

Drøftelsen af forskningsindikatorer i dansk videnspolitik

Historien om tilblivelsen af den danske BFI og en undersøgelse af, hvordan dansk videnskabssynet i dansk videnspolitik har ændret sig fra 1985 til 2010.

Specialeafhandling i filosofi og videnskabsteori af

Frederik Guy Hoff Sonne

Vejleder: Kasper Risbjerg Eskildsen

Tegn inkl. mellemrum: 169.891

Abstract

This paper is a study of the debate on science indicators in Danish knowledge policy. The study is delimited from the period 1985 to 2010, which it examines in three phases: a first phase from approximately 1985 to 1992, when the earliest Danish debates on the use of science indicators emerge. A second phase, running from approximately 1994 to 1998. During this period, major policy attempts are made to reform the distribution model of basic university funds, which constitute the backbone of the resources available to universities for research activity. A third phase, running from approximately 2005-2010. In this phase, a so-called Globalisation Strategy re-launches the debate on reforming - and extending - the basic funding allocation model with a quality indicator. The process culminates in the introduction of the Danish BFI in 2010. The paper argues that there has been a shift in the view of science through the three phases in at least four areas.

First of all, the paper shows that the view on science behind the research indicators oscillates between two objectivity ideals, which can be called 'the mechanical objectivity' and 'the practiced judgement'. While the mechanical objectivity is pervasive in the three phases, the ideal of 'the practiced judgement' is nevertheless difficult to get rid of completely. The view of science also shifts from being primarily reflexive through the 1980s to being equally instrumental and reflexive through the 1990s, and finally to being almost exclusively instrumental in the 2000s. In addition, there is an axiological shift in the logic driving the discussion of introducing research indicators. In the first phase, the purpose is mainly scientific-ideological and democratic. In the second phase, it is governance and control mechanisms - a kind of New Public Management paradigm - that drives the purpose. In the third and final phase, the purpose is heavily inspired by OECD's socio-economic logic and driven by growth and innovation policy. Finally, the paper finds that the discussion on research indicators is mostly oriented towards improving research internal conditions. Although the discussion in phase three is rhetorically oriented towards improving broad societal conditions, the Danish bibliometric research indicator ends up being research-internal oriented.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning, problemformulering og afklaringer	5
1.1. Begrebsafklaringer og analytisk ramme	7
1.1.2. Videnspolitik eller forskningspolitik?	7
1.1.3. Forskningsindikator og bibliometrisk forskningsindikator	7
1.1.4. Den danske BFI - en forklaring	8
1.1.5. Analytisk begrebsapparat	8
1.1.5.1. Et spænd mellem to objektivitetsidealer	9
1.1.5.2. Motivation, videnskabssyn og aksiologi	11
1.1.5.3. Orientering: Forskningsvendt eller samfundsvendt	12
1.2. Forskningsdiskussion: Historien om den danske videnspolitik	13
2. Et internationalt oprids af den videnskabshistoriske baggrund	17
2.1. Videnskabstatistikens fremkomst	18
2.2. Forskningsindikatoren tager form	20
2.3. Den bibliometriske forskningsindikator	22
2.4. Sammenfatning	24
3. Den lange vej mod den danske BFI	24
3.1. De tidligste danske debatter om forsknings- og kvalitetsindikatorer	25
3.1.1. Diskussion i Økonomi og Politik	25
3.1.2. Første bibliometriske undersøgelse	26
3.1.3. Stjernekrigsprojektet, Dansk Dynamit og Kvalitet i Dansk forskning 1989-1991	28
3.1.2.1. Stjernekrigsprojektet	28
3.1.2.2. Dansk Dynamit	29
3.1.2.3. 'Kvalitet i dansk forskning - Perspektiver og udvikling'	30
3.1.4. Sammenfatning	31
3.2. Reformation af basisbevillingerne fra 1994-1998	32
3.2.1. OECD's anbefalinger (1995)	32
3.2.2. Principskitse for fordeling af basismidlerne (1995)	33
3.2.3. Arbejdsgruppens rapport (1996)	34
3.2.4. Ny arbejdsgruppe	35
3.2.5. Udviklingskontrakter og en sidste debat om kriterier	38
3.2.6. Sammenfatning	39
3.3. BFI tager form	41
3.3.1. Nye strategier	41
3.3.1.1. Forskningsrådets 'Kernefeltprojekt'	41
3.3.1.2. Globaliseringsrådet etableres	42
3.3.1.3. Globaliseringsstrategien præsenteres	43
3.3.2. En model tager form - ministeriets arbejde	45
3.3.2.1. Ministeriets modeller	45
3.3.3. Nærmer sig en afslutning	46
3.3.3.1. Fra ministerielt kaos til politisk kaos	46
3.3.3.2. Aftale opnås	47
3.3.3.3. Efterrationaliseringer og kritik	47

3.3.4. Sammenfatning	49
4. Konklusion og diskussion	51
4.1. Fase 1: 1985-1991	51
4.2. Fase 2: 1994-1998	53
4.3. Fase 3: 2005-2010	55
4.4. Forandringer og forskydninger	56
4.4.1. Objektivitetsideal	56
4.4.2. Refleksiv vs. instrumentel	57
4.4.3. Aksiologi	57
4.4.4. Godins analyseramme	58
4.4.5. Samfundsvendt eller forskningsvendt	58
4.5.6. Sammenfatning	59
4.5. Diskussion	60
5. Referencer	64

1. Indledning, problemformulering og afklaringer

I takt med overgangen fra et industrisamfund til et videnssamfund, har videnspolitikken de seneste fire årtier rykket sig fra en perifer til en central rolle i det politiske liv. I Danmark sås det gennem en - i 1980'erne og -90'erne - stigende erkendelse af, at videnspolitikken måtte prioriteres. Erkendelsen blev dog aldrig vekslet til væsentlige ændringer i videnspolitikken. Disse ændringer kom til gengæld i 2000'erne gennem en regulær reformbølge på forsknings- og uddannelsesområdet.¹ Reformerne ændrede grundlæggende på forskningens verden og vilkår. 2000'ernes reformbølge har ledt til en ekstensiv interesse for - og kritik af - videnspolitikken inden for dette årti. Vækst- og innovationslogikken i 'fra forskning til faktura'-parolen, det nye top- og målstyringsregime, konkurrenceuniversitetet og det generelle effektiviserings-formynderi er blevet beskrevet og forsat i udbredt grad. Indførelsen af den bibliometriske forskningsindikator (BFI) i 2010 står som en emblematiske beslutning i denne udvikling. Kvalitetsmålings-værktøjet, der netop er blevet nedlagt igen i 2021 nedlagt², kan betragtes som kulminationen af et årtis fokus på effektivitet, kontrol og målstyring med en underliggende vækst-logik. Men hvad gik forud for dette? Hvilke mere grundlæggende idéer og forståelser af videnskaben har lagt til grund denne bevægelse? Hvordan har videnskabssynet i den danske videnspolitik ændret sig og taget form i årtierne op til Danmarkshistoriens største videnspolitiske reformbølge?

Afhandlingen her argumenterer for, at der i de tre årtier fra 1980 til 2010 skete en væsentlig forskydning i videnskabssynet i den danske videnspolitik. Med videnskabssyn menes slet og ret forståelsen af, hvilken rolle og værdi videnskaben har for samfundet og i sin egen ret. I store træk ændrede videnskabssynet i videnspolitikken sig fra i 1980'erne at være en u håndgribelig og mindre retningsbestemt størrelse til at blive spændt for en politisk vogn, hvor videnskaben blev gjort til et redskab for at nå bestemte politiske mål. En anden måde at sige det på er, at videnspolitikken blev intensiveret og gik fra at være idépolitik til at blive realpolitik. Ændringerne skete ikke lineært. Modstridende forståelser af videnskaben stødte på hinanden og faldt på plads i retoriske og politiske forhandlinger, der resulterede til pragmatiske videnspolitiske forlig. Forhandlingen kan forstås i et gennemgående spænd mellem et positivistisk syn på videnskaben som et felt, hvis værdi og kvalitet kan og bør måles gennem kvantificerede måleværktøjer, og et konstruktivistisk videnskabssyn, der holder fast på at videnskabens værdi og kvalitet bør ske ud fra faglige vurderinger. De to distingverende videnskabssyn forstås i denne afhandling i lyset af videnskabshistorikerne Lorraine Daston og Peter Galisons opstilling af et henholdsvist mekanisk objektivitetsideal

¹ Kaare Aagaard "Reformbølgen tager form", *Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet*, Kaare Aagaard & Niels Mejlgård (red.), Aarhus Universitetsforlag, 2012, s. 37-59

² Uddannelses- og Forskningsministeriet (3. december 2021): "Aftale om basismidler til forskning"

og et ideal, som de kalder for 'den øvede bedømmelse' (trained judgment).³ Det er min påstand, at forhandlingen om en forskningsindikator er sket med de to objektivitetsidealer som to vedvarende og pendulerende videnskabssyn.

Genstandsfeltet for afhandlingen er den politiske forvaltnings videnskabssyn. Den overordnede motivation - og bagvedliggende nysgerrighed - for afhandlingen er at undersøge videnskabssynet i den danske videnspolitik og spørge til, hvad der betragtes som god videnskab i denne, og hvordan dette har ændret sig over tid. Jeg vil afgrænse undersøgelsen til en historisk analyse af debatten om forskningsindikatorer i den danske videnspolitik, der altså kan siges at kulminere med indførelsen af den danske BFI i 2010. Den historiske analyse vil jeg afgrænse og opdele i tre faser: En første fase fra omtrent 1985 til 1992, hvor de tidligste danske debatter om brugen af forsknings- og kvalitetsindikatorer vinder frem, og hvor der gøres flere ansatser til at indføre disse som en del af den danske forskningspolitik. I denne periode gennemføres de første bibliometriske undersøgelser af dansk forskning også. En anden fase, der løber fra omtrent 1994-1998. I denne periode foretages omfattende politisk forsøg på reformere fordelingsmodellen af universiteternes basismidler, der udgør grundstammen i de ressourcer, som universiteterne har til rådighed til forskningsaktivitet. Her diskuteres det intensivt, hvordan en kvalitetsindikator kan blive en del af fordelingsnøglen. En tredje fase, der løber fra omtrent 2005-2010. I denne fase tages der gennem Globaliseringsstrategien igen hul på en debat om at reformere - og udvide - basismidlernes fordelingsmodel med en kvalitetsindikator. Forløbet munder ud i indførelsen af den danske BFI i 2010.

Gennem en analyse af denne periode (1985-2010) hvor brugen af en forskningsindikator i dansk videnspolitik debatteres, vil jeg kaste lys over, hvilke divergerende videnskabssyn, der er på spil i debatten, og hvad de på forskellig vis motiveres af. Jeg vil siden sammenstille de tre faser og på den måde få et overblik over, hvordan og hvorvidt videnskabssynet har ændret sig; om den herskende forståelse af, hvad 'god' forskning er, har ændret sig over tid. Det er min antagelse, at denne detailanalyse kan bidrage til en bredere forståelse af, hvordan videnskabssynet i den danske videnspolitik har set ud og ændret sig over tid. Indledningen leder mig frem til følgende problemformulering:

- *Hvorvidt og hvordan har den videnspolitiske debat om forskningsindikatorer forandret sig fra 1985 til 2010?*
- *Kan der i gennem denne perioden spores en ændring af videnskabssynet?*
- *Hvorledes kan disse historiske indsigter bruges til at vise en vej for diskussionen af forskningsindikatorer i fremtiden?*

³ Lorraine Daston & Peter Galison, *Objectivity*, Zone Books, 2007

1.1. Begrebsafklaringer og analytisk ramme

Inden jeg svarer på disse spørgsmål, vil jeg uddybe mine tanker bag afhandlingen, redegøre for relevante begreber, give en kort forklaring af den danske BFI og gennemgå den forskningsdiskussion, som afhandlingen bidrager til.

1.1.2. Videnspolitik eller forskningspolitik?

Videnskabsteoretiker og lektor på Institut for Naturfagernes Didaktik på Københavns Universitet Claus Emmeche påpeger i teksten 'Er videnspolitik godt for videnskaben?', at der aktuelt og historisk set bør skelnes mellem forskningspolitik og videnspolitik.⁴ Forskningspolitik er efterhånden blevet det gængse begreb⁵, men forskning og videnskab er ikke nødvendigvis det samme, bemærker Emmeche. Forsknings-begrebet rækker ind i virksomheder og militærets programmer for 'forskning og udvikling', som ikke underlægges det videnskabelige samfunds institutionelle krav: at resultaterne publiceres offentligt, efterprøves af fagfæller eller bidrager til det videnskabelige samfunds udvikling af fælles viden.⁶ Forskning er dermed også mere naturligt beslægtet med teknologiske, innovationspolitiske og økonomiske rationaler. Videnspolitik er et bredere begreb, der kan ses som en samlebetegnelse for forskningspolitik, uddannelsespolitik, innovationspolitik, universitetspolitik og teknologipolitik. Videnspolitik dækker altså over politikker, der bidrager til en samfundsmæssig dannelse af viden. Jeg finder det derfor mest præcist - for ikke at sige sikrest - gennemgående at bruge videnspolitik i denne afhandling. Det gør jeg, fordi diskussionen om forskningsindikatorer i Danmark netop er en sag, der har islæt fra forskningspolitik, uddannelsespolitik, innovationspolitik, universitetspolitik og teknologipolitik

1.1.3. Forskningsindikator og bibliometrisk forskningsindikator

Det er desuden vigtigt at gøre klart, at den bibliometriske forskningsindikator, som vi ender med at indføre i Danmark, blot er én af mange typer af forskningsindikatorer. Internationalt findes modeller, der evaluerer forskning ud fra forskellige kvalitative indikatorer. Disse modeller kan groft set opdeles i tre hovedgrupper: 1) En panelbaseret model, der er baseret på fagfællebedømmelse, 2) en publikationsbaseret model og 3) en citationsbaserede model.⁷ Men hovedgrupperne er ikke fastlåste, og den danske publikationsbaserede model

⁴ Claus Emmeche, "Er videnspolitik godt for videnskaben?", *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012, s. 149-179

⁵ Hvad der underbygges af en hurtig uvidenskabelig undersøgelse gennem 'hits' på KorpusDK, Infomedia og Google.

⁶ Emmeche (2012), s. 150-151

⁷ Diana Hicks, "Overview of models of performance-based Research funding systems", *Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions: Workshop Proceedings*, OECD Publishing, 2010, s. 23 - 52

er eksempelvis væsensforskellig fra den norske, som ellers ligger til grund for den danske. I afhandlingen er der fokus på den generelle diskussion af brugen af forskningsindikatorer i dansk videnspolitik - ikke kun den bibliometriske indikator, der altså ender med at blive den forskningsindikator, der indføres i Danmark.

1.1.4. Den danske BFI - en forklaring

Principperne bag den danske BFI kan beskrives som et optællingssystem, hvor forskningspublikationer giver point, som tælles sammen for det enkelte universitet. På baggrund af dette pointsystem fordeles basismidlerne.⁸

Hvis BFI-point for en publikation skal opnås i Danmark, skal 3 kriterier være opfyldt: 1) Publiceringen skal fremgå af BFI-listerne - de dynamiske lister på videnskabelige tidsskrifter og serier, der løbende bliver administreret af en række faglige udvalg. Tidsskrifterne rangordnes på et niveau fra 1-3, hvoraf et BFI-niveau 3 vægtes højest. 2) Publikationen skal være en forskningspublikation, der præsenterer ny viden. Lærebøger, forskningsformidling, rapporter og lignende præmieres altså ikke i systemet. 3) Publikationen skal være en af de udvalgte publikationsformer. Listen tæller følgende publikationstyper (oprindeligt blev ph.d.grader også vægtet, men det blev afskaffet allerede i 2010), der vægtes efter om forlaget på et BFI-niveau 1 eller 2:

Publikationstype	Forlag på Niveau 1	Forlag på Niveau 2
Monografier på forlag	5	8
Monografier i bogserier	5	8
Antologibidrag på forlag	0,5	2
Artikler i tidsskrifter, bogserier og konferencebidrag	1	3
Doktorafhandlinger	5	
Patenter	1	

1.1.5. Analytisk begrebsapparat

En politisk og pragmatisk diskussion af, hvilke kriterier der bør bruges til at måle forskningskvaliteten i en forskningsindikator, bygger i forvejen på en præmis om, at forskningens kvalitet kan og bør måles. Allerede heri ligger der et fastlagt verdens- og videnskabssyn og en udsigelse om, at forskning er en produktionsvirksomhed, hvis effekt og

⁸ Poul Erik Mouritzen, Niels Opstrup & Pernille Bak Pedersen, *En fremmed kommer til byen - Ti år med den bibliometriske forskningsindikator*, Syddansk Universitetsforlag, 2018 s. 17-29

værdi kan måles gennem kvantitative og kvalitative modeller.⁹ Dermed ligger der en prioritering af, at 'god' forskning først og fremmest er målbar forskning. Mens knap så målbare egenskaber som oplysende, kritisk, eller (smal) løsningsorienteret forskning ikke vil være et mål for kvalitetsforskning.¹⁰ Der ligger altså allerede en favorisering af management- og afrapporteringshensyn, der er styret af økonomiske termer som anvendelighed.¹¹ Det er vigtigt at holde sig for øje. Indenfor denne ramme er der dog plads til flere forskellige videnskabssyn og opfattelser af, hvad kvalitetsforskning er. Som nævnt kan forskningsindikatorer konstrueres på vidt forskellige måder og ud fra vidt forskellige hensigter.

Hovedspørgsmålene i en analyse af disse går således på: 1) hvem eller hvad bliver tildelt autoriteten til at vurdere, hvad kvalitetsforskning er? Og ud fra hvilken forudsætning? Som jeg snart skal redegøre for, kan man tale om, at der eksempelvis er forskellige forståelser af objektivitet på spil i forhandlingen om, hvordan denne autoritet gives. 2) Ud fra hvilket eksplicitte eller implicitte politisk, ideologiske eller aksiologiske rationale bliver brugen af forskningsindikatorer præsenteret med og argumenteret for? 3) I forlængelse af søgen efter en bagvedliggende logik: hvem er forskningsindikatorerne tiltænkt at skulle hjælpe? Hvor i 'samfundet' orienterer formålet forskningsindikatorerne henimod?

For ikke at kaste mig hovedløst ud i en analyse på baggrund af disse spørgsmål, vil jeg opstille et begrebsapparat, der kan fungere som en overordnet analyseramme for undersøgelsen. Analyserammen skal fungere som en tragt, så analysen af de tre nævnte faser sker inden for en fælles og sammenlignelig figur. Men den skal ikke fungere som en spændetrøje, der ikke tillader analysen af de forskellige faser i at stikke i forskellige retninger, uden at der nødvendigvis samles op på dette i det sammenlignende og konkluderende kapitel.

1.1.5.1. Et spænd mellem to objektivitetsidealer

Først og fremmest bør det klargøres, at de forskellige hovedtyper af forskningsindikatorer bygger på forskellige designs af målemetoder, der på sin vis afslører noget om, hvordan der ses på videnskaben. Målemetoderne kan forstås gennem et spænd, hvor der i den ene ende (eksemplificeret ved en panelbaseret model) lægges vægt på det mere håndholdte og kvalitativt faglige skøn som vurdering af forskningskvalitet, mens der i den anden ende (publikations- og citationsbaseret model) lægges vægt på et mekanisk og udpræget

⁹ Søren Harnow Klausen, "På sporet af videnssamfundet", *Slagmark - Tidsskrift for idéhistorie* (52), 2008, s. 15–28

¹⁰ Peter Dahler-Larsen, "Betydningen af bibliometriske indikatorer - De konstitutive virkninger af forskningsevaluering", *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.)), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012, s. 342-347

¹¹ Carter Bloch & Kaare Aagaard, "Fra tanke til faktura", *Dansk Forskningspolitik Efter Årtusindskiftet*, Kaare Aagaard & Niels Mejlgaard (red.), Aarhus Universitetsforlag, 2012, s. 122-123

kvantitativt skøn som vurdering af forskningskvalitet. Disse to skøn kan siges at bære på hver deres ideal om objektivitet. En panelbaseret model kan således siges at bero på et objektivitetsideal, som de to videnskabshistorikere Lorraine Daston og Peter Galison i deres bog om objektivitetens videnskabshistorie 'Objectivity' fra 2007¹² kalder for 'den øvede bedømmelse' (trained judgment).¹³ Det vil sige et ideal om objektivitet, hvori det det anerkendes at mennesker kan fælde objektive domme, hvis de har nok erfaring og uddannelse; hvis de er eksperter på området. Den mekaniske og kvalitative vurdering af forskningskvalitet bygger på et objektivitetsideal, der med Daston og Galisons begreber kan kaldes for et ideal om 'mekanisk objektivitet'. Et mekanisk og statistisk objektivitetsideal, som forsøger at fjerne subjektivitet ved at indordne verden i ordnede abstraktionssystemer; faste regler og kriterier for, hvordan data skal indsamles, analyseres og præsenteres, som garanti for objektive vurderinger.¹⁴ Som Daston og Galison påpeger bærer et objektivitetsideal på et ideal om viden og derigennem også et videnskabssyn. Groft sagt kan det siges, at 'den 'mekaniske objektivitet' bærer på et positivistisk videnskabssyn, mens 'den øvede bedømmelse' - på trods af sit ideal om objektivitet gennem trænede og erfarne eksperter - alt andet lige bærer på et mere konstruktivistisk og kontekstuel videnskabssyn.

Men et objektivitetsideal er ikke kun på et vidensideal. Det er også i udbredt grad et moralsk ideal. Et mål og ideal om objektivitet er ikke partout lig med større akkuratse. Det er blot et ønske om dette. Og et ønske om dette gennem udslettelsen af den subjektive bedømmelse. Heri ligger der en mistænksomhed ved det subjektive og en frygt for at begå fejl, der i sidste ende kan fortolkes som en moralsk askese, argumenterer Daston og Galison i en tidligere tekst.¹⁵ En higen efter, at vurderinger tages ud fra 'rene' objektive systemer, fremfor at man (som forsker eller embedsmand) risikerer at blive tilsmudset med sin subjektive utilstrækkelighed og bias. Den amerikanske videnskabshistoriker Theodore M. Porter beskriver dette i bogen 'Trust in Numbers'. Her beskriver han den stigende kvantificeringen af politik og videnskab op gennem 1900-tallet, hvor den kvantificerede viden bliver et ophøjet ideal og magtinstrument i den politisk administration, der søger efter en - armlængde udstrakt - mekanisk objektivitet at tage beslutninger ud fra:

A decision made by the numbers (or by explicit rules of some other sort) has at least the appearance of being fair and impersonal. Scientific objectivity thus provides an answer to a moral demand for impartiality and fairness.

¹² Selvom Daston og Galisons analyser bruges til at forstå objektivitetsidealet i en partikulær periode i 1800-tallet og 1900-tallet, mener jeg at deres teorier kan overføres til andre perioder.

¹³ Daston & Galison (2007), s. 309-357

¹⁴ Ibid. s. 115-183

¹⁵ Lorraine Daston & Peter Galison, "The Image of Objectivity", *Representations* (40), 1992, s. 81-128

Quantification is a way of making decisions without seeming to decide.

Objectivity lends authority to officials who have very little of their own.¹⁶

Med denne gennemgang kan det altså antages, at de forskellige forskningsindikatorer bærer på forskellige objektivitetsideal, der bærer på forskellige videnskabelige og moralske idealer. Dermed kan der syntetiseres et bestemt form for videnskabssyn ud af disse.

1.1.5.2. Motivation, videnskabssyn og aksiologi

I forlængelse af ovenstående kan det påpeges, som den canadiske sociologi Benoit Godin gør det i 'Measurement and Statistics on Science and Technology - 1920 to the present' fra 2005, at der er et element af fiktion (konstruktion), moralsk ideal og magtudøvelse i alle kvantitative målinger.¹⁷ En pointe som Porter også fremhæver.¹⁸ Godin skriver, at videnskabsstatistik og derigennem forskningsindikatorer typisk bruges som politiske værktøjer, der "reflect already-held views, rather than offering information for choosing among alternatives"¹⁹. Statistik hjælper altså med at konstruere en retorik, der støtter en allerede forudlagt politisk diskurs: "Statistics are a rhetorical resource used to convince for a course of action already selected. Statistics crystallize choices and concepts that supports them."²⁰ Eller med Porters ord: "The key purpose of calculation is to expound and justify choices, rather than to make them"²¹ Man er derfor nødt til at spørge sig selv, hvad den bagvedliggende (politiske) hensigt egentlig er ved at måle forskningens kvalitet; hvilken dybere logik og interesse er det drevet af? Hvilke diskurs støttes? Dette er et gennemgående hovedspørgsmål i min analyse af de tre faser. Påstanden er dermed, at jeg ved at interessere mig for hensigten også kan få en forståelse af, hvordan der ses på videnskaben. Er hensigten eksempelvis 'blot' at belyse udviklingen på forskningsområdet, kan man da tale om et refleksivt videnskabssyn; hvor hovedformålet er at skabe viden for videns skyld. Er hensigten med en forskningsindikator mere konkret strategisk og missionsdrevet, kan man sige, at videnskabssynet er instrumentelt. Det er vigtigt at indskyde at refleksiv videnskabssyn ikke nødvendigvis er modsat af et instrumentelt videnskabssyn, og man kan sagtens - og vil typisk - have en kombination af begge.

Desuden - og i forlængelse af ovenstående - vil der typisk være knyttet en aksiologi til hensigten. Er målingen motiveret af et økonomisk, teknologisk, innovationspolitisk, rent

¹⁶ Theodore M. Porter, *Trust in Numbers - The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, 2020, s. 8

¹⁷ Benoit Godin, *Measurement and Statistics on Science and Technology - 1920 to the present*, Routledge, 2005 s. 5-7

¹⁸ Theodore M. Porter, "Speaking Precision to Power: The Modern Political Role of Social Science." *Social Research* 73, no. 4, 2006, s. 1273-94

¹⁹ Godin (2005), s. 6

²⁰ Ibid. s. 6

²¹ Theodore M. Porter, "Objectivity and Authority: How French Engineers Reduced Public Utility to Numbers." *Poetics Today*, vol. 12, no. 2, 1991, s. 245-65.

videnskabeligt eller demokratisk-oplysende rationale? Det giver ikke mening at konstruere og opstille et fastlåst og forudbestemt begrebsapparat for at svare på det aksiologiske. Analysen må efter min overbevisning gøres mere ad hoc og dynamisk. Godin har dog opstillet en analyseramme for, hvad brugen af vidensstatistik drevet af, der kan tjene som inspiration²²:

Teoretisk	Praktisk	Ideologisk	Politisk
At forstå og få større indsigt i videnskab	Styre (planlægge og tildele ressourcer)	Fremvise performance	Skabe opmærksomhed
At sammenligne lande (benchmark)	Orienter sig i forskning	Objektivisere beslutninger	Mobilisere
Lave prognoser	Monitorere	Retfærdiggøre valg/handling	Lobbyere for midler
	Evaluere		Overtale politikere

1.1.5.3. Orientering: Forskningsvendt eller samfundsvendt

Afslutningsvis kan det siges, at forskellige forskningsindikatorer ikke bare er drevet af forskellige værdimæssige rationaler, men at de også er varierer i kraft af, *hvad* de måler, og hvorhen de orienterer sig. Her kan der overordnet skelnes mellem output- og outcome-indikatorer.²³ En output-indikator måler på et direkte resultat af forskningen. Det kan eksempelvis være videnskabelige publikationer og citationer, patenter, konkrete produkter, ansættelser eller økonomisk overskud. En outcome-indikator måler mere langsigtede effekter af forskningen. Det kan eksempelvis være innovation, jobskabelse, vækst i samfundet og så videre. En masse output-indikatorer kan således understøtte en outcome-indikator. På sin vis kan en output-indikator siges at være mere metode-snæver i sin måling af forskningens effekter, mens en outcome-indikator er mere bred og samfundsvendt. Ser vi på den danske BFI, kan det siges, at outputtet der måles direkte er publikationer, mens outcomet (der er mere indirekte) er vidensspredning qua logikken om, at det sker gennem (de bedste) videnskabelige tidsskrifter med størst impact factor og så videre. Distinktionen afslører, at indikatorer virker på flere niveauer; de direkte mål og de ofte større forkromede, samfundsmæssige mål. Disse to niveauer afslører også om en indikator orienterer sig mere snævert mod forsknings-'samfundet' - enten for at forstå dette, styre dette, lave prognoser for dette - eller mere bredt ud i samfundet - for at stimulere vækst, innovation, demokrati eller noget fjerde.

²² Godin (2005), s. 297

²³ Ibid. s. 16-17

Analysemodel for videnskabssynet			
Objektivitetsideal: 'den øvede bedømmelse'		Objektivitetsideal: den 'mekaniske objektivitet'	
<ul style="list-style-type: none"> - Skønsmæssig og kvalitativ vurdering - Konstruktivistisk videnskabssyn 		<ul style="list-style-type: none"> - Mekanisk og kvantitativ vurdering - Positivistisk videnskabssyn 	
<i>Hovedspørgsmål: Motivation bag måling forskningens kvalitet; hvilken dybere logik og interesse er det drevet af?</i>			
Refleksivt videnskabssyn		Instrumentelt videnskabssyn	
Herunder bagvedliggende aksiologi: økonomisk, innovationspolitisk, teknologisk, demokratisk etc.			
Teoretisk	Praktisk	Ideologisk	Politisk
Output-indikator: <ul style="list-style-type: none"> - Interesserer sig for direkte resultat af forskningen - Forskningsvendt, metode-snæver 		Outcome-indikator <ul style="list-style-type: none"> - Interesserer sig for langvarige effekter af forskningen - Samfundsvendt 	

1.2. Forskningsdiskussion: Historien om den danske videnspolitik

Det historiske blik på den danske videnspolitik - og mere specifikt på diskussionen af forskningindikatorer taler ind i mindst to forskningskontekster. Projektet er overordnet et bidrag til forskningen i den danske videnspolitik og historien om denne. Derudover kan projektet ses som en detailundersøgelse af den danske diskussion af forskningsindikatorer og den danske BFI's historie. En historie, der naturligvis hører ind under den danske videnspolitik historie. Hvilke forskningsdiskussioner undersøgelsen specifikt taler ind i er ikke nødvendigvis så simpelt at redegøre for, da en historisk undersøgelse af den danske videnspolitik og - ikke mindst - debatten om forskningsindikatorerne er et næsten ubehandlet emne i en dansk kontekst. Den danske videnspolitik er et emne, der har været sporadisk akademisk interesse for gennem tiden. Men der er - så vidt vides - ikke skrevet et sammenhængende historisk værk om den danske videnspolitik historie. Dette kan skyldes, at emnet bevæger sig i et krydsfelt mellem dansk politisk historie, forvaltningshistorie, videnskabshistorie, universitets- og uddannelseshistorie og så videre. Det er imidlertid heller ikke målet med denne afhandling at skrive *værket* om dansk videnspolitisk historie, omend der i detailundersøgelsen af videnskabssynet bag de danske debatter om forskningsindikatorer findes en ambition om at bidrage til en sammenhængende og kronologisk undersøgelse af, hvordan videnskabssynet i har ændret sig i dansk videnspolitik i perioden fra 1985 til 2010.

Antologien 'Dansk Forskningspolitik Efter Årtusindskiftet' kom også i 2012.²⁴ Antologien er en udpræget samfundsvidenskabelig behandling af videnspolitikken, men den indeholder en unik og omhyggelig gennemgang af den danske videnspolitiske historie gennem 2000'erne. Redaktøren bag denne udgivelse, Kaare Aagaard, giver dog med sin ph.d.-afhandling fra 2011 'Kampen om basismidlerne - Historisk institutionel analyse af basisbevillingsmodellens udvikling på universitetsområdet i Danmark' den måske mest ekstensive gennemgang af dansk videnspolitik.²⁵ Afhandlingen er den danske litteratur, jeg kan finde, der minder mest om nærværende undersøgelses projekt og dermed taler ind i samme forskningstekst. Selvom afhandlingens fokus er på basisbevillingssystemets udvikling, giver den indsigt i og interesserer sig for den bredere historie om dansk videnspolitik fra 1968 og frem mod 2010. Afhandlingens sammenhængende historiske fokus på den danske videnspolitik og dens forandringsprocesser er unikt. Ydermere inddrager afhandlingen interviews med historiske nøglepersoner i den danske videnspolitik, som er ret unikke. Disse interviews vil jeg således også trække på i min opgave.. I afhandlingen konkluderes det, at man er gået fra basisbevillingssystemet bevæger sig fra 1970'ernes klassiske Humboldt-inspirerede model med "(...) behov for basismidler til at understøtte nysgerrighedsdrevet forskning og undervisningens forskningsbaseret (...), hvor såvel den interne som den eksterne styring var yderst begrænset. Men med nye ideer, nye opgaver og nye "accountability"-opfattelser er der særligt siden midten af 1980'erne kontinuerligt kommet nye finansieringsstrenge, nye finansieringsmåder, nye ledelsesformer og nye styringssystemer til, der både har resulteret i en udvidelse i antallet af finansieringssystemets lag og i mængden af eksterne bindinger af basismidlerne."²⁶ Videnspolitikken bliver med andre ord mere kompleks i 1980'erne, hvor der også kommer et større fokus på styringsmekanismer. Det er den klassiske fortælling om 1980'ernes New public management-paradigme. Aagaard konstaterer, at den øgede kompleksitet leder til en udvidelse af aktører i videnspolitikken, hvilket skabte en udpræget grad af uenighed - fordelt mellem to lejre af innovations- og forvaltningspolitiske ideer og mere klassiske universitetspolitiske - der bremsede politiske forandringsforsøg i perioden. Endelig efter 2001 strømmer idéerne i den danske videnspolitik, så den dominerende diskurs drives frem af innovations- og forvaltningspolitiske ideer. Dermed bidrager afhandlingen med én længere og sammenhængende historisk udlægning af den danske videnspolitik. Men det er også det eneste, jeg har kunnet finde, og det er således svært at tale om, at der skulle være en

²⁴ Kaare Aagaard & Niels Mejlgaard (red.), *Dansk Forskningspolitik Efter Årtusindskiftet*, Aarhus Universitetsforlag, 2012

²⁵ Kaare Aagaard, *Kampen om basismidlerne: Historisk institutionel analyse af basisbevillingsmodellens udvikling på universitetsområdet i Danmark*, Dansk Center for Forskningsanalyse, 2011

²⁶ Aagaard (2011), s. 439

etableret forskningsdiskussion om, hvorvidt Aagaards historiske analyser præcise eller ej. Dette håber jeg imidlertid, at jeg kan være med til at etablere med nærværende opgave. Aagaards afhandling er skrevet fra en samfundsvidenskabeligt position, der således interesserer sig en del for det politisk-administrative lag i den danske videnspolitik. Dette vil jeg også inddrage i min undersøgelse, da det er svært at komme uden om som en drivende kraft, når man netop behandler *videnspolitikken*. Men jeg vil - ud over at jeg eksplicit vil undersøge videnskabssynet - også interessere mig mere ekstensivt for forskningsindikatorerne, og hvad de kan fortælle os om videnskabssynet i videnspolitikken.

Interessen for dansk videnspolitik var - som nævne - især intensiv op gennem 2000'erne. Sandsynligvis som reaktionen på reformbølgen på forsknings- og uddannelsesområdet, der skydes i gang i 2003. Her synes der at være en interesse for at forstå de mange nye politiske tiltag; at beskrive og kritisere den nye videnspolitik. Som biokemiker og professor Peder Olesen Larsen (1934 - 2021), der siden 1980'erne har beskæftiget sig med videnspolitik, proklamerer i sin bog 'Forskningens verden - Prydhave, Nyttehave, Vildnis' fra netop 2003 stod man "(...) foran helt nye vilkår for forskningen".²⁷ Bogen, der er en form for generel introduktion til hele forskningssystemet, gør også forsøg på at beskrive og forstå forskningens 'nye' verden og den dertilhørende videnspolitik. Et projekt, der umiddelbart inviterer til, at man holder forskningens 'gamle' verden op som et spejl for at forstå den 'nye', men en historisk interesse for detaljerne i den danske videnspolitik nyere historie er ikke til stede i bogen. I 2010 udkom Peder Olesen Larsens 'Stadier på forskningens vej - Dansk forskningspolitik i går og i dag'.²⁸ Bogen er udgivet i serien 'University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences'. Værket giver dog langt fra en udtømmende gennemgang af dansk videnspolitisk historie og tilbyder blot en temmelig hurtig gennemgang af denne over tre sider, hvor det blandt andet konstateres, at selvom forskning i form af videnskabelige aktivitet naturligvis har pågået i Danmark i århundreder, så begynder man først at se på forskning som en helhed i mellemkrigstiden, hvor der blev lagt arbejde i at fremme fremme den teknisk-videnskabelige forskning, hvad der ledte til oprettelsen af Det Teknisk-videnskabelige Forskningsråd (TVF) i 1946 og Statens Almindelige Videnskabsfond (SAV) i 1952. En decideret forskningspolitik begynder først at tage form i 1960'erne, konstateres det.²⁹ Igen må Olesen Larsens interesse for det historiske ses som yderst begrænset.

I 2012 udkom antologien 'Hvordan styres videnssamfundet? – Demokrati, ledelse og organisering', hvor en bred vifte af danske forskere inden for videnskabsteori, økonomi,

²⁷ Peder Olesen Larsen, *Forskningens verden - Prydhave, Nyttehave, Vildnis*, Aarhus Universitetsforlag, 2003, s.84

²⁸ Peder Olesen Larsen, *Stadier på forskningens vej - Dansk forskningspolitik i går og i dag*, University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences, vol. 407, 2010

²⁹ Olesen Larsen (2010), s. 12-14

samfundsvidenskab, organisation og ledelse bidrager med hver deres detailanalyse om videnspolitik.³⁰ Antologien er den første samlede danske introduktion til begrebet videnspolitik, og der er flere gode kritiske bidrag, som der også gøres brug af i denne afhandling. I bogens indledning gives blandt andet en bred gennemgang af videnspolitikens internationale historie. Fra Robert Mertons fem CUDOS-normer (Communalism, Universalism, Disinterestedness, Originality, (Organised) Scepticism), der i 1942 beskrev det videnskabelige etos, der også bør være rammesættende for videnspolitikken, til Vannevar Bush, der i 1945 krystalliserede begrebet om 'anvendt forskning' og på den måde lagde vægt for forskningens samfundsnytte som definerende for en videnspolitik, og til John Zimans kritiske PLACE-normer (Proprietary, Local, Authoritarian, Commisioned, Expert), der allerede i 1984 giver en diagnose af, hvad den nye videnspolitik peger hen imod. Gennemgangen slutter med 1990'ernes teorier om modus 1 og 2-forskning, der netop er et sofistikeret forsøg på at skelne mellem (forskningsintern) grundforskning og anvendt, strategisk forskning, og Henry Etzkowitz idéer 'entreprenør universitetet'. Mens gennemgang er fin i et grundbogsperspektiv, giver den ikke indsigt i den danske videnspolitiske historie.

Hvad angår litteratur om den danske BFI, så kom den mest centrale undersøgelse i 2018 med bogudgivelsen 'En fremmed kommer til byen - Ti år med den bibliometriske forskningsindikator'.³¹ Bogen kan ses som en dyb evaluering af den danske BFI, og den konkluderer blandt andet, at BFI'en ikke har ført til væsentlige omfordelinger af basismidlerne, ligesom den ikke har fået danske forskere til at arbejde mere. Bogen har i mindre grad fokus på den større bagvedliggende videnspolitiske historie, og i bogens korte historiske gennemgang henvises, der således til Aagaards ph.d.-afhandling for en mere detaljeret beskrivelse. Bogen tager - som flere andre danske og internationale kilder - også livtag med de kritiske dele af bibliometriske forskningsindikatorer i form af de gaming-mekanismer, salami-metoder, 'publish or perish'-incitament og perverse effekter, som indikatoren - i samspil med flere andre forhold i den aktuelle forskningsverden - frygtes at skabe. Den kritiske behandling af BFI er velbeskrevet- og behandlet, og det er ikke mit ærinde at gå dybere ind dette i denne opgave.

Med mit oprids af forskningsdiskussionen kan jeg konkludere, at der (med undtagelse af Aagaards afhandling) ikke har været interesse for at skrive en sammenhængende historie om den danske videnspolitik - herunder heller ikke med debatten af forskningsindikatorer som omdrejningspunkt. Ydermere er der heller ikke lavet undersøgelser af denne videnspolitik, der eksplicit interesserer sig for det bagvedliggende videnskabssyn i denne, hvad der netop er min hovedinteresse. Aagaards afhandling, der

³⁰ Jan Faye & David Budtz Pedersen (red.), Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012

³¹ Mouritzen, Opstrup & Bak Pedersen (2018)

også fokuserer specifikt på basisbevillingssystemet, giver godt nok en idémæssig analyse af forandringsprocesserne, men det er ikke afhandlingens hovedsigte.

Den internationale litteratur er til gengæld mere rig på forskning af denne art. Denne afhandling er således især inspireret af den canadiske politolog og sociolog Benoit Godins bog 'Measurement and Statistics on Science and Technology - 1920 to the present' fra 2005, der giver en historisk kortlægning af den stigende videnspolitiske interesse i at måle og veje værdien af videnskaben gennem det 20. århundrede. Godins bog er orienteret mod især amerikansk og international historie. Særligt OECD spiller en stor rolle i Godins beskrivelse af, hvordan videnskabsstatistikken og de første forskningsindikatorer tog form. Credoet i bogen er, at statistik, indikatorer og andre former for kvantificerede styringsredskaber er konstruktioner, der bærer på (oftest godt skjulte) værdier og rationaler. Godins historiske gennemgang er altså ikke bare deskriptiv, men bidrager med en gennemgående analyse af det videnskabssyn, der ligger til grund for og ligger bagved den fremvoksende videnspolitiske interesse i videnskabsstatistik og forskningsindikatorer. Som Godin noterede det i sin konklusion og perspektivering: "A literature on national history of S&T (science and technology, red.) statistics (...) is completely non-existent"³². I en dansk kontekst er dette - næsten - lige så sandt i 2005, som det er i dag. Opgaven her er således også ansporet af denne efterspørgsel efter en (dansk) national historie, der interesserer sig for videnskabsstatistik og forskningsindikatorer, der ifølge Godin er en mangelvare.

2. Et internationalt oprids af den videnskabshistoriske baggrund

Her følger en gennemgang af den bredere historie, der kan siges at gå forud for den danske BFI og den generelle debat om forskningsindikatorer. Opridset laves med hensigt på at forstå den danske BFI's historie som et udslag af en større videnskabs- og idéhistorisk bevægelse, der beskæftiger sig med målingen og kvantificeringen af videnskab. Den danske BFI kan altså ikke isoleres til at være et stykke dansk videnspolitik. Indikatoren er også et udtryk for en international tendens i videnspolitikken og videnskabssynet. Bibliometriens historie i Danmark er med andre ord en del af bibliometriens, videnskabsstatistikken og -målingens større historie og vice versa. Det er min forståelse, at den historie, der leder til en bibliometrisk forskningsindikator i Danmark, er et strukturelt resultat af mindst tre fænomeners særskilte og sammenvævede historier: videnskabsstatistikken, forskningsindikatoren og bibliometriens. Fænomener der på forskellig vis repræsenterer en måde at måle og evaluere forskningen på. Derfor følger en gennemgang af disse fænomeners historie her. Fænomener skal desuden forstås i et hierarkisk forhold, hvor

³² Godin (2005), s. 317

videnskabsstatistikken kan forstås som et paraplybegreb, hvor forskningsindikatorer og herunder bibliometrisk indikatorer hører under:



2.1. Videnskabstatistikens fremkomst

Bestræbelserne på at måle videnskabens effekt og værdi gennem tal og statistik er bestemt ikke en ny tendens. Benoit Godin udlægger - som netop nævnt - denne historie i 'Measurement and Statistics on Science and Technology - 1920 to the present' fra 2005, hvori han kortlægger og fremskriver detaljerne bag den stigende interesse i at måle og veje værdien af videnskaben gennem det 20. århundrede. Bestræbelser der blev standardiseret og udbredt efterhånden som århundredet skred frem. Allerede omkring 1920'erne begyndte flere og flere nationer at foretage sektoranalyser af videnskabs- og teknologi-sektoren for at få et indblik i og overblik over, hvilken værdi de bidrog med til samfundet.³³ Vækstpunktet for videnskabsstatistikken er dog ifølge Godin især USA, hvorfra udviklingen af videnskabstatistikken bredte sig over tre perioder.³⁴

I 1916 - og som et led i at give forskere en indflydelse under Første Verdenskrig - blev the National Research Council (NRC) etableret som et rådgivende organ til den amerikanske regering. NRC etablerede herefter the Research Information Service (RIS), der oprindeligt havde til opgave at udveksle videnskabelig information mellem de allierede. Efter krigen blev RIS aktiviteter ændret til, at være et nationalt videnscenter for forskning, der skulle kortlægge og kategorisere al information om amerikanske forskningslaboratorier, forskere og forskningsmiljøer og ikke mindst danne et overblik over udenlandsk forskning.

³³ Godin (2005), s. 7

³⁴ Godin (2005), s. 21

Endelig i 1938 udgav the National Resources Committee den første systematiske analyse af de nationale forskningsaktiviteter i USA³⁵. Rapporten, der både inddrog forskning i industrien og på universitet, konkluderede, at forskning - især af den akademiske slags - kunne være en af nøglerne til at hjælpe USA ud af 1930'ernes økonomiske depression. Forskningen blev altså set som en samfundsøkonomiske løftestang. Gennem 1940'erne og -50'erne blev denne analyse og måling af forskningsaktiviteter udbredt og videreudviklet i nye statslige organer og med nye nuancer for at få det bedste begreb om, hvad videnskaben bidrog med i kroner og ører. Gennemgående for brugen af videnskabsstatistikken var det altså, at den i sin vorden blev gennemført med et instrumentelt, økonomisk og administrativt sigte for øje; for at få et overblik over, hvor mange ressourcer, der blev brugt og vundet gennem forskningen; for at basere videnspolitikken på denne viden. Det skyldes, at det var i regeringskontorerne og den offentlige administration, at interessen for og dermed hele arbejdet med videnskabsstatistikken opstod og i de efterfølgende årtier udviklede sig.³⁶ Tidsånden og det frugtbare sammenhæng, som de politiske beslutningstagere begyndte at se en mellem de økonomiske resultater og resultaterne inden for videnskab og teknologi, indfanges måske på mest ikonisk vis i den amerikanske præsident Harry S. Trumans videnskabsrådgiver Vannevar Bushs monumentale rapport om emnet fra 1945.³⁷

Videnskabsstatistikken gik i 1950'ernes USA ind i en ny fase. Førhen havde videnskabsstatistikken bygget på en palette af forskellige metoder, logikker og data. Men i 1950'erne begyndte den at tage en mere standardiseret form. Det var pudsigt nok ikke højt specialiserede statistikbureauer, der stod for at standardisere videnskabsstatistikken, men det amerikanske National Science Foundation (NSF), der også havde til opgave at uddele offentlige forskningsmidler til universiteterne.³⁸ NSF var således helt fra begyndelsen påbudt at "maintain a current register of scientific and technical personnel, and in other ways provide a central clearinghouse for the collection, interpretation, and analysis of data on scientific and technical resources in the United States"³⁹. Denne opgave ledte NSF til at efterstræbe mere standardiserede måder at måle og evaluere videnskabens indvirkningen på, hvad der med tiden skulle gøde jorden for udviklingen af de første forskningsindikatorer og udarbejdelsen af det måske hidtil mest indflydelsesrige dokument for international videnspolitik overhovedet: Frascati-manualen.

³⁵ National Resources Committee (1938): "Research: A National Resource (I): Relation of the Federal Government to Research," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 205(1), 150–151.

³⁶ Godin (2005), s. 22-27

³⁷ Vannevar Bush, "Science The Endless Frontier - A Report to the President by Vannevar Bush", *United States Government Printing Office*, 1945

³⁸ Godin (2005), s. 27-29

³⁹ Public Law 507 (1950): <https://www.nsf.gov/about/history/legislation.pdf>

Det var NSF's arbejde, der i 1963 fungerede som inspiration og forlæg for Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) - den mellemstatslige organisation, der i 1961 blev stiftet for at stimulere økonomisk udvikling og samhandel i organisationens industrialiserede medlemslande - udformning af Frascati-manualen.⁴⁰ Manualen kan betragtes som en kulmination i standardiseringsarbejdet med videnskabsstatistikken. Manualen præsenterede således et gennemarbejdet begrebsapparat og en grundig metodologi i arbejdet med at indsamle statistik på forsknings- og udviklingsområdet. Frascati-manualen opdelte eksempelvis videnskaben i den ekstremt udbredte - og i dag efterhånden selvfølgelige - dikotomi mellem grundforskning og anvendt forskning.⁴¹ I dag er OECD's Frascati-manual, der har gennemgået løbende opdateringer i årenes løb, kendt som et international standardværktøj i indsamlingen og målingen af videnskabsstatistik. FN og EU bruger således Frascati-manualen i deres videnskabsstatistiske arbejde og i 2000 brugte 75 procent af verdens lande manualen i deres arbejde med videnspolitik og forskningsbudgetter.⁴² Uddannelses- og Forskningsministeriet anvender også - deklarerer ministeriet selv - OECD-manualens definitioner på forskning, udvikling og innovation.⁴³ OECD's Frascati-manual kan altså både historisk og i dag betragtes som et nøgledokument i historien om den danske og internationale videnspolitik - og ikke mindst standardiseringen af denne.

2.2. Forskningsindikatoren tager form

Det var også OECD, der - igen på ryggen af NSF's arbejde - i 1968 præsenterede det tidligste bud på en universel videnspolitisk forskningsindikator.⁴⁴ Det vil sige et værktøj, der kan måle forskningens indvirkning og præstation på samfundet i et givent land. Forud for denne forskningsindikator findes en længere historie i udviklingen af socioøkonomiske indikatorer, der så småt bredte sig i 1930'erne med det formål at måle alt fra vækst, produktivitet, ledighed og inflation i samfundet. Denne udvikling af socioøkonomiske indikatorer tog dog for alvor fat i 1960'erne, og det er således også denne 'bevægelse', som Benoit Godin kalder det, der endte med at lede til udviklingen af OECD's første indikator til måling af forskningen.⁴⁵

Konkret tog indikatoren form i kølvandet på en større debat om en såkaldt teknologisk kløft mellem Europa og USA. Det vil sige en ubalance i den teknologiske sektor,

⁴⁰ Godin (2005), s. 45-46

⁴¹ OECD (1963): "The Measurement of Scientific and Technical Activities - Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Development": <https://www.oecd.org/sti/inno/Frascati-1963.pdf>

⁴² Godin (2005), s. 190

⁴³ Uddannelses- og Forskningsministeriet (3. juli 2020): "Hvad er forskning, innovation og udvikling?": <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/statistik-og-analyser/hvad-er-forskning-innovation-og-udvikling>

⁴⁴ Godin (2005), 105

⁴⁵ *ibid.* s. 106-107

hvor europæiske OECD-lande haltede bagefter deres oversøiske allierede, når det kom til investeringer og præstationer på det teknologiske område. En konklusion, som de to britiske økonomer Christopher Freeman og Alison Young præsenterede i en sammenlignende statistisk analyse af syv industrialiserede nationer (Belgien, Frankrig, Tyskland, Holland, Storbritannien, USA og Sovjetunionen) teknologiske styrke i form af investeringer, arbejdskraft, teknologisk betalingsbalance, patenter og så videre.⁴⁶ Analysen var den første, der i et og samme dokument, brugte standardiserede indikatorer til at samle og indsamle statistisk og viden om teknologisk formåen på tværs af lande. Analysen bar altså på et metodisk nybrud, men den fremførte også en konklusion, der skabte uro blandt de europæiske OECD-medlemslande, der ikke var tilfredse med at halte så markant bagefter USA på det teknologiske område. Samtidig blev analysen - trods sin innovative metoder - stadig betragtet som mangelfuld.⁴⁷

Derfor blev der på OECD's andet ministermøde for videnskab i 1966 taget initiativ til en mere dybdegående undersøgelse af forholdene, der denne gang også skulle inkludere analyser på forskningsområdet. Rapporten bekræftede, at kløften mellem USA og Europa på det teknologiske og videnskabelige område ganske vist fandtes, men rapporten konkluderede også "that the United States lead has not had any adverse effects on other countries' growth and trade performance"⁴⁸. Altså havde ubalancen ikke så stor effekt på vækst og handel i de sammenlignede lande som ventet. Kløften fandtes heller ikke så meget i den teknologiske kapacitet, men i ledelsen af teknologi og forskningsområdet. For at nå frem til disse konklusioner benyttede forfatterne til 'Gaps in Technology'-rapporten netop en række indikatorer, der målte på forskning, innovation, handel, teknologisk betalingsbalance og investeringer. Rapporten blev dermed den første til systematisk at måle forskningens tilstand og indvirkning på samfundet, hvad der igen skete gennem forskningens relation til industrielle, økonomiske og teknologiske mål og deres bidrag til samfundet. Forskningsindikatoren i OECD's 'Gaps in Technology'-rapport var naturligvis kun den første af mange af sin art. Allerede som en opfølgning på rapporten blev der eksempelvis igangsat en ny undersøgelse med titlen 'The Conditions for Success in Technological Innovation', hvori 10 OECD-landes ydeevne inden for teknologisk innovation i forskningsintensive industrier blev målt ud fra seks indikatorer.⁴⁹

⁴⁶ Christopher Freeman & Alison Young, *The Research and Development Effort in Western Europe, North America and the Soviet Union: An Experimental International Comparison of Research Expenditures and Manpower in 1962*, OECD, 1965

⁴⁷ Benoit Godin, "The Emergence of Science and Technology Indicators: Why Did Governments Supplement Statistics With Indicators?", *Research Policy* 32(4), 2003, s. 679-691

⁴⁸ OECD (1968): "Gaps in Technology: General Report", s. 30:
<https://netaffair.org/documents/1968-oecd-report-gaps-in-technology.pdf>

⁴⁹ Godin (2001) s. 16-17

Der var altså, da OECD's første videnspolitiske forskningsindikatorer blev konstrueret, ikke interesse i OECD for gennem indikatorer at måle videnskabens indvirkning og tilstand i form af vidensproduktion eller -skabelse (publikationer, citationer o.lign.) og dennes udbredelse i eksempelvis rent videnskabelige kredse, som vi kender det fra den danske BFI. OECD kastede sig heller aldrig udi at lave bibliometriske forskningsindikatorer. Derudover har OECD heller aldrig udviklet indikatorer til at måle forskningens effekt på eksempelvis sociale eller mere almennyttige områder.⁵⁰ "It therefore seems clear that economic and industrial preoccupations drove the measurement of S&T (Science and Technology, red.). This was a constant trend throughout the 1961-2000 period", som Godin konkluderer.⁵¹

2.3. Den bibliometriske forskningsindikator

Interessen for andre, bredere forskningsindikatorer fandtes dog også parallelt med, at OECD's forskningsindikatorer tog form i 1960'erne, og det skete med tiden, at bibliometrien blev taget i brug som et værktøj i arbejdet med forskningsindikatorer.

Overordnet bør det nævnes, at bibliometrien oprindeligt er et værktøj inden for biblioteks- og informationsvidenskab og videnskabsstudier, der beskæftiger sig med at kvantificere og analysere forskningsudgivelser. Bibliometrien kan desuden betragtes som et underfelt af scientometrien, der mere generelt beskæftiger sig med at kvantificere og analysere alle grene af forskningen. Bibliometrien har en længere historie, der rækker tilbage til starten af 1900-tallet.⁵² Det bibliometriske værktøj voksede frem og blev mere systematisk brugt i 1920'erne og -30'erne i takt med, at videnskabelige tidsskrifter blev mere talrige og mere bekostelige, hvorfor bibliotekarer skulle finde en metode til at vurdere, hvilke tidsskrifter det kunne svare sig at indkøbe. Allerede fra begyndelsen var det primært gennem citationer af et givent tidsskrift, at tidsskriftets impact blev målt. Denne og andre metoder blev forfinet, standardiseret og automatiseret i løbet af 1950'erne, hvor forskningsdatabaserne blev større og ikke mindst gennem lingvisten Eugene Garfields præsentation af idéen til et 'The Science Citation Index' i 1955 - en elektronisk database, der gav overblik over citationer i forskningspublikationer. I 1963 var databasen med støtte fra NSF blevet en realitet.⁵³

I løbet af 1960'erne og -70'erne udviklede bibliometrien sig fra at være et værktøj i biblioteks- og informationsvidenskab til at blive et egentligt akademisk forskningsfelt, der udnyttedes som redskab i forsknings- og videnspolitikken. Konkret spillede den engelske

⁵⁰ Godin (2005) s. 135-137

⁵¹ Godin (2005), s. 137

⁵² Benoit Godin, "On the origins of bibliometrics", *Scientometrics*, Vol. 68, No. 1, 2006, s. 109-133

⁵³ Yves Gingras, *Bibliometrics and Research Evaluation: Uses and Abuses*, MIT Press, 2016, s. 1-4

videnskabshistoriker Derek de Solla Price (1922-1983) en hovedrolle. Price var uddannet fysiker og havde en ambition om - med inspiration fra metoder i statistisk fysik - at skabe en slags totalt-overblik over, hvordan det videnskabelige felt egentlig udviklede sig, og hvor denne udvikling bar hen. En slags videnskab om videnskaben, kaldte han sin ambition, der var motiveret af (som i fysikken) at skabe love og principper, der kunne bruges til at forstå og styre videnskabspolitikken. Resultaterne blev præsenteret i to monografier fra 1960'erne: *Science Since Babylon* (Price 1961) og *Little Science, Big Science* (Price 1963), hvori Price konkluderede, at videnskaben voksede eksponentielt. Det vil sige antallet af videnskabelige udgivelser og forskere voksede med rekordfart. Med sin undersøgelse skabte Price den tidligste, robuste teoretiske basis for scientometrien og bibliometrien, som han undersøgte ved at inddrage en række variabler, herunder antallet af tidsskrifter, antallet af offentliggjorte artikler, antallet af kandidater osv.⁵⁴

I bredere forstand kan udviklingen forklares ved en fortsat interesse for i flere nationale regeringer at basere nationale forsknings- og videnspolitikker på baggrund af måling og evaluering af forskningen, som OECD og NSF havde lagt kimen til i årtierne forinden. Interessen ledte blandt andet til oprettelsen af tidsskriftet 'Research Policy' i 1971 og to år senere - i 1973 - etableringen af tidsskriftet 'Science and Public Policy'. Price arbejde med bibliometrien og den gryende interesse for at måle videnskaben på mere sofistikerede måder, skabte grundlag for en anden type forskningsindikatorer end de økonomisk-, industrielle- og teknologisk-fokuserede indikatorer, som OECD havde frembragt. Price undersøgelser viste, hvordan data fra mere eller mindre hele det videnskabelige felt kunne overskues og analyseres gennem bibliometriske redskaber, hvilket åbnede muligheden for at skabe en type forskningsindikatorer, der gik tættere på det videnskabelige samfund og gav overskuelige mål for, hvad der blev publiceret og citeret. Noget som OECD (jf. afsnit 2.2) aldrig rigtig havde interesse for i deres arbejde med forskningsindikatorer. Til gengæld så NSF, der var tættere knyttet til den akademiske verden end den mellemstatslige organisation OECD, det som en interessant mulighed for at skabe nye forskningsindikatorer, der monitorerede og evaluerede forskningsfelter og deres produktion for at få en mere detaljeret viden at basere forskningspolitikken på. NSF præsenterede i 1972 således en rapport kaldet 'Science Indicators'⁵⁵, der for første gang inddrog data om videnskabelige publikationer og -citationer i en række forskningsindikatorer. Dermed var bibliometrien blevet indlejret som metode i en forskningsindikator og den første 'bibliometriske forskningsindikator' skabt. Fra NSF bevægede udviklingen sig hurtigt over i den akademiske og videnskabelige verden. Dengang var målingen af forskningen og

⁵⁴ Hanne Andersen, "Can scientific knowledge be measured by numbers?", *What is scientific knowledge? : An introduction to contemporary epistemology of science*, K. McCain, & K. Kampourakis (red.). Routledge, 2019, s. 144-159

⁵⁵ National Science Foundation (1972): "Science Indicators": <https://eric.ed.gov/?id=ED084150>

videnskabens værdi og effekt - helt ligesom i dag - også til debat. Fraktioner af forskere spurgte skeptisk, hvorvidt eller i hvilket omfang videnskab overhovedet kunne måles?⁵⁶ På trods af den generelle kritik, voksede det bibliometriske forskningsfelt sig større, og i 1978 så tidsskriftet 'Scientometrics' dagens lys. Et tidsskrift, der udelukkende beskæftigede sig med, hvordan forskning kunne måles og vejes gennem især bibliometriske metoder. I 1987 blev en årlig kongress på området født, og i 1993 samledes fagfæller på området for første gang i 'the International Society for Scientometrics and Informetrics'.⁵⁷

2.4. Sammenfatning

På baggrund af dette afsnit, kan det konstateres, at videnskabsstatistikken, forskningsindikatoren og bibliometrien har tre videnskabshistoriske afsæt, der bærer på videnskabssyn med visse variationer. De tre fænomeners historie har naturligvis også en række gennemgående ligheder i deres videnskabssyn. Først og fremmest er de tre fænomener på det mest overordnede niveau drevet af et kvantitativt videnskabssyn. Det vil sige et syn på videnskaben som en statistisk og dataficeret størrelse, der i sidste ende kan måles og vejes, hvad der næppe er overraskende, da det også er de tre fænomeners modus operandi. I forlængelse af denne pointer kan der dog også tales om et rendyrket positivistisk - og vel nærmest scientistisk - videnskabssyn. Altså en antagelse af, at at videnskab kan producere viden, som uden videre kan og bør overføres til politiske beslutninger. Denne brede tilgang til målingen af videnskaben som én universal entitet er i sidste ende reduktionistisk. Samtidig er de tre fænomener drevet frem af politiske og socialvidenskabelige aktører i form af blandt andet NSF og OECD. Jeg vil ikke gå dybere ned i en analyse af videnskabssynet i de tre begreber, da det ikke har relevans for min undersøgelse. Afsnittet her skal blot ses som en idé-mæssig baggrund og introduktion til emnet.

3. Den lange vej mod den danske BFI

I følgende afsnit vil jeg gå i dybden med den lange og kringlede proces, der i sidste ende førte til tilblivelsen og indførelsen af den danske BFI i 2010. På det mest konkrete niveau begynder historien om den danske BFI i april 2005, da et såkaldt Globaliseringsråd etableres. Rådet præsenterer i marts 2006 Globaliseringsstrategien, der lægger fundamentet for den videre politiske proces, der endelig efter mange års forhandlinger,

⁵⁶ Alex Csiszar, "Gaming Metrics Before the Game", *Gaming the Metrics: Misconduct and Manipulation in Academic Research*, Mario Biagioli & Alexandra Lippman (red), MIT Press, 2020, s. 31-33

⁵⁷ Gingras (2016), s. 6-10

ender med en politisk aftale i juni 2009, der fører til iværksættelsen af den danske BFI i 2010.

Tilblivelsen af den danske BFI kan dog - som fastlagt i indledningen - anskues i tre overordnede faser: 1) En første fase fra omtrent 1985 til 1992, hvor de tidligste danske debatter om brugen af forsknings- og kvalitetsindikatorer vinder frem, og hvor der gøres flere ansatser til at indføre disse som en del af den danske forskningspolitik. I denne periode gennemføres de første bibliometriske undersøgelser af dansk forskning også. 2) En anden fase, der løber fra omtrent 1994-1998. I denne periode foretages omfattende politisk forsøg på reformere fordelingsmodellen af universiteternes basismidler, der udgør grundstammen i de ressourcer, som universiteterne har til rådighed til forskningsaktivitet. Her diskuteres det intensivt, hvordan en kvalitetsindikator kan blive en del af fordelingsnøglen. 3) Og en tredje fase, der løber fra omtrent 2005-2010. I denne fase tages der gennem Globaliseringsstrategien igen hul på en debat om at reformere - og udvide - basismidlernes fordelingsmodel med en kvalitetsindikator. Forløbet munder ud i indførelsen af den danske BFI i 2010. Inden jeg tager hul på den historiske udregning, vil jeg indledningsvist redegøre for den danske BFI, som den ender med at se ud, da den indføres i 2010.

3.1. De tidligste danske debatter om forsknings- og kvalitetsindikatorer

Den danske BFI bliver som nævnt brugt som en del af kriterierne for en fordelingsmodel af universiteternes basismidler. Beslutningen kan ses som kulminationen på en årtier lang debat om, hvilke kriterier der skulle bruges som fordelingsmodel for forskningsbudgetteringen i den danske forskningspolitik. Det er i lyset af denne debat, at kvantificerende kriterier for vurderingen af videnskabelig kvalitet, brugen af forskningsindikatorer og bibliometriske værktøjer introduceres i den danske videnspolitik.

Op igennem 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne var der trods løbende diskussioner om kriterier fortsat usikkerhed og ingen afgørelse. Gennem debatten var det iøjnefaldende, at forskningsindikatorer som redskab for fordelingen af basisbevillingerne slet ikke blev debatteret i en tid, hvor den internationale og europæiske interesse for at udvikle og anvende publikations- og citationsindikatorer (som beskrevet i kapitel 2) netop var meget livlig.

3.1.1. Diskussion i Økonomi og Politik

Forskningsindikatorer bliver første gang debatteret som et reelt og muligt redskab i en fordelingsmodel i 1985. Det sker i to konkrete spor: en akademisk debat i tidsskriftet 'Økonomi og Politik' og en offentlig debat som udsprung af en bibliometrisk undersøgelse gennemført af blandt andre Tor Nørretranders. I Økonomi og Politik udsprung debatten i

korte træk af, at de to forskere i virksomhedsledelse Børge Obel og Peter L. Jenergreen fra Odense Universitet foreslog en forskningsevaluering baseret på en såkaldt DEA-model, der bruges til benchmarking- og produktivetsanalyser.⁵⁸ Der var altså tale om en evalueringsmodel, der ikke (som eksempelvis bibliometrien) havde noget særligt med forskning og videnskab at gøre, men som var udviklet for at styre virksomheder og organisationer i bredeste forstand. Obel og Jenergreen startede altså debatten om forskningsindikatorer med en model, der ligestillede universiteternes og forskernes arbejde med en hvilken som helst anden organisation. Dermed præsenterede de to forskere egentlig et markedsliberalt videnskabssyn, der på mange måder går forud for 2000'ernes konkurrenceuniversitet - det vil sige et syn på videnskaben, der ser universiteterne som offentlige servicevirksomheder, der leverer vidensprodukter til en vidensøkonomi - ikke som kritiske og uafhængige videnscentre.⁵⁹ At se Obel og Jenergreens som en slags tidlige bannerførere for dette videnskabssyn er dog nok at trække analysen for langt, da deres forslag har virket naturligt for dem med deres baggrund i virksomhedsledelse. Derudover havde forslaget ikke en større gennemslagskraft. Forslaget blev skudt ned af fagfæller i samme tidsskrift, da det blev set som uanvendeligt til formålet.⁶⁰ Flere andre var kritiske overfor selve intentionen om at måling af forskningen på denne måde, men der blev i det store hele efterlyst en mere nuanceret debat om forskningsevaluering i Danmark.⁶¹ Trods manglende fremskridt kan det konkluderes, at en debat om, hvordan forskningsevaluering og -måling begyndte at tage en tidlig form i dansk forskningspolitik.

3.1.2. Første bibliometriske undersøgelser

I samarbejde med britiske Science Policy Research Unit (SPRU) havde journalist - med ekstensiv interesse for forskning og videnskab - Tor Nørretranders i 1985 således gennemført en bibliometrisk undersøgelse af dansk forskning. Undersøgelsen blev præsenteret i Børsens Nyhedsmagasin, hvor Nørretranders var ansat. Anledningen var at kommentere på, hvad Nørretranders så som en berøringsangst over for evaluerings- og målingsværktøjer i forskningspolitikken.⁶² Planlægningsrådet for Forskningen havde året forinden - i 1984 - forholdt sig ekstremt skeptisk overfor forskningsevalueringer i en publikation, hvor idéen for eksempel blev affejet med, at: "På de fleste institutioner vil man nok selv vide, om tingene går som de skal. Fagfæller uden for instituttet vil nok også vide

⁵⁸ Børge Obel & Peter L. Jenergreen, "Forskningsevaluering - Eksemplificeret ved 23 økonomiske institutter". *Økonomi og Politik*. 1985. 59/1985-1986(2).

⁵⁹ Lise Degn & Mads P. Sørensen, "Universitetsloven fra 2003 - På vej mod konkurrenceuniversitet?", *Dansk Forskningspolitik Efter Årtusindskiftet, Kaare Aagaard og Niels Mejlgård (red.)*, Aarhus Universitetsforlag, 2012, s. 80-94

⁶⁰ Hans Aage, "Evaluering", *Økonomi og Politik*, 59, nr.4, 1985, s. 269-273.

⁶¹ Ria Andersen & Hanne Foss Hansen, "Forskningsevaluering og forskningspolitik", *Økonomi og Politik*, 59, nr.4, 1985, s. 257-268.

⁶² Tor Nørretranders, *Videnskabsvurdering - Forskningsfremtid og folkestyre*, Gyldendal, 1987, s. 1

det”⁶³. Desuden konkluderede en rapport om forskningsevaluering i Norden i 1985, at det danske forskersamfund og de forskningspolitiske organer havde en mere reserveret holdning til forskningsevaluering end resten af de nordiske lande.⁶⁴ Samtidig så Nørretranders det som en nødvendighed at få større indsigt i forskningen, på grund af transitionen fra en ‘lille videnskab’, der var individbaseret, til en ‘stor videnskab’, der baserede sig på store forskningsgrupper og -samarbejder, som netop tydelig i disse år.⁶⁵ Nørretranders mente derfor, at den danske forskningspolitik hvilede på et uoplyst grundlag, hvorfor han gav sig i kast med den bibliometriske undersøgelse af den danske forskning.⁶⁶ Nørretranders undersøgelse byggede på data fra Science Citation Index og inddrog 8 hovedområder inden for medicinsk-, naturvidenskabelig- og teknisk forskning. De anvendte metoder blev anset som værende uegnede til at vurdere den samfundsvidenskabelige og humanistiske forskning.

Med Nørretranders bibliometriske undersøgelse af dansk forskning, introducerede han for alvor det mekaniske objektivitetsideal som ‘måden’ at evaluere og vurdere forskningens kvalitet på. Nørretranders argument for at bruge videnskabsstatistik til at måle forskningskvaliteten på var dog ikke drevet af et dybere markedsideologisk eller innovationspolitisk rationale, som OECD eksempelvis allerede i samtiden var fortalere for. Interessen var for Nørretranders nærmere - for fortsat at bruge Godins analyseramme - rent teoretisk og praktisk. Det vil sige, at det motiveret af at ville forstå og få større indsigt i videnskab og desuden monitorere og evaluere denne, fordi videnskaben blandt andet var i gang med at forandre sig, og fordi - som Planlægningsrådets citat illustrerer - der har været en total berøringsangst overfor at måle og evaluere på dansk forskning. Der er slet og ret tale om at skabe mere viden for videns skyld, hvorfor det er også er et udpræget refleksivt videnskabssyn, som Nørretranders præsenterer.

Undersøgelsen tegnede i øvrigt et overraskende positivt billede af den danske forskningsindsats på de undersøgte områder. Resultatet var overraskende, fordi Danmark brugte langt færre midler på offentlig forskning end andre lande i Norden.⁶⁷ Nørretranders brugte sin undersøgelse som anledning til at anbefale, at man i højere grad baserede den danske forskningspolitik på systematiske forskningsindikatorer.⁶⁸ Det blev der dog ikke fulgt op på. Diskussionen blev først alvor en politisk sag i 1994, hvor Undervisningsministeriet lancerede et ambitiøst reformforsøg af basisbevillingssystemet.⁶⁹

⁶³ Planlægningsrådet for Forskning (1984): “Forskningsevaluering i Danmark 1981-1983: Eksempler og Perspektiver”, *Skriftserien ‘Forskningspolitik’ nr. 1*, s. 29

⁶⁴ Bertel Ståhle, “Utværdering av forskning: Nordiska erfarenheter”, *FPR-publikation nr. 2, Nordiska forskningspolitiske rådet*, 1982, s.27

⁶⁵ Nørretranders (1987), s. 27

⁶⁶ *Ibid.* s. 71-80

⁶⁷ *Ibid.* s. 79

⁶⁸ *Ibid.* s. 89

⁶⁹ Aagaard (2011), s. 224-226

3.1.3. Stjernekrigsprojektet, Dansk Dynamit og Kvalitet i Dansk forskning 1989-1991

Inden ministeriet lancerede dette reformforsøg, blussede diskussionen om bevillingskriterier og brugen af forskningsindikatorer enkelte gange op i interessesfæren omkring den danske videnspolitik. Særligt i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af det nye årti var der igen interesse for emnet ad flere omgange.

3.1.2.1. Stjernekrigsprojektet

Computeren og informationsteknologien havde nået nye højder gennem 1980'erne, hvad der bidrog til et gennembrud i lagring, behandling og udbredelse af data og information. Udviklingen havde også sin effekt på videnspolitikken, hvor Undervisningsministeriets i 1989 planlagde et sammenhængende informationssystem, der skulle bruges til at overvåge og styre forskning og undervisning på de højere uddannelsesinstitutioner.⁷⁰ Oplægget blev betragtet som uhyre kontroversielt. Særligt på grund af et forslag om, at forskningen skulle underlægges en detaljeret tidsregistrering, hvor hver enkelt forsker løbende skulle registrere sin indsats i et centralt edb-system. På den måde kunne ministeriet holde tiden brugt på forskning direkte op imod forskningsudbyttet. En tidsskriftsklassifikation, der kunne dække alle fagområder og bidrage til en måling og vægtning af forskningens ydelser, blev også foreslået. Og det blev ligeledes foreslået, at samarbejdet med erhvervslivet skulle kunne dokumenteres og kvantificeres. Alle initiativer udsprang af ministeriets fortsatte ønske om at få et mere oplyst grundlag at uddele forskningsbevillinger på. Initiativet blev i dele af ministeriet, i Forskningspolitisk Råd og især i universitetsverdenen mødt med ramaskrig og stor modstand, hvorfor det blev kaldt 'Stjernekrigsprojektet'.

Projektet kan i vid udstrækning ses som en videreførelse af Nørretranders projekt og det videnskabssyn, som han præsenterede med sin bibliometriske undersøgelse. Dog er Stjernekrigsprojektet noget mere klart og intenst motiveret af at ville styre, planlægge og at vægte forskningsydelser på objektiv - og dermed mere retfærdig - vis. Dermed er videnskabssynet i højere grad instrumentelt end Nørretranders. Men ligesom med Nørretranders formulerer ministeriet ikke en større samfundsvendt begrundelse for måle- og styringsmekanismerne.

Som nævnt blev projektet dog mødt med modstand. Daværende formand for Forskningspolitisk Råd, Jens Rostrup-Nielsen, så det som udtryk for et absurd ønske om at kunne spørge systemet: 'Hvor meget har vi så forsket i genetik i dag?'.⁷¹ Den forskningsrettede del af projektet blev da også hurtigt lagt i graven. Men diskussionerne om

⁷⁰ Forskningsdirektoratet (1990): "Forskningens ydelser – forskningsregistrering, forskningsevaluering, regnskabsaflæggelse for anvendelse af bevillinger til forskning og for forskningens resultater", s. 14

⁷¹ Jens Rostrup-Nielsen, 3. *Række midtfor: Forskningspolitiske erindringer*. Odense Universitetsforlag, 2001, s. 58

hvordan der kunne skabes et mere kvalificeret udgangspunkt for fordelingen af universiteternes forskningsmidler fortsatte.⁷²

3.1.2.2. Dansk Dynamit

Igen var diskussionen på det politiske og administrative niveau ledsaget af en bredere offentlig interesse for den danske forskningspolitik, som Nørretranders nok engang stod for at bringe til torvs. Nørretranders stod således igen (som i 1985) bag en bibliometrisk kortlægning af dansk forskning. Denne gang i samarbejde med norske Tarjei Haaland og med fokus på 1989-90. Og denne gang med større offentlig gennemslagskraft, da kortlægningen blev i 1990 lavet i forbindelse med og præsenteret i videnskabs tv-programmet 'Hvælv' på DR, som Nørretranders var redaktør på. Derudover blev undersøgelsen udsendt i en publikation af Forskningspolitisk Råd med titlen 'Dansk Dynamit – Dansk forsknings internationale status vurderet ud fra bibliometriske indikatorer'. Som i 1985 omfattede kortlægningen kun medicinsk-, naturvidenskabelig- og teknisk forskning. Nok engang var resultatet overraskende positivt. Med de valgte metoder stod kvaliteten af dansk forskning frem som et af verdens absolut stærkeste lande. Men der var også lidt malurt i bægeret. Kvaliteten af dansk forskning var nemlig stagnerende sammenlignet med ekstreme opgangsår i 1970'erne. Derfor anbefalede Nørretranders og Haaland, at Danmark formulerede en langsigtet forskningspolitik og -strategi og desuden lavede en mere videnskabelig kortlægning af den danske forskning, så strategien skete på et oplyst grundlag.

Dermed kan man se en form for udvikling i Nørretranders videnskabssyn. Den første bibliometriske undersøgelse var mest drevet af at skabe viden for videns skyld. Men denne gang bygger undersøgelsen i højere grad på et rationale om at skabe bedre videnspolitiske beslutninger og strategier. Hvad de består i uddybes dog ikke nærmere. Det handler om at styrke Danmarks position på forskningsområdet. Men det er ikke af økonomiske årsager. Som Nørretranders og Haaland skriver:

Hvordan klarer dansk forskning sig målt med internationale Alen? Man kunne spørge, om dette spørgsmål har nogen relevans for det danske samfund. At det har relevans for det danske *videnskabelige* samfund, er der ingen tvivl om, men betyder det egentlig noget for os andre, om dansk videnskab vækker interesse ude i den store verden? Det gør det, om ikke andet af den grund, at videnskabens verden fortsat er domineret af en form for udveksling, der ikke bygger på penge og magt, men på gavmildhed: Forskere *forærer* deres resultater væk til kollegerne (...) Forskere ønsker at

⁷² Aagaard (2011), s. 237-238

opnå andre forskeres anerkendelse. Og det kan de kun få ved at byde på noget ny erkendelse.⁷³

Det er påfaldende, hvordan Nørretranders og Haaland betoner, at det er på grund af vigtigheden for det danske videnskabelige samfund og deres anerkendelse og status i det internationale forskersamfund, at vi har brug for at styrke dansk forsknings internationale position. Der er som sådan ingen forkromede (innovations)politiske og økonomiske visioner bag dette. I Jens Rostrup-Nielsens, daværende formand for Forskningspolitisk Råd, forord til Dansk Dynamit-udgivelsen betones den økonomiske gevinst vagt, men ordlyden er mere økonomisk snusfornuftig end præget af et stort finanspolitisk rationale: "God, dansk forskning er en del af vor kultur og Danmarks vindue til verdens forskning. Den giver os også adgang til forskning, vi ikke selv har råd til at betale. Derfor er det vigtigt at vide, hvor dansk forsknings styrke er, og hvor dansk forskning kan gøres bedre"⁷⁴. Og som Nørretranders lidt uklart skriver i debatbogen 'Videnskabsvurdering' fra 1987 "Videnskabelige, strategiske beslutninger rækker meget langt ud i fremtiden. Det er derfor, de er så vigtige."⁷⁵

3.1.2.3. 'Kvalitet i dansk forskning - Perspektiver og udvikling'

Denne gang skete der lidt på baggrund af Nørretranders anstrengelser. Forskningspolitisk Råd tog bestik af anbefalingen og igangsatte i 1991 en større kortlægning af dansk forskning under projektet 'Kvalitet i dansk forskning - Perspektiver og udvikling'. På baggrund af projektet anbefalede Forskningspolitisk Råd, at de offentlige forskningsmidler i højere grad burde koncentreres på udvalgte strategiske forskningsområder, hvor et lille land som Danmark ønskede at udvikle kompetencer på et internationalt niveau. Til dette anbefalede rådet, at der blev udviklet kvalitetsindikatorer, der sikrede at fordelingen af midler skete på et oplyst grundlag.⁷⁶ Grundlæggende var formålet det samme som Undervisningsministeriets 'Stjernekrigsprojekt': at lade den danske forskningspolitik hvile på informerede beslutninger. Tilgangen var dog anderledes og på sin vis historisk, da det blev besluttet at lave den første egentlige videnskabelig kortlægning af dansk forskning ud fra en række kvalitetsindikatorer. Ambitionen kuldsejlede dog, da de involverede forskere i februar 1992 vurderede, at projektet ikke var realistisk at gennemføre i den skitserede form, hvorfor de afbrød projektet. Dermed stødte endnu et forsøg på at finde anvendelige kriterier for midlerne til universitetsforskningen på grund. Forskningspolitisk Råd valgte på denne baggrund også at stoppe hele kortlægnings-projektet.⁷⁷

⁷³ Tor Nørretranders, *Dansk dynamit: Dansk forsknings internationale status vurderet ud fra bibliometriske indikatorer*, Forskningspolitisk Råd, 1990, s. 12

⁷⁴ Nørretranders (1990), s. 7

⁷⁵ Nørretranders (1987), s. 14

⁷⁶ Forskningspolitisk Råd (1991): "Forskningspolitiske anbefalinger", s. 18-19

⁷⁷ Aagaard (2011), s. 241

Hanne Foss Hansen, der var involveret i processen, vurderede et par år efter, at det var typisk for den danske diskussion af kvalitetskriterier for forskningen var meget sporadisk sammenlignet med andre europæiske lande, hvorfor Danmark manglede systematiske kompetencer på området. Det var stort set ingen dansk forskning på området, lød konklusionen fra Foss Hansen.⁷⁸

3.1.4. Sammenfatning

De første bestræbelser efter og diskussioner om at indføre kvalitetskriterier for forskningen i Danmark var præget af praktiske, strategiske og - især gennem Nørretranders - højstemte ideologiske årsager. Som Foss Hansen påpeger fylder de internationale tendenser på forskningsevaluerings-området næsten ingenting. OECD's ellers ekstensive arbejder med videnskabsstatistik og måling af forskning og det gennemgående økonomiske og innovationspolitiske rationale (beskrevet i afsnit 2) fyldte tilsyneladende ikke det store i debatten i Danmark. Motivationen i denne tid er altså ikke eksplicit at bruge forskningen som samfundsøkonomisk løftestang. 'Dansk Dynamit'-udgivelsen og Forskningspolitisk Råds arbejde med 'Kvalitet i dansk forskning' orienterer sig ganske vist ud over landets grænser og har en strategisk interesse i at styrke Danmarks position på forskningsområdet. Men det er ikke af økonomiske årsager.

Gennemgående er der også - med Godins ord - teoretiske og praktiske motivationer bag brugen af forskningsindikatorer. I Stjernekrigsprojektet, 'Kvalitet i dansk forskning' og af Nørretranders betones det, at der er brug for at skabe et overblik over den danske forskning, så man kan tage forskningspolitiske valg på et oplyst grundlag. I de to projektforslag var motivation "at skabe et mere gennemsigtigt forskningssystem, hvor der kunne træffes informerede prioriteringsbeslutninger"⁷⁹.

Endelig er Nørretranders, der må siges at være det mest toneangivende individ på området, også optaget af den mere videnskabeligt-ideologiske og endda demokratiske side af sagen: "Det store løfte i videnskabsvurderingen er (...) at et folkestyre kan vide, hvilken blindhed det betaler for. Og gøre det med åbne øjne. Fordi folkestyret har skaffet sig viden om videnskab."⁸⁰ Her betones altså, at vi bør måle den danske forskning gennem bibliometriske indikatorer, fordi det skaber demokratisk gennemsigtighed. Denne pointe er gennemgående for debatbogen, hvori Nørretranders også argumenterer for et bredt pædagogisk sigte med brugen af forskningsindikatorer: "Videnskabsvurdering skal forene en historisk bevidsthed om rækkevidden af videnskabsstrategiske beslutninger med en aktuel

⁷⁸ Hanne Foss Hansen & Birte Holst Jørgensen, *Styring af forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes?*, Samfundslitteratur, 1995, s. 12

⁷⁹ Aagaard (2011), s. 241-242

⁸⁰ Nørretranders (1987), s. 26

fornemmelse af nationale styrker og svagheder i forskningen - og frem for alt bruge fremtiden som det spejl, hvori nutiden vitaliseres og næsten gøres nysgerrig.”⁸¹

Målingen af forskningen er altså i denne periode - og især fra Nørretranders side - i højere grad drevet af en form for skåltale for gennemsligtighed, oplysning, udveksling af idéer og demokratiske værdier end detailstyring og innovationspolitisk rationale. Der er påfaldende nok ikke en større politisk drivkraft bag diskussionen om forskningsindikatorer, men det kommer fra ministeriet, forskningsrådet og altså Nørretranders.

3.2. Reformation af basisbevillingerne fra 1994-1998

Endelig i juli 1994 blev der for første gang taget et stort politisk initiativ til at finde en fordelingsmodel af basismidlerne, da Undervisningsministeriet lancerede planen 'Universiteter i vækst'. Det centrale i udspillet var, at basismidlerne skulle forøges, og at det på sigt skulle ske med udgangspunkt i en ny fordelingsmodel. Et erklæret mål var, at basisbevillingerne kom til at udgøre mindst 1/3 af bevillingerne til universiteternes samlede aktiviteter.⁸² Oplægget ledte til en årelang og kringlet debat, der i 1998 blandt andet endte med indførelsen af 50-40-10-modellen. En fordelingsmodel, der fordelte basismidler i forhold til universiteternes udvikling i undervisningsaktiviteten (50 procent), i eksternt finansieret forskning (40 procent) og ph.d. produktionen (10 procent). Forhandlingerne ledte også til introduktionen af universiteternes udviklingskontrakter - en aftale om strategiske mål, midler, indsatsområder og kerneopgaver, som det enkelte universitet indgår efter forhandlinger mellem Videnskabsministeriet. Det lykkedes altså - hvis man ser bort fra udvikling i eksternt finansieret forskning og ph.d.-produktion, som også er rent kvantitative belønningsparametre - ikke at indføre en kvalitetsindikator af forskningen som en del af reformerne. Under debatten blev brugen af forskningsindikatorer og andre kvalitetsvurderinger af forskningen igen overvejet ved flere lejligheder. Her følger en gennemgang af processen med fokus på dette.

3.2.1. OECD's anbefalinger (1995)

Parallelt med ministeriets 'Universiteter i vækst'-plan gennemførte OECD en evaluering af det danske forskningssystem. Denne evaluering kommenterede også på planen og støttede idéen om at ændre basisbevillingsmodellen. OECD anbefalede gennemgående en international vækst- og innovationsorienteret logik som styreredskab bag tildelingen af offentlige forskningsmidler. Det blev her fremhævet, at: "it cannot be too strongly emphasised that fundamental or strategic research which is not internationally competitive is

⁸¹ Ibid. s. 107

⁸² Aagaard (2011), s. 261-262

not good value for money”⁸³. I OECD-rapporten argumenteres der også for, at et forsøg på at give alle universiteter lige vilkår ville sænke det samlede niveau, hvorfor man bør styrke og tilgodese de allerede succesfulde forskningsmiljøer. OECD skrev således: ”It is our impression that, at the moment, the distribution suffers from too much egalitarianism and too little recognition of excellence”⁸⁴. OECD støttede altså ideen om at skabe en resultatbaseret bevillingsmodel for universiteternes basismidler. Men Undervisningsministeriets fokusområde i ‘Universiteter i vækst’ lagde mere vægt på ren grundforskning og relationen til undervisningen. Derfor fik OECD’s innovationspolitiske anbefalinger ikke nogen særlig betydning i den videre proces i denne omgang.⁸⁵ Til gengæld fik OECD-rapporten stor betydning Forskningsministeriets udarbejdelse af en national forskningsstrategi, der også blev igangsat i 1995.

3.2.2. Principskitse for fordeling af basismidlerne (1995)

I juni 1995 præsenterede ministeriet som første led i planen ‘Universiteter i vækst’ en såkaldt ‘principskitse for fordeling af basismidlerne’, hvori ‘kvaliteten af den udførte forskning’ blev et af tre belønningsprincipper (ud over udvikling i undervisning og ekstern finansiering). Kvaliteten af den udførte forskning skulle blandt andet ske gennem publikations- og citationsmål. Men det blev også fremhævet, at de ikke ville kunne stå alene i en fordelingsmodel. Kvaliteten skulle dermed ikke kun måles gennem standardiserede forskningsindikatorer men skulle baseres på en mere håndholdt såkaldt ”peer review”-evaluering af den udførte forskning, der skulle gennemføres hvert fjerde år.⁸⁶ I skitseforslaget kan altså fra begyndelsen ses en vaklen mellem det mekaniske objektivitetsideal og den øvede bedømmelse. Skitseforslaget fik dog en lunken modtagelse blandt repræsentanter fra universitetet. Blandt andet fordi de ikke støttede op om automatisk at koble bevillinger til en kvalitetsvurdering af forskningen. Desuden mente de, at den foreslåede evalueringsprocedure var for omfattende og ressourcekrævende.⁸⁷ Forbeholdene var i tråd med konklusionerne fra Hanne Foss Hansen og Birte Holst Jørgensens undersøgelse af brugen af forskningsindikatorers styrker og svagheder i ”Styring af forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes?”, der blev udgivet i 1995. I bogen blev det (som påpeget i afsnit 3.1.2.3) konkluderet, at vidensgrundlaget for den danske debat var svagt og slet ikke inddrog den omfattende internationale litteratur om forskningsindikatorer.⁸⁸

⁸³ OECD (1995): ”Science, Technology and Innovation Policies: Denmark”, s. 163

⁸⁴ Ibid. s. 162

⁸⁵ Aagaard (2011), s. 265-266

⁸⁶ Ibid. s. 267-268

⁸⁷ Ibid. s. 271-272

⁸⁸ Foss Hansen & Jørgensen (1995), s. 13

3.2.3. Arbejdsgruppens rapport (1996)

På grund af forbeholdene blev der i oktober 1995 nedsat en arbejdsgruppe, der skulle komme med et alternativt udspil. Arbejdsgruppen bestod af 11 medlemmer: 5 udpeget af Rektorkollegiet, 3 eksterne medlemmer udpeget af Undervisningsministeriet og 3 repræsentanter fra ministeriet.⁸⁹ Udspillet blev præsenteret i juli 1996 i en rapport fra arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen præsenterede en række nye anbefalinger. Kvalitetsvurderingen af forskningen skulle bygge på en række forskellige faktorer. Herunder nøgletal om forskningen, faglige vurderinger af udvalgte forskningsområder, vurderinger af institutionernes forskningsformidling og vurderinger af institutionernes strategiplaner. Universiteterne selv skulle udarbejde kvalitetsvurderingen på baggrund af et fælles, standardiseret dokument, og det skulle desuden - som foreslået i principskitsen - ske hvert 4. år. Rapporten skulle herefter igennem en række kvalitetskontrollerende instanser - først til ministeriet, derefter til høring i forskningsrådenes- og uddannelsesrådenes formandskollegier, endelig gennem (et af ministeren udpeget) uvildigt ekspertpanel med international medlemmer - inden det samlede materiale skulle lande på Undervisningsministerens bord med ekspertpanelets anbefalinger. På det grundlag var det til syvende og sidst Undervisningsministeren, der skulle foretage den endelige (politisk prioriterede) fordeling af basismidlerne.

Arbejdsgruppen foreslog altså en model, der var mere skønspræget og (interessant nok) gav ministeren større politisk råderum end ministeriets oprindelige principskitse, der lagde op til at kvalitetsvurdere forskningen ud fra mere mekaniske og standardiserede principper. Det mekaniske objektivitetsideal blev altså her i høj grad underlagt den øvede bedømmelse. Undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) var positiv overfor forslaget og sagde i en pressemeddelelse, at modellen var fornuftig og "(...) indeholder incitamenter til at fastholde og udvikle høj kvalitet i vores basisforskning. Det har vi brug for – blandt andet for at kunne bevare vor konkurrenceevne internationalt set, hvilket er en forudsætning for et højt velfærdsniveau."⁹⁰ Med udtalelsen tydeliggjorde ministeren også rationalerne bag hele idéen, der altså både var forskningsvendt (incitamenter til at fastholde og udvikle basisforskning af høj kvalitet) og samfundsvendt (bevare international konkurrenceevnen

⁸⁹ Rektorkollegiets medlemmer bestod af : Rektor Kjeld Møllgård, KU; Rektor Henrik Toft Jensen, RUC; Rektor Bent Schmidt-Nielsen, KVL; Rektor Tom Ploug Olsen, Danmarks Lærerhøjskole og Administrationschef Jakob Voltelen, Handelshøjskolen i København. De eksterne medlemmer udpeget af Undervisningsministeriet var: Chefredaktør, professor Jørn Lund; Direktør Lars Pallesen, Statens Seruminstitut; Docent dr. Phil. Lise Hannestad, AU. Direkte fra Undervisningsministeriet: Direktør Torben Kornbech Rasmussen, Undervisningsministeriets Universitetsafdeling; Kontorchef Rudolf Straarup, Undervisningsministeriet og Forskningskonsulent Hugo von Linstow. (Aagaard s. 269)

⁹⁰ Undervisningsministeriet (1996): "Ny model for forskningsbudgettering", Pressemeddelelse fra Undervisningsministeriet

som forudsætning for højt velfærdsniveau). Rationalerne lyder som et ekko af Nørretranders motivation for sin bibliometriske undersøgelse i Dansk Dynamit.

Med Rektorkollegiets og ministeriets blåstempling af forslaget, skulle man tro, at der var enighed om modellen. Men det var kun på overfladen. Der var reelt stor utilfredshed med forslaget blandt universiteterne, hvor flere interessekonflikter også kolliderede. Konflikten kom tydeligt til udtryk i en række kritiske høringssvar (august - november 1996) til arbejdsgruppens model. Risikoen for ministerens skulle omfordele på baggrund af politiske prioriteringer blev angrebet. De forskningstunge institutioner mente, at modellen i for høj grad tilgodeså mindre forskningstunge institutioner. Mindre forskningstunge institutioner mente, at en kvalitetsbaseret bevillingsmodel var unfair, så længe institutionerne havde forskellige økonomiske vilkår at konkurrere på. Hvert universitet talte altså for egen sag. Aarhus Universitet og Odense Universitet angreb selve præmissen for en model og mente, at standardiserede modeller aldrig vil kunne indfange forskningsområdets kompleksitet, og at dette give incitament til kassetænkning. Høringssvar på fakultetsniveau afslørede endelig, at der også internt på de store universiteter var uenighed om holdningen til modellen, hvor især humanistiske og samfundsvidenskabelige fakulteter var skeptiske. Rektorerne i arbejdsgruppen havde altså ikke dækning til at sige god for modellen. Trods kritikken gik Undervisningsministeriet i januar 1997 videre med processen og oprettede et paradigmeudvalg, der skulle udarbejde en plan for, hvordan arbejdsgruppens model blev gennemført. Senere mødte ministeriet så meget kritik, at paradigmeudvalget opløses. Arbejdsgruppens modellens forslag til kvalitetsvurdering af forskningen blev ikke til noget. Til gengæld blev de kvantitative elementer, der foreslog en fordelingsmodel på baggrund af udvikling i uddannelsesaktivitet og eksterne midler indført som en del af Finansloven 1997. Dermed var 50-40-10-modellen en realitet.⁹¹

3.2.4. Ny arbejdsgruppe

Debatten af en kvalitetsvurdering af forskningen fortsatte dog. På et opfølgende møde mellem undervisningsminister Vig Jensen og rektorerne i marts 1997 insisterede ministeren på, at incitamentsmodellen i forhold til basisbevillingerne skulle gennemføres, fordi andre områder i den offentlige sektor også skulle styres gennem kvalitetsbaserede bevillingssystemer. Det var altså en del af en generel reformering af den offentlige sektor. Denne detaljer afslører en større pointe om hele den bagvedliggende motivation for at indføre en forskningsindikator. Hele processen handlede tilsyneladende i mindre grad om isoleret set om den danske videnspolitik, og hvad der kan betragtes som den mest meningsfulde måde at vurdere og evaluere forskningskvalitet på. Det er altså i højere grad

⁹¹ Aagaard (2011), s. 272-278

en generel impuls fra, hvad Porter kalder for det kvantificerede samfund, der ligger bag indførelsen af denne styrings- og evalueringsmekanisme. Det forklarer også, hvorfor de store ide- og værdimæssige udsigelser i processen er næsten usynlige. Der er et påfaldende fokus på praktik - hvilken måling, der virker ud fra et spørgsmål om tid og ressourcer - mens den grundlæggende idé og præmis i lille grad - hvis overhovedet - udfordres. Debatten om en forskningsindikator foregår med andre ord ikke på en eksplicit idé-mæssig kampplads. Men implicit er den altid til stede. Ikke mindst i penduleringen mellem, hvor meget det mekaniske objektivitetsideal og den øvede bedømmelse skal vægtes i forskningsindikatorens måling af videnskabens kvalitet.

Konkret blev der som følge af undervisningsministerens krav om at få sat skub i processen nedsat et opfølgingsudvalg i april 1997, der igen skulle se på, hvordan basismidlerne kunne fordeles ud fra en vurdering af forskningskvaliteten. Ministeren krævede denne gang et endeligt forslag, der skulle præsenteres i august 1997, så det kunne indskrives i Finansloven for 1998. Forslaget skulle desuden være mere gennemskueligt, kræve færre ressourcer og være mindre skønspræget end det tidligere forslag. Udvalgets bestod denne gang kun af to gengangere fra Rektorkollegiet mens Undervisningsministeriets folk bortset fra formanden var gengangere fra arbejdsgruppen fra oktober 1995.⁹²

Arbejdet var fra begyndelsen præget af uenighed mellem rektorerne og ministeriet, blandt andet fordi ministeriet tidligt i processen lagde sig op af et forslag, der mindede om ministeriets principskitse fra 1995, som tilstræbte en mekanisk kvalitetsvurdering. Rektorkollegiet fandt det uacceptabelt, at de så tidligt i processen blev præsenteret for noget, der lå så tæt op ad skitsen. Rektorerne var (stadigvæk) gennemgående kritiske overfor den mekaniske kvalitetsvurdering. I et bilag til den endelige rapport skrev rektorerne: "Det er en skræmmende misforståelse at tro, at man ved at lægge nogle statistiske indikatorer ind i en grov matematisk model kan fritage ministeren for at foretage politiske valg og prioriteringer"⁹³. Dermed var de næsten tilbage til status quo fra 1995, hvor ministeriets principskitse blev afvist og en arbejdsgruppe kastede sig ud i at lave et alternativ.

I efteråret 1997 præsenterede opfølgingsudvalget rapporten 'Marginalbudgettering af basismidler til forskning ved universiteterne'. I rapporten blev det konkluderet, at der ikke var nået enighed om udformningen af en kvalitetsmodel til fordeling af basismidler. De

⁹² Formand for udvalget var ministeriets departementschef, Henrik Nepper-Christensen. Rektorkollegiets medlemmer var Rektor Morten Balling, ASB; Rektor Henrik Toft Jensen, RUC; Rektor Henning Lehmann, AU, Rektor Bent Schidt-Nielsen, KVL og Rektor Henrik Tvarnø, OU. Medlemmerne udpeget af Undervisningsministeriet var: Direktør Torben Kornbech Rasmussen, Kontorchef Rudolf Straarup og Forskningskonsulent Hugo von Linstow.

⁹³ Undervisningsministeriet (1997): "Marginalbudgettering af basismidler til forskning ved universiteterne", s. 4

kvantitative indikatorer (50-40-10-modellen) var der fortsat enighed om. Det blev fastholdt, at en kvalitetsvurdering af forskningen skulle være en del af fordelingen af basismidlerne, men da der ikke var enighed, præsenterede udvalget to separate oplæg - et fra Undervisningsministeriets og et fra Rektorkollegiet. I begge oplæg var der enighed om, at institutionerne selv skulle udarbejde de overordnede redegørelser, der skulle ligge til grund for en kvalitetsvurdering af forskningen. Der var også enighed om, at denne kvalitetsbedømmelse skulle foretages hvert 4. år. Derudover var der stor forskel på de to oplæg.

Undervisningsministeriets forslag var en kompliceret model med mange elementer og led. Ministeriet anbefalede, at en kvalitetsvurdering skulle foretages af 6 statslige forskningsråd. Kvalitetsvurderingen skulle blandt andet bygge på en form for selvangivelse fra forskerne, hvor forskerne selv udvalgte 2-3 af egne publikationer, som de mest betydningsfulde i en bestemt angivet periode. Den udvalgte forsknings kvalitet ville derefter blive vægtet i en publikationsdatabase, gennem 'Science Citation Index' (SCI) eller, hvis publikationerne ikke indgik i disse, sendt til peer review-bedømmelse efter en nærmere vurdering fra forskningsrådene. Hver enkelt forskers indsats skulle siden samles i en overordnet vurdering af en given forskningsgruppe, som rådene - blandt andet ved at sammenligne med lignende forskningsmiljøer - skulle bedømme indenfor en skala fra 1 til 5. Når forskningsrådenes bedømmelser forelå skulle ministeriet foretage en fordeling midlerne. Der blev altså lagt op til - meget lig principskitzen fra 1995 - at bruge en række forskningsindikatorer til at måle kvaliteten af forskningen, men der var også givet plads til skøn fra rådene.⁹⁴

Rektorkollegiets oplæg var "udarbejdet med henblik på at tilgodese ministeriets ønske om at få et forholdsvist simpelt og gennemskueligt beslutningsgrundlag"⁹⁵. Rektorkollegiet lagde dog især vægt på omfanget af den givne forskningsproduktion og -aktivitet som kvalitetsparameter. Det blev således foreslået, at institutioners omfang af forskning blev målt ved antallet af publikationer opdelt i 6 kvalitetskategorier (ikke nærmere betegnet), der afspejlede kvalitetskontrollen videnskabelige arbejde før offentliggørelse. Det blev desuden anbefalet, at antal sider pr publikation burde være et mål, som skulle indgå i ministeriets beslutningsgrundlag. Publikationskategorierne kunne endvidere tillægges vægte, "som afspejler den videnskabelige tyngde" (heller ikke nærmere forklaret)⁹⁶. Forskningsrådene skulle måles i en periode på 3-5 år for at tage højde for udsving i produktionstid. Arbejdet skulle ske med inddragelse af forskningsrådene. Igen blev det

⁹⁴ Aagaard (2011), s. 280-281

⁹⁵ Undervisningsministeriet (1997), s. 5

⁹⁶ Undervisningsministeriet (1997), s. 5

anbefalet, at ministeriet på baggrund af de forskellige kvalitetsparametre skulle udregne et mål for den enkelte forskningsinstitution, der til sidste skulle uddeles basismidler ud fra.

I vægtningen af en forskningsindikator, der var baseret mest på mekanisk objektivitet og den øvede bedømmelse, blev den øvede bedømmelse altså det dominerende ideal for vægtningen af forskningskvaliteten. Det endte med et kompromis. Ministeriet oprettede en såkaldt kvalitetspulje på 50 millioner kroner om året, der skulle fordeles på baggrund af to pilotprojekter, der skulle afprøve ministeriet og Rektorkollegiets forslag. Men igen mødte planen kritik. Denne gang fra politiske partier og forskningsrådene, der angreb planens præmis. "På universiteterne har vi nogle af vores lands fremmeste hoveder, så de skulle nok kunne klare det selv. Det er forkert, at nogen udefra skal komme og sige hvordan," sagde Socialdemokratiets forskningsordfører Sonja Mikkelsen.⁹⁷ Også pilotprojektet blev skrinlagt efter den konstante modstand og et folketingsvalg, der i marts 1998 gav genvalg til regeringen.

3.2.5. Udviklingskontrakter og en sidste debat om kriterier

Efter valget blev ansvaret for universiteternes forskning således flyttet fra Undervisningsministeriet til Forskningsministeriet. Med overflytningen til Forskningsministeriet forsvandt også ambitionen om at inddrage en kvalitetsvurdering af forskningen som element i fordelingen af basismidlerne. Forskningsministeriet fastholdt 50-40-10 modellen og udviklede i stedet udviklingskontrakter som styringsinstrument af basismidlerne. I marts 2000 præsenterede forskningsministeriet og undervisningsministeriet således ti udviklingskontrakter indgået med universiteterne i publikationen 'Udviklingskontrakter for universiteterne – sigtelinier, selvstyre og samfund'.

4 års intense diskussioner af, hvordan forskningskvaliteten bedst kunne vurderes, endte i det store hele frugtesløst. Det betød dog ikke, at diskussionen var fuldstændig død. I 2000 blev diskussionen om en kvalitetsorienteret model til fordelingen af basisbevillinger igen vakt til live for en stund. Undervisningsministeriet fremsatte således - med Forskningsministeriet og Finansministeriet - forslaget 'Udviklingsorienteret fordeling og anvendelse af midler på universiteterne', hvor et internationalt panel skulle vurdere universiteternes forskningsplaner og aktiviteter. Den bagvedliggende idé var ifølge Forskningsministeriet, at modellen med vurderinger fra et internationalt panel kunne bruges til at styre forskningsinstitutioner i retning af at satse på de mest succesfulde og vækstorienterede forskningsmiljøer. Dermed var forslaget til kvalitetsvurdering af forskning i tråd med OECD-rapportens anbefalinger fra 1995 (afsnit 3.1.3.1) end Undervisningsministeriets og Rektorkollegiets foreslåede modeller fra de forgangne år. Rationalet bag var dermed også drevet af mere klare idéer og værdier end de hidtidige 4 års

⁹⁷ Aagaard (2011), s. 284

diskussioner. Her sås en tydelig betoning af en innovations- og vækstdrevet videnspolitik. Planen blev imidlertid afbrudt af folketingsvalget i 2001, hvor Fogh-Rasmussen-regeringen erstattede Nyrup Rasmussen-regeringen. I første omgang blev der ikke arbejdet videre med modellen. Men den skulle senere spille en rolle i regeringens videnspolitik.⁹⁸

3.2.6. Sammenfatning

Hvilke vurderinger af god videnskab forhandles der om i reformarbejdet med basisbevillingerne fra 1994-1998? Som i afsnit 3.1. er vækst- og innovationspolitiske rationale udeblivende i diskussion om at indføre en kvalitetsbaseret forskningsindikator. Det er på trods af, at OECD's tidligt anbefaler en model for basisbevillingerne anbefales, der drives af en forståelse af kvalitetsforskning som vækstskabende forskning (value for money). Dette vinder ikke genklang.

I stedet er diskussionen motiveret af en intention om at udbedre en arbitrær fordelingsmodel, der bygger på historisk uretfærdighed, da de historisk har tilgodeset de større universiteter. Som det 'afsløres' gennem undervisningsminister Vig Jensen pres på at få løst sagen, fordi andre områder i den offentlige sektor også skulle styres gennem kvalitetsbaserede bevillingssystemer, (afsnit 3.2.4) er dette en mere generel styrings-tendens i den offentlige administration. Hvad man igen med henvisning til Porter kan se som et mere generelt ideal om kvantificeret viden i den politisk administration. Eller mere alment kendt som en generel New Public Management-bølge, der bygger på et ønske om en højere grad af effektivitet, kontrol og gennemsigtighed i den offentlige administration.⁹⁹ Så standardiserings-tanken er ikke kun rettet mod forskningen gennem videnspolitikken, men også mod politikområder på tværs i den offentlige administration, hvor problemer, udfordringer og løsningsmodeller ses som ensartede uagtet, om der er tale om forsknings-, social- eller kulturpolitikken.¹⁰⁰ Ser man på begrundelserne i lyset af Godins analysemodel, er det altså både især praktiske (styre, evaluere, monitorere) og ideologiske (objektivisere beslutninger og begrunde valg) årsager i spil, mens den teoretiske begrundelse, der mere tydelig i 1980'erne er skubbet i baggrunden.

Det er altså af disse bagvedliggende politiske årsager, at en kvalitetsmodel af forskningen overhovedet debatteres. Der er ikke stor uenighed om den grundlæggende præmis for denne debat: at forskningskvalitet skal måles gennem kvantificerede standardværktøjer. På universitetssiden afskriver AU og SDU godt nok den grundlæggende idé som reaktion på første arbejdsgruppes rapport. Men det er tilsyneladende en forbigående kritik, der ikke tages op igen. Senere i den politiske proces gør

⁹⁸ Aagaard (2011), 305-307

⁹⁹ Ove Kaj Pedersen, *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag, 2011, s. 70

¹⁰⁰ Carsten Greve, "New Public Management", *Nordisk Kultur Institut*, 2002

Socialdemokratiets forskningsordfører Sonja Mikkelsen det samme. Men igen er det forbigående. Selve diskussionen om kvalitetskriterierne er ret metode-snæver og er på sin vis frakoblet en større og eksplicit ideologisk diskurs af, hvad kvalitetsforskning egentlig er. Debatten om metoderne er gennemgående pragmatisk, da forskningsindikatoren skal fungere som instrument i en politisk-administrativ virkelighed. Valget og diskussionen af metoder fortæller dog på sin vis noget om videnskabssynet.

Debatten udgøres af to overordnede positioner, der mere eller mindre fastholdes gennem de 4 år: Undervisningsministeriets og Rektorkollegiets. Forskellene findes grundlæggende i deres vurdering af, hvor meget standardiserede måleinstrumenter sat overfor faglige skønsmæssige vurderinger skal fylde i en kvalitetsvurdering. Overordnet støtter ministeriet en mere mekanisk og automatisk model, mens rektorkollegiet er skeptisk overfor denne og støtter en model, der bygger på faglig vurdering, men også giver plads til politiske valg og prioriteringer. Dog er ingen af de to aktører direkte imod en mekanisk og standardiseret måling af videnskaben. Ligesom ingen er imod vurderinger fra et fagligt ekspertråd som en del af kvalitetsmålingen. De to aktører vægter dog balancen forskelligt. Som Rektorkollegiet skriver: "Det er en skræmmende misforståelse at tro, at man ved at lægge nogle statistiske indikatorer ind i en grov matematisk model kan fritage ministeren for at foretage politiske valg og prioriteringer"¹⁰¹. Med ministeriets prioritering af at måle kvalitetsforskning gennem mekaniske standarder højest, sættes der lighedstegn mellem kvalitetsforskning og den mest målbare videnskab. Altså er det en forskel, der bygger på to forskellige objektivitetsidealer: 'den 'mekaniske objektivitet' (ministeriet) og 'den øvede bedømmelse' (Rektorkollegiet).

Qua denne faser store betoning på at bruge forskningsindikatoren som styrings- og evalueringsmekanisme af forskningskvalitet, ville det være oplagt at konkludere, at videnskabssynet i denne periode var udpræget instrumentelt. Især sammenlignet med 1980'ernes diskussioner, der handlede om at bruge indikatorer for at få en bred, teoretisk - og ikke særligt målrettet - indsigt i forskningsområdet. Spørgsmålet er, om dette også er den mest præcise konklusion. Jeg vil argumentere for, at videnskabssynet bag brugen af en forskningsindikator i denne periode stadig er lige så reflektivt som det er instrumentelt. Indikatoren diskuteres som et led i en reform, der skal skabe en mere fair fordelingsmodel af de voksende basismidler til landets universiteter. Indikatoren er altså et instrument i denne proces og dermed et instrumentelt redskab. Men det dybere syn på videnskaben kan ikke betragtes som værende entydigt instrumentelt. Videnskaben bliver som led i denne proces - i al fald ikke i debatten, jeg har set nærmere på - ikke skubbet foran en vogn eller set som et værktøj, der eksempelvis skal stimulere samfundsøkonomien eller øge teknologi- og

¹⁰¹ Undervisningsministeriet (1997), s. 4

innovationskraften i samfundet. I stedet er selve præmissen for hele debatten udtryk for en, som jeg har argumenteret for, bred forvaltningspolitisk New Public Management-præget styrings-tendens. Denne tendens har sine egne indbyggede rationaler, men de er i denne sammenhæng så uklare, at det til tider fremstår som om, at indikatoren kun skal indføres, fordi forskningens kvalitet skal kunne måles og standardisere for målingens og standardiseringens egen skyld.

3.3. BFI tager form

Mange års anstrengelser i 1990'erne skabte en egentlig marginal ændring af et system, der i store træk var identisk med 1980'ernes. Spørgsmålet om fordelingen af basisbevillingerne var dog ikke afsluttet. Som det blev berørt i afsnit 3.1.3.5. var der stadig et OECD-præget ønske om at skabe incitament til vækstorienteret forskning og styrke elite-forskningsmiljøer. Der var også en gryende interesse for, at dansk forskning skulle tilpasses international konkurrence. Samtidig var der fortsat en markant vækst i de offentlige støttekroner til forskning, hvilket endnu engang skabt et ønske om at få et bedre overblik over, hvad disse penge blev brugt til. Herunder et ønske om at sikre sig, at de voksende investeringer blev brugt bedst muligt.

3.3.1. Nye strategier

I 2002 blev det således igen diskuteret, hvorvidt der kan introduceres en forskningsindikator til at måle kvaliteten af dansk forskning. Denne gang - som tidligere - med et mål om at få kontrol, gennemsigtighed og styring i videnspolitikken. Men denne gang også med klarere politiske, strategiske og ideologiske mål.

3.3.1.1. Forskningsrådets 'Kernefeltprojekt'

Med et par års mellemrum gjorde Danmarks Forskningsråd de første forsøg på at vække en debatten om basismidlerne, der med tiden skulle resultere i den danske BFI, til live. Først med rådets årsrapport fra 2002, hvori der fremlagdes to argumenter for igen at ændre på basisbevillingsfordelingen: 1) at tildelingen af basismidler til forskning i højere grad skulle tilgodeses, 2) at de voksende investeringerne i universitetssektoren krævede bedre overblik over, hvad investeringerne blev brugt til, og hvad samfundet fik ud af disse investeringer. Derfor efterlyste rådet en systematisk og sammenhængende indsamling og bearbejdning af data om de offentlige forskningsinstitutioners aktiviteter.

Siden præsenterede Danmarks Forskningsråd, der i mellemtiden havde skiftet navn til Danmarks Forskningspolitiske Råd, i efteråret 2004 et nyt projekt under betegnelsen 'Kernefelter i dansk forskning'. I projektet tog rådet for alvor livtag med fordelingen af basisbevillingerne (50-40-10-modellen), der igen blev kritiseret for ikke at tage udgangspunkt i

forskningskvalitet. Derfor anbefalede rådet, at basismidlerne skulle baseres på klare parametre og indikatorer for kvalitet som publicering, citationer, eksterne forskningsindtægter og formaliseret internationalt samarbejde samt kriterier som samfundsmæssig og erhvervsmæssig betydning. Desuden anbefalede rådet, at basismidlerne skulle fordeles som følge af en forøget konkurrence universiteterne imellem. Endelig fremhævede rådet, at der skulle fokuseres på en metode, der kunne identificere og tilgodese dansk forskning af høj international videnskabelig kvalitet og af væsentlig samfundsmæssig betydning - altså (videnskabelige) kernefelter.¹⁰² Med dette fokus blev der for første gang - eller i al fald meget tydeligere end i tidligere faser - anlagt et udpræget samfundsvendt og instrumentelt syn på videnskaben som en løftestang for vækst- og samfundsinteresser.

3.3.1.2. Globaliseringsrådet etableres

Efter folketingsvalget i 2005, der gav genvalg til Fogh Rasmussen-regeringen, blev det såkaldte Globaliseringsråd etableret i april 2005. Rådet skulle "rådgive regeringen om en samlet strategi, som skal ruste Danmark til at blive et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund"¹⁰³ og bestod af 26 repræsentanter fra fagforeninger, erhvervslivets organisationer, personer fra virksomheder og fra uddannelses- og forskningsverdenen samt fra regeringen. En væsentlig del af rådets arbejde var dermed at kigge den danske forskning i sømmene og herunder stille nye krav til fordelingen af de voksende forskningsmidler. Under rådets arbejde blev flere kvalitetsindikatorer af forskningen overvejet.

I det tidligste baggrundsnotat om Globaliseringsrådets arbejde blev tre ambitioner eksplicit fremhævet: 1) teknisk og naturvidenskabelig forskning skulle prioriteres i højere grad end samfundsvidenskab og humaniora, 2) flere offentlige forskningsmidler skulle (som anbefalet af forskningsrådet) uddeles i konkurrence mellem universiteterne og 3) kvaliteten af forskningen skulle (igen som anbefalet af forskningsrådet) være det absolut bærende princip for fordeling af alle forskningsmidler. Ifølge Globaliseringsrådet var der nemlig et udbredt problem i, at basismidlerne fordeles "på en måde, som ikke belønner høj kvalitet. Dårlig forskningskvalitet får ikke konsekvenser i form af færre midler"¹⁰⁴. Ønsket om at styrke de våde videnskaber fremfor de tørre, bliver altså for første ekspliciteret her.

Dette åbnede endnu engang diskussionen om, hvordan forskning af høj kvalitet defineres og tilgodeses. At kvaliteten af dansk forskning skulle kunne måles og evalueres systematisk var den første selvfølgelige erkendelse. Men hvordan? Første spadestik var at gennemføre en løbende kortlægning af samfunds- og erhvervsudviklingens forskningsbehov

¹⁰² Det Forskningspolitiske Råd (2006): "Årsrapport - Forskningspolitiske udfordringer, identifikation af kernefelter i dansk forskning," *Danmarks Forskningspolitiske Råd, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling*.

¹⁰³ Ulla Haahr (6. marts, 2006): "Regeringens plan for globaliseringen", dr.dk: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringens-plan-globaliseringen>

¹⁰⁴ Regeringen (december 2005): "Offentlig forskning – mere konkurrence og bedre kvalitet"

og af forskningsinstitutioners muligheder for at løse dem. Dette førte til oprettelsen af 'Analyse og Evalueringssenheden' i Forsknings- og Innovationsstyrelsen og senere (i 2008) til publikationen af det såkaldte 'Forsk 2015'-katalog, der indeholdte "21 forslag til løfterige strategiske forskningstemaer (...). Temaerne retter sig mod udfordringer, hvor dansk forskning og ny viden kan være drivkraft i velstandsudviklingen eller bidrage til løsningen af væsentlige samfundsudfordringer."¹⁰⁵ Med dette blev der altså sat et umiskendeligt lighedstegn mellem kvalitetsforskning og samfunds- og erhvervsmæssig nytteværdi, der i tidligere diskussioner om vurdering af forskningskvalitet ikke har været så tydelig før.

Konkret i forhold til en ny fordelingsmodel af basismidler blev det foreslået, at et internationalt og uafhængigt dommerpanel skulle stå for en samlet bedømmelse af universiteternes undervisning, forskning og videnspredning. Det panelbaserede modelforslag afslører altså, at den øvede bedømmelse på denne tid stadig var et objektivitetsideal, som spillede en rolle. Det var for dog endnu uklart med hvilke metoder bedømmelsen skulle ske. Ifølge Aagaards store kortlægningsarbejde om den bagvedliggende proces var der "(...) ikke på forhånd nogen præcis politisk drejebog, men til gengæld et mandat, der gav stor embedsmandsindflydelse."¹⁰⁶ Daværende videnskabsminister, Helge Sander (V), fortæller ligeledes i et interview med Aagaard, at Videnskabsministeriet var meget "(...) OBS på, hvad der foregik i OECD i Paris, hvor der var meget stærke kræfter, der havde gode relationer til videnskabsministeriet. Derudover var der også ikke mindst EU."¹⁰⁷ Altså er der til forskel for processen med reformationen af basisbevillingerne fra 1994-1998 en større orientering mod internationale aktører.

Til gengæld var der i denne fase påfaldende nok ikke særlig stor interesse for at diskutere, hvordan en fordelingsmodel skulle udformes. Aagaard konkluderer:

Samlet set var der tilsyneladende i denne del af processen meget begrænset interesse for en fremtidig basisbevillingsmodels præcise udformning, og frem for alt meget lille bevidsthed om hvilke udfordringer, der knytter sig til introduktionen af sådanne modeller. Det afgørende for regeringen og Globaliseringsrådet var i stedet blot, at der blev fundet en brugbar model, og udformningsspørgsmålet blev således først og fremmest opfattet som et teknisk spørgsmål, der kunne afklares senere.¹⁰⁸

3.3.1.3. Globaliseringsstrategien præsenteres

Globaliseringsstrategien præsenteredes i sin endelige form i marts 2006. Strategien bestod af "350 konkrete forslag, der indebærer omfattende reformer af uddannelse og forskning og

¹⁰⁵ Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (21. maj 2008): "FORSK2015 – Et prioriteringsgrundlag for strategisk forskning": <https://ufm.dk/publikationer/2008/forsk2015-2013-et-prioriteringsgrundlag-for-strategisk-forskning>

¹⁰⁶ Aagaard (2011), s. 344

¹⁰⁷ Aagaard (2011), s. 344

¹⁰⁸ Ibid. s. 347

markante forbedringer af rammerne for vækst og fornyelse overalt i samfundet¹⁰⁹. Strategien blev præsenteret som resultatet af et bredt samarbejde mellem rådsmedlemmerne. Men flere rådsmedlemmer meddelte efterfølgende "at regeringen og dets embedsmænd havde styret forløbet i en grad, der gjorde at strategien udelukkende måtte betegnes som et regeringsprodukt"¹¹⁰. Daværende Videnskabsminister, Helge Sander, indrømmer ligeledes i et interview med Aagaard, at "(...) hele idéen med og princippet bag Globaliseringsrådet; at få det politisk lagt til rette"¹¹¹.

Hvorom alting er, blev videnspolitikken et vigtigt element i strategien. Det blev således bestemt, at forskningskvaliteten skulle styrkes gennem en skærpelse af den direkte konkurrence om forskningsmidlerne. Konkret var ambitionen, at halvdelen af de offentlige forskningsmidler skulle fordeles i åben konkurrence i 2010. Ræsonnementet var, at det "ville give dynamik og fornyelse og være med til at sikre, at midlerne ville gå til de bedste forskere og de bedste forskningsmiljøer."¹¹² Desuden skulle basismidlerne - som så mange gange foreslået i løbet af de seneste årtier - fordeles ud fra kvalitetsmålinger af forskningen. Kvalitetsvurderingen skulle baseres på mål for udnyttelse af forskningens resultater, samarbejde med eksterne parter og arbejdet med videnspredning, der blev bestemt i universiteternes udviklingskontrakter. Vurderingen skulle, som der blev lagt op til i baggrundsnotatet, foretages af et internationalt og uafhængigt panel. Udarbejdelsen af en model skulle desuden ske i dialog med universiteterne, og den nye model skulle præsenteres i 2008.

Forhandlingerne om en fordelingsmodel udspillede sig allerede op til og lige efter præsentationen af strategien. Rektorkollegiet gav således en række tidlige bud på, hvordan en kvalitetsmodel kunne se ud i praksis. Rektorkollegiet foreslog, at modellen burde omfatte forskningsperformance. Rektorkollegiet var til gengæld skeptiske overfor, at et internationalt og uafhængigt panel skulle foretage en vurdering af de enkelte universiteter. Til gengæld støttede kollegiet idéen om, at et internationalt panel kunne kvalitetssikre selve modellen. Rektorkollegiets forslag havde dog ingen gennemslagskraft i denne omgang. Opsummerende kan det siges, at Globaliseringsstrategien i sig selv stadig bød på en ret upræcis model til, hvordan kvalitetsvurderingen af forskningen skulle pågå. Til gengæld var strategien i sig selv af stor betydning for det videre forløb, konkluderer Aagaard:

Betydningen udsprang imidlertid ikke af grundige analyser og nuancerede afvejninger af fordele og ulemper ved forskellige modeller, men derimod af

¹⁰⁹ Statsministeriet (20. april, 2006): "AFR Regeringens globaliseringsstrategi "Fremgang, fornyelse og tryghed"¹⁰⁹":

<https://www.stm.dk/presse/tidligere-pressemeddelelser/afr-regeringens-globaliseringsstrategi-fremgang-fornyelse-og-tryghed/>

¹¹⁰ Aagaard (2011), s. 348

¹¹¹ Ibid. s. 348

¹¹² Ibid. s. 348

den brede innovationspolitiske ramme og den opfattelse af nødvendighed, der blev skabt omkring forandringerne. Der var med andre ord tale om en ramme og en fremstilling, der overordnet set var så stærk, at mere traditionelle universitetspolitiske indvendinger i forhold til strategiens anbefalinger fik svære kår i den følgende proces.¹¹³

3.3.2. En model tager form - ministeriets arbejde

Efter det indledende strategiarbejde fra Globaliseringsrådet, der altså fortsatte ned ad en sti, som var lagt ud af Forskningsrådet, tog embedsapparatet over, og arbejdet om at udarbejde en model for kvalitetsvurdering af forskningen tog form. Jeg vil lave en forholdsvist overordnet gennemgang af denne proces. Det vigtigste at sige om processen er, at udfordringen i at finde en model pendulerede mellem at finde en smal model, der måler på få ting (eksempelvis bare citationer) og en bred model, der omfavner alle universiteternes aktiviteter og derudover en model, der byggede på mekanisk objektivitet, den øvede bedømmelse eller begge ting.

3.3.2.1. Ministeriets modeller

Videnskabsministeriet præsenterede på et såkaldt dialogmøde i november 2006 det første oplæg til en model. Ministeriet havde fulgt Rektorkollegiets anbefalinger og var allerede gået væk fra den oprindelige panelbaserede model, der var foreslået i Globaliseringsstrategien. I stedet præsenterede ministeriet en indikatorbaseret model, der skulle måle forskningskvaliteten med bibliometriske værktøjer. Med andre ord var man gået fra at prioritere den mekaniske objektivitet over den øvede bedømmelse. Arbejdet med en bibliometrisk model til at måle forskningskvaliteten blev styret af Forsknings- og Innovationsstyrelsen. Arbejdsgruppen fremlagde sit første notat i maj 2007.¹¹⁴ I notatet beskrives det, at "Formålet med indikatoren er at styrke kvaliteten af dansk forskning og understøtte adfærd, der fremmer publicering i de mest anerkendte fagfællebedømte udgivelseskanaler"¹¹⁵. Der fremlagdes desuden 10 hovedprincipper for en dansk kvalitetsindikator, som i det store hele går igen i den endelige model. Principperne er orienterede mod publikationer og bygger især på den norske BFI-model. En faglig styregruppe skulle videreføre arbejdet fra notaterne til en mere færdig model. Flere i gruppen foretrak dog en model baseret på citationer frem for den norske model, der byggede på publikationer. Gruppen blev nedlagt i løbet af sommeren 2007.

¹¹³ Aagaard (2011), s. 350

¹¹⁴ Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (9. maj 2007): "Princippapir for den danske forskningskvalitetsindikator":

http://forskpol-arkiv.pbworks.com/f/forskningskvalitetsindikatorer_090507.pdf

¹¹⁵ Ibid. s. 1

Ministeriets udarbejdelse af en model var præget af en voldsom slingrekurs. På få måneder blev der præsenteret en række modeller, der havde ændret form uden tydelige begrundelser. I april 2008 præsenterede ministeriet så en model, der skulle blive det endelige udspil fra ministeriet. Forslaget til modellen indeholdte blandt andet indikatorer for indenlandske konkurrenceudsatte forskningsindtægter, udenlandske forskningsindtægter, studie gennemførelse, ph.d.-produktion, økonomisk omfang af videnspredningsrelation til omverdenen, deltagelse i offentlig debat.

3.3.3. Nærmer sig en afslutning

Efter embedsværket, interessanterne og de forskellige faglige styregruppers arbejde med at færdiggøre et modeludkast overdrages det afsluttende arbejde til en politisk proces.

3.3.3.1. Fra ministerielt kaos til politisk kaos

Den politiske behandling af modellen blev ikke mindre kaotisk end den mere lukkede proces mellem ministeriet og universiteterne. I løbet af foråret 2008 blev det allerede anerkendt, at uenighederne om en model i de politiske forligspartier var så store, at en ny model først skulle tages i brug i 2010. Dermed var indførelsen skubbet tre år i forhold til det oprindelige mål. Kritikken af modelarbejdet tog dog for alvor fat henover sommeren og kulminerede i september 2008, hvor det blev tydeligt at Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og De Radikale var kritiske over for modellen. Dermed blev det tydeligt, at den politiske enighed fra Globaliseringsstrategien, der lå bag hele initiativet, var begyndt at smuldre. Dansk Folkeparti var mest indstillet på helt at skrotte modellen.¹¹⁶

Samtidig blussede universiteternes kritik op igen. Danske Universiteter fremlagde i september 2008 et forslag om en modificeret 50-40-10 model med en bibliometrisk indikator, som de oprindeligt havde spillet ud med, da ministeriet præsenterede deres første model. Men også internt blandt universiteterne var der uenighed om den foreslåede løsning. Uenigheden blandt universiteterne mindede om den interessekonflikt, der også var tilstede under udarbejdelsen af forskningsindikatorer i forbindelse med reformationen af basisbevillingerne i 1990'erne (beskrevet i afsnit 3.2.3.). Igen støttede de større forskningstunge institutioner (KU, AU, DTU) op om en model, der lagde vægt på forskningsindikatorer og dermed tilgodeså de i forvejen forskningstunge institutioner. De mindre forskningstunge institutioner (RUC, CBS, AAU) agiterede mere for en genopretningsmodel, der skulle veje op for den historiske ulighed i fordelingen af basismidlerne og i mindre grad vægtede direkte konkurrence på forskningskvalitet. DTU var særligt opportunistiske og gik enegang og præsenterede i samarbejde med Dagbladet Børsen et nyt bud på en national 'ranking'-model, der havde DTU selv helt i toppen.

¹¹⁶ Aagaard (2011), s. 360

Forslaget blev dog haglet ned. Igen talte hvert universitet deres egen sag, og det blev tydeligt, at der var en klar spaltning mellem to universitets- og videnskabssyn: et syn, på videnskaben, der anerkendte den nye forskningstunge og innovationspolitiske linje, og et syn på videnskaben som først og fremmest et (ud)dannende felt.

3.3.3.2. Aftale opnås

Den politiske og universitets-interne uenighed forblev i det store hele fastlåst helt ind til foråret 2009. I april 2009 blev et såkaldt politikpapir om fordeling af basismidler udsendt af Rektorkollegiet. Det pludselige kompromis kom blandt andet efter en politisk erkendelse af, at det mest af alt handlede om at få et resultat, inden året var omme. Rektorkollegiets formand, Jens Oddershede, fortæller i interview med Aagaard, "(...) at universiteterne i drøftelserne med de politiske ordførere havde fået at vide, at de, hvis de kunne formulere et fælles udspil, ville have gode muligheder for at komme igennem med det".¹¹⁷

Danske Universiteter blev enige om en model, der er i vid udstrækning mindede om den modificerede 50-40-10 model (med fortsat vægtning af undervisning, ekstern forskning og ph.d.-produktion) med tilføjelsen af en bibliometrisk indikator, som de allerede havde foreslået i september 2008 og allerede i 2006 som kommentar til ministeriets første modeludkast. Rationalet var, at modellen skulle fokusere på få væsentlige indikatorer, så den blev nem og logisk at beregne for de enkelte universiteter. Med den bibliometriske indikator blev modellen endelig udvidet med et fokus på forskningskvalitet som mål. I juni 2009 - fire år efter processen blev igangsat - nåede de Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Venstre et politisk forlig om modellen. Den blev vedtaget næsten ordet som Danske Universiteter havde foreslået.

3.3.3.3. Efterrationaliseringer og kritik

Politisk set må det have været en lettelse at aftalen var på plads. Samtidig var det tydeligt, at resultatet var langt fra, hvad der oprindeligt var lagt op til fra politisk side. Globaliseringsstrategiens entydige innovationspolitiske fokus, hvor det gennemgående mål var at belønne belønne universiteternes vidensspredning, var næsten helt væk. Daværende Videnskabsminister, Helge Sander, sætter ord på situationen overfor Aagaard: "Det var ikke noget med politisk ændret holdning eller signalgivning, eller en politisk mangel på vilje. Vi kunne simpelthen ikke præstere en, kan man sige, teknisk tilfredsstillende løsning".¹¹⁸ Også flere universitets repræsentanter måtte til sidst give op og sluge modellen. Daværende RUC-rector, Henrik Toft Jensen, opponerede mod bibliometriens entydige fokus på akademiske vurderingskriterier. Han luffer også sin utilfredshed i Aagaards afhandling:

¹¹⁷ Aagaard (2011), s. 362

¹¹⁸ Ibid. s. 364

Det er faktisk absurd, fordi det der er kommet ud af det, er en meget højpandet forståelse af forskning. Peer-reviewed tidsskrifter helst på udenlandsk, der kun læses af en meget snæver fagkreds, mens formidlingen til omverdenen overhovedet ikke er inde i billedet; service til samfundet og hvad universiteterne ellers laver. På lidt længere sigt kan det få en skadelig virkning på opmærksomheden på universiteterne, fordi der er et tydeligt pres fra institutlederne til, at nu skal du fandme få skrevet den artikel i et internationalt tidsskrift, og ikke bare alle de forbandede rapporter og rådgivning og så videre (...) Når man strammer på publikationssiden ved at tage nogle bestemte typer af tidsskrifter og de giver pote, og ikke gør på den anden side, nemlig, det der hedder ydelser til samfundet, så er det klart, at så rykker man universitetslærernes opmærksomhed væk fra ydelser til samfundet. Det kan jeg tydeligt se på RUC. Det betyder ikke en skid i dag, mens det for 5-10 år siden var et vigtigt parameter i universitetets daglige virke.¹¹⁹

En endnu mere ekstensiv kritik kom fra forskerne i flere af de såkaldte faggrupper. Faggrupperne blev allerede etableret af ministeriet i 2007 for at rådgive i udarbejdelsen af de såkaldte autoritetslister på tidsskrifter indenfor forskellige fagområder. Altså bibliometrilisterne, hvor tidsskrifter rangeres på BFI-niveau 1, 2 eller 3. Bannerfører for kritikken var lektor Claus Emmeche fra Niels Bohr Institutet, der i september skrev et notat, hvori han rådede til ikke at tage modellen i brug. 32 af de 68 faggrupper støttede denne kritik:

Faggruppen understreger, at den reviderede niveaudeling faggruppen nu har foreslået ikke under de givne betingelser kan betragtes som en optimal løsning. Vi mener ikke at disse betingelser er tilfredsstillende eller hensigtsmæssige, og vi står ikke inde for indikatoren samlet set. Vores rolle har alene været rådgivende, og vores overordnede råd p.t. er ikke at anvende modellen i praksis før alle dens konsekvenser og problemer er nøjere belyst og datagrundlaget bedre.¹²⁰

En gennemgående bekymring gik på u hensigtsmæssige adfærdsændrende virkninger på det videnskabelige arbejde, som bibliometrien kunne få. Bekymringen gik på, at måleredskabet ville skabe såkaldte 'perverse effekter', hvor den ellers tilsigtede styrkning af forskningskvaliteten ville skabe et omvendt incitament til at lave forskning af mindre kvalitet for at til gengæld at score så mange BFI-point som muligt.

¹¹⁹ Aagaard (2011), s. 364

¹²⁰ Claus Emmeche (2009) "Mareridt, damage control eller forskningsrelevante kvalitetskriterier?: Notat om faggruppernes forbehold overfor den bibliometriske forskningsindikator efter niveaudelingsprocessen og indtastning af tidsskriftlisterne pr. 15/9-2009":

<https://humanioraforum.wordpress.com/2009/10/08/mareridt-damage-control-eller-forskningsrelevante-kvalitetskriterier/>

Trods den vedholdende og omfattende kritik endte modellen med at indgå som et element i fordelingen af nye midler fra 2010.

3.3.4. Sammenfatning

Som i forløbet i 1990'erne (fase 2), der resulterede i 50-40-10 modellen var forløbet frem mod introduktionen af den danske BFI en kaotisk proces, hvor der indledningsvist var ganske stor opbakning til den overordnede ide, men hvor der så snart denne ide skulle omsættes til konkret politik opstod store problemer.

Fra begyndelsen af denne fase er motivationen bag en kvalitetsindikator for forskningen dog anderledes end i de tidligere fase. Den er både mere bredt orienteret mod samfundet og erhvervslivet, hvad der allerede udtrykkes i Forskningspolitisk Råds foreslåede 'Kernefeltprojekt' og i særdeleshed i Globaliseringsrådets arbejde. Det er også et udtryk for en bredere politisk og erhvervsmæssigt drevet orientering af universitetsområdet mod 'videnssamfundet'. I 2003 blev den stormombruste universitetsreform 'Nye veje mellem forskning og erhverv – fra tanke til faktura' indført. Og der var således en - fra politisk side - herskende diskurs om, at forskning først og fremmest skulle tjene statens og erhvervslivets interesser. 'Videnssamfundet' blev - uden videre - betragtet som sund fornuft, som Esther Oluffa Pedersen skriver det.¹²¹

Arbejdet med at indføre en indikator var i forlængelse af denne pointe drevet af et udpræget innovations- og vækstpolitisk rationale, der er hovedmotivet bag Globaliseringsstrategien. Globaliseringsstrategien er en politisk innovations- og vækststrategi, der skulle "ruste Danmark til at blive et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund"¹²². Af disse årsager skulle højteknologisk og naturvidenskabelig forskning prioriteres i højere grad end samfundsvidenskab og humaniora.

Forskning blev ikke bare set som en teknologisk og økonomisk løftestang, men der var også en gennemsyret liberal markedslogik bag dette instrumentelle syn på forskningen. Forskningen skulle således styrke Danmarks position på et globalt markedet. Samtidig skulle forskningens bevillingerne også uddeles ud fra en stigende konkurrence universiteterne imellem. Idéen om 'konkurrenceuniversitetet' blev dermed introduceret i dansk videnspolitik. Universitet bliver her set som en servicevirksomhed, og forsknings og uddannelse forstås som varer, der kan handles på et internationalt marked. Viden er dermed ikke et fælles gode, men en vare afhængig af udbud og efterspørgsel.¹²³

Nok engang som forlængelse af denne pointe kan det konstateres, at der var en større orientering mod udlandet end tidligere. Sander konstaterer, at man var "(...) OBS på,

¹²¹ Esther Oluffa Pedersen, "Videnssamfundet - det er sund fornuft", *Slagmark - Tidsskrift for idéhistorie*, (52), 2008, s. 67-78.

¹²² Haarh (2006): <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringens-plan-globaliseringen>

¹²³ Degn & Sørensen (2012), s. 80-94

hvad der foregik i OECD i Paris, hvor der var meget stærke kræfter, der havde gode relationer til videnskabsministeriet. Derudover var der også ikke mindst EU.” Generelt er der en større påvirkning af videnspolitikken i den danske andedam fra internationale aktører i denne tid.¹²⁴ Alt i alt kan det konstateres, at motivationen bag udarbejdelsen af en kvalitetsindikator for forskningen, i denne periode er mere ‘samfundsvendt’. Fokuset er ganske vist på styring af forskningen, men der er et bredere fokus på, hvordan forskningen kan styrke staten og samfundet end tidligere, hvor fokus har været mere internt på forskningen og få indsigt i, hvordan det ser ud med denne. Dette kommer også til udtryk ved, at der fra begyndelsen er meget lidt interesse i, hvordan en fordelingsmodel og egentlig forskningsindikator skal se ud. Der er større fokus på at diskutere de store samfundsmæssige ‘outcomes’ end egentlig at udarbejde de konkrete ‘outputs’ ved at måle forskningen.

Med ovenstående kan det konstateres - som det også påpeges af rådsmedlemmer fra Globaliseringsrådet - at den strategiske og politiske ramme i det store hele er fastlagt. Herefter handler det altså blot om at genere noget videnskabsstatistik og konstruere nogle forskningsindikatorer, der kan måle kvaliteten af forskningen på en måde, der passer ind i den fastlagte politiske kasse. Den politiske forudbestemthed i projektet stemmer altså overens med Godin og Porters pointe om, at videnskabsstatistik ofte bruges som redskab til at understøtte en bestemt politisk diskurs. Som Aagaard skriver udsprang motivationen bag at måle forskningskvalitet “ikke af grundige analyser og nuancerede afvejsninger af fordele og ulemper ved forskellige modeller, men derimod af den brede innovationspolitiske ramme og den opfattelse af nødvendighed, der blev skabt omkring forandringerne.”¹²⁵ Dermed kan man også ud fra Godins analyseramme konkludere, at indikatorerne i denne periode er mere politisk drevet end nogle af de to tidligere. Brugen af indikatorer er i mere udpræget grad end tidligere et politisk overbevisnings-værktøj. Dermed er det reflektive videnskabssyn, der er til stede i de to tidligere faser, fuldstændigt udkonkurreret af et udpræget instrumentelt syn på videnskaben.

Bemærkelsesværdigt nok ender den valgte forskningsindikator dog ikke med at understøtte de innovationspolitiske ambitioner. Efter en kaotisk proces med mange modelforslag og tekniske mellemregninger, bliver resultatet således den efterhånden så kendte bibliometriske forskningsindikator. En indikator, der har et smallere og relativt forskningsinternt fokus (gennem måling af publikationer), end der var blevet lagt op til fra politisk side, hvor der var stor interesse i at måle vidensspredning i samfundet. BFI'en er imidlertid et værktøj der går tættere på forskningen og interesserer sig for evaluering og

¹²⁴ Hanne Foss Hansen, “Universiteter i en brydningstid, Bologna, Lissabon og den danske andedam”, *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012, s. 285-302

¹²⁵ Aagaard (2011), s. 350

kvalitetsmåling af forskningen inden for dens egne præmisser. Publikationer i højtestimerede tidsskrifter med mange citationer, læsere og stor afvisningsgrad, er alt andet lige primært et internt kvalitetskriterium - ikke et større samfundsøkonomisk kvalitetskriterium - for forskningen.

Til sidst er det værd at hæfte sig ved, at selvom den danske BFI kan betragtes som et udtryk for det mekaniske objektivitetsideal, så blev modellen alligevel indført i en variant med 68 tilknyttede faggrupper, der løbende skulle udarbejde bibliometrilisterne. Så selvom det kan se ud som om, at det ellers så standardiserede måleværktøj er en endelig sejr for den mekaniske objektivitet over den øvede bedømmelse, er det alligevel ikke tilfældet.

4. Konklusion og diskussion

I dette kapitel vil jeg samle op på de tre fasers sammenfatninger og svare på, hvordan det bagvedliggende videnskabssyn i diskussionen om forskningsindikatorer har ændret sig i løbet af de tre faser. Til sidst vil jeg argumentere for, hvordan det kan belyse en forandring i videnskabsynet i den danske videnspolitik. Jeg vil med andre ord svare på min problemformulering, der lød således:

- *Hvorvidt og hvordan har den videnspolitiske debat om forskningsindikatorer forandret sig fra 1985 til 2010?*
- *Kan der i gennem denne periode spores en ændring af videnskabssynet?*
- *Hvorledes kan disse historiske indsigter bruges til at vise en vej for diskussionen af forskningsindikatorer i fremtiden?*

Det korte svar er, at den videnspolitiske debat om forskningsindikatorer forandret sig fra 1985 til 2010, og at der kan spores en forskydning i videnskabssynet. Hvordan denne forandring og forskydning vil jeg samle op på her. Først vil jeg gennemgå hver fase for sig. Siden vil jeg udpensle, hvilke forandringer og forskydninger der er sket faserne i mellem.

4.1. Fase 1: 1985-1991

Fase 1 løber fra 1985 til 1991 og dækker over den tidligste debat om en forskningsindikator i tidsskriftet Økonomi og Politik, Nørretranders første bibliometriske undersøgelser af den danske forskning, Undervisningsministeriets såkaldte 'Stjernekrigsprojekt' og Forskningspolitisk Råds projekt med at kortlægge kvaliteten i dansk forskning. I denne periode er debatten om forskningsindikatorer relativt ukonkret, men det kan alligevel konstateres, at det er de kvantitative forskningsindikatorer (med fokus på publikationer, citationer og tidsforbrug) - og ikke de panelbaserede modeller - der er mest interesse for. Mest konkret med Nørretranders to bibliometriske kortlægninger af den danske forsknings gennemslagskraft. Samme fokus på det kvantitative kan findes i ministeriets

'Stjernekrigsprojekt', der havde ambition om at måle alt fra citationer, publikationer, arbejdstid og samarbejde med erhvervslivet. Som daværende formand for Forskningspolitisk Råd, Jens Rostrup-Nielsen, så sagde det, var der et absurd ønske om at kunne spørge systemet: 'Hvor meget har vi så forsket i genetik i dag?'¹²⁶. I Forskningspolitisk Råds kuldsejlede kortlægningsarbejde af kvaliteten af dansk forskning er det ligeledes de mekaniske forskningsindikatorer, der er interesse for.

Det kan altså konstateres, at det i udpræget grad er, forestilling om at forskningens kvalitet kan og bør måles gennem en 'mekanisk objektivitet', der dominerer i denne tid. Det vil sige gennem mekaniske og kvantitative målingsværktøjer og så lidt subjektiv indblanding som muligt fra eksempelvis trænede eksperter. I sidste ende er det et udtryk for et positivistisk videnskabssyn. Konkret skal dette dog ses som en reaktion på Planlægningsrådet for Forskningens skeptiske syn på forskningsevalueringer, som i 1984 blev affejtet med, at: "På de fleste institutioner vil man nok selv vide, om tingene går som de skal. Fagfæller uden for instituttet vil nok også vide det"¹²⁷. Dette skeptiske syn på forskningsevalueringer og -indikatorer repræsenterer et objektivitetsideal om 'den øvede bedømmelse'.

Videnskabssynet i denne fase kan derudover betragtes som primært reflektivt; at indsamle viden om forskningen for at skabe overblik og få indsigt i, hvordan det egentlig står til. Som det påpeges i Stjernekrigsprojektet er målet at skabe et mere gennemsigtigt forskningssystem, hvor der kunne træffes informerede prioriteringsbeslutninger. Det primære formål er altså 'gennemsigtighed', mens der i forlængelse af dette kan træffes bedre prioriteringer og lægges mere oplyst forskningsstrategier. Der er en biklang af et instrumentelt videnskabssyn i dette, men det forbliver ved denne lidt uklare og ukonkrete biklang, hvorfor de spor af et instrumentelt videnskabssyn, der kan findes, må siges at være sekundære til det reflektive. Det samme ses i Nørretranders arbejde med bibliometriske forskningsindikatorer, der først og fremmest er motiveret af at skabe en demokratisk gennemsigtighed, fordi denne gennemsigtighed og den oplysning, den medfører, vil styrke dansk forsknings position og muligheden for at lave bedre forskningsstrategier. Igen betones det reflektive mest, mens det instrumentelle beholder en uklar biklang. Nørretranders er også mest tydelig det værdimæssige rationale, der ligger bag at måle forskningens kvalitet. Han ser det som et videnskabeligt-ideologiske og demokratisk projekt. Den økonomiske motivation og gevinst ved dette nævnes, men er ikke særligt eksplicit formuleret.

Skal disse pointer overføres til Godins analyseramme, kan det siges, at forskningsindikatorerne er drevet af et sammenhængende 'teoretisk', 'praktiske' og 'ideologiske' rationale, da det handler om at forstå og få indblik i videnskaben, sammenligne

¹²⁶ Rostrup-Nielsen (2001), s. 58

¹²⁷ Planlægningsrådet for Forskningen (1984), s. 29

med andre lande og skabe prognoser for dens udvikling (teoretisk). Sempelthen at få indsigt. Samtidig brugen af indikatorer drevet af at evaluere og monitorere forskning, så ressourcer kan tildeles og planlægges bedre (praktisk). I forlængelse af dette handler det også om at ville objektivisere og retfærdiggøre handlinger (ideologisk).

Afslutningsvis kan det konkluderes, at motivationen bag målingen af forskningen er nogenlunde lige dele samfundsvendt som den er mere snævert og internt forskningsvendt. Den snævert og internt forskningsvendte logik kommer til udtryk, når Nørretranders for eksempel fremhæver motivationen bag brugen af forskningsindikatorer er, at vi har brug for at styrke dansk forsknings internationale position, så danske forskere kan få mere anerkendelse i det internationale forskersamfund. Interessen her er udpræget forskningsintern og ikke for 'the greater good'. Omvendt er motivationen også samfundsvendt, når Nørretranders fremhæver det store demokratiske rationale bag. Det samme er motivationen bag Forskningspolitisk Råds kortlægning af 'Kvalitet i dansk forskning', der netop ønsker en kortlægning, så et lille land som Danmark kan udvikle kompetencer på et internationalt niveau. I Undervisningsministeriets arbejde med 'Stjernekrigsprojektet' er det mere uigennemtsigtigt at bedømme, om initiativet er drevet af at forbedre forskningen internt eller det bredere samfund. Mest af alt ser det ud til at være drevet af, at ministeriet kan få nogle nye indsigter og måleværktøjer, så man fristes til at sige, at projektet hverken er forsknings- eller samfundsvendt.

4.2. Fase 2: 1994-1998

Fase 2 løber fra 1994 til 1998 og dækker reformforløbet, der skal lede til en ny fordelingsmodel af universiteternes basisbevillinger. I denne periode kommer det mere tydeligt til udtryk, at bedømmelsen af forskningskvaliteten debatteres ud fra to forskellige idealer for objektivitet. Gennemgående kan det nemlig konstateres, at Undervisningsministeriet - altså den politiske forvaltning - foretrækker en måling og vurdering af forskningens kvalitet, der i udpræget grad er mekanisk og kvantitativ; altså beror på et ideal om 'mekanisk objektivitet'. Denne position kritiseres eksplicit af Rektorkollegiet - repræsentant for universiteterne - der på et tidspunkt i debatten kritiserer ministeriet med, at "Det er en skræmmende misforståelse at tro, at man ved at lægge nogle statistiske indikatorer ind i en grov matematisk model kan fritage ministeren for at foretage politiske valg og prioriteringer"¹²⁸. Heri kan der læses en tro på den 'øvede bedømmelses' ideal, hvori det det anerkendes at mennesker kan og bør fælde objektive domme, hvis de har nok erfaring og uddannelse; hvis de er eksperter på området. Subjektivitet - faglig og politisk bedømmelse - er ikke farligt, men bør være en del af spillet. Dermed kan det konkluderes, at

¹²⁸ Undervisningsministeriet (1997)

objektivitetsidealet i videnskabssynet er nogenlunde balanceret mellem 'den mekaniske objektivitet' og 'den øvede bedømmelse'.

Målingen af forskningskvaliteten er i denne periode er, som jeg tidligere har argumenteret lige dele instrumentelt og refleksivt. Det er instrumentelt i sin natur, da diskussionen om forskningsindikatorer er drevet af en reformproces, der skal skabe en mere fair fordelingsmodel af de voksende basismidler til landets universiteter. Her skal forskningsindikatoren bruges som styrings- og evalueringsmekanisme af forskningskvalitet, der er et parametre, som basismidlerne skal fordeles ud fra. Indikatoren er altså et instrument i denne proces og dermed et instrumentelt redskab i en politisk-administrativ øvelse. Men, som tidligere argumenteret, kan det dybere syn på videnskaben ikke betragtes som værende entydigt instrumentelt. Videnskaben bliver ikke skubbet foran en vogn eller set som et værktøj, der eksempelvis skal stimulere samfundsøkonomien eller øge teknologi- og innovationskraften i samfundet. I stedet er selve præmissen for hele debatten udtryk for en bred forvaltningspolitisk New Public Management-præget styrings-tendens. Denne tendens har sine egne indbyggede rationaler, men de er i denne sammenhæng så uklare, at det til tider fremstår som om, at indikatoren kun skal indføres, fordi forskningens kvalitet skal kunne måles og standardisere for målingens og standardiseringens egen skyld.

Med denne pointe foregriber jeg også pointen om, hvilke værdier eller rationaler, der driver diskussionen om forskningsindikatorer. Selve reformprocessen er nemlig ikke drevet af højt besungne idealer om demokrati og gennemsigtighed eller meget eksplicite politiske mål om mere vækst og innovation. Rationalet bag reformen - og dermed forskningsindikatorerne - er mest af alt drevet af en mere subtil New Public Management-præget styrings-tendens, hvor styring i sig selv er et mål for at skabe effektivisering - men også gennemsigtighed og overblik - i den offentlige administration. Nok engang for at legitimere og dokumentere, at det er de 'rigtige' forskningsinstitutioner, som den stadig stigende økonomiske støtte til forskningen går til. Her ligger der måske en udsigelse om, at forskning er en produktionsvirksomhed, som der ikke er lige så udtalt i den tidligere fase. Dog er det økonomiske og innovations-politiske rationale - som OECD er bannerfører for - stadig relativt usynligt. Det samme er den tidligere demokratiske betoning (Nørretranders) ved at måle forskningens kvalitet. Med Godins ord er brugen af forskningsindikatorer i denne fase især drevet af praktiske (styre, evaluere, monitorere) og ideologiske (objektivisere beslutninger og begrunde valg) i særlig grad kommet i spil i denne periode. Den mere eksplorative og teoretiske del, der består i at forstå og få større indsigt i videnskaben, er til gengæld skubbet i baggrunden i denne periode.

Hele reformprocessen er sat i verden for at få en mere fair og gennemsigtig fordeling af basismidlerne til universiteterne. Derfor er arbejdet med forskningsindikatorer i denne fase primært drevet af en forskningsintern interesse. Da handler, som Undervisningsminister Ole

Vig Jensen siger det primært om at skabe incitament til at fastholde og udvikle basisforskning af høj kvalitet. Dette gøres så for at bevare international konkurrenceevnen som forudsætning for et højt velfærdsniveau, hvorfor der altså også er en samfundsvendt betoning af denne politiske proces, som det gælder for alle politiske processer.

4.3. Fase 3: 2005-2010

Fase 3 løber fra 2005-2010 og dækker over oprettelsen af Globaliseringsrådet i 2005, præsentationen af Globaliseringsstrategien i 2006 og det efterfølgende års kaotiske arbejde med at finde en forskningsindikator. En proces, der altså ender med en politisk aftale om den danske BFI i 2009, der træder i kraft i 2010. Meget tidligt i processen - i 2006 da debatten om konkrete forskningsindikatorer ikke rigtig har taget form - foreslås en panlebaseret model, men denne ryddes hurtigt af bordet, da den egentlige forhandling om den forskningsindikatormodel tager form. Den dominerende indikator er en kvantificeret og mekanisk indikator i forskellige afskygninger. Som bekendt ender processen med indførelsen af en bibliometrisk forskningsindikator, der altså må siges at være et direkte udtryk for, hvad man kan kalde 'en mekanisk objektivitet' - et mekanisk og statistisk objektivitetsideal, som forsøger at fjerne subjektivitet ved at indordne verden i ordnede abstraktionssystemer; faste regler og kriterier for, hvordan data skal indsamles, analyseres og præsenteres, som garanti for objektive vurderinger. Dog med den nuance, at autoritetslisterne - løbende og dynamisk - udarbejdes af en mindre hær af 68 forskellige faggrupper, hvorfor det må indvendes, at troen på den (subjektive) 'trænede bedømmelse' også spiller en rolle. Som tidligere er begge objektivitetsidealer i spil. Alligevel må den 'mekaniske objektivitet siges at være det dominerende ideal, da BFI'en og de tidligere foreslåede modeller i deres grundessens bygger på denne, mens panel-baserede vurderinger må ses som ekstra tilføjelser til dette.

Videnskabssynet er i denne fase gennemgående instrumentelt, da forskningen ses som en løftestang for den vækst- og innovationspolitiske Globaliseringsstrategi, hvorfor en forskningsindikator må indføres, så denne strategi kan efterfølges på et oplyst grundlag og med understøttende incitamentsstrukturer. Dermed kan det altså også konstateres, at det vækst- og innovationspolitiske, OECD-prægede rationale endelig (hvis man sammenligner med udenlandske tendenser) vinder frem som bagvedliggende aksiologiske årsag til at diskutere (og indføre) forskningsindikatorer. Ud fra Godins analyseramme kan det også konkluderes, at indikatorerne i denne periode er mere politisk drevet end nogle af de to tidligere. Brugen af indikatorer er i mere udpræget grad end tidligere et politisk overbevisnings-værktøj.

I forlængelse af denne pointe kan det konkluderes, at motivationen bag brugen af forskningsindikatorer i denne fase er tydeligt mere samfundsvendt end i de to tidligere faser. Indikatorerne diskuteres ud fra den fastlagte ramme, som der er sat i Globaliseringsstrategien. En strategi, der skal "ruste Danmark til at blive et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund"¹²⁹. At den ikke er så forskningsinternt interesseret kommer også til udtryk ved, at det i strategien er meget løst formuleret, hvordan en egentlig indikator skal se ud, hvad den skal måle, og hvilken effekt det eksempelvis vil have på forskningssystemet. Modsat 1990'ernes debat, er kvalitetsmålingen af forskningen heller ikke motiveret af en mere 'retfærdig' basisbevilling, men af en model der i sidste ende kan støtte de forskningsområder, der bidrager bedst til innovationspolitikken og dermed en bredere samfundsmæssig nytteværdi. Dog ender den danske BFI med at være langt mere forskningsvendt, end det var tilsigtet. Som Helge Sander siger det: "Det var ikke noget med politisk ændret holdning eller signalgivning, eller en politisk mangel på vilje. Vi kunne simpelthen ikke præstere en, kan man sige, teknisk tilfredsstillende løsning".

4.4. Forandringer og forskydninger

For at gøre det endnu tydeligere, hvordan videnskabssynet i videnspolitikken over den undersøgte periode har ændret sig, vil jeg med udgangspunkt i hver del af min begrebsmodel vise, hvordan der er sket forandringer og forskydninger i videnskabssynet. Den sammenfattende konklusion bestræber jeg på at holde i kort og opsummerende form, da det vil være gentagelser af tidligere pointer. Grunden til, at jeg opstiller mine fund på denne måde er af blot for at skabe et bedre og lynhurtigt overblik.

4.4.1. Objektivitetsideal

Det bagvedliggende videnskabssyn i en forskningsindikator kan blandt andet anskueliggøres gennem de forskellige idealer og forestillinger om og vægtninger af objektivitet, der ligger bag en forskningsindikator. Hvor stor en del af indikatoren skal styres gennem automatiserede og standardiserede mekanikker, hvor der er mindst mulig subjektiv vurdering i spil, og hvor stor en del skal rent faktisk bestemmes gennem faglige ekspertvurderinger. Det er de spørgsmål, der er i spil i spændet mellem det, som Daston og Galison kalder for det mekaniske objektivitetsideal og den trænede bedømmelse, som der er redegjort for i afsnit 1.1.5.1. Over de tre undersøgte perioder er det tydeligt, at der er sket en forskydning i denne del af videnskabssynet. I fase 1 (1985-1991) er det mekaniske objektivitetsideal i diskussionen om forskningsindikatorer således dominerende, men sker som en reaktion på en videnspolitik, hvor den trænede bedømmelse ser ud til at have været den herskende. I

¹²⁹ <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringens-plan-globaliseringen>

fase 2 (1994-1998) bliver det tydeliggjort, at diskussionerne om en forskningsindikator netop sker i dette spænd mellem de objektivitetsidealer. Der er således i debatten om forskningsindikatorer en balance mellem det mekaniske objektivitetsideal og den trænede bedømmelse. I fase 3 (2005-2010) vender det mekaniske objektivitetsideal tilbage og bliver det dominerende i debatten om forskningsindikatorer, selvom ideen om den trænede bedømmelse stadig hænger ved i kraft af de 68 faggrupper, der stadig spiller en rolle i den danske BFI.

4.4.2. Refleksiv vs. instrumentel

Skal en forskningsindikator primært bruges til at belyse, give indsigter og overblik i forskning og videnskab? Altså skabe viden for videns skyld. Eller skal en indikator udnyttes som et styringsværktøj, hvor indsigterne om forskning og videnskab fra indikatoren bruges som middel til at opnå et bestemt resultat? Det er de spørgsmål, der er på spil i spændet mellem, hvad jeg har valgt at kalde for det refleksive og instrumentelle videnskabssyn. Forskydningen i dette videnskabssyn ser ud til at have fulgt en mere lineær udvikling (som ikke skal misforstås som determineret) gennem de tre undersøgte faser. I fase 1 (1985-1991) har jeg således argumenteret for, at videnskabssynet er primært refleksivt. I fase 2 (1994-1998) argumenterer jeg for, at videnskabssynet er lige dele instrumentelt og refleksivt, selvom det måske er lettest at betragte det som instrumentelt her. I fase 3 (2005-2010) fremgår det ret tydeligt, at et ensidigt instrumentelt videnskabssyn for alvor har slået igennem i debatten om forskningsindikatorer.

4.4.3. Aksiologi

I forlængelse af pointen om den refleksive og instrumentelle videnskabssyn, argumenterer jeg for, at der altid vil der altid gemme sig en aksiologi (et værdiudsagn) bag brugen af en forskningsindikator, da en forskningsindikator altid vil være motiveret eller drevet af et eller flere bagvedliggende rationale. Denne aksiologi afslører også noget om synet på videnskaben. I min gennemgang af de tre faser, har jeg således interesseret mig for, hvad den dominerende eller gennemstrømmende aksiologi bag diskussionen om forskningsindikatorer har været. Her ses også en markant forskydning. I fase 1 (1985-1991) drives diskussionen om forskningsindikatorer af et videnskabeligt-ideologiske og endda demokratiske rationale, hvor der argumenteres for brugen af indikatorer til at skabe gennemsigtighed. Der argumenteres også for at bruge forskningsindikatorer ud fra det mere smalle logik om, at det slet og ret giver bedre styring i videnspolitikken. Det gør Undervisningsministeriet eksempelvis i 'Stjernekrigsprojektet'. Denne aksiologi, der handler mere om styring for styringens skyld, får til gengæld et gennembrud i fase 2 (1994-1998), hvor jeg argumenterer for, at debatten om forskningsindikatorer primært er drevet af en

forvaltningspolitisk New Public Management-præget styringsrationale. Mens et vækst- og innovations rationale berøres i fase 1 og 2, bliver det aldrig det aldrig fremhævet som en dominerende årsag til at bruge forskningsindikatorer. Det gør det til gengæld i fase 3 (2005-2010), hvor det dominerende motivation bag forskningsindikatorer bliver vækst- og innovationspolitik.

4.4.4. Godins analyseramme

I lyset af Benoit Godins analyseramme for, hvad brugen af vidensstatistik drevet af, kan der således også spores en forskydning. Godin argumenterer for, at videnskabsstatistik (og herunder forskningsindikatorer) drives af fire forskellige primære årsager:

Teoretisk	Praktisk	Ideologisk	Politisk
At forstå og få større indsigt i videnskab	Styre (planlægge og tildele ressourcer)	Fremvise performance	Skabe opmærksomhed
At sammenligne lande (benchmark)	Orienter sig i forskning	Objektivere beslutninger	Mobilisere
Lave prognoser	Monitorere	Retfærdiggøre valg/handling	Lobbyere for midler
	Evaluere		Overtale politikere

Jeg finder, at de praktiske og ideologiske årsager går igen i fase 1, 2 og 3. Det bliver således betonet, at forskningsindikatoren skal bruges til at styre, evaluere og monitorere forskning og især objektivere beslutninger og retfærdiggøre videnpolitiske valg i alle tre faser. Den teoretiske årsag, der er beslægtet med det reflektive videnskabssyn, kan til gengæld kun spores i fase 1 (1985-1991). Mens den politiske årsag kun kan spores i fase 3 (2005-2010).

4.4.5. Samfundsvendt eller forskningsvendt

Bliver en forskningsindikator brugt til at give indsigter i og måle direkte på resultat af forskningen? Og bliver den brugt med det formål at bestyrke eller udvikle forskningen? Eller bliver forskningsindikatoren brugt til at måle, hvordan forskningen styrker de større samfundsmæssige mål? Og bliver den brugt til at gøre forskning til redskab for dette? Disse spørgsmål udelukker ikke hinanden, men som jeg argumenterer for i afsnit 1.1.5.3. kan en forskningsindikator også anskues i lyset af, om den er mest interesseret i at måle på og styrke forskningen internt eller om den er designet til at måle eller stimulere de større samfundsmæssige og eksterne implikationer af forskningen. En forskningsindikator kan være forskningsvendt eller samfundsvendt. I fase 1 (1985-1991) argumenterer jeg for, at

debatten om forskningsindikatorer er balanceret mellem at være nogenlunde lige forsknings- og samfundsvendt. I fase 2 (1994-1998) synes diskussionen at være mest forskningsvendt. Mens der i fase 3 (2005-2010) sker en forskydning henimod, at debatten bag brugen af forskningsindikatorer er næsten udelukkende samfundsvendt. Bemærkelsesværdigt nok ender den danske BFI de facto med at være en forskningsindikator, der er mest forskningsvendt (i sine mål), selvom hele debatten og det politiske rationale bag indikatoren var, at den skulle være samfundsvendt.

4.5.6. Sammenfatning

Forandringerne og forskydningen i videnskabssynet gennem de tre faser kan således opsummeres på følgende diagramiske måde:

Fase/tidsperiode	Objektivitetsideal:	Videnskabssyn:	Aksiologi:	Godins analyseapparat:	Orientering:
Fase 1: 1985-1991	Den 'mekaniske objektivitet' (dog som reaktion på en historisk 'øvet bedømmelse')	Primært refleksivt	Videnskabs-ideologisk, demokratisk	Teoretisk, praktisk, ideologisk	Forskningsvendt = samfundsvendt
Fase 2: 1994-1998	Den 'mekaniske objektivitet' = 'den øvede bedømmelse'	Instrumentelt = refleksivt	New Public Management	Praktisk, ideologisk	Forskningsvendt
Fase 3: 2005-2010	Den 'mekaniske objektivitet', men med 'den øvede bedømmelse' hænger alligevel ved, da	Næsten entydigt instrumentelt	Vækst- og innovationspolitik	Praktisk, ideologisk, politisk	Samfundsvendt (politisk og retorisk set) forskningsvendt (hvis man betragter BFI'en isoleret set)

Jeg mener, at der kan findes belæg for min tese, som jeg præsenterer i indledningen: at videnskabssynet i videnspolitikken ændrede sig fra i 1980'erne at være en u håndgribelig og mindre retningsbestemt størrelse til at blive spændt for en politisk vogn, hvor videnskaben blev gjort til et redskab for at nå bestemte politiske mål. En anden måde at sige det på er, at videnspolitikken blev intensiveret og gik fra at være idépolitik til at blive realpolitik, hvad der kan spores i en forskydning fra et refleksivt til et instrumentelt videnskabssyn.

Går jeg helt syntetisk og rigtigt til værks, kan det således konkluderes, at det mekaniske objektivitetsideal gennem hele perioden er den gennemgående, bagvedliggende objektivitetsforståelse i alle tre faser. Det er ikke overraskende med tanke på Porters diagnose om det målesyge og kvantificerede objektivitetsideal, der gennemstrømmer den politiske administration. Interessant er det dog, at det mekaniske objektivitetsideal ikke helt kan vriste sig fra af behovet for 'den øvede bedømmelse'. I fase 1 bliver det mekaniske objektivitetsideal netop introduceret af blandt andet Tor Nørretranders som en reaktion på

den øvede bedømmelse, der ser ud til at være det dominerende ideal - repræsenteret ved Planlægningsrådet for Forskningens skeptis overfor forskningsevalueringer. Rektorkollegiet i fase 2 fremstår som klare tilhængere af 'den øvede bedømmelse'. Endelig i fase 3 bliver den øvede bedømmelse alligevel en del af den danske BFI gennem faggruppernes ansvar for bibliometrilisterne. I den tidligste debat om brugen af forskningsindikatorer, er det reflektive videnskabssyn det dominerende videnskabssyn, men senere bliver det instrumentelle videnskabssyn det dominerende. I alle tre faser er den primære aksiologiske årsag til at måle forskningskvalitet gennem forskningsindikatorer forandret, hvad der måske peger på, at forskningsindikatorer bliver en slags fraseologi for tidsånden. Selvom retorikken bag at indføre en forskningsindikator ofte er samfundsvendte (i fase 1 og 2) ender de mere konkrete debatter om forskningsindikatorer med at orientere sig mod forskningens interne mål. Dette behøver ikke være en selvfølge, da OECD's og NSF's tidligste indikatorer (kapitel 2) eksempelvis var meget samfundsvendte.

4.5. Diskussion

Kan disse pointer så ekstrapoleres til en større pointe om videnskabssynet i den danske videnspolitik i denne periode? Ja. Men med forbehold. Det bør indvendes, at denne afhandling ser bort fra nogle videnspolitiske hovedkilder fra perioden. Herunder Den Nationale Forskningsstrategi fra 1995 og naturligvis Universitetsreformen fra 2003 med den dertilhørende handlingsplan "Nye veje mellem forskning og erhvervsliv – fra tanke til faktura". En reform, der ændrede grundlæggende ved universitets- og forskningssystemets strukturer. De er valgt fra, da de ikke eksplicit beskæftiger sig med forskningsindikatorer. Men der er tydeligvis en vis samklang i afhandlingens konklusion og eksempelvis den bredere diagnose, som Aagaard og Mejlgaard laver af den danske videnspolitik. Videnspolitik blev i 2000'erne til innovationspolitik, og kernenidéen bag den forandring var New Public Management-regimet.¹³⁰ Som afhandlingen her påpeger, kan 1990'ernes videnskabssyn i videnspolitikken ses som værende af drevet af New Public Management-idéer, mens det innovationspolitiske endnu ikke havde fået gennemslagskraft i debatten om forskningsindikatorer. Det er meget sandsynligt, at Den Nationale Forskningsstrategi fra 1995, der tilsyneladende er inspireret af OECD-anbefalinger¹³¹, har haft et større innovationspolitisk islæt. Det er altså sandsynligt, at afhandlingens analyser er 'repræsentative' for en bredere konklusion om videnskabssynet i videnspolitikken. Under alle

¹³⁰ Aagaard & Mejlgaard (2012), s. 16-20

¹³¹ Line Gry Knudsen, "De danske statslige forskningsråd: og rådsmedlemmernes syn på forskningsanvendelse", 2001, s. 5
<https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/58880858/6340.pdf>

omstændigheder kan afhandlingens konklusioner ses som værende et bidrag til den videnspolitiske historie.

En bredere pointe i afhandlingen er, at videnspolitikken og ikke mindst brugen af forskningsindikatorer som et element i denne, ikke er en fastlåst størrelse; at disse ikke er mejslet i sten; at de er plastiske og til forhandling. Det er eksempelvis muligt at udfordre den mekaniske og kvantificerede kvalitetsvurderinger af forskningen, der synes at være så dominerende i den politiske forvaltning. Som Rektorkollegiet påpegede det, så kan matematiske modeller ikke fritage ministeren for at foretage politiske valg og prioriteringer. Eller som Bjarne Gorm Hansen, ekstern lektor ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi på CBS skrev det på Videnskab.dk i 2013: "Det er måske ikke universitetet, men snarere ministeriet, der skal lokkes ud af elfenbenstårnet"¹³². Med andre ord: kan man ikke nøjes med at oprette et automatiseret system, der måler forskningskvaliteten ud fra en selvfølgelig præmis om, at forskning er en produktionsvirksomhed, der skal løfte innovations- og finanspolitiske problemer i samfundet for derefter læne at sig tilbage i det politiske og ministerielle elfenbenstårn. Videnspolitikken - og debatten om denne - bør være mere levende, end den er nu, hvor den synes at være stagneret.¹³³ Det er blevet en selvfølge, at forsknings- og videnspolitik bør styres af økonomiske og teknologiske hensyn og være en løftestang for disse. Der bliver nødt til at være en fortløbende debat og forhandling om, hvad der udgør forskningens kvalitet; hvad god forskning er. Brugen af den danske BFI blev i 2021 nedlagt¹³⁴. Dermed er der lige nu et oplagt vindue for at diskutere, hvordan man bedst kan - eller om man overhovedet bør - måle kvaliteten af forskning i fremtiden.

Bag afhandlingens dekonstruktive arbejde følger derfor en konstruktiv pointe. Gitte Meyer konstaterer i teksten 'Videnspolitik mellem kontrol og kritisk diskussion', at et tilbagevendende tema i videnspolitikken siden 1950'erne har været, at den først og fremmest beskæftiger sig med kontrol af videnskaben.¹³⁵ Pointen synes at gå igen som en rød tråd i min gennemgang af videnskabssynet gennem den - trods alt - snævre linse, som min analysemodel og mit fokus på forskningsindikatorer tillader. Men behøver det være sådan?

Den franske Statactivism-bevægelsen tilbyder et korrektiv til den kvantificerede og statistiske magt, som den politiske administration - i sin stræben efter at skabe objektive og værdifrie beslutningsgrundlag og styringsredskaber - har produceret. "Another number is

¹³² Birgitte Gorm Hansen, "Forsknings-politik: Kun de stærkeste overlever", *Forskerzonen*, 2013: <https://videnskab.dk/kultur-samfund/forsknings-politik-kun-de-staerkeste-overlever>

¹³³ Lise Brix, Johan Gudmandsen & Frederik Guy Hoff Sonne, "Harsk kritik af regeringsgrundlag: Ingen prioritering af forskning", *Videnskab.dk*, 2022:

<https://videnskab.dk/kultur-samfund/harsk-kritik-af-regeringsgrundlag-ingen-prioritering-af-forskning>

¹³⁴ Uddannelses- og Forskningsministeriet (3. december 2021)

¹³⁵ Gitte Meyer, "Videnspolitik mellem kontrol og kritisk diskussion", *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012, s. 59

possible"¹³⁶, som tre af bevægelsens pionerer, Isabelle Bruno, Emmanuel Didier og Tommaso Vitale, foreskriver. Bevægelsen påpeger, at den hegemoniske logik eller dominerende diskurs, der ligger til grund for den politiske administrations brug af statistik ikke blot bør affejes med, at vi siger 'ja til kvalitet og nej til kvantitet'.¹³⁷ Hvis man skal blive i afhandlingens begrebsramme, er løsningen ikke bare at afvise en stræben efter den 'mekaniske objektivitet' og at lægge beslutninger og vurderinger over i ekspertvældets 'øvede bedømmelse'. Statistik og kvantificering er - så længe man ikke foregøgler, at det objektive og værdifrie størrelser - praktisk nyttige styrings- og oplysningsredskaber og stærke retoriske troper. Det handler altså om at generobre eller balancere den kvantificerede og statistiske magt, som den politiske administration i stor udstrækning har monopol på. Kritikken lader sig nemt overføre til denne afhandlings genstandsfelt: brugen af forskningsindikatorer til at måle kvaliteten af videnskab; brugen af statistik til at definere, hvad 'god' videnskab er. Denne pointe bør være relevant for de universitetsrepræsentanter eller forskere, der har en mening om, hvordan fremtidens forskningsindikatorer bør se ud, og hvad de bør vægte. Jeg tør ikke give et svar på, hvordan disse mere konkret kan tage sig ud. Men jeg vil - på baggrund af indsigterne i denne afhandling - rejse en række spørgsmål, der være relevante at have en åben dialog om et arbejde med udviklingen af og forhandlingen om nye forskningsindikatorer.

Som Meyer nævner, og som min afhandlingen bekræfter, har der i dansk såvel som international videnspolitik været et ensidigt fokus på at bruge indikatorer som et instrumentelt kontrolredskab. Men som afhandlingens udlægning af fase 1 viste, og som Godin forklarer, kan forskningsindikatorer også bruges som rene reflektive, deskriptive og oplysende værktøjer. Som Gingras skriver er (bibliometriske) indikatorer nyttige til at lave historiske og sociologiske analyser af forskningen. Men outputtet fungerer dårligt til at lave forskningsevalueringer og kan i sidste ende ikke erstatte politiske beslutninger. "Whatever the numbers may be for a given indicator, they cannot lead to individual policy decision by themselves".¹³⁸ De kan oplyse nok så meget, men man kan ikke blindt lade tallene styre. Som fase 2 og fase 3 i afhandlingen viser, er af forskningsindikatorer netop tænkt på denne måde: de bliver brugt som et værktøj, der skal løse et i forvejen politisk-defineret mål. Uden succes, må det tilføjes. I fase 2 blev en indikator til at måle kvaliteten af forskning aldrig realiseret. I fase 3 mislykkedes man med - efter mere end 4 års udviklingsarbejde - at udvikle en indikator, der faktisk kunne bruges til at koble forskningskvalitet sammen med et ønske om at gøre forskningspolitik til innovationspolitik. Hvad Sander altså selv indrømmer. Måske fordi det ikke lader sig gøre. Fordi forskningsindikatorer slet og ret er det forkerte

¹³⁶ Isabelle Bruno, Emmanuel Didier & Tommaso Vitale, "Statactivism: forms of action between disclosure and affirmation", *Partecipazione e conflitto - Participation and Conflict*, 7 (2), 2014, s. 214

¹³⁷ Ibid. s. 202

¹³⁸ Gingras (2016), s. 28

værktøj til at opnå dette mål. Det er sandsynligt. Eller måske fordi det muligvis ikke er undersøgt til bunds, hvordan det rent faktisk lader sig gøre. Fordi der fra begyndelsen har været et for ensidigt fokus på at bruge indikatorer som et instrumentelt værktøj. Spørgsmålet må derfor være, i hvilket omfang en ny forskningsindikator fra sin begyndelse skal ses som et instrumentelt værktøj? Fra en politisk administrativ position er det sikkert svært at tænke det anderledes. Men kunne det tænkes at processen kunne vendes om, så man som udgangspunkt bruger indikatorer til at indsamle så meget meningsfuld viden om dansk forskning, som det realistisk set lader sig gøre. Det kunne man kontinuerligt gøre i en årrække for at få en bred og finmasket vidensbank om kvaliteten dansk forskning. Herefter kunne man tage begrundede videnspolitiske beslutninger og prioriteringer, der desuden ville ske på et bredt og gennemsigtigt vidensgrundlag om dansk forskning og dermed ville ske på et mere oplyst og kritisk grundlag.

Om det rent faktisk kan lade sig gøre, aner jeg ikke. Men min pointe er blot, at man er mere reflektivt orienteret og interesseret, så man rent faktisk kan få en fornemmelse af, hvad man egentlig kan måle med en indikator, og hvordan der meningsfuldt kan fortolkes på sådan en måling. At man, hvis man så absolut vil måle på og indsamle statistik om forskningen, hvad der kan være mange gode årsager til, lige så godt kan være mere ambitiøs omkring det; at man får en god vidensbank at diskutere ud fra. Med udgangspunkt i dette, kan man således også diskutere, om det giver mening med én fælles forskningsindikator på tværs af alle videnskabelige fag? Behøver kvalitetsmålene at være de samme for forskellige videnskabelige retninger med forskellige videnskabelige traditioner og opfattelser af videnskabelighed? Er det eksempelvis en mulighed at udvikle en indikatorer, der er skræddersyet til de tørre fag? En indikator, der i sin måling af kvalitet ikke nedvurderer danske tidsskrifter, bogværker og den mere individuelle publiceringstradition? Giver det mening at have én indikator for tørre fag og én for de våde? Disse pointer bør tages op i en fremtidig debat om forskningsindikatorer.

5. Referencer

- Aagaard, Kaare, *Kampen om basismidlerne: Historisk institutionel analyse af basisbevillingsmodellens udvikling på universitetsområdet i Danmark*, Dansk Center for Forskningsanalyse, 2011
- Aagaard, Kaare & Niels Mejlgaard (red.), *Dansk Forskningspolitik Efter Årtusindskiftet*, Aarhus Universitetsforlag, 2012
- Aagaard, Kaare, "Reformbølgen tager form", *Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet*, Kaare Aagaard & Niels Mejlgaard (red.), Aarhus Universitetsforlag, 2012
- Aage, Hans, "Evaluering", *Økonomi og Politik*, 59, nr.4, 1985
- Andersen, Hanne, "Can scientific knowledge be measured by numbers?", *What is scientific knowledge? : An introduction to contemporary epistemology of science*, K. McCain, & K. Kampourakis (red.). Routledge
- Andersen, Ria & Foss Hansen, Hanne, "Forskningsevaluering og forskningspolitik", *Økonomi og Politik*, 59, nr.4, 1985
- Bush, Vannevar, "Science The Endless Frontier - A Report to the President by Vannevar Bush", *United States Government Printing Office*, 1945
- Bloch, Carter & Aagaard, Kaare, "Fra tanke til faktura", *Dansk Forskningspolitik Efter Årtusindskiftet*, Kaare Aagaard & Niels Mejlgaard (red.), Aarhus Universitetsforlag, 2012
- Brix, Lise, Gudmandsen, Johan Gudmandsen & Sonne, Frederik Guy Hoff, "Harsk kritik af regeringsgrundlag: Ingen prioritering af forskning", *Videnskab.dk*, 2022: <https://videnskab.dk/kultur-samfund/harsk-kritik-af-regeringsgrundlag-ingen-prioritering-af-forskning>
- Bruno, Isabelle, Didier, Emmanuel & Vitale, Tommaso, "Statactivism: forms of action between disclosure and affirmation", *Partecipazione e conflitto - Participation and Conflict*, 7 (2), 2014
- Csiszar, Alex "Gaming Metrics Before the Game", *Gaming the Metrics: Misconduct and Manipulation in Academic Research*, Mario Biagioli & Alexandra Lippman (red), MIT Press, 2020
- Dahler-Larsen, "Betydningen af bibliometriske indikatorer - De konstitutive virkninger af forskningsevaluering", *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.)), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012
- Daston, Lorraine & Galison, Peter, *Objectivity*, Zone Books, 2007
- Daston & Peter Galison, "The Image of Objectivity", *Representations* (40), 1992

- Degn, Lise & Sørensen, Mads P., "Universitetsloven fra 2003 - På vej mod konkurrenceuniversitet?", *Dansk Forskningspolitik Efter Årtusindskiftet*, Kaare Aagaard og Niels Mejlgaard (red.), Aarhus Universitetsforlag, 2012
- Det Forskningspolitiske Råd (2006): "Årsrapport - Forskningspolitiske udfordringer, identifikation af kernefeltet i dansk forskning," *Danmarks Forskningspolitiske Råd, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling*.
- Emmeche, Claus (2009) "Mareridt, damage control eller forskningsrelevante kvalitetskriterier?: Notat om faggruppernes forbehold overfor den bibliometriske forskningsindikator efter niveaudelingsprocessen og indtastning af tidskriftlisterne pr. 15/9-2009":
<https://humanioraforum.wordpress.com/2009/10/08/mareridt-damage-control-eller-for-skningsrelevante-kvalitetskriterier/>
- Emmeche, Claus, "Er videnspolitik godt for videnskaben?", *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.)), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012
- Faye, Jan & Budtz Pedersen, David (red.), *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012
- Forskningsdirektoratet (1990): "Forskningens ydelser – forskningsregistrering, forskningsevaluering, regnskabsafklæggelse for anvendelse af bevillinger til forskning og for forskningens resultater"
- Forskningspolitisk Råd (1991): "Forskningspolitiske anbefalinger"
- Foss Hansen, Hanne & Holst Jørgensen, Birte, *Styring af forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes?*, Samfundslitteratur, 1995
- Foss Hansen, Hanne, "Universiteter i en brydningstid, Bologna, Lissabon og den danske andedam", *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.)), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012
- Freeman, Christopher & Alison, Young, *The Research and Development Effort in Western Europe, North America and the Soviet Union: An Experimental International Comparison of Research Expenditures and Manpower in 1962*, OECD, 1965
- Gingras, Yves, *Bibliometrics and Research Evaluation: Uses and Abuses*, MIT Press, 2016
- Godin, Benoit, *Measurement and Statistics on Science and Technology - 1920 to the present*, Routledge, 2005
- Godin, Benoit, "On the origins of bibliometrics", *Scientometrics*, Vol. 68, No. 1, 2006
- Godin, Benoit, "The Emergence of Science and Technology Indicators: Why Did Governments Supplement Statistics With Indicators?", *Research Policy* 32(4), 2003

- Gorm Hansen, Birgitte, "Forsknings-politik: Kun de stærkeste overlever", Forskerzonen, 2013:
<https://videnskab.dk/kultur-samfund/forsknings-politik-kun-de-staerkeste-overlever>
- Greve, Carsten, "New Public Management", *Nordisk Kultur Institut*, 2002
- Haahr, Ulla (6. marts, 2006): "Regeringens plan for globaliseringen", dr.dk:
<https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringens-plan-globaliseringen>
- Hicks, Diana "Overview of models of performance-based Research funding systems", *Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions: Workshop Proceedings*, OECD Publishing, 2010
- Klausen, Søren Harnow, "På sporet af videnssamfundet", *Slagmark - Tidsskrift for idéhistorie* (52), 2008
- Knudsen, Line Gry, "De danske statslige forskningsråd: og rådsmedlemmernes syn på forskningsanvendelse", 2001
- Meyer, Gitte, "Videnspolitik mellem kontrol og kritisk diskussion", *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering.* (Jan Faye & D. B. Pedersen (red.)), Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2012
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (9. maj 2007): "Princippapir for den danske forskningskvalitetsindikator":
http://forskpol-arkiv.pbworks.com/f/forskningskvalitetsindikatorer_090507.pdf
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (21. maj 2008): "FORSK2015 – Et prioriteringsgrundlag for strategisk forskning":
<https://ufm.dk/publikationer/2008/forsk2015-2013-et-prioriteringsgrundlag-for-strategisk-forskning>
- Mouritzen, Poul Erik, Opstrup, Niels & Bak Pedersen, Pernille, *En fremmed kommer til byen - Ti år med den bibliometriske forskningsindikator*, Syddansk Universitetsforlag, 2018
- National Resources Committee (1938): "Research: A National Resource (I): Relation of the Federal Government to Research," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 205(1), 150–151.
- National Science Foundation (1972): "Science Indicators":
<https://eric.ed.gov/?id=ED084150>
- Nørretranders, Tor, *Dansk dynamit: Dansk forsknings internationale status vurderet ud fra bibliometriske indikatorer*, Forskningspolitisk Råd, 1990
- Nørretranders, Tor, *Videnskabsvurdering - Forskningsfremtid og folkestyre*, Gyldendal, 1987
- Obel, Børge & L. Peter, Jennergren. "Forskningsevaluering - Eksemplificeret ved 23 økonomiske institutter". *Økonomi og Politik*. 1985. 59/1985-1986(2).

- OECD (1963): "The Measurement of Scientific and Technical Activities - Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Development":
<https://www.oecd.org/sti/inno/Frascati-1963.pdf>
- OECD (1968): "Gaps in Technology: General Report", s. 5:
<https://netaffair.org/documents/1968-oecd-report-gaps-in-technology.pdf>
- OECD (1995): "Science, Technology and Innovation Policies: Denmark"
- Olesen Larsen, Peder, *Forskningens verden - Prydhave, Nyttehave, Vildnis*, Aarhus Universitetsforlag, 2003
- Olesen Larsen, Peder, *Stadier på forskningens vej - Dansk forskningspolitik i går og i dag*, University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences, vol. 407, 2010
- Oluffa Pedersen, "Videnssamfundet - det er sund fornuft", *Slagmark - Tidsskrift for idéhistorie*, (52), 2008
- Pedersen, Ove Kaj, *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag, 2011
- Planlægningsrådet for Forskning (1984): "Forskningsevaluering i Danmark 1981-1983: Eksempler og Perspektiver", *Skriftserien 'Forskningspolitik' nr. 1*.
- Porter, Theodore M. "Objectivity and Authority: How French Engineers Reduced Public Utility to Numbers." *Poetics Today*, vol. 12, no. 2, 1991
- Porter, Theodore M. "Speaking Precision to Power: The Modern Political Role of Social Science." *Social Research* 73, no. 4, 2006, s. 1273–94
- Porter, Theodore M., *Trust in Numbers - The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, 2020
- Public Law 507 (1950): <https://www.nsf.gov/about/history/legislation.pdf>
- Regeringen (december 2005): "Offentlig forskning – mere konkurrence og bedre kvalitet"
- Rostrup-Nielsen, Jens, 3. *Række midtfor: Forskningspolitiske erindringer*. Odense Universitetsforlag, 2001
- Statsministeriet (20. april, 2006): "AFR Regeringens globaliseringsstrategi "Fremgang, fornyelse og tryghed"":
<https://www.stm.dk/presse/tidligere-pressemeddelelser/afr-regeringens-globaliseringsstrategi-fremgang-fornyelse-og-tryghed/>
- Ståhle, Bertel, "Utværdering av forskning: Nordiska erfarenheter", *FPR-publikation nr. 2, Nordiska forskningspolitiske rådet*, 1982
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (3. juli 2020): "Hvad er forskning, innovation og udvikling?":
<https://ufm.dk/forskning-og-innovation/statistik-og-analyser/hvad-er-forskning-innovation-og-udvikling>

- Uddannelses- og Forskningsministeriet (3. december 2021): "*Aftale om basismidler til forskning*"
- Undervisningsministeriet (1996): "Ny model for forskningsbudgettering",
Pressemeddelelse fra Undervisningsministeriet
- Undervisningsministeriet (1997): "Marginalbudgettering af basismidler til forskning
ved universiteterne"