

Basismidler efter resultater

1. Det nuværende finansieringssystem – Historisk udvikling

25. april 2008

Fordeling efter S/L-ratioer

Op gennem 1970'erne blev universiteternes budgetter fastsat ud fra forholdet mellem studerende og lærere – de såkaldte studenterlærerratioer (S/L-ratioer). Der var fastsat S/L-ratioer for hvert enkelt hovedområde, og ratioerne varierede fra institutionstype til institutionstype. Det studentertal, der blev anvendt var antallet af indskrevne studenter uanset om det var aktive studerende eller ej.

Videnskabsministeriet

Bredgade 43

1260 København K

Side 1/10

De tre daværende store universiteter Københavns Universitet, Aarhus Universitet og Odense Universitet havde et sæt ratioer, mens universitetscentrene (Aalborg og Roskilde) havde et højere sæt ratioer. Danmarks Tekniske Universitet (DTU), Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole (KVL) og Danmarks Farmaceutiske Højskole havde et tredje sæt ratioer, mens handelshøjskolerne havde et fjerde sæt.

De mest fordelagtige ratioer, det vil sige de laveste, havde de tre gamle universiteter samt DTU, KVL m.v. Universitetscentrene og handelshøjskolerne havde de klart mest ufordelagtige ratioer.

Forholdet mellem indskrevne studerende og aktive studerende varierede også fra den ene institutionstype til den anden samt mellem hovedområderne

Når man på baggrund af S/L-ratioerne havde opgjort antallet af lærerårsværk, arbejdede man med en såkaldt 50/40/10 model (ikke at forveksle med den nuværende 50/40/10 model). Det var en model, som fastlagde lærernes arbejdstid med 50 pct. til undervisning, 40 pct. til forskning og 10 pct. til administration.

På baggrund af antallet af lærerårsværk arbejdede man også med TAP-lærerratioer – igen forskellig fra hovedområde til hovedområde og fra institutionstype til institutionstype.

Det betyder således, at størrelsen af basisforskningsmidlerne var afhængige af de fastsatte S/L-ratioer og antallet af indskrevne studerende.

Endvidere budgetterede man med et annum per lærer-/forskerårsværk. Annum skulle dække øvrige omkostninger ved forskning og undervisning. Størrelsen af

annuum per årsværk varierede igen fra hovedområde til hovedområde og fra institutionstype til institutionstype.

Endelig blev fællesudgifter som bygningsdrift, den centrale administration osv. budgetteret konkret ud fra universiteternes oplysninger om omkostningerne.

Den mekaniske S/L-budgettering blev således suppleret med forhandlinger med hvert eneste universitet og en række konkrete institutionsspecifikke forhold.

Som det ses af ovenstående beskrivelse fastlagde man op gennem 70'erne i realiteten forskningsomfanget på de enkelte universiteter ud fra studentertallet. Da man i 1982 gik over til budgetmodellen, fastfros man forskningsbevillingen og budgetterede i realiteten kun undervisningsaktiviteten ud fra aktivitetstal.

Basismidlerne på universiteterne blev således overordnet set fordelt én gang for alle i slutningen af 1970'erne. Der er selvfølgelig sket en række marginale ændringer i de snart 30 år, der er gået, siden man opgav S/L budgetteringen, men den grundlæggende fordeling mellem universiteterne stammer fra 1970'erne.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Side 2/10

Budgetmodellen

Siden "budgetmodellen" blev indført i begyndelsen af 1980'erne, og bevillingerne til forskning (basisforskningsmidlerne) blev udskilt som budgetlinier på hovedområdeniveau, har det enkelte universitets basisforskningsmidler år for år fortrinsvis udviklet sig som resultat af ad hoc beslutninger, hvor konkrete udgiftsbehov, mv. blev taget i betragtning.

I midten af 1980'erne blev der i budgetoverslagsårene udtaget 3 pct. af bevillingerne, som blev placeret i en pulje i ministeriet til omstillingsformål. Ministeriet opdeltede midlerne i en række puljer, som universiteterne kunne søge midler fra til særligt prioriterede ønsker, fortrinsvis til forskning.

Siden 2002 har Videnskabsministeriet til fordeling af nye forskningsbasismidler anvendt den såkaldte 50-40-10-model for forskningsbasisbevillingerne, hvor 50 pct. af en given bevilling blev fordelt efter uddannelsesomsætningen, 40 pct. blev fordelt efter indtjente konkurrencemidler, og 10 pct. blev fordelt efter antal uddannede ph.d'er. Modellen er ikke anvendt til omfordeling af eksisterende basismidler.

Uddannelsesbevillingerne har siden 1993 været baseret på taxametersatser. Opgørelsen over de enkelte universiteters samlede taxametertilskud bygger på eksamensaktivitet (beståede eksaminer). Med virkning fra 2007 gennemførtes en reform af taxametersystemet, som betød en markant forenkling fra 17 til kun tre heltidstakster.

Ved siden af statslige forskningsbasismidler og uddannelsesmidler, som tildeles på universitetsniveau, opbyggedes det statsfinansierede forskningsrådssystem, hvorigennem der blev ydet støtte til konkrete forskningsprojekter.

Universiteterne under et modtager i dag som gennemsnit ca. 30 pct. af deres omsætning som basismidler, ca. 25 pct. som tilskud efter uddannelses- og taxameter og

ca. 20 pct. som forskningsmidler vundet i konkurrence, mens de resterende 25 pct. består af øvrige poster herunder driftsindtægter.

50-40-10 modellen

50-40-10 modellen indeholder tre indikatorer for universiteternes aktivitet, nemlig eksterne forskningsmidler, uddannelsesaktiviteten og ph.d.-produktionen.

50-40-10 modellen er som nævnt anvendt ved fordeling af nye basisforskningsmidler. Modellen blev således brugt til fordeling af nye ordinære basismidler ved udmøntning af globaliseringspuljen.

Tabel 1 viser fordelingen af nye midler med udgangspunkt i 50-40-10 modellen.

Tabel 1: Fordeling af nye, ordinære globaliseringsmidler med udgangspunkt i 50-40-10 modellen og fordelingen af de samlede basisbevillinger i 2008.

| Universitet | Nye, ordinære globaliseringsbasismidler | De samlede basismidler |
|--------------|---|------------------------|
| | ----- pct. ----- | |
| KU | 30,1 | 36,8 |
| AU | 24,2 | 22,7 |
| SDU | 11,1 | 9,9 |
| RUC | 3,6 | 3,4 |
| AAU | 9,8 | 8,6 |
| HHK | 5,1 | 3,5 |
| DTU | 15,4 | 14,0 |
| ITU | 0,7 | 1,2 |
| I alt | 100,0 | 100,0 |

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Side 3/10

Som det fremgår afviger 50-40-10-fordelingsnøglen væsentligt fra den historiske betingede fordeling af basismidlerne, som den kommer til udtryk på FL2008. Københavns Universitet får således næsten 20 pct. færre basismidler efter 50-40-10 nøglen end svarende til universitetets nuværende andel. Modsat vinder Handelshøjskolen i København ca. 50 pct. ved 50-40-10-fordelingsnøglen.

2. Forslag til resultatmodel for 2009

Forslaget til resultatmodel er konstrueret således, at den søger at dække universiteternes samlede aktivitet.

Forslaget til indikatorer i resultatmodellen fremgår af nedenstående tabel 1.

Tabel 1. Forslag til indikatorer i resultatmodellen.

| Indikator | Vægt i 2009 | Vægt i 2010 |
|--|-------------|-------------|
| 1. Indenlandske konkurrenceudsatte forskningsindtægter | 35 % | |
| 2. Udenlandske forskningsindtægter | 15 % | |
| 3. Studiegennemførelse | 15 % | |
| 4. Ph.d.-produktion | 20 % | |
| 5. Økonomisk omfang af vidensspredningsrelation til omverdenen | 10 % | |

| | | |
|--|-----|--|
| 6. Deltagelse i offentlig debat | 5 % | |
| 7. Forskningspublicering (bibliometri) | - | |
| 8. Samarbejde med erhvervslivet | - | |
| 9. Ikke fagfælle bedømt publicering | - | |

I udgangssituationen for 2009 foreslås modellen at omfatte de første seks indikatorer. De resterende indikatorer inddrages i 2010, da der stadig udestår et udviklings og dataindsamlingsarbejde. Vægtningen for 2010 foreslås drøftet med de politiske partier når der er et fuldt overblik over de forskellige indikatorer, deres indirekte samspil og indvirkning på modellen.

Sammenligning med 50-40-10 modellen

Resultatmodellen sigter på at dække universiteternes resultater bredt. Blandt begrundelserne herfor er, at aktiviteter, hvor gode resultater ikke præmieres, risikerer at blive nedprioriteret af universiteterne.

50-40-10 modellen indeholder ingen indikatorer for videnspredning, hverken i form af samarbejde med eksterne aktører eller deltagelse i den offentlige debat. Desuden er 50-40-10 modellen udviklet, før ni sektorforskningsinstitutioner i 2007 blevet lagt sammen med universiteterne. Sammenlægningerne betyder, at universiteterne nu også skal håndtere forskningsbaseret myndighedsbetjening, og at balancen mellem universiteternes fire hovedaktiviteter, forskning, uddannelse, videnspredning og forskningsbaseret myndighedsbetjening dermed ændres.

I den forbindelse kan det nævnes, at sektorforskningsinstitutionerne ikke tidligere har varetaget uddannelsesområdet (inkl. ph.d.-produktion), men alene forskning, videnspredning og myndighedsbetjening i øvrigt. I 50-40-10 modellen vejer uddannelse (inkl. ph.d.-produktion) 60 pct..

Som følge af ovenstående problemstillinger ved 50-40-10 modellen, foreslås der i resultatmodellen medtaget to indikatorer for videnspredning, dels en opgørelse af universiteternes økonomiske samarbejde med eksterne aktører, dels universiteternes deltagelse i den offentlige debat.

Derudover foreslås de eksterne forskningsmidler opdelt på indenlandske og udenlandske forskningsmidler. Formålet med denne sontring er at give forskerne større tilskyndelse til at søge udenlandske forskningsmidler, ikke mindst EU-forskningsmidler.

Uddannelsesproduktionen er i udkastet til resultatmodel mere målrettet mod hurtig studie gennemførelse end i 50-40-10 modellen. Indikatoren for uddannelsesproduktionen består i resultatmodellen af to delindikatorer: En indikator for beståelsesprocenten på 1. studieår, hvor frafaldet typisk er stort, og en indikator for studieforsinkelse på kandidatdelen (n+1), hvor studieforsinkelsen er mest udtalt.

Resultatmodellens indikatorer og indikatorandele giver alt i alt et væsentligt mere dækkende billede af universiteternes samlede aktivitet end 50-40-10 modellen.

Modellen foreslås således at omfatte en væsentlig bredere del af universiteternes aktiviteter end 50-40-10 modellen.

Konsekvenser af resultatmodellen – et regneeksempel

Et væsentligt formål med modellen er fremadrettet at tilskynde universiteterne til at forbedre resultaterne og øge effektiviteten. Modellen tilskynder hertil, fordi den præmierer de universiteter, der formår at udvide deres andel af sektorens samlede aktivitet inden for de indikator-dækkede områder.

Der er flere måder at konstruere en sådan model på. Fx kan man sammenligne et universitets samlede indsats (en totalbetragtning) inden for indikatorerne med de øvrige universiteter, eller man kan sammenligne hovedområderne universiteterne imellem. Der er fordele og ulemper ved begge modeller, men Videnskabsministeriet hælder mest til, at sammenligningerne foretages på hovedområdeniveau, idet det er meget vanskeligt at sammenligne fx humanioras evne til at tiltrække eksterne forskningsmidler med fx teknisk videnskabs evne til at tiltrække eksterne forskningsmidler.

Nedenfor er et foreløbigt regneeksempel baseret på en totalbetragtning. Beregningerne er lavet på baggrund af foreløbige tal for 2006. I regneeksemplet sammenlignes resultatmodellens resultater med de faktiske andele, som de fremgår på finansloven for 2008.

Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Side 5/10

Tabel 1. Regneeksempel baseret på en totalbetragtning

| Andele | KU | AU | DTU | SDU | AAU | CBS | RUC | ITU |
|--|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Samlet basisbevilling inkl. fagministeriernes basisbevilling til forskningsbaseret myndighedsbetjening | 31,2 | 24,9 | 20,7 | 8,5 | 7,9 | 2,9 | 2,9 | 1,0 |
| Fordeling baseret på resultatmodellen | 28,2 | 25,2 | 21,8 | 8,9 | 9,3 | 3,2 | 2,8 | 0,7 |

Anm. ITU's modelbestemte andel er ekskl. de ekstra basismidler, som frem til 2009 er tildelt ITU, som led i globaliseringsaftalen.

Der er primært tale om omfordeling fra Københavns Universitet (KU) – som tegner sig for en mindre andel af aktiviteten for næsten alle indikatorer end svarende til KUs andel af basismidlerne – til Syddansk Universitet og Aalborg Universitet, som omvendt tegner sig for en forholdsvis stor andel af aktiviteten i forhold til deres andel af basismidlerne. Med denne model kan man ikke udtale sig om kvaliteten af KU's forskning, men alene konstatere, at KU får flere basisforskningsmidler end resultatmodellen (baseret på en totalbetragtning) tilsiger..

Det ses samtidig, at de Danmarks Tekniske Universitet og Aarhus Universitet, der har en stor andel af universiteternes myndighedsbetjening, placerer sig fordelingsmæssigt nogenlunde neutralt.

Gradvis implementering

Resultatmodellen overvejes implementeret gradvis, hvilket er i overensstemmelse med Danmarks Forskningspolitiske Råds anbefalinger. Rådet anbefaler således i sin årsrapport for 2007 "at startniveauet er 10 pct., der over tid kan hæves op til 50 pct. under forudsætning af gode erfaringer og tilfredsstillende evalueringer." (Danmarks Forskningspolitiske Årsrapport.

3. Internationale reformer af finansieringen af universiteternes basismidler

Vedlagt er en beskrivelse af en række internationale reformer af finansieringen af universiteternes basismidler. Konkret vil reformerne i henholdsvis A) Norge, B) Sverige, C) Den flanderske del af Belgien og D) Storbritannien.

Norsk reform af finansieringen af universiteternes basismidler

Indledning

I foråret 2001 offentliggjorde den daværende norske regering en plan med titlen ”Gør din pligt, kræv din ret – kvalitetsreform af de videregående uddannelser” (St.meld. nr. 27; 2000-2001).

Formålet var at styrke de videregående uddannelser og forskningen på universiteterne. En del af reformen var en resultatbaseret finansieringsreform af universiteterne. Ressourcerne skulle i mindre grad fordeles til universiteterne med udgangspunkt i historisk betingende fordelingsnøgler og i højere grad efter kvalitetskriterier, dvs. kanaliseres derhen, hvor uddannelses- og forskningskvaliteten var bedst.

Sidstnævnte ”indebærer en markant drejning af fokus fra inputfaktorer hen imod resultater”.

Fra 2001 til 2005 indgik antallet af doktor- og ph.d.-grader samt ekstern finansiering i form af EU-midler og forskningsrådsmidler som indikatorer i modellen.

Etablering af en national publikationsdatabase

Ved regeringsskiftet i 2002 blev arbejdet med at udvikle kvalitetsindikatorer videreført. Ministeriet, Rektorkollegiet og Norges forskningsråd blev enige om at fokusere på videnskabelig publicering som en central indikator for forskningskvaliteten. De tre parter iværksatte derfor i fællesskab et omfattende arbejde med at udvikle relevante kvalitetsindikatorer med udgangspunkt i publikationsaktiviteten.

Arbejdet mandede i 2004 ud i et konkret forslag til etablering af et system til dokumentation af videnskabelig publicering (”Vægt på forskning. Nyt system for dokumentation af videnskabelig publicering.”).

Etableringen af publikationsdatabasen har gjort det muligt fra og med 2006 at tilføje videnskabelig publicering som kvalitetsindikatorer i kvalitetsfinansieringsmodellen (RBO). Norge skønnes at være det første land i verden, som dette er lykkedes for. Udover, at publikationsdatabasen giver unikke muligheder for at måle og sammenligne forskningsaktiviteten og -kvaliteten, giver den også gode muligheder for at evaluere forskningspolitikken generelt.

F.eks. kan man trække informationer om, hvilke forskere og institutioner som samarbejder på tværs af forskningsinstitutionerne - hvilket f.eks. kunne være relevant i relation til en fusionsproces – ligesom det er muligt at kortlægge og

benchmark de enkelte forskeres, fagområders og institutioners internationale samarbejdsrelationer.

2006 finansieringsmodel

Siden 2006 har RBO-modellen set således ud:

| Kvalitetsindikator | Vægt |
|---------------------------|-------------|
| Doktorgradskandidater | 0,3 |
| EU-midler | 0,2 |
| Forskningsrådsmidler | 0,2 |
| Publiceringspoint | 0,3 |

Regeringen ønskede, at RBO-puljen i 2006 skulle være på 1,2 mia. NOK – svarende til ca. 20 pct. af basisforskningsmidlerne, men som følge af regeringsskiftet i 2005 blev RBO-puljen halveret for 2006 i forhold til den tidligere regerings budgetforslag.

Ved finansloven for 2007 blev puljen fordoblet i forhold til 2006, og dermed svarer til den tidligere regerings oprindelige udspil for 2006.

Kvalitetsmidlerne udgør ca. 15 pct. af universiteternes basismidler.

Foreløbige erfaringer og det videre arbejde

De første erfaringer med resultatbaseret finansiering er, at det har øget fokus på resultater og dokumentation af kvalitet.

Regeringen overvejer at inddrage videnspredning som en fremtidig indikator.

Svensk reform af finansieringen af universiteternes basismidler

I 2006 besluttede den svenske regering at gennemføre en offentlig udredning om en resultatbaseret reform af universitetsfinansieringssystemet. Den nedsatte kommission afleverede sin betænkning i november 2007: "Resurcer för kvalitet"; SOU 2007:81.

Kommissionen anbefaler en blanding af en panel- og en indikatorbaseret model (50 pct. vægt til hver). De væsentligste indikatorer foreslås at være eksterne forskningsmidler (gerne med relativt størst vægt på udenlandske forskningsmidler) og forskningsbibliometri.

Den samlede konkurrenceudsatte del af basismidlerne (panel + indikatorer) foreslås at udgøre 50 pct. af basismidlerne.

Panelbedømmelsen er stærkt inspireret af den eksisterende britiske finansieringsmodel (som UK dog er ved at justere, jf. notat nr. 6 om den britiske finansieringsmodel). Panelkonstruktionen er relativt tidskrævende, hvorfor vurderingen kun foreslås gennemført hvert 4. år.

Det betyder, at fordelingen af basismidler for perioden 2010-13 skal ske med udgangspunkt i resultaterne i perioden 2005-08. Der er således en stor tidsmæssig forskydning mellem de præsterede resultater og tildelingen af basismidler.

Modellen overvejes nu i den svenske regering. Det er planen, at den nye finansieringsmodel skal introduceres på FL 2009.

Dog har man allerede i FL2008 introduceret en resultatindikator i fordelingen af basismidler, nemlig Videnskabsrådets fordeling af forskningsmidler. Denne indikator fordeler 300 mill. SEK svarende til 3 pct. af basismidlerne.

Belgisk reform af finansieringen af universiteternes basismidler

Flandern (den nordlige del af Belgien) har siden 2000 haft en resultatfinansieringsmodel for universitetssektoren. Resultatfinansieringsmodellen er inddelt i to hovedkomponenter.

Komponent A (70 pct.):

Antal fuldførte bachelorstuderende, der påbegynder en kandidatuddannelse (35 pct.)

- Antal fuldførte ph.d. (50 pct.)
- Andel af universiteters uddannelsesbasismidler (11 pct.)
- Antal professorer fra andre universiteter eller fra udlandet eller kvindelige professorer (4 pct.)

Komponent B (30 pct.):

- Antal publikationer gennem de seneste 10 år (50 pct.)
- Antal citationer gennem de seneste 10 år (50 pct.)

Fordelingen af basisforskningsmidler sker ved at opgøre det enkelte universitets andel af den samlede produktion.

Resultatmodellen fordelte i 2007 110 mio. €, hvilket svarer til ca. 15 pct. af universiteternes basismidler.

I 2008 er der gennemført en større finansieringsreform for de højere uddannelsesinstitutioner. Som følge af reformen omfordeler resultatmodellen nu ca. 400 mio. €, svarende til ca. halvdelen af basisforskningsmidlerne.

UK's reform af fordelingen af universiteternes basismidler

Indledning

Den britiske RAE-kvalitetsfinansieringsmodel ('Research Assessment Exercise') blev indført i 1986 og er siden blevet brugt til fordeling af basismidler blandt de britiske universiteter. Modellen er panelbaseret. Den samlede forskning er delt op i 68 forskningsområder med hvert sit panel af uafhængige eksperter til at vurdere forskningskvaliteten ud fra traditionelle videnskabelige kvalitetskriterier (vurdering af videnskabelige publikationer). Ca. 700 eksperter har været involveret i vurderingerne, som derfor kun er foretaget hvert 5. år.

Oprindelig skønnes RAE-modellen at have bidraget til bedre forskningskvalitet og højere produktivitet, men de seneste år syntes produktiviteten at være aftagende, ligesom modellen i stigende grad er blevet kritiseret for at være bureaukratisk og for kun at fokusere på forskningskvalitet i snæver forstand, og ikke så meget på det samfundsmæssige afkast af forskningen.

I 2006 annoncerede den britiske regering derfor, at den ønskede at erstatte den panelbaserede RAE-model med en model baseret på kvantitative indikatorer ('Research Excellence Framework', REF). Det er planen, at REF-modellen skal være fuldt indfaset i 2014.

I november 2007 sendte Higher Education Funding Council for England (HEFCE) et dokument, der beskriver det foreløbige modelarbejde, til offentlig høring hos sektoren og andre interessenter. Høringen sluttede i februar 2008, hvorefter arbejdet med modellen fortsætter. Sigtet er, at den helt skal have erstattet den hidtidige RAE-model i 2014.

Den nye REF-model

Formålet med den nye REF-model er primært at erstatte den eksisterende panelbaserede RAE-model med en model baseret på kvantitative indikatorer for forskningskvalitet. Udfordringen er derfor at finde sådanne indikatorer, uden at det medfører uhensigtsmæssige incitamenter for den enkelte forsker. Det er også en målsætning, at den nye model reducerer institutionernes administrative byrder sammenlignet med den lidt tunge RAE-model.

Modellen indebærer en opdeling i to overordnede faggrupper med hver sine kriterier:

- Naturvidenskab, teknik og sundhedsvidenskab ('science-based disciplines'): For disse fag anvendes udelukkende kvantitative indikatorer - bibliometriske indikatorer for forskningskvalitet, data for tiltrækningen af eksterne forskningsmidler og antallet af forskerstuderende ('research students').
- Øvrige fag, dvs. humaniora, samfundsvidenskab samt matematik og statistik: For disse fag anvendes en kombination af ekspertpaneler og kvantitative indikatorer.

Konkret påtænker man at opdele fagene under naturvidenskab, teknik og sundhedsvidenskab i seks eller syv undergrupper, mens de øvrige fag påtænkes opdelt i et større antal undergrupper.

Det er planen, at modellen for de naturvidenskabelige, tekniske og sundhedsvidenskabelige fag bliver implementeret gradvist i perioden 2010-2014, men det er endnu uafklaret, hvor stor en andel af midlerne der vil blive fordelt efter den nye model i 2010. Modellen for de øvrige fag forventes implementeret med virkning fra 2014, således at den første runde af fagfællebedømmelser afholdes i 2013.