

September 2024

Redigeret af Peter Harder

# Plads til forbedring: forskningsbaseret viden og politik 2024

Rapport fra komitéen for  
myndighedsrådgivning i Videnskabernes  
Selskab

DET KONGELIGE DANSKE  
Videnskabernes Selskab  
THE ROYAL DANISH ACADEMY OF SCIENCES AND LETTERS

Forsiden til rapport fra Videnskabernes selskab: *Plads til forbedring:  
forskningsbaseret viden og politik, 2024.*

Hansen, H. F. (2025). Sektorforskning i Danmark: Politik, organisering og faglighed i et historisk perspektiv. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 61–84). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530103>

Kapittel 3

## Sektorforskning i Danmark

*Politik, organisering og faglighed i et historisk perspektiv*

Hanne Foss Hansen

### Indledning

I Danmark udvikledes den statslige offentlige administration betydeligt fra slutningen af 1800-tallet og fremefter.<sup>1</sup> I første bølge udvikledes det organiserede samfunds forvaltning. Landbrugsinteresser fik et Landbrugsministerium i 1896, og senere fulgte handel, søfart og fiskeri. Også antallet af direktorater var i vækst. For eksempel blev Sundhedsstyrelsen etableret i 1909 og Statens Plantetilsyn i 1914. I anden bølge udvikledes velfærdsstatens forvaltning. Med kriserne i mellemkrigstiden fulgte høj arbejdsløshed og lovgivning til bekæmpelse heraf. I kølvandet herpå udvikledes den statslige forvaltning

---

<sup>1</sup> Tak til Steffen Bohni Nielsen, Evanthia K. Schmidt og Ebbe Krogh Graversen for nyttige kommentarer til et udkast til dette kapitel.

på social- og arbeidsmarkedsområdet og senere også byggeri- og boligområdet (Hansen, 1999). Med væksten i den offentlige administration fulgte et stigende vidensbehov knyttet til, hvordan de forskjellige sektorer bedst kunne utvikles. Dette blev en drivkraft for sektorforskningens tilblivelse og utvikling.

Dette kapitel zoomer ind på dansk sektorforsknings tilblivelse og historiske utvikling. Det søger at besvare følgende spørsmål: 1) Hvordan er dansk sektorforskning opstået, og hvordan har sektoren utviklet sig organisatorisk i et historisk perspektiv? 2) Hvad karakteriserer det danske sektorforskningslandskab i dag? Med afsæt i svarene på disse spørsmål diskuteres de dilemmaer, der knytter sig til organiseringen af sektorforskningen. Derved sættes der fokus på, hvad der er opnået, henholdsvis mistet, gennem de reformer, der har præget området.

Fokus er først og fremmest på tilblivelse, organisering, politiske dagsordener og gennemførte reformer. Afslutningsvist vil reformerne blive diskutert i en perspektivistisk tolkningsramme, hvor alternative teoretiske tolkninger analyseres op imod hinanden. Er reformerne et resultat af instrumentelt rationelle beslutningsprocesser? Er de præget af interessevaretagelse og magtkampe i politiske arenaer? Er de udtryk for varierende værdier og kulturer, der skifter over tid? Eller skal vi forstå dem som udtryk for, at dagsordenssatte problemer og løsninger er blevet koblet sammen på tilfældige tidspunkter?

Efter denne indledning følger en diskussion af begrebet sektorforskning. Derefter analyseres sektorforskningens historiske tilblivelse og de kritikpunkter, der i 1980'erne kom til at udgøre afsættet for efterfølgende reformer. Næste afsnit tager fat på de reformer, der i 1990'erne blev iværksat for at styrke og samordne sektorforskningen, og derefter de reformer, der i 2000'erne blev gennemført for at integrere sektorforskningen i universitetsforskningen. Derefter præsenteres sektorforskningslandskapet anno 2024, og fusionsreformens konsekvenser diskuteres. Videre følger en diskussion af sektorforskningens utvikling med afsæt i den teoretiske tolkningsramme, med de organisatoriske og værdimæssige dilemmaer, der karakteriserer området. Til sidst konkluderes der.

## Begrebet sektorforskning

Hvor begrebet institutsektoren er centralt i Norge, har begrebet sektorforskning været centralt i Danmark. Begrebet sektorforskning kan defineres som offentligt finansieret forskningsaktivitet, der udføres inden for en afgrænset sektor af den offentlige forvaltning med sigte på at tilvejebringe et videngrundlag for sektorens udvikling. Når begrebet defineres på denne vis, inkluderer det både den forskning, der udføres på forskningsinstitutter i tilknytning til ministerier, og den forskning, der udføres i offentlige organisationer, hvis primære opgave er andet end at bedrive forskning, for eksempel forskning, der udføres på hospitaler, museer og arkiver (Larsen, 1981, s. 154; 2003, s. 75). Historisk har forskningspolitiske analyser og oplæg med fokus på dansk sektorforskning dog oftest fokuseret udelukkende på de ministerietilknyttede forskningsinstitutter. Begrebsanvendelsen er således uklar.

Efter den omfattende fusionsreform i 2007, hvor mange sektorforskningsinstitutter blev integreret i universiteterne, er begrebet sektorforskning gledet delvist ud af brug. I dag bruges begrebet forskningsbaseret myndighedsbetjening om den forskning, der udføres på universiteterne for ministerielle aktører, mens begrebet sektorforskning stort set alene benyttes i relation til de ganske få institutter, der fortsat er underlagt den såkaldte sektorforskningslov. Samtidig findes der i dag flere analyse- og forskningsinstitutter, der fungerer under særskilte love. Disse udfører sektorforskning i den oprindelige forståelse af begrebet, men omtales kun sjældent som sektorforskningsinstitutter. Begrebsanvendelsen er således blevet stadigt mere diffus.

Nedenfor vil begrebet sektorforskning blive brugt i tråd med den oprindelige definition. Dog vil den forskning, der udføres i offentlige organisationer, hvis primære opgave er andet end forskning, ikke blive inkluderet i analysen. Det gælder både hospitalsforskningen, kulturforskningen på museer og den historiske forskning i arkiver. Både hospitalsforskningen, kulturforskningen og arkivforskningen er vigtige områder, men de har egne traditioner og organiseringsformer, som det vil blive for omfattende at behandle her. Herudover vil de syv såkaldte GTS-institutter (GTS for godkendt teknologisk service) ej heller blive inkluderet i analysen. GTS-institutterne er en del af det danske innovationssystem. De er godkendt af og modtager støtte fra staten til at udvikle og udbrede ny viden og teknologiske kompetencer til virksomheder (Alnor mfl., 2023).

## Historisk baggrund: Sektordrevet udvikling

Et tidligt eksempel på et statsligt (kongeligt) finansieret sektorforskningsinstitut er astronomen Tycho Brahes Uranienborg og senere Stjerneborg på den dengang danske og nu svenske ø Hven, etableret i slutningen af 1500-tallet (Wittendorff, 2006). Derfra skulle der gå tre hundrede år, før udviklingen af sektorforskningen for alvor tog fart i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet. Herefter blev de danske sektorforskningsinstitutter skabt i en lang historisk udvikling i kølvandet på udviklingen af de ministerielle ressortområder i den statslige administration (Hansen, 1999). Sektorforskningen blev tidligt udviklet på områderne landbrug, skovbrug og fiskeri, til dels i samarbejde med den daværende Landbohøjskole, der på dette tidspunkt hørte under Landbrugsministeriet. Andre områder som naturressourcer og sundhed fulgte hurtigt efter, jf. Tabel 3.1.

**Tabel 3.1**

*De tidlige sektorforskningsinstitutter.*

År	De tidlige sektorforskningsinstitutters etablering
1883	Landøkonomisk Forsøgslaboratorium, senere Statens Husdyrbrugsforsøg
1886	Statens Planteavlfsforsøg, med en række forsøgsstationer som forløbere
1888	Danmarks Geologiske Undersøgelser
1889	Dansk Biologisk Station, et fiskeribiologisk institut
1901	Statens Forstlige Forsøgsvæsen
1902	Statens Seruminstitut
1914	Statens Jordbrugstekniske Forsøg
1918	Det Landøkonomiske Driftsbureau, senere Statens Jordbrugsøkonomiske Institut
1925	Mund- og Klovesyge Forsøgsstationen, 1925 fra 1936 under navnet Statens Veterinære Institut for Virusforskning
1928	Geodætisk Institut
1931	Statens Vitaminlaboratorium
1932	Statens Veterinære Serumlaboratorium, aner tilbage til 1906

Senere kom andre institutter til, blandt andet inden for arbejdsmiljø (1946), byggeri (1947), tuberkulose (senere bredere folkesundhed) (1950), forsvar (1952), fredelig udnyttelse af atomenergi (1956), socialforskning (1958), pesticider (1960), rumforskning (1966), levnedsmidler (1968), udviklingsforskning (1969), amter og kommuner (1975), sygehuse (1975), havforurening (1976), freds- og konfliktforskning (1985) samt forskning (1997).

Den sektorielle udvikling blev afsæt for kritik. I en betydningsfuld bog om dansk forskningspolitik karakteriserede Peder Olesen Larsen i starten af 1980'erne sektorforskningen som uoverskuelig. Styringen var heterogen, ressourcerne stationære, omstillingsevnen svag, og nogle fagmiljøer var under kritisk størrelse (Larsen, 1981, s. 156, 223). Kritikken kom ikke fra hvem som helst. Peder Olesen Larsen var professor på den daværende Landbohøjskole og havde været aktiv i forskningspolitik både internationalt og i Danmark, hvor han blandt andet havde været formand for Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd og medlem af Planlægningsrådet for Forskningen.

Med afsæt i kritikpunkterne foreslog Larsen, at der med jævne mellemrum skulle foretages en systematisk gennemgang af behovet for viden i de enkelte sektorer, at det skulle overvejes, hvordan man kunne bygge bro mellem sektorforskningen og universitetsforskningen, samt at der skulle tages stilling til, om svage fagmiljøer skulle styrkes, sammenlægges eller nedlægges. Som det fremgår nedenfor, blev denne dagsorden både levedygtig og konfliktfyldt.

Få år senere udarbejdedes den første samlede redegørelse for det danske forskningssystem i den såkaldte planredegørelse for forskningen (Planlægningsrådet for Forskningen, 1984). Denne åbnede for alvor debatten om sektorforskningen (Larsen, 2010, s. 87). Oplægget var her, at sektorforskningen fremover i mindre grad skulle betragtes som led i de enkelte sektorer og ministeriers egen politik, og i højere grad som en del af det samlede forskningssystem. Hvordan dette skulle ske, og hvor langt man skulle gå, var der ikke enighed om. Skulle der ske småjusteringer? Skulle der fastlægges nye regler? Skulle man flytte sektorforskningsinstitutternes basisbevillinger over i et forskningsministerium?

Resultatet blev i første omgang nedsættelse af et (af senere mange) udvalg, der skulle se nærmere på sagen. En embedsmand, centralt placeret i den daværende centrale forskningsorganisation, Forskningssekretariatet, beskrev, hvordan sektorministerierne i denne diskussion var «yderst agtpågivende overfor udfaldet af overvejelserne» (Korst, 1985, s. 65–66). De ministerier,

der havde store sektorforskningsinstitutter, var ikke overraskende imod, at et koordinerende ministerium skulle have indflydelse på deres budgetlægning. Budgetlægningen forblev i sektorministerierne, men der blev fra 1986 og fremefter udarbejdet et offentligt forskningsbudget, der gav en oversigt over de samlede bevillinger. Det offentlige forskningsbudget blev imidlertid først udarbejdet efter, at finansloven var vedtaget (Larsen, 2010, s. 206).

## **Sektorforskningsloven: Samordning og ensliggørelse**

Et par år senere, i 1987, udarbejdede Undervisningsministeriet, som på dette tidspunkt også havde forskningsområdet under sit ressort, en redegørelse om sektorforskningen. Redegørelsen konkluderede, at der burde indføres fælles mindstekrav til sektorforskningsinstitutionerne. Senere samme år tilsluttede Folketingets Forskningsudvalg sig dette.

Mere skete der imidlertid ikke, før Forskningsministeriet blev oprettet i 1993 af den nytiltrådte fire-parti-regering ledet af Socialdemokratiet. Det nyoprettede ministerium, med Svend Bergstein i spidsen, fik blandt andet ansvar for samordning af sektorforskningen. Ministeren begyndte sit arbejde med at anmode OECD om at udarbejde en evaluering af dansk forskningspolitik. I relation til sektorforskningen anbefalede evalueringen, at sektorforskningen skulle forblive i sektorministerierne, men den støttede ministeren ved at anbefale, at denne skulle have indflydelse på budgetter, strategier og evalueringer (Larsen, 2010, s. 74). Med dette afsæt udarbejdede ministeriet et forslag til en sektorforskningslov, som trådte i kraft i 1995. Der skulle således gå 10 år, før diskussionerne om sektorforskningens organisering blev udmøntet i handling.

Sektorforskningsloven, der vedrørte godt 20 sektorforskningsinstitutter, havde til formål at styrke sektorforskningens kvalitet og uafhængighed af ressortministrene samt at styrke det faglige beredskab for rådgivning og formidlingsopgaver. Loven sigtede mod en vis ensliggørelse af den hidtidige heterogene styring, men blev alligevel, på grund af institutternes forskellighed, udformet som en rammelov (Kallehauge mfl., 1998). Enkeltinstitutter kunne på denne måde organiseres, som det var mest hensigtsmæssigt. De fleste blev

organiseret med en bestyrelse, men de institutter, der havde beredskabsopgaver, for eksempel på veterinærområdet, blev undtaget fra dette. Her ønskede man, at ansvaret var entydigt placeret hos en direktør under fagministerens direkte instruktion (Pedersen, 2005).

Sektorforskningsloven blev efterfølgende revideret med virkning fra 2005. Herefter skulle alle institutter organiseres med en bestyrelse, men der var fortsat enkelte institutter, der varetog opgaver, der ikke refererede til bestyrelsen. Loven indebar endvidere, at sektorforskningsinstitutterne skulle bidrage mere til forskeruddannelsen og undervisning på universiteterne.

Sektorforskningen var i øvrigt gennem alle årene, men særligt i 1990'erne og første halvdel af 2000'erne, præget af mange omorganiseringer. Disse havde varierede logikker. Nogle organisatoriske forandringer var foranlediget af, at nye samfundsudfordringer skabte efterspørgsel efter viden på nye områder, andre af, at den forskningsmæssige faglige udvikling gav mulighed for at opdyrke nye typer af viden. Atter andre var forsøg på at skabe større og mere robuste miljøer gennem fusioner eller var resultat af ministerielle ressortomlægninger.

## **Fusionsprocesser: Fra selvstændighed til indlejring**

Op igennem første halvdel af 2000'erne fik den tænkning om brobygning mellem sektorforskningen og universitetsforskningen, der blev lanceret i begyndelsen af 1980'erne, for alvor gennemslagskraft. I 2000 blev Forskningskommissionen nedsat på foranledning af den daværende socialdemokratiske forskningsminister Birte Weiss. Kommissionen fik til opgave at vurdere de fire grundlæggende strukturlove, der udgjorde de vigtigste lovgivningsmæssige rammer for forskningssystemets virke: Universitetsloven, Lov om sektorforskningsinstitutioner, Lov om forskningsrådgivning m.v., samt Lov om Danmarks Grundforskningsfond. Kommissionen skulle vurdere, om lovgivningskomplekset kunne sikre både fornyelse og sammenhæng i det danske forskningssystem.

I september 2001 afgav kommissionen sin betænkning. I relation til sektorforskningen blev det foreslået, at der skulle gennemføres en overordnet

gennemgang af både sektorforskningsinstitutterne og universiteterne med sigte på at skabe mere forpligtende samarbejde i form af fusioner og konsortiedannelser (Forskningskommissionen, 2001; Hansen, 2001). Det øgede samarbejde skulle vedrøre både forskning og undervisning, herunder en udbygning af samarbejdet vedrørende forskeruddannelsen.

Få måneder senere spillede den nytiltrådte Venstre-Konservative regering denne bold videre i sit regeringsgrundlag. Det fremgik her, at der var behov for at skabe en bedre sammenhæng mellem undervisning, forskning og innovation, og at der skulle gennemføres en undersøgelse af sektorforskningens rolle med henblik på at flytte midler fra sektorforskningen til den frie forskning (Regeringen, 2001).

Danmarks Forskningsråd gennemførte på denne baggrund en gennemgang af 25 sektorforskningsinstitutter (Danmarks Forskningsråd, 2002). Rådet skelnede mellem fire løsningsmodeller:

1. Fortsat udvikling af nuværende organisationsform
2. Konsortiedannelse, defineret som oprettelse af nye selvstændige enheder mellem berørte institutioner
3. Fusion, defineret som sammensmeltning af institutioner
4. Afvikling

For hvert sektorforskningsinstitut blev givet en anbefaling (i nogle tilfælde to alternativer) for fremtidig organisering. Løsning 1 (status quo) blev anbefalet 11 gange, løsning 2 (konsortie) fem gange, løsning 3 (fusion) ni gange og løsning 4 (afvikling) fire gange. Dagsordenen blev fortsat holdt åben.

Danmarks Forskningsråds rapport blev fulgt op først af en tværministeriel arbejdsgruppe, derefter af et udvalg (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2003). Det, der kunne opnås enighed om, var, at sektorforskningsinstitutterne fortsat skulle opretholdes som selvstændige enheder, men at samarbejdet mellem institutterne og universiteterne skulle styrkes.

Udvalgets rapport blev imidlertid til dels overhalet indenom. Mens udvalget arbejdede, havde regeringen besluttet, at antallet af sektorforskningsinstitutter skulle reduceres til 17. Med virkning fra 1. januar 2004 blev første fusionsbølge gennemført. Sektorforskningsinstitutter blev fusioneret ind på både den daværende Landbohøjskole, Syddansk Universitet, Københavns Universitet og Aarhus Universitet. De indlejrede enheder blev alle organiseret enten med egne bestyrelser eller rådgivende udvalg. Flere års tale blev erstattet af handling.

Parallelt med diskussionerne af sektorforskningens organisering kørte en diskussion af universitetsområdets organisering. Forskningskommissionen havde i 2001 også foreslået en gennemgang af dette område. I 2004 afgav OECD, som var hentet ind til at gennemføre denne gennemgang, sin rapport. OECD foreslog, at de såkaldt monofakultære universiteter, defineret som universiteter med et eller to fakulteter, skulle integreres i de multifakultære universiteter, samt at så mange af sektorforskningsinstitutterne som muligt, skulle integreres i universiteterne (OECD, 2004).

I kølvandet på OECD-rapporten udspillede sig en konfliktfyldt proces, der inkluderede en række rapporter fra forskellige råd og udvalg (se Hansen, 2012, for en mere udførlig analyse af processen).

Efter et folketingsvalg i januar 2005 fortsatte regeringen, bestående af Venstre og Konservative. I regeringsgrundlaget (Regeringen, 2005) blev det slået fast, at sektorforskningsinstitutterne skulle integreres i universiteterne. I februar 2006, hvor der fra forskellige arbejdsgrupper forelå uforenelige løsningsmodeller vedrørende fusionsspørgsmålene, valgte videnskabsminister Helge Sander fra Venstre på regeringens vegne at igangsætte en proces, hvor alle sektorforskningsinstitutter (undtagen Statens Seruminstitut og Forsvarets Forskningstjeneste, der begge havde undtagelser i forhold til sektorforskningsloven) og alle universiteter blev bedt om at indsende interessetilkendegivelser om mulige integrationsløsninger. Institutionernes indspil skulle være ministeriet i hænde knap to måneder senere.

Det udviklede sig til en proces i flere faser (Hansen, 2012). På basis af institutionernes indspil i april 2006 tegnede regeringen hovedlinjerne i et nyt danmarkskort, og på basis af dette igangsattes en ny runde med indspil, der skulle foreligge i september 2006. I oktober 2006 kunne regeringen derefter melde det nye Danmarkskort ud. I relation til sektorforskningen betød dette, at yderligere ti sektorforskningsinstitutter skulle integreres i universiteterne. Et institut på det sundhedsvidenskabelige område blev flyttet til Region Hovedstaden, og tre på områderne arbejdsmiljø, socialforskning og geologi fik lov at beholde deres selvstændighed.

Alt i alt blev reformprocessen langvarig, præget af multiple forhandlingsrunder under et vedvarende politisk pres. Reformmønsteret var relativt pragmatisk med start i mindre skala og efterfølgende en større udrulning – et mønster, der var brugt tidligere i forbindelse med ledelsesreformen i universitetssektoren.

## Sektorforskningens landskab 2024

Hvor står sektorforskningen i 2024? I det følgende karakteriseres først det overordnede bevillingsmæssige og organisatoriske landkort og derefter kortfattet de varierende lokale organisatoriske indlejningsløsninger.

### Bevillingsmæssigt og organisatorisk landkort 2024

Bevillingsmæssigt er der to centrale spørgsmål: 1. Hvor mange midler budgetteres på hvilke ressort-/ministerområder? 2. Hvor mange midler anvendes på henholdsvis universiteterne og sektorforskningsinstitutterne? Det er ikke nemt at skabe overblik over fordelingen mellem ressortområder (for slet ikke at tale om udviklingen historisk på dette felt). Det tidligere omtalte offentlige forskningsbudget giver ingen oversigt over dette, formodentlig fordi der i det danske ministerielle system hyppigt sker ressortomlægninger. Ministerier lægges sammen, brydes op og flyttes rundt.

Kigger man ind i finansloven for 2024, viser tallene, at udover Uddannelses- og Forskningsministeriet er de store spillere Miljøministeriet (med et budget til forskning på godt 900 millioner kroner (mio. kr.)), Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet (begge med budgetter til forskning på godt 300 mio. kr.), Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (med et budget til forskning på godt 200 mio. kr.) samt Beskæftigelsesministeriet (med et budget til forskning på godt 150 mio. kr.). Disse tal inkluderer både bevillinger til sektorforskningsinstitutter, forskningsbaseret myndighedsbetjening, forskningsprogrammer og projekter mv.

Det offentlige forskningsbudget viser, hvor midler bevilget til forskning anvendes. I 2023 blev der i alt på finansloven bevilget 19,8 milliarder kroner (mia. kr.) til forskning. Af disse fik universiteterne 57 procent (inklusive midler til forskningsbaseret myndighedsbetjening mv.), forskningsrådene 17 procent, sektorforskningsinstitutter (inklusive innovationsinfrastruktur) 9 procent og andre større tilskudspuljer til især energiforskning og fødevarerområdet 7 procent (Danmarks Statistik, 2023). Tallene giver et vist overblik, men der er megen elasticitet i dem.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De midler, der bevilges til forskningsråd og tilskudspuljer, videreføres efter ansøgning til forskningsmiljøerne, heraf en betydelig del til universiteterne.

Sektorforskningens organisatoriske landkort primo 2024 er ganske sammensat. En ny heterogenitet er udviklet. Som det fremgår af Tabel 3.2, udføres hovedparten af sektorforskningen på universiteterne under betegnelsen forskningsbaseret myndighedsbetjening. Dette gælder fremfor alt forskning på områderne landbrug, fiskeri og fødevarer samt forskning vedrørende miljø, energi, transport og byggeri.

**Tabel 3.2**

*Sektorforskning indlejret på universiteterne primo 2024.*

Sektorforskning på kontrakt (ramme- og ydelsesaftaler) med universiteter
<i>Danmarks Tekniske Universitet:</i> 5 aftaler med Klima, Energi og Forsyningsministeriet 2023–2026 (geodæsi og vedvarende energi), Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2023–2026 (kemi, fødevarer, miljø- og livscyklusvurderinger på affaldsområdet, fiskeri og akvakultur), Sundhedsstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen 2022–2025 (overvågning af radioaktive stoffer i miljø og fødevarer samt havmiljøet i Nordøst-Atlanten og Østersøen), Transportministeriet 2023–2026 (transportøkonomi og -adfærd, trafikmodellering, dataindsamling og formidling) samt Forsvarets Efterretningstjeneste 2023–2026 (store eller ustrukturerede datamængder, kryptering, cybersikkerhed og overvågning af kritisk infrastruktur).
<i>Københavns Universitet:</i> 2 aftaler med Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2023–2026 (veterinærforhold, ressource og samfundsøkonomi og skov- og landskabsområdet) samt Forsvarsministeriet 2018–2023 (militære studier, folkeret). Sidstnævnte forventes videreført i en ny rammeaftale for perioden 2024–2028 efter at der her primo 2024, som led i forsvarsforliget, er taget politisk beslutning om at videreføre bevillingen.
<i>Syddansk Universitet:</i> 1 aftale med Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2024–2027 (sundhedsforhold).
<i>Aalborg Universitet:</i> 1 aftale med Bolig- og Planstyrelsen 2023–2026 (ressourceeffektivitet og bæredygtighed, konstruktioner, sikkerhed og brand, produktivitet og værdiskabelse og tilgængelighed til det byggede miljø).
<i>Aarhus Universitet:</i> 1 aftale med Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2023–2026 (planteproduktion, husdyrproduktion, fødevarer og forbrugeradfærd, natur og vand, luft, emissioner og risikovurdering, arktis).

Den forskningsbaserede myndighedsbetjening er reguleret via 4-årige kontrakter, de såkaldte rammeaftaler, indgået mellem ministerier og universiteter. Rammeaftalerne har afsæt i notatet «Retningslinjer for aftaler mellem universiteter og ministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening» (Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, 2023). Notatet understreger, at uni-

versitetslovens bestemmelser om forskningsfrihed samt publiceringsret og -pligt også gælder forskningsbaseret myndighedsbetjening, men fastslår også, at der kan være situationer, hvor ministerierne kan anmode om tavshedspligt og udsættelse af offentliggørelse af leverancer. Retningslinjerne fastslår også, at der kan være situationer, hvor ministerierne med kort varsel kan reducere aftaler om aktiviteter og aftalebeløb. Dette sker. For eksempel hjemtog Miljøstyrelsen med 14 dages varsel den såkaldte skovstatistik fra Københavns Universitet ultimo 2023 (Sæhl, 2024).

På fusionstidspunktet i 2007 udgjorde universitetssektorens indtægter fra forskningsbaseret myndighedsbetjening godt 829 mio. kr., svarende til godt fire procent af sektorens samlede indtægter. I 2022 svarede indtægterne på godt 700 mio. kr. til godt to procent af sektorens samlede indtægter. Blandt de universiteter, der har ansvar for forskningsbaseret myndighedsbetjening, varierer denne andel mellem godt fem procent på Aarhus Universitet til under én procent på Københavns Universitet.<sup>3</sup> I det store billede udgør den forskningsbaserede myndighedsbetjening således en begrænset andel af universiteternes samlede aktiviteter, men lokalt på centre og institutter opleves afhængigheden af bevillingerne som betydelig.

En del sektorforskningsinstitutter har, som det fremgår af Tabel 3.3, bibeholdt en position uden for universiteterne og er fortsat organisatorisk knyttet til et sektorministerium. Dette gælder frem for alt forskning på områderne geologi, arbejdsmiljø, social- og velfærd, internationale forhold, meteorologi og forsvar.<sup>4</sup> Kun to institutter er reguleret via sektorforskningsloven. Andre er, trods organisatoriske fællestræk, reguleret via egen lovgivning. Endelig er nogle institutter mere ordinært placeret i det statslige ministerielle hierarki. Udover forskning varetager de typisk også andre former for opgaver.

---

<sup>3</sup> Tællene er beregnet på basis af nøgletallene i Danske Universiteters statistiske beredskab.

<sup>4</sup> På forsvarsområdet er der jævnfør boks 2 også etableret et mindre center – Center for Militære Studier – på Københavns Universitet.

**Tabel 3.3**

*Sektorforskningen med organisatorisk tilknytning til sektorministerier 2024.*

Sektorforskningsinstitutter under sektorforskningsloven:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA), Beskæftigelsesministeriet.</li> <li>• Statens Seruminstitut (SSI), Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Sektorforskningsaktiviteterne udgør en mindre del af SSIs aktiviteter, der er domineret af myndigheds- og beredskabsopgaver. SSI er undtaget sektorforskningslovens bestyrelseskrav, idet instituttet i stedet har et rådgivende institutråd.</li> </ul>
Sektorforskningsinstitutioner med egen lovgivning
<ul style="list-style-type: none"> <li>• VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, bestyrelse.</li> <li>• GEUS – De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland, Klima-, Energi og Forsyningsministeriet, bestyrelse.</li> <li>• DIIS – Dansk Institut for Internationale Studier, Udenrigsministeriet, bestyrelse.</li> <li>• Institut for Menneskerettigheder, selvejende institution, bestyrelse.</li> </ul>
Andre statslige institutioner der bedriver forskning
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Danmarks Meteorologiske Institut, Klima, Energi- og Forsyningsministeriet, vært for paraplyorganisationen Nationalt Center for Klimaforskning, rådgivende udvalg og videnskabeligt panel.</li> <li>• Forsvarsakademiet, uddannelses- og forskningsinstitution under Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet, rådgivende udvalg.</li> </ul>

Sektorforskningen på sundhedsområdet er, som det fremgår, delt. Området folkesundhed er blevet integreret på et universitet, mens Seruminstitutet har bibeholdt sin historiske position som blandt andet sektorforskningsinstitut.

Det kan diskuteres, om Tabel 3.3 inkluderer alt, hvad der kan betegnes som sektorforskning. Som tidligere nævnt, er der flere offentlige organisationer, der som en del af deres opgaveportefølje har forskning, men som ikke har været behandlet her, blandt andet hospitaler, museer og arkiver. Endvidere kan det diskuteres, om den randzone, der udgøres af andre typer af analyseinstitutter (f.eks. EVA, der er et analyse- og evalueringsinstitut på børne- og undervisningsområdet, samt Kulturens Analyseinstitut og Idrættens Analyseinstitut, begge i regi af Kulturministeriet), bør betragtes som en del af sektorforskningens landkort.

Endelig er der helt andre kanaler for myndighederne til indhentning af videnskabelig rådgivning. Her tænkes på råd og kommissioner, videnskabelige råd, ekspertpaneler og tænketanke (Pedersen & Hvidtfeldt, 2021; Danmarks

Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2021). Det er ikke helt enkelt at fastlægge kriterierne for, hvad der bør inkluderes i sektorforskningens landkort.

### **Organisering af den forskningsbaserede myndighedsbetjening**

Da fusionerne trådte i kraft, blev de tidligere sektorforskningsinstitutter umiddelbart organiseret som relativt selvstændige enheder på universiteterne. De fleste havde fået lovning på dette som deres betingelse for at lade sig integrere. De fleste steder skulle disse løsninger imidlertid vise sig ikke at være langtidsholdbare (Aagaard mfl., 2016a & 2016b).

På tværs af universiteterne er der her i 2024 ganske forskelligartede former for indlejring. På Danmarks Tekniske Universitet (DTU) er den forskningsbaserede myndighedsbetjening integreret i institutstrukturen. På Aarhus Universitet er der oprettet to nationale centre: Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE). Disse er en slags overbygninger på institutstrukturen. Endvidere er Dansk Center for Forskningsanalyse, ligeledes på Aarhus Universitet, integreret som en del af Institut for Statskundskab.

På Københavns Universitet er der etableret et center, Nationalt Center for Skov, Landskab og Planlægning, i et samarbejde med to institutter samt et konsortium, Dansk Veterinær Konsortium, i et samarbejde mellem universitetet og Statens Seruminstitut. På Aalborg Universitet har byggeforskningen bibeholdt en mere selvstændig position som et fakultet med navnet Build. Noget tilsvarende gælder for Statens Institut for Folkesundhed på Syddansk Universitet.

Samarbejdsfladen mellem myndighederne og forskningsmiljøerne reguleres, som nævnt, via 4-årige kontrakter med løbende ramme- og ydelsesaftaler. Det er et ganske tungt system. Som eksempel kan nævnes, at myndighedernes kontrakt med Københavns Universitet inkluderer en rammeaftale på 26 sider med 10 siders bilag. Hertil kommer tre ydelsesaftaler på hver 10 til 20 sider og tre arbejdsprogrammer på hver 6 til 10 sider.

I kølvandet på fusionerne var det tanken, at kontrakterne skulle kunne konkurrenceudsættes. Det har været brugt flere gange og er fortsat en mulighed. Tiltroen til fordelene ved konkurrenceudsættelse er dog droppet noget ned, efter at veterinærområdet i 2019 efter en konkurrenceudsættelse blev flyttet fra Det Tekniske Universitet til Københavns Universitet/Seruminstituttet.

Flytningen blev skarpt kritiseret af Rigsrevisionen på grund af betydelige økonomiske og forskningsfaglige omkostninger relateret til nybygning af laboratorier og kompetencetab (Rigsrevisionen, 2019).

### **En vellykket reform?**

I et internationalt perspektiv var den danske fusionsreform ganske radikal (Cruz-Castro mfl., 2023). Men er fusionsreformen vellykket? Reformen er ikke evalueret systematisk, men fulgt op ad hoc. To tidlige blik på reformens resultater tegner positive billeder. Dette gælder for det første den ansvarlige minister Helge Sander, der er stolt over det nye danmarkskort. Han hæfter sig først og fremmest ved, at fusionerne har styrket universiteterne (Sander, 2009). Dernæst gælder det et internationalt panel, hvis opgave var at evaluere følgerne af universitetsreformen fra 2003. Panelet konkluderer, at fusionerne har sat en udvikling i gang, der ser ud til at føre til synergieffekter mellem sektor- og universitetsforskningen, og det anbefales, at indlejring af de resterende ganske få sektorforskningsinstitutter bør genovervejes (Ministry of Science, Technology and Innovation, 2009).

Senere konkluderede en rapport fra en erfaringsopsamlende konference (ATV, 2013) og et ministerielt tilsyn (Styrelsen for Videregående Uddannelse, 2015), at hovedmålsætningerne med fusionerne er opfyldt. Der er opnået øget synergi mellem sektor- og universitetsforskningen. Nye uddannelser er udviklet. Der publiceres flere videnskabelige artikler, og der tiltrækkes flere EU-midler. Myndighedsbetjeningen er fortsat kompetent samtidig med, at den internationale gennemslagskraft er styrket.

Men der er også blevet peget på udfordringer. En undersøgelse gennemført fem år efter fusionerne viste, at myndighedsbetjeningen var under pres. Mange af de medarbejdere, der var ansvarlige for denne opgave på universiteterne, oplevede, at det var svært at opnå plads, anerkendelse og meriterting (Bloch mfl., 2012). Herudover synes afstanden mellem forskningen og fagministerierne øget (Kjærgaard, 2022, 2023). Dette har muligvis skabt øget uvildighed, men muligvis også mindre relevans. Endelig har centrale aktører ved flere lejligheder understreget, at unge forskere på nogle fagområder ikke oplever den forskningsbaserede myndighedsbetjening som en attraktiv karrierevej. Flexibiliteten i disse jobs er begrænset på grund af ydelsesaftalernes detaljerighed. En nylig rapport peger også på, at der er sket en svækkelse

af samspillet mellem viden og politik, både på grund af reduceret faglighed i ministerierne og på grund af forandringer på universiteterne knyttet til ændrede meriteringsformer og øget konkurrence (Harder, 2024).

Endelig er de kontraktbaserede bevillinger reduceret over tid og særbevillinger forøget. Da særbevillingerne varierer fra år til år, er den forskningsmæssige kontinuitet truet. Besparelserne gennem årene stammer hovedsageligt fra årlige 2-procent-nedskæringer. Frem til 2019 gennemførtes sådanne årlige besparelser på hele det videregående uddannelses- og forskningsområde, men disse blev droppet fra 2020 på den del af bevillingerne, der kanaliseres via Uddannelses- og Forskningsministeriet. De er imidlertid bibeholdt på de øvrige ministerområder.

I forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 2024 blev der i efteråret 2023 igen rejst kritik af besparelserne på den forskningsbaserede myndighedsbetjening (Højsgaard, 2023). Samtidig er den såkaldte «forskningsreserve», der hvert år fordeles i en politisk aftale, i de senere år vokset markant. Denne synes i et vist omfang at blive anvendt til at kompensere for en del af 2-procent-besparelserne, men fordelingsprocessen kritiseres af centralt placerede personer i Videnskabernes Selskab for manglende åbenhed og transparens samt skæve prioriteringer (Lind mfl., 2023). Der synes således at være behov for analyser og formodentlig nytænkning af områdets bevillingsstruktur.

## **Forandringer i teoretisk belysning: Rationalitet og værdikonflikter**

Nedenfor diskuteres sektorforskningens udvikling og reformerne på området i en perspektivistisk teoretisk tolkningsramme. Den teoretiske ramme udgøres, som illustreret i Tabel 3.4, af fire perspektiver: det rationelt instrumentelle perspektiv, det rationelt interessebaserede perspektiv, det institutionelt kulturelle perspektiv samt kaosperspektivet.

**Tabel 3.4**

*Fire teoretiske perspektiver (udviklet med afsæt i Breidahl mfl., 2017).*

Perspektiv: Dimensioner:	Rationelt instrumentelt perspektiv	Rationelt interessebaseret perspektiv	Institutionelt kulturelt perspektiv	Kaosperspektiv
Aktiviteter	Er kollektive, mål-middel rationelle processer	Udvikles som resultat af forhandlinger	Er norm- og værdibaserede	Er præget af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed
Aktører	Er loyale	Snævert interessevaretagende	Orienteret mod det der betragtes som passende	Karakteriseret ved skiftende opmærksomhed mod problemer og løsninger
Reformer implementeres	Oppefra og ned i lineære processer	Gennem løbende forhandlingsprocesser med tilbagevendende tilpasninger og forandringer	Gennem oversættelsesprocesser tilpasset den værdimæssige og kulturelle kontekst	I uforudsigelige procesforløb

Det rationelt instrumentelle perspektiv tager afsæt i forestillingen om, at handling er forankret i en kollektiv systembaseret rationalitet (Scott & Davis, 2007). Reformen er designet således, at de reformløsninger, der vælges, matcher og understøtter de systemmålsætninger, der ønskes opnået. Deltagende aktører er loyale, og reformen implementeres i lineære, fortløbende processer. Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Perspektivet har begrænset værdi. På sektorniveau har perspektivet en vis værdi som tolkningsramme i den sektordrevne etableringsfase, hvor sektorforskningsinstitutterne blev oprettet som svar på oplevede samfundsmæssige vidensbehov. Senere mister perspektivet værdi. Reformen var i begrænset omfang drevet frem af systembaseret rationalitet, og den er ikke blevet evalueret systematisk, som det ville være forventeligt med afsæt i dette perspektiv.

Rationalitetsbegrebet er mere snævert i det interessebaserede perspektiv. Her ses verden som bestående af organisationer og grupperinger af organisationer, der søger at fremme egeninteresser gennem forhandlinger. Reformprocesser er arenaer for debat og politiske processer. Forhandlinger

vedrører både reformindhold og procestilrettelæggelse. Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Perspektivet udgør en vigtig tolkningsramme. Den begrænsede systemrationalitet undermineres af interessespil og forhandling. I samordningsperioden var sektorministerielle kræfter, der ønskede deres sektorautonomi opretholdt, oppe mod ensliggørende og centraliserende kræfter. I fusionsperioden var der flere arenaer for interessevaretagelse. Fusionerne blev gennemført i flere faser med betydelig politisk bevågenhed. Reformprocessen kan karakteriseres som frivillighed under tvang (Hansen, 2012). Processen var karakteriseret ved konflikter både ministerier imellem og på tværs af både sektorforskningsinstitutter og universiteter. Interesserne aktiveredes i et komplekst forhandlingsspil.

Fusionsreformerne blev fulgt op på arenaer for interessebaseret dialog. Et eksempel er den ovenfor omtalte ATV-rapport, et andet er rapporten *Vidensgrundlag i verdensklasse* udgivet af Danske Universiteter i 2015. Rapporten viser, hvordan de nye enheder med ansvar for forskningsbaseret myndighedsbetjening har haft succes med at tiltrække betydelige eksterne midler udover ramme- og ydelsesaftalerne og giver eksempler på, hvilke former for myndighedsrelevant viden universiteterne producerer.

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, der overordnet arbejder interessepolitisk for at fremme forskning og innovation, arbejder inden for denne ramme analytisk, rationelt. Rådet argumenterer i en rapport fra 2016 for, at det stiller store krav til videnskapaciteten i ministerierne at udmønte aftaler med universiteterne, og at denne er stærkt varierende ministerier imellem. I en efterfølgende rapport fra 2021 foreslår rådet, at der gennemføres et eftersyn af den danske model for forskningsbaseret myndighedsbetjening, blandt andet for at skabe overblik og gennemsigtighed i områdets økonomiske udvikling. Rådet gør sig på denne måde til en stemme for en rationel-instrumentel, mere kollektivt baseret tilgang til området. Med nogle års tilmæling er et sådant eftersyn nu undervejs.

Ifølge det institutionelt kulturelle perspektiv er aktørers handlinger bestemt af normer og værdier (March & Olsen, 1989; Schein, 1985). Aktørerne er orienteret mod det, der opfattes som normmæssigt passende. Reformers indhold er baseret på de værdier, der er oppe i tiden, og de implementeres lokalt i oversættelsesprocesser, der tilpasser deres indhold til lokalt herskende

værdier og kulturer. Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Perspektivet udgør en vigtig tolkningsramme. Sektorforskningsinstitutioner kan betragtes som hybride organisationer, forstået som organisationer, der lever i kulturelle kontekster præget af værdikonflikter. For at opretholde deres legitimitet må de reflektere de konfliktfyldte værdisæt (Guldbrandsen, 2011). Både samordnings- og fusionsreformen kan forstås som forsøg på introduktion af nye værdier på sektorforskningsområdet. Sigtet med samordning via sektorforskningsloven var, som tidligere nævnt, at styrke institutionernes uafhængighed af ressortministeren for derved at løfte forskningens kvalitet, mens sigtet med fusionsreformen var dels at skabe synergi mellem sektor- og universitetsforskning, dels at udvikle universiteterne i en mere virksomhedsorienteret retning.

Sektorforskningsområdet er karakteriseret ved et dilemma mellem nærhed og distance til både myndigheder og andre brugere. Nærhed kan understøtte relevans, der igen kan understøtte vidensanvendelse, blandt andet vidensbaseret politikudvikling. Nærhed kan imidlertid også skabe loyalitet, der kan komme i konflikt med uafhængighed. Distance kan modsat understøtte uafhængighed og dermed forskningsfrihed og -kvalitet, men kan risikere at svække brugernes anvendelse af viden. Sektorforskningsloven sigtede med dens bestyrelseskonstruktion mod at øge distancen til ressortministrene, men samtidig etablere nærhed til kredsen af relevante brugere. Fusionsreformen med kontraktmodellen sigtede mod at formalisere relationen på distancen til sektorministerierne, men svækkede nærheden til brugere, der ikke er kontraktparter. Kontraktmodellen introducerede endvidere en kunderelation mod en tidligere mere fagprofessionel relation.

Der har gennem årene været afdækket en række sager, der har illustreret, at dele af sektorforskningens loyalitet og manglende uafhængighed til ministerier og brugere med fusionerne er flyttet med ind på universiteterne. Der er tale om et omfattende problemkompleks relateret til forskningsfrihed, publiceringsfrihed og ytringsfrihed, der er afdækket og grundigt diskuteret af Heine Andersen (2017 & 2022). Man kan også spørge sig selv, om nærhed i et hierarki præget af faglighed, som var den klassiske relation, skulle udgøre en større risiko for brud på uafhængighed end den nuværende kunderelation på distancen?

Det institutionelt kulturelle perspektiv er også en viktig tolkningsramme i relation til at forstå universiteternes varierende strategier i forhandlingerne om fusioner. Mens det gamle, klassiske akademiske universitet, Københavns Universitet, stort sett var uinteressert i fusion med sektorforskningsinstitutter, var det yngre, professionsorienterede tekniske universitet yderst interessert i at udvide sin forretning. Organisatoriske værdier prægede holdninger og strategier i relation til fusionsdagsordenen.

Det institutionelt kulturelle perspektiv er endvidere i stand til at sætte fokus på fusionernes kulturforændrende aspekter. To aspekter er særligt vigtige. På den ene side reformens forsøg på, sammen med andre politiske tiltag på universitetsområdet, at reducere universiteternes karakter af akademiske institutioner og øge deres karakter af forretninger, der leverer varer på kontrakt. *Fra tanke til faktura*, som det blev formuleret af videnskabsminister Helge Sander (Regeringen, 2003). På den anden side reformens introduktion af sektorforskningens ledelsesværdier som en forandringsimpuls til en yderligere svækkelse af de klassiske akademiske ledelsesværdier, der allerede var under forandring som resultat af ledelsesreformen fra 2003. Reformen kommer med værdier, der kan bidrage til at ændre organisatoriske værdisæt.

Det fjerde perspektiv, kaosperspektivet, understreger betydningen af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed (March, 1999; Stacey, 2011; Weick, 2001). Aktører har skiftende opmærksomhed mod problemer og løsninger, der flyder rundt, kan lægges på lager, vækkes til live eller modsat parkeres i glemsel. Reformprocesser er emergente, og implementeringsprocesser er uforudsigelige. Perspektivet opfatter ikke forandringsprocesser som irrationelle, men derimod som præget af tilfældige koblinger af aktørers opmærksomhed og ressourcer (March & Olsen, 1986). Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Kaosperspektivet er en vigtig tolkningsramme i relation til de dagsordenssættende og beslutningsorienterede faser op til reformen. Fra 1980'erne italesattes flere problemstrømme og i de efterfølgende år flere løsningsstrømme. Problemer og løsninger blev koblet først i vedtagelsen af sektorforskningsloven med dens samordningslogik og senere i fusionsreformen med dens kunde-leverandørlogik. Begge koblingsituationer blev drevet frem af politisk opmærksomhed og ressourcer: Samordningslogikken af et nyoprettede Videnskabsministerium med en socialdemokratisk minister i spidsen,

og kunde-leverandørlogikken af en liberal minister optaget af at omdanne universiteterne til virksomhedslignende institutioner.

Analysen viser, at det er nyttigt at bringe flere teoretiske perspektiver i spil, hvis man ønsker at forstå de sammensatte, uforudsigelige og konfliktfyldte reformprocesser.

## Konklusion

I det følgende sammenfattes analysen i relation til de spørgsmål, der blev formuleret indledningsvist. Organiseringen af sektorforskningen i Danmark, forstået som offentligt finansieret forskning udført inden for en afgrænset sektor af den offentlige forvaltning, med sigte på at tilvejebringe et vidensgrundlag for sektorens udvikling, har gennemgået store forandringer i de seneste 30 år.

Den historiske analyse viser, at sektorforskningen er udviklet i en sektordrevet udviklingsproces i kølvandet på udviklingen af de ministerielle ressortområder i den statslige administration. Som resultat heraf blev sektorforskningsområdet, når det blev betragtet som et samlet system, karakteriseret som heterogent. Dette satte en konfliktfyldt politisk oprydningsdagsorden. I første omgang forsøgte centralt placerede forskningspolitiske aktører sig i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne med samordnings- og centraliseringstiltag, men disse blev få år senere overhalet af to fusionsbølger, der indlejrede hovedparten af sektorforskningen på universiteterne under betegnelsen forskningsbaseret myndighedsbetjening. En konkurrencetænkning baseret på en markeds- og virksomhedslogik blev dominerende.

Der er ikke en entydig kobling mellem reformtiltag og partipolitiske regeringskonstellationer, men der er dog en tendens til, at samordnings- og centraliseringsforsøg har været fremsat af socialdemokratisk ledede regeringer, mens reformer forankret i markeds- og virksomhedslogikker har været drevet frem af højreorienterede, liberalt forankrede regeringer.

Sektorforskningslandskabet i 2024 er fortsat et heterogent område. Store dele af aktiviteterne er indlejret på universiteterne, enkelte institutter er reguleret via sektorforskningsloven, andre af egne love eller organiseret som mere

almindelige statslige institutioner. Gennemsigtigheden hvad angår økonomi og organisering er begrænset.

Trods radikale forandringer har området været karakteriseret ved, hvad man kan benævne langsom politik. Især dagsordenssætning, men til en vis grad også beslutningstagning og implementering, er sket i langstrakte processer med megen interessekonflikt, diskussion og langstrakte forhandlingsforløb.

Flere teoretiske perspektiver er nødvendige for at forstå sektorens udvikling og reformernes tilblivelse og implementering. Det rationelt instrumentelle perspektiv giver et begrænset bidrag til forståelse af områdets udvikling. Det rationelle interessebaserede perspektiv er derimod en vigtig forståelsesramme på et politikområde med mange aktører situeret i forskellige sektorer på forskellige niveauer. Det institutionelt kulturelle perspektiv, med dets fokus på normer og værdier, giver et nyttigt bidrag til at forstå kulturvariationer, -sammenstød og -forandringer over tid. Nye politikideer er karakteriseret ved nye værdier. Disse kan være i konflikt med herskende værdier og derfor møde modstand, men de kan også danne afsæt for legitimitetsskabelse hos aktører, der tager dem til sig.

Kaosperspektivet rammer, med dets fokus på uklarhed og kompleksitet, de øvrige perspektiver ind og bidrager med en forståelse af betydningen af aktørernes skiftende opmærksomhed og ressourcer, og de tilfældigheder, der udspiller sig i koblingen mellem problemer og løsninger i tid og sted.

Kan den historiske udvikling bidrage til at sige noget om sandsynlige udviklingslinjer fremover? Fremfor alt peger analysen på, at det forskningspolitiske område er et konfliktfyldt felt med multiple aktører og konkurrerende logikker. Disse karakteristika synes at konstituere sektorforskningslandskabet som et heterogent, men samtidig foranderligt organisatorisk felt, hvor reformer udrulles i emergente processer. Analysens bud på en sandsynlig fremtidig udvikling vil derfor være fortløbende konfliktfyldte diskussioner om problemer, reformløsninger og fremfor alt finansieringsformer og -niveauer. Sektorforskningen eller den forskningsbaserede myndighedsbetjening vil formodentlig også fremover være præget af heterogenitet.

## Referanser

- Alnor, E. D., Bloch, C., Carlsen, S., Graversen, E., Laursen, A. & Svendsen, A. D. (2023). *Evaluering af de danske GTS-institutter: Opsummerende rapport*. Dansk Center for Forskningsanalyse.
- Andersen, H. (2017). *Forskningsfrihed: Ideal og virkelighed*. Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, H. (2022). Forskningsfrihed og myndighedsopgaver. I H. Andersen, B. O. G. Mortensen & M. Rosenmeier (Red.), *Forskningens frihed: Hvad med juraen?* (s. 207–251). DJØF Forlag.
- ATV. (2013). *Forskningsbaseret rådgivning: Samspil mellem universiteter, myndigheder og erhvervsliv*.
- Bloch, C., Pedersen, H. S. & Aagaard, K. (2012). *Arbejdsvilkår ved de tidligere og nuværende sektorforskningsinstitutioner*. Dansk Center for Forskningsanalyse.
- Breidahl, K. N., Gjelstrup, G., Hansen, H. F. & Hansen, M. B. (2017). Evaluation of large-scale public-sector reforms: A comparative analysis. *American Journal of Evaluation*, 38(2), 226–245.
- Cruz-Castro, L. & Sanz-Menéndez, L. (2023). Public research organisations and public research funding. I B. Lepori, B. Jongbloed & D. Hicks (Red.), *Handbook of public funding of research* (s. 221–240). Edward Elgar Publishing.
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2016). *Anbefalinger til bedre kvalitet i politikudvikling*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2021). *Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Danmarks Forskningsråd. (2002). *Gennemgang af sektorforskningen*. Notat.
- Danmarks Statistik. (2023). 20 mia. kr. til forskning og udvikling på finansloven: Offentligt forskningsbudget 2023. *Nyt fra Danmarks Statistik*, 26. mai.
- Danske Universiteter. (2015). *Vidensgrundlag i verdens klasse*.
- Forskningskommissionen. (2001). *Betænkning nr. 1406*. IT- og Forskningsministeriet.
- Guldbrandsen, M. (2011). Research institutes as hybrid organizations: Central challenges to their legitimacy. *Policy Sciences*, 44(3), 215–230.
- Hansen, H. F. (1999). Den historiske arv – Danmark. I P. Lægread & O. K. Pedersen (Red.), *Fra opbygning til ombygning i staten: Organisatoriske forandringer i tre nordiske lande* (s. 57–69). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, H. F. (2001). Forskningspolitik i vidensamfundet: Styrker og svagheder i Forskningskommissionens betænkning. *Samfundsøkonomen*, 8, 11–18.
- Hansen, H. F. (2012). Fusionsprocesserne: Frivillighed under tvang. I K. Aagaard & N. Mejlgaard (Red.), *Dansk forskningspolitik efter årtusindeskiftet* (s. 195–227). Aarhus Universitetsforlag.
- Harder, P. (Red.) (2024). *Plads til forbedring: Forskningsbaseret viden og politik*. Videnskabernes Selskab.
- Højsgaard, L. (2023). Besparelserne fortsætter: Grøn forskning beskæres med to procent årligt. *Forskerforum*.
- Kallehauge, P., Kindtler, K. & Langberg, K. (1998). *Sektorforskningens roller og rammebetingelser*. Analyseinstituttet for Forskning.

- Kjærgaard, N. (2022). Forskning med snavs på fingrene. *Weekendavisen*, 25. november.
- Kjærgaard, N. (2023). Broen mellem viden og samfund er blevet tyndere. *DJØF-Bladet*, 16. mai 2023.
- Ministry of Science, Technology and Innovation. (2009). *Danish university evaluation 2009: Evaluation report*.
- OECD. (2004). *Reviews of national policies for education: University education in Denmark*. Pre-publiceringsversjon 6. januar.
- Pedersen, D. B. & Hvidtfeldt, R. (2021). *The Danish eco-system of science for policy: Discussion paper*. The Danish Council for Research and Innovation Policy.
- Pedersen, K. B. (2005). Fødevareforskning: Den historiske baggrund for DFVF. *Dansk Veterinærtidsskrift*, 88(7), 1–4.
- Planlægningsrådet for Forskningen. (1984). *Den fremtidige forskningspolitik og forskningens tilrettelæggelse og anvendelse* (Bind 1 og 2). Forskningssekretariatet.
- Regeringen. (2001). *Regeringsgrundlag 2001: Vækst, velfærd – fornyelse*. Statsministeriet.
- Regeringen. (2003). *Nye veje mellem forskning og erhverv – fra tanke til faktura*.
- Regeringen. (2005). *Nye mål: Regeringsgrundlag 2005*.
- Rigsrevisionen. (2019). *Flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet*.
- Sander, H. (2009). Fremtidens universiteter. I H. Sander (Red.), *Fremtidens universiteter* (s. 7–27). Gyldendal.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. Jossey-Bass.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspectives*. Pearson Prentice Hall.
- Stacey, R. (2011). *Strategic management and organizational dynamics: The challenge of complexity*. Prentice-Hall.
- Styrelsen for Videregående Uddannelser. (2015). *Tilsyn med forskningsbaseret myndighedsbetjening: Fusioner og fremtid*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Sæhl, M. (2024). Miljøstyrelsen har opsagt forskerkontrakt for selv at indsamle klimadata. *Information*, 7. mars, s. 6–7.
- Uddannelses- og Forskningsstyrelsen. (2023). *Notat: Retningslinjer for aftaler mellem universiteter og ministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening*.
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of organizations*. Blackwell Publishers.
- Wittendorff, A. (2006). *Tyge Brahe*. (Opprinnelig utgitt 1994). Gads Forlag.
- Aagaard, K., Hansen, H. F. & Rasmussen, J. G. (2016a). Mergers between governmental research institutes and universities in the Danish HE sector. *European Journal of Higher Education*, 6(1), 41–55.
- Aagaard, K., Hansen, H. F. & Rasmussen, J. G. (2016b). Post-merger experiences at Danish higher education institutions. I R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarvevaara (Red.), *Mergers in higher education: The experience from Northern Europe* (s. 211–224). Springer.

