

Forskningsstyring - med særligt henblik på de højere uddannelsesinstitutioner

Afgivet af det af
undervisningsministeriet
den 17. juni 1976
nedsatte arbejdsgruppe



BETÆNKNING NR. 794

FEBRUAR 1977

ISBN 87-503-2194-3
Un 00-35-bet.

INDHOLD

Kapitel 1. Indledning	side	5
Kapitel 2. Alment om styring af forskningen	side	9
1. Baggrunden for ønsket om styringen af forskningen	side	9
2. Afgrænsning af arbejdsgruppens opgaver	side	10
3. Styringsvariable	side	13
4. Styringsmidler	side	14
Kapitel 3. Den nuværende styring af forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner	side	21
A. Den nuværende budgetprocedure for de højere uddannelsesinstitutioner og forskningsrådene	side	21
1. Indledning	side	21
2. Generelt vedrørende budgetteringen	side	22
3. Ressourcer	side	26
4. Oversigt over budgetvejene	side	27
5. Regeringsniveau-finansministeriet	side	27
6. Undervisningsministeriet-departementet	side	31
7. Direktoratet for de videregående uddannelser	side	37
8. Institutionsniveau	side	41
9. Forskningsrådene	side	48
B. Oversigt over brugen af styringsmidler	side	51
10. Ressourcestyring	side	51
11. Ordrestyring	side	53
12. Rekrutteringsstyring	side	53
Kapitel 4. Nogle offentlige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner	side	55
1. Indledning	side	55
2. Socialforskningsinstituttet	side	57
3. Statens Byggeforskningsinstitut	side	64
4. Forsøgsanlæg Risø	side	71
5. Institut for Grænseregionsforskning	side	75

Kapitel 5. Arbejdsgruppens overvejelser om forskningsstyring ved de højere uddannelsesinstitutioner	side 79
1. Indledning - Om forsknings- styringens mål	side 79
2. Øget central styring via forskningsrådene	side 86
3. Øget central styring via en ophævelse af 50-40-10- normen	side 93
4. Øget central styring ved ordrer	side 101
5. Øget styring på institutions- og mellemniveau	side 109
6. Øget styring på institutniveau	side 115
7. Øget styring via rekruttering	side 123
Bilag nr. 1	side 135

KAPITEL 1

Indledning

1. Spørgsmålet om en mere bevidst forskningsstyring og om det hensigtsmæssige i den nuværende forskningsorganisation har i de seneste år været taget op til overvejelse i forskellige sammenhænge.

I 1968-69 stillede det daværende Forskningens Fællesudvalg (FFU) således forslag om en øget styring af universitetsforskningen ved overførsel af væsentlige dele af stigningen i de højere uddannelsesinstitutioners forskningsmidler til forskningsrådene. FFU mente, at den udvidelse af universitetsforskningen, der var begyndt omkring 1960, var nøje knyttet til det øgede antal af studerende og ikke i tilstrækkelig grad baseret på ønsker om forskning på bestemte områder.

Som led i "Helhedsplanlægning for de videregående uddannelser i 1974-87" afgav et underudvalg under Planlægningsrådet for de højere uddannelser og FFU i 1973 en "Rapport om de videregående uddannelsers forskningstilknytning". I rapporten stillede et flertal af underudvalgets medlemmer forslag om en budgetmæssig adskillelse af uddannelses- og forskningsbevillinger.

I marts 1975 offentliggjorde Planlægningsrådet for forskningen (PRF) en indstilling om "Styring af universitetsforskningen". PRF har heri stillet en række forslag vedrørende evalueringen af forskningen, og man fremkom med nogle anbefalinger om uddannelsesinstitutionernes frivillige forskningsstyring.

Endvidere afgav det såkaldte Brynskov-udvalg i juni 1975 sin "2. beretning om budgetteringsnormen for videnskabeligt ansatte ved de højere uddannelsesinstitutioner". Et flertal i udvalget anbefalede, at man nærmere undersøgte muligheden for at indføre et budgetteringssystem baseret på studenter/lærer-ratio'er og en særskilt forskningsbudgettering.

Det skal også nævnes, at undervisningsministeren i august 1975 fremsatte nogle kritiske bemærkninger om forskernes forhold til offentligheden, og om forskernes forpligtelse til at formidle deres resultater og informationer om deres arbejde til offentligheden i et sprog, som var forståeligt. Disse bemærkninger medførte en større offentlig debat om forskningens forhold og om styringen af forskningen.

Det skal endelig nævnes, at også i forbindelse med de fortsatte overvejelser om undervisningsministeriets struktur er hensigtsmæssigheden af den nuværende forskningsorganisation blevet anfægtet.

2. Undervisningsministeren nedsatte herefter den 17. juni 1976 en arbejdsgruppe vedrørende forskningsstyringen. Arbejdsgruppen fik følgende kommissorium:

"I 1975 fremkom en betænkning fra Planlægningsrådet for forskningen om styring af universitetsforskningen og 2. beretning om budgetteringsnormen for videnskabeligt ansatte ved de højere uddannelsesinstitutioner, der begge på væsentlige punkter behandlede styringen af forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner.

De problemer, som de to betænkninger behandlede, udgør imidlertid kun en del af hele spørgsmålet om, hvorledes man opnår en samordning og samlet styring af det offentliges indsats på forskningsområdet.

Arbejdsgruppen har til opgave at foretage en analyse af de problemer, som en styring af forskningen vil være forbundet med.

På grundlag af denne analyse skal arbejdsgruppen dernæst udarbejde en redegørelse for de midler, der kan bringes i anvendelse for at opnå en styring af forskningen. I denne forbindelse skal arbejdsgruppen især belyse de organisatoriske og administrative konsekvenser, som anvendelsen af de enkelte midler vil medføre.

Arbejdsgruppen forventes at afslutte sit arbejde inden den 31. december 1976."

3. Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Professor, dr. phil. Thor A. Bak, Københavns Universitet,
Professor, dr. jur. Bent Christensen, Københavns Universitet
(formand),
Professor, dr. techn. A. Kjerbye Nielsen, Danmarks tekniske
Højskole,
Professor Mogens N. Pedersen, Odense Universitet,
Professor, dr. phil. Ebbe Spang-Hanssen, Københavns Univer-
sitet og
Professor, dr. med. Bent Sørensen, Københavns Universitet.

Arbejdsgruppens sekretariatsforretninger er blevet varetaget af fuldmægtig Niels Hammer-Jespersen, undervisningsministeriet, departementet.

Arbejdsgruppen har holdt 11 møder.

4. Arbejdsgruppen har opfattet sin opgave således, at man skal lave en udredning om, hvorledes forskningsstyringen finder sted i dag, og om, hvorledes forskningsstyring i øvrigt kan finde sted samt hvilke konsekvenser af organisatorisk, administrativ og lovgivningsmæssig karakter, dette kan have.

Med dette udgangspunkt har arbejdsgruppen i kapitel 2 nærmere redegjort for baggrunden for, at problemet om forskningsstyring er rejst, og der er givet en kort samlende oversigt over styringsmidler. I kapitel 3 har arbejdsgruppen dernæst givet en redegørelse for den nuværende forskningsstyring ved de højere uddannelsesinstitutioner. Fremstillingen tager sit udgangspunkt i budgetproceduren og indeholder endvidere en kort oversigt over brugen af de i kapitel 2 omtalte styringsmidler. I kapitel 4 gives dernæst en fremstilling af styringsforholdene inden for nogle udvalgte offentlige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner.

På den baggrund som den almindelige fremstilling af styringsmulighederne giver, har arbejdsgruppen derefter i kapitel 5 taget nogle mere nærliggende muligheder for en øget styring af forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner op til mere detaljeret beskrivelse og bedømmelse.

KAPITEL 2

Alment om styring af forskningen

1. Baggrunden for ønsket om øget styring af forskningen.

1.1. I de senere år er der her i landet og i de lande, som vi plejer at sammenligne os med, stadig kraftigere blevet givet udtryk for et ønske om øget styring af forskningen. Som altid, hvor det drejer sig om at analysere almene strømninger i den offentlige debat, er årsagsforholdene komplicerede. Det er dog vist nok berettiget at pege på i alt fald følgende 4 årsager til ønsket om øget styring af forskningen.

1.2. De ressourcer, der anvendes til forskning, er i perioden siden 1960 steget meget kraftigt, og ca. 60% af udgifterne bæres af statskassen. Forskningen er derfor blevet ramt af samme opbremsning som resten af den offentlige sektor. Når man ikke længere vil lade de offentlige udgifter stige i den takt, som blev sædvanlig i 1960'erne og de første år af 1970'erne, bliver en prioritering mellem udgiftsbehovene - i forskningssektoren som i andre sektorer - nødvendig. Og en prioritering indebærer uvægerligt en øget styring.

1.3. Forskningen - specielt naturvidenskabelig og teknisk forskning - er åbenbart for enhver det fundament, hvorpå de enorme ændringer i menneskenes levevilkår, der er sket i de sidste 100 år, er bygget. Allerede heri ligger naturligvis et incitament til at søge at styre en virksomhed af så fundamental betydning. Men ønsket om at styre har fået særlig gennemslagskraft,

efter at store og betydningsfulde dele af den offentlige mening har vendt sig mod træk i vores levevilkår, der både er væsentlige og mere eller mindre nære følger af forskning. Frygten og afskyen for det teknologiske rustningskapløb, frygten for udtømmning af de naturlige ressourcer og for forurening og modviljen mod træk i vores industrielt tekniske kultur, såsom sammenstuvning i storbyer, forbrugeriet og ræset, har stærkt øget ønsket om styring af forskning. Man håber herved dels at kunne bremse uønskede følger af forskning, dels at kunne sætte forskning ind mod netop de træk af den forskningsskabte civilisation, som man er mindst tiltalt af.

Det er nok de to vigtigste grunde til ønsket om øget styring af forskning. Men der kan peges på endnu to.

1.4. Der er for tiden en tendens til at søge at styrke de folkevalgtes indflydelse. Tendensen er generel, men på forskningsområdet har den især givet sig udslag i oprettelsen af forskningsorganer både på regeringsplan og i folketetinget. Det er en selvfølge, at sådanne organer vil ønske at udøve en overordnet styring af forskningen. Ellers var der - som vores forfatningsvaner er indrettet - ingen mening i at have dem.

1.5. Store dele af den organisation af forskningen, som vi har, er ret gammel og traditionsbetinget. Det gælder både universiteterne, de højere læreanstalter og mange af statens målforskningsinstitutioner. Det er klart, at det organisatoriske mønster har stor indflydelse på, hvilken slags forskning der udøves. Og det er en almindelig erfaring, at ændringer i organisatoriske opbygninger ikke kommer af sig selv. Vil man ændre organisatoriske systemer, er en bevidst styring nødvendig.

2. Afgrænsning af arbejdsgruppens opgaver.

2.1. Arbejdsgruppen er nedsat af undervisningsministeren, og dens medlemmer har alle tilknytning til universiteter og højere læreanstalter. Arbejdsgruppens kommissorium tager endvidere udgangspunkt i to betænkninger, der begge beskæftiger sig med forskningen på universiteterne og de højere læreanstalter.

På denne baggrund har arbejdsgruppen koncentreret sine overvejelser om styring af den forskning, der foretages af personer med forskningsret og -pligt ved universiteter og højere læreanstalter (højere uddannelsesinstitutioner). Følgen er, at denne betænkning ikke indeholder en lige detaljeret analyse af mulighederne for at styre al forskning her i landet.

Af den samlede forskning, der udføres i Danmark, falder - målt i udgifter - kun ca. 30% på de højere uddannelsesinstitutioner. Herudover udføres ca. 30% på andre offentlige (og halvoffentlige) forskningsinstitutioner, medens de øvrige ca. 40% udføres af erhvervslivet.

2.2. Når arbejdsgruppen har valgt ikke at beskæftige sig med erhvervslivets forskning, hænger det især sammen med to forhold. Erhvervslivets forskning foregår ofte under vilkår, som adskiller sig væsentligt fra de offentlige forskningsinstitutioners, og arbejdsgruppens medlemmer har kun ringe kendskab til forholdene. Hertil kommer, at vurderingsgrundlaget både for styringens omfang og dens tilrettelæggelse bliver et andet end ved styring af den offentligt drevne forskning. Almene bedømmelser af det rette forhold mellem statsmagt og erhvervsliv i almindelighed - og ikke blot mellem det offentlige og erhvervslivets forskning - må nødvendigvis medinddrages. Og det er denne arbejdsgruppe ikke velegnet til.

Arbejdsgruppen skal derfor begrænse sig til at understrege, at jo større vægt man lægger på den centrale statsmagts muligheder for at styre, des mere må man også interessere sig for erhvervslivets forskning, at ét af de styringsmidler, der nævnes i det følgende, - styring ved ressourcetildeling på grundlag af bedømmelse af projekter - også er egnet til styring af forskning udført i erhvervslivet, men at arbejdsgruppen ikke i øvrigt i det følgende har erhvervslivets forhold for øje.

2.3. Arbejdsgruppens forhold til den forskning, som foregår på andre offentlige og halvoffentlige forskningsinstitutioner end de højere uddannelsesinstitutioner, er mere nuanceret.

Der er forskel på den forskning, der udføres på de højere uddannelsesinstitutioner og den, der udføres på de øvrige offentlige forskningsinstitutioner. På de højere uddannelsesinstitutioner er grundforskning således en væsentlig bestanddel af den samlede forskning, mens målforskning for de fleste indtager en mere tilbagetrukket position. Omvendt gælder for de andre offentlige forskningsinstitutioner, at de for en lang rækkes vedkommende enten er etableret med forskningsopgaver inden for forholdsvis veldefinerede områder for øje eller er oprettet direkte med henblik på udførelse af målforskning. Forskellen må ikke overdrives. Der findes adskillige tilfælde, hvor lighederne mellem den forskning, der udføres på de to typer af institutioner, er større end forskellene. Men der er en typisk forskel, der må tillægges vægt ved vurderingen af den ønskelige grad af styring og dennes udformning.

Der er også forskel på de traditionelle styringsformer ved de to typer af institutioner. Ved de højere uddannelsesinstitutioner har der traditionelt været lagt vægt på en høj grad af frihed for forskningen, især i betydningen fravær af styring udefra, men også i vidt omfang fravær af intern styring. På de øvrige offentlige og halvoffentlige forskningsinstitutioner har traditionen været den modsatte. En relativ vidtdreven styring udefra og temmelig faste, hierarkiske forhold internt har været udgangspunktet.

Under disse omstændigheder har arbejdsgruppen valgt at beskrive styringen af forskningen ved et rimeligt udvalg af de offentlige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner. Det er ønsket om en mere intens styring af forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner, der har ført til arbejdsgruppens nedsættelse. Viden om forholdene i institutioner, hvor styringen allerede nu er mere intens, har derfor åbenbar interesse som eventuelt forbillede. Men beskrivelsen af de udvalgte institutioner sker kun til illustration. Arbejdsgruppen vurderer ikke denne styring og kommer ikke med forslag til ændringer heri.

3. Styringsvariable.

Når ordet styring bruges i sammenhænge som her, defineres det sædvanligvis således: Styring er bevidste bestræbelser for at påvirke andres adfærd. "Bevidst" betyder i denne forbindelse: foretaget for at påvirke. Denne gængse definition er lagt til grund. Genstanden for den følgende fremstilling er således bevidste bestræbelser for at påvirke den form for adfærd, der nedenfor er defineret som forskning.

Arbejdsgruppen har anset det for sin hovedopgave at give en oversigt over mulighederne for at styre forskningen.

En sådan oversigt kan skaffes på mange måder. Men hvordan man end lægger en fremstilling tilrette, må den indeholde et svar på disse 4 spørgsmål:

- 1) Hvem styres?
- 2) Hvilken adfærd styres?
- 3) Hvem styrer?
- 4) Med hvilke midler?

Kombinationen af disse 4 styringsvariable er afgørende for tilrettelæggelsen af oversigten. Svaret på det første spørgsmål er allerede givet i afsnit 2 foran. Genstand for styring er de forskningsforpligtede offentligt ansatte ved de højere uddannelsesinstitutioner og ved andre offentlige forskningsinstitutioner med hovedvægten lagt på den første kategori. Disse personer er relativt lette at udpege. Det drejer sig rundt regnet om 4.500 personer i den første kategori og 3.000 personer i den anden.

Til gengæld er en nogenlunde præcis besvarelse af spørgsmål 2 meget vanskelig. Det er svært at udskille den del af disse personers virksomhed, der kan betegnes som forskning. Der findes ganske vist mangfoldige definitioner af begrebet "forskning", og mange forskellige inddelinger af forskning. Ved definitionen af forskning lægges sædvanligvis vægt på målet: søgen efter ny viden og indsigt, og på metoden: den søgen, der er tale om, skal være systematisk, kritisk, skabende o.s.v. Ved inddeling i forskellige former for forskning er grundlaget i reglen forsknings-

resultaternes større eller mindre umiddelbare anvendelighed. Sådanne definitioner er nyttige i mange sammenhænge, men det er ganske tvivlsomt, hvor langt de hjælper til at klarlægge den adfærd, der er tale om at styre. Sådant klarhed er imidlertid ikke strengt nødvendig for at give en oversigt over mulighederne for forskningsstyring. De personer, der kan blive tale om at styre, er ret præcist udpeget. Det må derfor være tilstrækkeligt med en omtrentlig og negativ afgrænsning af den adfærd, der kan blive tale om at styre. For så vidt angår de forskningsforpligtede lærere ved de højere uddannelsesinstitutioner er det den del af deres virksomhed, der ikke åbenbart er konfrontationsundervisning og individuel vejledning, samt administration og servicevirksomhed. Og for de øvrige offentlige forskningsinstitutioners forskningsforpligtede ansatte er det den virksomhed, der ikke åbenbart er administration.

Det bliver således svarene på spørgsmål 3 og 4: Hvem styrer? Med hvilke midler? der kommer til at bestemme, hvordan hovedindholdet af oversigten over styringsmuligheder lægges til rette.

4. Styringsmidler.

4.1. Styringsmidlerne kan søges systematiseret på mangfoldige måder. Der findes i organisationsteorien og forvaltningslæren et væld af forskellige mønstre. Når opgaven er at give en oversigt over muligheder for styring af netop forskningen, har 3 styringsmidler særlig interesse: ressourcestyring, ordrestyring og rekrutteringsstyring.

4.2. Ressourcestyring. Det vigtigste styringsmiddel overfor forskningen er for tiden bevillingsprocessen, jfr. nærmere nedenfor i kapitel 3.A.

Udgangspunktet er, at den, der bevilger penge, kan ledsage bevillingen med betingelser - bevillingsforudsætninger - for midlernes anvendelse, når blot disse ikke strider hverken mod bevillingsforudsætningerne, fastsat af en højere bevillingsinstans, eller mod gældende ret i øvrigt. Folketinget kan således som bevillingsmyndighed styre forskningen i den offentlige sektor ved i bevillingslovenes tekst og anmærkninger at binde midlernes

anvendelse til bestemte forudsætninger. Og inden for disse rammer kan hvert af de følgende trin i bevillingsstigen - central-administrationen, institutionens ledelse, melleminstanser inden for institutionen o.s.v. - sætte yderligere styrende begrænsninger i midlernes anvendelse.

Den praktiske udnyttelse af disse meget vide muligheder for styring afhænger af en lang række faktorer.

Gældende ret sætter således grænser. Som eksempler kan nævnes, at de ansattes stillingsbeskrivelser og styrelseslovens bestemmelser i større eller mindre grad kan hindre realiseringen af bevillingsforudsætningerne. Sammenkædningen mellem undervisningsbehov og forskningspotentiel som følge af den såkaldte 50-40-10-norm for de forskningsforpligtede læreres tidsforbrug: 50% til undervisning, 40% til forskning og 10% til administration lægger ligeledes en kraftig dæmper på det, der kan opnås ved resourcestyring. Hver gang, der af hensyn til undervisningen bevilges midler til en forskningsforpligtet lærer bevilges automatisk midler til forskning i det fag, hvori undervisning er nødvendig. Sådanne retlige begrænsninger i resourcestyringen er dog næppe de mest betydningsfulde. En række mere praktiske begrænsninger er væsentligere.

Den allervigtigste begrænsning er formentlig manglen på tilstrækkelig sagkundskab. Jo længere man i bevillingskæden fra folketing til den enkelte forsker fjerner sig fra dem, der skal udføre forskningen, jo sværere bliver det at bruge bevillingsforudsætninger præcist og detaljeret som styringsmiddel.

En anden væsentlig begrænsning hænger sammen med det forhold, at institutionerne behøver midler for overhovedet at bestå og fungere videre, uanset hvilken forskning der udøves. Disse krav på basisbevillinger er i alt fald på kortere sigt en meget væsentlig begrænsning i mulighederne for at styre via bevillingssystemet.

Denne forskel mellem basisbevillinger og andre midler leder over i en anden sontring, der er afgørende for effekten af styring via bevillingssystemet. Jo mere fordelingen af forskningsmidler kan ske på grundlag af konkret bedømmelse af fremtidige forsk-

ningsprogrammer eller forskningsprojekter, jo præcisere kan styringen ske. Modstykket er ressourcetildeling til institutioner, grupper af institutioner eller underafdelinger af institutioner. Her vil behovet for basisbevillinger og manglende detaljeret sagkundskab sætte reelt snævre grænser for styringen. Den påpegede forskel er en af grundene til, at forskningsrådene blev oprettet til supplement af de forskningsbevillinger, der gives til de højere uddannelsesinstitutioner.

Styringseffekten af bevillinger, der gives på grundlag af projektbedømmelse, kan stærkt forøges, hvis den, der råder over bevillingerne, på forhånd tilkendegiver, at han vil favorisere visse forskningsprojekter frem for andre. Det er det, der er tilstræbt ved det aktionsprogram, som Planlægningsrådet for forskningen (PRF) har igangsat.

Ovenstående har taget sigte på tildeling af pengemidler. Der ligger imidlertid en lignende styringsmulighed i tildelingen af nye stillinger. Via personalelofter og stillingsbeskrivelser kan permanente forskerstillinger styres derhen, hvor man ønsker, at forskningen skal ske. Styringseffekten forøges, hvis man kan indføre den ordning, at alle ledige stillinger betragtes som ikke eksisterende, og altså skal genbevilges.

Styring via nye eller ledige forskerstillinger har den skavank, at den er meget langsomt virkende. Mulighederne for styring via tildeling af tidsbegrænsede forskerstillinger, især stipendier, til områder, man er specielt interesseret i, er større.

4.3. Ordrestyring. Det mest effektive og på de fleste områder oftest anvendte styringsmiddel i den offentlige sektor er generelle eller konkrete ordrer i form af love, anordninger, generelle og konkrete tjenestebefalinger. Det er karakteristisk for forskningen, at ordrer for tiden spiller en relativ tilbagetrukket rolle som styringsmiddel. Men ordrestyring forekommer dog i vekslende omfang.

Lovgivningsmagten eller centraladministrationen kan således ved oprettelse af nye institutioner eller andre forskningsorganer og ved fastlæggelsen af disses formål styre forskningen. Den i 1976 gennemførte ændring i § 2 i styrelsesloven for de højere uddannelsesinstitutioner, hvorefter undervisningsministerens samtykke er nødvendig for oprettelse af nye institutter, er udtryk for en sådan styring. Det samme gælder f.eks. de beslutninger, som måtte blive truffet om oprettelse af nye miljøforskningsorganer under miljøministeriet.

For så vidt angår offentlige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner, er det almindeligt, at centraladministrationen eller eventuelt andre rekvirenter kan forlange at få bestemte forskningsopgaver taget op. Kravets retlige karakter kan være tvivlsom nok, men den faktiske vægt af sådanne rekviritioner er givetvis stor. For så vidt angår de højere uddannelsesinstitutioner hindrer den gældende styrelseslovs § 2, stk. 2 enhver retlig bindende ordre fra centraladministrationen eller andre rekvirenter om, at institutionen eller dens underafdelinger skal tage bestemte forskningsopgaver op.

Inden for forskningsinstitutionerne er forholdene meget varierende. Ved andre offentlige forskningsinstitutioner end universiteter og højere læreanstalter er et sædvanligt hierarkisk underordningsforhold til en bestyrelse, en institutionschef, en områdechef eller chefen for et bestemt forskningsprojekt ikke ualmindelig. Ordrestyringen omfatter i disse tilfælde valget af forskningsopgaver, ofte tillige valget af metode, men under ingen omstændigheder resultatet af forskningen. På de højere uddannelsesinstitutioner er ordrestyring i princippet udelukket. Efter § 13, stk. 2, 2. pkt. kan institutrådet ikke træffe beslutning om den enkelte forskers valg af forskningsopgave. Heraf kan sluttes, at andre organer så meget mindre kan gøre det, og at ordrer om forskningsmetoder så meget mere er udelukket. Almindeligvis fortolker man endog § 13, stk. 2, 2. pkt. så vidt, at den skulle hindre anvendelse af forskningsledere i betydningen chefer for det enkelte forskningsprojekt med beføjelse til at give ordrer om projektets gennemførelse.

4.4. Rekrutteringsstyring. Et væsentligt, men indirekte og usikkert styringsmiddel er rådigheden over rekrutteringen af forskere, både ved fastlæggelse af de forlangte kvalifikationer og ved valget mellem flere ansøgere. Styringsmidlet er væsentligt, fordi styring af rekrutteringen i retning af bestemte forskningsfelter vil være afgørende for forskningens indhold i lang tid fremover. Styringen er usikker, netop på grund af det lange tidsrum, der er involveret. Den almindelige udvikling inden for vedkommende forskningsfelt eller den enkelte forskers personlige udvikling kan føre forskningen i andre retninger end dem, der var tilsigtet ved rekrutteringen.

Styringen foregår især på 2 måder: ved stillingsbeskrivelser og ved bedømmelser.

Hvad enten stillingen beskrives centralt eller på institutionsniveau eller på lavere niveau over selve beskrivelsen af stillingen den afgørende indflydelse på rekrutteringen. Jo mere præcis beskrivelsen gøres på højt niveau, jo mere styrer dette, jo mindre præcis, jo mere overlades til lavere niveau, eventuelt til bedømmelsen. Inden for de rammer, der er lagt af stillingsbeskrivelsen, har valget mellem flere ansøgere - bedømmelsen - betydelig styringseffekt. Der er karakteristisk, at de højere uddannelsesinstitutioner altid har været klar herover, og at både de tidligere og de nuværende styrelsesregler giver detaljerede bestemmelser om udvælgelsesproceduren, medens lignende regler ikke er normale ved de andre offentlige forskningsinstitutioner.

Som allerede omtalt i pkt. 4.2 foran, får rekrutteringsstyringen hurtigere virkning, når den anvendes ved tidsbestemte forskerstillinger, især stipendier. Ved fordelingen af stipendier mellem institutioner og mellem projekter er der mulighed for ret øjeblikkelig virkende styring.

4.5. Andre faktorer, der "styrer forskningen". De midler, der hidtil er omtalt, er dem, der er særlig egnet til at bruges til bevidst at påvirke andres forskning. En oversigt over styringsmidler giver imidlertid ikke nødvendigvis et udtømmende billede af alle de faktorer, der faktisk påvirker forskningens retning og indhold. Men forståelse for sådanne andre påvirkningsfaktorer

end styringsmidlerne har også betydning. Uden kendskab til dem får man ikke et realistisk billede af forskningens forhold. Og selv når man koncentrerer sig om mulighederne for at øge den bevidste påvirkning, må man kende de andre påvirkningsfaktorer. For det første kan den bevidste styring ikke ventes at blive en succes, medmindre den regner med de andre faktisk aktive påvirkningsfaktorer. For det andet vil en bevidst styring virke mest effektiv, hvis det lykkes at knytte den til nogle af de faktisk virkende andre påvirkningsfaktorer. For det tredje kan det meget vel tænkes, at disse andre påvirkningsfaktorer selv er påvirkelige af dem, der ønsker at styre.

Det følgende indeholder derfor en næppe udtømmende oversigt over sådanne andre påvirkningsfaktorer.

Danmark hører også som forskningsenhed til de meget små. På alle områder, hvor dansk forskning lader sig sammenligne med den forskningsvirksomhed, der udøves i andre lande, især de store, og hvis resultater offentliggøres på hovedsprogene - og det er langt størstedelen af dansk forskning - er den faktor, der kraftigst styrer forskningen her i landet strømningerne i det internationale forskersamfund. I det omfang, forskningen i de store lande bliver styret af disses regeringer eller andre styrende, vil denne styring altså indirekte få betydning for dansk forsknings retning og indhold.

En påvirkning af en lignende art - og så sammenvævet med den internationale påvirkning, at de to faktorer er svære eller umulige at holde ude fra hinanden - er opfattelserne i toneangivende kredse i de miljøer, hvori danske forskere færdes. Der vil i de fleste fag til bestemte tider være en eller eventuelt nogle få konkurrerende opfattelser af, hvilke emner og hvilke metoder, der er særlig frugtbare. Denne påvirkningsfaktor - opfattelserne blandt fagfæller - er naturligvis ikke stabil, og den lader sig påvirke, f.eks. ved offentlig debat. De mange forskellige grupper, der i de seneste år har henledt opmærksomheden på sådanne forskningsfelter som forurening, arbejdsmiljø, energikilder o.s.v. har ikke mindst haft betydning ved at påvirke opfattelsen i forskersamfundet selv.

Disse to sammenhængende socialpsykologiske påvirkningsfaktorer er nok dem, der faktisk påvirker dansk forsknings indhold og retning mest overhovedet. Men de er diffuse og vanskelige at få klarhed over. De tre faktorer, der nævnes til slut, er enklere, men også mindre væsentlige.

Det er et - rigtigt og selvfølgelig - krav til forskeren, at han skal publicere. Hvor adgangen til at få forskningsresultater offentliggjort er begrænset, besidder den, der har rådighed over offentliggørelseskilden, et meget kraftigt styringsmiddel. For tiden er midlet ikke særligt anvendeligt. Med den teknik, der p.t. står til rådighed og den velstand, der præger samfundet, er der i almindelighed ikke noget, der hindrer en forsker i at få publiceret sine ting. Der resterer dog et styringsmiddel deri, at der ofte er prestigeforskel på forskellige publiceringskanaler, og hvis situationen ændrer sig, indebærer rådigheden over publiceringen et meget kraftigt - og dystert - styringsmiddel.

De kriterier, der lægges til grund for advancementer inden for forskerkarriererne - ved de højere uddannelsesinstitutioner især lektor- og professorbedømmelser - er naturligvis også styrende for forskningen. De styrer for tiden snarere kvaliteten end retningen og indholdet af forskningen. Men kriterierne kan ændres bl.a. ved ordrestyring, f.eks. ved ændring i den ministerielle bekendtgørelse om ansættelse af professorer, lektorer og adjunkter.

På de højere uddannelsesinstitutioner er næsten alle forskere tillige lærere. Den, der træffer beslutning om undervisningens indhold, vil derfor i vidt omfang kunne styre forskningen. De færreste universitetslærere vil nemlig have kræfter til samtidig at holde sig á jour med den viden, som undervisningen kræver, og at forske på et helt andet felt.

KAPITEL 3

Den nuværende styring af forskningen ved de højere uddannelses- institutioner

Det vigtigste styringsmiddel over for forskningen er - som allerede omtalt - ressourcestyring. Den sker for tiden først og fremmest som led i statens budgetprocedure. Den følgende fremstilling er derfor bygget således op, at der først gives en omfattende samlet beskrivelse af budgetproceduren, dens styringsmuligheder og begrænsningerne heri. Derefter gives en kort, systematisk oversigt over brugen af de styringsmidler, der er nævnt i kapitel 2, afsnit 4. Denne fremstillingsform er begrundet både i budgetprocedurens store betydning for styringen og i, at denne er ret svær at overskue og ret ukendt uden for fagfolks kreds.

A. Den nuværende budgetprocedure for de højere uddannelses- institutioner og forskningsrådene.

1. Indledning.

1.1. Når man beskæftiger sig med styringen af et offentligt udgiftsområde er den procedure, hvorefter ressourcerne fordeles et vigtigt styringsinstrument.

Denne procedure består - når den anskues i sin helhed - af et kompleks af forskellige regelsæt, der på forskellig måde supple-

rer hinanden. Regelsæt må her opfattes i videste betydning omfattende lovregler, bestemmelser fastsat i henhold til lov, bestemmelser fastsat i medfør af det almindelige overordnelses-/underordnelsesforhold, bevillingsretlige forhold, aftaler, overenskomster og andet.

1.2. Der skal her gives en beskrivelse af den nuværende budgetprocedure for de højere uddannelsesinstitutioner samt for forskningsrådene.

Bevillingerne til de højere uddannelsesinstitutioner tildeles som altovervejende hovedregel fælles til uddannelses- og forskningsformål. Beskrivelsen må tage sit udgangspunkt i dette forhold. Det skal imidlertid understreges, at beskrivelsen er udarbejdet med det formål at tilvejebringe et grundlag for en vurdering af de nuværende styringsmuligheder på forskningssiden og med henblik på at identificere de steder i denne procedure, hvor ændringer i de nuværende forhold vil påvirke mulighederne for at styre forskningen.

1.3. I de følgende afsnit er først omtalt nogle forhold af mere generel karakter. I afsnit 2 og 3 er således omtalt de højere uddannelsesinstitutioners placering i det offentlige bevillingssystem, og en række generelle bevillingsmæssige forhold er diskuteret. Endvidere er omtalt, hvilke ressourcetyper der stilles til rådighed for de højere uddannelsesinstitutioner.

I afsnit 4 er der givet en sammenfattende beskrivelse af det hierarkiske system, hvori de højere uddannelsesinstitutioner befinder sig. Der er herunder også givet en grafisk fremstilling af "budgetvejene" fra folketetinget i den ene ende og til institutter og personer i den anden ende.

Endelig er med udgangspunkt i det under pkt. 1.2 anførte i afsnit 5-9 diskuteret budgetproceduren på de enkelte niveauer.

2. Generelt vedrørende budgetteringen.

Budgetteringsrammer, hjemmel, dispositionsadgang.

2.1. Udgifterne til forskning - hvad enten det er under under-

visningsministeriet eller under andre ministerier - er såkaldte rammebelagte udgifter.

2.2. For de rammebelagte udgifter fastsætter regeringen hvert år budgetteringsrammer, der angiver overgrænsen for udgifterne inden for de enkelte rammeområder. Der er således tale om, at det er budgetteringsrammen, der er normgivende for udgiftsdispositionerne.

Til supplement af budgetteringsrammerne fastsættes med henblik på en styring af personaleforbruget personalelofter.

2.3. Ved opdelingen af rammeområder tages på den ene side hensyn til, at der på de enkelte ministeriers budget afholdes udgifter til vidt forskellige formål, medens der på den anden side tages hensyn til, at ministerier og styrelser selv skal kunne prioritere de forskellige aktiviteter inden for de enkelte rammer. Det første hensyn taler for et stort antal rammer, det andet for et begrænset antal.

Der er for tiden fastsat i alt ca. 50 budgetteringsrammer. For undervisningsministeriets vedkommende er fastsat 2 rammer, én for driftsudgifter og ikke-lovbundne tilskud og en anden for anlægsudgifter. Dette betyder, at prioriteringen af den forskning, der finder sted på undervisningsministeriets område, i forhold til andre aktiviteter som f.eks. undervisning foretages af undervisningsministeriet.

2.4. For budgetteringen gælder generelt en række retningslinier, der er fastsat i Budgetvejledning 1975. Disse retningslinier er dels forskrifter af formel karakter (f.eks. med hensyn til formen for budgetternes opstilling), dels forskrifter med hensyn til dispositionsadgangen (d.v.s. om hvorledes man skal forholde sig ved anvendelsen af de givne bevillinger).

2.5. Ifølge grundlovens § 46 må ingen udgift afholdes uden hjemmel i en af folketinget vedtagen bevillingslov. Budgetarbejdet tager derfor sigte på gennem udarbejdelsen af bidrag til finansloven at skabe den nødvendige bevillingsmæssige hjemmel. Under dette arbejde opstilles anmærkninger til de enkelte bevillingskonti. Anmærkningerne, der svarer til bemærkningerne til

andre lovforslag, indeholder en række kommentarer og specifikationer, som nærmere præciserer og motiverer de enkelte bevillingsforslag og dermed angiver forudsætningerne for bevillingens udnyttelse.

2.6. Bevillingerne på finansloven er en bemyndigelse til en minister. Når de højere uddannelsesinstitutioner således har dispositionsbeføjelser i henhold til givne bevillinger, beror adgangen til at disponere således på delegation og er undergivet de vilkår, hvorunder delegationen er sket.

Dette betyder, at ministeren kan fastsætte yderligere vilkår end dem, der fremgår af bevillingslovene og de generelle bevillingsretlige regler. Ministerens mulighed for i konkrete tilfælde at indskrænke en administrativ ledelses dispositionsadgang kan dog være begrænset af regler i anden lovgivning. Skal en minister udvide dispositionsadgangen udover de grænser, der er givet ved bevillingslovene og de generelle regler, vil dette i hvert enkelt tilfælde kræve en særskilt bevillingsmæssig hjemmel.

Ministeren er således bemyndiget til at pålægge institutionerne at gennemføre besparelser på givne bevillinger, ligesom ministeren i sådanne tilfælde er bemyndiget til at pålægge institutionerne at tilvejebringe sådanne besparelser på en bestemt måde.

Der findes en række eksempler på det her anførte. Eksempelvis kan nævnes i 1973-74, hvor besparelserne bl.a. skulle gennemføres ved, at et nærmere angivet antal ledige og ledigblevne stillinger skulle holdes ubesatte, og i 1975-76, hvor besparelser delvist forudsattes gennemført ved reduktioner i forbruget af deltidsansatte lærere. Der gives også eksempler på det modsatte, nemlig at ministeren har pålagt institutionerne at undlade at placere i øvrigt forudsatte besparelser på bestemte konti.

De højere uddannelsesinstitutioners placering i bevillings-systemet.

2.7. Ligesom alle øvrige beslutninger inden for den offentlige sektor vil beslutninger vedrørende budgettet kunne henføres til forskellige ansvarsniveauer.

Figur 3.1.: Principper for arbejdsfordelingen mellem forskellige beslutningsniveauer i en decentraliseret budgetprocedure, nedbrydningsbudgettet.

Niveau		Opgaver	Budgettering	
Politisk ledelsesniveau	Folketing, Regering,	Prioritering Samordning Principper Ressourcerammer	Udstikning af budgetteringsrammer til ministerier	Vedtagelse af budget
Højt administrativt ledelsesniveau	Minister- Finansministeriet, Undervisningsministeriets departement, Direktoratet for de videregående uddannelser	Oplæg til prioritering, principper, samordning. Budgettekniske direktiver, Formelle forskrifter, Materielle bestemmelser	Fordeling på ministerier Fordeling på udgiftsområder Fordeling på institutioner	Samarbejdning af delbudgetter
Lavere administrativt ledelsesniveau	Konsistorium, budget og forretningsudvalg, Fakultetsråd, fagråd	Fordeling af tildelt ramme. Opfølgning af modtagne direktiver	Fordeling på hovedområder ↓ Fordeling på institutioner	Udarbejdelse af institutionsbudgetter ↑ Udarbejdelse af hovedområdebudgetter
Niveau for udførende enheder	Institutioner (personer)	Planlægning af konkrete aktiviteter til opfyldelse af givne formål	Forslag til budget med henblik på opfølgning af lagte planer for aktiviteten	

Budgetterne for de højere uddannelsesinstitutioner kan i princippet betragtes som decentraliserede budgetter, idet de fleste mulige beslutninger er henlagt til de lavere administrative niveauer og til de udførende enheder.

Med hensyn til den måde, hvorpå budgetterne for de højere uddannelsesinstitutioner opbygges og samordnes er der i princippet tale om et såkaldt nedbrydningsbudget, d.v.s. et budget hvor ud-

gangspunktet er de centrale myndigheders fastsættelse af beløbsmæssige rammer og forskellige forskrifter.

Det her anførte kan sammenfattes i figur 3.1.

2.8. Det fremgår af figur 3.1, at de højere uddannelsesinstitutioner dækker såvel det lavere administrative ledelsesniveau (institutionernes styrende organer) som niveauet for udførende enheder (institutter). Det bemærkes i denne forbindelse, at institutionernes styrende organer bl.a. er sammensat af personer, der har deres beskæftigelse på institutterne.

3. Ressourcer.

3.1. Bevillingerne tildeles institutionerne i penge og stillinger.

De tildelte penge kan anvendes til:

- aflønning af personale, der er ansat i stillingerne,
- aflønning af deltidsansatte,
- køb af varer og tjenester,
- drift og vedligeholdelse af lokaler.

Der er ikke ubegrænset substitution. Når budgettet er vedtaget, kan der kun i begrænset omfang flyttes penge fra lønkonti til andre driftskonti. Flytning af beløb til lønkonti fra andre driftsudgifter vil normalt kun kunne ske med bevillingsmyndighedernes tilslutning.

3.2. Institutionerne kan få rådighed over andre ressourcer end dem, der gives dem over deres bevillinger:

- tilskud fra de statslige forskningsråd (til institutter og enkeltpersoner),
- tilskud fra EF (til institutter og enkeltpersoner),
- stipendier fra den pulje af kandidatstipendier, der administreres af Rektorkollegiet,
- tilskud fra anden side (private tilskudsmidler, Momsfond m.v.) - for disse midler kan oprettes fonde og legater, jfr. styrelseslovens § 30. Disse fonde og legater holdes uden for statskassen, og midlerne kan derfor - med de begrænsninger der måtte være fastsat i de enkelte fonde og legaters fundatser - anvendes til supplement af institutternes ordinære bevillinger,

- kontraktsforskning, hvor en vis del af betalingen tilfalder instituttet.

4. Oversigt over budgetvejene.

4.1. I pkt. 2.7 er i figur 3.1 i skematisk form vist arbejdsfordelingen i en decentraliseret budgetprocedure og proceduren i et såkaldt nedbrydningsbudget. I figur 3.2 er søgt vist budgetvejene i deres helhed fra regerings- og finansministerielt niveau i den "øvre" ende af hierarkiet til institutterne i "bunden" af hierarkiet. I figuren er endvidere angivet de andre organer, hvis dispositioner - uanset om organerne i øvrigt beskæftiger sig med forskning eller ikke - har indflydelse på forskningskapacitetens størrelse og/eller fordeling.

4.2. I figuren er med sorte boller angivet de myndigheder og organer, der tages i betragtning ved illustration af budgetvejene. De "tomme" boller angiver, at der på samme niveau er andre, tilsvarende myndigheder eller organer.

Figuren viser endvidere, hvorledes rammerne (beløbsrammer og personalelofter) fordeles ned i systemet, og hvorledes budgetforslag bevæger sig tilbage i systemet. Endvidere er vist, at forskningsrådsbevillingerne fordeles til institutter og enkeltpersoner. Det samme gælder i et vist omfang for bevillingerne til de regionale regnecentre.

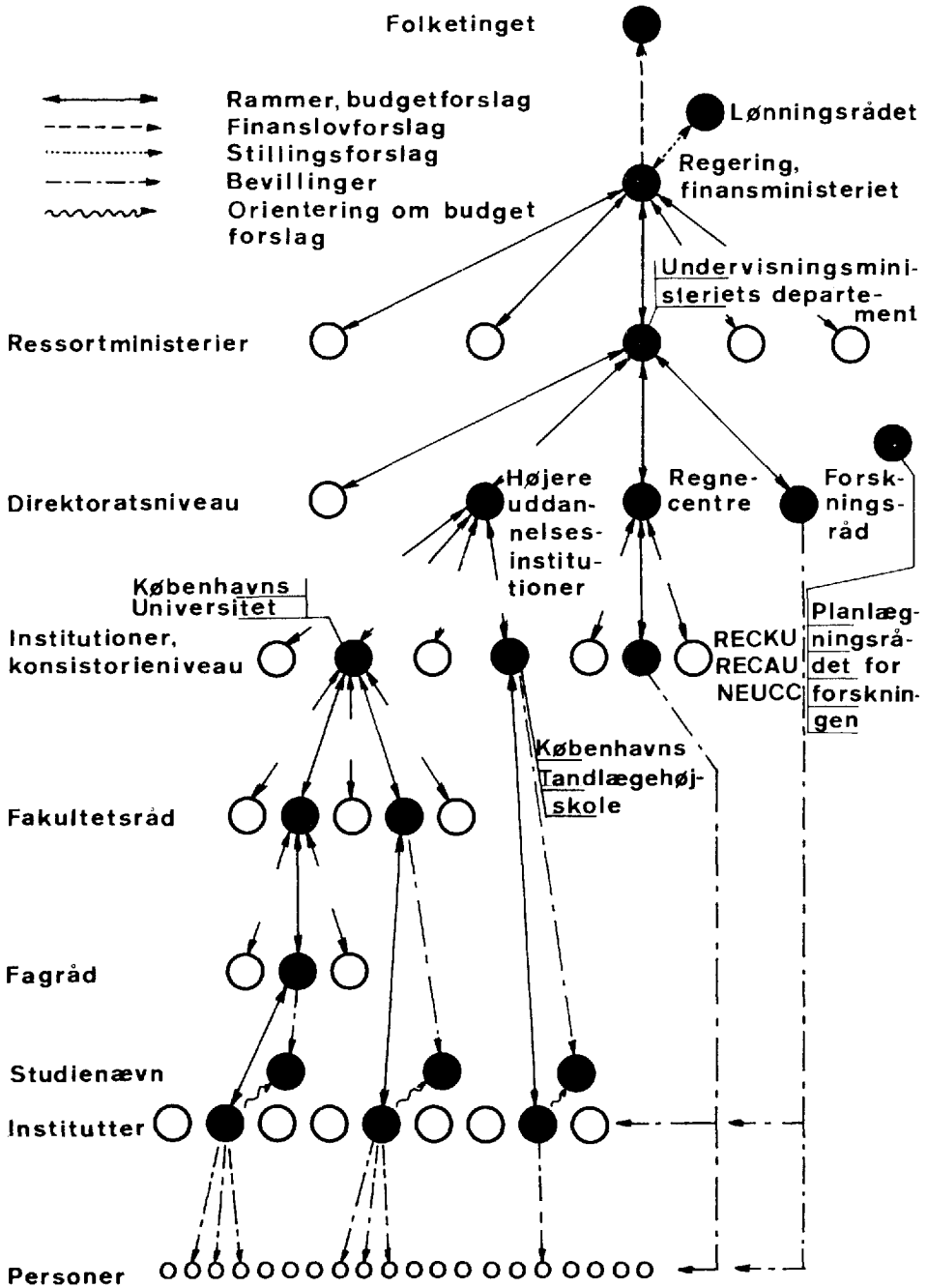
Endelig er vist, at studienævnene kan få bevillinger stillet til rådighed, bl.a. til ansættelse af deltidsansatte undervisningsassistenter m.v., og at institutterne skal orientere studienævnene om deres budgetforslag.

5. Regeringsniveau - finansministeriet.

Rammefastsættelse.

5.1. Budgetlægningen indledes med at regeringen fastsætter budgetteringsrammer. Ved udarbejdelsen af disse rammer er udgangspunktet det senest foreliggende budgetoverslag for det pågældende finansår.

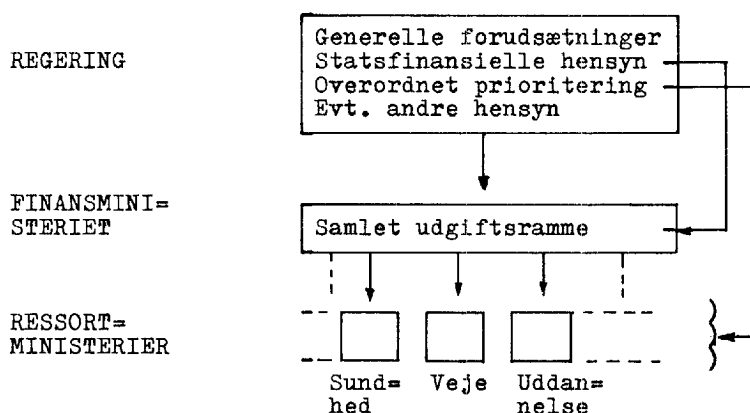
Figur 3.2: oversigt over budgetvejene



Herefter justeres budgetoverslagstallene under hensyn til senere truffne beslutninger og ændringer af planer, ligesom de senest foreliggende regnskabstal kan give anledning til korrektioner. Med udgangspunkt heri opstilles til brug for regeringens vurdering af den samlede udgiftsudvikling et foreløbigt budget bestående bl.a. af de justerede budgetoverslagstal på rammeområderne. Den endelige fastsættelse af budgetteringsrammerne foretages herefter af regeringen, afpasset efter den samlede økonomiske politik. Jfr. pkt. 2.3 foran får undervisningsministeriet tildelt 2 rammer, én for driftsudgifter og ikke-lovbundne tilskud og én for anlægsudgifter.

Der henvises i øvrigt til den skitserede fremstilling i figur 3.3.

Figur 3.3: Rammefastsættelse på regeringsniveau.



Mulighederne for forskningsstyring.

5.2. Det forudsættes, at de enkelte ministerier inden for de enkelte rammer tilvejebringer en hensigtsmæssig prioritering af de enkelte aktiviteter. Prioritering af forskningen på undervisningsministeriets område er derfor i vidt omfang overladt til undervisningsministeriet selv.

I det budgetoverslag, der er udgangspunkt for regeringens ramme-fastsættelse for et givet finansår, er der således allerede indlagt en prioritering.

Ændring af de rammer, der tidligere har været fastsat for det budgetoverslagsår, der "rykker frem" som nyt finansår, sker normalt enten på grundlag af beslutninger vedrørende konkret foreliggende planer, der tidligere er godkendt af regeringen, eller som følge af statsfinansielle hensyn. Dette betyder, at beslutninger på regeringsniveau f.eks. med hensyn til forskningskapaciteten, dens størrelse og fordeling på fagområder, normalt ikke sker i forbindelse med selve ramme-fastsættelsen. Beslutningerne vil, jfr. foran, som hovedregel være truffet forinden, men de vil imidlertid komme til udtryk gennem ramme-fastsættelsen.

5.3. Hvis man på centralt niveau skal kunne træffe beslutninger om ændringer i forskningsprioriteringen, hvad enten det drejer sig om en udvidelse af forskningspotentialet på bestemte områder, eller der er tale om en omprioritering inden for de bestående rammer, er det nødvendigt at kunne overskue, hvor stort det samlede forskningspotentiel er, og hvorledes det er fordelt på institutioner og fagområder.

5.4. Det skal bemærkes, at man på regeringsniveau kan træffe beslutning om at søge et bestemt forskningsområde styrket, således at budgetforslagene tager fornødent hensyn hertil. Men hvis denne styrkelse kræver nye stillinger, er der ingen sikkerhed for, at lønningsrådet vil anbefale de til området foreslåede stillinger. Gør rådet ikke det, skal forslaget tages ud af det samlede budgetforslag.

Uanset at lønningsrådets udtalelser kun er vejledende ses intet fortilfælde, hvor en minister har modsat sig rådets udtalelse (finansudvalget har derimod i enkelte tilfælde afslået at godkende oprettelsen af stillinger, der er anbefalet af et flertal i lønningsrådet). Lønningsrådet har således en faktisk, ganske betydelig indflydelse, idet det kan hindre, at forslag overhovedet kommer frem i folketinget.

6. Undervisningsministeriet - departementet.

Rammefordeling - fastsættelse af rammerne for de højere uddannelsesinstitutioner og forskningsrådene.

6.1. De budgetteringsrammer som undervisningsministeriet modtager, opdeles af departementets budgetkontor i et antal rammer.

6.2. For de rammebelagte udgifter gælder, jfr. pkt. 2.2 , at det i princippet er budgetteringsrammerne, der skal styre aktivitetsudviklingen. Når departementets budgetkontor skal opstille de enkelte rammer og delrammer, foretages en gennemgang af budgetteringsforudsætningerne på de enkelte områder. Budgetteringsforudsætningerne omfatter planlægningsforudsætninger, konsekvenser af tidligere truffne beslutninger og de bindinger, der følger af, at der videreføres aktiviteter fra året før. En undersøgelse af aktivitetsgrundlaget bliver således et vigtigt led i budgetarbejdet.

For visse udgiftsområder gælder imidlertid, at en egentlig budgettering på grundlag af aktivitetsforudsætninger ikke kan finde sted - dette er f.eks. tilfældet for forskningsrådstilskudde, hvor bevillingen administreres af kollegiale organer, der kan udnytte den på forskellig måde fra år til år og derved "producere" en vidt varierende aktivitet. På sådanne områder må afsættes beløb som udtryk for en prioritering mellem dette og andre områder.

Bortset fra disse tilfælde er aktivitetsniveauet en parameter, som man inden for budgetteringsrammerne centralt kan regulere sammen med standarden. Der er med andre ord tale om, at budgetteringsrammen er udtryk for et spillerum, indenfor hvilket man centralt (politisk) kan fastsætte aktivitetsniveau (tilgang til bestemte uddannelser) og standarder og normer (tildeling af bestemte beløb pr. elev eller studerende).

Der består imidlertid det problem, at de enkelte rammebelagte udgiftsområder er underkastet forskellige mere eller mindre faste bindinger, der medfører, at man ikke uden videre inden for den samlede budgetteringsramme kan tilvejebringe den "hensigtsmæssi-

ge" prioritering af udgiftsområderne, som er forudsat for de rammebelagte udgiftsområder.

Ses bort fra de generelle bindinger som lønskalaer, lejekontrakter og lign. kan de øvrige bindinger samles i to hovedgrupper:

- a) bindinger med hensyn til udgiften for den enkelte aktivitet (udgiften pr. enhed),
- b) bindinger med hensyn til styringen af aktivitetsniveauet (antal enheder).

Som gruppe a-bindinger kan nævnes regler om holdstørrelser, læreres pligtige skematimetale, fastlagte regler for holdtimeforbrug.

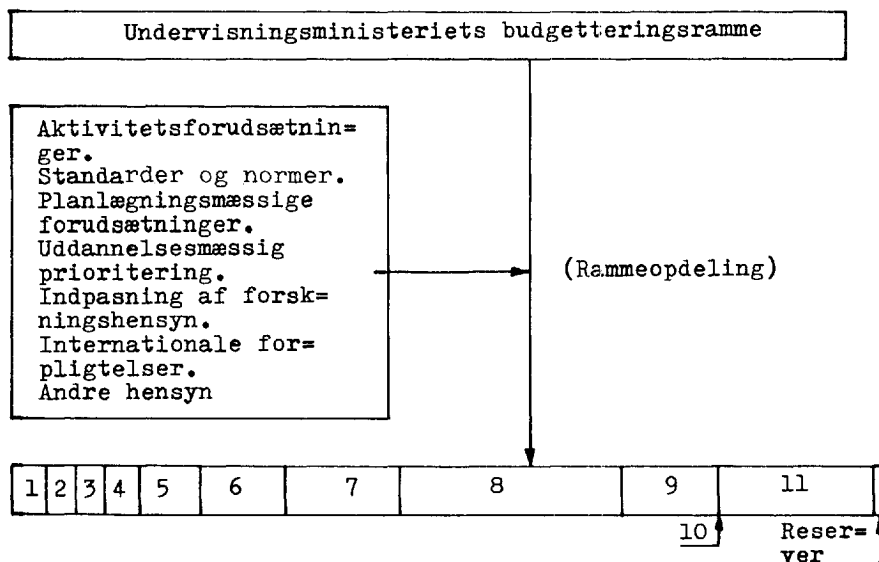
Som gruppe b-bindinger kan nævnes lokalekapacitet og fri adgang til en uddannelse.

Har et udgiftsområde mange gruppe a-bindinger kan det i realiteten få karakter af et lovbundet udgiftsområde. Konsekvensen heraf er, at udgiftsområder med mange gruppe a-bindinger ved tildelingen af en udgiftsramme må prioriteres højere end områder med færre bindinger. Ønsker man derfor at reducere størrelsen af en delramme til et sådant område, må man først og fremmest søge at foretage en aktivitetsreduktion. Gruppe a-bindinger findes i særdeleshed inden for områder med en stærk central styring, eksempelvis på gymnasieområdet, hvor den pædagogiske (uddannelsesmæssige) styring er koncentreret i gymnasiedirektoratet.

På områder med gruppe b-bindinger kan udviklingen i aktivitetsniveauet medføre, at standarden må justeres, f.eks. således at standarden bliver lavere end det egentlig er hensigtsmæssigt eller ønskeligt. Alternativerne er, at der enten må søges en forhøjelse af den samlede budgetteringsramme, eller at man må søge bindingen afskaffet, f.eks. ved indførelse af adgangsbegrænsning.

6.3. Budgetkontorets opstilling af rammer og delrammer tager udgangspunkt i de på budgetteringstidspunktet kendte aktivitetsforudsætninger og forudsætninger om udviklingen i normer og standarder. Når rammerne er opstillet, foretages dernæst en kontrol mellem det samlede "forbrug" og den givne, samlede budgette-

Figur 3.4. Skitse-mæssig oversigt over rammeopdelingen i departementet.



Note: Tallene 1-11 angiver den interne nummerering af rammerne.

ringsramme. Såfremt der ikke er den nødvendige overensstemmelse mellem "forbruget" og den givne budgetteringsramme foretages en fornyet gennemgang, hvor der ud fra prioriteringsmæssige hensyn foretages justeringer, oftest ved justeringer af forudsætningerne om udvikling i standarder og normer.

Baggrunden for vurderingen af standarder og normer er dels de forudsætninger, hvorunder det sidst foreliggende finanslovforslag og budgetoverslag er udarbejdet, dels en vurdering af det sidst foreliggende regnskab i forhold til de forudsætninger, hvorunder budgettet for det pågældende år i sin tid var opstillet.

6.4. Det beregningsgrundlag, der anvendes ved den centrale opstilling af rammer og delrammer er i sagens natur mindre detaljeret end det beregningsgrundlag, der anvendes ved budgetteringen i de enkelte enheder.

Ved opstillingen af rammen for uddannelser og forskning på universiteter og højere læreanstalter er det således unødvendigt for budgetkontoret at tage hensyn til, om en studerende søger til Århus Universitet eller til Københavns Universitet. Det er tilstrækkeligt, at man vurderer udviklingen i den samlede tilgang og bestand af studerende ved dyre og billige uddannelser. - Hvis det findes nødvendigt kan en mere detaljeret budgettering finde sted.

6.5. Samtidig med at departementets budgetkontor indkalder bidrag til finanslovforslaget fra de enkelte kontorer, meddeles det disse, hvilke beløbs- og personalemæssige rammer der er fastsat, samt de eventuelle særlige forudsætninger der gælder for fastsættelsen af den enkelte ramme.

Behandlingen af kontorernes bidrag til finanslovforslaget.

6.6. Når budgetkontoret modtager enhedernes bidrag til finanslovforslaget, foretages en vurdering af, om forslagene er i overensstemmelse med de planlægnings- og budgetmæssige forudsætninger, som er fastlagt af finansministeriet og budgetkontoret

De modtagne bidrag kontrolleres indledningsvist med de meddelte bevillings- og personalerammer, ligesom det kontrolleres, om forslagene er udarbejdet i overensstemmelse med de øvrige forudsætninger, der er meddelt de enkelte enheder. Endvidere bliver det ved den foreløbige gennemgang undersøgt, om eventuelle forslag om nye aktiviteter er egnede til fremsættelse gennem finanslovforslaget.

Konstateres uoverensstemmelser mellem budgetforslagene og de meddelte rammer og øvrige forudsætninger, eller findes åbenlyse fejl, tages de pågældende bidrag op til nærmere analyse og forhandling med det budgetlæggende kontor. Der kan herved eventuelt blive tale om ændringer i rammernes størrelse.

Mulighederne for forskningsstyring.

6.7. Ved budgetkontorets udarbejdelse af det årlige oplæg til rammefordeling, sker en faktisk prioritering af ministeriets samlede forskningsudgifter i forhold til udgifterne til andre formål. Dette sker dels ved fastsættelsen af rammen for de højere uddannelsesinstitutioner, dels ved fastsættelsen af den særlige forskningsramme.

Rammen for de højere uddannelsesinstitutioner omfatter samtidig uddannelses- og forskningsbevillinger. Som følge af 50-40-10-normen og på grundlag af de konkret anvendte budgetteringsforudsætninger, f.eks. om antallet af stillinger, vides hvor stor den forudsatte nominelle forskningskapacitet på institutionerne er (fordelt på humaniora, teologi og samfundsvidenskab under ét og naturvidenskab, ingeniørvidenskab m.v. under ét).

6.8. Departementet har i princippet mulighed for at fastlægge den foran nævnte forskningskapacitet som en budgetteringsforudsætning for direktoratet for de videregående uddannelser, ligesom man principielt også har mulighed for at fastsætte disse forudsætninger mere detaljeret på fagområder.

Den fri adgang til universitetsstudierne og 50-40-10-normen har imidlertid medført, at en sådan fremgangsmåde ikke har kunnet gennemføres. En fastsættelse af forskningskapaciteten inden for de enkelte fagområder ville automatisk også indebære en samtidig fastsættelse af uddannelseskapaciteten ved faste lærere. Den fri adgang kunne derfor indebære, at man måtte anvende et ud fra uddannelsesmæssige synspunkter for stort antal deltidslærere.

Indførelsen af adgangsbegrænsning og dimensionering af tilgangen til såvel fagområder som institutioner løser ikke dette problem. 50-40-10-normen vil stadig medføre, at en normering af lærer/forskerstillinger, der sker ud fra forskningsmæssige hensyn, vil kunne være i konflikt med den lærer/forsker-normering, der er ønskværdig ud fra uddannelsesmæssige hensyn (såvel fagligt som geografisk).

6.9. Den nuværende styrelseslov er ikke til hinder for, at man (efter ophævelse af 50-40-10-normen - i det mindste i dens nuværende udformning) kan gennemføre en forskningsstyring, således at visse forskningsområder styrkes (eventuelt på bekostning af andre) på dette niveau. Denne mulighed er blevet forøget, gennem den adgang ministeren nu har fået til at oprette og nedlægge institutter.

6.10. Hvis den beskrevne styring kræver nye stillinger, kan stillingskontrollen og lønningsrådet imidlertid gennem afslag på søgte stillinger udelukke gennemførelsen af en sådan styring. Lønningsrådet har således en faktisk vetoet i forhold til de væsentlige sider af forskningsstyringen, der vedrører den samlede forskningskapacitet og prioriteringen mellem de forskellige fagområder.

Bliver en ansøgt stilling oprettet, sker dette på grundlag af en stillingsbegrundelse, hvori er givet en redegørelse for de funktioner og arbejdsopgaver, der henlægges til stillingen. Stillingsopslaget forudsættes at være i overensstemmelse med den begrundelse, der har ligget til grund for stillingens oprettelse, således at det fremkalder ansøgninger fra personer, der kan varetage disse funktioner og arbejdsopgaver. Der kan imidlertid under tiden ske forskydninger i stillingens faktiske indhold, idet den ansattes specifikke kvalifikationer og videnskabelige interesser kan være andre, end det ved stillingens oprettelse konkret forudsatte. En sådan udvikling kan være en naturlig tilpasning til den videnskabelige udvikling, men besættelsesproceduren gennem formulering af opslag, udpegning af medlemmer til fagkyn-dige bedømmelsesudvalg og selve bedømmelsesprocessen giver en faktisk mulighed for påvirkning af den faglige retning, hvori forskningen udvikles på det område, hvor en stilling er oprettet eller, hvor en stilling skal genbesættes.

6.11. Den særlige forskningsramme er hidtil blevet meddelt forskningssekretariatet uden binding med hensyn til fordelingen mellem forskningsråd, sekretariatsbevillinger og følgeforskningsbevillinger.

Departementet kunne vælge at fastsætte særskilte rammer for forskningsrådene under ét samt for øvrige bevillinger hver for

sig. Dette har i øvrigt tidligere været tilfældet. Når man forlod denne fremgangsmåde skyldtes det bl.a., at det var vanskeligt for departementet at vurdere, hvor store bevillinger der skulle til for at sikre Danmark et rimeligt udbytte af samarbejdet i en række internationale forskningsorganisationer (følgeforskningsbevillinger), ligesom man måtte anse forskningssekretariatet for bedre egnet til at foretage den vurdering.

Der ses i øvrigt ikke at være formelle hindringer for, at departementet kunne fastsætte rammer for bevillingerne til de enkelte forskningsråd. Hvis man fra politisk side ønskede at styrke forskningsindsatsen inden for et eller flere af de af Planlægningsrådet for forskningen (PRF) højt prioriterede områder, kunne man fastsætte de enkelte råds bevillinger under hensyntagen hertil. For rådene ville dette være en bevillingsmæssig forudsætning, som der skulle tages hensyn til ved udarbejdelsen af rådernes budgetforslag.

Det skal imidlertid bemærkes, at de måder, hvorpå rådene vil løse opgaven, ligger helt i rådernes hånd. I et løbende finansår må dispositionerne over rådsbevillingerne antages at være "beskyttet" af rådernes autonomi, hvorimod ministeren kan reducere bevillingernes størrelse. PRF's adgang til at udtale sig om rådernes budgetforslag synes ikke at blive berørt af en sådan procedure.

7. Direktoratet for de videregående uddannelser (DVU).

Fastsættelse af rammerne for de enkelte højere uddannelsesinstitutioner.

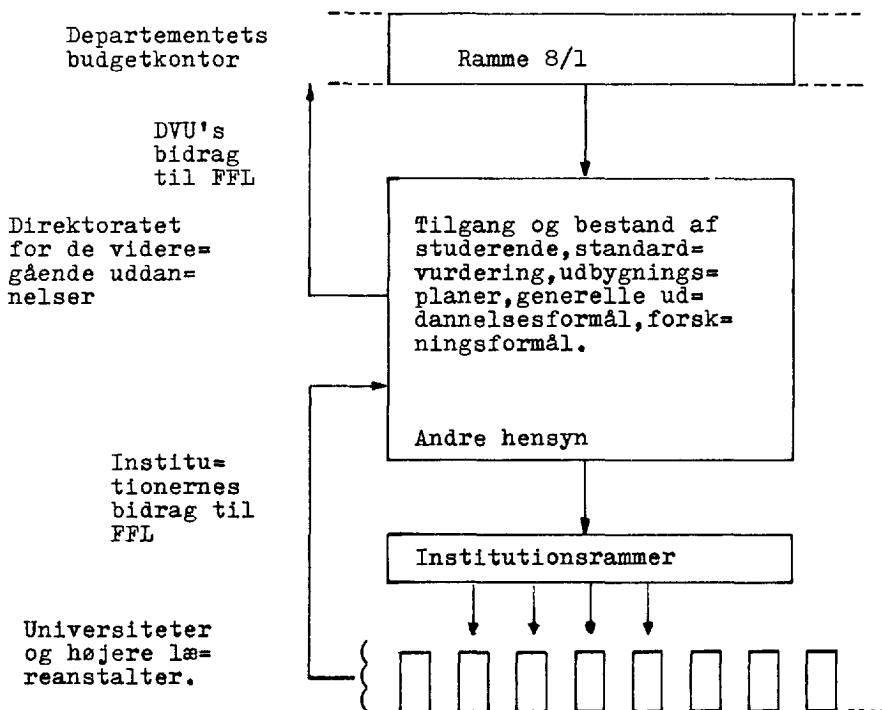
7.1. Rammefastsættelsen for universiteter, universitetscentre og højere læreanstalter sker inden for den ramme, der meddeles af departementet. Arbejdet sker efter principielt samme retningslinier, som anvendes i departementet, men detaljeringsgraden er væsentlig større. Der må i arbejdet ud over de retningslinier, der meddeles af finansministeriet også tages hensyn til de af departementet meddelte forudsætninger.

Baggrunden for rammerne for de enkelte institutioner er fastlæggelsen af aktivitetsmål og standard.

Der fastlægges således forudsætninger (forventninger) med hensyn til tilgang og bestand af studerende, institutionsudbygning, uddannelsesplaner m.v., ligesom der fastlægges de generelle formål, der søges opfyldt ved prioriteringen. Når de konkrete og generelle forudsætninger er fastlagt, udarbejdes (alternative) oplæg for hver institution. Rammeoplæggene indpasses under den samlede ramme ved valg (prioritering) mellem de forskellige alternativer.

De fastlagte personale- og bevillingsrammer meddeles de enkelte institutioner sammen med angivelsen af nærmere forudsætninger for udarbejdelsen af finanslovbidraget. Samtidig med finanslovbidraget kræves indsendt et omfattende skemamateriale fra institutionerne. Dette skemamateriale skal bl.a. anvendes til bestemmelse af budgetbidragene, der i øvrigt forudsættes holdt inden for de meddelte rammer.

Figur 3.5 : Skitse-mæssig fremstilling af budgetarbejdet i DVU.



Behandlingen af institutionernes bidrag til FFL.

7.2. Der foretages i direktoratet en kritisk, materiel sagsbehandling af de modtagne bidrag til finanslovforslaget.

Det påses herunder, om de meddelte rammer er overholdt, og om forudsætningerne for rammens fastsættelse er fulgt, herunder om fordelingen på hovedfagområder er i overensstemmelse med de synspunkter, der lå til grund for direktoratets prioritering. Behandlingen giver ofte anledning til brevveksling og eventuelt forhandling mellem direktoratet og institutionerne. Rammernes størrelse vil i øvrigt hyppigt i sig selv give anledning til krav fra institutionerne om rammeforhøjelser.

Mulighederne for forskningsstyring.

7.3. Gennem direktoratets udarbejdelse af rammer for de enkelte institutioner sker en faktisk prioritering af forskningskapaciteten fordelt på hovedfagområder og på institutioner. I øvrigt gælder for direktoratets mulighed for forskningsstyring de samme bemærkninger, som er anført i punkterne 6.7. - 6.10.

7.4. Antager man, at de i punkterne 6.7. - 6.10 omtalte begrænsninger i mulighederne for en forskningsstyring var overvundet, står det spørgsmål tilbage, om direktoratet herefter på hensigtsmæssig måde kunne udøve en styringsfunktion.

Det er således en forudsætning, at direktiverne fra departementet er tilstrækkelig klare til at danne et operationelt grundlag, når hensyn tages til, at direktoratet skal varetage uddannelsesmæssige hensyn.

Ved vurderingen af direktoratets mulighed for en mere præcis forskningsstyring - f.eks. udmøntet gennem øremærkning af bevillingerne eller en eller anden form for særskilt forskningsbudgettering - skal bemærkes, at virkningen af en sådan styring kan blive sløret på grund af de gældende regler for bevilling af løn- og prisstigninger, således som disse i praksis må administreres.

Det skal også bemærkes, at forskningsbevillingerne på institutionernes budgetter ikke kan anskues helt uden hensyn til forskningsrådsbevillingerne. Dette betyder umiddelbart, at der kan være et organisatorisk problem, hvis omfang er afhængig af, om institutterne har mulighed for i væsentligt omfang at "spille" på de to finansieringsmuligheder. Til vurdering heraf kan oplyses, at forskningsudgifterne på universiteterne og de højere læreanstalter i 1973 udgjorde 468 mill. kr., hvoraf ca. 421 mill. kr. udgjordes af institutionernes finanslovbevillinger, ca. 33 mill. kr. af forskningsrådstilskud og ca. 14 mill. kr. af midler fra anden side. (De anførte tal, der stammer fra "Forskningsstatistik 1973", omfatter udgifter til aktiviteter, der falder inden for forskningsstatistikens forskningsbegreb (FOU) og omfatter f.eks. ikke udgifter til internationalt samarbejde, rejseunderstøttelse og gæsteforelæsere).

Institutionernes samlede forskningsudgifter dækkes således med 90% af finanslovbevillingerne, 7% af forskningsrådstilskud og 3% af andre midler. Isoleret set udgør forskningsrådsbevillingerne kun en beskeden del af de samlede forskningsudgifter på de højere uddannelsesinstitutioner, men det skal tages i betragtning, at forskningsrådstilskuddene ofte forudsætter, at der af institutionernes finanslovbevillinger anvendes midler til de konkrete formål, hvortil der ydes støtte fra forskningsrådene. Mulighederne for en styring via rådsbevillingerne er således større end beløbsstørrelserne umiddelbart giver indtryk af. Skal der således via finanslovbevillingerne søges gennemført en større grad af forskningsstyring - eller en styring i det hele taget - er der således et organisatorisk problem omkring forskningsrådenes, Planlægningsrådet for forskningen og forskningssekretariatets placering i undervisningsministeriets administrative struktur.

7.5. Der er til kandidatstipendierne knyttet en forskningskapacitet. Pr. 1. april 1976 er oprettet i alt 655 kandidatstipendier, hvoraf 450 er normeret på institutionerne, medens 205 er samlet i en pulje, der administreres af Rektorkollegiet.

Baggrunden for fordelingen af institutionernes "egne" kandidatstipendier fortaber sig i fortiden. Efter det foreliggende at dømme, har der været tale om, at institutionerne inden for de-

res økonomiske muligheder har søgt oprettet sådanne stipendier, og intet tyder på, at undervisningsministeriet har foretaget nogen vurdering af sådanne forslag.

I 1970 godkendte finansudvalget, at der blev oprettet 150 kandidatstipendier som en pulje under Rektorkollegiet.

Med hensyn til Rektorkollegiets fordeling af denne pulje bemærkes, at den skete på grundlag af et "beregnet behov" baseret på vurderinger af kandidatproduktionen og med hensyntagen til antallet af "egne" kandidatstipendier. De senere udvidelser af puljen synes at være blevet fordelt ved mekaniske fremskrivninger. Da Rektorkollegiet ikke af egen drift tildelte Roskilde og Ålborg universitetscentre kandidatstipendier, ændredes proceduren således, at undervisningsministeriet fremtidig skulle godkende Rektorkollegiets forslag til fordeling. Bortset fra en sikring af oprettelse af stipendier ved Roskilde og Ålborg Universitetscentre har ministeriet ikke grebet ind i de foreslåede fordelinger.

Fordelingen mellem institutioner af det samlede antal stipendier er således meget stabil fra år til år. For så vidt angår institutioner med mere end et hovedområde, synes der ved Københavns Universitet at ske en vis omfordeling af stipendierne hovedområderne imellem, medens der ved Århus Universitet synes at være sket en permanent fastlåsning af fordelingen på hovedområder. I Odense, Roskilde og Ålborg har spørgsmålet om omfordeling ikke været aktuelt.

Kandidatstipendiaterne skal have en vejleder, og denne skal godkende stipendiatens forskningsprojekt. Proceduren er normalt den, at stipendierne opslås med angivelse af, inden for hvilket hovedområde det er ledigt. Ved Roskilde og Ålborg universitetscentre opslås stipendierne dog med henblik på deltagelse i et bestemt angivet projekt.

8. Institutionsniveau.

Konsistorium og fakultetsråd.

8.1. Konsistoriums budget- og forretningsudvalg udarbejder in-

stitutionens budgetforslag (styrelseslovens § 9, stk. 6). Udarbejdelsen forudsættes ske inden for de af direktoratet for de videregående uddannelser fastsatte rammer og med hensyntagen til de i øvrigt meddelte forudsætninger.

Den på de forskellige institutioner anvendte fremgangsmåde ved udarbejdelsen af budgetforslaget kan være den samme som anvendes af de centrale myndigheder, d.v.s., at konsistorium fordeeler den givne ramme. Det kan imidlertid også være således, at der indkaldes budgetforslag fra de forskellige hovedområder eller institutter, hvorefter konsistorium eller dettes budget- og forretningsudvalg gennem prioritering af underenhedernes budgetønsker udarbejder det samlede budgetforslag.

På institutioner med flere hovedområder findes endvidere fakultetsråd (styrelseslovens § 11). Fakultetsrådene udarbejder (eventuelt gennem et budget- og forretningsudvalg) hovedområdets budgetforslag, og de fordeler de tildelte ressourcer mellem de enkelte fag, institutter og studienævn. - På institutioner med kun et hovedområde findes ikke fakultetsråd, og dettes opgaver varetages på disse institutioner af konsistorium (og dettes budget- og forretningsudvalg).

8.2. Det er ikke hele den beløbsramme, der tildeles institutionen, der fordeles. Lønbeløbet til faste stillinger fordeles således normalt ikke, ligesom udgifterne til en række fælles formål, administration og bygningsdrift og -vedligeholdelse, heller ikke fordeles. Medens de beløb, der holdes tilbage til lønninger til faste stillinger er forholdsvis veldefinerede (givet antallet af stillinger og disses fordeling på stillingskategorier), tager konsistorium eller dettes budget- og forretningsudvalg stilling til, hvor store beløb der skal reserveres til fælles formål. Konsistorium eller dettes budget- og forretningsudvalg tager ligeledes stilling til, hvorledes den tildelte personale-ramme skal fordeles.

Gennem sine beslutninger om, hvilke stillinger der skal søges oprettet, og ved hvilke hovedområder/institutter det skal ske, udøver konsistorium eller dettes budget- og forretningsudvalg en faktisk forskningsstyring.

8.3. Når finansloven er vedtaget, fordeler konsistorium eller dettes budget- og forretningsudvalg de givne bevillinger. Denne fordeling forudsættes at være i overensstemmelse med de forudsætninger, hvorunder bevillingerne er givet. De i finanslovens anmærkninger angivne fordelinger på hovedområder af videnskabelige stillinger, TAP-stillinger, deltidslærere og andre bevillinger (annua) kan således ikke tilsidesættes af konsistorium eller dettes budget- og forretningsudvalg. Fakultetsråd og på institutioner uden fakultetsråd: konsistorium, er derimod friere stillet, idet forudsætningerne om ressourcernes videre fordeling på institutter ikke fremtræder i samme bindende form.

8.4. Fakultetsrådenes eller disses budget- og forretningsudvalgs prioritering mellem fag og institutter kommer til udtryk ved udarbejdelsen af budgetforslag og fordelingen af de tildelte ressourcer. Generelt må siges, at der ikke synes at have været foretaget en overordnet prioritering på fakultetsniveau, d.v.s. en prioritering, hvor mere generelle principper har været lagt til grund.

I budgetarbejdet og arbejdet med fordelingen af de givne bevillinger til forskning synes følgende principper at have været anvendt:

- a) Bevarelse af status quo, d.v.s. ingen ændring af ressourcefordelingen eller en procentvis ensartet nedskæring/fremskrivning.
- b) Prioritering efter individuel bedømmelse af den enkelte forsker eller det enkelte projekt, det vil normalt sige et rent kvalitetskriterium.
- c) Prioritering af områder, hvor gennembrud af tankemæssig eller teknologisk art har givet forskningen muligheder for at være udbytterig. Der er også her tale om et rent kvalitetskriterium.
- d) Prioritering efter forskningsområder, der anses for vigtige for samfundet i kraft af de skiftende behov, som udviklingen skaber. Der er her tale om en prioritering efter et behovskriterium.

I 1960'erne med den kraftige ekspansion havde hovedområderne mulighed for at anvende principperne b, c og d, men på den anden side var prioriteringsproblemet ikke så påtrængende - næsten alle behov kunne dækkes. I de senere år med den kraftige opbremsning, stagnation og for visse områders vedkommende indskrænkninger i ressourcemængden er fordelingen altovervejende sket ved en kombination af a og b. Der fordeles således efter stort set faste fordelingsnøgler pengemidler til de enkelte institutter, og lærer/forskerstabene på institutterne holdes konstante (a). Et eventuelt beløb, der ikke er fordelt på denne måde, fordeles herefter til de mest aktive forskere (b).

Uanset at bevarelse af status quo ikke kan siges ikke at være udtryk for en prioritering, er opretholdelsen af status quo på lidt længere sigt næppe tilfredsstillende, idet hovedområderne således ikke tilpasser sig den faglige udvikling. Denne situation har på enkelte områder ført til, at hovedområder og institutioner har taget spørgsmålet om en mere bevidst og aktiv intern prioritering op til overvejelse.

Studienævn.

8.5. Studienævnene har opgaver i forbindelse med uddannelserne og vil gennem deres arbejde hermed kunne påvirke institutionernes budgetlægning. Studienævnene træffer således afgørelse i sager vedrørende indstillinger til undervisningsministeriet om eksamensbekendtgørelser, og de udarbejder inden for rammerne af de gældende bekendtgørelser og de givne bevillinger en studieordning med angivelse af uddannelsens mål, varighed, form og indhold. De tilrettelægger endvidere i samarbejde med de berørte institutter undervisning og eksamen.

Studienævnene skal til vedkommende fakultetsråd udarbejde overslag over undervisningsbehovet. Overslaget skal drøftes med de institutter, hvorfra studienævnet rekvirerer undervisning. Kan institutterne ikke bestride den rekvirerede undervisning, udarbejder nævnet et overslag over det udækkede behov. Studienævnet ansætter deltidsansatte lærere, bortset fra eksterne lektorer.

Studienævnene har ret til at udtale sig om oprettelse og nedlæggelse af faste lærerstillinger, om ansøgernes undervisningsmæssige kvalifikationer, om de undervisningsmæssige kvalifikationer hos adjunkter, der søger lektorbedømmelse, og om formulering af stillingsopslag.

8.6. Studienævnene udøver gennem deres virksomhed en indirekte påvirkning af forskningsomfanget, forskningens fordeling på institutter og til en vis grad forskningens vilkår.

De nævnte påvirkninger udøves gennem nævnenes fastsættelse af krav til uddannelsernes omfang og varighed og til uddannelsernes form. På grundlag af dette opgør studienævnene dernæst undervisningsbehovet. Tilstedeværelsen af et sådant opgjort behov må antages at øve en vis psykologisk indflydelse på en række andre beslutninger på institutionerne, f.eks. med hensyn til, hvor megen undervisning institutterne vil påtage sig, hvormange og hvilke stillinger der søges oprettet, og hvor de søges placeret, og med hensyn til, hvor store bevillinger der søges afsat til deltidslærere. Hertil kommer så, at nævnene skal udtale sig om oprettelsen af de foreslåede stillinger, om formuleringen af stillingsopslaget og om ansøgernes undervisningsmæssige kvalifikationer.

Institutter.

8.7. Institutterne ledes af et institutråd, der består af samtlige heltidsbeskæftigede lærere og videnskabelige medarbejdere samt repræsentanter for det teknisk-administrative personale og de studerende ved instituttet. Institutrådets opgaver kan være - og skal i visse tilfælde være - henlagt til en institutbestyrelse.

Institutrådet/institutbestyrelsen fordele de arbejdsopgaver, der påhviler instituttet, men man skal naturligvis respektere stillingsbeskrivelser m.v. Der skal tages hensyn til den enkeltes faglige forudsætninger. Institutrådet/institutbestyrelsen har ingen indflydelse på den enkelte videnskabelige medarbejders valg af forskningsopgaver og kan ikke pålægge den enkelte at deltage i løsningen af bestemte forskningsopgaver.

Institutrådet/institutbestyrelsen kan imidlertid gennem andre af sine dispositioner påvirke valget af forskningsopgaver, således ved beslutninger om fordeling af lokaler, apparatur og annua samt ved fordelingen af undervisningsopgaver.

8.8. Det er på institutniveauet, at forskningen rent faktisk udføres. Forskningsstyring vil derfor i sidste ende skulle rette sig mod institutterne. Som det er fremgået af foranstående, vil forskningsstyringen indenfor rammerne af det nuværende system ikke kunne rette sig mod den enkelte, men nok mod instituttet.

Institutterne må antages i vid udstrækning selv at være herre over, hvor megen forskning der udføres, ligesom det - uanset styrelseslovens § 13, stk. 2 - må antages, at der i vid udstrækning også på institutniveau kunne tages stilling til, hvilken forskning der udføres. Det sidste synes imidlertid ikke at være tilfældet. På den anden side må det dog siges, at der på velfungerende institutter i det daglige sker en indirekte og ubevidst gensidig påvirkning af de enkelte forskere, vel især fra anerkendte forskere mod yngre medarbejdere.

8.9. Spørgsmålet om forskningsomfanget ved et institut er i første omgang påvirket de samlede ressourcer, der kan opdeles i:

- 1) personaleressourcer (lærer/forskere, teknisk bistand)
- 2) lokalefaciliteter
- 3) apparatur og udgifter til materialer (annua).

Det må antages, at forskningsomfanget bestemmes residualt, når hensyn er taget til:

- 4) omfanget af den rekvirerede undervisning, som instituttet mener at kunne imødekomme
- 5) eventuelle administrative belastninger (deltagelse i arbejdet i kollegiale organer) og
- 6) eventuelle andre særlige pålagte opgaver såsom service (retsmedicinsk institut).

Institutternes forskningspotentiel kan imidlertid blive suppleret:

- 7) ved tildeling af kandidat- og/eller seniorstipendier
- 8) gennem forskningsmidler fra forskningsråd eller andre fonde og
- 9) ved at påtage sig "kontraktforskning".

Der synes således at være betydelige frihedsgrader på institutniveau. Der gives på den anden side ingen sikkerhed for, at institutternes forskningsarbejde er koordineret, hverken med andre institutter inden for samme fagområde ved samme institution/hovedområde eller med andre institutter ved andre institutioner/hovedområder.

Sammenfatning vedrørende institutionsniveauet.

8.10. Med hensyn til spørgsmålet om tilvejebringelse af forskningsressourcer og disses fordeling på fagområder og institutter kan opstilles nedenstående oversigt over de beslutningspunkter, der direkte er af betydning for besvarelsen af spørgsmålet:

Fordeling af bevillinger mellem fagområder	1) Kan være bundet af ministeriet 2) Konsistorium
Fordeling af bevillinger mellem institutter	Konsistorium eller fakultets-/fagråd
Fordeling af stillinger mellem fagområder	1) Kan være bundet af ministeriet 2) Konsistorium
Fordeling af stillinger mellem institutter	Konsistorium eller fakultets-/fagråd
Forslag om oprettelse af stillinger	Institutter → høring af studienavn → fakultets-/fagråd → konsistorium (→ ministeriet)

Opslag af godkendte (ledige) stillinger	Institutter → høring af studienævn → fakultets-/fagråd (evt.konsistorium)
Nedsættelse af bedømmelsesudvalg	
1) stillingsbesættelse	Fakultets-/fagråd (evt.konsistorium) Indstilling fra institutråd
2) lektorbedømmelse	Fakultets-/fagråd (evt.konsistorium)
Besættelse af stillinger	Fakultets-/fagråd → konsistorium(→ ministeriet). - Studienævn høres over ansøgernes undervisningsmæssige kvalifikationer. - Professorudnævnelse forelægges altid for ministeriet.
Oprykning til lektor	Fakultets-/fagråd i overensstemmelse med indstilling fra bedømmelsesudvalg (høring af studienævn over adjunktens undervisningsmæssige kvalifikationer)
Indstilling om under- visningsfrihed	Institutråd → fakultets-/ fagråd → (konsistorium → ministeriet)

9. Forskningsrådene.

9.1. Forskningsrådsbevillingerne anvendes indenfor de enkelte råd i 4 hovedgrupper af formål:

- Opfølgning af PRF's aktionsprogram,
- Egne initiativer, herunder forskeruddannelse,
- Internationalt samarbejde og
- "Fondsfunktion", d.v.s. støtte til individuelle ansøgninger, der ikke falder inden for a - c.

9.2. Aktionsprogrammet omfatter en række forskningsområder, hvor PRF har fundet, at der var behov for en særlig indsats. Baggrunden herfor kan være, enten at det ud fra en politisk vurdering anses for ønskeligt at fremme forskningen indenfor områder, eller at der er tale om et uopdyrket område af væsentlig betydning. Da PRF ikke har egne bevillinger, er samspillet mellem PRF og de enkelte råd betydningsfuldt med hensyn til gennemslagskraften i PRF's aktionsprogram.

Aktionsprogrammets punkter er ret bredt fordelt mellem forskningsrådene. Aktionsprogrammet udviser (umiddelbart) forskellig grad af operationelle muligheder. I det omfang rådene i forvejen har arbejdet med et programpunkt, vil et videre arbejde kunne komme hurtigere igang end på felter, hvor et forarbejde er nødvendigt, førend der kan formuleres projekter. En del af aktionsprogrammets punkter vedrører hidtil uopdyrkede områder og giver umiddelbart anledning til iværksættelse i rådsregie af forskeruddannelsesaktiviteter på feltet.

Forskningsrådene lægger ved behandlingen af ansøgninger inden for dette område afgørende vægt på en kvalitetsvurdering. Dette gælder både med hensyn til ansøgeren, emnet, fremgangsmåde og arbejdsstedet. Aktionsprogrammets betydning ligger således primært i, at det kan få rådene til at initiere ansøgninger samt forskere til at søge. Når ansøgninger fremkommer inden for aktionsprogrammets områder, søges de behandlet som alle andre ansøgninger. De vil således normalt kun blive prioriteret højere end andre ansøgninger, såfremt de i øvrigt anses for ligeværdige.

9.3. I alle forskningsråd holdes med mellemrum møder, hvor man drøfter forskningspolitiske spørgsmål og herunder overvejer, hvor der måtte være udækkede områder. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor et nyt forskningsfelt endnu ikke er blevet institutionaliseret. På sådanne områder kan rådene tage et egget initiativ. En anden væsentlig grund for et initiativ er rådernes ønsker om at styrke dansk forskning - grundforskning eller anvendt forskning - der gør sig gældende internationalt.

Det skal også nævnes, at der i forholdet mellem aktionsprogrammet og rådernes egne initiativer er tale om vekselvirkning, hvor aktionsprogrammet giver anledning til konkrete initiativer, hvor rådene indkalder ansøgninger på aktionsprogrammernes områder.

9.4. Med hensyn til fondsfunktionen bemærkes, at der ved bedømmelsen af ansøgninger lægges vægt på kvalitet.

Som følge af rådsmidlernes størrelse og den stigende vægt, der lægges på aktionsprogrammet og egne initiativer, ses der ikke problemer med at udvælge kvalificerede ansøgere.

9.5. I nedenstående oversigt er vist den procentvise fordeling af de samlede rådsmidler i årene 1974-75, 1975-76, 1976-77 og 1977-78 (budgettal):

	74-75	75-76	76-77	77-78
Initiativer, aktionsprogram, forskeruddannelse	48	55	52	55
Internationalt samarbejde	9	9	10	12
Fondsfunktion	43	35	37	33
I alt	100	99	99	100

Da der i den betragtede periode kun er sket en beskedent forøgelse i realværdien af forskningsrådsbevillingerne, er den konstaterede udvikling udtryk for reel ændring i rådernes prioritering af deres forskellige opgaver. Ændringen kan tages som udtryk for, at rådene gennem deres forskellige funktioner i højere grad søger at påvirke den retning, hvori forskningsindsatsen udøves.

Denne påvirkning er større, end en vurdering af størrelsen af rådsbevillingerne (i 1977-78 ca. 114 mill. kr.) alene er udtryk for, idet det ofte forudsættes, at ansøgerens arbejdskraft samt større eller mindre andre ressourcer stilles til rådighed af institutionerne.

Hertil kommer, at rådene gennem konsulentttjenester og rådgivning f.eks. af Helsefonden, Momsfonden og andre fonde bidrager til en koordinering og en kvalitetsvurdering af midler uden for rådernes regie.

9.6. Afsluttende skal bemærkes, at der over anlægsbevillingerne i en række tilfælde ydes en betydelig støtte til forskningen I forbindelse med opførelse af nybygninger eller ved større ombygninger og istandsættelser indgår nemlig i byggeudgifterne også udgifter til apparatur og videnskabeligt udstyr. Afholdelsen af disse apparaturudgifter forudsætter finansudvalgets godkendelse. Forskningsrådene skal have forelagt forslag til de konkrete anskaffelser af apparatur og videnskabeligt udstyr til udtalelse forinden sagen forelægges finansudvalget.

B. Oversigt over brugen af styringsmidler.

10. Ressourcestyring.

10.1. Betragtes spørgsmålet om de eksisterende muligheder for at styre forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner ved tildeling af ressourcer alene som et retligt problem, må man konstatere, at styringsmulighederne er omfattende.

Ved at tildele penge og knytte bevillingsforudsætninger hertil har regering og folketing, undervisningsministeriets departement, direktoratet for de videregående uddannelser, institutionernes ledelse, mellemniveauet på institutionerne (fakultets- og fagråd) og institutrådene - inden for de rammer, der er fastlagt af de overordnede bevillingsmyndigheder - i meget vidt omfang beføjelse til at styre forskningen, herunder til at bestemme, hvilke forskningsopgaver der skal tages op.

Lignende vide muligheder for styring gælder for tildeling af nye stillinger. Bevillingsmyndighederne kan bestemme, hvilke stillinger der skal oprettes, til hvilke institutioner de skal knyttes, og hvilken forskning stillingen skal knyttes til.

For så vidt angår stipendier , har Rektorkollegiet tilmed en særlig mulighed for at fordele disse efter en forskningspolitisk retningslinje.

10.2. Men styringsmulighederne er naturligvis ikke ubegrænsede.

Der er retlige begrænsninger. Lønningsrådet kan hindre oprettelsen af stillinger, der ønskes af institutionerne og tiltrædes af undervisningsministeriet, jfr. pkr. 5.4 , 6.10 og 8.3. 50-40-10-normen kan hindre, at ressourcer styres efter forskningspolitiske mål, fordi der automatisk følger forskningspotential med bevilgede undervisningsressourcer og omvendt, jfr. pkt. 6.8. I en periode med inflation kan den måde, hvorpå løn- og prisstigninger bevilges, gøre styringen mindre præcis, jfr. pkt. 7.4. Og stillingsbeskrivelser samt styrelseslovens § 13, stk. 2, 2. pkt., kan hindre, at bevillingsforudsætninger gøres gældende over for den enkelte forsker, jfr. pkt. 6.9 og 8.8.

Disse retlige begrænsninger er langfra ubetydelige. Men de vil ikke hindre en væsentlig mere intens forskningsstyring end den nuværende. Når man alligevel må konstatere, at bevillings-systemet kun i begrænset omfang bruges til at styre forskningen med, skyldes det nok først og fremmest faktiske hindringer. Her er to særlig væsentlige. Det kræver en meget betydelig viden at styre forskningen. Den svinder rask, jo længere man fjerner sig fra de steder, **hvor** forskning udøves, jfr. pkt. 5.3. Den anden er de faktiske hindringer, som de eksisterende forhold, allerede trufne beslutninger o.s.v. udgør. De er især illustreret i det forudgående i beskrivelsen af de bindinger, hvorunder undervisningsministeriets departement arbejder, pkt. 6.2 , men se også pkt. 5.3 , 7.4 og 8.4.

Det foranstående tager sigte på de 90% af institutionernes samlede forskningsudgifter, der dækkes ved finanslovbevillinger. Når det drejer sig om de 7% af udgifterne, der dækkes ved bevillinger fra forskningsrådene, er styringsmulighederne endnu større. Departementet kan styre fordelingen af penge mellem forskningsrådene og - ved bevillingsforudsætninger - de enkelte forskningsråds brug af deres bevillinger; det sker blot ikke. Og forskningsrådene har ved fordelingen af sine midler frit spillerum, kun begrænset af tidligere trufne beslutninger.

11. Ordrestyring.

Styring af forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner ved hjælp af ordrer er i vidt omfang retligt udelukket og spiller i det hele en begrænset rolle.

Ser man væk fra folketingets og regeringens mulighed for at ændre gældende ret, har undervisningsministeriet ikke mulighed for at give de højere uddannelsesinstitutioner ordrer til at tage en bestemt forskning op eller standse en bestemt forskning, styrelseslovens § 2, stk. 2. Derimod kan ministeren oprette og nedlægge institutter ud fra landsplanmæssige hensyn. Men denne beføjelse står i så nær sammenhæng med ressourcestyringen, at den, jfr. pkt. 4.3 i kapitel 2 og pkt. 6.9 foran bedst ses i forbindelse hermed.

Heller ikke på institutionerne spiller forskningsstyring ved ordrer nogen rolle. Styrelseslovens § 13, stk. 2, 2. pkt., hindrer institutrådet i at give den enkelte forsker ordrer om sin forskning, og så meget mere er andre instanser på institutionen afskåret herfra.

12. Rekrutteringsstyring.

For så vidt angår de permanente videnskabelige stillinger, især adjunkter, lektorer og professorer, er der mulighed for styring af forskningen dels via stillingsbeskrivelser, dels via udvælgelse af ansøgere.

Undervisningsministeriet har en meget vid mulighed for at øve indflydelse på stillingsbeskrivelserne, men benytter faktisk kun denne mulighed i mindre omfang. Udkast til stillingsbeskrivelser stammer fra institutionerne, især fra disses basisniveau, og ministeriets indsats vil især være en prioritering af de foreslåede stillinger, altså et led i ressourcestyringen.

Inden for stillingsbeskrivelsens rammer foregår en styring derved, at man blandt flere ansøgere udpeger én. Da ansøgerne langt fra altid har helt samme forskningsfelt, kan der i valget også

ligge en styring af forskningens retning. Udvælgelsen sker helt på institutionsniveau. Hovedindflydelsen ligger hos mellemniveauets organer og hos de fagkyndige bedømmelsesudvalg, der nedsættes af disse.

For så vidt angår kandidat- og seniorstipendier, er mulighederne for central styring ligeledes gode, men udnyttes kun i beskedent omfang.

KAPITEL 4

Nogle offentlige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner

1. Indledning.

1.1. Som anført i kapitel 2 finder - målt i udgifter - ca. 30% af den samlede forskning i Danmark sted i offentlige institutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner. Dette omfang svarer til ca. halvdelen af den samlede offentlige finansierede forskning.

Med henblik på en illustration af den forskningsstyring, der finder sted i den offentlige sektor uden for de højere uddannelsesinstitutioner skal i dette kapitel omtales følgende af de omtalte forskningsinstitutioner:

- a) Socialforskningsinstituttet
- b) Statens Byggeforskningsinstitut
- c) Forsøgsanlægget Risø
- d) Institut for Grænseregionsforskning.

1.2. Til illustration af størrelsen af de nævnte institutioner kan gives nedenstående oversigt over udgifter og indtægter i regnskabsåret 1975-76 og over antallet af ansatte pr. 1. april 1976.

1.3. De offentlige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner er som hovedregel oprettet med henblik på udførelse af forskning (og forsøg) inden for bestemte eller i det mindste nærmere afgrænsede områder. Der er således for de

enkelte institutioner ved lov eller på anden måde givet en formålsbeskrivelse for institutionernes virksomhed. Det fremgår af den følgende fremstilling, at formålsbeskrivelsen i forskellig grad sætter grænser for institutionens frihed til valg af forskningsopgaver. Det fremgår ligeledes, at der som hovedregel udpeges en ansvarlig leder for den enkelte forskningsopgave, ligesom der kan være tale om, at bestemte medarbejdere pålægges at deltage i arbejdet med bestemte opgaver. På den anden side findes der ikke bestemmelser, der foreskriver, hvilke metoder der skal anvendes i arbejdet.

	Udgifter ¹⁾ mill. kr.	Indtægter ¹⁾ mill. kr.	Heltids- ²⁾ ansatte Ialt	heraf viden- skabe- lige medar- bejdere	Deltids- beskæfti- gelse i 1976-77 ³⁾
Socialforsknings- instituttet	17,4	6,0	96	35	52 ⁴⁾
Statens Byggeforsk- ningsinstitut	26,3	2,5	156	69	4
Forsøgsanlægget Risø	121,5	8,3	776	166	23
Institut for Grænseregions- forskning 5)	-	-	(6)	(5)	(1)

1) Udgifter og indtægter opgjort efter statsregnskabet for 1975-76.

2) Antal ansatte pr. 1. april 1976 opgjort efter finanslovsforslaget for finansåret 1977-78.

3) Beregnet heltidsbeskæftigelse på grundlag af oplysninger i finanslovsforslaget for 1977-78 om antal arbejdstimer.

4) Heraf 22 interviewere.

5) Instituttet er oprettet pr. 1. april 1976. (Antal ansatte pr. 1. januar 1977).

De i kapitlet omtalte institutioner er udvalgt fordi de repræsenterer dels forskellige forskningsområder (samfundsvidenskabelig, naturvidenskabelig, teknisk og i et vist omfang humanistisk),

dels en betydelig del af den offentligt finansierede forskning uden for de højere uddannelsesinstitutioner, dels forskellige "typer" af forskningsstyring.

2. Socialforskningsinstituttet.

2.1. Indledning.

Socialforskningsinstituttet er oprettet ved lov nr. 100 af 18. april 1958. Dets opgave er efter lovens § 1, stk. 2, på grundlag af de af socialforskningen omfattede videnskaber at foretage, fremme og samordne undersøgelser og forsøgsarbejder til belysning af sociale forhold, herunder af den sociale forsikring og forsorg, af arbejdslivet samt af de sociale sider af familie- og ungdomsspørgsmål og bolig- og sundhedsforhold.

Instituttets indsats har i praksis svaret til lovens beskrivelse. Målt i anvendte forskerår, har de vigtigste forskningsfelter været: Arbejdslivet (inklusive arbejdsmedicin), det sociale sikrings- og servicesystem (inklusive sundhedsvæsen), børn, de ældre, uddannelsesspørgsmål, familie, de handicappede og boligmiljøet.

Med hensyn til antallet af ansatte ved instituttet pr. 1. april 1976 og med hensyn til størrelsen af instituttets udgifter og indtægter i finansåret 1975-76 henvises til oversigten i afsnit 1 foran. Det bemærkes, at instituttets indtægter hovedsagelig er tilskud til særlige undersøgelser eller er betaling for salg af tjenesteydelser.

I 1972 nedsatte socialministeriet et udvalg til overvejelse af, om der var anledning til at ændre loven. Udvalgets resultat foreligger i betænkning nr. 754/1975 vedrørende socialforskningsinstituttets fremtidige virksomhed. Oplysningerne i dette afsnit er hentet fra betænkningen.

2.2. Central styring.

2.2.1. Ressourcestyring.

Størstedelen af Socialforskningsinstituttets midler er bevilget på de årlige finanslove. Et ikke uvæsentligt bidrag til instituttets drift stammer dog fra salg af tjenesteydelser til forskere og forskningsinstitutioner. Indtil nu ses de bevilgende myndigheder, herunder ressortministeriet, ikke at have brugt deres muligheder for over finanslovbevillingen at påvirke omfanget og karakteren af Socialforskningsinstituttets forskning. Der er heller ikke fra centraladministrationens side gjort forsøg på at opnå indflydelse på instituttets kalkulationsprincipper og specielt dets prisfastsættelse for tjenesteydelser. For så vidt angår de midler, som instituttet selv tilvejebringer til løsning af særlige opgaver, foreligger der en principiel mulighed for andre institutioner til at påvirke instituttets forskning, idet de bevilgede beløb kan øremærkes som bidrag til bestemte undersøgelser eller som betaling for bestemte tjenesteydelser. Sådanne udefra kommende midler har i de senere år andraget mere end 33% af de samlede indtægter. Betydningen af denne form for bidrag fremgår bl.a. af, at 2/3 af Socialforskningsinstituttets i 1974-75 igangværende undersøgelser helt eller delvist var finansieret af midler udefra.

2.2.2. Ordrestyring.

Hverken socialministeren eller andre centraladministrative instanser har et retligt krav på, at Socialforskningsinstituttet tager bestemte forskningsopgaver op. Det fremgår af lovens § 1, stk. 2, 1. pkt., sammenholdt med § 1, stk. 3. Den første bestemmelse lyder således: "Instituttet er en selvstændig institution". Den anden bestemmelse lyder således: "Instituttet kan dels selvstændigt tage undersøgelsesopgaver op, dels påtage sig opgaver efter anmodning fra offentlige myndigheder, herunder kommissioner og udvalg, og private organisationer." På den anden side var det ikke mindst centraladministrationens behov for målforskning inden for det sociale område og vanskelighederne ved at få dette behov opfyldt, der førte til, at instituttet blev oprettet.

I instituttets midlertidige regulativ af 9. januar 1973, § 5, stk. 1, hedder det da også: "Forskningsopgaver, der falder inden for instituttets område, og som offentlige myndigheder, herunder kommissioner og udvalg, ønsker udført, bør instituttet i videst muligt omfang tage hensyn til ved udarbejdelsen af dets arbejdsprogram."

Praksis er i overensstemmelse med reglerne. En opgørelse over virksomheden indtil 1975 viser, at initiativet til foretagne undersøgelser i ca. halvdelen af tilfældene er kommet udefra, i reglen fra centraladministrative myndigheder. Det fortjener dog at understreges, at sontringen mellem undersøgelser på eget initiativ og på andres ikke er let at fastholde. I stigende omfang er opgaverne taget op efter en dialog mellem Socialforskningsinstituttets medarbejdere og de interesserede udenforstående.

Det udvalg, der har drøftet Socialforskningsinstituttets fremtidige virksomhed, har foreslået, at både de gældende regler og den hidtidige praksis i alt væsentligt opretholdes. Udvalget understreger instituttets forpligtelse til som målforskningsinstitut at tage så vide hensyn til det offentliges ønsker som muligt og understreger muligheden af, at hensynet til disse ønsker giver sig udslag ved udarbejdelsen af instituttets arbejdsplan. Kun på ét punkt foreslår udvalget ændringer. Det har nemlig vist sig, at centraladministrationen, ud over egentlige forskningsundersøgelser, har et behov for rådgivning i form af notater, der belyser aktuelle planlægnings- og lovgivningsproblemer gennem tilgængelige forskningsresultater. Ønskerne strækker sig fra relativt hurtig kommunikering af viden, der i form af mere eller mindre bearbejdede data ligger i instituttet, til med udgangspunkt i instituttets erfaringer og viden på området at udarbejde redegørelser om problemer inden for instituttets opgavekreds. Udvalget mener, at instituttet bør søge at dække dette behov, og foreslår, at der til loven føjes en ny bestemmelse med følgende indhold: "Socialforskningsinstituttet kan inden for sit virkeområde yde råd og vejledning i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af lovgivning og offentlige myndigheders planlægning." Som det ses af lovteksten, er der heller ikke i denne forbindelse tale om en egentlig retlig forpligtelse.

Det hidtil sagte giver imidlertid ikke det fulde billede af centraladministrationens påvirkningsmuligheder. Som nævnt nedenfor, er 5 ministerier og Danmarks Statistik repræsenteret med hvert 1 medlem i instituttets forskningsråd, der i alt består af 15 medlemmer.

2.3. Intern styring.

Instituttet ledes af et forskningsråd og en direktør.

Forskningsrådet har hidtil bestået af 6 universitetslærere udpeget af universiteterne i Århus og København, direktøren for Danmarks pædagogiske Institut, 5 medlemmer udpeget af henholdsvis socialministeriet, arbejdsministeriet, boligministeriet og indenrigsministeriet, 1 medlem udpeget af Danmarks Statistik, 2 sagkyndige vedrørende den kommunale sociale administration udpeget af socialministeren, og direktøren.

Rådets hovedopgave er at godkende instituttets arbejdsplan for det kommende finansår. Herved tages konkret stilling til, hvilke opgaver der - bortset fra hastende rekvirerede opgaver - skal udføres af instituttet. Ingen forskningsopgave kan således påbegyndes uden at rådet har taget stilling til en detaljeret projektbeskrivelse med angivelse af ressourceforbrug og tidsplan. Det er efter det oplyste ikke ganske klart, i hvilket omfang denne godkendelse af forskningsopgaverne indebærer en faktisk indflydelse på instituttets planlægning og dets daglige ledelse. Det vides dog, at det hænder, at rådet beder om nye oplysninger, ligesom det er sket, at undersøgelser, som instituttets ledelse har foreslået, ikke er blevet gennemført eller er blevet udskudt af forskningsrådet.

Forskningsrådet har derudover periodisk haft prioriteringsdrøftelser enten generelt for hele instituttets område eller for bestemte sagsområder.

Direktøren har efter det midlertidige regulativ den faglige og administrative ledelse af instituttet. Han forelægger arbejdsplanerne for forskningsrådet og udarbejder på grundlag af de godkendte arbejdsplaner de årlige budgetter. Direktøren er således chef i traditionel forstand også vedrørende forskningsarbejdet.

Direktøren bistås i forskningspolitiske og forskningsorganisatoriske spørgsmål af et ledelsesmøde, hvori deltager forskningslederne og de øvrige sektorledere samt repræsentanter for det øvrige personale.

Sædvanligvis tilrettelægges forskningen således, at der nedsættes projektgrupper under ledelse af en forskningsleder, der råder over én eller flere forskningsassistenter med dertil knyttet kontorkapacitet og studentermedhjælp. Også i den konkrete tilrettelæggelse er der altså et sædvanligt hierarkisk forhold, med den begrænsning, at forskningslederen naturligvis ikke kan give ordrer vedrørende forskningsresultater. I øvrigt er instituttets indre arbejdsforhold præget af, at en bestemt art virksomhed, nemlig den praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse af større interviewundersøgelser, er udskilt til en særlig afdeling, kaldet teknisk afdeling.

I det omtalte udvalg, der har drøftet Socialforskningsinstituttets fremtidige virksomhed, har også ledelsesproblemerne været til debat.

I udvalget har der været enighed om at bevare forskningsrådet med den nuværende kompetence. Derimod er der foreslået mindre ændringer i sammensætningen, bl.a. derved at udpegningen af repræsentanter for forskningen i forskningsrådet nu skal ske ved, at disse udpeges af Statens samfundsvidenskabelige, humanistiske og lægevidenskabelige forskningsråd. Herudover har regeringen imidlertid i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til ændring af loven om oprettelse af et socialforskningsinstitut lagt vægt på, at Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark er repræsenteret i forskningsrådet. Efter lovforslaget får forskningsrådet herefter følgende sammensætning: 5 medlemmer udpeget af de nævnte tre forskningsråd, 1 medlem udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening, 1 medlem udpeget af Landsorganisationen i Danmark, 1 medlem udpeget af Danmarks Statistik, 5 medlemmer udpeget af henholdsvis socialministeriet, arbejdsministeriet, boligministeriet, indenrigsministeriet og undervisningsministeriet, 1 medlem udpeget af et under forskningsrådet nedsat rådgivende udvalg vedrørende kommunerne og direktøren for Socialforskningsinstituttet.

Der har ikke i udvalget været enighed om den daglige ledelse. Repræsentanterne for Socialforskningsinstituttets personale i udvalget har fremsat forslag om, at de beføjelser, der hidtil har ligget hos direktøren, overføres til en valgt ledelse med repræsentanter for forskningsmedarbejderne og det teknisk-administrative personale, og med direktøren som født formand. Denne kollektive ledelse skulle have det faglige og administrative ansvar for instituttet. Forslaget var bl.a. begrundet i, at forskningsmedarbejderne ønskede, at der blev indrømmet dem større selvstændighed med hensyn til indflydelsen på de enkelte forskningsprojekters udformning og publiceringsform. Til dette forslag har direktøren som medlem af udvalget udtalt, at instituttets karakter nødvendiggør en relativ høj grad af styring, både vedrørende valg af generelle forskningsemner og definition af de specielle problemstillinger og af forskningsmetodik og resultatpræstation. Udvalgets flertal har fundet, at der på grund af instituttets særlige opgaver og placering ikke er grundlag for at anbefale den gældende ledelsesform ændret. Den må siges at have fungeret tilfredsstillende, og man er betænkelig ved at erstatte den med en ledelsesform, hvis hensigtsmæssighed til den foreliggende opgave kan betvivles. Hertil føjer udvalget dog, at man anbefaler den allerede stedfindende decentralisering af kompetence vedrørende en række funktioner, og finder, at forskningsmedarbejderne i højere grad bør inddrages i instituttets faglige kvalitetskontrol.

Folketingets socialudvalg har under behandlingen af lovforslaget i en række spørgsmål til socialministeren tilkendegivet et ønske om en styrkelse af medarbejdernes indflydelse.

2.4. Rekrutteringsstyring.

Der findes meget få specielle regler om rekruttering af Socialforskningsinstituttets medarbejdere. Ifølge det midlertidige regulativ skal direktøren udnævnes af ministeren efter indstilling fra forskningsrådet. For så vidt angår det øvrige personale hedder det, at direktøren indstiller til ministeren vedrørende besættelse af tjenestemandstillinger og ansætter instituttets øvrige personale. Der er således ingen udefra fastsatte

regler, som indebærer en garanti for en bedømmelse af forskningsmedarbejdernes faglige kvalifikationer undtagen for så vidt angår direktøren. Der er imidlertid med hjemmel i cirkulæret om samarbejdsudvalg fastsat interne regler om nedsættelse af ansættelsesudvalg ved besættelse af stillinger som forskningsassistent. Ansættelsesudvalget skal afgive en motiveret indstilling til direktøren, hvilket indebærer en bedømmelse ved ansættelsen. I øvrigt gælder de almindelige regler om ansættelse i statens tjeneste.

Ligesom der ikke i almindelighed ses at være foretaget faglige evalueringer af Socialforskningsinstituttets rapporter, er det ikke bekendt i hvilket omfang og hvordan de enkelte medarbejderes indsats løbende følges og vurderes.

2.5. Konklusion.

Skal man søge at tegne et - naturligvis forenklet - samlet billede af styringen af Socialforskningsinstituttet, må konklusionen blive følgende:

Der foreligger i kraft af Socialforskningsinstituttets bevillingsmæssige relationer en række muligheder for centraladministrationens myndigheder og for forskningsrådene til at øve indflydelse på instituttets valg af forskningsemner og metoder. Instituttets interne organisatoriske opbygning og budgetpraksis samt dets mangeartede berøringsflader med andre statslige og kommunale myndigheder gør det dog vanskeligt at vurdere i hvilket omfang, disse styringsmuligheder faktisk udnyttes. Arbejdsgruppen finder det sandsynligt, at en overgang til bruttobudgettering vil gøre det betydeligt lettere for relevante statslige myndigheder at opnå indsigt med Socialforskningsinstituttets ressourceanvendelse.

Instituttet ledes inden for rammer, der er godkendt af et råd af sagkyndige og brugere, af direktøren, der efter det oplyste også varetager instituttets eksterne relationer. Uden at der findes specielle regler herom, er en del af direktørens beføjelser ved intern delegation overdraget til et antal hierarkisk sidestillede forskningsledere. Ledelsesmæssigt frembyder Social-

forskningsinstituttet således et billede, der er diametralt forskelligt fra universiteterne og de højere læreanstalters ledelse uanset, at instituttets arbejdsopgaver ikke væsensforskelligt adskiller sig fra andre samfundsvidenskabelige forskningsinstitutioners.

3. Statens Byggeforskningsinstitut.

3.1. Indledning.

Statens Byggeforskningsinstitut er oprindeligt oprettet ved lov nr. 123 af 19. marts 1947. Denne lov er nu erstattet af lov nr. 229 af 19. maj 1971 om fremme af byggeriets udvikling.

Statens Byggeforskningsinstituts opgaver er i henhold til lovens § 4 "... som led i bestræbelserne på at øge byggeriets kvalitet og produktivitet samt konkurrenceevne at følge, fremme og udføre teknisk, økonomisk, brugsmæssigt og andet forsknings- og udviklingsarbejde inden for byggeriet."

Instituttets virksomhed synes i praksis at have været i nøje overensstemmelse med lovens angivelse af opgaverne. Instituttets aktiviteter strækker sig over arbejdsfelternes samfundsplanlægning, by- og regionsplanlægning, byggeri, bygningsplanlægning, byggearbejder, byggeplads, bygningskonstruktion, byggematerialer, byggekomponenter, indeklimateknik, lyd, varme, fugt, boligbyggeri og landbrugsbyggeri.

I instituttets seneste retningsprogram - RP 76 - er de kommende års aktiviteter planlagt i 7 programområder:

1. Byggeriet i samfundsøkonomien
2. By- og regionplanlægning
3. Bebyggelser og bygninger
4. Byggesystemer og -komponenter
5. Klimateknik og energiøkonomi
6. Sanitære installationssystemer
7. Bygnings- og byfornyelse

Programområderne indeholder tilsammen 33 programmer.

Statens Byggeforskningsinstitut udgiver en række forskellige publikationsserier. Eksempelvis kan nævnes "SBI-rapporter" indeholdende beretninger om instituttets forskningsarbejde, "SBI-anvisninger" indeholdende forskningsresultater, der er bearbejdet med henblik på direkte brug ved projektering og udførelse af byggeri samt forskellige "SBI-pjecer" indeholdende korte vejledninger om forskellige emner og problemer. Derudover udgives de disciplinrettede serier: "SBI-byplanlægning" og "SBI-landbrugsbyggeri".

Med hensyn til antallet af ansatte pr. 1. april 1976 og med hensyn til instituttets udgifter og indtægter i finansåret 1975-76 henvises til oversigten i afsnit 1 foran.

De i oversigten nævnte indtægter stammer fra salg af publikationer, dels fra indtægter i forbindelse med rekvireret arbejde, dels en række forskellige andre indtægter. I modsætning til Socialforskningsinstituttet, der er opført på finansloven med driftsudgifter og indtægter, modtager Statens Byggeforskningsinstitut tilskud fra staten. Tilskuddet, der dækker forskellen mellem de i oversigten nævnte udgifter og indtægter, hidrører i alt væsentligt, 22,0 mill. kr., fra boligministeriet, hvortil kommer et tilskud fra landbrugsministeriet på ca. 2 mill. kr., der efter indstilling fra Landbrugets samråd for forskning og forsøg gives som betaling for løsning af konkrete projekter (på linie med kontraktsforskning og afregnet som sådan).

3.2. Central styring.

3.2.1. Ressourcestyring.

Den overvejende del af Statens Byggeforskningsinstituts midler, som det fremgår af det foranstående, opført som tilskud på finansloven.

Tilskuddet fra boligministeriet har i de senere år været opdelt i to forskellige tilskud, dels et tilskud til instituttets almindelige virksomhed, dels et særligt, mindre tilskud til byplanforskning.

Den omstændighed, at tilskuddet til den almindelige virksomhed bevilges som et samlet beløb, må tolkes derhen, at ressortministeriet - boligministeriet - ikke ønsker at anvende bevillingskompetencen til generelt at påvirke instituttets valg af forsknings- og udviklingsopgaver. Derimod sker der gennem det særlige tilskud til byplanforskning en direkte påvirkning inden for et specielt område, idet det, jfr. det i kapitel 3 anførte, er en forudsætning for dette tilskud, at den særlige forskningsaktivitet udføres. Det bemærkes i øvrigt, at byplanforskningen er organiseret som en særlig afdeling under instituttet under tilsyn af et sagkyndigt udvalg med ansvar overfor instituttets bestyrelse.

Det kan hævdes, at byplanforskningen falder inden for instituttets almindelige formål, og at der derfor ikke var behov for et særligt tilskud hertil. Heroverfor står imidlertid, at byplanforskning ikke udtrykkelig er nævnt i loven, der taler om "byggeriets kvalitet og produktivitet", og tilskuddet kan derfor ses som et udtryk for, at centraladministrationen og de politiske myndigheder har en sådan interesse i gennemførelsen af denne forskning, at man gennem ydelsen af det nævnte tilskud har ønsket sikkerhed for, at forskningen blev udført.

Tilsvarende synspunkter kan gøres gældende med hensyn til det tilskud, der ydes af landbrugsministeriet til særlige forskningsopgaver inden for Statens Byggeforskningsinstituts landbrugsafdeling.

Instituttet har i lovens § 8 hjemmel til at påtage sig arbejde for offentlige og private rekvirenter. Sådant arbejde kan gøres betinget af betaling. I forhold til instituttets samlede virksomhed synes der dog kun i mindre omfang at blive udført arbejde for fremmede rekvirenter, idet instituttets kontraktsforskning, bortset fra det foran nævnte arbejde i landbrugsministeriets regie, kun udgør ca. 4% af den samlede omsætning. Der udføres principielt ikke arbejde for fremmede (d.v.s. for andre end boligministeriet) uden betaling af medarbejdertid, visse omkostninger og overhead. Gennem de rekvirerede opgaver får instituttet til stadighed impulser udefra, som suppleret med kontakt- eller styringsgrupper på en række enkeltprojekter eller projekt-

blokke medfører en frivillig styring af væsentlige dele af instituttets aktiviteter.

Det bemærkes i øvrigt, at Statens Byggeforskningsinstituts budget er et bruttobudget. De centrale myndigheder har således et godt overblik over omfanget af instituttets samlede virksomhed.

3.2.2. Ordrestyring.

Centrale myndigheder kan næppe forlange, at Statens Byggeforskningsinstitut tager bestemte opgaver op. På den anden side er instituttet oprettet på baggrund af et konstateret behov for en samlet indsats på et - i forhold til andre forskningsområder - forholdsvis veldefineret område. Det kan her bemærkes, at formålsbeskrivelsen i L 229 1971 synes væsentlig snævrere end f.eks. den formålsbeskrivelse, der er gældende for Socialforskningsinstituttet.

Som det i øvrigt fremgår af nedenstående pkt. 3.3. om den interne styring udarbejdes der meget detaljerede arbejdsplaner (årsprogrammer), hvilket indebærer, at de centrale myndigheder har et godt overblik over, hvilke forsknings- og udviklingsområder Statens Byggeforskningsinstitut tager op.

3.3. Intern styring.

3.3.1. Statens Byggeforskningsinstitut ledes af en bestyrelse udpeget af boligministeren. Bestyrelsen består af fire medlemmer og en formand, der alle skal have indsigt i byggeriets forsknings- og udviklingsforhold. I bestyrelsens møder deltager endvidere formanden for det nedenfor nævnte repræsentantskab.

Bestyrelsen er instituttets højeste myndighed. Den skal fastlægge retningslinier for instituttets arbejde og overvåge dets organisation, administration, budget- og arbejdsprogram. Bestyrelsen er endvidere ansvarlig for anvendelsen af de offentlige midler, der stilles til instituttets rådighed.

Bestyrelsens fastlæggelse af retningslinierne for instituttets arbejde sker gennem udarbejdelse af et såkaldt "Retningsprogram". Et sådant retningsprogram (RP 76) er netop udarbejdet i 1976 til afløsning af et tidligere retningsprogram for 1970. Retningsprogrammet indeholder en angivelse af de programområder, som instituttet vil tage op i perioden 1976-80. Inden for de enkelte områder vil der i løbet af perioden blive opstillet årsprogrammer og konkrete forskningsprogrammer.

Overvågningen af arbejdsprogrammet kommer til udtryk gennem instituttets årlige beretning, der indeholder en beskrivelse af afsluttede og igangværende arbejdsopgaver.

3.3.2. Til at følge arbejdet i Statens Byggeforskningsinstitut er endvidere nedsat et repræsentantskab på for tiden 51 medlemmer. Repræsentantskabet skal tilstræbes sammensat med passende hensyntagen til de kredse, som aktivt kan deltage i byggeriets udvikling, og som kan drage nytte af denne. I repræsentantskabet, der udpeges af boligministeren, sidder repræsentanter for boligministeriet og handelsministeriet som særligt sagkyndige samt repræsentanter for byggeriets forskellige organisationer, Landsorganisationen i Danmark, pengeinstitutterne, kommuner og amtskommuner m.fl.

Repræsentantskabet kan fremkomme med henstillinger vedrørende instituttets virksomhed og foreslå opgaver for instituttet. Repræsentantskabet har bl.a. drøftet et udkast til det nu godkendte "Retningsprogram 1976", hvilken drøftelse resulterede i, at bestyrelsen foretog ændringer i udkastet.

3.3.3. Instituttets daglige ledelse forestås af en direktion bestående af en direktør og (for tiden) en vicedirektør. Institutet er i øvrigt opdelt i 8 forskningsafdelinger, der hver ledes af en afdelingsleder, mens en række fælles funktioner er samlet i nogle serviceafdelinger.

3.3.4. Med hensyn til valg af arbejdsopgaver bemærkes, at instituttet, de enkelte afdelinger og den enkelte medarbejder er bundet af loven, det i medfør af loven udfærdigede regulativ, det af bestyrelsen godkendte retningsprogram og af det seneste års arbejdsprogram.

De enkelte medarbejdere kan således ikke frit vælge forskningsopgaver. Ethvert projekt skal - for at kunne udføres i instituttets regie - godkendes af bestyrelsen, og der gælder for denne godkendelse en særlig procedure. Der er endvidere fastsat en særlig procedure for gennemførelsen af forsknings- og udviklingsprojekter, der bl.a. tager sigte på at sikre løbende tilbagemeldinger (rapporteringspligt), overholdelse af fastlagte tidsterminer m.v. Denne procedure sikrer endvidere, at bestyrelsen og instituttets ledelse i øvrigt løbende kan følge udviklingen i de enkelte projekter.

Forskningsopgaverne udføres normalt i en enkelt afdeling. Visse projekter kan berøre flere afdelinger og løses da i samarbejde mellem disse, men ansvaret for projektet er altid placeret i én afdeling.

Såvel direktion som afdelingsledere har sædvanlige chefbeføjelser. Spørgsmålet om fordelingen af arbejdsopgaverne inden for den enkelte afdeling afgøres i afdelingen.

Alle publikationer fra Statens Byggeforskningsinstitut udgives i instituttets navn, eventuelt med tilføjelse af den eller de medarbejdere, der har forestået det pågældende projekt.

3.4. Rekrutteringsstyring.

Ifølge regulativet for Statens Byggeforskningsinstitut ansætter bestyrelsen direktøren og en eller flere vicedirektører. Overordnet personale, f.eks. afdelingsledere, ansættes ligeledes af bestyrelsen, men efter indstilling fra direktøren. Direktøren ansætter det øvrige personale, herunder øvrige forskningsmedarbejdere, efter samråd med ledelsen og de medarbejdere, der skal have det snævre samarbejde med vedkommende.

Der findes ingen formaliserede regler på Statens Byggeforskningsinstitut vedrørende bedømmelse hverken af direktøren, afdelingslederne eller de øvrige forskningsmedarbejdere ved ansættelsen, men bedømmelsen sker ved en helhedsvurdering af kvalifikationer.

Der findes heller ikke regler vedrørende en løbende bedømmelse af de enkelte medarbejdere, ligesom der heller ikke findes særlige regler for en bedømmelse af kvaliteten af instituttets arbejde. Hertil skal imidlertid føjes, at gældende godkendelsesprocedure for publikationsmanuskripter og procedurerne for optagelse og gennemførelse af forsknings- og udviklingsprojekterne må antages i sig selv at indebære en faktisk løbende bedømmelse af den enkelte medarbejder.

Det skal endvidere bemærkes, at Statens Byggeforskningsinstituts eksistensberettigelse i væsentligt omfang beror på, at der faktisk fremkommer resultater af forsknings- og udviklingsarbejdet, og at disse resultater i stor udstrækning kan finde umiddelbar anvendelse i projektering og udførelse af byggeri, forbedringer af bestående bygninger m.v. Gennem brugernes anvendelse af instituttets resultater ligger således - omend indirekte - en bedømmelse af Statens Byggeforskningsinstituts arbejde.

3.5. Konklusion.

Sammenfattende kan om Statens Byggeforskningsinstitut siges, at der efter de foreliggende oplysninger at dømme finder en stærk intern og en ikke ubetydelig ekstern styring af instituttets arbejde sted. Styringen udøves i sidste ende af bestyrelsen gennem dennes godkendelse af forsknings- og udviklingsprojekter. Den interne styring er en konsekvens af det lovgrundlag, hvorpå instituttets virksomhed hviler, d.v.s. en konsekvens af en forholdsvis snæver formålsbeskrivelse, af bestyrelsens retlige forpligtelse til at fastlægge retningslinier for instituttets arbejde og dens forpligtelse til at overvåge instituttets arbejdsprogram.

Den centrale styring af instituttets virksomhed sker først og fremmest gennem fastlæggelsen af omfanget af instituttets samlede aktivitet (bruttobudget). Hertil kommer, at de centrale myndigheder gennem ydelsen af betingede tilskud udøver en direkte påvirkning på dele af instituttets virksomhed.

På baggrund af den betydelige indflydelse, der er tillagt instituttets bestyrelse, kan det også hævdes, at der foreligger en mulighed for central styring gennem boligministerens beføjelse til at udpege bestyrelsens medlemmer og dens formand.

4. Forsøgsanlæg Risø.

4.1. Indledning.

Forsøgsanlæg Risø er oprindelig oprettet i medfør af lov nr. 312 af 21. december 1955 om en atomenergikommission. Forsøgsanlægget er nu i medfør af lov nr. 194 af 28. april 1976 om energipolitiske foranstaltninger en selvstændig statsinstitution.

Forsøgsanlæg Risø's opgaver er i henhold til lovens § 4 at udføre forskning, udviklingsarbejde og konsulentvirksomhed af betydning for anvendelsen af og kontrollen med atomenergi til fredelige formål. Tilsvarende virksomhed kan også udøves vedrørende energi i øvrigt. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til loven, at Risø også kan påtage sig andre forsknings- og udviklingsopgaver, hvortil Risø i kraft af sit udstyr, sin ekspertise og sit forskningsmiljø skønnes særligt egnet. Det fremgår videre, at hvor Risø har specielle anlæg, apparatur eller sagkundskab, kan der også gives serviceydelser og - undtagelsesvis - drives produktionsvirksomhed, således som det bl.a. er sket med hensyn til reaktorbestrålinger, isotopproduktion samt sterilisering ved bestråling og fremstilling af bestrålingsudstyr til bl.a. hospitaler.

Forsøgsanlæggets virksomhed er i praksis i overensstemmelse med såvel den tidligere som den nugældende lovs forudsætninger.

Med hensyn til antallet af ansatte pr. 1. april 1976 og med hensyn til Risø's udgifter og indtægter i finansåret 1975-76 henvises til oversigten i afsnit 1 foran. Det kan supplerende oplyses, at antallet af ansatte pr. 1. november 1976 var 810, heraf 195 ingeniører og magistre.

4.2. Central styring.

4.2.1. Ressourcestyring.

Forsøgsanlæg Risø's bevillinger gives gennem de årlige finanslove. Det på finanslovforslagene opførte beløb fastsættes af handelsministeriet efter indstilling fra Risø's bestyrelse.

Gennem fastsættelsen af bevillingsrammen for Risø udøver handelsministeriet en overordnet styring af Risø's virksomhed, i første række rettet mod omfanget af den til rådighed værende forskningskapacitet. Da handelsministeren imidlertid også - efter indstilling fra Risø's bestyrelse - skal fastsætte retningslinier for forsøgsanlæggets virksomhed, er der dog samtidig tale om, at handelsministeriet kan udøve en styring i forhold til de forskningsområder, som forsøgsanlægget kan tage op.

Forsøgsanlægget har i lovens § 4, stk. 3, hjemmel til for offentlige eller private rekvirenter at påtage sig løsningen af opgaver inden for de i pkt. 4.1. nævnte områder. Sådant virksomhed kan gøres betinget af vederlag, ligesom der kan aftales vilkår for udførelsen af opgaverne.

Forsøgsanlæg Risø modtager endvidere i et vist mindre omfang forskningstilskud fra EF i forbindelse med deltagelse i særlige forskningsprogrammer under EF. Disse tilskud skal anvendes til de pågældende forskningsprogrammer.

4.2.2. Ordrestyring.

Det er tvivlsomt, hvorvidt centrale myndigheder i almindelighed kan pålægge forsøgsanlægget at løse bestemte opgaver.

På den anden side skal handelsministeren, jfr. foran, i medfør af lovens § 5, stk. 2. efter indstilling fra Risø's bestyrelse fastsætte retningslinier for Risø's arbejde. Det må imidlertid antages, at denne beføjelse for ministeren skal tages bogstavelig, således at ministeren ikke kan eller skal godkende eller fastsætte enkeltprojekter, idet beføjelsen hertil i loven er tillagt Risø's bestyrelse. Det er dog klart, at der gennem udøvelsen af beføjelsen til at fastsætte retningslinier for Risø's arbejde

sker en påvirkning på projekt-orienteringen, idet retningslinierne kan udelukke, at bestyrelsen senere kan godkende projekter inden for områder, der ikke er omfattet af retningslinierne. Den ny lov om energipolitiske foranstaltninger har dog ikke fungeret så længe, at man har tilstrækkelige erfaringer med hensyn til rækkevidden af ministerens beføjelse.

Det skal tilføjes, at det i bemærkningerne til lovforslaget om energipolitiske foranstaltninger er angivet, at Forsøgsanlæg Risø skal bistå miljøministeriet i det omfang, det skønnes fornødent, for at miljøministeriet kan varetage opgaven som øverste sikkerhedsmyndighed i reaktorspørgsmål. Det må på dette punkt antages, at forsøgsanlægget skal bistå miljøministeriet i løsningen af denne opgave i det omfang, det skønnes fornødent af miljøministeriet.

4.3. Intern styring.

4.3.1. Forsøgsanlæg Risø ledes af en bestyrelse på indtil 10 medlemmer. Medlemmerne skal bl.a. repræsentere videnskabelig og teknisk forskning, miljøministeriet og erhvervsmæssig indsigt.

Ifølge lovens § 5, stk. 2. skal bestyrelsen godkende årlige og flerårige arbejdsprogrammer. Bestyrelsen skal endvidere godkende alle større projekter samt deltagelse i internationale projekter. De flerårige arbejdsprogrammer udformes som 5-årsplaner. Forslag til de årlige arbejdsprogrammer udarbejdes af de enkelte forskningsafdelinger inden for de af bestyrelsen fastlagte - og af handelsministeren fastsatte - hovedretningslinier for Risø's virksomhed. Forslagene forelægges bestyrelsen af Risø's direktion, der i sin indstilling har foretaget en faglig og økonomisk prioritering af forslagene.

I henhold til lovens § 7 skal bestyrelsen årligt afgive en beretning om forsøgsanlæggets virksomhed til handelsministeren, der skal videregive beretningen til folketetinget. Denne beretningspligt må dels antages at have en betydelig effekt i henseende til kvalitetskrav til de enkelte projekter, dels siges at være udtryk for en stærk central kontrol med forsøgsanlæggets virksomhed.

4.3.2. Risø's daglige ledelse varetages af en af handelsministeren udpeget direktion. Direktionen udpeges efter indstilling fra bestyrelsen for 6 år ad gangen. Direktionen har for tiden 4 medlemmer.

Forsøgsanlægget er i øvrigt opdelt i en række forskningsafdelinger, der hver ledes af en afdelingsleder.

4.3.3. Det faglige ansvar for forsøgsanlæggets forskningsvirksomhed påhviler direktionen i samarbejde med forskningsafdelingernes ledere.

I valget af arbejdsopgaver er forskningsafdelingerne forpligtet af den af bestyrelsen godkendte arbejdsplan. Den enkelte medarbejder kan pålægges at deltage i løsningen af bestemte projekter. Og medarbejderne kan ikke lovligt undslå sig for at deltage i bestemte projekter.

Formelt ledes hvert projekt af en leder med chefsbeføjelser. I praksis ledes projekterne dog oftest af et team af forskere.

4.4. Rekrutteringsstyring.

Som foran anført udpeges Risø's direktion af handelsministeren efter indstilling fra bestyrelsen. Direktionen ansættes tidsbegrænset for 6 år ad gangen. Der er ikke fastsat formelle regler med hensyn til videnskabelig bedømmelse af direktionens medlemmer. Det må imidlertid antages, at der gennem bestyrelsens indstilling og de i loven stillede krav til bestyrelsens kvalifikationer ligger en garanti for en forsvarlig bedømmelse af direktionens medlemmer ved ansættelsen. Det må ligeledes antages, at den tidsbegrænsede ansættelse af direktionen dels indebærer en løbende bedømmelse af direktionens medlemmer, ligesom tidsbegrænsningen giver bestyrelsen og ministeren mulighed for over tiden at lægge vægt på forskellige kvalifikationer i direktionen.

For det øvrige videnskabelige personale findes ikke skriftligt nedfældede regler for bedømmelse, hverken ved ansættelsen eller løbende under ansættelsesforholdet. Ansættelsen sker efter det oplyste på grundlag af en konkret bedømmelse - alle forhold taget i betragtning.

Der findes heller ikke formelle regler for så vidt angår en løbende vurdering af forsøgsanlæggets virksomhed. Hertil skal dog bemærkes, at såvel proceduren for udarbejdelse af arbejdsprogrammer som forsøgsanlæggets beretningspligt må antages i sig selv at indebære en faktisk, løbende bedømmelse såvel af den enkelte ansatte som af forsøgsanlægget som helhed.

4.5. Konklusion.

Om Forsøgsanlæg Risø kan sammenfattende siges, at de centrale myndigheder gennem bevillingsbeføjelsen og gennem beføjelsen til at fastsætte retningslinier for Risø's virksomhed kan udøve en styring såvel på omfanget af som på retningen for Risø's forskningsindsats.

Gennem bestyrelsens godkendelsesbeføjelse for så vidt angår de årlige arbejdsprogrammer og de flerårige arbejdsplaner udøves en afgørende intern styring, idet de enkelte forskningsafdelinger og de ansatte er forpligtet af bestyrelsens beslutninger.

Hertil kommer også, at der påhviler bestyrelsen en beretningspligt, der muliggør en stærk central kontrol med forsøgsanlæggets virksomhed. Endelig skal bemærkes, at handelsministeren udpeger den tidsbegrænset ansatte direktion, og at de centrale myndigheder herigennem også kan øve indflydelse på den daglige ledelse af forsøgsanlægget.

5. Institut for Grænseregionsforskning.

5.1. Indledning.

Institut for Grænseregionsforskning blev oprettet som en selvejende institution pr. 1. april 1976. Instituttet finansieres af tilskud fra Sønderjyllands amtsråd og undervisningsministeriet i overensstemmelse med en derom indgået aftale. Instituttet arbejder inden for rammerne af et budget på ca. 1 mill. kr. og er forudsat at skulle have i alt 7 faste medarbejdere, heraf 1 direktør og 3 videnskabelige medarbejdere. Der vil endvidere kunne knyttes stipendiater til instituttet.

Instituttet er foreløbig oprettet for en periode på 5 år. Instituttets vedtægter er fastsat af Sønderjyllands amtsråd og undervisningsministeriet, og ændringer heri skal godkendes af de to myndigheder.

Instituttets formål er i følge vedtægterne at drive forskning og formidle informationer om alle sider af den problematik, der naturligt findes i grænseområder. Grænseområder skal opfattes i vid betydning, således at der kan arbejdes med problemer såvel vedrørende statsgrænser, sprogrænser som etniske grænser. Instituttet skal specielt beskæftige sig med de europæiske integrationsbestræbelser og med de politiske og økonomiske forhold i de dansk-tyske grænseregioner.

5.2. Central styring.

Det er i forbindelse med etableringen af Institut for Grænseregionsforskning forudsat, at instituttet inden for rammerne af de tilskud, der ydes af Sønderjyllands amtsråd og af undervisningsministeriet, skal kunne løses opgaver for amtsrådet og ministeriet. Det er ligeledes forudsat, at andre offentlige myndigheder m.fl. skal kunne indgå aftale med instituttet om løsning af konkrete forskningsopgaver mod betaling af de dermed forbundne udgifter, jfr. finansudvalgets skrivelse af 14. januar 1976 (aktstykke nr. 123).

For så vidt angår Sønderjyllands amtsråds og undervisningsministeriets ret til at forlange bestemte opgaver taget op bemærkes, at det ikke har været hensigten, at man derved ville styre hele instituttets virksomhed. Instituttet har således også ret til at søge tilskud fra anden side til løsning af forskellige andre opgaver (der i øvrigt falder inden for formålsbeskrivelsen).

Det har i øvrigt været hensigten, at de faste offentlige tilskud skulle reduceres til 0,5 mill. kr. i løbet af den foran nævnte 5-årige periode, idet instituttet efter en opbygningsperiode på 2 år selv skulle søge en voksende del af sin virksomhed finansieret fra anden side - forskningsråd, Momsfond, EF eller forskellige rekvirenter. Hensigten har således været at skabe et institut med en udadvendt aktivitet, der gennem sin virksomheds praktiske anvendelighed skulle vise sin eksistensberettigelse.

Det tilføjes, at det er en betingelse for at opnå de faste offentlige tilskud, at der foreligger et samlet budget (bruttobudget) og en af bestyrelsen godkendt arbejdsplan.

5.3. Intern styring.

Institut for Grænseregionsforskning ledes af en bestyrelse på 5 medlemmer, hvoraf 2 er udpeget af Sønderjyllands amtsråd og 3 af undervisningsministeren, heraf 2 efter indstilling fra Statens samfundsvidenskabelige og humanistiske forskningsråd.

Bestyrelsen har den overordnede ledelse af instituttet, og den skal således godkende instituttets arbejdsplan og vedtage dets budget. Arbejdsplanen forudsættes at indeholde et "katalog" over de opgaver, som instituttet vil tage op inden for en kortere fremtid, samt de igangværende opgaver. Endvidere forudsættes arbejdsplanen at indeholde en periodisering af de enkelte opgaver.

Den daglige ledelse af instituttet varetages af direktøren, der endvidere har det faglige ansvar for instituttets virksomhed. Såvel direktøren som de videnskabelige medarbejdere er forpligtet af vedtægterne. Spørgsmål om arbejdsfordeling og arbejdsmetoder afgøres af direktøren og de ansatte, men de ansatte er forpligtet til at deltage i løsningen af de godkendte projekter, herunder projekter der er ønsket gennemført af Sønderjyllands amtsråd eller undervisningsministeriet. Omvendt kan de ansatte i deres normale arbejdstid og med anvendelse af instituttets ressourcer ikke udføre opgaver, der ikke er godkendt af bestyrelsen.

5.4. Rekrutteringsstyring.

Vedtægterne for Institut for Grænseregionsforskning foreskriver, at alle ansøgere til de videnskabelige stillinger skal underkastes en faglig bedømmelse, der svarer til den bedømmelse, der finder sted ved de højere uddannelsesinstitutioner. Alle de videnskabelige stillinger besættes tidsbegrænset for perioder på indtil 5 år. Ansættelseskompetencen er tillagt bestyrelsen.

Der er således sikret en faglig bedømmelse af hver enkelt ansat i forbindelse med ansættelsen. En eventuel forlænget ansættelse vil have til forudsætning, at der i den første ansættelsesperiode er præsteret et fagligt tilfredsstillende arbejde, der sandsynliggør, at et nyopslag af stillingen ikke vil kunne fremkalde en bedre kvalificeret ansøger.

Det tilføjes, at instituttets virksomhed i øvrigt er forudsat underkastet en bedømmelse af Planlægningsrådet for forskningen inden udløbet af den omtalte 5-års periode.

5.5. Konklusion.

Der foreligger for Institut for Grænseregionsforskning en mulighed for en stærk central styring, derved at instituttet skal kunne løse (bestemte) opgaver for Sønderjyllands amtsråd og undervisningsministeriet inden for rammerne af de ydede tilskud. I øvrigt kan andre offentlige myndigheder påvirke instituttets valg af opgaver, idet instituttet som følge af de særlige finansielle forudsætninger selv skal tilvejebringe en voksende del af sine ressourcer.

Den interne styring forestås principielt af bestyrelsen gennem godkendelse af arbejdsplan og budget. Hertil kommer, at bestyrelsen som følge af de tidsbegrænsede ansættelser i de videnskabelige stillinger har en faktisk mulighed for gennem tiden at lægge vægt på opgaver, der stiller skiftende krav til den specielle sagkundskab hos de ansatte.

KAPITEL 5

Arbejdsgruppens overvejelser om forskningsstyring ved de højere uddannelsesinstitutioner

1. Indledning - Om forskningsstyringens mål.

1.1. Formålet med fremstillingen i kapitel 2-4 har været at søge at give et overblik over de midler, hvormed der kan blive tale om at styre forskningen. Fremstillingen er helt bevidst gjort generel, og bedømmelse af midlerne er trængt i baggrunden.

I dette kapitel søger arbejdsgruppen at tage mere konkret stilling. Man prøver at fremstille nogle for tiden nærliggende styringssituationer nogenlunde i detaljer. Så kan man imidlertid ikke længere holde vurderinger ude. Så længe opgaven alene er at opremse styringsmidlerne, er nærmere diskussion om mål ikke nødvendig. Men så snart styringen skal sættes ind i en konkret, forudseelig samfundsmæssig sammenhæng, må man også se på målene. Styringsmidlerne kan naturligvis ikke benyttes, førend styringsretningen - målet - er fastlagt i al fald med nogen klarhed.

Det er imidlertid svært at formulere mål, der på en gang er almene og dog ikke indeholdsløse. Og selv om det ikke er denne arbejdsgruppes opgave at drøfte, hvilke mål en forskningsstyring skal tilstræbe, er et forsøg på at identificere de for tiden mest nærliggende mål dog nødvendig med henblik på en konkret stillingtagen til de udvalgte situationer.

I dette indledende afsnit drøftes derfor nogle nærliggende mål for forskningsstyring. Det følgende forsøg giver sig imidlertid ikke ud for at være udtømmende.

Det skal understreges, at kapitlet alene angår styring af den forskning, der foregår på højere uddannelsesinstitutioner.

Produktivitet.

1.2. Et nærliggende mål for en styring af forskningen er at øge omfanget af forskningen, især dens output, altså forskningsmæssige resultater i form af ny viden og ny anvendelse af viden.

Dette mål har i en ganske lang periode været forfulgt ved stærkt forøget indsats af ressourcer til forskning.

Kravet om en opbremsning i væksten af de offentlige udgifter - jfr. kapitel 2, pkt. 1.2 - kan meget vel føre til en svækket stigning i de offentlige forskningsudgifter. Men hvordan end den samlede ressourceramme for forskningen fastsættes, er en forøgelse af de forskningsmæssige resultater inden for rammen et muligt mål for styring af forskningen. Med et udtryk hentet fra driftsøkonomien kan man sætte forskningens øgede produktivitet som mål. Dette kan tænkes opnået ved bedre kontrol med den enkelte forskers indsats og ved at satse på forskningsområder, der anses for særligt frugtbare, eller på forskere, der viser sig særligt produktive. Vanskeligheden ved at arbejde med dette mål er, at det er meget svært, muligvis umuligt, at måle produktiviteten og derved afgøre, om det satte mål opnås.

Kvalitet.

1.3. Det er vistnok en almindelig opfattelse i forskerkredse, at forskningens kvalitet ikke har fulgt med i den voldsomme ekspansion, der er sket i forskningspotentialet i de senere årtier. Der er flere grunde hertil. Den styrkelse af undervisningsindsatsen, som det stigende antal studerende har nødvendiggjort, og den stigende interesse som i al fald på visse områder har vist sig for pædagogiske og undervisningsorganisatoriske spørgsmål har ledt opmærksomheden væk fra forskningen.

Det lader sig heller ikke nægte, at der i ekspansionsperioden blev ansat personer, hvis forskningsmæssige kvaliteter ikke dengang blev prøvet, og som ikke siden har demonstreret sådanne, men som dog fortsat er ansat i stillinger med forskningsforpligtelse.

Lægges den almindelige opfattelse af en vis svækkelse af forskningens kvalitet til grund, er et nærliggende mål for en styring af forskningen: øget kvalitet.

Som yderligere argument for at lægge vægt på netop dette mål kan henvises til dansk forsknings omfang, som på grund af landets størrelse på international baggrund er beskeden, og til dansk forsknings afhængighed af det internationale forskermiljø, jfr. kapitel 2, pkt. 4.5. Man kan med en vis rimelighed gøre gældende, at speciel dansk forskning kun er omkostningerne værd, hvis den har kvalitet, der er sammenlignelig med det gode i de store lande. På andre områder må man klare sig med netop så meget formidling af andres resultater, som er nødvendig for undervisning og for forskningens udnyttelse.

Landets lidenhed taler naturligvis - her som på andre områder - for at satse på det, der også sammenlignet med de store lande har høj kvalitet. Men når det drejer sig om målsætningen for styring af forskningen, må argumentet ikke tillægges for stor vægt. For det første findes - sammenlignelsesvis ret beskedne - områder, hvor forskningen er ren national og nødvendig allerede af den grund; eksempler er forskning i dansk sprog og dansk ret. For det andet findes der områder, hvor det materiale, som forskningen sker på grundlag af, er tilstede under særligt gunstige forhold her i landet; et eksempel er epidemiologisk forskning. Og endelig kræver formidling af internationale forskningsresultater en vis grundindsats i tilsvarende dansk forskning.

Samfundsrelevans.

1.4. Det mål, som foresvæver de fleste, der deltager i debatten om styring af forskningen, er nok: samfundsrelevans.

Dette ord har ingen fast betydning.

Vil man søge at opstille en definition, er det nærmeste, man kan komme, noget i denne retning: Den forskning er samfundsrelevant, der ønskes af et flertal i befolkningen eller i kredse, som i en given situation er dominerende på et vist samfundsområde.

Et noget præcisere billede af, hvad man i den almindelige debat mener med samfundsrelevans, kan fås ved nogle eksempler på forskning, der mere eller mindre alment accepteres som samfundsrelevant.

De sikreste tilfælde af samfundsrelevans foreligger, hvor en forsknings resultater anses for anvendelige til løsning af et velafgrænset aktuelt problem i dagens samfund. Klare eksempler er forskning i de sammenhænge, som man må have kendskab til for at kunne regulere forurening, og forskning i arbejdsmedicin. Bestræbelserne for at skaffe de oplysninger om vurderinger og livsmønstre, som hidtil har været savnet som baggrund for byplanlægning og lignende foreteelser, er et beslægtet tilfælde.

Mindre alment accepteret som samfundsrelevant, men ofte omtalt, er forskning, som ventes at ville påvirke indstillingen i en ønsket retning og dermed ændre samfundet. Det klareste, men langt fra det eneste eksempel er bestræbelserne for at øge forskning om kvinders forhold.

Styring efter samfundsrelevans kan også føre til nedprioritering. Det er således tilfældet i det omfang man ønsker at begrænse forskning i emner, der anses for "unyttige" eller skadelige : humanistisk forskning i al almindelighed, forskning i døde sprog i modsætning til praktisk sprogindlæring, forskning i ubestrideligt talentfulde forfatteres værker kontra triviallitteratur, skadelig genetic engineering.

Afslutningsvis kan der være grund til at understrege, at styring efter samfundsrelevans kan have det negative udslag, at forskningen kan blive styret af for kortsigtede hensyn, således at forskningens kritiske funktion i samfundet svækkes. Det er netop en af forskningens opgaver at påvise, at forhold som hidtil ikke har været erkendt som væsentlige bliver erkendt som sådanne.

1.5. Målene kvalitet og samfundsrelevans står i en vis modsætning.

Modsætningen er naturligvis ikke absolut. Virkelig ukvalificeret forskning kan aldrig være relevant for nogen. Og tilstrækkelig kvalificeret forskning skal nok før eller siden vise sig at være relevant også for samfundet som helhed. Men modstillingen peger på et let genkendeligt og praktisk vigtigt dilemma. Skal man, når man bestræber sig for at styre forskningen, lægge hovedvægten på, om en bestemt forskning kan formodes at hjælpe til med at løse aktuelle problemer i samfundet eller på anden måde er samfundsrelevant, eller skal man lægge hovedvægten på, at de personer, der skal forske, har den fornødne kvalitet. Dilemmaet er praktisk vigtigt, fordi valget har konsekvenser.

Det er således en almindelig erfaring - der selvfølgelig ikke er uden undtagelser - at det er de gode forskere, der er mest præget af de krav til forskningen, som opfattelsen i det internationale forskersamfund og i de forskergrupper, de selv tilhører, jfr. kapitel 2, pkt. 4.5, stiller. Ved at sætte øget kvalitet som mål for styringen, styrker man altså netop disse momenter i styringen af forskningen. Vægten på kvalitet vil tilmed have en tendens til at være selvforstærkende. Har de, der styrer forskningen, skønnet rigtigt vedrørende de pågældende forskeres kvalitet og derfor givet dem gode ressourcer, vil disse ansøgere naturligvis stå endnu bedre rustet næste gang, de i konkurrence med andre skal skaffe sig yderligere ressourcer. De har jo endnu klarere demonstreret deres kvalitet.

Modstillingen kvalitet og samfundsrelevans har også åbenbar betydning for styringens tilrettelæggelse.

Der er grund til at tro, at kriteriet samfundsrelevans vil blive tillagt større betydning i målforskning end i grundforskning. Da disse to arter af forskning, der i øvrigt kan være svære at holde ude fra hinanden, ikke optræder med samme vægt i alle forskningsinstitutioner, kan styringen meget vel blive forskellig på forskellige institutioner.

En anden konsekvens angår styringens udøvere. Jo mere vægt der lægges på kvalitet, des mere må styringen lægges i hænderne på forskerne selv. Kun de har tilstrækkelig sagkundskab til at bedømme kvaliteten. Jo mere vægt man lægger på det samfundsrelevante, des mere må andre grupper, især politikere og interesse-repræsentanter, inddrages i styringen. I vort samfund er det sådanne grupper, der som led i den almindelige politiske proces spiller hovedrollen i beslutninger om, hvad der er ønskeligt.

En tredje konsekvens angår selve det konkrete grundlag, hvorpå styringsbeslutninger skal træffes. Jo mere vægt der lægges på det samfundsrelevante, des mere må styringen bygge på bedømmelse af projekter og programmer, altså på redegørelser for, hvad de pågældende forskere agter at gøre. Jo mere vægt man lægger på kvalitet, des større betydning får den virksomhed, som de pågældende forskere allerede har udført, og tildeling af ressourcer som basisbevillinger eller på anden måde uafhængig af godkendte fremtidige planer forekommer rimelig.

Andre målsætninger.

1.6. De målsætninger, der ligger i ordene kvalitet og samfundsrelevans, er nok de vigtigste, men de er ikke de eneste.

Størstedelen af den undervisning, der foregår ved de højere uddannelsesinstitutioner, er i dag karakteriseret ved, at den sker på videnskabeligt grundlag. Heri ligger blandt andet, at hele undervisningen eller dog en rimelig stor del af den gives af personer, der har forskningsforpligtelse og derfor forventes at udøve forskning sideløbende med lærergerningen. Dette sker, selv om kun et mindretal af de færdige kandidater selv skal fungere som forskere. Flertallet bliver lærere på undervisningsanstalter, der ikke giver undervisning på videnskabeligt grundlag, eller de bliver praktikere i deres fag.

Denne tilstand har hidtil været anset for samfundsmæssigt gavnlig. Forskningstilknytningen har påvirket undervisningen i ny-skabende og kritisk retning. Men her er naturligvis ikke tale om nogen naturgiven situation. Man kan meget vel tænke sig ændringer. Undervisningen på videnskabeligt grundlag kan udvides til nye områder. Herom har der været rejst diskussion i

forbindelse med etableringen af de nye universitetscentre. Skal det forhold, at et undervisningsområde, der hidtil ikke har haft forskningstilknytning, nu inddrages i et universitetscenter, føre til, at lærerne får samme forskningspligt (og -ret), som de traditionelle universitetslærere? Men man kan også tænke sig en begrænsning af den nuværende forskningstilknyttede undervisning. En nærliggende mulighed, der også har været fremme i debatten, er at begrænse det videnskabelige grundlag til dele af undervisningen ved de eksisterende højere uddannelsesinstitutioner, f. eks. ved at begrænse undervisningen på videnskabelig basis til visse bestemte studier eller studiernes senere dele.

Det er en selvfølge, at en eventuel gennemførelse af sådanne undervisningsreformer vil virke stærkt styrende på forskningen.

1.7. Et af de almenpolitiske mål i Vesteuropa i de senere årtier har været geografisk ligevægt mellem regionerne. Den økonomiske udvikling har ført til befolkningskoncentration på visse steder og udtynding på andre. Det har man fra statsmagtens side søgt at modarbejde. Et af midlerne har været spredning af offentlige institutioner, herunder højere uddannelsesinstitutioner.

Målsætningen er også kendt i Danmark. Den har ført til oprettelse af fem nye universiteter og højere læreanstalter siden krigen.

Denne målsætning kan i høj grad virke styrende på forskningen.

Visse forskningsgrene - særligt dele af den naturvidenskabelige grundforskning - kræver så store investeringer, at oprettelse af nye forskningsinstitutioner i andre egne af landet end dem, hvor naturvidenskabelig grundforskning allerede findes, er økonomisk prohibitiv. En geografisk spredning af uddannelsesinstitutionerne kan derfor føre til, at andre dele af forskningen, som f.eks. humaniora og samfundsvidenskab, der lettere kan spredes, vil blive fremmet uden at dette beror på forskningspolitiske overvejelser.

En anden følge, der står mere i pagt med den regionalpolitiske målsætning er, at lokale i modsætning til nationale problemstillinger bliver fremmet. Dette er mest tydeligt ved Ålborg Universitetscenter, der ligefrem lægger vægt på, at centrets forskning skal koncentreres om Nordjyllands problemer.

1.8. Et mål, der er beslægtet med samfundsrelevans, men ofte formuleres selvstændigt, består i at tilgodese samfundsvidenskabelig og humanistisk forskning på den naturvidenskabelige og tekniske forsknings bekostning.

Tankegangen er velkendt. Den naturvidenskabelige og tekniske udvikling er løbet så stærkt, at hverken individerne eller samfundene behersker de kræfter på godt og ondt, som udviklingen har sluppet løs. Derfor må det nu være tid at koncentrere ressourcerne om forskning i de menneskelige og sociale faktorer.

1.9. En målsætning, der ligesom den ovenfor nævnte kan formuleres inden for rammerne af traditionelle inddelinger af forskningen, er denne: Der er en kraftig tendens til at satse på målforskning. Tendensen kan udlæses af tallene. 70% af alle forskningsressourcer anvendes til erhvervslivets forskning og til forskning på offentlige og halvoftentlige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner. Selv om der ikke er sammenfald mellem grundforskning og forskning på de højere uddannelsesinstitutioner, og mellem målforskning og erhvervslivets og andre institutioners forskning, er der tilstrækkelig sammenhæng til, at tendensen er utvivlsom. Men grundforskning er så vigtig i sig selv og for målforskningen på længere sigt, at der må gøres en bevidst indsats for at bevare, muligvis øge dennes andel i forskningsressourcerne.

2. Øget central styring via forskningsrådene.

2.1. I kapitel 3, pkt. 7.4 og 9.5, findes oplysninger om forskningsrådsbevillingernes andel i de højere uddannelsesinstitutioners forskningsressourcer og om, hvordan forskningsrådsbevillingerne anvendes.

Det fremgår heraf, at kun 7% af institutionernes samlede forskningsbevillinger stammer fra forskningsrådene, mens 90% kommer fra finanslovbevillinger. Det fremgår ligeledes, at mere end halvdelen af forskningsrådenes bevillinger går til sådanne formål som planlægningsrådets aktionsprogram eller andre initiativer fra forskningsrådene, mens kun 33% er simple fondsbevillinger, altså bedømmelse på grundlag af ansøgninger, som man intet har gjort for at fremkalde.

På denne baggrund er en nærliggende mulighed for central styring at øge den andel af de højere uddannelsesinstitutioners forskningsressourcer, som stammer fra forskningsrådene, på bekostning af den andel, der kommer via finanslovene. Det er denne situation, der i det følgende nærmere søges analyseret.

En overflytning af forskningsbevillinger fra institutionernes finanslovskonti til forskningsrådene kræver en ændring i 50-40-10-normen. Men en ophævelse af 50-40-10-normen behøver ikke at føre til øgede bevillinger fra forskningsrådene, se herom nedenfor i afsnit 3.

I dette afsnit behandles kun spørgsmålet om de ressourcer, der har karakter af penge. Spørgsmålet om øget styring via forskningsrådenes rådighed over rekrutteringen af forskere er behandlet i afsnit 7 nedenfor.

2.2. Afgørende for udformningen og bedømmelsen af en øget styring via forskningsrådsbevillinger er først og fremmest omfanget af overflyttelsen af forskningsmidler fra institutionernes finanslovbevillinger til forskningsrådene. Alle grader er naturligvis tænkelige. For at få en vis grad af overskuelighed, arbejdes i det følgende med to forskellige situationer. Den første ("situation 1") er karakteriseret derved, at institutionernes institutter stort set kan bevare deres mandskab og apparatur på grundlag af finanslovbevillinger. Det er altså driftsudgifter ved brugen af mandskab og apparatur, der kræver forskningsrådsmidler. I den anden situation ("situation 2") er selve institutionens uændrede opretholdelse afhængig af forskningsrådsbevillinger.

Det siger sig selv, at grænsen mellem de to situationer er ganske uskarp. Den går tilmed ikke samme sted ved al slags forskning. Ved forskning, der i alt væsentligt bygger på bøger, er styringsmuligheden i "situation 1" væsentlig mindre end ved eksperimentel forskning, der kræver store driftsudgifter.

I valget af denne sontring i stedet for den, som er lagt til grund i Brynskov-udvalgets 2. beretning - jfr.pkt. 3.4 nedenfor - forskningens større eller mindre tilknytning til undervisningen - ligger ingen stillingtagen til Brynskov-udvalgets flertalsindstilling. Arbejdsgruppen har blot ment, at den her anvendte sontring er enklere, sålænge opgaven kun er at illustrere følgerne af at øge central styring af forskningen via forskningsrådene.

"Situation 1"

2.3. Den ret beskedne flytning af forskningsmidler fra finanslovbevillinger til forskningsrådsbevillinger, der er forudset i "situation 1", kan få følelige konsekvenser.

Tilbøjeligheden til at tildele ressourcer på grundlag af projekter og ikke som en eller anden form for basisbevilling vil øges. Allerede heri ligger en mulighed for at lægge øget vægt på samfundsrelevans. Denne mulighed vil blive forstærket, såfremt det lykkes at fastholde eller endog udvide sådanne former for styring på grundlag af betragtninger om samfundsrelevans.

Man kan således konkludere, at mulighederne for styring efter samfundsrelevans øges, hvis forskningsrådsbevillingernes andel i de højere uddannelsesinstitutioners forskningsudgifter stiger.

Det er mulighederne for at styre efter samfundsrelevans, der er den mest iøjnefaldende følge af en øgning af forskningsrådenes rådighed over de højere uddannelsesinstitutioners forskningsressourcer. Men naturligvis kan styringen også bruges til at tilgodese andre mål, f.eks. fremme af humaniora og samfundsvidenskab, fremme af henholdsvis grundforskning eller målforskning, og geografisk spredning af forskningen.

2.4. Den her forudsatte situation vil forstærke en række problemer, som allerede findes, men som vil blive jo mere brændende, jo større andel af forskningsressourcerne der bevilges gennem forskningsrådene.

Skal man kunne styre i retning af det samfundsrelevante, er det helt nødvendigt, at have et organ, der kan fastlægge, hvad der er samfundsrelevant. Det er - uden for rene undtagelsestilfælde - urealistisk at tro, at dette kan ske ved lov, i et folketingsudvalg eller i regeringen. Det må under de nuværende forhold ske i et organ, f.eks. af typen Planlægningsrådet for forskningen. Man må imidlertid være opmærksom på, at det kræver både held og takt at finde en personkreds, som i perioder, hvor der er så lidt enighed om grundlæggende vurderingsspørgsmål som nu, kan fastlægge det samfundsrelevante, altså en forskningspolitik, der er nogenlunde almindelig acceptabel over blot en nogenlunde lang periode. Denne vanskelighed øges kraftigt med omfanget af den andel af forskningsressourcerne, der skal uddeles efter PRF's forskningspolitik. Så længe de beløb, der går via forskningsrådene til samfundsrelevant forskning, er relativt beskedne, er det næppe umuligt at nå til enighed om den kerne af samfundsrelevans, som herved kan dækkes. Jo større omfang samfundsrelevansen skal have, des større uenighed vil der være om dens grænser.

Når PRF har fastlagt, hvad der er samfundsrelevant, må denne politik udmøntes i forskningsrådenes bevillingsafgørelser. I princippet volder dette ingen vanskelighed. PRF's forskningspolitik kan blot optages som bevillingsforudsætninger for forskningsrådenes budgetter. I praksis kan det derimod nok volde vanskelighed tilstrækkelig præcist at få formuleret forskningspolitikken.

En forøgelse af forskningsrådenes andel i de højere uddannelsesinstitutioners forskningsressourcer rejser imidlertid praktiske problemer, der er uden direkte forbindelse med vanskelighederne ved at lægge og kommunikere en forskningspolitik.

Kollegiale organer har som bekendt en ret begrænset kapacitet, hvis man virkelig vil opnå fordelene ved kollegial behandling. En forøgelse af forskningsrådenes arbejdsbyrde kan meget vel medføre, at sagernes behandling i en bred kreds af sagkyndige bliver erstattet med en ordning, hvorefter sagerne i realiteten kun behandles af ét, højst to medlemmer.

Allerede i dag volder den organisatoriske samordning mellem finanslovbevillinger og forskningsrådsbevillinger til de højere uddannelsesinstitutioner vanskeligheder.

På undervisningssiden er undervisningsministeriet således opbygget: Departementets planlægnings- og budgetafdeling lægger de store retningslinier og den grove ressourcefordeling, jfr. kapitel 3 A, afsnit 6. Den nærmere styring foregår i direktoratet for de videregående uddannelser. Som rådgivende organer for henholdsvis departementet og direktoratet fungerer det centrale uddannelsesråd og uddannelsesrådet for de videregående uddannelser. Karakteristisk er altså en opbygning af den administrative organisation i to lag, et alment, der dækker hele undervisningsministeriets område, og et mere specielt, der kun dækker de videregående uddannelser.

Forskningsadministrationen er holdt uden for denne opbygning. De kollegiale organer er ganske vist opbygget i to lag: Planlægningsrådet for forskningen, der lægger de store linier, og som er ministerens, regeringens og folketingets rådgiver i forskningsanliggender, og forskningsrådene, der styrer hver sin sektor af forskningen via sine bevillinger. Men forvaltningen er ikke delt.

Denne organisatoriske opbygning giver anledning til vanskeligheder, når man vil søge at koordinere finanslovbevillinger til de højere uddannelsesinstitutioner med forskningsrådsbevillinger til kredse, der har deres arbejde på disse institutioner. Hidtil har disse organisatoriske vanskeligheder mere været af principiel end af praktisk art, simpelthen fordi forskningsrådenes andel i institutionernes forskningsressourcer har været så lille. Man har derfor kunnet klare sig med ad hoc-præget samarbejde mellem direktoratet for de videregående uddannelser og

forskningsadministrationen. Hvis imidlertid en væsentlig del af de midler, der i dag bevilges via direktoratet for de videregående uddannelser, overflyttes til forskningsrådene, bliver de organisatoriske problemer af væsentlig praktisk betydning. Det, der vil ske, er, at samme institution eller samme afdeling inden for en institution vil få sine midler fra to forskellige kilder. En samordning af finanslovbevillinger og forskningsrådsbevillinger bliver under disse omstændigheder helt nødvendig. Og det er svært at forestille sig, at den nødvendige koordination kan tilvejebringes, medmindre samme person eller samme gruppe af personer forbereder beslutningerne om bevillinger uanset disses kilder. Dette kan kun opnås ved en eller anden sammensmeltning af direktoratet for de videregående uddannelser og dele af forskningsadministrationen, mest nærliggende således, at den del af forskningsadministrationen, der har med forskningsrådsbevillinger at gøre, indgår som et led i direktoratet for de videregående uddannelser.

Det organisatoriske problem, der er beskrevet ovenfor, vil blive en realitet, hvis man vil prøve at øge styringen af de højere uddannelsesinstitutioners forskning ved at overføre væsentlige dele af institutionernes forskningsressourcer til forskningsrådene. Men problemet kan ikke løses alene ud fra hensyn til styring af forskningen på de højere uddannelsesinstitutioner. Forskningsadministrationen har et bredere virkefelt end de højere uddannelsesinstitutioner. Den deltager i styring af forskning uden for undervisningsministeriet og i internationalt samarbejde. Arbejdsgruppen har ikke grundlag for at afgøre, hvilken betydning for opretholdelsen af en samlet forskningsadministration som den nuværende disse hensyn bør tillægges.

"Situation 2"

2.5. Den størst mulige styring af forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner via forskningsrådene vil opnås, hvis hele den del af de højere uddannelsesinstitutioners udgifter, der går til forskning, overføres til forskningsrådene. En sådan reform ville praktisk give sig udslag i, at bevillinger til uddannelsesinstitutionerne nogenlunde ligeligt ville komme fra to steder. Til undervisning kom midlerne fra direktoratet for de videregående uddannelser og til forskning fra forskningsrådene.

I en overgangsperiode ville der opstå store praktiske vanskeligheder ved overhovedet at udskille forskningsbevillingerne fra de samlede bevillinger. Men det kan gøres. Og det er konsekvenserne på lang sigt, der må være afgørende for en bedømmelse af den skitserede ordning.

Ordnningen vil kraftigt øge muligheden for en styring af forskningen, men styringsmulighederne øges nok mindre, end man ved første øjekast er tilbøjelig til at tro. Jo større dele af de højere uddannelsesinstitutioners forskning, der finansieres af forskningsrådene, jo større bliver de bindinger, som forskningsrådene må respektere. De allerede ansattes uddannelse og hidtidige forskningserfaring, deres ansættelsesvilkår, det allerede anskaffede apparatur, allerede trufne beslutninger om forskning etc., vil sætte følelige grænser, men især vil undervisningens behov, som forskningsrådene ikke har direkte indflydelse på, stærkt hæmme styringen.

Hertil kommer åbenbare organisatoriske vanskeligheder. Centraladministrationen udnytter ikke i dag sine retlige muligheder for via bevillinger at styre uddannelsesinstitutionernes forskning. Det er der mange grunde til. En af de væsentligste er manglende sagkundskab. Ved at overføre bevillingerne til forskningsrådene, vil man naturligvis øge sagkundskaben. Men den vil ikke være nok til at kunne foretage en detailstyring af de enkelte institutters forskning. Hvis man ønsker at opnå det, må der ske en udbygning af en meget stor administration under forskningsrådene. Hvis man derimod nøjes med den sagkundskab, man har, eller med lidt mere, vil der være en åbenbar risiko

for skævhed i styringen. Forskningsrådene vil - afhængig af deres sammensætning - være fagkyndige på visse områder, men ikke på andre. På de førstnævnte områder bliver styringen i detaljer en realitet. På de sidstnævnte bliver der som nu tale om at bygge videre på traditioner og allerede skabte positioner.

I det hele gælder, at oprettelse af to forskellige budgetmyndigheder med nogenlunde lige store midler til rådighed vil fremkalde sådanne vanskeligheder, at systemet efter arbejdsgruppens opfattelse ikke kan fungere. På lidt længere sigt vil konsekvensen af et sådant forsøg formentlig blive enten en tilbagevenden til det nuværende system eller oprettelsen af rene forskningsinstitutioner af den type, der er beskrevet i kapitel 4.

Konklusion.

2.6. Hvis man ønsker at styre forskningen i retning af de emner, der til enhver tid anses for samfundsrelevante, er styring via forskningsrådenes bevillinger et egnet middel. Egnetheden forøges, hvis forskningsrådene på forhånd angiver hvilke emner, der anses for samfundsrelevante, og på den måde animerer til ansøgninger inden for disse områder. Efter arbejdsgruppens opfattelse er denne form for styring imidlertid kun virkelig brugbar, når den er marginal, altså når forskningsrådsbevillingerne kun udgør en mindre del af den samlede forskningsudgift ved de højere uddannelsesinstitutioner. Jo mere man forøger forskningsrådsbevillingernes andel i de samlede forskningsudgifter, jo mere åbenbar bliver vanskelighederne ved at opnå samstemmighed om, hvad der er samfundsrelevant, og jo større bliver de praktiske vanskeligheder.

3. Øget styring via en ophævelse af 50-40-10-normen.

Normens baggrund.

3.1. 50-40-10-normen - fordelingen af de videnskabeligt ansattes arbejdstid mellem undervisning, forskning og administration - blev oprindeligt formuleret i forbindelse med gennemførelsen af den nye stillingsstruktur på de højere uddannelses-

institutioner, jfr. "Betænkning om stillingsstrukturen ved universiteterne og de højere læreanstalter" (marts 1970) og undervisningsministeriets cirkulæreskrivelse af 31. maj 1972 om gennemførelsen af den nye stillingsstruktur. Normen ansås for en kodifikation af de bestående tilstande. Som følge af, at undervisningen på de højere uddannelsesinstitutioner skulle foregå på et videnskabeligt grundlag, gik man ud fra, at den bestående tilstand var, at universitetslærernes arbejdsindsats var nogenlunde ligelig delt mellem undervisning og forskning. Normen var derfor oprindeligt fastsat til 45-45-10, altså 45% undervisning, 45% forskning og 10% administration. Som led i de i foråret 1973 gennemførte besparelser på statsbudgettet ændredes normen til 50-40-10.

Normerne er omtalt først i et protokollat til aftalen om den nye stillingsstruktur og derefter i et protokollat til overenskomsten i 1973.

3.2. 50-40-10-normen har, lige fra man formulerede den i forbindelse med den nye stillingsstruktur, været genstand for debat.

Normen er således drøftet i en "Rapport om de videregående uddannelsers forskningstilknytning", offentliggjort af Planlægningsrådet for de højere uddannelser i august 1973, og i "Helhedsplanlægning af de videregående uddannelser 1974-87. Problemer og løsningsforslag" (Januar 1974). I begge disse betænkninger har et flertal givet udtryk for, at 50-40-10-normen ikke var tilfredsstillende, bl.a. fordi den indebar bindinger, der medførte, at en styring enten på uddannelsessiden eller på forskningssiden kunne få utilsigtede virkninger på henholdsvis forsknings- og uddannelsessiden.

Brynskov-udvalget, der oprindeligt blev nedsat med henblik på at overveje principperne for normfastsættelse vedrørende de heltidsbeskæftigede videnskabelige medarbejders arbejdsopgaver, går i sin "2. beretning om budgetteringsnormen for videnskabeligt ansatte ved de højere uddannelsesinstitutioner", juni 1975, ved sit flertal ind for, at man undersøger muligheden for at indføre et nyt budgetteringssystem, baseret på studenter/lærer-ratio'er, og særskilt budgettering af forskningen og an-

dre opgaver, der måtte påhvile de højere uddannelsesinstitutioner. Gennemførelse af et sådant budgetteringssystem forudsætter ophævelse af 50-40-10-normen.

Denne henstilling er senere fulgt op derved, at undervisningsministeriet har nedsat en styringsgruppe, der har påbegyndt undersøgelser på en række uddannelsesinstitutioner med henblik på at tilvejebringe et empirisk grundlag for bedømmelse af studenter/lærer-ratio'er. Gruppen skal ligeledes se på, hvorledes et budgetteringssystem for de forskningsbegrundede bevillinger og stillinger konkret kan udformes.

Normens formål.

3.3. 50-40-10-normen opfylder flere funktioner.

Den mest åbenbare er at virke som budgetteringsnorm. Sammenbindingen af undervisning og forskning i et bestemt forhold fører til, at ressourcetildeling eller ændringer i ressourcetildeling, som er bestemt enten af undervisningens eller af forskningens behov, automatisk får konsekvenser for henholdsvis forsknings- og undervisningspotentielt. Hvis man vil dække et øget undervisningsbehov, vil man nødvendigvis også forøge forskningen, og vil man dække et øget forskningsbehov, vil man samtidig skabe øget undervisningskapacitet. For at tage et eksempel: Har man behov for en undervisningsindsats, der kan gøres op i 50 "årsværk", d.v.s. 50 x det timetal, som en universitetslærer har pligt til at arbejde i, må man ansætte 100 personer, og får derved helt automatisk 40 forsknings-"årsværk".

Automatikken virker også ved ændringer i normen. Hvis en højere uddannelsesinstitution før ændringen i normen i 1973 havde 100 videnskabeligt ansatte, havde den også 45 undervisnings-"årsværk" og 45 forsknings-"årsværk". Ændringen i normen gjorde, at man nu havde 50 undervisnings-"årsværk" til rådighed. Hvis undervisningsbehovet ikke var steget, betød det, at man kunne undvære 10 mand. Men følgen heraf var, at forskningspotentielt fra at være 45% af 100 mand, nu blev 40% af 90 mand. Med andre ord betød den tilstræbte og gennemførte 10%'s reduktion i antallet af stillinger, der var begrundet i, at lærerne skulle under-

vise ca. 10% mere, at forskningskapaciteten blev reduceret med 20%.

50-40-10-normen er tillige en praktisk garanti for den højere uddannelses forskningstilknytning. Så længe det ikke er muligt at ansætte en lærer ved de højere uddannelsesinstitutioner, uden samtidig at forøge eller bevare institutionens forskningspotentiel, vil dette have to konsekvenser: Der vil faktisk blive forsket på de højere uddannelsesinstitutioner. Og stillingerne vil blive søgt af personer, der har lyst til at forske.

Endelig har 50-40-10-normen betydning for den enkelte universitetslærer. Den er for det første en vis garanti for, at han får lejlighed til at forske. Hvis forskningsforpligtelsen fremgår af hans stillingsbeskrivelse, er denne garanti overflødig. Men det er ikke altid tilfældet. Garantien for den enkelte er ganske vist begrænset. Det står fast, at den enkelte ikke har krav på nøjagtig tillempling, semester for semester, af normen for netop ham. Normen gælder for grupper af lærere, f.eks. for et institut, der skal sørge for, at dets samlede ressourcer fordeles i overensstemmelse med normen. Men normen er så indgroet, at man må gå ud fra, at et institut vil stræbe efter, at balancen mellem undervisning og forskning for den enkelte over en længere periode vil nærme sig normen, medmindre vedkommende selv er indforstået med større undervisningsbyrde som et permanent fænomen, eller medmindre vedkommende meget åbenbart ikke er i stand til at forske.

For det andet kan normen lette kontrollen med den enkeltes opfyldelse af sine forskningsforpligtelser. En arbejdsindsats nogenlunde svarende til normen kan gennemtvinges f.eks. ved tildeling af mere undervisning end efter normen.

Konsekvenser ved normens ophævelse.

3.4. Arbejdsgruppen har set det som en af sine opgaver at vise konsekvenserne af en ophævelse af 50-40-10-normen. Normen er imidlertid ikke blot et spørgsmål om teknik, og arbejdsgruppen har ikke kunnet beskæftige sig med den, uden at komme ind på mere vurderende betragtninger.

Som budgetteringsnorm kan 50-40-10-normen ikke forsvares. Den automatiske sammenknytning af undervisning og forskning hindrer rationelle overvejelser over behovet for hver af de to arter af virksomhed. Det er uacceptabelt, at en beslutning om forøgelse af forskningen i f.eks. ferskvandsforurening, truffet efter omhyggelige overvejelser over forureningsbekæmpelsens behov, ganske automatisk og uden overvejelse over behovet skal føre til en voldsom forøgelse af undervisningspotentielt ved samme fag.

Anderledes forholder det sig med 50-40-10-normens funktion som praktisk garanti for den højere uddannelses forskningstilknætning. Ser man en samfundsmæssig værdi i, at undervisningen på de højere uddannelsesinstitutioner som hovedregel sker på videnskabeligt grundlag, fordi undervisningen derved påvirkes i nyskabende og kritisk retning - og denne opfattelse deler arbejdsgruppens medlemmer med de fleste andre universitetslærere - bør man ikke uden videre sætte en streg over normen.

En ophævelse af normen bør i al fald ikke, uden at der foretages selvstændige og dybtgående overvejelser, resultere i en ændring af hovedreglen om, at de højere uddannelsesinstitutioners undervisning har forskningstilknætning. Det fortjener imidlertid at understreges, at der ikke kan blive tale om mere end en hovedregel. Allerede fordi man på mange områder med held enten anvender deltidsbeskæftigede lærere uden forskningsforpligtelse eller kunne gøre det. At omdanne disse deltidslærerstillinger til lærerstillinger med forskningstilknætning vil langt fra altid være velbegrunder. Og det er sandsynligt, at der også på andre områder findes tilfælde, hvor visse former for undervisning ikke bliver bedre af at være forskningstilknyttet.

Lægges denne grundopfattelse af værdien af den højere uddannelses forskningstilknætning til grund, må en ophævelse af 50-40-10-normen ledsages af en generel garanti for forskningstilknætningen. Dette er formentlig også forudsat i Brynskov-udvalgets forslag om budgetteringsnormer, der knytter større eller mindre forskningsressourcer til undervisningen. Arbejdsgruppen ønsker i denne forbindelse at understrege, at forskningen skal have et rimeligt stort omfang for at kunne opfylde det formål at påvirke undervisningen i fornyende og kritisk retning.

50-40-10-normens betydning for den enkeltes adgang til at forske i det i normen angivne omfang har ikke samme grundlæggende betydning. Det afgørende er, at større grupper af lærere - fag, institutter eller lignende - får en praktisk brugbar garanti for et tilstrækkeligt forskningspotentiel, derimod ikke, at de individuelle forskere får numerisk lige ret til forskning. En ophævelse af 50-40-10-normen kan tilmed tænkes at få den gavnlige virkning, at der i fremtiden sker en individuel fordeling af den enkeltes arbejdsindsats mellem undervisning og forskning efter vedkommendes lyst og evne; noget der kun i ringe grad finder sted i dag.

50-40-10-normens funktion som grundlag for kontrol med den enkelte må heller ikke undervurderes, og hvis denne kontrol ønskes opretholdt, må man finde noget lignende at stille i stedet for normen.

3.5. En ophævelse af 50-40-10-normen vil først og fremmest betyde, at én af de hindringer for en ressourcestyring, der er nævnt ovenfor i kapitel 3 (pkt. 5.4 , 6.8 , 6.10 , 7.4 , 10.2 og 11), forsvinder.

Et noget klarere overblik over konsekvenserne kan fås ved at sonde mellem den situation, at det drejer sig om at oprette nye eller besætte ledige stillinger, og den situation, hvor det drejer sig om rådighed over den forskningskapacitet, som eksisterende, besatte stillinger repræsenterer.

3.6. I det omfang 50-40-10-normen gælder for nyoprettede stillinger, betyder dens ophævelse, at den myndighed, der fastlægger stillingsbeskrivelser, står frit. Stillingsbeskrivelser fastlægges som bevillingsforudsætninger ved finansloven af centraladministrationen, lønningsrådet og folketinget, og inden for de rammer, som herved er lagt, af institutionerne, især af disses mellemniveau, fakultets- og fagråd. Den, der fastsætter stillingsbeskrivelsen, kan således bestemme, at en stilling skal være en ren forskerstilling eller en ren underviserstilling. Han kan fastlægge vedkommende forskningslokale tilknytning og forskningens art. Henlæggelse af f.eks. miljøforskning til eksisterende uddannelsesinstitutioner kan således ske ved oprettelse af nye stillinger ved disse, uden samtidig oppustning af disses undervisning.

3.7. Konsekvenserne af en ophævelse af 50-40-10-normen for den forskningskapacitet, der er knyttet til bestående og besatte stillinger, er væsentligere, men også vanskeligere at overskue.

Udgangspunktet må tages i følgende betragtninger: Ved ophævelsen af 50-40-10-normen bliver der en eksisterende forskningskapacitet til rådighed for ressourcestyring. Kapacitetens størrelse afhænger først og fremmest af, om man ophæver normen, uden at sætte noget andet i stedet, eller om man for at bevare undervisningens forskningstilknytning som hovedregel fastsætter en anden norm, jfr. nærmere Brynskov-udvalgets 2. beretning og de deri indeholdte formler for mere eller mindre undervisningsbundet forskning.

Under den første forudsætning kan den kapacitet, der står til rådighed, angives som maksimalt 40% af lønudgifterne til de højere uddannelsesinstitutioners lærere, eller som 40% af de "årsværk", som de videnskabeligt beskæftigede lærere ved de højere uddannelsesinstitutioner har pligt til at præstere.

Under den anden forudsætning beror den til rådighed stående kapacitet på, hvor stor en andel af forskningskapaciteten, der anses for tilknyttet undervisningen.

Hvadenten man lægger den ene eller den anden forudsætning til grund, bliver resultatet, at der bliver en forskningskapacitet til rådighed.

Hovedproblemet er: Hvem skal råde over denne?

Men inden dette spørgsmål søges belyst, kan der være grund til at understrege, at den rådighed, der bliver tale om, naturligvis ikke er helt fri. Det er kun 50-40-10-normen, der ophæves. De andre hindringer for ressourcestyring, sådan som de er fremstillet i kapitel 3, bliver tilbage. Stillingsbeskrivelser vil således stadig kunne hindre eller, hvor ændringer efter principperne i tjenestemandslovens § 11 og 12 er lovlige, begrænse styringen. Men det er først og fremmest de faktiske hindringer, der spiller en rolle. Manglende sagkundskab hos de styrende myndigheder kan hindre udnyttelsen af rådigheden. Allerede trufne beslutninger, status quo m.v. sætter grænser. De ansatte

forskeres uddannelse og erfaring begrænser. Dertil kan føjes, at selve udgangspunktet fører til visse praktiske vanskeligheder. Man kan naturligvis ikke flytte brøkdelen af en person fra et område til et andet.

Selv om man således ikke må overdrive følgen af en ophævelse af 50-40-10-normen, vil dette skridt dog forøge styringsmulighederne.

3.8. Følgerne viser sig først og fremmest, når man ser på mulighederne for central styring.

Hvem bør inden for de grænser, som er skitseret overfor, centralt råde over den forskningskapacitet, der bliver fri?

Man kunne tænke sig at overlade rådigheden til forskningsrådene. Der henvises herom til fremstillingen i 2. afsnit foran. Arbejdsgruppens konklusion er her, at denne mulighed ikke er fremkommelig.

Herefter må den ledigblevne forskningskapacitet indgå i den sædvanlige ressourcefordeling via budgetprocessen.

Det er ikke muligt i detaljer at forudse, hvilke konsekvenser en ophævelse af 50-40-10-normen vil have for budgetprocessen. Her påpeges derfor kun nogle grundtræk.

Som allerede anført, afhænger omfanget af den forskningskapacitet, der kan rådes over ved budgetprocessen af, i hvilket omfang man vil opretholde forskningstilknytningen til undervisningen.

Bevillingsmyndighedernes grad af frihed i rådigheden inden for det således fastlagte omfang beror - som også fremhævet - på de retlige og faktiske hindringer, der bliver tilbage, hvis 50-40-10-normen forsvinder.

Inden for de således fastsatte grænser vil de centrale bevillingsinstanser kunne omfordele forskningskapaciteten mellem institutioner og hovedområder. Følgen vil kunne blive en relativ skævdeling af forskning og undervisning mellem institutioner og hovedområder. De centrale myndigheder vil derimod sjæl-

dent have praktiske muligheder for at gå i detaljer; men som eksempler på mulig detailstyring kan nævnes: Ved bevillingsforudsætninger kan - stadig inden for de fremhævede grænser - forskningskapaciteten flyttes til institutioner, hovedområder eller institutter, der udøver samfundsrelevant forskning, grundforskning, humanistisk og samfundsvidenskabelig forskning, særlig kvalificeret forskning m.v.

Også på decentralt niveau vil en ophævelse af 50-40-10-normen give øgede muligheder for styring. Inden for det omfang og i de frihedsgrader, der er fremhævet ovenfor, og inden for de bevillingsforudsætninger, der er lagt af overordnede bevillingsmyndigheder, kan institutionernes ledelse og mellemniveauerne - fakultets- og fagråd - og institutterne skævfordre forskningskapaciteten for at nå de mål, man nu måtte kunne opnå tilslutning til at forfølge.

4. Øget central styring ved ordrer.

4.1. Lov nr. 362 af 13. juni 1973 om de højere uddannelsesinstitutioner indeholder i § 2, stk. 2, følgende bestemmelse:

"Institutionerne træffer selv afgørelse om den forskning, der skal drives."

Denne bestemmelse hindrer ordregivning fra regeringen. Undervisningsministeren kan ikke påbyde en højere uddannelsesinstitution at tage en bestemt forskningsopgave op.

En ophævelse af § 2, stk. 2, med bibeholdelse af en bestemmelse svarende til den nuværende lovs § 35, stk. 1 - undervisningsministeren er øverste forvaltningsmyndighed for de institutioner, der er omfattet af loven - ville således øge mulighederne for central styring af de højere uddannelsesinstitutioners forskning. Ministeren ville under de her beskrevne forudsætninger kunne beordre en uddannelsesinstitution til at tage en bestemt forskning op.

Derimod ville hun fortsat ikke kunne give ordrer om hvilken metode, der skulle anvendes ved gennemførelsen af den påbudte forskning. Det hænger sammen med, at beskyttelsen mod sådanne ordrer beror på almindelige, uskrevne retsgrundsætninger om over- og underordningsforholdets indhold, og ikke på styrelseslovens § 2, stk. 2.

Ministerens ville endnu mindre kunne give ordrer om forskningens resultat. Sådanne ordrer er utænkelige under vore samfundsforhold og er naturligvis også udelukket i forholdet til de statslige forskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner.

4.2. En adgang for ministeren til at forlange, at de højere uddannelsesinstitutioner skal optage eller ikke må optage bestemte forskningsopgaver, kan fra mange synsvinkler forekomme velbegrundet.

Ministerens ordrer er således det mest nærliggende middel til at styre forskning i retning af det samfundsrelevante. Lægger man den definition af samfundsrelevans til grund, som er omtalt i pkt. 1.4. foran, kan man ikke komme uden om, at den politisk ansvarlige minister med kendskab til forholdene i folketinget må kunne bestemme, at et vist emne er samfundsrelevant. Og hvorfor skulle sådan forskning så ikke kunne realiseres straks ved ordrer?

Ministerens ordrer er også et velegnet middel til at opnå en bedre udnyttelse af forskningsressourcerne. Spild ved dobbeltarbejde forhindres mest direkte, og koncentration af forskningen hos de bedst egnede og dem, der har flest ressourcer opnås mest direkte ved ordrer, der simpelthen placerer forskningen, hvor den bedst udføres. Det samme gælder realiseringen af regionalpolitiske mål.

Adgangen til at give ordrer vil desuden løse et problem, der har voldt vanskeligheder i praksis. PRF har påpeget det u hensigtsmæssige i at oprette nye målforskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner. Disse sidste vil ofte allerede have de nødvendige forudsætninger for at løse de opgaver, som de nye målforskningsinstitutioner oprettes for at bestride.

De midler, der går til disse nye institutioner, ville derfor være bedre anvendt til styrkelse af allerede eksisterende forskningsorganer på de højere uddannelsesinstitutioner. Men én af årsagerne til oprettelsen af adskillige af de eksisterende målforskningsinstitutioner uden for de højere uddannelsesinstitutioner har formentlig været frygten for, at behovet for netop den forskning, som centraladministrationen eller kredse, hvis interesser varetages af centraladministrative myndigheder, ønskede, ikke ville blive opfyldt, fordi uddannelsesinstitutionerne ville sidde ønskerne overhørig. PRF har bl.a. for at fjerne denne frygt foreslået at gøre det til en pligt for uddannelsesinstitutionerne at forhandle med udefra kommende, der ønsker forskning udført på institutionerne. En adgang for undervisningsministeren til ganske enkelt at beordre optagelse af bestemte forskningsopgaver vil imidlertid være et ganske anderledes effektivt middel mod den stadige vækst af målforskningsinstitutioner uden for universiteter og højere læreanstalter.

Endelig kan man anføre en ren rimelighedsbetragtning. Forskning på de højere uddannelsesinstitutioner betales af staten, d.v.s. af befolkningen. På den baggrund kan det forekomme ret selvfølgelig, at statens øverste repræsentant på dette område også skal have adgang til i et vist omfang at bestemme, hvad pengene skal bruges til.

Vurdering af ordrestyring.

4.3. Man skal ikke overdrive effekten af den centrale styring som en isoleret ophævelse af § 2, stk. 2, vil betyde. En række retlige og faktiske forhold begrænser ministerens muligheder for at udnytte sine beføjelser til at styre forskningen ved ordrer.

Ophævelsen af styrelseslovens § 2, stk. 2, vil blive uden effekt, så længe denne lovs § 13, stk. 2, 2. pkt., bevares. Efter denne bestemmelse kan institutrådet ikke træffe beslutning om den enkelte forskers valg af forskningsopgaver. Det er nærliggende at læse bestemmelsen således, at fjernere organer end institutrådet, hvorefter forskeren er født medlem, så meget mindre kan give

ordrer om valg af forskningsopgaver. En adgang for ministeren til at give en institution pålæg om at optage en bestemt forskning, ville således blive uden effekt, hvis de forskere, der havde kvalifikationer til at udføre forskningen, simpelthen kunne nægte at udføre ordren. Hvis man ønsker gennemført, at ministeren kan bestemme, hvilke forskningsopgaver der skal løses, er en ophævelse af § 13, stk. 2, 2. pkt. en nødvendighed.

Men selv om § 13, stk. 2. pkt., ophæves, kan der være retlige hindringer for en realisering af ministerens ordrer. Ansættelsesretlige regler - især stillingsbeskrivelser - kan udgøre hindringer. Det er f.eks. tilfældet, hvis en forsker er ansat med en stillingsbeskrivelse, der begrænser hans forskningsområde, således at han ikke er pligtig til at udføre en opgave, som han i øvrigt efter sin uddannelse og erfaring ville være kvalificeret til at gå i lag med.

De faktiske hindringer er dog langt de vigtigste.

Her som i øvrigt, hvor det drejer sig om central styring, kræver en blot nogenlunde hyppig anvendelse af ordrebeføjelsen en sagkundskab, der for tiden ikke findes på centralt plan. Langt væsentligere er imidlertid forholdene på institutionerne. Ordrene kan ikke realiseres, medmindre der på institutionerne findes forskere og apparatur, der gør den bestilte forskning faktisk mulig. Og selv hvor det er tilfældet vil omstilling til nye forskningsopgaver i al fald tage tid og desuden ofte volde forstyrrelse i det løbende arbejde. Hensynet til undervisningen og dennes videnskabelige grundlag sætter ligeledes faktiske grænser for, hvor langt man kan beordre forskningen væk fra de baner, den traditionelt følger på vedkommende fagområde. Følgen vil i praksis ofte være, at der kun er en begrænset kapacitet til rådighed til ordrenes efterkommelse.

De nævnte retlige og faktiske begrænsninger hindrer imidlertid ikke, at en ophævelse af § 2, stk. 2, vil have følelige virkninger. Først og fremmest vil det være muligt for undervisningsministeren ved enkeltstående konkret udformede ordrer at tvinge én eller nogle få uddannelsesinstitutioner til at lægge deres forskning om.

Det er derfor nødvendigt også at se på, hvilke betragtninger der kan tale imod en ophævelse af § 2, stk. 2.

4.4. Først og fremmest er der grund til at understrege, at styrelseslovens § 2, stk. 2, ikke er et led i den omlægning af institutionernes indre styrelsesstruktur, som styrelsesloven i øvrigt er udtryk for. Her er tale om nedfældning i lovtekst af et grundlæggende princip, der har været gældende længe før styrelsesloven, og som hidtil har været anset for værdifuldt, og som særlig forskersamfundet sætter endog meget højt. Selv om de højere uddannelsesinstitutioners forskning - her i landet som i de fleste andre lande - næsten udelukkende finansieres af staten, ser man en værdi i, at netop denne del af forskningen er fri, i betydningen ikke kan dirigeres ved ordrer fra de til enhver tid værende indehavere af statsmagten. Denne særlige form for "pluralisme" - statsfinansieret, men ikke statsdirigeret virksomhed - er jo i det hele en karakteristisk foreteelse i statsskikke som den danske. De statsbetalte domstoles uafhængighed og de - i det væsentlige - offentligt finansierede fri-skoler er hver på sit område og hver på sin måde udtryk for samme tendens.

En ophævelse af § 2, stk. 2, vil således uvægerligt blive betragtet som brud på et grundlæggende princip. Selv om der ikke er nogen grund til at vente, at ministerens beføjelser til at give ordrer for tiden vil blive misbrugt, og selv om § 2, stk. 2, ikke i sig selv er nogen garanti - det står naturligvis lovgivningsmagten frit for at ophæve både den og hele princippet om forskningens frihed - vil en ophævelse af den nuværende styrelseslovs § 2, stk. 2, hos mange give anledning til sammenligning med Nazityskland, Lysenko-sagen m.v.

De højere uddannelsesinstitutioners frihed fra ordrer fra statsmagten bæres imidlertid også af mindre ideologisk og mere praktisk betonedede betragtninger. En ubegrænset adgang til at bestemme de forskningsopgaver, som institutionerne skal tage op, indebærer en risiko for forvridning af forskningen ved kortsigtede beslutninger og specielt for, at grundforskningen, som netop ved universiteter og højere læreanstalter spiller en hovedrolle, vil komme til at lide skade til fordel for den anvendte forskning.

Afgørende er imidlertid, at et brud på princippet om forskningens frihed på de højere uddannelsesinstitutioner ikke er nødvendigt for at sikre en rimelig grad af central styring af forskningen.

Fremstillingen af budgetproceduren i kapitel 3 viser, at de centrale bevillingsmyndigheder - folketinget, folketingets finansudvalg og undervisningsministeriet - allerede har meget omfattende beføjelser til ved opstilling af budgetforudsætninger at styre virksomheden på de højere uddannelsesinstitutioner, herunder også disses forskning. Og som fremstillingen i kapitel 5, afsnit 3 vil have vist, vil disse myndigheders styringsmuligheder blive yderligere forøget, hvis 50-40-10-normen ophæves. Forskellen mellem den øgede mulighed for styring ved ordrer, der ville blive følgen af en ophævelse af § 2, stk. 2, og de styringsmuligheder, som budgetsystemet allerede giver, er således i alt væsentligt et spørgsmål om tid. Styring via bevillingsforudsætninger vil allerede af praktiske grunde kunne ske som led i den ganske tidskrævende procedure, som bevillingsprocessen nødvendigvis må være. De ordrer, der måtte blive en følge af en ophævelse af § 2, stk. 2, kan derimod gives straks, d.v.s. uden at vente på ikrafttræden af det budget, hvortil de forskningsstyrende bevillingsforudsætninger er knyttet.

Man kunne imod denne argumentation indvende, at bevillingsprocessen faktisk ikke hidtil har været brugt til at styre forskningen centralt, og at bevillingsstyring selv efter ophævelse af 50-40-10-normen er retlig begrænset. Udsagnet er naturligvis rigtigt. Men det er ikke et argument for at foretrække central ordrestyring for central budgetstyring. Som nævnt foran i pkt. 4.3. vil også central ordrestyring være retlig begrænset af ansættelsesretlige regler, og faktisk begrænset af manglende sagskundskab i centraladministrationen og faktisk tilstedeværende ressourcer hos institutionerne. Men det er de selvsamme elementer, der begrænser budgetstyringen.

Arbejdsgruppens konklusion er derfor denne: Forskellen i den hurtighed, hvormed en ordrestyring kan effektueres i forhold til den noget langsommere gennemførelse af budgetstyring, er ikke tilstrækkelig til at bære et forslag om ophævelse af styrelseslovens § 2, stk. 2. Når man tilmed tager i betragtning, at der via forskningsrådene findes muligheder for ved tilskud hurtigt at styre forskningen i retning af pludseligt opdukkende opgaver, er det brud på princippet om forskningens frihed, som en ophævelse af styrelseslovens § 2, stk. 2, uvægerligt ville blive følt som, ikke tilstrækkelig begrundet.

4.5. At bevare styrelseslovens § 2, stk. 2, som et håndgribeligt udtryk for forskningens frihed på de højere uddannelsesinstitutioner, betyder imidlertid ikke, at gældende ret bør opretholdes aldeles uændret.

Det vil efter arbejdsgruppens opfattelse være rimeligt, at grund-sætningen i § 2, stk. 2, underkastes to modifikationer.

PRF har i sin "Indstilling om styring af Universitetsforskningen" (1975) foreslået, at de højere uddannelsesinstitutioner får en pligt til at optage forhandling, hvis der udefra kommer anmodning om at optage forskningsopgaver. Arbejdsgruppen er enig i, at der bør pålægges de højere uddannelsesinstitutioner en sådan forpligtelse. Af praktiske grunde mener man imidlertid, at det kun bør være undervisningsministeriet, der kan stille et egentligt krav. Hvis der indføres pligt til at optage forhandling med hvem som helst, der fremsætter anmodning, kan resultatet blive et betydeligt og tidsrøvende arbejde for institutionerne. Det er en selvfølge, at der med dette forslag kun tales om retlige forpligtelser. Institutionerne har naturligvis samme adgang som nu til, hvis de selv synes det, at efterkomme anmodninger fra hvem som helst om gennemførelse af forskning, jfr. herved overvejelserne om fastlæggelse af generelle regler for kontraktforskning.

Der er i vort stadig mere komplicerede samfund et klart behov for redegørelser for allerede foreliggende resultater af forskning, altså for kvalificeret kommunikation af eksisterende viden. Behovet er naturligvis generelt, men det føles ofte særlig stærkt, når man i centraladministrationen forbereder lovgivning eller lægger planer. Af fremstillingen ovenfor i kapitel 4, pkt. 2.2. fremgår, at udvalget om Socialforskningsinstituttets fremtidige virksomhed af den grund har foreslået en tilføjelse til loven om Socialforskningsinstituttet, hvorefter dette inden for sit virksomhedsområde kan yde råd og vejledning i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af lovgivning og offentlige myndigheders planlægning. Den foreslåede lovtekst pålægger ikke Socialforskningsinstituttet nogen retlig forpligtelse. Dette må formentlig ses i forbindelse med, at Socialforskningsinstituttet i det hele hidtil har vist sig lydhør over for ønsker fra centraladministrationen og lignende instanser.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der samme, rimeligt begrundede behov for at kunne få redegørelser fra allerede foreliggende resultater af forskning fra højere uddannelsesinstitutioner som fra institutioner som Socialforskningsinstituttet. Behovet dækkes ganske vist allerede på mange måder i praksis. Et særligt iøjnefaldende tilfælde er uddannelsesinstitutionernes ansattes deltagelse i centraladministrationens utallige udvalg og deres virksomhed som konsulenter for styrelserne. For en sikkerheds skyld finder arbejdsgruppen imidlertid, at det bør kunne pålægges de højere uddannelsesinstitutioner efter anmodning fra undervisningsministeren at redegøre for allerede foreliggende viden. På baggrund af den hidtidige tradition og bibeholdelsen af styrelseslovens § 2, stk. 2, bør der efter arbejdsgruppens opfattelse være tale om en egentlig retlig forpligtelse. Når adgangen til at fremsætte retligt bindende krav også her indskrænkes til undervisningsministeren, skyldes det samme praktiske betragtninger som dem, der er nævnt ovenfor.

Det er en selvfølge, at forskningssamfundets åbenbare moralske forpligtelse til at udsprede kendskab til forskningens resultater, forbliver uberørt af den foreslåede snævert afgrænsede og særligt praktisk begrundede retlige forpligtelse.

Det er ligeledes en selvfølge, at en udnyttelse i større omfang af den foreslåede ret til information kan få budgetmæssige konsekvenser. Redegørelser for resultatet af allerede foretaget forskning kan på visse områder blive så omfattende, at en beskedne forøgelse af forskningsbevillingerne på disse områder kan blive nødvendig.

4.6. Da arbejdet med en revision af loven om de højere uddannelsesinstitutioners styrelse og arbejdet i denne gruppe er forløbet parallelt, har arbejdsgruppen redegjort for sine standpunkter over for udvalget vedrørende revision af styrelsesloven. Det er sket i et notat af 2. december 1976, der er optrykt som bilag 1 til denne betænkning.

5. Øget styring på institutions- og mellemniveau.

5.1. Der er stor forskel på de højere uddannelsesinstitutioners størrelse og på, hvor forskelligartet den forsknings- og undervisningsaktivitet, der foregår på disse, er. De to "gamle" universiteter er store, og forskning og undervisning er meget forskelligartede, ikke blot mellem de fem traditionelle fakulteter eller hovedområder, men også inden for hvert af disse. Universitetscentre er mindre, men ikke mindre forskellige. Danmarks tekniske Højskole er stor, men forskning og undervisning væsentlig mere homogen. Og visse af de små læreanstalter er meget stærkt specialiseret.

Der er følgelig stor forskel på institutionernes styrelse i detaljer. Når man særligt har forskningens forhold for øje, kan der dog peges på en række fælles grundtræk.

Forskningen foregår normalt på institutter. Det er ubetinget rigtigt, hvor forskningen kræver apparatur og lignende og samarbejde mellem en større kreds af mennesker. Det er ikke ligeså rigtigt for forskning, hvis væsentligste grundlag er bøger og lignende kilder. Her har traditionen været, at forskningen ikke var bundet til en bestemt arbejdsplads. Forskningen foregik ofte på biblioteker og arkiver eller i forskerens hjem. I det sidste tiår har der imidlertid været en stærk tendens i retning

af, at universitetslæreres arbejde, herunder forskning, foregår i lokaler stillet til rådighed af uddannelsesinstitutionerne.

Institutterne er altså den grundlæggende forskningsenhed. Men over det står på uddannelsesinstitutionerne et eller to (undtagelsesvis flere) niveauer af styrende organer, som kan tænkes at øve indflydelse på den forskning, der drives på instituttet.

Opbygningen af disse styrende organer er i grove træk denne:

På større institutioner eller institutioner med ret forskellige fagområder findes der to niveauer af styrende organer over institutterne. For hele institutionen findes rektor, konsistorium og konsistoriums budget- og forretningsudvalg. For hvert større fagområde findes i næste niveau et fakultetsråd eller et fagråd med dertil hørende budget- og forretningsudvalg. Fælles for alle organerne er, at de er valgte, og for de kollegiale organer, at de er valgt af de grupper, der deltager i uddannelsesinstitutionens styrelse - heltidsbeskæftigede videnskabelige medarbejdere og lærere, teknisk-administrativt personale og studerende - oftest i forholdet 2:1:1. Den sædvanlige kompetencefordeling, når man særligt har forskningen for øje, er, at organerne på institutionsniveau - konsistorium og dets budget- og forretningsudvalg - fordeler institutionens ressourcer mellem dens afdelinger, og at organerne på mellemniveau - fakultets- eller fagråd og disses budget- og forretningsudvalg - fordeler de modtagne ressourcer videre til institutterne. Undtagelsesvis kan konsistorium og dets budget- og forretningsudvalg fordele ressourcerne direkte til institutter. På særlig store institutioner indskydes undertiden centralinstitutter mellem mellemniveauet og institutterne.

Dette afsnit angår den styring af institutternes forskning, som foretages eller kan foretages af konsistorium og dets budget- og forretningsudvalg og af fakultets- og fagråd og disses budget- og forretningsudvalg. Om beføjelserne er delt mellem disse til niveauer eller alle er lagt til ét af niveauerne, gør ingen principiel forskel.

5.2. De styrende organer på institutions- og mellemniveau har en hovedindflydelse på rekrutteringen af institutionernes forskere. Dette styringsmiddel er imidlertid skilt ud til særskilt behandling nedenfor i afsnit 7. Den styring, der her skal behandles, er derfor ressourcestyring og ordrestyring.

5.3. Som det fremgår af kapitel 3, har de styrende organer på institutions- og mellemniveau retlige beføjelser til at styre forskningen på institutionerne ved hjælp af bevillingsforudsætninger. Hvadenten man bruger rammebevillinger, der overlader en betydelig valgfrihed til institutterne, eller man bruger mere detaljerede ressourcetildelinger, kan institutionerne eller mellemniveauernes budgetorganer ved bevillingsforudsætninger bestemme, at bevillingerne skal være afhængig af, at en bestemt forskning foregår.

Styringen er undergivet de sædvanlige begrænsninger - 50-40-10-normen, styrelseslovens § 13, stk. 2, 2. pkt., ansættelsesretlige begrænsninger og de rent faktiske begrænsninger, der ligger i vedkommende instituts personale- og apparaturmæssige ressourcer. Men tilbage bliver en meget betydelig styringsmulighed.

Indtil for nylig har denne mulighed ikke været udnyttet i noget nævneværdigt omfang. I ekspansionsperioden i 1960'erne var styringen overflødig. De fleste behov fra institutterne kunne opfyldes. Og siden har de styrende organers manglende sagkundskab været en hindring. Et konsistorium, et fakultets- eller fagråd eller et budget- og forretningsudvalg er ikke sammensat med henblik på at styre forskningen. Følgen har stort set været, at ressourcefordelingen mellem institutterne oftest er foregået på grundlag af status quo eller magtpositioner.

I de senere år er der imidlertid sket en vis ændring. Institutionerne har på forskellig måde søgt at opbygge organer, der var egnet til at styre forskningen. I det følgende omtales kort tre ordninger, der allerede eksisterer. Arbejdsgruppen har ingen grund til at tro, at disse tre eksempler er udtømmende.

Ved Ålborg Universitetscenter har konsistorium nedsat et forskningsudvalg. Udvalget består af 16 medlemmer, heraf 8 lærere, 4 TAP'ere og 4 studerende. Udvalget har dels rådgivende funktioner i forskningsspørgsmål, dels skal udvalget afgive indstilling til konsistoriums økonomi- og budgetudvalg om fordeling af centrale forskningsmidler og om fordelingen af stipendier m.v.

Det er oplyst, at ca. 30% af de samlede forskningsmidler ved Ålborg Universitetscenter (bortset fra fastansattes egenløn) fordeles efter indstilling fra forskningsudvalget. Hovedparten af de således fordelte midler vedrører apparaturanskaffelser og ikke-videnskabelig medhjælp. Midlerne fordeles efter det oplyste på grundlag af ansøgninger fra institutter og enkeltpersoner.

Ved det lægevidenskabelige hovedområde ved Københavns Universitet er i efteråret 1976 etableret et forskningsudvalg. Baggrunden herfor er den løbende debat om forskningsstyring og et ønske fra hovedområdetets side om selv at kunne løse sine forskningsstyringsproblemer.

Udvalget, der er rådgivende, består af 12 medlemmer, heraf 6 lektorer eller professorer fra den teoretiske sektor og 2 lektorer eller professorer fra den kliniske sektor. Lærermedlemmerne skal alle være aktive forskere. Udvalget består desuden af 2 TAP'ere og 2 studerende. Udvalget skal vurdere indkomne ansøgningers kvalitet og økonomi og på grundlag heraf afgive indstilling til fakultetsrådets budgetudvalg om fordelingen af hovedområdetets "fri" forskningsmidler. Udvalget skal høres om placeringen af nye eller ledigblivende videnskabelige stillinger, og det skal udtale sig i spørgsmål vedrørende placeringen af større apparatur. Udvalget kan endvidere på eget initiativ fremkomme med forslag til budgetudvalget.

På Danmarks tekniske Højskole er det i statutten fastslået, at der skal nedsættes et rådgivende forskningsudvalg. Udvalget, der sammensættes efter konsistoriums nærmere beslutning, består for tiden af i alt 10 medlemmer, heraf 6 lærere, 2 TAP'ere og 2 studerende. Forskningsudvalget skal udtale sig i de sager, der forelægges det af konsistorium og rektor. Udvalget skal

endvidere af institutter og afdelinger m.v. have oplysning om modtagne fondsmidler m.v. og om de kontraktsforskningsopgaver, man påtager sig. På Danmarks tekniske Højskole har man i en lang årrække arbejdet med puljer, d.v.s. dele af bevillingerne, der holdt tilbage til senere central fordeling.

Fælles for disse ordninger er, at en del af de finansielle resourcer holdes tilbage i en pulje, der fordeles på grundlag af indstillinger fra et særligt organ, samt at fordelingen hidtil i betydeligt omfang er sket på grundlag af projekter.

Med en parallel fra forholdene på landsplan kan man sige, at der på institutionerne er ved at blive oprettet organer med lignende funktion som forskningsrådene. Ikke alle midler fordeles af de sædvanlige "politiske" myndigheder som led i den sædvanlige budgetprocedure. Nogle holdes tilbage og fordeles af særlige organer på grundlag af konkret vurdering af forskningen.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er dette en værdifuld og naturlig udvikling, som bør støttes og udbygges.

Det kan især ske på to måder.

Der bør generelt oprettes særligt fagkyndige organer både på institutions- og mellemniveau. De bør sammensættes således, at der ikke er tvivl om deres fagkundskab. Det betyder, at de mest fagkyndige blandt lærerne - professorer og heltidsansatte lektorer - må dominere, og at aktive forskere bør foretrækkes. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil det tillige være værdifuldt, at der indtræder medlemmer (eller eventuelt bisiddere) udefra, herunder fra forskningsrådene.

Det er ikke særlig væsentligt, om udvalgene bliver besluttende eller rådgivende. Hvis man tillægger dem selvstændigt besluttende kompetence, er der en vis risiko for konflikt med de organer, der råder over budgetterne. Og i en sådan konflikt vil forskningsorganerne naturligvis trække det korteste strå. Det mest hensigtsmæssige vil formentligt være, at forskningsorganerne bliver rådgivende for de styrende organer, som råder over budgettet, men at disse giver forskningsorganerne en begrænset egenbevilling til uddeling efter projektbedømmelse.

Mod denne ordning kan rettes samme praktisk administrative indvendinger som dem, der er omtalt ovenfor i kapitel 5, pkt. 2.4. om øget styring via forskningsrådene. Også den her omtalte ordning vil resultere i, at forskningen modtager ressourcer fra to kilder med deraf følgende behov for koordinering. Heroverfor kan anføres to betragtninger. For det første må man vente, at forskningsudvalgenes midler vil blive så relativt små, at der bliver tale om marginalstyring. Behovet for koordinering mellem ressourcer fra forskningsudvalget og via budget- og forretningsudvalgene vil således ikke blive særligt stort. For det andet kan selve eksistensen af forskningsudvalget, der naturligvis vil kræve oplysninger om ansøgernes samlede forskningsressourcer førend de bevilger yderligere, virke til at koordinere forskningsrådsbevillinger og finanslovbevillinger på det decentrale plan. Koordineringsproblemer mellem forskningsråd og lokale forskningsudvalg må antages at kunne løses ved forhandling eller gensidig repræsentation.

Den anden måde, hvorpå et forskningsorgan som det foreslåede kan styrke forskningsstyringen, er ved at blive inddraget i den almindelige budgetprocedure. Karakteristisk for de hidtidige forsøg med forskningsorganer på institutionerne har været, at disse virkede på samme måde som forskningsrådene, altså især ved marginal forskningsstyring på grundlag af projekter. På lidt længere sigt vil man kunne håbe på endnu større styringseffekt ved at drage forskningsorganets vurderinger af den hidtidige og fremtidige forskning på institutterne ind i ressourcefordelingen på institutions- eller mellemniveau.

Arbejdsgruppen tillægger denne form for forskningsstyring stor vægt. Styringen er egnet til at fremme bedre udnyttelse af forskningsressourcerne, og til at øge kvaliteten. I det omfang, der på institutionen kan skaffes en vis enighed om, hvad der er samfundsrelevant, kan den foreslåede styring også bruges til at fremme samfundsrelevant forskning. Styring på dette trin har tilmed den fordel på én gang at være rimelig sagkyndig over for de enkelte institutters forskning og så tilpas langt væk fra det sted, hvor forskningen faktisk udøves, at der kan opnås en vis objektivitet og afstand i bedømmelsen.

I det notat af 2. december 1976, se bilag 1, som er sendt til udvalget vedrørende revision af styrelsesloven, har arbejdsgruppen da også anbefalet, at det ved styrelsesloven pålægges institutionerne at oprette organer, som er egnet til på sagligt forsvarlig og effektiv måde at styre forskningen. Der bør derfor på institutions- og på fakultets- eller fagrådsniveau eller lignende niveau skabes forskningsudvalg med klar overvægt for de åbenbart fagkyndige lærere og eventuelt fagkyndige udefra. Institutionernes og afdelingernes budget bør tilrettelægges således, at ikke alle midler på forhånd er fordelt til institutter m.v., men at der findes frie forskningsmidler, der kan fordeles efter indstilling fra pågældende forskningsudvalg. Disse bør i øvrigt kunne udtale sig om alle andre forsknings-spørgsmål.

5.4. Det er efter gældende ret tvivlsomt, om de styrende organer på institutions- og mellemniveau kan give ordrer til institutterne om at optage eller undlade at optage bestemte forskningsopgaver. Rent faktisk forekommer sådanne påbud, såvidt arbejdsgruppen ved, ikke. Konsistorium eller fakultets-/fagråd vil efter gældende lovgivning i det højeste kunne inddrages i det - i øvrigt uklare - omfang, hvori disse organer er rekursinstanser for institutrådet.

Der er næppe grund til af hensyn til forskningen at bryde med den gældende tilstand. Den beskrevne ressourcestyring er tilstrækkelig.

6. Øget styring på institutniveau.

6.1. Institutterne på de højere uddannelsesinstitutioner er meget forskellige. Der er stor forskel på det antal mennesker, der arbejder på institutterne. Men især er der forskel på institutternes funktion set fra forskningens synsvinkel. I den ene ende af en glidende skala findes de institutter, hvor der beskæftiges et i forhold til antallet af forskere stort antal teknikere,

og hvor der anvendes meget og kostbart apparatur. I den anden ende findes de institutter, som i realiteten blot er en samling kontorer for individuelle forskere, og hvor det teknisk-administrative personale i alt væsentligt skriver på maskine og mangfoldiggør det skrevne.

Der foregår naturligvis styring af betydning for forskningen på alle institutter. Fordelingen på de enkelte forskere af hjælpepersonalet, af rejsekonti, af bevillinger til indkøb af bøger m.v., vil under alle omstændigheder fremme eller hæmme visse forskeres arbejde. Men styringen har naturligvis særlig betydning, hvor forskning kun kan udføres eller faktisk udføres som team-work mellem flere, og hvor brugen af dyrt apparatur kræver prioritering af dets anvendelse.

6.2. Forud for styrelsesloven af 1970 var gældende ret vedrørende styringen af de højere uddannelsesinstitutioners institutter i grove træk følgende:

Hvert institut havde en bestyrer, ofte vedkommende professor, og denne havde chefbeføjelser over for de ansatte på instituttet. Over for forskerne var chefbeføjelserne dog mere begrænsede end sædvanligt. Begrænsningerne var ikke klare, men det stod fast, at forskningsvirksomheden medførte begrænsninger i instruktionsbeføjelsen. Institutbestyreren kunne formentlig i al fald give ordrer om forskning i det omfang, dette fulgte af rådigheden over instituttets ressourcer og tillige i det omfang, hvori professoren som fagleder havde ansvar for den samlede undervisning, som instituttet leverede. I fag, hvor team-work var sædvanligt eller nødvendigt, havde han formentlig nogenlunde samme beføjelser som dem, der er beskrevet ovenfor i kapitel 4, afsnit 2 om Socialforskningsinstituttet. Han kunne således formentlig sammensætte teamet og fastlægge forskningsprogrammet. I hvilket omfang disse chefbeføjelser udøvedes, vides ikke.

Styrelsesloven af 1970 og den nu gældende styrelseslov ændrede dette forhold. Instituttet styres nu af institutrådet, der består af alle heltidsbeskæftigede videnskabelige medarbejdere og lærere ved instituttet, samt af repræsentanter for det teknisk-administrative personale og for de studerende, der undervises fra instituttet. Den normale fordeling mellem de tre grupper er 2:1:1. Institutrådet skal vælge en bestyrer og eventuelt en bestyrelse. Bestyreren eller bestyrelsen kan i statutten eller i henhold til denne få tillagt selvstændige styringsbeføjelser over for forskningen.

Institutrådets, institutbestyrerens eller institutbestyrelsens styringsbeføjelser begrænses imidlertid af bestemmelsen i den gældende styrelseslovs § 13, stk. 2, 2. pkt., der har følgende ordlyd: "Institutrådet kan ikke træffe beslutning om den enkelte forskers valg af forskningsopgave." Heri ligger en meget kraftig begrænsning. Efter gængs opfattelse hindrer denne bestemmelse ikke blot, at institutrådet giver den enkelte forsker ordrer om, hvad han bør forske i. Reglen hindrer også, at der dannes team med en forskningsleder, medmindre alle involverede forskere samtykker heri. Derimod hindrer bestemmelsen ikke, at institutrådet kan styre ved fordelingen af medhjælp, rejsekonti, brug af apparatur m.v.

Der findes ingen undersøgelse af, hvordan institutterne på de højere uddannelsesinstitutioner for tiden faktisk styres. Den almindelige fornemmelse er dog denne: Ret få institutter styres af institutrådet, som da også er åbenbart uegnet til at styre i al fald forskningen. Den enkelte forskers frihed til selv at vælge forskningsopgaver inden for sin stillingsbeskrivelse respekteres i meget vidt omfang. I denne forbindelse er der imidlertid grund til at minde om, at institutterne kan have videnskabelige medarbejdere, hvis forskning styres på anden måde. Stipendiater og forskningsrådsbetalte forskere står ikke frit. Stipendiaterne er bundet af deres projekt og deres vejleder. Og de forskningsrådsbetalte er ansat til at forske i bestemte opgaver.

En anden karakteristisk foreteelse er - i al fald mange steder - at lighedsbetragtninger spiller en hovedrolle for den styring, der faktisk foregår. Rejsekonti, medhjælp, midler til bogindkøb etc. deles i vidt omfang ligeligt og ikke efter vedkommende forskers hidtidige eller forventede indsats.

6.3. Enhver drøftelse af øget forskningsstyring på institutniveau må begynde med den gældende styrelseslovs § 13, stk. 2, 2. pkt. Betragtningerne om denne bestemmelse ligner dem, som er nævnt ovenfor under afsnit 4 vedrørende styrelseslovens § 2, stk. 2.

Hvis man ønsker at realisere central styring ved ordrer fra undervisningsministeren, er ophævelse af § 13, stk. 2, 2. pkt. nødvendig, jfr. pkt. 4.3. foran.

Hvis man ønsker, at instituttets ledelse skal have samme mulighed for at styre som ledelsen af de statslige målforskningsinstitutioner, se ovenfor kapitel 4, kan bestemmelsen heller ikke bevares.

Derimod hindrer bestemmelsen ikke fuldtud styring via ressource-tildeling. Det er klarest, hvis ressourcerne tildeles centralt af forskningsråd eller decentralt af forskningsudvalg på institutions- eller mellemniveau på grundlag af projektbedømmelser. I sådanne tilfælde kan vedkommende forsker naturligvis ikke bruge bevillingen til noget andet under påberåbelse af § 13, stk. 2, 2. pkt. Hvor det drejer sig om styring via bevillingsforudsætninger opstillet centralt eller på institutions- eller mellemniveau, er forholdene mindre klare. Den enkelte forsker må med § 13, stk. 2, 2. pkt., i hånden kunne kræve en vis basal del af instituttets ressourcer - et kontor, papir, nogen skrivehjælp etc. Men i øvrigt må bevillingsmyndigheden - stadig inden for rammerne af ansættelsesbetingelserne, undervisningens behov etc. - kunne gøre bevillinger betinget af, at instituttet udfører en bestemt forskning. Den enkelte forsker vil under disse omstændigheder blive underkastet et meget stærkt pres fra resten fra instituttet. Realiteten vil være, at § 13, stk. 2, 2. pkt., kun vil udgøre en effektiv bremse på ressourcestyring, hvis hele instituttet eller større dele heraf er enig om at stå imod.

Det betyder igen, at kollektiv modstand mod bevillingsforudsætninger i alt væsentligt kun er praktisk mulig mod udenforståendes ressourcestyring. Instituttets ledelse må ventes kun i rene undtagelsestilfælde at ville styre imod en talrig gruppe af de ansatte forskere.

Om man under disse omstændigheder vil gå ind for en ophævelse af § 13, stk. 2, 2. pkt., eller ikke, beror på lignende grundlæggende betragtninger som dem, der er nævnt i pkt. 4.4. foran vedrørende styrelseslovens § 2, stk. 2. PRF har i skrivelse af 18. oktober 1976 til udvalget vedrørende revision af styrelsesloven udtalt, at Planlægningsrådet har fundet, at denne regel kan hæmme institutternes muligheder for at gennemføre større fælles forskningsprojekter eller for at lægge en samlet linie for instituttets forskningsindsats. PRF er dog opmærksom på behovet for en bestemmelse, der inden for visse rammer sikrer den enkelte forskers frihed i valget af forskningsopgaven. PRF har på denne baggrund foreslået, at en sådan bestemmelse får følgende ordlyd: " Den enkelte forsker kan dog frit vælge sine forskningsopgaver, når dette kan ske uden at belaste instituttets ressourcer uforholdsmæssigt og vigtige forskningsprojekter ikke derved forhindres eller hæmmes."

Arbejdsgruppen er enig i PRF's grundsynspunkt. Det er værdifuldt at bevare det særpræg, som historisk og traditionelt er knyttet til universitetsforskningen, nemlig at den enkelte forsker inden for stillingsbeskrivelsen og ressourcerne selv kan vælge sine forskningsopgaver. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at man kan gå noget videre, og foreslår, at det bliver muligt at gøre en undtagelse fra den foreslåede regel i tilfælde, hvor en bestemt forskers positive bistand til et bestemt forskningsprojekt er nødvendig for dettes gennemførelse. I sådanne tilfælde bør man kunne pålægge en forsker at deltage i forskningsprojektet. Det er klart, at denne mulighed kun bør vælges, når alle andre udveje er prøvet. En modvillig forsker er næppe alt for effektiv. Og som ordet "projekt" angiver, bør påbuddet kun kunne gøres gældende for en bestemt periode.

6.4. Efter den gældende styrelseslov ligger beføjelsen til at styre forskningen på instituttet som nævnt hos institutrådet.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er dette organ direkte uegnet til at styre forskningen på institutterne. Det er selvfølgelig værdifuldt, at forskningspolitik drøftes i videre kredse, herunder i en forsamling af alle, der har fælles arbejdsplads på instituttet. Men at lade afgørelsen om instituttets forskning træffe ved afstemning i en stor forsamling, hvor en nyansat adjunkt, en kandidatstipendiat, en student og en kontorfunktionær har samme indflydelse som de, der ved års forskning har specialiseret sig på området, er simpelthen uhensigtsmæssigt.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse nødvendigt, at der skabes en mere effektiv og mere fagkyndig ledelse af institutternes forskning. Det er nødvendigt for at sikre så god udnyttelse af forskningskapaciteten som muligt, herunder kontrol med de enkelte forskere, for at sikre kvalificeret forskning, og for at sikre sammenhæng og konsekvens i de tilfælde, hvor team-work er nødvendig eller praktisk.

Det er ikke denne arbejdsgruppes opgave at tage stilling til, hvordan institutternes ledelsesregler skal udformes. Med henblik på forskningen har arbejdsgruppen, som det fremgår af bilag 1, over for udvalget om revision af styrelsesloven peget på det nødvendige i, at der skabes en effektiv og åbenbart fagkyndig ledelse af institutterne. Det sker efter gruppens opfattelse bedst ved en bestyrelse med en klar overvægt af lærere, hvis fagkundskab er ubestridelig og under forsæde af en bestyrer, som tilhører denne gruppe. Bestyrelsen bør træffe afgørelser om fordelingen af arbejdet mellem de videnskabelige medarbejdere med respekt af den ændrede § 13, stk. 2, 2. pkt.

Som et led i arbejdsfordelingen må det være muligt for bestyrelsen at kunne udpege en bestemt person med chefbeføjelser som leder af et forskningsprojekt, hvor dette bedst gennemføres på denne måde. Ved at påpege, at den retlige hindring for en sådan fremgangsmåde, som man har lagt ind i den gældende styrelseslovs § 13, stk. 2, 2. pkt., bør ophæves, tager arbejdsgruppen ikke stilling til, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt med

en egentlig forskningsleder. Megen forskning vil utvivlsomt ikke være tjent med denne arbejdsform.

Arbejdsgruppen har samtidig udtalt, at det af hensyn til forskningen vil være en fordel, at der på institutterne skabes rådgivende udvalg bestående udelukkende af fastansatte lærere og forskere og med overvægt af de mest fagkyndige og erfarne blandt disse.

6.5. Et nærliggende mål for en øget styring af forskningen er - som nævnt i pkt. 1.2. foran - øget produktivitet, altså mere forskningsmæssigt output med samme indsats af ressourcer.

Sådan målsætning trækker uvægerligt spørgsmålet om kontrol med forskerne med sig. Men kravet om kontrol kan også have andre årsager. Mange forskeres arbejdsvilkår er meget frie og ubundne, og kontrol med, om de gør en rimelig indsats - "laver noget" - er svært at gennemføre. Det kan hos udenforstående skabe en vis mistillid til, om den enkelte forskers arbejdsindsats nu også står mål med, hvad der i øvrigt er gang i samfundet.

Mistilliden er efter arbejdsgruppens opfattelse gennemgående ubegrundet, selv om der naturligvis er undtagelser. De allerfleste forskere gør en arbejdsindsats, der ligger over gennemsnittet - hvilket er helt rimeligt, allerede fordi de har et arbejde, der, i forhold til mange andres, er lystbetonet.

Alligevel er det væsentligt at tage denne latente mistillid med i betragtning, og institutternes ledelse bør føre en sådan kontrol, at det også udadtil kan godtgøres, at friheden og ubundet-heden i arbejdet ikke misbruges til ringe indsats.

Kontrollen kan have forskellig genstand.

Vigtigst, men også vanskeligst at kontrollere, er kvaliteten af forskningen. Lettere at kontrollere, men også mindre relevant, er kvantiteten. Den kan især kontrolleres ved de oplysninger om igangværende og udført forskning, som findes i institutternes indberetninger. Ved de fleste højere uddannelsesinstitutioner gøres der for tiden en betydelig indsats for at systematisere disse indberetninger. Indsatsen bør fortsættes, og ikke alene af kontrolhensyn. Indberetningerne er et grundlag for en videre udbredelse af forskningens resultater.

Et særligt spørgsmål er, om kontrollen også bør rette sig mod forskernes tilstedeværelse på institutterne. Det er ikke noget selvstændigt problem, hvor forskningen kræver apparatur og medhjælp. Her vil kontrol med forskningens resultater være helt tilstrækkelig.

Anderledes er forholdene ved mange humanistiske og samfundsvidenskabelige fag. Her er grundlaget for forskningen i vidt omfang bøger. Forskningen kan ofte udføres ligeså godt på biblioteker eller hjemme som på instituttet. Her er heller ikke tradition for institutter. De humanistiske og samfundsvidenskabelige fag ved f.eks. Københavns Universitet har først inden for de sidste halve snes år fået institutter.

Med disse tilfælde for øje kan man rejse spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres en pligt til en vis minimal tilstedeværelse på instituttet. Institutterne er bygget for at skabe et videnskabeligt miljø og for at fremme samarbejde og debat blandt forskere indbyrdes og med studenterne. Disse fordele realiseres ikke, hvis et større antal forskere kun sjældent udnytter deres arbejdsplads på instituttet. Hertil kommer, at det må vække anstød, hvis arbejdspladser, der er tilvejebragt ved offentlige investeringer, ligger ubenyttede hen.

Arbejdsgruppen er dog veget tilbage fra at anbefale et eller andet minimalkrav om tilstedeværelse. Sættes dette højt, er ustandselige tilladelser til at være væk nødvendige. Arkivundersøgelser, interviews, besigtigelser og lignende foreteelser, som er nødvendige led i forskningen i mange fag, kan ikke foregå på kontorerne. Sætter man kravet til tilstedeværelse lavt, er det temmelig meningsløst. Hertil kommer, at der formentlig er tale om et overgangsfænomen. Erfaringerne fra de institutioner, hvor man i mange år har haft institutter, også ved humanistiske og samfundsvidenskabelige fag - f.eks. i Århus - tyder på, at tilstedeværelsen vil blive det sædvanlige. Behovet for debat med fagfæller og andre interesserede og de institutbiblioteker, der efterhånden opbygges, vil gøre tilstedeværelsen på institutterne tiltrækkende.

Institutledelsen bør dog under alle omstændigheder påse, at institutternes lokaler udnyttes i rimeligt omfang.

7. Øget styring via rekruttering.

7.1. Ressourcestyring og styring via rekruttering har tilbøjelighed til at glide over i hinanden. Den gældende styring er ganske kort gengivet som led i budgetprocessen i kapitel 3, og i afsnit 3 ovenfor om ophævelse af 50-40-10-normen findes ligeledes bemærkninger om rekrutteringsstyring.

Hensigten med dette afsnit er at give en samlet fremstilling af det, der er kernen i rekrutteringsstyring: Hvem bestemmer indholdet af de enkelte forskerstillinger?

7.2. Rekrutteringsstyring sker især med to midler:

- 1) Ved stillingsbeskrivelser, d.v.s. retlig bindende beskrivelser af den forskning, som den ansatte har pligt til at udføre. Stillingsbeskrivelserne kan være formuleret både som bevillingsforudsætninger og i opslag.
- 2) Ved bedømmelser, d.v.s. ved valg mellem flere ansøgere inden for stillingsbeskrivelsens rammer.

Rekrutteringsstyring kan - som anden styring - udøves centralt af folketinget, undervisningsministeriet eller Rektorkollegiet, og decentralt på institutionerne.

Muligheden for at udøve rekrutteringsstyring byder sig især, når stillinger er ledige, enten fordi de er nyoprettede eller fordi den hidtidige indehaver har forladt stillingen. Men der kan også blive tale om at ændre indholdet af en bestående og besat stilling.

I det følgende er muligheden for udøvelse af rekrutteringsstyring lagt til grund for fremstillingen. Der sondres mellem nye stillinger, ledige stillinger, ændringer i bestående og besatte stillinger og - som en gruppe for sig - kandidat- og seniorstipendier.

Nye stillinger.

Oversigt over den gældende ordning.

7.3. I beskrivelsen i kapitel 3 af den nuværende budgetprocedure for de højere uddannelsesinstitutioner m.v. er også beskrevet den procedure, der gælder for oprettelse af nye stillinger. Det fremgår heraf, at institutionerne inden for de af undervisningsministeriet fastsatte rammer kan stille forslag om oprettelse af nye stillinger. Undervisningsministeriet vil herefter, på grundlag af de af institutionerne udarbejdede begrundelser for de søgte stillinger, tage stilling til, hvilke der skal fremmes over for de bevilgende myndigheder.

De stillingsforslag, som undervisningsministeriet herefter fremsætter, vil være ledsaget af en begrundelse. Med denne begrundelse, der er udtryk for de bevillingsmæssige forudsætninger ved stillingens oprettelse, er fastlagt det specifikke indhold af den enkelte stilling eller af et nærmere angivet antal stillinger. Der er en varierende praksis med hensyn til, hvor bred eller snæver stillingsbegrundelsen gøres. Men der findes under alle omstændigheder gennem denne procedure mulighed for at påvirke rekrutteringen. Udover den mere direkte styringseffekt, der ligger i at kunne oprette bestemte stillinger, betyder udformningen af stillingsbegrundelsen nemlig samtidig, at de centrale myndigheder har sat grænser for, hvorledes opslaget af den enkelte stilling kan udformes med hensyn til beskrivelsen af stillingens specifikke indhold.

Undervisningsministeriet tager samtidig stilling til, hvilke stillingskategorier der skal søges oprettet. Også herigennem øves fra centralt hold indflydelse på rekrutteringen, idet professorater og adjunkt/lektorstillinger søges af forskellige grupper af personer.

Som det ligeledes fremgår af kapitel 3, kan såvel finansministeriet som lønningsrådet ændre indholdet, herunder stillingskategorien, af de søgte stillinger.

Inden for de grænser for stillingsbeskrivelsen, som bevillingsforudsætningerne sætter, udformes stillingsopslag.

Om opslag af stillinger findes regler i tjenestemandsloven, lov nr. 291 af 18. juni 1969, der anvendes analogt på overenskomststillinger. Disse regler indeholder imidlertid ikke bestemmelser om, i hvilket omfang der i et stillingsopslag skal gives oplysninger om stillingens specifikke indhold. Reglerne foreskriver alene, at der skal ske offentligt opslag, og at der i opslaget skal angives ansættelsesområde, stillingsbetegnelse, lønramme og tjenestested, samt at ansøgningsfristen normalt ikke må være under 14 dage.

Efter styrelsesloven udformes opslagene decentralt af fakultets- eller fagråd efter høring af vedkommende institut og studienævn.

Der er stor forskel på udformningen af opslag og dermed på disses styrende effekt. Opslaget kan således gøres detaljeret og indeholde en meget specifik beskrivelse af stillingen og meget specificerede specielle kvalifikationskrav. Sådanne opslag vil som hovedregel begrænse antallet af mulige ansøgere, og de vil normalt reducere bedømmelsesudvalgets indflydelse, evt. til en konstatering af, om ansøgernes kvalifikationer er tilstrækkelige til ansættelse i en videnskabelig stilling.

Opslaget kan - som den anden yderlighed - indskrænkes til at opfylde de formelle krav. Den styrende virkning af opslaget er herved reduceret meget betydeligt, og styringen udøves i dette tilfælde dels gennem udpegning af medlemmer til bedømmelsesudvalget, dels af bedømmelsesudvalget.

Opslagets styringsmæssige formål er at fremkalde ansøgninger fra forskere, der inden for stillingens fagområde kan udføre en tilstrækkelig kvalitativ forskning og gå ind i løsningen af forskningsopgaver, som måtte være taget op på instituttet eller ønskes taget op.

Valget mellem ansøgerne foregår efter en ret omstændelig procedure, der er fastlagt i styrelsesloven og i nogle bekendtgørelser. Fakultets- eller fagråd nedsætter et fagkyndigt bedømmelsesudvalg. Dette tager stilling til dels, hvem af ansøgerne der op-

fylder betingelserne for at kunne ansættes i stillingen, og dels, hvem der bør foretrækkes. Bedømmelsesudvalgets grundlag er dels de generelle kvalifikationskrav, der i medfør af stillingsstrukturcirkulæret er fastsat for stillinger som professor og adjunkt/lektor, dels stillingsopslagets supplerende forudsætninger.

Bedømmelsesudvalgets indstilling forelægges for fakultets- eller fagråd, der imidlertid kun undtagelsesvis kan tilsidesætte bedømmelsesudvalgets indstilling. For at en ansøger skal kunne ansættes af fakultets- eller fagråd, skal den pågældende således være erklæret for kvalificeret af et flertal i bedømmelsesudvalget og desuden være indstillet til ansættelse. Hvis bedømmelsesudvalget afgiver en enstemmig indstilling, kan denne kun forkastes af rådet med 2/3 af samtlige stemmeberettigede stemmer. En flertalsindstilling fra bedømmelsesudvalget kan vedtages eller forkastes med almindelig stemmeflerhed. Til vedtagelse af en mindretalsindstilling kræves, at 3/4 af samtlige stemmeberettigede stemmer for.

Ansættelse i stillingen foretages herefter - i overensstemmelse med tjenestemandslovens system - enten af dronningen eller af rektor. Ansættelsesmyndigheden anses imidlertid for bundet af fakultetsrådets eller fagrådets stillingtagen, medmindre denne er ulovlig.

Bedømmelse af den gældende ordning.

7.4. De centrale Bevillingsmyndigheder har, som det fremgår af ovenstående, allerede efter den gældende ordning meget vide retlige muligheder for styring, når der oprettes nye stillinger. Bevillingsmyndigheden kan, hvis den ønsker det, ved bevillingsforudsætninger fastlægge stillingens indhold i detaljer, og altså forfølge alle de mål, forskningsstyringen kan tænkes at søge opnået.

Men den centrale styring kan yderligere styrkes.

Man kunne f.eks. lade de centrale myndigheder udforme stillingsopslag og nedsætte bedømmelsesudvalg.

En sådan ændring af den gældende ordning forekommer dog både uhensigtsmæssig og unødvendig.

En centralisering af opslags- og bedømmelsesproceduren vil medføre en betydelig administrativ belastning af de centrale myndigheder. Udover det besvær, som dette i sig selv vil indebære, betyder centraladministrationens manglende detailviden samtidig, at man i hovedparten af sager vedrørende stillingsbesættelser er nødt til at rådføre sig med institutionerne, i hvert fald for så vidt angår spørgsmålet om sammensætning af bedømmelsesudvalg. Hertil kommer, at en sådan foranstaltning vil være et brud på det i øvrigt hierarkiske system, idet en række detailbeslutninger bringes unødvendigt højt op i hierarkiet.

Man kunne også øge den centrale styring ved at gøre ministeren til udnævnelsesmyndighed for alle forskere og samtidig fastslå, at ministeren var ubundet af fakultets- eller fagrådets stillingtagen. Heller ikke denne ændring kan anbefales. Den inviterer til misbrug og vil under alle omstændigheder virke for tilfældig.

I det hele gælder, at de centrale myndigheder i den beskrevne situation har fuldt tilstrækkelige styringsmuligheder.

På det decentrale plan kunne der især rejses spørgsmål om ændringer på 2 punkter.

Meget brede, intetsigende stillingsbeskrivelser i opslag kan lægge for meget af den reelle indflydelse på stillingsbeskrivelsen over til bedømmelsesudvalgene. For snævre og specificerede opslag kan på den anden side gøre bedømmelsen overflødig, fordi beskrivelsen kun passer på én. I undtagelsestilfælde kan begge disse ydertilfælde være berettigede, men i almindelighed er de det ikke. Det var derfor en nærliggende mulighed at prøve at fastlægge generelle regler om opslagenes indhold. Det er imidlertid svært at forestille sig tilstrækkelig klare regler. Det fornuftigste er formentlig at bevare den nuværende ordning og i praksis bestræbe sig for at undgå de urimelige ydertilfælde.

Selve bedømmelsesprocessen er efter arbejdsgruppens opfattelse i alt væsentligt velegnet. På dette stadium af rekrutteringen må kvalitetsbedømmelse være det dominerende, og det er den efter reglerne også. Kun på et punkt er der anledning til at ændre. Efter den gældende styrelseslov kan det kræves, at bedømmelsesudvalg vælges efter forholdstalsvalg. Det er ikke rimeligt, men det er i praksis kun forekommet i få tilfælde.

Ledige stillinger.

7.5. Når en stilling bliver ledig, er der mulighed for at ændre stillingsbeskrivelsen. Spørgsmålet er, hvem der kan gøre det, og hvor frit vedkommende instans står.

Svar kan næppe gives med fuld sikkerhed. Og i al fald er svaret ikke altid praktisk brugbart, fordi den hidtidige stillingsbeskrivelse ikke er let tilgængelig. Men i hovedtræk er den gældende ordning formentlig følgende:

De centrale bevillingsmyndigheder kan ændre stillingsbeskrivelser for ledigblevne stillinger på samme måde, som de kan fastsætte indholdet af nye stillinger, altså ved bevillingsforudsætninger. I praksis ligger det nemlig fast, at bevillingsmyndighederne kan forlange, at en ledig stilling holdes ubesat. Bevillingsmyndighederne kan derfor også kræve, at en ledig stilling først besættes, efter at en ny bevillingslov med den nye stillingsbeskrivelse er trådt i kraft. Noget andet er, at denne beføjelse for tiden ikke har større praktisk betydning. De centrale bevillingsmyndigheder har ingen sikkerhed for at blive bekendt med ledighed.

Hvis de centrale bevillingsmyndigheder ikke har grebet ind, kan vedkommende institution besætte den ledige stilling med uændret stillingsbeskrivelse. Men institutionen kan også ændre stillingsbeskrivelsen, blot den ændrede stillingsbeskrivelse holder sig inden for de rammer, som bevillingsforudsætningerne sætter. Dette er væsentligt at slå fast, fordi mange adjunkt/lektorstillinger (amanuensisstillinger) i sin tid er blevet bevilget uden synderlig præcis angivelse af stillingens indhold. Det er tvivlsomt, hvilke af institutionernes organer der har kompetence

til at ændre stillingsbeskrivelserne. Den tilkommer i al fald fakultets- og fagråd. Men faktisk har konsistorium eller dettes budget- og forretningsudvalg som institutionens øverste organ på adskillige institutioner med bevillingsmyndighedernes tilslutning omfordelt ledigblevne adjunkt/lektorstillinger.

Disse regler støder - som ovenfor nævnt - i praksis på den vanskelighed, at det ofte er forbundet med betydelige vanskeligheder at finde frem til bevillingsforudsætninger knyttet til netop den bestemte stilling. Det gælder især adjunkt/lektorstillinger. Problemet om omallokering og ændringer i stillingsbeskrivelserne var jo ikke aktuelt under den store ekspansion i 1960'erne, hvor antallet af adjunkt/lektorstillinger voksede stærkt.

7.6. Hvis man ønsker at få en øget styring ved hjælp af rekruttering af forskere, er der grund til at påpege et helt grundlæggende forhold.

Styringen sker først og fremmest, når en stilling er ledig. Jo oftere stillingen bliver ledig, des større mulighed er der for at styre via rekruttering. Sådanne foretagelser som: åremålsansættelser, deling af adjunkt- og lektorgruppen, således at alle lektorater skal besættes efter opslag, udsættelse af den faste ansættelse fra de nuværende 2-4 år til et længere åremål, vil øge mulighederne for styring.

Arbejdsgruppen er naturligvis klar over, at andre hensyn end hensynet til styring af forskningen kan være bestemmende for ansættelsespolitikken over for forskere. Men man har villet påpege, at foranstaltninger som de nævnte meget kraftigt vil øge mulighederne for styring.

7.7. Hvis man ønsker at øge central styring ved rekruttering til ledigblevne stillinger, er det først og fremmest nødvendigt at sørge for, at centraladministrationen får løbende underretning om ledigblevne stillinger. Formentlig måtte man, for at opnå fuld effekt af styringsmulighederne, tillige kræve, at institutionerne gav samme oplysninger om deres ønsker om den ledige stillings fremtidige status som dem, der kræves for nyoprettede. Systemet ville utvivlsomt virke tungt og langsomt,

og centraladministrationen har ikke tilstrækkelig sagkundskab. Men mulighederne for central styring ville naturligvis forøges. De centrale bevillingsmyndigheder ville jo derved få samme indflydelse på ledigblevne som på nyoprettede stillinger.

Ønsker man på decentralt niveau at øge konsistoriums eller dettes budget- og forretningsudvalgs mulighed for at styre på fakultetsrådets eller fagrådets bekostning, må der indføres en lignende pligt til indberetning til rektor som den, der er beskrevet ovenfor for så vidt angår de centrale bevillingsmyndigheder. Den adgang til inden for stillingsbeskrivelsen at ændre stillingens indhold, som fakultets- eller fagråd allerede har efter gældende ret, ville således flyttes op på institutionsplan. Det er en selvfølge, at institutionens ledelse kunne lade være med at udnytte denne mulighed, således at kompetencen forblev hos fakultetsråd eller fagråd.

Der kan afslutningsvis være grund til at understrege følgende: Ændringer i ledigblevne stillingers stillingsbeskrivelse er utvivlsomt et effektivt styringsmiddel. Men det vil naturligvis ligesom de øvrige styringsmidler støde på faktiske vanskeligheder.

Bestående, besatte stillinger.

7.8. Rent faktisk ændrer indholdet af forskerstillinger sig naturligvis. Den enkelte forsker udvikler sig, og de forskellige fag gennemløber en udvikling. Ofte vil en stilling, der efter mange års besættelse bliver ledig, blive afleveret med et mere eller mindre andet indhold end den havde, da den i sin tid blev besat.

En sådan indholdsglidning kan ikke hindres ved fastsættelsen af regler. Indholdsglidningen kan tværtimod set ud fra hensynet til forskningen være en nødvendig forudsætning for, at det arbejde, der udføres i stillingen, i øvrigt er relevant i forhold til den faglige udvikling - dette gælder selv inden for kortere åremål, 6-10 år.

Men der er tillige en vis begrænset mulighed for imod vedkommede forskers vilje at ændre indholdet af hans stilling. For så vidt angår tjenestemænd, findes reglerne herom i tjenestemandslovens §§ 11 og 12, og i undervisningsministeriets bekendtgørelse af 3. december 1975 om ansættelse af professorer m.fl. Heraf fremgår, at der - for fremtiden - er vide muligheder for ministeren til at foretage stedlig forflyttelse, og at der er visse, ikke præcist angivne muligheder for centralt ved bevillingsforudsætninger og decentralt ved beslutning i fakultetsråd eller fagråd eller institutter at ændre en stillings indhold. For så vidt angår overenskomstansatte forskere, er der vid adgang til ændring ved overenskomstfornyelse, og i overenskomstperioden rimeligvis adgang til at ændre i nogenlunde samme omfang som ved tjenestemænd.

Arbejdsgruppen har ikke forsøgt nærmere at fastlægge gældende ret vedrørende mulighederne for at ændre indholdet af bestående besatte forskerstillinger, ligesom man heller ikke har overvejet, hvorvidt gældende ret burde ændres. Her er tale om almindelige ansættelsesretlige problemer, som arbejdsgruppen ikke er sagkyndig i, og det er arbejdsgruppens opfattelse, at styrings-effekten af sådanne ændringer - når lige bortses fra den allerede indførte stedlige forflyttelsespligt - er ringe i forhold til de praktiske og retlige besværligheder, som vil opstå, hvis man ønsker at anvende denne form for styring i videre omfang.

Stipendier.

7.9. Stipendierne udgør en betragtelig del af de højere uddannelsesinstitutioners forskningspotentiel. Kandidatstipendier løber normalt over 2 år, men med mulighed for forlængelse til 2½ år, og seniorstipendier over 3 år. Stipendiaternes forskning er ubundet af undervisningens behov. Og der er ikke knyttet specielle budgetforudsætninger til det enkelte stipendium.

På dette område er der således mulighed for en meget aktiv forskningsstyring.

Som det fremgår af fremstillingen i kapitel 3, udnyttedes denne ikke i noget nævneværdigt omfang centralt, hverken i fordelingen af stipendier mellem institutionerne eller i indholdet af stipendierne. På institutionsniveau sker der derimod en styring. Den sker ved fordelingen af stipendierne mellem fagområderne. Som nævnt har denne fordeling haft en tendens til at blive fastlåst i et engang vedtaget forhold, men der foregår dog også en vis omallokering. Når først stipendierne er fordelt på fagene, foregår der en betydelig styring ved uddelingen i fakultets- eller fagråd. Afgørende for fordelingen mellem ansøgere vil i reglen være dels en bedømmelse af ansøgerens hidtidige indsats - altså først og fremmest kvaliteten, dels en bedømmelse af projektet - hvori tillige ligger en bedømmelse af det samfundsrelevante. Ved enkelte institutioner har man på forhånd fastlagt det projekt, hvori stipendiaten skal deltage.

Denne tilstand kunne uden større vanskeligheder ændres, hvis man anser en øget styring via rekruttering af stipendiater for ønskelig.

Den centrale styring kan styrkes. Det kan ske ved, at større eller mindre dele af stipendierne overgår til forskningsrådene. Det kan også ske ved, at rektorkollegiet fra tid til anden reallokerer sin pulje af stipendier, eller ved, at fordeling mellem institutioner og/eller fagområder tages op som budgetforudsætninger fra undervisningsministeriet. Der er endog ikke noget i vejen for at bruge budgetforudsætninger til at knytte stipendier til bestemte fagområder eller projekter.

På institutionsniveau kan der også gennemføres en øget styring, ved at institutionens ledelse råder centralt over alle eller dele af stipendierne. Dette kan tilmed formentlig ske uden at ændre gældende ret.

Ved bedømmelsen af denne sidste mulighed bør man imidlertid være opmærksom på, at ved institutioner med forskelligartede fagområder vil sammenligning mellem ansøgere fra forskellige fag uvægerligt være meget besværlig. En styring på institutions-

niveau må derfor indskrænkes til periodevise omallokeringer uden stillingtagen til den enkelte ansøger, eller til tilbageholdelse af en pulje af mindre omfang.

Sådan omallokering bør imidlertid ikke ske uden at tage det for hold i betragtning, at visse fag ved de gamle universiteter har en sådan aldersfordeling inden for gruppen af fastansatte, at stipendierne er den eneste praktiske mulighed for at knytte unge forskere til faget.

København, den 2. februar 1977.

Thor A. Bak

Bent Christensen
(formand)

A. Kjerbye Nielsen

Mogens N. Pedersen

Ebbe Spang-Hanssen

Bent Sørensen

N. Hammer-Jespersen

Bilag 1

Afskrift

UDVALGET VEDRØRENDE
FORSKNINGSSTYRING

Brev nr. 36.

Dato 2. december 1976.

Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K.

Udvalget vedrørende revision af styrelsesloven
for de højere uddannelsesinstitutioner.

v/ kontorchef Birgit Andersen,
direktoratet for de videregående uddannelser.

Det af undervisningsministeren nedsatte udvalg vedrørende
forskningsstyring har drøftet de krav til ændringer i styrelses-
loven for de højere uddannelsesinstitutioner, som ønsket om øge-
de muligheder for styring af forskningen kan tænkes at stille.

Drøftelserne er sket på grundlag af udvalgets hidtidige,
men endnu ikke afsluttede arbejde, en kort mundtlig redegørelse
fra formanden om arbejdet i udvalget om revision af styrelses-
loven og kendskab til skrivelsen af 18. oktober 1976 fra plan-
lægningsrådet for forskningen.

Forskningsstyringsudvalgets overvejelser er sammenfattet i
% vedlagte notat, der enstemmigt er godkendt af udvalget på dettes
møde den 1. december 1976.

E.B.

N. Hammer-Jespersen
fuldm.

UDVALGET VEDRØRENDE
FORSKNINGSSTYRING

Brev nr.
Bilag nr. 59.
Dato 2. december 1976.

NOTAT.

Udvalget vedrørende forskningsstyring har drøftet de krav til ændringer i styrelsesloven for de højere uddannelsesinstitutioner, som ønsket om øgede muligheder for styring af forskningen kan tænkes at stille.

Drøftelserne er sket på grundlag af udvalgets hidtidige, men endnu ikke afsluttede arbejde, en kort mundtlig redegørelse fra formanden om arbejdet i udvalget om revision af styrelsesloven og kendskab til skrivelsen af 18. oktober 1976 fra planlægningsrådet for forskningen.

1. Efter den nuværende styrelseslovs § 2, stk. 2, træffer institutionerne selv afgørelse om den forskning, der skal drives.

Denne bestemmelse hindrer undervisningsministeren i at give ordrer til institutionerne om, at de skal tage bestemte forskningsopgaver op. Bestemmelsen indeholder derved en begrænsning i mulighederne for central styring af forskningen. En ophævelse af bestemmelsen med bibeholdelse af den nuværende § 35, stk. 1 - undervisningsministeren er øverste forvaltningsmyndighed for institutioner, der er omfattet af loven - ville føre til, at ministeren fik sådan beføjelse.

Dette ville naturligvis øge mulighederne for central styring af forskningen, og udvalget har derfor indgående drøftet det ønskelige i en sådan ændring i styrelsesloven.

Man har især lagt vægt på to sæt betragtninger.

Styrelseslovens § 2, stk. 2, er det håndgribelige udtryk for en grundsætning, som man i al fald hidtil har anset for værdifuld. Selv om de højere uddannelsesinstitutioners forskning - her i landet som i de fleste andre lande - næsten udelukkende finansieres af staten, har man set en værdi i, at netop

denne del af forskningen var fri, i betydningen ikke kunne dirigeres ved ordrer fra de til enhver tid værende indehavere af statsmagten. Denne særlige form for "pluralisme" - statsfinansieret, men ikke statsdirigeret virksomhed - er jo i det hele en karakteristisk foreteelse for statsskikke som den danske. De statsbetalte domstoles uafhængighed og de - i det væsentlige - offentligt finansierede friskoler er hver på sit område og hver på sin måde udtryk for samme tendens.

Grundsætningen om universitetsforskningens frihed fra ordrer fra statsmagten bæres imidlertid også af mindre ideologisk og mere praktisk betonedede betragtninger. En ubegrænset adgang til at bestemme de forskningsopgaver, som institutionerne skal tage op, indebærer en risiko for forvridning af forskningen ved kortsigtede beslutninger og specielt for, at grundforskningen, som netop ved universiteter og højere læreanstalter spiller en hovedrolle, ville komme til at lide skade til fordel for den anvendte forskning.

Hertil kommer imidlertid et helt andet sæt betragtninger.

Statsmagten har i forvejen i bevillingssystemet et så kraftigt styringsmiddel, at adgang til at give ordrer om optagelse af bestemte forskningsopgaver kan siges at være mindre påkrævet.

Udvalget har nøje gennemgået gældende budgetret og den rådende bevillingsproces, og er kommet til det resultat, at folketinget og ministeren har meget vide retlige muligheder for at styre forskningen ved de højere uddannelsesinstitutioner ved at knytte forudsætninger til de givne bevillinger.

Disse retlige muligheder er naturligvis ikke ubegrænset. Ansættelsesretlige regler kan således snævre grænser. Men det samme ville jo gælde den ordrestyring, som ville blive mulig gjort ved en ophævelse af styrelseslovens § 2, stk. 2.

Den faktiske udnyttelse af de retlige muligheder for at styre via budgetforudsætninger støder på vanskeligheder, herunder manglende sagkundskab hos de centrale bevillingsmyndigheder. Men det samme ville gælde for den ordrestyring, som § 2, stk. 2's ophævelse ville give mulighed for.

Den væsentligste forskel mellem de styringsmuligheder, som bevillingsprocessen allerede giver, og den mulighed for at styre via ordrer, som en ophævelse af styrelseslovens § 2, stk. 2, ville give, bliver derfor en forskel i tid. Styring via bevillingsforudsætninger vil allerede af praktiske grunde kun kunne ske som led i den ganske tidskrævende procedure, som bevillingsprocessen nødvendigvis må være. De ordrer, der måtte blive en følge af en ophævelse af § 2, stk. 2, kan derimod gives straks, d.v.s. uden at vente på ikrafttræden af det budget, hvortil de forskningsstyrende bevillingsforudsætninger er knyttet.

Efter udvalgets opfattelse er denne forskel ikke tilstrækkelig til at bære et forslag om ophævelse af styrelseslovens § 2, stk. 2. Når man tager i betragtning, at der via forskningsrådene findes muligheder for via tilskud hurtigt at styre forskningen hen på pludseligt opdukkede opgaver, er det brud på princippet om "forskningens frihed", som en ophævelse af styrelseslovens § 2, stk. 2 uvægerligt vil blive følt som, ikke tilstrækkeligt begrundet.

Derimod vil det efter udvalgets opfattelse være rimeligt, at grundsætningen i § 2, stk. 2, underkastes to modifikationer.

Planlægningsrådet for forskningen har i sin "Indstilling om styring af universitetsforskningen" (1975) foreslået, at de højere uddannelsesinstitutioner får en pligt til at optage forhandling, hvis der udefra kommer anmodning om at optage forskningsopgaver. Udvalget er enig i, at der bør pålægges de højere uddannelsesinstitutioner en sådan forpligtelse. Af praktiske grunde mener man imidlertid, at det kun bør være undervisningsministeriet, der kan stille et egentligt krav. Hvis der indføres pligt til at optage forhandling med hvem som helst, der fremsætter anmodning, kan resultatet blive et betydeligt og tidsrøvende arbejde for institutionerne. Det er en selvfølge, at der med dette forslag kun tales om retlige forpligtelser. Institutionerne har naturligvis samme adgang som nu til, hvis de selv synes det, at efterkomme anmodninger fra hvem som helst om gennemførelse af forskning (jfr. herved overvejelserne om fastsættelse af generelle regler for kontraktsforskning - rekvireret arbejde).

Der er i vort stadig mere komplicerede samfund et klart behov for at få redegørelser for allerede foreliggende resultater af forskning, altså for kvalificeret kommunikation af eksisterende viden. Behovet er naturligvis generelt, men det føles ofte særligt stærkt, når man i centraladministrationen forbereder lovgivningen. Udvalget kan derfor tiltræde, at det pålægges de højere uddannelsesinstitutioner efter anmodning fra undervisningsministeren at redegøre for allerede foreliggende viden. Når adgangen til at fremsætte retligt bindende krav også her indskrænkes til undervisningsministeren, skyldes det samme praktiske betragtninger som dem, der er nævnt ovenfor. Det er en selvfølge, at forskningssamfundets helt selvfølgelige moralske forpligtelse til at udsprede kendskab til forskningens resultater forbliver uberørt af den foreslåede snævert afgrænsede og særlig praktisk begrundede retlige forpligtelse.

2. Det bør ved styrelsesloven pålægges institutionerne at oprette organer, som er egnet til på sagligt forsvarlig og effektiv måde at styre forskningen. Det bør derfor på institutionsniveau og på fakultets- eller fagrådsniveau eller lignende niveau skabes forskningsudvalg med klar overvægt for de åbenbart sagkyndige lærere og eventuelt sagkyndige udefra. Institutionernes og afdelingernes budget bør tilrettelægges således, at ikke alle midler på forhånd er fordelt til instituttet m.v., men at der findes frie forskningsmidler, der kan fordeles efter indstilling fra pågældende forskningsudvalg. Disse bør i øvrigt kunne udtale sig om alle andre forskningsspørgsmål.

3. Størstedelen af forskningen ved de højere læreanstalter sker på institutterne. For en styring af forskningen er det derfor helt afgørende, at der skabes en effektiv og åbenbart sagkyndig ledelse af institutterne. Det sker efter udvalgets opfattelse bedst ved en bestyrelse med klar overvægt for lærere, hvis sagkundskab er ubestridelig, og under forsæde af en bestyrer, som tilhører denne gruppe. Bestyrelsen bør træffe afgørelse om fordeling af arbejdet mellem de videnskabelige medarbejdere, herunder om forskningen.

Udvalget er enig om, at der vil være store fordele forbundet med, at der på institutterne skabes rådgivende udvalg bestående udelukkende af de fastansatte lærere og forskere og med overvægt for de mest sagkyndige og erfarne af disse.

4. Efter den gældende styrelseslovs § 13, stk. 2, 2. pkt., kan institutrådet ikke træffe beslutning om den enkelte forskers valg af forskningsopgaver.

Denne bestemmelse indeholder en meget væsentlig hindring for enhver anden form for styring af forskningen end den, der sker ved ressourcetildeling. Den er tilmed blevet forstået på den måde, at den skulle udelukke, at der udnævnes en person til at lede et forskningsprojekt.

Bestemmelsen er dels alment begrundet i hensyn til forskningens frihed, og dels i, at institutrådet, der efter den gældende styrelseslov er instituttets øverste organ, efter sin sammensætning åbenbart er uegnet til at styre instituttets forskning.

Hvis reglerne om instituttets styrelse ændres som angivet ovenfor under 3, bortfalder denne begrundelse, men hensynet til forskningens frihed består naturligvis fortsat.

Udvalget er enig med planlægningsrådet for forskningen i, at bestemmelsen kan hæmme institutternes mulighed for at gennemføre større fælles forskningsprojekter eller for at lægge en samlet linie for et instituts forskningsindsats. Man er imidlertid også enig med planlægningsrådet i, at der kan være behov for en bestemmelse, der inden for visse rammer sikrer den enkelte forskers frihed. Man kan derfor tiltræde det forslag, som er stillet af planlægningsrådet, om en ændring af § 13, stk. 2, 2. pkt.: "Den enkelte forsker kan dog frit vælge sine forskningsopgaver, når dette kan ske uden at belaste instituttets ressourcer uforholdsmæssigt og vigtige fælles forskningsprojekter ikke derved forhindres eller hæmmes."

Udvalget finder dog grund til at påpege tre forhold:

For det første kan en bestemmelse som den foreslåede efter udvalgets opfattelse ikke hindre institutbestyrelsen (institutbestyreren) i at øve kontrol med omfanget og kvaliteten af den forskning, som den enkelte herefter har frihed til at foretage.

For det andet så man gerne, at det var muligt at gøre en undtagelse fra den foreslåede regel i de tilfælde, hvor en bestemt forskers positive bistand til et bestemt forskningsprojekt er nødvendig for dettes gennemførelse.

For det tredje bør der være mulighed for, at der kan udpeges en bestemt person med sædvanlige chefbeføjelser som leder af et forskningsprojekt.

27 JUNE 1954
MEMPHIS

