

Kendetegn ved det danske forskningsrådssystem i en international sammenligning

Dette notat forsøger at fremtrække de særlige karakteristika ved det danske forsknings- og innovationsbevilgende og -rådgivende system i et internationalt perspektiv. Konkret baseres den korte analyse på de landespecifikke rapporter, som panelet tidligere har modtaget og drøftet på 4. møde den 16. februar 2009 (bilag 56). Desuden er rapporten "Comparative Analysis of Partner Councils" lavet i regi af ERA-nettet NORFACE også inddraget som dokumentationsgrundlag. Notatet sammenligner derfor det danske system med det engelske (Research Councils), nederlandske (NWO – Organisation for Scientific Research), norske (RCN– Norges Forskningsråd) og svenske (VR – Vetenskapsrådet) samme.

En valid og direkte international komparation er vanskelig. Forskningsrådssystemernes placering i de respektive lande er forskellige, og systemerne delvist tjener forskellige formål og løser forskellige opgaver under forskellige vilkår og med tilsvarende forskellige historier. Desuden gælder det, at der under enslydende begreber og betegnelser – fx et forskningsråd – ofte gemmer sig stor variation, ligesom det modsatte gør sig gældende.

Notatet vil først beskæftige sig med rådssystemets **opgaver** og dernæst med systemets **struktur** i det omfang, det lader sig gøre at sondre herimellem i praksis.

Rådssystemets opgaver

Det danske system har de samme to grundlæggende funktioner, som går igen i andre forskningssystemer. For det første en fondsfunktion, hvorefter der ydes finansiel støtte til forskning i konkurrence og for det andet en rådgivningsfunktion i henhold til hvilken, systemet rådgiver statslige myndigheder (parlamentar, regeringen, ministerierne).

Forskningsfinansiering

En direkte komparation mellem procedurer for udmøntningen af forskningsmidler mellem lande er vanskeliggjort af, at der internt nationalt eksisterer et væld af forskelligartede procedurer og tilgange. I forsøget på at anskueliggøre eventuelle danske mere generiske særegenheder i forhold til tilsvarende systemer, kan der med fordel tages udgangspunkt i en stiliseret tredeling af ansøgningsbehandlingen:

- "Rating" – vurdering af ansøgningens kvalitet i sig selv
- "Ranking" – prioritering af ansøgningen i forhold til andre ansøgninger

24. april 2009

Forsknings- og Innovationsstyrelsen

Bredgade 40
1260 København K
Telefon 3544 6200
Telefax 3544 6201
E-post fi@fi.dk
Netsted www.fi.dk
CVR-nr. 1991 8440

Side 1/3

- ”Decision” – endelig beslutning om bevilling eller afslag

De to første trin kan også tilsammen kaldes ”pre-decision”-fasen.

Det, der forekommer at kendetegne Danmark – det vil sige Det Frie Forskningsråd (DFF) og Det Strategiske Forskningsråd (DSF) – i en international kontekst er, at ”rating”, ”ranking” og ”decision” er samlet i et enkelt organ, det vil sige et fagligt forskningsråd eller programkomité.

I udlandet ser man alt overvejende en adskillelse af disse funktioner. Fx i RCN, hvor forskningsprojekter ”rates” og ”ranks” i bedømmelsespaneler – og som baserer sine afgørelser på eksterne individuelle peer reviews – og hvorefter fagkomitéer træffer endelig afgørelse baseret på fagpanelets indstillinger. I England følges samme model, hvorefter individuelle peer reviews tilgår et peer review panel, som i sidste instans indstiller til et ”Board” inden for fx forskeruddannelse eller strategisk forskning.

Samme model med opdeling af ”pre-decision” – og ”decision” genfindes i Nederlandene og Sverige.

Det gælder derfor i de øvrige systemer, at selve ”forskningsrådene” i deres opgaver i højere grad svarer til organer, som bestyrelsen for DFF og DSF i det danske system, da de ikke er direkte involveret i selve ansøgningsbehandlingen.

Den grundlæggende faglige behandling af ansøgninger i udlandet foregår derfor i højere grad i bedømmelsespaneler, der ofte nedsættes til det konkrete formål at ”pre-decision”-behandle ansøgninger under et givent program eller ansøgningsrunde eller for en kortere periode. Denne opgave varetages altså i Danmark af faglige forskningsråd og programkomitéer, der dermed også får karakter af permanente bedømmelsespaneler, der henholdsvis er disciplinære og tematiske.

Denne kombination af bedømmelsespanel, der varetager både ”rating”, ”ranking” og ”decision” af ansøgninger samt forskningsfaglig rådgivning, forekommer særegen i en international kontekst.

Det følger også, at DFF og DSF i mindre grad baserer sig på forudgående peer reviews – og i så fald så alene individuelle eksterne peer reviews – i sin behandling, end hvad der typisk gør sig gældende internationalt.

Hvad angår spørgsmålet om individuelle eksterne bedømmere gælder det i Danmark og Sverige, at deres navne skal offentliggøres for ansøgere. I England og Nederlandene er eksterne bedømmers navne anonyme, mens RCN har en mellemliggende model, hvorefter de anvendte bedømmers navne efter endt ansøgningsrunde offentliggøres uden at blive koblet direkte til hver enkelt ansøgning

Rådgivning - forskningsfaglig og forskningspolitisk rådgivning

Et kendetegn ved Danmark vedrørende rådgivningsfunktionen forekommer at være to forhold. For det første sondringen mellem forskningspolitisk – hos Danmarks Forskningspolitiske Forskningsråd – og forskningsfaglig rådgivning – ved DFF og DSF.. I de øvrige lande forekommer der ikke at sondres organisatorisk

mellem forskningspolitisk og –faglig rådgivning, men der kan internt i systemerne være tale om de facto arbejdsdelinger.

Og for det andet, at en del af den forskningsfaglige rådgivning i Danmark foretages af organer, der også har en egentlig fondsfunktion, jævnfør også ovenfor. Det gælder som nævnt ovenfor, at ”forskningsråds-begrebet i andre lande ofte dækker over organer, som ikke udmønter forskningsmidler, men alene har rådgivningsopgaver.

Rådssystemets organisering og struktur

I det følgende kigges på systemets strukturelle udseende ud fra spørgsmålene om fri og strageisk forskning, placering og relationer og endelig kompleksitet.

Organisatorisk opdeling mellem fri og strategisk forskning

Et gennemgående træk ved samtlige lande er, at der sondres mellem forskellige typer af forskningsfinansiering og instrumenter. En generisk skelnen går mellem ”bottom-up” eller ”responsive mode” finansiering – hvor forskerne søger frit inden alle temaer og områder – vs. en ”top-down” eller ”directed mode” – hvorunder forskerne ansøger om projektmidler inden for på forhånd afgrænsede temaer eller områder. Sidstnævnte ”mode” kommer typisk til udtryk som forskningsprogrammer.

I Danmark svarer dette til sondringen mellem ”fri” og ”strategisk” forskningsfinansiering, og begge finansieringsformer finder i samtlige systemer, dog med forskellige vægtlægning. Men Danmark adskiller sig derved at have finansieringsformerne også er entydigt organisatorisk opdelt i to uafhængige råd, det vil sige DFF og DSF. I Sverige genfinder man til dels samme konstruktion, hvor VR primært er bottom-up, men også udmønter forskningsprogrammer.

I England, Nederlandene og Norge gælder det, at de samme rådslige organer – altså fx research council i England – som udmønter ”responsive mode” også udmønter ”directed mode” finansiering.

Placering og relationer

Udpegningen af medlemmer af forskningsrådssystemet sker i de fleste lande af den ansvarlige minister til de øverste organer – fx bestyrelser – og oftest efter en forudgående konsultation af de faglige miljøer. Underliggende organer – forskningsråd – er enten ministerudpegede eller udpeget af fx bestyrelserne. I Sverige adskiller proceduren sig derved, at medlemmer af VR’s bestyrelse og råd udpeges af de faglige miljøer.

Alle forskningsråd har armlængde i forhold til, hvem der udpeger, når de først er nedsat, men det varierer altså i forhold til hvilken kreds – minister eller miljøer – denne uafhængighedsrelation tænkes i forhold til.

Et særligt dansk kendetegn forekommer at være en tydeligere opdeling både organisatorisk og funktionelt mellem eksterne organer – personer udpeget på baggrund af deres videnskabelige og faglige ekspertise – på den ene side og sekretariat/administration, som er administrativt ansatte, på den anden side. I Danmark er begrebet ”forskningsråd” således specifikt reserveret til de faglige organer,

men det i de øvrige nationer dækker både de faglige organer og den permanente og ansatte administrative stab, jævnfør fx VR og RCN.

Opgavemæssigt forekommer Danmark også at have en klarere opdeling, hvor der sondres klart mellem det forskningsfaglige og administrative opgaver. Det gælder således i flere lande, at sekretariatetsfunktionen – i Danmark altså Forsknings- og Innovationsstyrelsen – i højere grad har forskningsfaglige opgaver. Dette kommer også til udtryk derved, at fx i VR ansættes den faglige ”Huvudsekretæren” for ””åmnesrådet” i funktionen.

En direkte sammenligning, hvad angår administrative ressourcer, er vanskelig at lave grundet de forskellige funktioner og opgaver. Men ikke desto mindre forekommer Danmark på den administrative side at have færre ressourcer til sekretariatsfunktionen end, hvad der typisk gør sig gældende i de øvrige lande.

Systemets kompleksitet

Kompleksiteten af et forskningsrådssystem i en international kontekst er særdeles vanskeligt at tilgå. Her forsøges det operationaliseret ved at spørge til kompleksiteten i ”bunden” – det vil sige forstået som omfanget og antallet af de udmøntende organer der behandler ansøgninger og tildeler forskningsmidler – og/eller i ”toppen” – det vil sige omfanget og antallet af de ledende, strategiske og politiske organer.

I England består det grundlæggende niveau i systemet af syv forskningsråd. Men da disse som ovenfor nævnt ikke behandler ansøgninger, opererer man i stedet flere faglige bedømmelsespaneler under sig til at forestå ansøgningsbehandlingen. Derfor kan man ikke foretage en en-til-en sammenligning på antal af forskningsråd. I Vetenskapsrådet i Sverige er der således 60 fagpaneler, der forestår ”pre-decision”-ansøgningsbehandlingen, der fungerer under tre ”åmnesråd” og to ”komitéer”.

DFF og DSF omfatter for nærværende fem faglige forskningsråd og otte programkomiteer, der alle udmønter forskningsmidler, og ikke opererer med ”pre-decision”-paneler.

Kompleksiteten i udmøntende organer bliver naturligvis endnu større, hvis man i analysen inddrager Danmarks Grundforskningsfond og Højteknologifonden. Det samme gør sig gældende i Nederlandene og Sverige, hvor der også uden for NWO og VR er flere forskningsrådgivende og –finansierende organer. Omvendt forekommer det at gælde for England og Norge, at de primære spillere på den nationale forskningsscene.

I en international sammenhæng forekommer det danske system ikke at være mere komplekst i bunden end de øvrige lande. Måske tværtimod pga. fraværet af ”pre-decision”-paneler.

Kompleksiteten i systemets ”top” er også vanskeligt at danne sig et overblik over. I alle lande er der en eller anden form for koordinerende organ for i hvert fald forskningsrådssystemet. Men de tværgående, samlende organer forekommer at have vidt forskellige beføjelser og kompetencer. Forskningsrådene i Nederlandene

ne, Norge og Sverige er hele forskningsrådet samlet i en organisation under bestyrelser – henholdsvis Hovedstyre og Styrelse – der forekommer at have et overordnet strategisk og politisk ansvar for rådernes samlede virksomhed. Under disse findes i Norge ”divisjonsstyrer” og i Sverige ””åmnesråd”, som er videre ansvarlig for delmængde af rådernes aktiviteter. I England findes ”Research Councils UK (RCUK)”, der mere har karakter af at være et koordinerende organ mellem syv uafhængige forskningsråd, der hver ledes af et ”Council”. RCUK forekommer derfor i mindre grad at have en ledende og strategisk rolle og minder i højere grad minder om Koordinationsudvalget for Forskning i Danmark.

Omvendt forekommer der i Nederlandene og Sverige forekommer ikke at være et organ, som koordinerer forskningsrådets aktiviteter på tværs med øvrige relevante aktører, således som Koordinationsudvalget gør i Danmark.

Betragter man antal personer udpeget til rådssystemet er der i Danmark under 150 personer udpeget til DFF og DSF. I Norge anslås det, at i alt 800 repræsentanter har udvalgshverv i RCN. I VR omfatter fagpanelerne alene ca. 600 forskere.

Anskuet fra ”toppen” forekommer det danske system umiddelbart at være mere komplekst end det norske og svenske og måske det engelske, men nok mindre komplekst end det nederlandske.