der er bærende i forskningsrådssystemet. Også ressourcemæssigt vurderes det negativt, at sekretariatsmedarbejdere har forpligtelser i forhold til Forsknings- og Innovationsstyrelsen parallelt med sekretariatsbetjeningen af organerne. Det er vurderingen, at sekretariaterne tjener to herrer.

Panelet vurderer, at sekretariatsfunktionen fungerer uhensigtsmæssigt. Funktionen er tydeligvis atomiseret, og konstruktionen inden for rammerne af Forsknings- og Innovationsstyrelsen har for mange uheldige sideeffekter, eksempelvis i form af manglende udvikling af tilpassede it-løsninger til rådsfunktionen, fravær af målrettet servicering og manglende uafhængig analysekapacitet.

Derudover finder panelet, at der på sekretariatsniveau mangler forskningsfaglig kompetence til at understøtte rådernes primære virke. Anknytningen til Forsknings- og Innovationsstyrelsen rummer fordele i forhold til policy samt strategiske og politiske processer, men panelet finder disse sekundær og mener, balancen skal tippes den anden vej.

Panelet ser et for forskningsrådssystemet stort organisatorisk, og hidtil uudnyttet, potentiale i sekretariatsfunktionen. En sekretariatsfunktion der fungerer løsrevet fra Forsknings- og Innovationsstyrelsen, og som servicerer hele den fondsorienterede del af forskningsrådssystemet med reference til en ny, fælles bestyrelse, rummer oplagte muligheder for en organisatorisk styrkelse af systemet. Panelet finder, at det vil kunne håndtere flere af de udfordringer, systemet er præget af i dag, og som er beskrevet ovenfor. Organisatorisk kan sekretariatet fungere som det kit, der kan binde hele forskningsrådssystemets organer bedre sammen og danne grundlag for en højere grad af sammenhængskraft, synergi og samarbejde.

4.7 anbefalinger

Evalueringspanelet anbefaler:

- At den nuværende lovs fokus på struktur og procedurer suppleres med substansbeskrivelser af overordnet indhold og opgavebeskrivelser for systemet og dets organer
- At bestyrelserne for DFF og DSF samles i én bestyrelse, hvis opgaver er overordnet udmøntning af midler og at yde forskningsfaglig og -politisk rådgivning. Det bør meget stærkt overvejes også at lade væsentlige dele af RTI's virke overføre til samme område
- At det sikres, at den nye bestyrelse er i stand til at opretholde en hensigtsmæssig balance mellem forskellige typer forskningsmidler, og at bestyrelsen fortsat opererer med faglige forskningsråd og programkomiteer
- At der ikke, som det ellers er lagt op til i det nuværende lovgrundlag, stræbes mod personoverlap mellem faglige forskningsråd og programkomiteer
- At der i et længere tidsperspektiv arbejdes frem mod en fælles bestyrelse for alle fondsfunktioner i det samlede forskningsrådssystem
- At den nye bestyrelse gives som central opgave at udvikle internationaliseringen af det danske forskningsråds-system med særlig fokus på deltagelse i internationale programaktiviteter samt ph.d.- og post.doc.-uddannelse i udlandet
- At KUF med etableringen af en samlet bestyrelse nedlægges
- At den nye bestyrelse arbejder aktivt for at skabe en kultur og organisering, der fremmer tværvideenskabelig forskning og tværrådslige ansøgninger
- At ansvaret for udpegning af medlemmer til faglige forskningsråd og programkomiteer placeres i den nye bestyrelse
- At der fastholdes et lavt loft for krav til forskningsinstitutionernes medfinansiering og at de fonde, der ikke er omfattet af lovrevision, også følger dette princip
- At ansvaret for finansiering af forskeruddannelse placeres hos universiteterne, bortset fra varetagelse af ph.d.- og post.doc.-uddannelse i udlandet
- At sekretariatsbistanden til fondsudøvende dele af forskningsrådssystemet afkobles fra Forsknings- og Innovationsstyrelsen og gives reference til den nye bestyrelse
- At den forskningsfaglige kompetence i sekretariatsledelsen styrkes, og at sekretariatsfunktionen organiseres således, at den kan spille en mere aktiv rolle i indholdsmæssig opfølgning på bevillinger
- At forskningsrådssystemets rolle i forhold til universiteterne tydeliggøres.

5

Internationalisering

Evalueringspanelet har identificeret internationalisering af dansk forskning som et centralt tema i evalueringen. Panelet har derfor i sit arbejde vurderet, hvorvidt forskningsrådssystemet i tilstrækkelig grad bidrager til internationalt samarbejde og til internationalisering af dansk forskning generelt.

Dette kapitel omhandler derfor internationalisering, og evalueringspanelet præsenterer sine observationer og konklusioner under de relevante overskrifter og afslutter afsnittet med en række anbefalinger.

5.1 Ansvar og strategi

KUF har ifølge lovtæksten ansvar for at bidrage til fremme og koordinering af dansk forsknings internationale initiativer. KUF selv udtrykker i sin selvevaluering tvivl om denne opgave og om internationalisering af dansk forskning som sådan. Det kommer også til udtryk hos både KUF og andre organer, at KUF ikke spiller en aktiv rolle i forhold til internationalisering.

Det fremhæves af adskillige repræsentanter, at forskningsrådssystemet har et udviklingspotentiale for så vidt angår internationalisering. Derudover kommer det på tværs af de forskellige organer og deres virkeområder til udtryk, at der savnes retning i de internationale aktiviteter i systemet. Flere organer efterlyser en strategi for internationalisering af dansk forskning.

DFF, DSF og RTI har taget initiativ til en arbejdsgruppe, der har forholdt sig til internationaliseringsaspektet på tværs i forskningsrådssystemet, og arbejdsgruppen har til hensigt at udbrede resultatet af dette arbejde til resten af systemet. Dette er i lovtæksten præciseret som KUF's opgave.

Panelet finder det uhensigtsmæssigt, at KUF ikke udfylder den rolle, der er defineret i loven. Derudover finder panelet det uhensigtsmæssigt, at det tilsyneladende er nødvendigt med sub-organiseringer inden for systemet for at håndtere internationaliseringsindsatsen.

At der i systemet ikke er en højere grad af enighed om, hvad der er målet med internationalisering (eller enighed om, hvad internationalisering er), rummer den risiko, at de internationale initiativer, der tages, ikke peger i samme retning. Det er uhensigtsmæssigt. Panelet finder det afgørende vigtigt, at forskningsrådssystemet arbejder samlet og for fælles mål for så vidt angår internationalisering.

Hvis systemets internationale initiativer i fremtiden i højere grad peger i samme retning, vil dette eksempelvis øge mulighederne for deltagelse i større internationale programmer. Det vil også facilitere systematisk opsamling af gode erfaringer og inspiration udefra, hvilket igen kan øge kvaliteten i aktiviteterne og give større gennemslagskraft.

Panelet finder, at der mangler en samlet dansk stillingtagen til, hvorledes dansk forskning skal agere i en fremtid, hvor ikke blot forskere samarbejder og konkurrerer i en global verden, men hvor det samme også gælder forskningsinstitutioner og forskningsrådssystemer. Man kan forvente, at institutionerne i højere grad end tidligere eksempelvis skal indstille sig på global konkurrence om talenterne, specialisere sig i en international arbejdsdeling og udvikle forpligtende samarbejder med udenlandske forskningsinstitutioner. Forskningsrådssystemet vil komme under pres for dels at udmønte projekter, der mere forpligtende end hidtil involverer udenlandske forskningsmiljøer, og dels at deltage i internationale forskningsprogrammer.

På baggrund af en overordnet politisk holdning til internationalisering af dansk forskning bør der så udvikles en strategi for internationalisering af det danske forskningsrådssystem. Fraværet af en sådan strategi tilvejebringer i dag en betydelig grad af forvirring og frustration i systemet hvad angår internationalisering, hvilket panelet finder uheldigt. Væsentlige elementer i internationaliseringen af dansk forskning, som har tilknytning til forskningsrådssystemet, er blandt andet:

- tiltrækning af udenlandske forskere til Danmark
- international udveksling og uddannelse af danske forskere
- international programdeltagelse, herunder common pot-initiativer.

5.2 Barrierer for internationalisering

Der er ingen organer, der peger på egentlige barrierer for internationalisering i det danske forskningsrådssystem, og det fremhæves samstemmende, at internationalisering er vigtigt for dansk forskning. De bevillende organer fremhæver, at internationalisering er et væsentligt vurderingskriterium i behandlinger af ansøgninger, og der er i dokumentationsmaterialet delvist dokumentation for, at forskningsrådssystemets ageren og disponeringer afspejler denne holdning.

Eksempelvis er der i flere programkomiteer høj repræsentation af udenlandske forskere, og visse publikationer samt beskrivelser af aktiviteter, der peger i samme retning. Derudover ligger der en række historiske internationale aktiviteter i forskningsrådssystemet, eksempelvis CERN og ESA-deltagelse. Der fremkommer i den forbindelse kommentarer om, at administrationen af bevillinger til følgeforskningen knyttet hertil har antaget en rutinepræget karakter, og det synes hensigtsmæssigt at vurdere og eventuelt også revitalisere disse i et nyt regi.

Trods den erklærede vigtighed er det derimod ikke dokumenteret, at forskningsrådssystemets ageren stemmer overens med den udtrykte holdning om, at internationalisering er højt prioriteret. Selvom alle deltagere i evalueringen tydeligvis er meget optagede af internationalisering, er de faktiske aktiviteter begrænsede. Panelet finder det positivt, at medlemmerne i forskningsrådssystemet i så høj grad beskriver internationalisering som relevant, men konstaterer også, at det ikke er afspejlet i systemets prioriteringer.

I dokumentationsmaterialet ser panelet nogle barrierer for internationalisering af dansk forskning. For det første lader det til at være en udfordring primært for DSF at være afhængige af de årlige finanslovsprocesser. Dette betyder, at der reelt kun er mulighed for at planlægge et års aktiviteter ad gangen. Denne problemstilling eksisterer også for DFF, men DSF har den yderligere udfordring, at DSF inden for den samme planlægningshorisont også skal nedsætte programkomiteer til at udmønte de allokerede midler. Panelet finder dette problematisk, da deltagelse i internationale forskningsprogrammer tager lang tid, eksempelvis til indhentning af tilsagn på tværs af grænser. De korte tidsrum fra finanslovsbevilling til udmøntning er derfor hæmmende for international programdeltagelse, og de hindrer fleksible muligheder for, at forskningsrådssystemet kan forpligte sig på internationale programmer med eksempelvis tilsagn om flerårigt engagement og forpligtelse.

Den udprægede fragmentering af forskningsrådssystemet er desuden også en barriere for international programdeltagelse. Alle organer argumenterer for, at de ikke kan afse "egne få midler" til deltagelse i andre programmer. Endelig ser panelet en udfordring i den manglende tilstedeværelse af flere internationale medlemmer, især i DFF, hvor der stort set er total fravær af udenlandske medlemmer. Dette forhold reducerer i sagens natur rådernes udsyn og indsigt i internationale tendenser inden for udmøntning af offentlig forskning.

Det er et stort problem, at der ikke er et klart placeret og reelt ejerskab til internationaliseringen af dansk forskning. Der er aktuelt mange gode hensigter og udmærkede internationale aktiviteter, men der mangler koordinering og fælles fodslag i forskningsrådssystemet både i snæver og bred forstand, og som KUF ikke skaber.

Med den nuværende praksis eksisterer der ikke rammer for deltagelse i store projekter, og der mangler en oplagt ejer af eksempelvis store satsninger og common pot-initiativer.

5.3 anbefalinger

Evalueringspanelet anbefaler:

- At DFR gives ansvar for at give overordnet forskningspolitisk rådgivning om internationalisering af dansk forskning
- At den nye samlede bestyrelse gives ansvar for at sikre, varetage og fremme internationalisering i det danske forskningsrådssystem
- At praksis for tildeling af forskningsrådsmidler ændres, således at forskningsrådssystemet gives en længere planlægningshorisont for udmøntning af midler
- At man udnævner internationale medlemmer af forskningsrådssystemets organer, især DFR og de faglige forskningsråd.

6

Terminologi og opdeling

6 Terminologi og opdeling

Centralt i reformen af forskningsrådssystemet var en distinktion imellem strategisk og fri forskning, forstået som henholdsvis top down- og bottom up-forskning. Derudover etablerede lov om forskningsrådgivning mv. et skel imellem forskningspolitisk og forskningsfaglig rådgivning. Evalueringspanelet har undersøgt disse distinktioner og forholdt sig til, om det er hensigtsmæssigt at skelne imellem dem, og om de valgte betegnelser er retvisende og dækkende.

I dette kapitel præsenteres evalueringspanelets observationer, konklusioner og anbefalinger i forbindelse med forskningsrådssystemets distinktioner mellem henholdsvis forskningspolitisk og forskningsfaglig rådgivning og mellem frie og strategiske forskningsmidler.

6.1 Forskningspolitisk versus forskningsfaglig rådgivning

En række organer finder, at distinktionen mellem forskningspolitisk og forskningsfaglig rådgivning er kunstig og uhensigtsmæssig, mens andre finder, at skellet er både dækkende og hensigtsmæssigt. DFR er fortalere for sidstnævnte synspunkt og finder, at skellet mellem de to begreber er forudsætningen for en fri og uafhængig forskningspolitisk stemme. Der argumenteres desuden for, at DFR som det eneste organ er uafhængig af midler, hvilket er en forudsætning for reel politisk uafhængighed. Der er i DFR ingen internationale medlemmer, og DFR's sekretariatskapacitet, specielt på det analytiske område, forekommer spinkel.

Modsat anfører bestyrelserne for DFF og DSF, at distinktionen er uhensigtsmæssig, fordi den flytter politisk rådgivning væk fra den faglige ekspertise, der er koncentreret i disse organer. Det er her vurderingen, at denne faglige ekspertise bør danne grundlag for den mest kvalificerede forskningspolitiske rådgivning.

I praksis opretholdes distinktionen mellem forskningspolitisk og forskningsfaglig rådgivning ikke. Der er i forskningsrådssystemet ikke accept af DFR's rolle, hverken af systemet selv eller af brugerne. Både DFF og DSF giver forskningspolitisk rådgivning, selvom dette i loven eksklusivt er DFR's opgave.

Bestyrelserne for DFF og DSF's udtalte ambitioner om også at agere forskningspolitisk er muligvis et udtryk for to forhold. Dels at disse organer ikke er fuldt beskæftiget med at udøve ledelse i forhold til udmøntning af forskningsmidler i eget regi, og at de derfor har kastet sig over andre opgaver. Dels at de ikke i tilstrækkelig grad bliver taget med på råd af DFR i anliggender, som de forventes at have særlig indsigt i. I sit valg af arbejdsopgaver, eksempelvis evaluering af sundhedsvidenskabelig forskning (2007) og senest naturvidenskabelig forskning (2008) bevæger DFR sig også ind på fagspecifikke områder, hvor DFR's kompetence i forhold til andre organer kan diskuteres.

Forskningspolitisk rådgivning består, til forskel fra forskningsfaglig rådgivning, af politisk og strategisk betonede emner, eksempelvis udarbejdelse af strategiplaner. DFR's opgaver omfatter overordnet rådgivning om dansk og international forskningspolitik, herunder om rammebetingelser for forskning, forskningsbevillinger, større nationale og internationale forskningsinitiativer, udviklingen i den nationale forskningsstrategi, Danmarks rolle og placering i det internationale forsknings samarbejde og forskeruddannelse og forskerrekruttering.

Forskningsfaglig rådgivning består, i modsætning til forskningspolitisk rådgivning, af rådgivning om fondsnære og videnskabelige spørgsmål inden for de respektive indsatsområder og faglige aktiviteter. Rådgivningsopgaverne består typisk i vurderinger af forskningskvaliteten i en ansøgning under andre offentlige organer eller konkrete høringssvar. Den forskningsfaglige rådgivning vil eksempelvis ikke omfatte udarbejdelse af strategier eller rådgivning om prioriteringen af forskningsmidler, eksempelvis på det strategiske område.

Kilde: Forsknings- og Innovationsstyrelsen

6 Terminologi og opdeling

Fraværet af en entydig og bredt accepteret forskningspolitisk aktør, der sætter dagsordenen, betyder, at den forskningspolitiske dagsorden reelt overlades til den generelle politiske dagsorden. Alle – forskningsrådssystemets organer, ministeriet og politikere – kan byde ind, og alle byder ind. Der eksisterer derfor ikke én stærk, kvalificeret og uafhængig forskningspolitisk aktør i forskningsrådssystemet.

Evalueringspanelet mener, det er sundt med et uafhængigt organ, der kan give politisk – og uafhængig – rådgivning om forskningsanliggender. Der er behov for et organ, der er hævet over partsinteresser, og som med afsæt i en forståelse af forskningsverdenens virkemåde kan formulere nye nationale tiltag inden for forskningen og i det hele taget være med til at sætte den forskningspolitiske dagsorden. Alternativt er den forskningspolitiske scene i for høj grad overladt til det politiske systems eget forgodtbefindende.

Et sådant uafhængigt forskningspolitisk organ kan i sagens natur ikke dele sekretariat med den øvrige del af forskningsrådssystemet. Derimod kan en sekretariatsplacering i Videnskabsministeriet eller Forsknings- og Innovationsstyrelsen være hensigtsmæssigt med henblik på at medvirke til, at et sådant forskningspolitisk organ beskæftiger sig med emner, der har forskningspolitisk interesse og relevans.

Panelet finder det illusorisk med en firkantet distinktion mellem forskningspolitisk og forskningsfaglig rådgivning. En sådan kan ikke opretholdes.

Panelet ser principielt ikke nogle problemer i, at også DFF og DSF (herunder såvel bestyrelser som faglige forskningsråd og programkomiteer) ytrer sig om forskningspolitiske emner. Omvendt er det vigtigt at fastholde DFF og DSF på deres primære opgave, nemlig fondsfunktionen, hvilket vil sige aktiv ledelse i forhold til udmøntning af de midler, de får stillet til rådighed. Tilsvarende er det også oplagt, at når DFR bevæger sig ind på fagspecifikke områder, bør der trækkes på den fagspecifikke kompetence, der findes i DFF og DSF – og andre steder.

Man må acceptere, at der vil være gråzoner mellem begreberne forskningsfaglig og forskningspolitisk rådgivning. Og man må acceptere, at allehånde aktører i forskningsverdenen vil forsøge at rådgive og påvirke det politiske system.

Der er behov for forskningspolitisk rådgivning på alle niveauer – både disciplinspecifikt, hvilket eksempelvis DFF og DSF har udmærkede forudsætninger for at give, og i et overordnet og mere generelt perspektiv, som et dedikeret og uafhængigt forskningspolitisk organ som DFR kan have gode forudsætninger for at give.

Det er panelets vurdering, at hvis et forskningspolitisk organ skal fungere og generere forskningspolitisk rådgivning, der bliver efterspurgt, bør det gøres mere internationalt orienteret end tilfældet er i dag.

Definitionen af forskningspolitisk versus forskningsfaglig rådgivning i det nuværende lovgrundlag er efter panelets vurdering tilstrækkelig. Men man kan med fordel præcisere, hvilken type forskningspolitisk rådgivning, DFR skal give og på hvis foranledning. Panelet finder, at DFR primært skal give forskningspolitisk rådgivning til regeringen og Folketinget, men også til det samlede forskningsrådssystem i et perspektiv, der er løsrevet fra fondsfunktionen.

6 Terminologi og opdeling

Evalueringspanelet vil her pege på følgende områder, som kunne være naturlige genstandsfelter for forskningspolitisk rådgivning på videnskabsministerens foranledning og med jævne mellemrum til de danske politikere:

- den samlede offentlige forskningsbevilling, et slags flerårigt budget-oplæg
- balancen mellem forskningsinstitutionernes basismidler til forskning og de konkurrenceudsatte midler
- balance mellem forskellige, offentlige midler til forskning
- strategi for internationalisering af dansk forskning
- dansk deltagelse i internationale initiativer (eksempelvis ESS)
- politik og strategi for forskeruddannelse
- udvikling i den globale forskningspolitik og betydningen heraf for dansk forskningspolitik
- behov for nye store danske forskningsindsatser og satsningsområder
- forskningsinfrastruktur.

6.2 Strategiske versus frie forskningsmidler

Flere repræsentanter fremhæver betegnelsen fri som problematisk, fordi modsætningen af fri er ufri, og der peges i den forbindelse på, at DSF og de forskningsaktiviteter de støtter, sættes i bås med denne modsætning. Betegnelsen strategisk vurderes positivt, og DSF udtrykker tilfredshed med betegnelsen. Det er angiveligt en hensigtsmæssig og dækkende betegnelse for tematiseret forskning eller top down-forskning med et nationalt relevanssigte.

Der synes endvidere at herske en misforståelse i forhold til hvilken type forskning, der finansieres af henholdsvis frie og strategiske midler. Nogle organer anfører, at fri forskning er lig grundforskning og at strategisk forskning er lig anvendt forskning. Andre anfører, at denne sammenhæng ikke eksisterer. Som det fremgår af tabel 1 nedenfor, er ansøgerskaren også uenig i en klar sammenkædning af fri forskning med grundforskning og strategisk forskning med anvendt forskning. Panelet konstaterer, at disse begreber bliver blandet sammen.

Tabel 1: Hvordan vil du karakterisere de bevillinger, der gives gennem henholdsvis DSF og DFF?

	Udelukkende anvendelsesorienteret	Hovedsageligt anvendelsesorienteret	Ligeligt	Hovedsagelig grundforskning	Udelukkende grundforskning	Ved ikke	Total
DSF	8 %	41 %	14 %	4 %	0 %	32 %	100 % (1285)
DFF	1 %	12 %	32 %	28 %	2 %	25 %	100 % (1285)

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ansøgere ved DFF og DSF, Capacent.

Panelet finder, at den fondsmæssige opdeling i og distinktion mellem frie forskningsmidler og strategiske forskningsmidler er fornuftig at foretage og at den bør fastholdes. Panelet finder derudover overordnet, at der med DSF er skabt gode vilkår for et fornuftigt arbejde med at udmønte støtten til strategisk forskning.

6 Terminologi og opdeling

Men betegnelserne er ikke hensigtsmæssige. Den forskning, der opnår støtte gennem DSF er ikke ufri. Det er i sig selv problematisk, at denne diskussion kan komme til torvs. Semantisk er betegnelsen fri også uheldig, og der bør derfor arbejdes på en ny betegnelse. Panelet finder samtidig, at betegnelsen strategisk er en god og dækkende betegnelse for den type forskning, der støttes af DSF.

Endelig finder panelet, at det vil være hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med arbejdet med en ny betegnelse for fri forskning og for det nuværende DFF arbejdes aktivt på - også med de valgte betegnelser - at tydeliggøre, at den fonds-funktion, der i dag varetages af DFF og DSF, ikke er to parallelle, men derimod to forskellige systemer. Det nuværende DFF fungerer på andre vilkår og med et andet formål end DSF - og vice versa. Panelet finder, det vil være hensigtsmæssigt, at dette afspejles både i de anvendte betegnelser og i navngivningen af de relevante organer.

Væsentlige karakteristika for så vidt angår DFF og DSF's virke fremgår af nedenstående figur 2.

Figur 2: Karakteristika ved DFF og DSF's virke

	Virkeområde	Udmøntningsform	Ansøgning	Bedømmelseskriterier
DFF	Åbent	Åbent Tematiseret på virkemiddel	Forskerinitieret	Kvalitet
DSF	Tematiseret	Faste virkemidler	Forskerinitieret	Kvalitet Relevans Effekt

Kilde: Evalueringspanelet

6.3 anbefalinger

Evalueringspanelet anbefaler:

- At DFR bevares som et uafhængigt forskningspolitisk organ, men i en ny konstruktion med internationale medlemmer og med adgang til større analytisk sekretariatsbistand
- At det præciseres, at DFR på videnskabsministerens foranledning og med jævne mellemrum på et overordnet niveau giver forskningspolitisk rådgivning til regering og Folketinget
- At eksklusivudtryk vedrørende forskningspolitisk og forskningsfaglig rådgivning fjernes, men at rollefordeling for systemets organer fastholdes og måske endda tydeliggøres
- At betegnelsen strategisk bevares og at betegnelsen fri forskning erstattes af en anden betegnelse
- At den nye bestyrelse kaldes Danmarks Forskningsfond eller lignende, for at fremhæve fondsfunktionen frem for rådgivningsfunktionen.

7

Sikring af forskningskvalitet

7 Sikring af forskningskvalitet

Det var hensigten med reformen af forskningsrådssystemet at øge konkurrencen om offentlige forskningsmidler. Panelet har i den forbindelse identificeret sikring af forskningskvalitet som et centralt tema i evalueringen. Derfor har panelet undersøgt, om der sker en systematisk kvalitets sikring, der sikrer ansøgere om midler en fair og lige behandling og om udpegningen af medlemmer af systemets organer er hensigtsmæssig. Og det er ligeledes blevet vurderet, hvorvidt der foretages aktiv og tilstrækkelig opfølgning på de bevillinger, der gives gennem forskningsrådssystemet.

På den baggrund omhandler dette kapitel sikring af forskningskvalitet, og under relevante overskrifter præsenterer evalueringspanelet sine observationer efterfulgt af konklusioner og anbefalinger.

I kommissoriet for evalueringen står, at forskningsrådssystemets samspil med tilsvarende systemer internationalt samt organiseringen af forskningsrådgivning og -finansiering skal undersøges. Til det formål har Forsknings- og Innovationsstyrelsen udarbejdet en undersøgelse af kendetegn ved det danske forskningsrådssystem i en international sammenligning, herunder organiseringen af henholdsvis forskningsrådgivning og -finansiering. Undersøgelsen udgør ikke et grundlag for detaljerede konklusioner, men har fungeret som et løbende referencepunkt for panelets arbejde.

7.1 Sammensætning af organer og udpegning af medlemmer

Proceduren for udpegning af medlemmer til organerne i forskningsrådssystemet er defineret i loven. Loven beskriver forskellige udpegningsprocedurer i DFF og DSF. Mens videnskabsministeren udpeger samtlige medlemmer af bestyrelsen for både DFF og DSF, udpeger videnskabsministeren også alle medlemmer af de faglige forskningsråd. Modsat udpeger bestyrelsen for DSF medlemmer af programkomiteerne.

Det er en generel international tendens, at det øverste lag i forskningsrådssystemer er ministerudpeget, mens udpegningen af medlemmer af de underliggende niveauer varierer.

Fleere programkomiteer peger på manglende dialog med bestyrelsen for DSF i processen og utilfredshed med resultaterne. Der gives eksempler på udpegninger af medlemmer med kompetenceprofiler, der ikke matcher de konkrete behov, og der henvises til uhensigtsmæssige sammensætninger af komiteer. Modsat vurderer bestyrelsen for DSF, at det netop er deres ansvar at udpege medlemmer, også selvom programkomiteerne ikke nødvendigvis er enige i deres beslutninger.

De faglige forskningsråd er sammensat af et i sammenligning med programkomiteerne relativt højt antal medlemmer, varierende fra 15 til 22 medlemmer, og derudover er der i de fem råd kun et enkelt internationalt medlem. Antallet af medlemmer af programkomiteerne er i sammenligning relativt lavt, varierende fra fire til ni medlemmer, og der er markant flere internationale medlemmer i programkomiteerne. Et for højt antal internationale medlemmer vurderes af visse repræsentanter fra programkomiteer som problematisk på grund af manglende kendskab til danske forhold og til en vis grad også til det danske sprog, og panelet finder, at der generelt må tilstræbes en hensigtsmæssig balance mellem indenlandske og udenlandske medlemmer.

Angående processen for udpegning af medlemmer af de bevilgende organer finder panelet, at bestyrelsen for DSF har en opgave med at inddrage programkomiteerne i højere grad. Panelet anerkender, at det er bestyrelsen, der har kompetence til at udpege medlemmer. Men alle vil kunne drage fordel af en tættere dialog i processen i form af gennemsigtighed og åbenhed.

7 Sikring af forskningskvalitet

Som beskrevet i kapitel 4 kommer der i forbindelse med sammensætningen af de to niveauer i DFF synspunkter til udtryk om, at den gensidige anerkendelse og forståelse er til at overse. Konkret sættes der spørgsmålstejn ved bestyrelsens funktion. Det kan konstateres, at der mangler legitimitet på tværs af og loyalitet imellem de to niveauer.

Panelet finder ikke, at det i sig selv er uhensigtsmæssigt med forskellige udpegningsprocedurer. Men det er problematisk for en bestyrelse ikke at have afgørende indflydelse på sammensætningen af de organer, man fungerer som bestyrelse for. Og det er aktuelt tilfældet for DFF.

Panelet finder også, at det er uhensigtsmæssigt, når organerne bliver for store, som det er tilfældet for de faglige forskningsråd. Råd sammensat af et lavere antal medlemmer vil være mere beslutningsdygtige og effektive, og mængden af sager, hvori der kan forekomme habilitetsproblemer, bliver mindre. En højere grad af ekstern bedømmelse vil reducere behovet for den aktuelle meget brede sammensætning.

Panelet finder derudover, at de faglige forskningsråd generelt mangler eksternalitet. Med eksternalitet mener panelet mere afstand mellem ansøgere og dem, der træffer afgørelse om bevilling. Mere eksternalitet kan eksempelvis opnås ved flere internationale medlemmer og øget brug af ekstern bedømmelse.

I et kvalitetssikringsperspektiv bør antallet af internationale medlemmer øges. Det vil dels betyde, at dansk forskning fremadrettet vil blive vurderet i forhold til internationale standarder, dels vil det i et generelt kvalitetssikringsperspektiv foranledige en mere nuanceret kvalitetskontrol, og fondsfunktionen vil nyde godt af, at internationale medlemmer bidrager med vurderinger hentet fra andre landes akademiske traditioner.

Repræsentanter fra bevilgende organer giver udtryk for, at man i kraft af sit medlemskab af organer i forskningsrådssystemet opnår en høj grad af videndeling, gensidig inspiration og udvikling. Det er vurderingen, at dette har positiv merværdi i form af udsyn og nuancering for disse forskere, som beriger det danske forskningsmiljø generelt, fordi de pågældende forskere tager disse erfaringer med sig i deres øvrige virke. Panelet anerkender disse positive effekter af rådsarbejdet, men finder, at kvalitetssikring af rådsarbejdet og dets legitimitet bør gå forud for en sådan mere sekundær effekt. Det er panelets opfattelse, at danske forskere kan opnå disse positive erfaringer gennem medlemskab af andre landes forskningsrådssystemer. Derudover vil et højere antal internationale medlemmer af det danske forskningsrådssystem også tilvejebringe merværdi i form af videndeling, inspiration og udvikling for danske medlemmer til gavn for alle i det danske forskningsmiljø.

7.2 Kompetencekrav til medlemmer af organer

Eneste kompetencekrav til samtlige medlemmer af programkomiteer og faglige forskningsråd er, at de skal være anerkendte forskere (der tales i loven om henholdsvis anerkendte forskere og forskningskyndige). Mens medlemmer af de faglige forskningsråd har til opgave at vurdere ansøgninger på baggrund af et kvalitetskriterium, skal medlemmer af programkomiteer vurdere ansøgninger på baggrund af kriterier om kvalitet, relevans og effekt, selvom kompetencekravene til medlemmerne er de samme.

Panelet bemærker med undren, at der stilles identiske krav i begge systemer, når det samtidigt er eksplicit formuleret, at vurderingskriterierne, der skal udmøntes, er forskellige. Panelet har dog ikke set tegn på, at forskningsrådssystemet lider under dette. Der synes at være taget højde for en bredere kompetencebaggrund ved sammensætning af programkomiteerne end i de faglige forskningsråd, hvilket måske bør pointeres ved en lovrevision.

7 Sikring af forskningskvalitet

En **forskningskyndig** defineres som en person på ph.d.-niveau, som har indsigt i eller erfaring med at varetage forskningsopgaver eller på ledelsesplan har beskæftiget sig med forskningsadministration, forskningsledelse, forskningsformidling eller forskningspolitik.

En **anerkendt forsker** defineres som en person på mindst lektor- eller senior-forskerniveau, der på videnskabeligt plan aktivt har beskæftiget sig med forskning.

Kilde: Lov om forskningsrådgivning m.v., § 2.

Visse repræsentanter fra forskningsrådene vurderer, at medlemmerne af programkomiteerne generelt er forskere med mindre tyngde end i de faglige forskningsråd, og der fremføres synspunkter om, at der generelt er dygtigere forskere repræsenteret i DFF end i DSF. Den vurdering er ikke udpræget, jf. nedenstående tabel 2, blandt ansøgerne. De er blevet bedt om at vurdere prestigen ved at opnå bevilling i henholdsvis DFF og DSF. Heraf fremgår, at den største respondent-gruppe oplever, at der er lige stor prestige forbundet med at opnå bevilling i DFF og DSF. Derudover svarer knap en tredjedel, at de ikke ved, hvilket forskningsråd, det er mest prestigefyldt at opnå bevilling fra.

Tabel 2: Hvilket forskningsråd oplever du som mest prestigefyldt at få en bevilling fra?

Organ	Total
DFF	25 %
DSF	5 %
Lige stor prestige	42 %
Ved ikke	29 %
Total	100 % (1285)

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ansøgerne ved DFF og DSF, Capacent

Der er i sammensætningen af programkomiteerne blandt de nationale medlemmer en betydelig grad af personsammenfald med forhenværende medlemmer af faglige forskningsråd.

Panelet finder påstandene om, at medlemmer af de faglige forskningsråd generelt har større akademisk tyngde end medlemmer af programkomiteer udokumenteret. Panelet konstaterer med tilfredshed, at denne opfattelse heller ikke er markant repræsenteret blandt de vigtigste brugere af forskningsrådssystemet, nemlig ansøgerne.

7.3 Opslag og koordinering af virkemidler

De faglige forskningsråd benytter sig af halvårlige opslag, men koordinerer tilsyneladende kun i begrænset omfang deres opslag i forhold til virkemidler. De faglige forskningsråd bevilger midler til så forskellige projekter som ph.d.-projekter, oversættelser, rejser og stipendier og til store projekter med bevillingsrammer med tocifrede millionbeløb, men har i de senere år taget initiativ til at reducere antallet af små virkemidler. Programkomiteerne har årlige opslag, hvilket skyldes de årlige finanslove, og de koordinerer i høj grad opslag i forhold virkemidler. Programkomiteerne anvender i alt tre virkemidler.

Universitetsreformen i 2007 og fusionen af betydelige dele af sektorforskningen har ændret det institutionelle landskab og skabt grundlag for en mere klar arbejdsdeling mellem universiteterne og forskningsrådssystemet for så vidt angår, hvilke aktiviteter der kan og skal finansieres hvor. Derudover betyder overheadreformen og de nye 10 % medfinansieringsregler, at der strukturelt er frigjort midler, der øger universiteternes handlerum. For et universitet er der nu færre omkostninger forbundet med at opnå bevilling fra forskningsrådssystemet i forhold til tidligere.

Mange repræsentanter internt i forskningsrådssystemet udtrykker, at de forskellige ansøgningsfrister er forvirrende og vurderer, at det må opleves kompliceret set udefra. Modsat giver ansøgerne i den gennemførte undersøgelse ikke udtryk for forvirring i forbindelse med ansøgning om midler fra forskningsrådssystemet og vurderer, at det var klart, hvor i systemet man kunne søge om hvad.

I spørgeskemaundersøgelsen er ansøgere om midler hos DFF og DSF blevet spurgt om deres tidsforbrug i forbindelse med deres ansøgninger. Af tabel 3 nedenfor fremgår, at hovedparten af respondenterne, nemlig 85 %, har brugt mindre end 100 timer på at udarbejde ansøgningen, mens ca. halvdelen, nemlig 49 %, har brugt under en uges arbejde. Det gennemsnitlige timeforbrug var 72 timer per ansøgning, hvilket dækker over stor forskel i timeforbrug alt efter om der er tale om ansøgninger til DFF, hvor det gennemsnitlige timeforbrug er 65 timer, eller til DSF, hvor det tilsvarende tal for DSF er 165. Dette timeforbrug omfatter både VIP- og TAP-tid. Der søges i DSF normalt om væsentlig højere beløb end i DFF, og der er dermed sammenhæng mellem timeforbrug og ansøgt beløb. Den gennemsnitlige bevillingsstørrelse i DSF var i 2007 11 mio. kroner og i DFF lidt over 1 mio. kroner. Set i det lys finder panelet ikke, at der anvendes urimelig meget tid på udarbejdelse af ansøgninger.

Tabel 3: Hvor mange timer brugte du/I samlet (herunder både VIP- og TAP-tid mv.) på at forberede og udarbejde ansøgningen?

Timer	
0-20	18 %
21-40	31 %
41-60	16 %
61-80	10 %
81-100	10 %
101 eller mere	16 %
Total	100 % (1285)

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt ansøgerne ved DFF og DSF, Capacent

7 Sikring af forskningskvalitet

I tilknytning hertil finder panelet, at en mere udstrakt anvendelse af tofasede ansøgningsprocedurer i både DFF og DSF vil kunne reducere det antal resultatløse timer, ansøgerne bruger på at udarbejde ansøgninger. Derudover vil også bortskaffelse af mindre bevillinger til eksempelvis ph.d.-projekter, oversættelser, rejser og stipendier i regi af DFF reducere antallet af timer brugt på at udarbejde ansøgninger, lige som det vil frigøre ressourcer internt i forskningsrådssystemet.

Endelig peger flere repræsentanter på, at der er to forskellige brugerperspektiver. For den enkelte forsker vil det som oftest være relevant at søge om midler i ét og højst et par råd og komiteer, hvorfor der er et stærkt begrænset antal ansøgningsfrister at holde styr på, og der er fra et ansøgerperspektiv derfor ikke – heller ikke i panelets øjne – noget, der tyder på, det er et problem.

Men for andre brugere med en bredere interesse i forskningsrådssystemet, eksempelvis virksomheder og universitetsledelser, er der et stort antal frister at overskue. Panelet finder derfor, at der er behov for øget koordinering af både ansøgningsprocedurer og frister. For brugere, for hvem det er relevant at have overblik over hele forskningsrådssystemet, må de nuværende konstruktioner forekomme unødigt komplicerede. Derudover frygter panelet, at de forskellige virkemidler, ansøgningsfrister og -procedurer virker hæmmende for tværrådslige ansøgninger, som panelet gerne ser fremmet, jf. også ambitionerne med den gennemførte lovændring i 2006.

7.4 Behandling af ansøgninger og brug af eksterne bedømmere

Programkomiteerne anvender i vid udstrækning en tofaset ansøgningsprocedure, hvor visse ansøgninger sorteres fra i første fase, og i næste fase går ansøgningerne til ekstern bedømmelse. DFF anvender udelukkende en enfaset ansøgningsprocedure, og ansøgninger går til ekstern bedømmelse, hvis de enten overstiger 10 mio. kroner, kræver faglig kompetence, der ikke er repræsenteret i det pågældende faglige forskningsråd, eller hvis ansøger er rådsmedlem og det ansøgte beløb samtidig overstiger 1 mio. kroner. I 2008 kontaktede DFF 360 og DSF 268 eksterne forskere, for at bede dem vurdere en eller flere ansøgninger. Af de kontaktede påtog 52 % sig bedømmelsesopgaven, mens 48 % takkede nej til opgaven.

Internationalt er den overvejende praksis, at forskningsrådssystemet adskiller bedømmelser af ansøgninger fra beslutning om bevilling, eksempelvis ved at benytte sig af eksterne bedømmelser.

I den gennemførte undersøgelse blandt ansøgere anfører enkelte respondenter, at der i højere grad bør inddrages eksterne bedømmere i forhold til de enkelte ansøgninger. Derudover efterlyses det gennemgående af respondenter, der har fået afslag på deres ansøgninger, at afslagsbreve bliver bedre begrundet. Og i de gennemførte interviews peger flere repræsentanter fra forskellige organer på, at ekstern bedømmelse øger gennemsigtigheden i vurderingsprocessen og øger graden af feedback på den konkrete ansøgning.

Programkomiteerne spiller desuden en rolle i forhold til uddeling af forskningsmidler fra sektorministerier, og samtlige ansøgninger om forskningsmidler fra sektorministerier skal vurderes fagligt i de relevante programkomiteer. Disse vurderinger indgår derefter i det relevante ministeriums videre behandling af ansøgningerne. Programkomiteerne er ikke involveret i beslutning om eventuel bevilling i sektorministerierne, men fremsender alene en faglig vurdering (accept/ikke-accept) af forskningshøjden.

Panelet er generelt positivt stemt over for anvendelse af eksterne bedømmere og for den tofasede ansøgningsprocedure. Eksterne bedømmelser af ansøgninger bidrager til kvalitetssikring og til at skabe legitimitet for hele systemet og øger graden af feedback til ansøger. Panelet noterer, at der i DFF ikke i særlig høj grad gøres brug af eksterne bedømmere, og

7 Sikring af forskningskvalitet

finder, at dette med fordel kan opskaleres. Det vil ikke kun bidrage til at bringe det danske forskningsrådssystem, og den måde det forvalter sin opgave på, i overensstemmelse med international praksis, som er præget af udbredt anvendelse af ekstern bedømmelse; det vil også øge legitimiteten, gennemsigtigheden og graden af feedback til ansøger. Ansøgninger, der overstiger 10 mio. kroner, går til ekstern bedømmelse i de faglige forskningsråd. Konkret kunne man sænke denne grænse til 3 mio. kroner.

Panelet finder det uheldigt og problematisk, at et højt antal ansøgere oplever ikke at modtage begrundede afslag på deres ansøgninger. Det er nyttigt af hensyn til fremtidige ansøgninger, at alle afslag er begrundet på en måde, der sætter ansøgere i stand til at forbedre sin ansøgning.

Panelet finder det beklageligt, at DSF alene foretager en forskningsfaglig vurdering af ansøgningerne om midler fra sektorministeriernes forskningsprogrammer, men ikke en prioriteret indstilling af ansøgermængden. Panelet finder, at DSF fremadrettet også bør forholde sig mere aktivt til, hvorvidt ansøgningerne bør udløse bevilling, eksempelvis til at indstille ansøgninger til bevilling i prioriteret rækkefølge, og at denne samlede indstilling fremsendes til det besluttende organ i sektorministeriet.

7.5 Anonymitet for eksterne bedømmere

Flertallet af de faglige forskningsråd og programkomiteerne mener, det bør være muligt at anvende anonyme bedømmere. Det er vurderingen, at det vil højne troværdigheden af bedømmelserne, og bedømmelser foretaget af kendte bedømmere har angiveligt en tendens til at være mindre kritiske og mindre direkte end anonyme bedømmelser, der modsat vurderes at være mere retvisende, direkte og brugbare. Enkelte repræsentanter fremfører, at den manglende anonymitet aktuelt medfører et rekrutteringsproblem og at forskere flest ikke vil påtage sig opgaven som ekstern bedømmer, hvis der ikke tilbydes anonymitet.

Enkelte organer anfører, at de ikke har haft rekrutteringsproblemer på grund af manglende anonymitet, hvorfor man heller ikke ser nogen presserende årsag til at indføre en sådan ordning, og flere medlemmer af organer i forskningsrådssystemet peger desuden på, at det er omkostningsfuldt og tidskrævende at anvende anonyme bedømmere.

I den forbindelse er det relevant at nævne, at det danske forskningsrådssystem i en aktuel opgørelse har den korteste sagsbehandlingstid sammenlignet med bl.a. Finland, Polen, Sverige og Tyskland ².

DFF har estimeret omkostninger ved at lade samtlige ansøgninger gå til ekstern bedømmelse til ca. 2 mio. kroner årligt, hvis alle ansøgninger over 1 mio. kr. skal udsættes for ekstern bedømmelse. Sættes grænsen til 3 mio. kr. vil beløbet naturligvis reduceres betragteligt. I dette beløb er ikke medregnet merudgifter til den øgede administration det ville kræve. Det skal tilføjes, at praksis i en række andre lande er ikke at honorere eksterne bedømmere. Derudover vil en reduktion i antallet af rådsmedlemmer og ophør med støtte til mindre projekter i form af mindre bevillinger føre til omkostnings- og tidsbesparelse ved bevillingsbehandling i forskningsrådssystemet. Udgifterne til honorering af de ca. 100 medlemmer af DFF beløber sig til næsten 7 mio. kr. årligt. En reduktion i antallet af rådsmedlemmer med eksempelvis 50 % vil derfor rigeligt kunne dække merudgiften til en mere udstrakt brug af eksterne og anonym bedømmelse. Også selv om man tager i betragtning, at der er et betydeligt større administrativt arbejde forbundet med håndteringen af ansøgninger, der bedømmes eksternt.

² *BONUS Publications Nr. 2, The Joint Baltic Sea Research Programme – Best Practice, Possibilities and Barriers.*

7 Sikring af forskningskvalitet

Undersøgelsen gennemført blandt eksterne bedømmere viser at disse som hovedårsagen til afslag giver manglende tid, mens manglende anonymitet er en underordnet årsag. Men undersøgelsen viser, at den manglende anonymitet påvirker de konkrete formuleringer i bedømmelserne. Det fremgår af nedenstående tabeller 4, 5 og 6.

I tabel 4 begrundes respondenterne, hvorfor de afsløgte at påtage sig opgaven som ekstern bedømmer. I den næste tabel 5 angiver respondenterne, om de havde foretrukket, at deres bedømmelse havde været anonym, og i tabel 6, hvorvidt de havde brugt en anden formulering i deres bedømmelse, hvis den havde været anonym.

Tabel 4: Hvad var hovedårsagen til at du sagde nej til at vurdere en eller flere ansøgninger for det danske forskningsrådssystem?

	DFF	DSF	I alt
Jeg havde ikke tid på det pågældende tidspunkt	64 %	59 %	62 %
Jeg havde ikke nok indsigt i det forskningsområde, som ansøgningen berørte	18 %	7 %	14 %
Jeg var inhabil i relation til ansøgningen	5 %	20 %	11 %
Jeg foretrækker anonyme bedømmelser	5 %	0 %	3 %
Honoraret var for lavt	2 %	0 %	1 %
Materialet var for omfattende	1 %	0 %	1 %
Jeg vurderer generelt ikke forskningsrådsansøgninger	1 %	2 %	1 %
Forespørgslen kom for sent	2 %	0 %	1 %
Andet	1 %	13 %	6 %
I alt	100 % (84)	100 % (56)	100 % (140)

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt eksterne bedømmere, Forsknings- og Innovationsstyrelsen

Tabel 5: Ville du have foretrukket, at din bedømmelse havde været anonym?

	DFF	DSF	I alt
Ja	52 %	50 %	51 %
Nej	34 %	34 %	34 %
Ved ikke	14 %	17 %	15 %
I alt	100 % (161)	100 % (151)	100 % (312)

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt eksterne bedømmere, Forsknings- og Innovationsstyrelsen

Tabel 6: Ville du have brugt en anden formulering i din bedømmelse, hvis den havde været anonym?

	DFF	DSF	I alt
Ja	17 %	11 %	14 %
Nej	67 %	69 %	68 %
Ved ikke	16 %	21 %	18 %
I alt	100 % (161)	100 % (151)	100 % (312)

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt eksterne bedømmere, Forsknings- og Innovationsstyrelsen

7 Sikring af forskningskvalitet

Panelet anerkender, at spørgsmålet om anonymitet for eksterne bedømmelser er et kontroversielt emne, hvortil der er knyttet stærke holdninger, men konstaterer også, at forskningsrådssystemets aktører selv finder, der er behov for en model, der tillader brug af anonyme bedømmere.

Panelet hæfter sig dog også ved, at der i undersøgelsen blandt eksterne bedømmere ikke er belæg for rekrutteringsvanskeligheder grundet manglende anonymitet, og at dette derfor ikke er et argument for at indføre en sådan ordning.

Det vigtigste er imidlertid faglig troværdighed og kvalitet i bedømmelserne, og denne beklækkes med den nuværende ordning. Panelet mener, at spørgeskemaundersøgelsens resultater peger på et problem, da 14 % af respondenterne angiver, at de ville have brugt en anden formulering i bedømmelsen, hvis den havde været anonym. Panelet finder derfor, at forskningsrådssystemet vil kunne drage fordel af en ordning, der tillader brug af anonyme bedømmere.

Anonymitet for eksterne bedømmelser er international praksis, og en tidligere undersøgelse, som Forsknings- og Innovationsstyrelsen har foretaget med assistance fra Kammeradvokaten, viser, at der ikke vil være juridiske problemer i forbindelse med at indføre anonymitet for eksterne bedømmere i Danmark.

Årsagen til, at der hidtil har været modstand mod at tillade anonyme bedømmere, er, at man har ønsket at hævde et princip, der tillader den enkelte ansøger selv at kontrollere at vedkommende er blevet ordentligt behandlet. Derudover er der i forbindelse med evalueringen fremkommet synspunkter fra repræsentanter fra forskningsrådssystemet og interessenter om, at der er risiko for, at en anonym bedømmelse kan være mindre grundig end en vurdering foretaget under navns nævnelse. Panelet vurderer ikke, at dette udgør noget nævneværdigt problem, eller at det er et argument for ikke at indføre muligheden for at anvende anonyme bedømmelser. For det første har det videnskabelige miljø i kraft af tidsskriftsartikler erfaring med og tillid til anvendelse af anonyme bedømmelser, og for det andet vil der altid foreligge mindst to eksterne bedømmelser af en given ansøgning og en efterfølgende vurdering af disse i en programkomite eller et fagligt forskningsråd.

Over for modstanden mod anvendelse af anonyme bedømmere står den nationale interesse og behov for at den store investering i offentlig forskning på flere milliarder kroner sker med størst mulig kvalitet og effekt, hvilket må vurderes at ske under anvendelse af anonyme bedømmere. Panelet vurderer, at den nationale interesse i forskningskvalitet bør have høj prioritet. Derudover vurderer panelet, at den enkelte forskers behov for ordentlig behandling bør være tilstrækkeligt sikret ved:

- at beslutning om tildeling af bevilling eller ej foretages i de faglige forskningsråd og programkomiteer, og ikke af anonyme bedømmere
- at der udarbejdes mindst to eksterne bedømmelser af den enkelte ansøgning
- at ansøgeren har lejlighed til at kommentere disse bedømmelser før behandling
- at ansøgere i forbindelse med ansøgning har lejlighed til at udpege enkeltpersoner, som ansøger ikke ønsker at blive bedømt af.

7.6 Opfølgning på bevillinger

DSF henviser i deres selvevalueringsrapporter til overordnede principper for opfølgning samt til konkrete opfølgningsaktiviteter, herunder opstartsmøder, midtvejsrapporter og ad hoc-justeringer af støttede projekter. Flere programkomiteer, men ikke alle, anvender en sådan praksis.

DFF beskriver ligeledes i deres selvevalueringsrapporter, at der, når det skønnes relevant, anvendes midtvejsafrapportering, og at der altid sker en afsluttende (økonomisk og faglig) afrapportering. Derudover henvises der til, at det altid er et vurderingsparameter for ansøgere, der tidligere har opnået støtte fra DFF, hvordan de har udnyttet tidligere bevilgede midler. DFF anfører også, at de ønsker en tættere opfølgning på projekter, end der hidtil er blevet foretaget. De faglige

7 Sikring af forskningskvalitet

forskningsråd henviser til eksempelvis slutrapporter, men der gives ikke konkrete eksempler på aktiv opfølgning, og flere råd efterlyser sanktionsmuligheder over for bevillingsmodtagere.

Både programkomiteer og faglige forskningsråd påpeger i selvevalueringsrapporterne, at det er omkostningsfuldt og tidskrævende at foretage opfølgning på bevillinger, og der efterlyses ressourcer hertil.

Panelet mener ikke, at graden af opfølgning er tilstrækkelig. Det er problematisk, at der ikke sker aktiv og faglig opfølgning i bevilgede projekter, og at bevillingsmodtagere ikke ansføres til at yde det ypperste.

Den lave grad af opfølgning er især problematisk i DFF. DSF har i højere grad iværksat initiativer, der i visse tilfælde udmærker sig ved aktiv opfølgning på bevillinger, men opfølgningen kan også foretages mere aktivt i DSF. Opfølgningsindsatsen er generelt, i det omfang den finder sted, proces- og formorienteret, og den kan med fordel fokusere mere på resultater.

I forhold til organernes ønske om flere sanktionsmuligheder over for bevillingsmodtagere, der ikke leverer opfølgning, finder evalueringspanelet, at der bør gøres brug af de redskaber, der allerede er til rådighed. Dette kan for eksempel bestå i at dele bevillinger op i flere faser og lade fortsat bevilling afhænge af målopfyldelse og resultater. Det er et udmærket og effektivt redskab, og desuden en konkret sanktionsmulighed, der alle dage har været til rådighed.

7.7 Habilitet

Fondsudøvelsen i DFF og DSF er underlagt fælles retningslinjer for inhabilitet. Disse regler er skriftligt nedfældet og indebærer blandt andet, at afgørelser om bevilling truffet af faglige forskningsråd og programkomiteer er underlagt forvaltningslovens regler for inhabilitet. I visse tilfælde er DFF og DSF's regler i den forbindelse mere restriktive end forvaltningslovens regler.

Medlemmer af programkomiteer og faglige forskningsråd er aktive forskere, og medlemmer søger i betydeligt omfang om forskningsmidler parallelt med deres medlemskab af systemet, som det fremgår af tabel 7 nedenfor. Både programkomiteer og faglige forskningsråd beskriver procedurer, der skal sikre habilitet i sådanne situationer, eksempelvis at man ikke kan træffe afgørelse, deltage i afgørelse eller medvirke ved behandling af egne ansøgninger.

Ansøgende medlemmer af organer i forskningsrådssystemet har en markant højere succesrate end andre ansøgere uden for forskningsrådssystemet. For eksempel har ansøgere om midler fra DFF i perioden 2004-2008, der selv er medlemmer af et fagligt forskningsråd, en gennemsnitlig succesrate på 34 %, mens succesraten for ansøgere uden for forskningsrådssystemet i gennemsnit ligger på 18 % for den samme periode, om end der er store forskelle de faglige forskningsråd imellem.

7 Sikring af forskningskvalitet

Tabel 7: Rådsmedlemmers succesrate og andel af samlede bevilgede beløb (gennemsnit for perioden 2004-2008), 2008-priser

		Rådsmedlemmer, der har søgt eget organ	Alle ansøgere ekskl. Rådsmedlemmer	Rådsmedlemmernes andel af det samlede bevilgede beløb (%)
FKK	Ansøgt	6.342.765	787.736.607	0,89
	Bevilget	1.223.658	135.985.665	
	Succesrate	19	17	
FNU	Ansøgt	16.992.404	975.199.529	4,08
	Bevilget	10.872.565	255.591.359	
	Succesrate	64	26	
FSE	Ansøgt	12.064.762	555.536.416	3,91
	Bevilget	4.157.800	102.289.644	
	Succesrate	34	18	
FSS	Ansøgt	39.082.275	1.644.952.588	4,33
	Bevilget	10.400.994	230.082.545	
	Succesrate	27	14	
FTP	Ansøgt	29.256.830	1.840.595.143	2,86
	Bevilget	8.853.497	301.147.902	
	Succesrate	30	16	
I alt DFF	Ansøgt	103.739.035	5.804.020.283	3,35
	Bevilget	35.508.514	1.025.097.115	
	Succesrate	34	18	
I alt DSF	Ansøgt	9.210.287	2.449.291.403	0,19
	Bevilget	991.767	509.299.976	
	Succesrate	11	21	
I alt DFF og DSF	Ansøgt	112.949.323	8.253.311.686	2,32
	Bevilget	36.500.281	1.534.397.091	
	Succesrate	32	19	

Note: Opgørelsen dækker kun ansøgninger, hvor rådsmedlemmer er hovedansøger.

Kilde: Analyse af rådsmedlemmers succesrate ved ansøgning i forskningsrådssystemet, Forsknings- og Innovationsstyrelsen

På baggrund af denne analyse er der på Forsknings- og Innovationsstyrelsens foranledning foretaget en mere dybdegående analyse af bevillings- og habilitetspraksis for Det Frie Forskningsråd | Natur og Univers (FNU) og Det Frie Forskningsråd | Sundhed og Sygdom (FSS). Analysen fokuserer på medlemmer af disse to råd samt deres faglige netværk. Analysen er udarbejdet af Forsknings- og Innovationsstyrelsen under ledelse af tidligere departementschef, dr.polit. Inge Thygesen, og er stillet til rådighed for denne evaluering.

7 Sikring af forskningskvalitet

Udover at understøtte ovennævnte forhold vedrørende succesrater viser analysen blandt andet, at 52 % af midlerne i FSS i efteråret 2008 gik til ansøgninger, hvor et eller flere rådsmedlemmer havde været enten inhabile eller havde sampubliceret med ansøger, mens det samme var tilfældet for 33 % af midlerne i FNU. Analysen viser også, at de to faglige forskningsråd er opmærksomme på at leve op til de formelle habilitetskrav, der er defineret af KUF, ved at erklære medlemmer inhabile, når der er forhold, som kræver det.

Panelet understreger, at Forsknings- og Innovationsstyrelsens undersøgelse er foretaget alene for to organers bevillingspraksis i efteråret 2008. Derfor må undersøgelsen betragtes som et punktnedslag, der ikke kan danne grundlag for generiske konklusioner for forskningsrådssystemets bevillingspraksis i sin helhed og i hele evalueringperioden.

Flere repræsentanter fremhæver, at medlemmer af forskningsrådssystemets organer er dygtige forskere, og derfor er stillet godt som ansøger. Det fremhæves som den væsentligste årsag til de høje succesrater. Derudover fremhæves det, at man som medlem af enten et fagligt råd eller en programkomite læser mange ansøgninger og derfor bliver godt bekendt med genren og derfor uundgåeligt skriver gode ansøgninger. Dette forhold blev af en repræsentant betegnet som "insider-problematikken".

Panelet anerkender, at den markant højere succesrate for medlemmer til et vist niveau kan skyldes, at rådene udgøres af aktive og dygtige forskere, og at medlemmer har en direkte indsigt i, hvorledes optimale ansøgninger udfærdiges. Og at de kender timing for opslag bedre end konkurrerende ansøgere. Lige så betydningsfuldt for habilitetsproblematikken er det efter panelets opfattelse også, at de faglige forskningsråd er sammensat af et så højt antal medlemmer, hvilket helt naturligt bevirker, at der er flere dygtige forskere, der er omfattet af habilitetsproblematikken i kraft af deres medlemskab af rådene. Et højt antal medlemmer af de bevilgende organer reducerer afstanden mellem ansøgere og dem, der træffer afgørelse om bevilling.

Panelet finder det forhold, at succesraten for visse organers vedkommende er så udpræget højere bekymrende, og det er ligeledes bekymrende, at en betydelig del af de tildelte midler i visse organer tilgår forskere, der enten sidder i eller har nær tilknytning til organet. Uanset om det er rimeligt eller ej, svækker dette ansøgernes og omverdenens tillid til systemets og organernes uafhængighed. Det skaber tvivl om disse organers uafhængighed, retfærdighed og dømmekraft, og under alle omstændigheder kaster det en negativ skygge over forskningsrådssystemet.

Det er i dokumentationsmaterialet tydeligt, at der internt i forskningsrådssystemet er opmærksomhed på habilitetsproblematikken, og der er i forbindelse med evalueringen fremkommet flere overvejelser fra repræsentanter fra forskningsrådssystemet om, hvorledes denne kan imødegås.

Panelet finder derfor, som det også tidligere er fremgået, at det vil være hensigtsmæssigt med en væsentlig højere grad af eksternalitet i forskningsrådssystemet. Dette kan opnås ved mindre råd, flere internationale medlemmer, flere institutionseksterne medlemmer og en højere grad af ekstern bedømmelse. Hermed er det panelets vurdering, at problemstillingen vedrørende habilitet og legitimitet i forskningsrådssystemets bevillingspraksis fremadrettet vil være reduceret betragteligt.

7.8 anbefalinger

Evalueringspanelet anbefaler:

- At antallet af medlemmer fra samme institution i det enkelte bevilgende råd begrænses til få, evt. kun én person
- At eksternaliteten i de faglige forskningsråd øges ved:
 - at reducere antallet af rådsmedlemmer og til gengæld øge brugen af eksterne bedømmelser
 - at udnævne flere udenlandske rådsmedlemmer
 - at lægge loft på antal medlemmer fra samme institution
 - i højere grad at inddrage kompetente medlemmer fra interessenter
- At det i lovgrundlaget ekspliciteres, at medlemmer af programkomiteer skal have et forskningsudsyn, der tilsammen dækker kvalitet, relevans og effekt
- At den nye bestyrelse strømliner ansøgningsprocedurer og -frister på tværs af faglige forskningsråd
- At en række af de små bevillingstyper, som DFF traditionelt har beskæftiget sig med, bortfalder, og at fondsfunktionen fremover overvejende støtter større projekter
- At man for at sikre den faglige bredde (i DFF-regi) i væsentlig højere grad gør brug af ekstern bedømmelse af ansøgninger
- At faglige forskningsråd og programkomiteer sikrer, at afslagsbreve er begrundede og giver feedback til ansøger via et nyt og opgraderet sekretariat
- At programkomiteerne fremover gives ansvar for at udarbejde indstillinger inklusive egentlige prioriteringer blandt ansøgninger om forskningsmidler fra sektorministerier
- At det gøres muligt at anvende anonyme bedømmere i forskningsrådssystemet
- At den nye bestyrelse udarbejder fælles og mere ensartede opfølgingsprocedurer og -initiativer med fokus på indhold og resultater.

8

Målsætninger for reformen

8 Målsætninger for reformen

Regeringen præsenterede sit oplæg til en reform af forskningsrådssystemet i 2002 med seks målsætninger, som også fremgår af lov om forskningsrådgivning mv. Derudover er det præciseret i evalueringens kommissorium, at den skal vurdere, hvorvidt forskningsrådssystemet i sin organisation og funktion lever op til sit formål.

Derfor vurderer evalueringspanelet i dette kapitel kortfattet og overordnet:

- hvorvidt forskningsrådssystemet i sin organisation og funktion lever op til sit formål og
- hvorvidt de seks målsætninger for reformen er nået.

Overordnet vurderer evalueringspanelet, at systemet i sin organisation og funktion kun delvist lever op til sit formål. Evalueringpanelet baserer denne vurdering på nedenstående gennemgang af de seks målsætninger for reformen og deres opfyldelse, samt på de specifikke observationer og konklusioner, som er blevet præsenteret i de foregående kapitler.

Målsætning 1: Forskningskvaliteten skal sikres gennem åben konkurrence om alle offentlige forskningsmidler, som ikke er basisbevillinger

Målsætningen er principielt nået. Reformen har fastholdt og i en vis udstrækning øget konkurrencen, da alle midler, der bevilges gennem forskningsrådssystemet, er konkurrenceudsat, og da kvalitet er et centralt vurderingskriterium. Der bevilges dog fortsat offentlige forskningsmidler gennem sektorministerier, som ikke er underlagt forskningsrådssystemets vurderingskriterier. Der er stadig et betydeligt udviklingspotentiale både for så vidt angår kvalitetssikring af uddelingen af offentlige forskningsmidler gennem forskningsrådssystemet og de midler, der bevilges gennem sektorministerier. Hvorvidt åben konkurrence er øget, kan diskuteres, da en betydelig del af ansøgningerne behandles i og af råd, hvis medlemmer har relativ nær tilknytning til en betydelig del af ansøgerskaren og uden brug af mere uafhængige bedømmere. Endelig kan det diskuteres, om den høje succesrate for rådsmedlemmer er hæmmende for graden af konkurrence om forskningsmidler.

Målsætning 2: Organiseringen og strukturen af råd, udvalg og især programkomiteer skal forenkles, hvilket samtidig vil lette forskernes overblik over søgemuligheder

Målsætningen er ikke nået. Forskningsrådssystemet opleves komplekst af egne repræsentanter og eksterne interessenter. Derudover er systemet både i bred og snæver forstand præget af overlap, uklare opfattelser af rollefordelinger og manglende koordinering. Endvidere har reformen ikke medført en forenkling af forskningsrådssystemet målt på antal organer i systemet før og efter; antallet er det samme. Grundforskningsfonden og Højteknologifonden fremstår i dag som knopskydninger på det øvrige forskningsrådssystem (selvom Grundforskningsfonden er en ældre konstruktion end det nuværende forskningsrådssystem), og endelig har man med den måde, nylige forskningspolitiske initiativer (eksempelvis UNIK, EliteForsk og FORSK2015) er blevet realiseret, yderligere demonstreret og øget kompleksiteten i forskningsrådssystemet.

8 Målsætninger for reformen

Målsætning 3: Forskningsrådssystemet skal have styrket ledelse, som kan sikre, at den strategiske forskning implementeres på egne præmisser, og at tværfaglige indsatser inden for alle forskningsområder tilgodeses

Målsætningen er kun delvist nået. Reformen har formelt indført øget ledelse, eksempelvis bestyrelserne for DFF og DSF, men denne udøves kun til en vis grænse. DSF har med sine aktiviteter sikret en hensigtsmæssig implementering af målsætningerne, og der er skabt en velfungerende ramme for udmøntning af strategiske forskningsprogrammer. Den strategiske forskning har et betydeligt tværvideenskabeligt islæt, hvorimod der inden for rammerne af DFF ikke er skabt bedre rammer for tværvideenskabelig forskning eller dynamik i fordeling af midler.

Målsætning 4: En omfattende støtte til grundforskning skal fortsat sikres

Målsætningen er nået. Oprettelsen af og allokeringen af midler til DFF og DSF sikrer støtte til grundforskning. Derudover støttes grundforskning gennem Grundforskningsfonden.

Målsætning 5: Støtten til den strategiske, den anvendelsesorienterede såvel som den erhvervsrettede forskning skal samtidig sikres

Målsætningen er nået. Oprettelsen af og allokeringen af midler til DSF sikrer støtte til strategisk, anvendelsesorienteret og erhvervsrettet forskning inden for politisk definerede områder. Også DFF støtter anvendelsesorienteret og erhvervsrettet forskning. Terminologien fri og strategisk opstiller et uhensigtsmæssigt modsætningsforhold mellem fri og strategisk forskning, og giver forvirrende associationer til henholdsvis grundforskning og anvendelsesorienteret forskning. Ikke desto mindre er der med reformen sikret støtte til den strategiske, anvendelsesorienterede og erhvervsrettede forskning.

Målsætning 6: Der skal være klar adskillelse mellem det organ, som skal rådgive om generelle forskningspolitiske emner, og de organer, som skal udmønte midler og rådgive ansøgere og andre interessenter om fondsnære og forskningsfaglige videnskabelige spørgsmål

Målsætningen er ikke nået. Distinktionen overholdes ikke. Det kan være hensigtsmæssigt at have et uafhængigt, forskningspolitisk organ, der ikke har egeninteresse i øgede midler eller i balancen mellem interne og konkurrenceudsatte midler, mellem frie, henholdsvis strategiske midler mv. Et sådant organ kan sikre forskningskyndig og uafhængig rådgivning af det politiske system. Men det forudsætter, at organet aktivt har en afsmittende effekt på forskningsrådssystemet, Folketinget og regering (der selv har etableret organet). Det lader ikke til at have været tilfældet i evalueringsperioden.

9

Konklusion

9 Konklusion

Evalueringspanelet har haft til opgave at evaluere det danske forskningsrådssystem med udgangspunkt i den nye lov om forskningsrådgivning m.v., der trådte i kraft den 1. januar 2004.

Panelet finder, at et væsentligt resultat af denne nye lov har været etableringen af en velfungerende ramme for strategiske forskningsprogrammer, som er sket med held. Derudover har forskningsrådssystemets aktører implementeret reformen siden lovens vedtagelse, hvilket betyder, at forskningsrådssystemet i dag er præget af styrket ledelse, mere kvalitetssikring og en højere grad af konkurrence om offentlige forskningsmidler.

Ethvert system rummer fordele og ulemper, muligheder og begrænsninger. Det gælder ikke mindst et område som forskning. I etableringen af et nyt forskningsrådssystem bør der tilstræbes en struktur, der kan tilpasse sig, og som formår at gribe, håndtere og videreudvikle tendenser, som tidens udvikling fører med sig.

Tidligere og efterfølgende knopskydninger på forskningsrådssystemet bevirker, at det samlede forskningsrådssystem er fragmenteret. Man har i dag fem uafhængige og parallelle fondsudøvende bestyrelser i det samlede forskningsrådssystem (DFF, DSF, Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og RTI), som agerer med hver sin profil, dagsorden og bevillingspraksis, og som naturligt opfatter sig som værende i en slags indbyrdes konkurrence om midler og politisk opmærksomhed. Kompleksiteten synes ikke at give ansøgerne til forskningsprojekter problemer, men fragmenteringen betyder, at forskningsrådssystemets enkelte dele er blevet meget fastlåste og lukkede omkring deres særlige felt. Dette har en række uheldige konsekvenser: systemet kan ikke af sig selv iværksætte nye initiativer, systemet har meget vanskeligt ved at engagere sig i nye internationale forskningsprogrammer, og systemet er ude af stand til af sig selv løbende at tilpasse sig ændrede behov via omstrukturering. Panelet anbefaler derfor blandt andet:

- At bestyrelserne for DFF og DSF samles i én bestyrelse, hvis opgaver er overordnet udmøntning af midler og at yde forskningsfaglig og -politisk rådgivning. Det bør meget stærkt overvejes også at lade væsentlige dele af RTI's virke overføre til samme område
- At ansvaret for udpegning af medlemmer til faglige forskningsråd og programkomiteer placeres i den nye bestyrelse
- At der i et længere tidsperspektiv arbejdes frem mod en fælles bestyrelse for alle fondsfunktioner i det samlede forskningsrådssystem
- At DFR bevares som et uafhængigt forskningspolitisk organ, men i en ny konstruktion med internationale medlemmer og med adgang til større analytisk sekretariatsbistand
- At det præciseres, at DFR på videnskabsministerens foranledning og med jævne mellemrum på et overordnet niveau giver forskningspolitisk rådgivning til regeringen og Folketinget.

Fragmenteringen af systemet og uklare formålsbeskrivelser bevirker, at forskningsrådssystemet ikke i tilstrækkelig grad er gearret til at håndtere internationalisering i det omfang, som den forskningspolitiske udvikling fordrer. Det er en hovedudfordring for forskningsrådssystemet at blive i stand til at håndtere internationale initiativer, eksempelvis i form af deltagelse i overnationale programaktiviteter. Systemet formår ikke i sin nuværende konstruktion at agere tilstrækkeligt opsøgende eller i tilpas stor skala. Derfor foreslår panelet blandt andet:

- At den nye samlede bestyrelse gives ansvar for at sikre, varetage og fremme internationalisering i det danske forskningsrådssystem
- At den nye bestyrelse gives som central opgave at udvikle internationaliseringen af det danske forskningsrådssystem med særlig fokus på deltagelse i internationale programaktiviteter samt ph.d.- og post.doc.-uddannelse i udlandet
- At praksis for tildeling af forskningsrådsmidler ændres, således at forskningsrådssystemet gives en længere planlægningshorisont for udmøntning af midler.

Med universitetsreformen og fusioner af universiteter og sektorforskningsinstitutioner er der skabt grundlag for en klarere arbejdsdeling mellem universiteter og forskningsrådssystemet for så vidt angår ansvar for finansiering. En række områder, som naturligt burde henhøre under universiteternes driftsansvar eller under større projektbevillinger, er hidtil også blevet støttet med små bevillinger af dele af forskningsrådssystemet. Det gælder eksempelvis udarbejdelse af EU-ansøgninger, tildeling af ph.d.-stipendier og konferencedeltagelse. Panelet anbefaler på den baggrund blandt andet:

- At forskningsrådssystemets rolle i forhold til universiteterne tydeliggøres
- At en række af de små bevillingstyper, som DFF traditionelt har beskæftiget sig med, bortfalder, og at fondsfunktionen fremover overvejende støtter større projekter.

Reformen synes at have fastholdt og på en række områder at have forbedret kvaliteten i forskningsrådssystemets fondsarbejde. Det ses i form af øget anvendelse af ekstern bedømmelse, flere internationale medlemmer i visse organer, øget brug af opfølgning, og ved kravet om kvalitetsvurdering af projektansøgninger til sektorministeriernes forskningsprogrammer. Men evalueringen viser også, at medlemmer af forskningsrådssystemet, der selv søger om midler til forskningsprojekter, i en række råd har en væsentlig højere succesrate end ansøgere uden for systemet. Dette rejser en habilitetsdiskussion. Og selvom panelet ikke er blevet konfronteret med egentlige problemer, sår de høje interne succesrater uvægerlig tvivl om, hvorvidt der er den fornødne afstand imellem dem, der søger om midler, og dem, der træffer afgørelse om bevilling. Panelet anbefaler på den baggrund blandt andet:

- At eksternaliteten i de faglige forskningsråd øges ved:
 - at reducere antallet af rådsmedlemmer og til gengæld øge brugen af eksterne bedømmelser
 - at udnævne flere udenlandske rådsmedlemmer
 - at lægge loft på antal medlemmer fra samme institution
 - i højere grad at inddrage kompetente medlemmer fra interessenter.
- At den nye bestyrelse udarbejder fælles og mere ensartede opfølgningsprocedurer og -initiativer med fokus på indhold og resultater
- At det gøres muligt at anvende anonyme bedømmere i forskningsrådssystemet
- At den nye bestyrelse arbejder aktivt for at skabe en kultur og organisering, der fremmer tværvidenskabelig forskning og tværrådslige ansøgninger
- At programkomiteerne fremover gives ansvar for at udarbejde indstillinger inklusive egentlige prioriteringer blandt ansøgninger om forskningsmidler fra sektorministerier.

Sammenfattende finder panelet, at reformens målsætninger kun delvist er nået. Mens den tilsigtede forenkling af systemet ikke har fundet sted, og mens distinktionen mellem forskningsfaglig og forskningspolitisk rådgivning ikke er foretaget på en hensigtsmæssig måde (eller i praksis), har man med reformen med succes implementeret en fornuftig distinktion mellem finansiering af top down- og bottom up-forskning. Panelet bifalder denne distinktion, som den varetages af faglige forskningsråd og programkomiteer. Derudover har man forbedret kvalitetssikringen, men panelet finder også, at denne med fordel kan gøres mere systematisk og konsekvent, blandt andet ved en omorganisering af sekretariatsbetjeningen. Endelig har man til en vis grad styrket ledelsen i systemet. Denne anbefaler panelet at omorganisere og videreudvikle, for at sikre, at systemet fremover i højere grad end i dag er manøvreedygtig i forhold til internationale tendenser, større satsninger og den generelle forskningspolitiske udvikling i øvrigt.

Appendiks 1: anbefalinger

Anbefalinger

Evalueringspanelet anbefaler:

1. At den nuværende lovs fokus på struktur og procedurer suppleres med substansbeskrivelser af overordnet indhold og opgavebeskrivelser for systemet og dets organer
2. At bestyrelserne for DFF og DSF samles i én bestyrelse, hvis opgaver er overordnet udmøntning af midler og at yde forskningsfaglig og -politisk rådgivning. Det bør meget stærkt overvejes også at lade væsentlige dele af RTI's virke overføre til samme område
3. At det sikres, at den nye bestyrelse er i stand til at opretholde en hensigtsmæssig balance mellem forskellige typer forskningsmidler, og at bestyrelsen fortsat opererer med faglige forskningsråd og programkomiteer
4. At der ikke, som det ellers er lagt op til i det nuværende lovgrundlag, stræbes mod personoverlap mellem faglige forskningsråd og programkomiteer
5. At der i et længere tidsperspektiv arbejdes frem mod en fælles bestyrelse for alle fondsfunktioner i det samlede forskningsrådssystem
6. At den nye bestyrelse gives som central opgave at udvikle internationaliseringen af det danske forskningsrådssystem med særlig fokus på deltagelse i internationale programaktiviteter samt ph.d.- og post.doc.-uddannelse i udlandet
7. At KUF med etableringen af en samlet bestyrelse nedlægges
8. At den nye bestyrelse arbejder aktivt for at skabe en kultur og organisering, der fremmer tværvidenskabelig forskning og tværrådslige ansøgninger
9. At ansvaret for udpegning af medlemmer til faglige forskningsråd og programkomiteer placeres i den nye bestyrelse
10. At der fastholdes et lavt loft for krav til forskningsinstitutionernes medfinansiering og at de fonde, der ikke er omfattet af lovrevision, også følger dette princip
11. At ansvaret for finansiering af forskeruddannelse placeres hos universiteterne, bortset fra varetagelse af ph.d.- og post.doc.-uddannelse i udlandet
12. At sekretariatsbistanden til fondsudøvende dele af forskningsrådssystemet afkobles fra Forsknings- og Innovationsstyrelsen og gives reference til den nye bestyrelse
13. At den forskningsfaglige kompetence i sekretariatsledelsen styrkes, og at sekretariatsfunktionen organiseres således, at den kan spille en mere aktiv rolle i indholdsmæssig opfølgning på bevillinger
14. At forskningsrådssystemets rolle i forhold til universiteterne tydeliggøres
15. At DFR gives ansvar for at give overordnet forskningspolitisk rådgivning om internationalisering af dansk forskning
16. At den nye samlede bestyrelse gives ansvar for at sikre, varetage og fremme internationalisering i det danske forskningsrådssystem
17. At praksis for tildeling af forskningsrådsmidler ændres, således at forskningsrådssystemet gives en længere planlægningshorisont for udmøntning af midler
18. At man udnævner internationale medlemmer af forskningsrådssystemets organer, især DFR og de faglige forskningsråd
19. At DFR bevares som et uafhængigt forskningspolitisk organ, men i en ny konstruktion med internationale medlemmer og med adgang til større analytisk sekretariatsbistand
20. At det præciseres, at DFR på videnskabsministerens foranledning og med jævne mellemrum på et overordnet niveau giver forskningspolitisk rådgivning til regeringen og Folketinget
21. At eksklusivudtryk vedrørende forskningspolitisk og forskningsfaglig rådgivning fjernes, men at rollefordeling for systemets organer fastholdes og måske endda tydeliggøres
22. At betegnelsen strategisk bevares og at betegnelsen fri forskning erstattes af en anden betegnelse
23. At den nye bestyrelse kaldes Danmarks Forskningsfond eller lignende, for at fremhæve fondsfunktionen frem for rådgivningsfunktionen

Appendiks 1: anbefalinger

24. At antallet af medlemmer fra samme institution i det enkelte bevilgende råd begrænses til få, evt. kun én person
25. At eksternaliteten i de faglige forskningsråd øges ved:
 - at reducere antallet af rådsmedlemmer og til gengæld øge brugen af eksterne bedømmelser
 - at udnævne flere udenlandske rådsmedlemmer
 - at lægge loft på antal medlemmer fra samme institution
 - i højere grad at inddrage kompetente medlemmer fra interessenter
26. At det i lovgrundlaget ekspliciteres, at medlemmer af programkomiteer skal have et forskningsudsyn, der tilsammen dækker kvalitet, relevans og effekt
27. At den nye bestyrelse strømliner ansøgningsprocedurer og -frister på tværs af faglige forskningsråd
28. At en række af de små bevillingstyper, som DFF traditionelt har beskæftiget sig med, bortfalder, og at fondsfunktionen fremover overvejende støtter større projekter
29. At man for at sikre den faglige bredde (i DFF-regi) i væsentlig højere grad gør brug af ekstern bedømmelse af ansøgninger
30. At faglige forskningsråd og programkomiteer sikrer, at afslagsbreve er begrundede og giver feedback til ansøger via et nyt og opgraderet sekretariat
31. At programkomiteerne fremover gives ansvar for at udarbejde indstillinger inklusive egentlige prioriteringer blandt ansøgninger om forskningsmidler fra sektorministerier
32. At det gøres muligt at anvende anonyme bedømmere i forskningsrådssystemet
33. At den nye bestyrelse udarbejder fælles og mere ensartede opfølgingsprocedurer og -initiativer med fokus på indhold og resultater.

Appendiks 2: forskningsrådssystemet

Forskningsrådssystemet i Danmark

Dette appendiks indeholder en beskrivelse af forskningsrådssystemet i Danmark. Først opsummeres baggrunden og målsætningerne for forskningsrådssystemets nuværende struktur, og derefter præsenteres dets organisering ved en kortfattet gennemgang af de enkelte organer, deres formål og funktioner med angivelse af relevante nøgletal.

Fokus for evalueringen er lov om forskningsrådgivning mv., og derfor behandles primært de organer, der reguleres af loven. De organer i forskningsrådssystemet, som er reguleret af andre love (Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og RTI), er ikke omfattet specifikt af kommissoriet og beskrives derfor ikke i større detalje. Forskningsrådssystemets samspil med disse organer, samt med private fondes finansiering af offentlig forskning, berøres dog i et vist omfang af panelet, hvilket fremgår af rapportens kapitler.

Baggrund og målsætninger

I oktober 2002 indgik regeringen en aftale med alle daværende partier i Folketinget om en reform af forskningsrådssystemet. Hensigten var at skabe de bedst mulige rammer for et stærkt offentligt og privat forskningssystem, at sikre fri forskning og bidrage til samspillet mellem offentlig og privat forskning.

Der er i aftalen og i loven formuleret seks målsætninger for reformen. De seks målsætninger er:

- Forskningskvaliteten skal sikres gennem åben konkurrence om alle offentlige forskningsmidler, som ikke er basisbevillinger til institutioner.
- Organiseringen og strukturen af råd, udvalg og især programkomiteer skal forenkles, hvilket samtidig vil lette forskernes overblik over søgemuligheder.
- Et nyt forskningssystem skal have en styrket ledelse, som kan sikre, at den strategiske forskning implementeres på egne præmisser, og at tværfaglige indsatser inden for alle forskningsområder tilgodeses.
- En omfattende støtte til grundforskningsaktiviteter skal fortsat sikres.
- Støtten til den strategiske, den anvendelsesorienterede såvel som den erhvervsrettede forskning skal samtidig sikres.
- Der skal være en klar adskillelse mellem det organ, som skal rådgive om generelle forskningspolitiske emner, og de organer, som skal udmønte relevante midler og rådgive ansøgere og andre interessenter om fondsnære og forskningsfaglige, videnskabelige formål.

Reformen ændrede den daværende organisering af forskningsrådssystemet ved at oprette nye organer med ændrede beføjelser og kompetencefordeling. Centralt var eksempelvis oprettelsen af DSF og KUF, øget kvalitetssikring af forskningsmidler samt distinktionen mellem fri og strategisk forskning.

Folketinget vedtog lov om forskningsrådgivning m.v. i maj 2003. Siden vedtagelsen af loven i maj 2003 er der foretaget to ændringer i henholdsvis 2006 og 2008 for primært at hjemle, dels at forskningsrådene kan indgå internationale forskningssamarbejder (2006) og dels at KUF fordeler den særlige bevilling til forskeruddannelse til DFF og DSF, der derefter udmønter bevillingen (2008).

Struktur

Forskningsrådssystemet i Danmark består af en række organer, hvis struktur og sammensætning, opgaver og formål er defineret dels i lov om forskningsrådgivning m.v., dels i tre andre love (lov om Danmarks Grundforskningsfond, lov om Højteknologifonden og lov om teknologi og innovation). Organerne, hvis struktur og kompetence er defineret i lov om forskningsrådgivning m.v., er:

Appendiks 2: forskningsrådssystemet

- Danmarks Forskningspolitiske Råd
- Det Frie Forskningsråd
- Det Strategiske Forskningsråd
- Koordinationsudvalget for forskning
- Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed.

Se desuden figur 1 i afsnit 3.2.

Organer og kompetence

Forskningsrådssystemet i Danmark består af et antal organer med forskellig kompetence og formål. Herunder beskrives organerne, deres sammensætning og kompetence.

Danmarks Forskningspolitiske Råd

DFR består af ni medlemmer, heraf en formand, og har til formål at give forskningspolitisk rådgivning til videnskabsminister, regering og Folketing enten på eget initiativ eller efter anmodning. Den forskningspolitiske rådgivning vedrører rammebetingelser for forskning, bevillinger, nationale og internationale forskningsinitiativer, udviklingen i den nationale forskningsstrategi samt Danmarks rolle og placering i det internationale forsknings samarbejde.

DFR giver forskningspolitisk rådgivning, har en regelmæssig mødekadence og udgiver årsrapporter samt øvrige publikationer.

Formanden og medlemmer af DFR udpeges af videnskabsministeren i deres personlige egenskab. Mindst halvdelen af medlemmerne skal være anerkendte forskere, og medlemmer af rådet skal være enten anerkendte forskere eller forskningskyndige. Medlemmer af DFR udpeges for en treårig periode med mulighed for genudpegnings én gang.

Tabel 8: Nøgletal for DFR

	2004	2005	2006	2007	2008
Sekretariatsbistand (årsværk)*	-	-	-	0,95	1,05
Anmodninger om rådgivning	0	0	0	0	1
Skriftlig rådgivning på eget initiativ (publikationer, notater og hørings svar)	4	5	5	3	4

Kilde: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.

Anmærkninger:

* Opgørelsen bygger på Forsknings- og Innovationsstyrelsens tidsregistreringssystem. Det har ikke været muligt at finde tal for 2004-2006. Et fuldt årsværk er i alt 1.924 timer. Opgørelsen indeholder imidlertid effektive årsværk, det vil sige fratrukket ferie, frokost mv. Et effektivt årsværk er beregnet til 1.327 timer pr. år. Opgørelsen indeholder de timer, som er registreret som "sekretariatsopgaver" samt tid til henholdsvis analyse og behandling af sager.

Det Frie Forskningsråd

DFF består af en bestyrelse med ni medlemmer, heraf en formand, og fem faglige forskningsråd, aktuelt med mellem 15 og 22 medlemmer.

DFF har til formål at give støtte til forskningsaktiviteter inden for alle videnskabelige områder på baggrund af forskernes egne initiativer, det vil sige ansøgninger. Bestyrelsen for DFF har ikke bevillingskompetence, men beslutter antallet af faglige forskningsråd og fordeler de allokerede forskningsmidler mellem rådene, som derefter udmønter midlerne.

Appendiks 2: forskningsrådssystemet

Derudover har DFF til formål at give forskningsfaglig rådgivning til videnskabsminister, regering og Folketing, at styrke formidling og anvendelse af forskningsresultater samt at deltage i internationalt forsknings samarbejde.

De faglige forskningsråd er:

- Det Frie Forskningsråd | Kultur og Kommunikation (FKK), 15 medlemmer
- Det Frie Forskningsråd | Natur og Univers (FNU), 16 medlemmer
- Det Frie Forskningsråd | Samfund og Erhverv (FSE), 15 medlemmer
- Det Frie Forskningsråd | Sundhed og Sygdom (FSS), 20 medlemmer
- Det Frie Forskningsråd | Teknologi og Produktion (FTP), 22 medlemmer

DFF har nedsat en formandsgruppe til håndtering af rådgivningsopgaver på tværs af de faglige forskningsråd. Bestyrelsen for DFF har, jf. forretningsordenen, delegeret beslutningskompetence til formandsgruppen, og formandsgruppen skal desuden koordinere forskningsrådenes internationale samarbejde og opgaver på tværs af råd.

Medlemmer af bestyrelsen for DFF udpeges af videnskabsministeren efter åbent opslag, og alle medlemmer af bestyrelsen skal være anerkendte forskere. Medlemmer af faglige forskningsråd udpeges af videnskabsministeren i deres personlige egenskaber, og skal alle være anerkendte forskere. Medlemmer af faglige forskningsråd kan desuden være medlemmer af programkomiteer under DSF. Medlemmer af DFF og faglige forskningsråd udpeges for en fireårig periode med mulighed for genudpegning for en toårig periode.

Tabel 9: Nøgletal for DFF

	2004	2005	2006	2007	2008
Antal ansøgninger	2.659	2.675	2.781	2.965	2.974
Antal tilsagn	1.002	920	923	922	869
Ansøgt beløb	5.043	5.208	5.527	6.096	7.680
Bevilget beløb	1.073	909	968	1.062	1.119
Gennemsnitlig bevillingsstørrelse	1,07	0,99	1,05	1,15	1,29
Succesraten i procent (bevilget/ansøgt beløb)	21 %	17 %	18 %	17 %	15 %
Sekretariatsbistand (årsværk)*	-	-	-	19,72	23,24

Kilde: Forsknings- og Innovationsstyrelsen. Alle beløb er angivet i mio. kroner og i 2008-priser.

Anmærkninger:

Tabellen indeholder ansøgninger modtaget og færdigbehandlet af DFF det enkelte år. Tallene omfatter ansøgninger til rådernes almindelige fondsfunktion, inklusive DFF's særlige initiativer, som understøtter de faglige råds indsats på udvalgte områder. Endvidere omfatter tallene de særlige midler til yngre kvindelige forskere i 2006, 2007 og 2008. Rådernes bidrag til organisationer o.l. samt eventuelle faglige følgeudgifter indgår ikke.

* Opgørelsen bygger på Forsknings- og Innovationsstyrelsens tidsregistreringssystem. Det har ikke været muligt at finde tal for 2004-2006. Et fuldt årsværk er i alt 1.924 timer. Opgørelsen indeholder imidlertid effektive årsværk, det vil sige fratrukket ferie, frokost mv. Et effektivt årsværk er beregnet til 1.327 timer pr. år. Opgørelsen indeholder udelukkende de timer, som er registreret som "sekretariatsopgaver" og ikke øvrige opgaver, som fx ministerbetjening, koordinering med andre ministerier mv. I DFF's sekretariat blev der i 2008 brugt 0,53 årsværk på ministerbetjening.

Appendiks 2: forskningsrådssystemet

I 2008 havde DFF 577 rådgivningssager, primært forskningsfaglig rådgivning i forbindelse med konkrete ansøgninger, hvor DFF bedømmer ansøgninger fra andre organer uden at have bevillingskompetence. Det drejer sig primært om rådgivning af KUF og Forsknings- og Innovationsstyrelsens direktør vedr. forskeruddannelse, Højteknologifondens højteknologiske projekter og platforme, samt RTI's innovationskonsortier.

DFF deltager i det internationale forskningssamarbejde gennem rådets medlemskab af eksempelvis ESF, EUROHORCs, og nordiske samarbejdsnævn, og gennem deltagelse i en række ERA-net under EU's rammeprogrammer. Desuden rådgiver DFF om det faglige indhold af EU's rammeprogrammer, herunder om dannelsen af Det Europæiske Forskningsråd (ERC).

Det Strategiske Forskningsråd

DSF består af en bestyrelse med ni medlemmer, heraf en formand, og et antal programkomiteer med mellem fire og ni medlemmer.

DSF's formål er at give støtte til forskning inden for politisk prioriterede forskningsområder. Bestyrelsen for DSF har ikke bevillingskompetence, men nedsætter et antal midlertidige programkomiteer til at udmønte midlerne, eller overlader efter aftale opgaven til et af de faglige forskningsråd.

Derudover har DSF til formål at give forskningsfaglig rådgivning til videnskabsministeren, regering og Folketing inden for politisk prioriterede områder, at bidrage til at styrke samspillet mellem offentlig og privat forskning og at opsøge nye forskningstendenser og evt. igangsætte initiativer på den baggrund.

De aktuelle programkomiteer er:

- Programkomiteen for Sundhed, Fødevarer og Velfærd, 9 medlemmer
- Programkomiteen for Bæredygtig Energi og Miljø, 9 medlemmer
- Programkomiteen for Strategiske Vækstteknologier, 6 medlemmer
- Programkomiteen for Det Kreative og Innovative Samfund, 7 medlemmer
- Programkomiteen for Transport og Infrastruktur, 5 medlemmer
- Programkomiteen for Uddannelse og Kompetenceudvikling, 5 medlemmer
- Programkomiteen for Individ, Sygdom og Samfund, 7 medlemmer

Der er desuden nedsat en tværgående ad hoc-programkomite med i alt fem medlemmer fra henholdsvis Programkomiteen for Sundhed, Fødevarer og Velfærd, Programkomiteen for Bæredygtig Energi og Miljø samt fra Programkomiteen for Individ, Sygdom og Samfund.

Endvidere godkender DSF uddelingsprocedurer og foretager forskningsfaglige vurderinger af ansøgninger, når sektorministerier udmønter forskningsmidler under deres respektive forskningsprogrammer.

Videnskabsministeren udpeger formanden og et medlem af bestyrelsen for DSF, mens de øvrige medlemmer udpeges af videnskabsministeren efter åbent opslag. Bestyrelsen sammensættes af anerkendte forskere og forskningskyndige, der repræsenterer brugerinteresser, og alle i deres personlige egenskaber. Medlemmer af programkomiteer udpeges af bestyrelsen for DSF. Alle medlemmer af programkomiteer skal være anerkendte forskere. Medlemmer af programkomiteer kan desuden være medlemmer af faglige forskningsråd og udpeges for et år ad gangen med mulighed for udpegning i i alt seks år.

Tabel 10: Nøgletal for DSF

	2004	2005	2006	2007	2008
Antal ansøgninger	113	223	197	232	316
Antal tilsagn	35	46	41	64	56
Ansøgt beløb	588,3	1.634,7	2.506,8	2.915,7	4.255,2
Bevilget beløb	165,8	240,8	436,9	725,2	731,4
Gennemsnitlig bevillingsstørrelse	4,7	5,2	10,7	11,3	13,1
Succesraten i procent (bevilget/ansøgt beløb)	28 %	15 %	17 %	25 %	17 %
Sekretariatsbistand (årsværk)*	-	-	-	10,41	13,97

Kilde: Forsknings- og Innovationsstyrelsen. Alle beløb er angivet i mio. kroner og i 2008-priser.

Anmærkninger:

Tabellen indeholder ansøgninger og bevillinger i DSF's "normale" programmer. Bevillinger til SMV-samarbejder i igangværende projekter (små tillægsbevillinger) indgår ikke. Endvidere indgår ikke ansøgninger om bevillinger til yngre forskere i 2005 og om midler til EU-netværk og andre små puljer, hvor DSF ikke har haft mulighed for at udbyde sine "normale" virkemidler. Det drejer sig f.eks. om midler til MUX6 (forsknings- og forsøgsvirksomhed med digitale tjenester), hvor der var 1 mio. kr. til rådighed. Der er taget udgangspunkt i årenes faktiske udmøntning. Da DSF bl.a. er blevet opfordret til at fremrykke udmøntningen, og da det i visse tilfælde har været hensigtsmæssigt at "slå to års puljer sammen", er der ikke fuld overensstemmelse mellem de bevilgede beløb og de tilsvarende beløb i finansloven. Det bemærkes endvidere, at antallet af ansøgninger repræsenterer summen af fase 1-ansøgninger (prækvalifikation) og endelige ansøgninger i programmer uden prækvalifikation. Det antal ansøgninger, der sekretariatsmæssigt er behandlet, er altså større end anført, idet nogle ansøgninger er behandlet to gange - som henholdsvis fase 1-ansøgning og endelig ansøgning.

* Opgørelsen bygger på Forsknings- og Innovationsstyrelsens tidsregistreringssystem. Det har ikke været muligt at finde tal for 2004-2006. DSF's sekretariat skønner at omfanget af deres sekretariatsbetjening er lidt højere end angivet her, nemlig 13,5 i 2007 og 15,5 i 2008. Et fuldt årsværk er i alt 1.924 timer. Opgørelsen indeholder imidlertid effektive årsværk, det vil sige fratrukket ferie, frokost mv. Et effektivt årsværk er beregnet til 1.327 timer pr. år. Opgørelsen indeholder udelukkende de timer, som er registreret som "sekretariatsopgaver" og ikke øvrige opgaver, som fx ministerbetjening, koordinering med andre ministerier mv. I DSF's sekretariat blev der i 2008 registreret et forbrug på 0,15 årsværk på ministerbetjening. Heri medgår dog ikke bidrag til andre dele af FI's ministerbetjening.

I 2007 havde DSF en række rådgivningssager, bl.a. høringer og indstillinger af medlemmer til råd og udvalg. Sekretariatet har ikke opgjort omfanget af disse opgaver, men det skønnes at der er 3- 4 af denne type opgaver om måneden, som hver kan indeholde et større antal ansøgninger. Den største andel er forskningsfaglig rådgivning i forbindelse med ansøgninger om midler fra sektorministerier, hvor DSF foretager en forskningsfaglig vurdering og meddeler, hvilke ansøgninger, der forskningsfagligt er støtteværdige. Herefter kan det enkelte ressortministerium beslutte, hvilke af de støtteværdige ansøgninger, der skal have bevilling.

Der kan eksempelvis søges om støtte til omkostninger knyttet til internationalt forsknings samarbejde, til "indkøb" af forskning fra udenlandske forskningsmiljøer og til omkostninger ved hjemtagning af gæsteforskere. Der kan både ydes støtte til deltagelse i fælles internationale forskningsprogrammer og til at internationalt samarbejde indgår som en del af et konkret forskningsprojekt. Fra 2007 til 2008 er der sket en stigning i antallet af aktivt deltagende internationale parter i projekterne fra deltagelse i 16 % af projekterne i 2007 til 32 % i 2008.

Appendiks 2: forskningsrådssystemet

DSF deltog i 2008 i NordForsk, The Nordic Centre of Excellence Programme on Food, Nutrition and Health samt i Noria-nettene Living Lab Nordic og Freight & Logistics. Desuden deltog DSF i Nordic Energy Research og BONUS+. I 2009 er DSF desuden gået ind i et "Joint Programming" om Alzheimers, og har indgået samarbejdsaftaler med henholdsvis det kinesiske Ministry of Science and Technology og Indian Department of Biotechnology.

Koordinationsudvalget for forskning

KUF består af otte medlemmer, heraf en formand, og er sammensat af bestyrelsesformændene for DFF, DSF, Grundforskningsfonden og Højteknologifonden samt to medlemmer indstillet af Danske Universiteter, et medlem af Sektorforskningens Direktørkollegium og et medlem af Rådet for Teknologi og Innovation. KUF har til formål at sikre sammenhæng mellem alle statslige forskningsbevillinger og at koordinere indsatsen i spørgsmål, der er af fælles interesse for:

- DFF
- DSF
- Danmarks Grundforskningsfond
- Højteknologifonden
- Rådet for Teknologi og Innovation
- Danske Universiteter
- Sektorforskningens Direktørkollegium.

Derudover har KUF til formål at fremme dansk forsknings internationale aktiviteter på tværs af organerne i forskningsrådssystemet, at fordele den særlige bevilling til forskeruddannelse til uddeling af DFF og DSF, samt at udarbejde fælles retningslinjer for DFF og DSF's bevillinger. Endelig rådgiver udvalget videnskabsminister, regering og Folketing i særlige forskningsrelaterede forhold, ligesom private og offentlige institutioner kan få rådgivning om forskeruddannelse.

Videnskabsministeren udpeger de fire indstillede medlemmer af KUF.

Tabel 11: Nøgletal for KUF

	(*) 2004	2005	(***)2006	2007	2008
Forskeruddannelsesmidler - ansøgt beløb	139,9	554,0	2.122,8	690,0	872,0
Forskeruddannelsesmidler - bevilget beløb	(**) 35,2	229,6	402,7	222,7	243,0
Forskeruddannelsesmidler - succesrate i procent	25 %	41 %	19 %	32 %	28 %
Sekretariatsbistand (årsværk)****	-	-	-	0,69	0,48

Kilde: Forsknings- og Innovationsstyrelsen. Alle beløb er angivet i mio. kroner og i 2008-priser.

Anmærkninger:

Tabellen indeholder alle støtteformer. Antal ansøgere er ikke medtaget, da der er tale om vidt forskellige typer af ansøgere.

* I forbindelse med at Lov om forskningsrådgivning m.v. trådte i kraft 1. januar 2004, blev det tidligere Forskeruddannelsesråd nedlagt.

Som følge af oprettelsen af Koordinationsudvalget for Forskning samt Forskeruddannelsesudvalget blev der ikke udmøntet yderligere midler til forskeruddannelse via den daværende Forskningsstyrelse i 2004.

** Af de 32 mio. kr. kom de 25 mio. kr. fra Beskæftigelsesministeriet til et særligt initiativ for arbejdsløse akademikere.

*** I 2006 var der to ansøgningsrunder, og det bevilgede beløb indeholder en stor ekstraordinær tilførsel på 140 mio. kr. fra forskningsreserven.

**** Opgørelsen bygger på Forsknings- og Innovationsstyrelsens tidsregistreringssystem. Det har ikke været muligt at finde tal for 2004-2006. Et fuldt årsværk er i alt 1.924 timer. Opgørelsen indeholder imidlertid effektive årsværk, det vil sige fratrukket ferie, frokost mv. Et effektivt årsværk er beregnet til 1.327 timer pr. år. Opgørelsen indeholder udelukkende de timer, som er registreret som "sekretariatsopgaver" og ikke øvrige opgaver, som fx ministerbetjening, koordinering med andre ministerier, KUF-sekretariatets administration af bl.a. EliteForsk-initiativet mv.

Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed

UVVU består af tre udvalg med hver 6 medlemmer og en fælles formand, som er landsdommer. De tre udvalg, der tilsammen dækker alle videnskabelige forskningsområder, er:

- Udvalget vedrørende videnskabelig uredelighed for sundhedsvidenskabelig forskning
- Udvalget vedrørende videnskabelig uredelighed for natur-, teknologi- og produktionsvidenskabelig forskning
- Udvalget vedrørende videnskabelig uredelighed for det kultur- og samfundsvidenskabelige område.

UVVU's formål er at afgøre spørgsmål om uredelighed i forskning efter klage eller henvendelse om renset for anklager om videnskabelig uredelighed.

Videnskabsministeren fastsætter antallet af medlemmer af udvalgene, og udpeger formanden. De øvrige medlemmer og et tilsvarende antal suppleanter udpeges af videnskabsministeren i deres personlige egenskaber efter høring af DFF. Alle medlemmer og suppleanter skal være anerkendte forskere. Medlemmer udpeges for en fireårig periode med mulighed for genudpegnings for en toårig periode.

Tabel 12: Nøgletal for UVVU

	2004	2005	2006	2007	2008
Årsværk (sekretariatsbistand)	-	-	-	1,49	1,10
Antal behandlede sager	11	7	10	13	7
Tilfælde af videnskabelig uredelighed	1	0	1	0	1

Kilde: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.

Anmærkninger:

Opgørelsen bygger på Forsknings- og Innovationsstyrelsens tidsregistreringssystem. Det har ikke været muligt at finde tal for 2004-2006. Et fuldt årsværk er i alt 1.924 timer. Opgørelsen indeholder imidlertid effektive årsværk, det vil sige fratrukket ferie, frokost mv. Et effektivt årsværk er beregnet til 1.327 timer pr. år. Opgørelsen indeholder de timer, som er registreret som "sekretariatsopgaver" samt tid til henholdsvis analyse og behandling af sager.

Øvrige offentlige og private aktører

Også Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og RTI støtter dansk offentlig forskning og samarbejder med organer i forskningsrådssystemet.

Danmarks Grundforskningsfond

Grundforskningsfonden reguleres af lov om Danmarks Grundforskningsfond og har til formål at styrke Danmarks forskningsmæssige udviklingsevne. Grundforskningsfonden er en uafhængig fond ledet af en ministerudpeget bestyrelse med ni medlemmer. Bestyrelsen har til opgave at forvalte og nyttiggøre fondens midler i overensstemmelse med fondens formål.

Bestyrelsen kan bl.a. finansiere oprettelse eller udvidelse af institutter eller centre ved eller på tværs af institutioner. Grundforskningsfondens bestyrelse uddeler fondens midler i åben konkurrence på baggrund af ansøgninger fra forskningsinstitutioner og forskere.

Højteknologifonden

Højteknologifonden reguleres af lov om højteknologifonden og har til formål at styrke vækst og beskæftigelse ved at understøtte Danmarks videre udvikling som højteknologisk samfund. Højteknologifonden er et uafhængigt organ og ledes af en ministerudpeget bestyrelse med ni personer.

Højteknologifonden medfinansierer satsninger med et erhvervmæssigt potentiale inden for strategisk forskning og innovation, der gennemføres i et samarbejde mellem offentlige forskningsinstitutioner og private virksomheder, bl.a. inden for bio-, nano- og informations- og kommunikationsteknologi. Derudover skal Højteknologifonden løfte forsknings- og innovationsindsatsen i små og mellemstore virksomheder.

Forskningsinstitutioner og virksomheder kan søge støtte fra fonden, som bestyrelsen uddeler støtte ud fra en vurdering af projekternes faglige kvalitet og erhvervmæssige relevans.

Rådet for Teknologi og Innovation

RTI reguleres af lov om teknologi og innovation og har til formål at styrke teknologiudvikling og innovation i erhvervslivet.

RTI har til formål at fremme:

- Samarbejde og formidling af viden mellem forskere, forsknings- og uddannelsesinstitutioner, teknologiske serviceinstitutter, vidensinstitutioner og virksomheder
- Innovation, udvikling, spredning, udnyttelse og kommercialisering af forskningsresultater, ny teknologi, organisatorisk og markedsrettet viden
- Tilgang og udvikling af videns- og teknologibaserede virksomheder
- Innovation og tilførsel af kapital og kompetence til videns- og teknologibaserede virksomheder
- Internationalt samarbejde om udnyttelsen af viden og teknologi.

RTI administrerer desuden en række initiativer til fremme af innovation og vidensspredning, herunder eksempelvis GTS-institutter, erhvervsPhD, innovationsnetværk og innovationskonsortier. Derudover administrerer RTI aktiviteter til at fremme iværksætteri og kommercialisering, herunder teknologioverførsel og innovationsmiljøer.

RTI ledes af et ministerudpeget råd med ni medlemmer.

Da Grundforskningsfonden, Højteknologifonden og RTI reguleres af selvstændig lovgivning, er de ikke omfattet af denne evaluerings kommissorium.

Sektorministerier

Visse sektorministerier bevilger også offentlige forskningsmidler. Selve bevillingen af forskningsmidler fra sektorministerier involverer ikke forskningsrådssystemet, og er ikke omfattet af lovgivning under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

Der er etableret en praksis, hvorefter samtlige ansøgninger om forskningsmidler fra sektorministerier skal underkastes forskningsfaglige vurderinger i DSF for så vidt angår forskningshøjden. Beslutning om bevilling træffes af det pågældende ministerium. I alt blev der i 2007 bevilget ca. 900 mio. kroner fra sektorministerierne, hvor DSF havde foretaget vurderinger af forskningshøjden i ansøgningerne.

Appendiks 2: forskningsrådssystemet

I tabel 13 herunder gengives de statslige forsknings- og udviklingsbevillinger fordelt på sektorministerier.

Tabel 13: Statslig orsknings- og udviklingsbevillinger (anlæg, drift og tilskud) fordelt på ansvarsområder, 2005-2010, mio. kr. i 2007-priser

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Udenrigsministeriet	212,7	228,4	226,1	225,4	224,1	222,3
Finansministeriet	58,2	32,8	62,9	50,3	34,6	34,0
Økonomi- og Erhvervsministeriet	168,1	110,7	100,6	100,7	90,4	84,9
Justitsministeriet	0	15,4	0	0	0	0
Forsvarsministeriet	85,5	85,7	90,2	78,7	75,3	71,3
Socialministeriet	163,8	160,1	116,3	74,1	66,7	57,8
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	93,8	119,5	59,1	58,2	56,3	55,2
Beskæftigelsesministeriet	154,0	152,0	137,7	131,9	131,7	88,7
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	7,9	9,2	9,7	4,2	3,7	3,2
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	7.990,3	8.187,0	9.284,3	10.202,8	10.615,4	9.483,3
Undervisningsministeriet	224,9	258,6	333,7	386,8	389,8	274,6
Kulturministeriet	492,4	478,9	471,6	484,1	474,8	472,3
Miljøministeriet	200,8	197,1	224,5	222,2	221,4	220,7
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	541,1	616,5	619,5	437,7	458,8	449,0
Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender	126,6	106,0	103,7	101,9	104,9	104,9
Transport- og Energiministeriet	56,8	127,3	229,8	250,7	227,8	197,4
Forskningsreserve	–	179,2	128,5	151,5	145,0	375,0
Udmøntning af globaliseringspuljen (ufordelt reserve)	–	–	–	–	1.005,0	3.620,0
I alt	10.576,9	11.064,4	12.198,2	12.961,2	14.325,7	15.814,6

Kilde: Statsligt forskningsbudget 2007, Finansministeriet

Anmærkninger:

Kirkeministeriet, Skatteministeriet og Statsministeriet forventes ikke at have udgifter til forskning og udvikling i 2007.

Private fonde og organisationer

Endelig yder en lang række private fonde og organisationer, offentlige myndigheder og internationale organisationer og EU tilskud til dansk, offentlig forskning.

Appendiks 3: kommissorium

Kommissorium

Evalueringen skal se på forskningsrådssystemet bestående af de organer, der reguleres af lov om forskningsrådgivning m.v., dvs. Danmarks Forskningspolitiske Råd, Det Frie Forskningsråd inkl. de faglige forskningsråd, Det Strategiske Forskningsråd inkl. programkomiteer, Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed samt Koordinationsudvalget for forskning.

Koordinationsudvalget for forskning repræsenterer Det Frie Forskningsråd, Det Strategiske Forskningsråd, Rådet for Teknologi og Innovation, Højteknologifonden, Danmarks Grundforskningsfond, Rektorkollegiet og Sektorforskningens Direktørkollegium.

Evalueringen skal også se på forskningsrådssystemets relationer til omverdenen. Det drejer sig bl.a. om private fonde, Rådet for Teknologi og Innovation, Højteknologifonden og Danmarks Grundforskningsfond.

Evalueringen skal dække en femårig periode siden reformen af forskningsrådssystemet, dvs. fra forskningsrådslovens vedtagelse i maj 2003 til maj 2008.

Evalueringen skal på et overordnet plan svare på, om systemet i sin organisation og funktion lever op til sit formål. Herudover skal evalueringen kunne udgøre grundlaget for fremadrettet at styrke systemets funktionalitet.

Med 'organisation' forstås selve det organisatoriske set-up bestående af hhv. Danmarks Forskningspolitiske Råd, Det Frie Forskningsråd (inkl. faglige forskningsråd), Det Strategiske Forskningsråd (inkl. programkomiteer), Koordinationsudvalget for forskning og Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed og deres indbyrdes samspil, samt samspillet med omverdenen. Med 'funktion' forstås de enkelte råds, komiteers og udvalgs målopfyldelse og virkemåde. Systemets 'formål' er beskrevet i regelgrundlaget samt i regeringspublikationen "Kvalitet og samspil i forskningen" fra oktober 2002, som indeholder den politiske aftale om en reform af forskningsrådssystemet.

Af forskningsrådsloven og lovens forarbejder fremgår det blandt andet at forskningsrådssystemet nedsættes med det formål at styrke forskningskvaliteten og koordinere og internationalisere dansk forskning. De forskningspolitiske mål var blandt andet, at sikre forskernes frihed til at realisere såvel egne projekter som samfundets behov for forskning samt en optimal udnyttelse af de samlede danske forskningsressourcer og en styrkelse og forenkling af samspillet mellem de enkelte dele i systemet.

Under drøftelserne i forligskredsen i forbindelse med lovrevisionen i 2008 har der vist sig fire konkrete temaer, der ønskes belyst i forbindelse med evalueringen:

- Behovet og mulighederne for at anvende anonyme bedømmere i Danmark, herunder praksis og jura vedrørende anvendelse af eksterne, herunder anonyme, bedømmere (peer reviewers) i Danmark og andre relevante lande.
- Begrebsapparatet, herunder opdelingen i hhv. "fri" og "strategisk" forskning og finansiering af såvel grundforskning som anvendelsesorienteret forskning, herunder om begreberne anvendes på en ensartet måde og på en hensigtsmæssig måde beskriver forskningstypen.
- Identifikation af eventuelle overlap i opgavevaretagelsen i forskningsrådssystemet ud fra et brugerperspektiv.
- Det danske forskningsrådssystems samspil med tilsvarende systemer internationalt samt organiseringen af forskningsrådgivning og forskningsfinansiering i andre relevante lande.

Organisering af evalueringen

Et uafhængigt evalueringspanel med 4-5 medlemmer varetager evalueringen. Det tilstræbes at det samlede panel vil besidde indsigt i forskningspolitik, kendskab til forskningsfinansieringsbehov, til forskningsrådssystemet i Danmark og overblik over organiseringen af forskningsrådgivning og forskningsfinansiering internationalt samt kompetencer indenfor evaluering og organisering. Videnskabsministeren udpeger medlemmerne.

Panelet har ansvar for evalueringens gennemførelse og rapportens udformning. Det forventes at panelet selv påtager sig en del af evalueringsarbejdet. Der nedsættes et sekretariat i Forsknings- og Innovationsstyrelsen, som panelet kan trække på. Panelet vil endvidere kunne anvende ekstern ekspert- og konsulentbistand efter behov.

Evalueringen ønskes blandt andet at indeholde en brugerundersøgelse blandt en bred vifte af brugere af forskningsrådssystemet, som ikke selv har været medlem af et råd eller en programkomité. Det vil sige forskere ansat ved såvel universiteter som andre offentlige forskningsinstitutioner samt forskere ansat i den private sektor. Begge køn, alle karrieretrin og alle fagområder bør være repræsenteret. Brugerundersøgelsen håndteres af en ekstern operatør.

Evalueringen kan med fordel tage udgangspunkt i en række nøgledokumenter, herunder blandt andet lovgrundlaget og den politiske aftale, som er nævnt tidligere, samt Danmarks Forskningspolitiske Råds årsrapport for 2006 som indeholder en vurdering af det forskningsrådgivende systems udvikling i perioden 2004-2006.

Det forventes at panelet vil organisere en høring over et udkast til den endelige evalueringsrapport blandt medlemmer og brugere af rådssystemet samt politikere og interessenter.

Evalueringen gennemføres i perioden oktober 2008 - april 2009. Politiske drøftelser forventes i sommeren og efteråret 2009 og forslag til lovrevision forventes fremsat i januar 2010.

Appendiks 4: anvendte metodeelementer

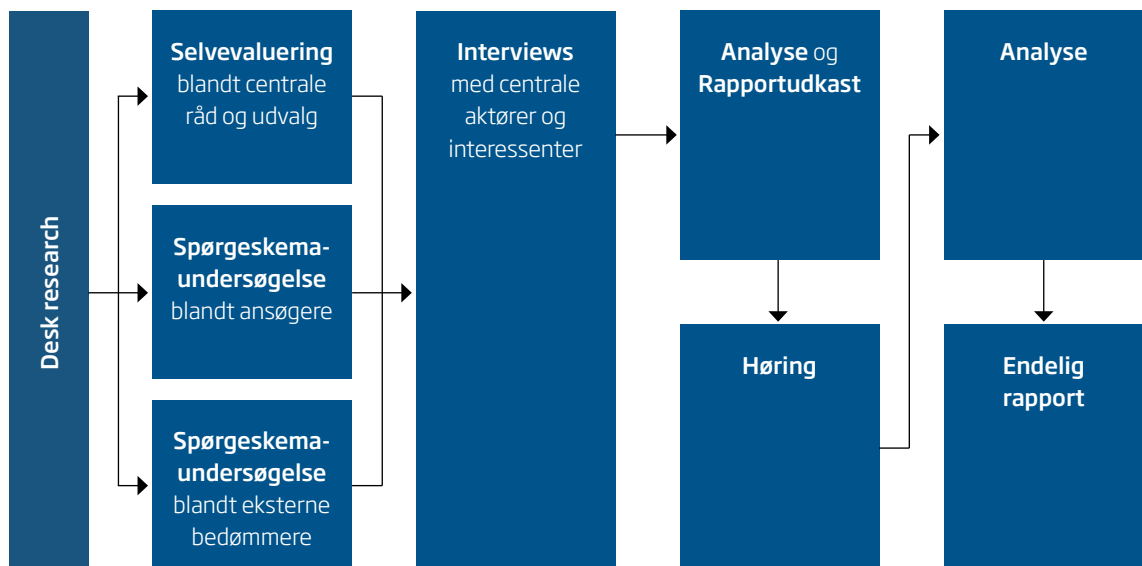
Beskrivelse af de anvendte metodeelementer

Evalueringen er gennemført med brug af forskellige dokumentationsindsamlingsmetoder (metodetriangulering), inddragelse af forskellige interessentgrupper samt forskellige former for kvantitativ og kvalitativ databehandling.

Formålet med at anvende de forskellige dokumentationsindsamlingsmetoder har været at etablere et solidt dokumentationsgrundlag for evalueringen. Dokumentationsgrundlaget for evalueringen inkluderer desk research, selvevaluering blandt centrale råd og udvalg, spørgeskemaundersøgelser blandt ansøgere og eksterne bedømmere samt interviews med udvalgte grupper.

De kvantitative aspekter i evalueringen er blevet belyst ved desk research og gennem spørgeskemaundersøgelserne, mens de kvalitative aspekter er blevet belyst gennem selvevaluering og interviews.

Figur 3: Sammenhæng mellem metodeelementerne



Desk research

Formålet med desk research har været at anvende den dokumentation, som allerede forelå til at belyse faktiske forhold om forskningsrådssystemet, og til at identificere og belyse nogle af de problemstillinger, som er omfattet af kommissoriet. Derudover er der på evalueringspanelets anmodning blevet foretaget ny desk research om en række forhold. Desk researchen har omfattet:

- dokumenter om systemets formål og regelgrundlag mv.
- materiale vedrørende organisering, praksis og lovgivning i udvalgte lande samt EU
- statistiske oplysninger om forskningsrådssystemets arbejde.

Appendiks 4: anvendte metodeelementer

Selvevaluering

Formålet med selvevaluering har været at tilvejebringe oplysninger til brug for evalueringen og at give centrale råd og udvalg mulighed for at fremlægge deres egne vurderinger af de forhold, der skulle evalueres. Herudover har selvevalueringen givet centrale råd og udvalg mulighed for at fremhæve andre problemstillinger, som de har fundet relevante for evalueringspanelets vurderinger.

Følgende råd og udvalg har enkeltvis gennemført selvevalueringer, som er tilgået evalueringspanelet:

- DFR
- KUF
- bestyrelsen for DFF
- de fem faglige forskningsråd
- bestyrelsen for DSF
- de syv programkomiteer.

Ovennævnte har i deres selvevalueringer bl.a. vurderet følgende:

- rådets eller udvalgets formål og funktion
- formålet med og organiseringen af forskningsrådssystemet
- det internationale samarbejde
- anvendelse af anonyme bedømmere.

Derudover har også UVVU samt RTI, Grundforskningsfonden og Højteknologifonden udarbejdet selvevaluering eller skriftlige input efter panelets anvisninger.

Spørgeskemaundersøgelse blandt ansøgere

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen blandt ansøgere om midler i forskningsrådssystemet har været at få ansøgernes vurderinger af en række af de forhold, som evalueringen skal belyse. Ansøgerne har i spørgeskemaundersøgelsen bl.a. skulle vurdere følgende:

- opslag om ansøgninger
- ansøgningsprocessen
- bedømmelse af ansøgninger
- myter om forskningsrådssystemet.

Spørgeskemaundersøgelse blandt eksterne bedømmere

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen blandt eksterne bedømmere har været at afdække årsagerne til, hvorfor mange afslår at påtage sig bedømmelse af forskningsansøgninger i forskningsrådssystemet. Undersøgelsen blev gennemført blandt alle eksterne bedømmere i 2008, det vil sige både dem, som har takket ja, dem, som har takket nej, og dem, som slet ikke svarede på en anmodning fra rådernes sekretariater om at påtage sig en bedømmelsesopgave.

Møder med råd, udvalg og interessenter

Formålet med evalueringspanelets interviews af repræsentanter fra centrale råd og udvalg har været at validere og supplere indholdet af selvevalueringerne og at teste de foreløbige vurderinger, som gennemlæsningen af den øvrige dokumentation gav anledning til. Endelig har de gennemførte interviews skulle give de centrale råd og udvalg mulighed for at møde og diskutere forhold af relevans for evalueringen med evalueringspanelet.

Appendiks 4: anvendte metodeelementer

Der er gennemført interviews med repræsentanter fra:

- DFR
- KUF
- bestyrelsen for DFF
- bestyrelsen for DSF
- faglige forskningsråd og programkomiteer
- brugere af forskningsrådssystemet, interessenter fra erhvervslivet og andre eksterne interessenter.

Derudover er der afholdt møde med formanden for Danske Universiteter, og Danmarks Erhvervsforskningsakademi samt DI har sendt skriftlige kommentarer til panelet om deres overvejelser i forbindelse med forskningsrådssystemet.

Høring

Rapporten har været drøftet med de involverede parter på en høringskonference i juni 2009. Formålet med høringsprocessen var at indhente centrale og interessenters vurderinger af panelets observationer, konklusioner og anbefalinger med henblik på at nuancere den endelige evalueringsrapport med yderligere perspektiver.

"Evaluering af forskningsrådssystemet i Danmark"
Udgiver: Forsknings- og Innovationsstyrelsen
Tekst: Cand.mag. Søren Poul Nielsen
Foto: Per Christiansen
Design: Bysted
ISBN: 978-87-923-7295-6
August 2009