RAPPORT FRA NTLS ARBEIDSGRUPPE 2015 - 2016

FORSKNINGS- OG UTDANNINGSPOLITIKK

TEMA

FORSKNING OG HØYERE UTDANNING

VÅR FELLES STYRKE
- DIN TRYGGHET

Norsk Tjenestemannslag

Innhold

Rapport fra NTLs arbeidsgruppe for forsknings- og utdanningspolitikk 3
Kapittel 1 - Innledning 4
Kapittel 2 - Kort beskrivelse av feltet 5
Kapittel 3 - Lik rett til utdanning 12
Kapittel 4 - Mål- og resultatstyring i høyere utdanning og forskning 24
Kapittel 5 - Styringsorganer 45
Kapittel 6 - Kvalitet i høyere utdanning 54
Kapittel 7 - Styring og kommersialisering av forskning 64
Kapittel 8 - Lønns- og arbeidsforhold i forskning og høyere utdanning 78
Kapittel 9 - Internasjonalisering 89
Kapittel 10 - Hva trenger vi forskning og kunnskap til? 95

Rapport fra NTLs arbeidsgruppe for forsknings- og utdanningspolitikk

Forbundsstyret nedsatte på sitt møte 23. april 2015 en arbeidsgruppe som skulle formulere politikk rundt de viktigste utfordringene for forskning og utdanning. Arbeidsgruppa fikk følgende mandat:

"Universitets- og høgskole- og forskningssektoren er i stadig endring, noen endringer er følger av internasjonale trender og "samfunnsutviklingen", som f.eks. internasjonalisering, digitalisering, kommersialisering og framvekst av masseutdanningssamfunnet. Andre er mer direkte politisk bestemt. Den sittende regjeringen har særlig markert seg på tre områder; den vil ha færre institusjoner, den vil styrke elitemiljøer og den vil endre finansieringssystemet.

Arbeidsgruppen skal analysere den generelle utviklingen i sektoren og komme med forslag til politikk som særlig kan møte de aktuelle problemene sektoren står i. Arbeidsgruppen må ta høyde for at utfordringene er ulike på ulike institusjoner og at politikken må kunne tilpasses lokale forhold.

Blant viktige temaer som arbeidsgruppen bør diskutere, er følgende:
- Samfunnsoppdrag
- Struktur
- Intern organisering og ledelse
- Internasjonalisering
- Finansiering
- Utdanning
- Elitedyrkingen"

Mandatet skisserte noen sentrale politikkområder, men gruppa supplerte disse etter behov.

Følgende har deltatt i arbeidsgruppa:

Aksel Hagen, NTL HiL
Katharina Sass, NTL UiB
Knut Kjelstadli, NTL UiO
Mariann Solberg, NTL UiT Norges Arktiske Universitet
Ellen Schrumpf, NTL HiT
Clara Lukner Stømsvik, NTL Nordlandsforskning
Bente Rasmussen, NTL NTNU
Manfred Heun, NTL NMBU
Ronny Kjelsberg, NTL HiST
Rune Fredriksen, NTL IFE
Marianne Andenæs, NTL Ung
Kjersti Barsok, forbundskontoret
Thomas Sandvik, forbundskontoret
Lisbet Bjone, forbundskontoret

Arvid Ellingsen, spesialrådgiver i LO, har vært tilknyttet arbeidsgruppa.

Paul Bjerke fra DeFacto har vært sekretær for arbeidsgruppa og har skrevet rapporten.

Både rapporten og politikken skal mangfoldiggjøres samt synliggjøres for medlemmer og andre interessenter.

Arbeidsgruppa har utarbeidet forslag til politikk som forbundsstyret skal behandle, og som kommer i et eget hefte.

Kapittel 1 - Innledning

En godt utdannet befolkning er en forutsetning for vårt velferdssamfunn med relativt lave forskjeller. En utdannet, reflektert og kompetent arbeidsstyrke er ved siden av sterke fagforeninger selve bærebjelken i den nordiske modellen; der en kombinasjon av interessekamp og tett samarbeid mellom ledelse og organiserte, myndiggjorte arbeidstakere har ført til en enorm produktivitets- og effektivitetsøkning som er tatt ut i økt livs- og levestandard. Utdanning er en sosial kraft som skaper muligheter for sosial mobilitet og som har et betydelig potensial for frigjøring av både individer og samfunn.

Forskning og høyere utdanning er en viktig del av dette. Kompetanseutvikling og utdanning gjennom/i praktisk arbeid er også viktig for å forstå den nordiske modellen. Det nasjonale og internasjonale FoU-samfunnet bidrar med avgjørende innovasjoner og forståelser på alle livets felter: fra antibiotika via datamaskiner til tolkningen av helleristninger.

Men samtidig har forskning og høyere utdanning en verdi i seg selv og bidrar til å gjøre befolkningen til gagns menneske, som det het(er) i grunnskolens formålsparagraf eller som statsviteren Bernt Hagtvet skriver: «Alle universitetsstudier tar sikte på å forberede studentene til et liv etter college. Men denne forberedelsen skal ikke bare gjelde valg av yrke eller profesjon. Studier har verdi i seg selv for det enkelte menneske; de er kilder til innsikt, berikelse og endringsevne. Til menneskelig vekst.... Ikke minst skal studier øke evnen til å ta informerte valg og til å handle bevisst».1 Den form for danning som høyere utdanning kan gi innebærer også en evne til motstand og til kritisk tenkning. Dette er sentrale verdier for enkeltmennesket og for samfunnet.

Noen kan oppfatte det som et elitistisk standpunkt. Det er det ikke: I en tid der halvparten av befolkninga tar høyere utdanning vil disse idealene dels være til direkte nytte for halvparten av oss. Og dels handler de om å utdanne yrkesutøvere og fremme forskerkarrierer som setter menneskelivet, ikke bare næringslivet i fokus. En slik (ut)danning legger grunnlaget for at studenter, kandidater og forskere kan handle samfunnsmessig opplyst og dermed bidra til at universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner er til nytte for samfunnets behov- i vid forstand. Eller som Knut Kjeldstadli skriver «De må være bevisste på hva de gjør, hvorfor de gjør det og hvordan de gjør det. De må drøfte hvilke interesser de tjener i samfunnet? Vi står overfor store samfunnsspørsmål som institusjonene må forholde seg til.....Folk utenfor skal kunne si at de tror på det vi driver med. Universitetene bør være til sosial nytte, og også forske på kommersielt uinteressante felt som alternativ energi, klima og dårlig prioriterte sykdommer.»2

Det er i dag betydelig uenighet om tilstanden i høyere utdanning og forskning, om hvordan midlene til sektoren skal brukes og om hvordan UH-landskapet bør se ut for at samfunnet skal få mest mulig igjen for de omfattende investeringene i sektoren. Denne rapporten handler om disse uenighetene og om hva som bør være NTLs politikk for utdannings- og forskningssektoren.

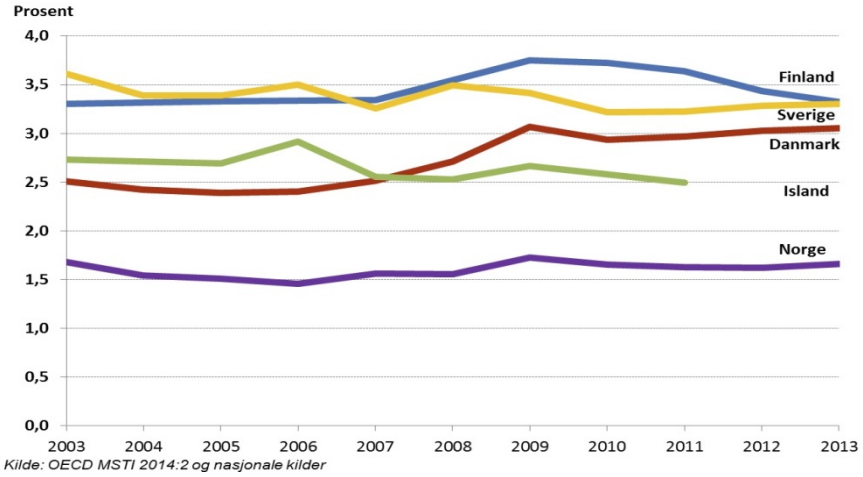
Rapporten gir først en oversikt over internasjonale og nasjonale utviklingstrekk. Deretter skisseres viktige uenigheter og stridsspørsmål i sektoren i dag.

[1] http://www.uib.no/filearchive/innstilling-dannelsesutvalget.pdf
[2] http://universitas.no/kultur/55353/advarer-mot-kunnskapskapitalisme

Kapittel 2 - Kort beskrivelse av feltet

I dette innledende kapitlet gir vi en kort beskrivelse av feltet forskning og høyere utdanning med særlig vekt på økonomien. Flere av de spørsmålene som tas opp her vil bli mer inngående drøftet i senere kapitler.

Figur 1 viser andelen av BNP som brukes på forskning i Norge. Den er stabil - og lav. [3]



Kilde: OECD MSTI 2014:2 og nasjonale kilder

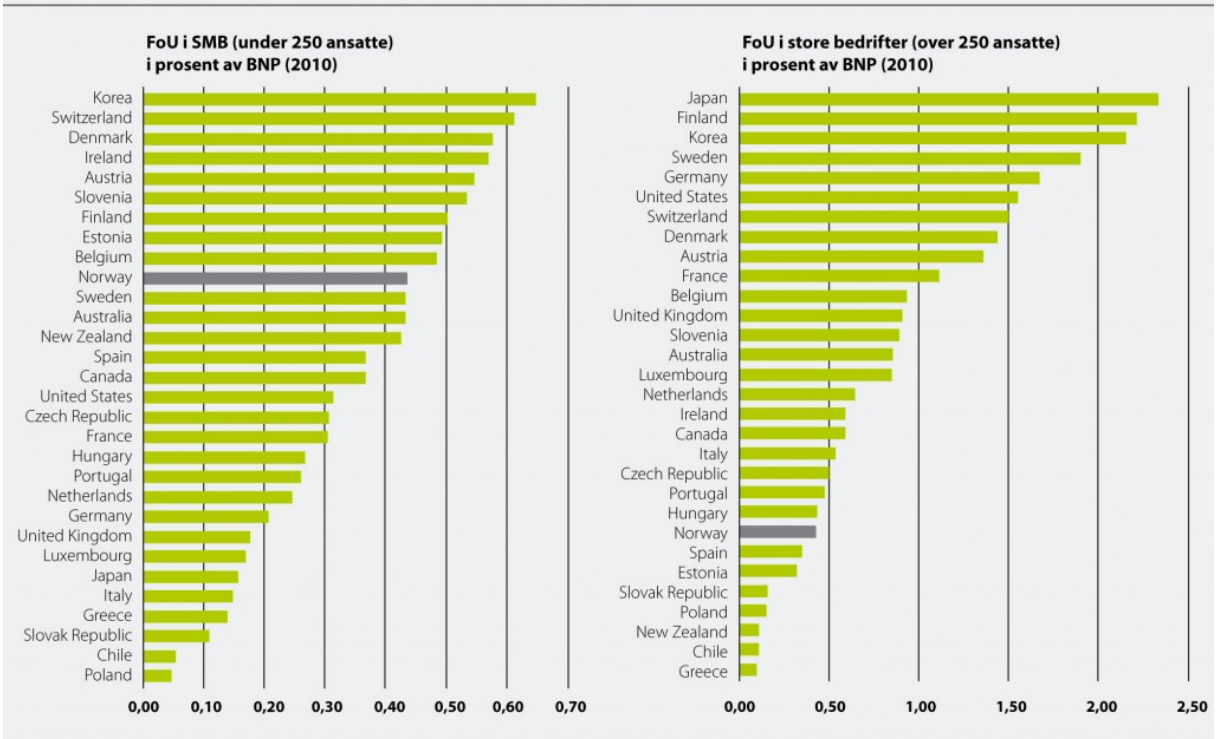
Ettersom Norge har hatt en sterk vekst i BNP i dette årtusenet, har også FoU-innsatsen økt betydelig, men altså ikke mer enn BNP. Det norske samfunn har – til tross for lovordene og målsettingene – ikke *omprioritert* til fordel for utdanning, forskning og utvikling. Verken samfunnet eller vekslende regjeringer har fulgt opp sine egne ambisjoner.

Regjeringens mål er at tre prosent av BNP skal brukes til FoU. Dette målet støttes også i NTLs prinsipp- og handlingsprogram. I 2015 var andelen 1,65 prosent. Så det er altså svært langt igjen.

[3] Kilde: NIFU nyhetsblad februar 2015; http://www.nifu.no/files/2015/02/FoU-statistikk_Nordisk_nyhetsblad_2015_norsk.pdf

Det er først og fremst *næringslivets* forskningsinnsats som er lav i Norge. Det ser vi av denne grafikken:[4]

FIGUR 2: **FOU-UTGIFTER I FORETAKSSEKTOREN ETTER BEDRIFTSSTØRRELSE OG SOM ANDEL AV BNP. UTVALGTE OECD-LAND 2010**



Som vi ser er det de *store* bedriftenes forskningsinnsats som er spesielt lav. Dette skyldes delvis at Norge har få store bedrifter, men også at de store bedriftene som fins, i liten grad driver med FoU, selv om mange av dem (f.eks. Statoil. Hydro, Telenor) alle har en høy statlig eierandel. Staten bruker altså ikke sin eiermakt til å fremme forskningsinnsats i disse bedriftene.

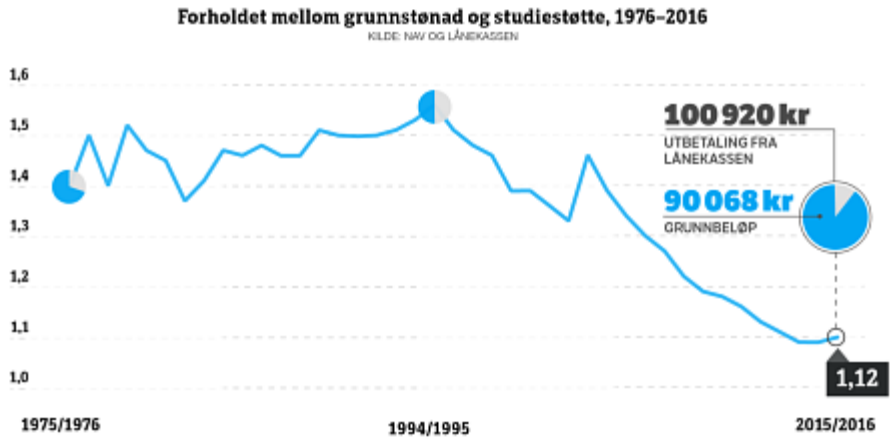
Mye tyder imidlertid på at FoU-situasjonen i norsk næringsliv er noe bedre enn tabellen viser, først og fremst fordi vi har mer FoU integrert i produksjonen. I den nordiske modellen spiller nemlig «kunnskapsutvikling i handling/i praksis» en svært viktig rolle. Denne tradisjonen er nå under sterkt press gjennom innleie av arbeidskraft i stedet for faste ansettelser og outsourcing. Det kan svekke det reelle FoU-arbeidet.

De offentlige bidragene til forskning og utvikling, som andel av BNP, er mer på linje med de andre nordiske landenes, og i faste kroner har innsatsen vært økende på 2000-tallet. Som andel av BNP er offentlig finansiert FoU ujevnt økende fra 0,73 prosent i 2007 til litt over en prosent i 2016. Som andel av statsbudsjettet var FoU-andelen derimot nøyaktig den samme i 2015 som den var i 2007. [5]

Bevilgingene til høyere utdanning over statsbudsjettet har økt noe de siste årene og totalt er de i 2015 på i alt 50,3 milliarder kroner. Veksten i faste kroner var i perioden 2009-13 1,1 prosent i gjennomsnitt per år og har de siste tre årene vært på 2,0 prosent. Det er jevnt over lavere enn den totale utgiftsveksten i statsbudsjettet. [6]
Alle partier og alle regjeringer har hatt forskning og høyere utdanning som uttalt satsingsområde. Men resultatet av «satsingen» er ikke imponerende. Mange i arbeids- og samfunnslivet insisterer derfor på kraftigere innsats i forskning og utdanning.

[4] Forskningspolitikk nr 1/2014, s. 23
[5] Forskningspolitikk 3/2015, s. 16; http://fpol.no/wp-content/uploads/2015/10/Forskningspolitikk-3-2015.pdf
[6] Prop 1 2014-15 Gul bok

Bevilgningene til *studentene* følger ikke en gang med veksten i BNP. Studiestøtten har gått markant *ned* hvis man sammenlikner den med folketrygdens grunnbeløp. Det viser følgende graf:[7]

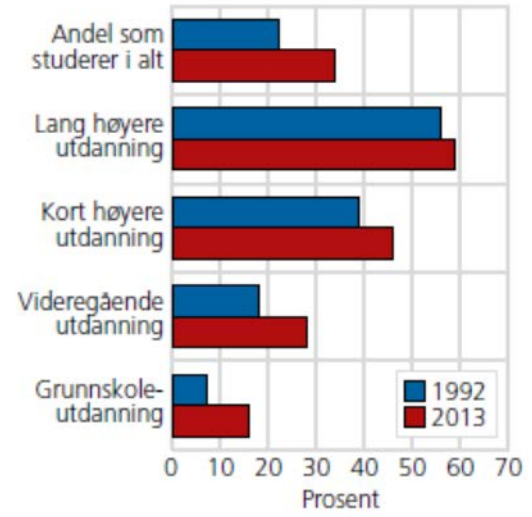


Vi ser at mens studiestøtten ved århundreskiftet var på om lag 1,5 ganger G, er den i dag sunket ned mot 1G. En beskjeden økning i budsjettet for 2016 hjelper lite på situasjonen. På tross av den dårligere studiestøtten, tar om lag halvparten av ungdomskullene høyere utdanning. For aldersgruppen 30-34 år har nesten seks av ti høyere utdanning, og nesten en av fem har en lang høyere utdanning. [8]

Selv om det i blant dukker opp en diskusjon om «mastersyke» (at alt for mange nordmenn har/tar mastergrad) og at det er for mange som tar teoretiske utdanninger, er det bred politisk enighet om at et høyt og økende utdanningsnivå i befolkningen er *bra*. Men målet om at ungdom fra ikke-akademiske miljøer skal ha reelle muligheter og like sjanser til å skaffe seg akademisk utdanning er imidlertid ikke nådd. Det går fram av denne tabellen:

[7] Kilde: Norsk studentorganisasjon
[8] Kilde: SSB; https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv/aar/2015-06-18

Figur 4. **Andel av befolkningen 19-24 år som er i høyere utdanning, etter foreldrenes utdanningsnivå**



Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Som vi ser har foreldrenes utdanningsnivå fortsatt svært stor betydning for barnas utdanningsvalg. Mens 60 prosent av barna av akademikere på høyere nivå var under høyere utdanning når de er i begynnelsen av 20-årene, gjelder det samme bare 16 prosent av barn av personer med grunnskole som høyeste utdanning. Hvis man studerer utviklingen over tid, er de relative forskjellene forbløffende stabile.[9]

Et ledd i en politikk for et åpent og rettferdig utdanningssystem er derfor at voksne mennesker med arbeidslivserfaring bør ha adgang til høyere utdanning, og at studiestøtten økes. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3.

Samfunnet har også et stort behov for ikke-akademisk kunnskap, dannelse og utdanning. En viktig side ved den «norske modellen» er vekt på fagutdanning og kompetanseutvikling i arbeidslivet og i praksis. All type utdanning og kompetanseheving er av det gode. Norge har en høy innovasjonstakt, blant annet fordi de ansatte og deres fagorganisasjoner i høy grad blir involvert i utviklingsarbeidet i virksomhetene.

Skal respekten for fagutdanningen oppgraderes, må en styrke de demokratiske rettighetene i bedriften, sørge for gode arbeidsvilkår og rett til etter- og videreutdanning samt drive en solidarisk lønnspolitikk.

Sentrale utviklingstrekk

Dagens situasjon innenfor forskning og høyere utdanning er resultat av flere ulike prosesser, noen av dem generelle, noen mer sektorspesifikke. Mange av trekkene er internasjonale. De generelle samfunnsmessige utviklingstrekkene er først og fremst *markedsretting, managemenstyring* og *sentralisering. Dette er*, tendenser som vi finner igjen i mange deler av offentlig sektor i Norge og som de ansatte og LOs medlemmer møter både ved universiteter, høyskoler, og forskningsinstitutter – og i sykehus, kommuner, politi, veivesen, grunnskoler og luftfart.

[9] Se videre om dette i kapittel 3

Markedsretting

Offentlig sektor i vestlige land har de siste 25 årene vært preget av et sett med markedsrettingsreformer som mange omtaler som New Public Management (NPM). NTL har kalt tendensene for *markedsstyring*.[10]

En del av reformene er at tidligere offentlig finansierte og politisk styrte sektorer blir omdannet til ordinære kommersielle foretak som opererer på «frie markeder». Noen norske eksempler er energi, tele og kringkasting. Med unntak av NRK er disse sektorene i dag rent markedsstyrte. En annen NPM-tendens er å ta i bruk metoder fra det markedsstyrte, private næringslivet i det som blir igjen i offentlig sektor. Vekslende stortingsflertall har stort sett stilt seg bak disse reformene, mens fagforeningene i offentlig sektor har advart mot konsekvensene.

NPM-reformene er inspirert av en neoliberal tankegang basert på troen på markedet som både mer demokratisk gjennom 'kundenes' frie valg, og mer effektivt på grunn av markedets konkurranse. Her ses ledelse på som en type profesjonell kunnskap som er viktigere enn fagkunnskap og som kan overføres fra en sektor til en annen, og lederen som den sentrale for å få til resultater. Ved å gi lederne frihet og makt til å lede, ville de gode resultatene komme. Denne forståelsen bryter med den tradisjonelle organiseringen der profesjonene har stor autonomi basert på fagkunnskap.

Selv om de nordiske landene avviste nedbygging av offentlig sektor og begrenset innføring av marked og konkurranseutsetting, er svært mange av ideene bak NPM innført i Norge under overskriften «modernisering av offentlig sektor». Fristilling av sentrale offentlige etater og tjenester som de høyere utdanningsinstitusjonene og spesialisthelsetjenestene har gjort dem om til foretak ut fra forestillingen om at staten bør styre på armlengdes avstand ('staten skal styre, ikke ro').

Ved å fristille offentlige etater og tjenester vil foretakene i et marked eller pseudomarked, konkurrere om offentlige ressurser, handle som konkurrenter og i mindre grad som noen som sammen med andre skal ivareta felles samfunnsmessige interesser.

«Modernisering» av offentlige tjenester har som prinsipp å delegere ansvar til utførerenhetene og å erstatte regelstyring med mål- eller resultatstyring.[11] Resultatene som er bestilt, må dokumenteres av utførerorganisasjonene. Denne dokumentasjonen tjener til å kontrollere at utførelsen er som avtalt, men også for at de politiske myndighetene skal kunne dokumentere og vise at de har oppfylt sine løfter. Politikerne blir opptatt av resultatmålinger fra de fristilte tjenestene, og i tråd med tanken om markedskonkurranse, brukes 'benchmarking'/referansemåling for å sammenlikne enheter for å lære av de beste.

Operasjonaliseringen i målbare resultatindikatorer som antall søkere til studieplasser, produserte studiepoeng, gjennomstrømming av kandidater og publiserte artikler medfører at institusjonene i høyere utdanning blir opptatt av å oppfylle de *indikatorene* som skal representere måloppnåelse.[12]

Gjennom å gjøre høyere utdanningsinstitusjoner til foretak, blir ledelsen gitt ansvaret for å være strategiske aktører i markedet for høyere utdanning. Der må de konkurrere med de andre institusjonene om å tiltrekke seg studenter og om å få sin andel av statens bevilgning ved å produsere kandidater, studiepoeng og forskning. Høyere utdanning opplever dermed sterkere styring fra myndighetene. Kampen om ressursene fører til økt konkurranse om studenter mellom universiteter og høgskoler i stedet for den tradisjonelle arbeidsdelingen, og dette har resultert i økende bruk av budsjettene på reklame for å tiltrekke seg studenter. I tillegg opplever vi nå et økt

[10] http://www.ntl.no/Content/99428/NTL-Markedsstyring-2012.pdf
[11] Se Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science, (11)*:13-37.
[12] Rasmussen. B. (2016) From Collegial Organization to Strategic Management of Resources Changes in Recruitment in a Norwegian University. *SAGE Open Sep 2015*, 5 (3)

press i retning ren privatisering og etablering av virkelige markeder. Det gjelder i alle fall på tre områder: Presset for innføring av studieavgifter for studenter, kravet om økte egeninntekter og EU-midler til institusjonene som forsterkes i det nye finansieringssystemet og den langtkomne privatiseringen av forskningsinstituttene (se kapitlene 3 og 7).

Management

Reformene de siste 15 årene har i tillegg «bidratt til at administrative ledere i departementer, direktorater og tilsyn, og ikke minst direktørene i offentlige selskaper, har styrket sin posisjon», skriver NTL i sin rapport om markedsstyring i Staten.[13] En bevisst og viktig del av helseforetaksreformen var å styrke makten til «profesjonelle ledere» med utdanning i administrasjon, økonomi og «ledelse» på bekostning av fagfolk - og å erstatte medvirkning og medbestemmelse med mer autoritær ledelse av amerikansk modell (managerialisme). [14]

Undersøkelser [15] viser at stadig flere frykter at den norske modellen med reell medbestemmelse i virksomhetene er under avvikling. En viktig del av denne prosessen er undergraving av de kollektive tariffavtalene og stadig sterkere innslag av lokal og individuell lønnsdannelse, i praksis at direktørene bestemmer lønna til «sine» ansatte (se kapittel 8).

Disse tendensene er også klart synlige i UH-sektoren. Valgte ledelser erstattes med ansatte ledere. Direktørsjiktet skyver fram sine posisjoner. Demokratisk valgte styrer nedlegges eller erstattes med råd uten makt. Flere institusjoner forsøker å flytte deler av virksomheten ut av det statlige tariffområdet og ut av Tjenestemannsloven (se kapittel 5).

Sentralisering

Den sittende regjering arbeider på en rekke områder aktivt for sentralisering: Gjennom kommunereformen vil den avvikle små kommuner og gjennom landbrukspolitikken vil den avvikle store deler av utkantjordbruket. Det legges opp til sentralisering av politiet, skattevesenet, sykehusene og andre statlige etater. Begrunnelsen er gjerne «økt kvalitet». Større kommuner skal gi bedre tjenester; sentralisert politi skal styrke politiets lokale nærvær, nedlegging av lokalsykehus skal gi pasientene et bedre tilbud ved et større, sentralt sykehus.

I en kommentar til Erna Solbergs regjeringserklæring sa LO-leder Gerd Kristiansen blant annet at

> *«Den påtroppande regjeringa legg opp til kutt i landbrukssubsidiane og vil samtidig at fiskeriet i større grad skal baserast på få og større hamner.*
>
> *– Dei seier det ikkje rett ut, men politikken til Høgre og Frp er ein motor for sentralisering av Noreg. I primærnæringane finst grunnlaget for lokale arbeidsplassar, spreidd busetjing og eit velutbygd, desentralisert velferdstilbod. Forsvinn bøndene og fiskarane, riv du teppet under heile det systemet*[16]»

Da regjeringen presenterte sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett i mai 2015 sa NTLs leder John Leirvaag:

> *«Det vi ser i praksis er økt sentralisering der tjenester flyttes lengre fra folk,*

[13] http://www.ntl.no/Content/99428/NTL-Markedsstyring-2012.pdf
[14] Christer Bjåset: Helsefarlig ledelseskultur. Blogg, Dagens Medisin 23.1.2016; http://www.dagensmedisin.no/blogger/christer-mjaset/2016/01/26/helsefarlig-lederkultur/
[15] Bjerke, Paul og Eilertsen, Roar: *Lederstyrt medbestemmelse.* De Facto, 2012. Nordrik. Bitten og Falkum. Erling *Norsk ledelsesbarometer 2015.* AFI, 2015
[16] http://www.framtida.no/articles/lo-leiaren-sjokkert-over-blabla-landbrukspolitikk

arbeidsplasser i distriktene legges ned og at omorganiseringer er økonomisk motivert.[17]»

I UH-sektoren ser vi samme sentraliseringstendensen, foreløpig særlig av *makten* i sektoren. Kunnskapsdepartementet (KD) hevder at det vil ha færre institusjoner, ikke nødvendigvis færre studiesteder. Departementet begrunner ønsket om ny struktur i UH-sektoren med at «kvaliteten» i norsk høyere utdanning og forskning er for ujevn. Vi har angivelig både for få miljøer som produserer «gjennombruddsforskning» på internasjonalt toppnivå og for mange små og svake miljøer. Derfor trengs fusjoner. Men regjeringens stortingsmelding om kvalitet er varslet *etter at* fusjonene er gjennomført.

I tillegg stemmer ikke KDs begrunnelse med forskningen. I et notat utarbeidet for NTNU, der ledelsen har vært en pådriver for fusjoner, skriver utdanningsforskerne Mari Elken og Bjørn Stensaker.

> *«Begrunnelsene for sammenslåingene varierer også, men handler i stor grad om kvalitet, økonomisk effektivitet, omorganisering av hele systemet, samt geografiske hensyn. Spesielt kvalitet framheves som et viktig argument for sammenslåingene.*
>
> *Et mulig paradoks her er at endel av disse begrunnelsene imidlertid i begrenset grad er forankret i eksisterende forskningslitteratur. Størrelse og kvalitet synes å ha en kompleks relasjon og en rekke studier har ikke funnet noe direkte kobling mellom økt størrelse og kvalitet.* [18]»

Det har vært et voldsomt fusjonspress i sektoren. Fra 1. januar 2016 ble høgskolene i Gjøvik, Ålesund, Nesna, Narvik og Harstad og Nord-Trøndelag avviklet som selvstendige institusjoner og innlemmet i NTNU, Nord Universitet og Universitetet i Troms – Norges arktiske universitet (UiT). Høgskolene i Buskerud og Vestfold fusjonerte med Høgskolen i Telemark. Flere står for tur.

De nye universitetsledelsene skal sørge for at alle studiestedene i de fusjonerte flercampus-universitetene holder tilstrekkelig «kvalitet». Når departementet bruker søkertallene per studieplass som et viktig kvalitetskriterium, er det åpenbart at mindre høgskoler i distriktene ligger dårlig an. For de siste årene har studentene i økende grad søkt seg til de store byene. Studier av denne typen fusjoner viser dessuten at små innfusjonerte institusjoner ofte får karakter av *filialer*.

I statsbudsjettet for 2016 er det en generell økning av bevilgningene til høyere utdanning og forskning. Men mye av de friske midlene er sentraliserende. Regjeringen gir mer midler til «såkalte fremragende forskningsmiljøer, styrker honoreringen av EU-suksess og gir 700 millioner til å hente «utenlandske toppforskere» til Norge. Slike midler vil i all hovedsak havne hos de største universitetene.

Vi drøfter disse spørsmålene nærmere i senere kapitler.

---

[17] http://www.ntl.no/page/nyheter?p_document_id=128792

[18] NIFU Arbeidsnotat 2015; http://www.ntnu.no/documents/1262755726/1262827395/NIFUarbeidsnotat2015-10.pdf/28e53fff-ba1c-41a6-b615-874be9cfaaf8

Kapittel 3 - Lik rett til utdanning

Et viktig krav fra arbeiderbevegelsen har i mer enn hundre år vært at alle skal ha lik rett til utdanning. Valg av utdanning skal være styrt av evner og ønsker, ikke hva slags utdanningsnivå eller inntekt ens foreldre har, hvor i landet du bor eller hvor gode kontakter familien har.

På et vis er målet nådd. Det norske utdanningssystemet har en uttrykt målsetting om å bidra til sosial utjevning gjennom å sikre at alle har like muligheter til å ta utdanning. Høyere utdanning i Norge er gratis ved statlige læresteder, og gjennom opprettelsen av Statens Lånekasse for utdanning har det blitt mulig for alle å investere i en høyere utdanning. Men på den annen side viser en rekke studier at sjansen for å oppnå grader fortsatt er sterkt avhengig av sosial bakgrunn. Det er større ulikheter i rekruttering til universitetene enn høyskolene, og ulikhetene er størst når det gjelder elitepregede profesjonsutdanninger.
Dette kapitlet redegjør for rekrutteringen til høyere utdanning og drøfter tendenser og forslag til endringer.

De siste tretti årene har andelen som tar høyere utdanning økt betraktelig. Av kullet som i 1985 gikk ut av videregående skole hadde om lag 25 prosent begynt i høyere utdanning tre år etter. Av kullet som gikk ut i 1990 hadde om lag 35 prosent søkt seg til høyere utdanning i løpet av disse tre årene, mens for 2000-kullet var tilsvarende andel nesten 45 prosent.[19]

Det fins mange måter å beregne andelen med høyere utdanning på. Ulike regnemåter gir ofte helt ulike tall. Det framgår av denne tabellen:

	2009		2014		
Andel av befolkningen med høyere utdanning	**Antall**	**%**	**Antall**	**%**	**Statistisk kilde**
Universitets- og høgskoleutdanning i befolkningen i aldersgruppen 25-64 år [20]	950 000	**37,0**			**OECD**
Universitets- og høgskoleutdanning i befolkningen i aldersgruppen 16 år og over [21]	1 041 000	**28,0**	1 302 000	**31.1**	**SSB**
Kort universitets- og høgskoleutdanning	786 000	21,0	942 000	22,6	
Lang universitets- og høgskoleutdanning	255 000	7,0	360 000	8,5	
Uteksaminerte kandidater fra universitet og høgskoler[22]	35 000		44 000		**DBH**

I tallene fra OECD kommer det fram at 37 prosent av befolkningen i Norge i 2009 hadde høyere utdanning fra universitet og høgskoler mens SSB for samme år oppgir at bare 28 prosent av befolkningen i Norge har UH-utdanning. Det store avviket skyldes at OECD bruker en langt mer avgrenset aldersgruppe (25-64 år) enn SSB (16 år og eldre).

Det er uansett en økende andel i befolkningen som har kort eller lang universitets- og høgskoleutdanning, og andelen av befolkningen med høyere utdanning har ifølge SSB økt med tre prosentenheter fra 2009 til 2014. Til sammen hadde 261 000 flere personer i aldersgruppen over 16 år høyere utdanning i 2014 enn tilfellet var i 2009.

Det er også en årlig økning i antall uteksaminerte kandidater fra universitetene og høgskolene. I 2014 fullførte 43 000 personer en akademisk grad, og det er 8 000 flere enn i 2009.
På den annen side viser nyere studier ingen tegn til sosial utjevning over tid til visse prestisjetunge profesjons- og universitetsfag.[23] Sannsynligheten for å velge slike utdanninger er cirka 35 ganger så høy blant barn av høyt lønnede akademikere enn blant barn av ufaglærte

[19] Caspersen, J. m.fl (2012) *Ulikhet i høyere utdanning,* Oslo: NIFU-Rapport 32/2012
[20] Table A1.5a. Educational attainment of 25-64 year-olds, by programme orientation and gender (2011). Education at a Glance 2013.
[21] https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv
[22] http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/student/kandidater_rapport.cfm
[23] Marianne Nordli Hansen, Utdanningspolitikk og ulikhet. Rekruttering til høyere utdanning 1985-1996, *Tidsskrift for samfunnsforskning 40, nr. 2,* 1999, 172-203
Nordli Hansen (2005) Den sosiale rekrutteringen til medisinutdanning I *TfL 125:*2213-15

arbeidere. Sannsynligheten for å studere medisin er cirka *80 ganger høyere* blant legebarn enn blant barn av foreldre med lav utdanning og inntekt.[24]

Familiebakgrunn har betydning for valg av utdanningsretning, men også for gjennomføring og frafall. Mastekaasa og Nordli Hansen [25] har i en studie belyst sammenhengen mellom sosial bakgrunn og frafall i høyere utdanning. De stiller blant annet spørsmål ved om større studentkull og mer sammensatte studentgrupper bidrar til å forklare frafallsproblematikken i høyere utdanning. Ungdom går lengre på skole jo høyere foreldres inntekt er, også når en sammenligner familier der foreldrene har like lang utdanning.[26]

NIFU har gått gjennom 51 forskjellige publikasjoner fra perioden 2002-2012 som tar for seg betydningen av sosial bakgrunn i høyere utdanning.[27] Resultatene peker i noe forskjellige retninger, men flere av funnene indikerer at sosial bakgrunn har stor betydning.[28] Noen av bidragene peker også på at sosial bakgrunn kanskje også har fått *større* betydning gjennom årene. Undersøkelser som trekker opp det lange tidsspennet[29] peker på det samme.

Hjellbrekke og Korsnes[30] peker på at den «sosiale fluiditeten», altså samfunnets åpenhet, ikke har blitt større fra de som er født i 1955 til de som er født i 1975. Hansen og Wiborg viser at sannsynligheten for å ta høyere utdanning har økt *mer* blant akademikerbarn enn blant barn av ufaglærte arbeidere og fagarbeidere i perioden 1975 til 2009. [31]

Individer med lav sosial bakgrunn tar dessuten oftere kort høyere utdanning (sykepleie, førskolelærer, høgskoleingeniør), mens individer med høy sosial bakgrunn oftere tar lang høyere utdanning. Denne trenden vokser og blir mer tydelig for hvert tiår.
Samtidig er det her viktig å peke på at man ved å se utelukkende på sannsynligheten for å ta utdanning, ikke tar inn over seg den store veksten som har vært i utdanningssystemet.

Det er altså svært mange måter å regne på, men SSBs tall viser[32] at nærmere 60 prosent av ungdom i alderen 19-24 som har foreldre med lang høyere utdanning, selv er i høyere utdanning. Det samme gjelder bare 15 prosent av barn med foreldre som bare har grunnskoleutdanning. I alle grupper ungdom har andelen som er under høyere utdanning økt fra 1992 til 2013. I gruppene med de høyest utdannede foreldre har den økt noe mindre enn i gruppene med lavest utdannede foreldre. Men forskjellen er fortsatt svært stor.
Robert Putnams tall, publisert i boken "Our kids…"[33] viser en klar sammenheng mellom foreldres

---

[24] Helland, H (2006) Reproduksjon av sosial ulikhet: er sosial bakgrunn av betydning for valg av utdanningsretning? *Sosiologisk tidsskrift 14(1)* Se også *http://www.klassekampen.no/19629/article/item/null/en-klassedelt-skole*

[25] Mastekaasa, Arne & Hansen, Marianne Nordli (2005). Frafall i høyere utdanning: Hvilken betydning har sosial bakgrunn?, I: Mona Raabe; Oddbjørn Raaum; Per Olaf Aamodt; Nils Martin Stølen & Anne Marie Holseter (red.), *Utdanning 2005 - deltakelse og kompetanse*. Statistisk sentralbyrå. ISBN 82-537-6844-3. Kapittel. s 98-121

[26] Raaum. O (2003) Familiebakgrunn, oppvekstmiljø og utdanningskarrierer. *Utdanning 2003.* Oslo: SSB

[27] Caspersen, J. m.fl (2012) *Ulikhet i høyere utdanning,* Oslo: NIFU-Rapport 32/2012

[28] Andersen, Patrick Lie & Hansen, Marianne Nordli (2012). Class and Cultural Capital. The Case of Class Inequality in Educational Performance. *European Sociological Review*. ISSN 0266-7215. 28(5), s 607-621 Om karakterer: "It is the students originating in classes that score high with respect to cultural capital that tend to receive the highest grades" (Hansen, Marianne Nordli & Mastekaasa, Arne (2006). Social Origins and Academic Performance at University. *European Sociological Review*. ISSN 0266-7215. 22, s 277- 291)

[29] Korsnes, O., Hansen, M.N., Hjellbrekke, J. (eds.) (2014): Elite og klasse i et egalitært samfunn. Oslo: Universitetsforlaget.
Hansen, Marianne Nordli & Wiborg, Øyvind (2010). Klassereisen - mer vanlig i dag?, I: Kenneth Dahlgren & Jørn Ljunggren (red.), *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*. Universitetsforlaget. ISBN 978-82-15-01580-4. Kapittel 14. s 197 – 212

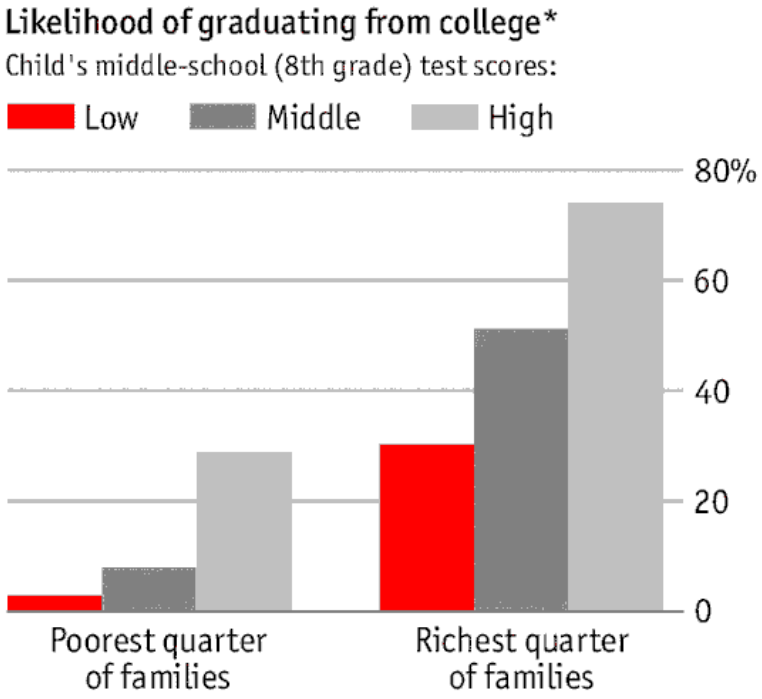
[30] Hjellbrekke, Johs. & Olav Korsnes (2006): *Sosial mobilitet*. Oslo: Det norske samlaget. (2006)

[31] Hansen, Marianne Nordli og Wiborg, Øyvind. (2010): "Klassereisen - mer vanlig i dag?" 197-212 i *Klassebilder*.

[32] Se figur i kapittel 2

[33] Putnam, Robert (2015) *Our kids.* New York: Simon & Schuster

inntekt og barnas mulighet for å fullføre college:



Vi ser altså at mens 29 prosent av ungdommene som skårer høyt i testen fra den fattigste fjerdedelen av befolkningen fullfører college, er tilsvarende tall for ungdommer med lav testskår i den rikeste fjerdedelen høyere (30 prosent). Det er ikke gjort tilsvarende studier i Norge. Men Putnams hovedpoeng er at forskjellene *øker* i USA, og de forklaringene han lanserer for å forklare dette, vil trolig også gjelde i Norge, selv om det er store forskjeller mellom det amerikanske og norske utdanningssystemet.

I realiteten går høyere utdanning, særlig til de lengste og mest prestisjefylte gradene med alt det fører med seg av goder, fortsatt i «sosial arv». Barn av foreldre med høy utdanning blir fortsatt sosialisert inn i høyere utdanning i langt større grad enn barn av foreldre uten.

Parolen «Lik rett til utdanning» kan tolkes på ulike vis, f.eks. som et krav om at alle skal ha rett til utdanning som gjør dem til gagns menneske og selvstendige individer; uansett om de vil bruke utdanningen til sosiale opprykk eller ikke. En annen tolkning er at rett til utdanning skal innebære en rett til «klassereise».

Mange av arbeiderklassestudentene tar ulike former for yrkesrettede studier, fagskoleutdanning, enkeltstående videreutdanninger, de samler opp studiepoeng til grader (ofte mens de er i jobb). Det er avgjørende for å opprettholde «den norske modellen» og det høye norske lønnsnivået. Sektoren må ta dette på alvor; sikre gode, brede profesjonsutdanninger og videreutdanninger over hele landet, ta fagskolene på alvor og åpne akademia for studenter med arbeidslivserfaring osv.

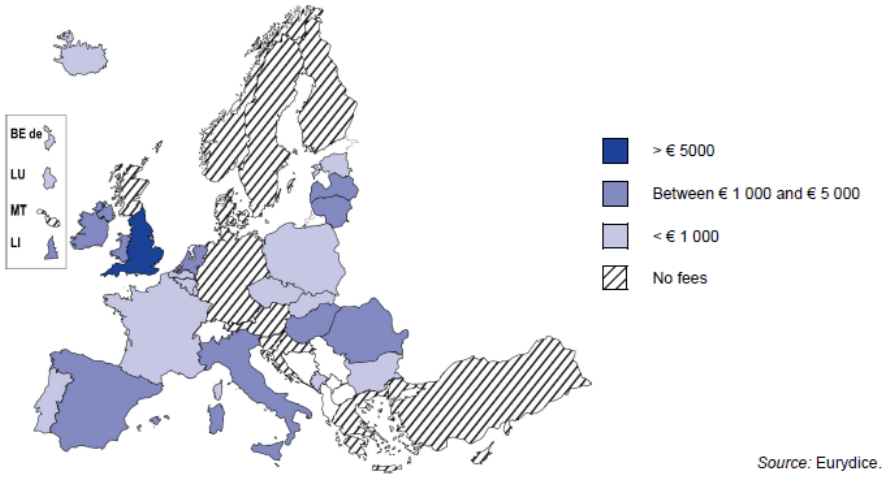
Samtidig viser tallene at det må settes inn helt særegne tiltak for å bredde ut rekrutteringen til de prestisjetunge profesjonsutdanningene og forskerutdanningene.

Det fremmes stadig nye forslag som i realiteten vil premiere ungdom fra hjem hvor foreldrene har høy utdanning og inntekt. Utviklingen kan derfor snu i negativ retning. Vi opplever f.eks. et stadig sterkere press for å innføre *virkelige markeder*, der studentene betaler for høyere utdanning i statlige institusjoner, og vi ser framvekst av private utdanningsinstitusjoner som Westerdahls og BI. De mottar både statsstøtte og krever inn relativt høye studieavgifter fra studentene. En særlig alvorlig utfordring er truslene om studieavgifter på de statlige institusjonene og ulike former for «turbostipend» (se videre senere i kapitlet).

Studieavgifter

Internasjonalt er det stadig flere land som innfører ulike former for studieavgifter. Det går fram av dette kartet:[34]

Figure 2: Most common fees (including tuition and administrative fees) in first cycle study programmes, full-time students, 2014/15



Source: Eurydice.

Som vi ser, er det bare Skandinavia, Tyskland[35], Skottland, Østerrike og Tyrkia som ikke har studieavgifter for nasjonale studenter. Sverige har innført skolepenger for internasjonale studenter/studenter som kommer fra andre land. Den finske regjeringen har foreslått det samme.[36] Den globale utviklingen legger et sterkt press på gratis-prinsippet, og norske utdanningsplanleggere har en tendens til å følge tidas vinder. Forslagene popper ofte opp også her i Norge.

Daværende utdanningsminister Kristin Clemets første utkast til ny universitetslov i 2003[37] åpnet opprinnelig for å innføre studieavgifter gjennom forskrift, og Unge Høyre har ved flere anledninger gått inn for nettopp dette. De borgerlige partiene har ikke åpent støttet forslaget. I blant har talspersoner forsikret at dette ikke er aktuelt. Men Høyres studenter argumenterer aktivt for skolepenger. Riktignok sier formannen i studentavisen Universitas at «utdanning skal være gratis i Norge».[38] Men hennes nestleder hevder at forbundet lenge har «ment at å innføre en moderat studieavgift ved norske universiteter både vil heve kvaliteten og gi studentene mer makt over sin egen studiehverdag ovenfor utdanningsinstitusjonene».[39] Også det høyreorienterte tidsskriftet Minervas redaksjonssjef Henriette Bø argumenterer for studieavgifter.[40]

En «internasjonal komite» (ledet av den tidligere finske statsministeren Esko Aho) som ga råd til UiO i 2014 mente at universitetet burde se bort fra den politiske motstanden mot studentbetaling: [41]

---

[34] http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_support.pdf
[35] I Tyskland er det delstatene som bestemmer om det skal kreves inn studieavgifter. Sju delstater har hatt slike etter 2006, men alle har nå avviklet ordningen, http://www.gaudeamus.se/2013/06/tyskland-slopar-studieavgifter/
[36] http://www.ergo.nu/nyheter-i-korthet/20151123-finland-inf%C3%B6r-studieavgifter-f%C3%B6r-utomeurop%C3%A9er
[37] Ot.prp 79 2003-2004
[38] 15. oktober 2014
[39] 20. august 2014
[40] Minervanett 9.10.2014, http://www.minervanett.no/utdanning-er-ikke-gratis/
[41] Utvalget begrunner ikke hvorfor dette gjør studentutveksling enklere, men tanken er nok at hvis UiO-studenter i dag skal ha et semester i utlandet må de normalt betale for det, mens et semester i Oslo vil være gratis, https://www.uio.no/om/organisasjon/utvalg/strategic-advisory-board/sab-rapporten110814.pdf

> *«While we understand that the Norwegian cultural climate is hostile to tuition fees, we want to remind UiO that tuition fees can give students a greater stake in their education. A good system of tuition fees, offset by grants, will not disadvantage underprivileged students. It will also make international collaborations and exchanges easier for UiO.»*

Hvorfor kan så ikke utdanning være en vare? Hvorfor er det en viktig politisk kamp å forsvare prinsippet om gratis høyere utdanning? Vi vil nevne flere argumenter:

Høyere utdanning er – som vi viste foran - ikke lenger noe som bare angår en liten velstående elite, men faktisk en allmenn utdanning. I stadig større deler av yrkeslivet er høyere utdanning nå et krav, blant annet fordi kandidatene utvikler selvstendighet og analytiske ferdigheter gjennom utdanningsløpet.

Gratis utdanning gjør også at en kan forsvare en nokså sammenpresset lønnsskala. Studieavgifter ville bli et argument for økte lønnsforskjeller. Men sosial og økonomisk likhet skaper gode samfunn og gir dessuten et konkurransefortrinn for norsk næringsliv; det finnes kvalifisert arbeidskraft til anstendige, men ikke ublu lønner.

Studentbetaling vil gjøre rekrutteringen til de lengste utdanningene sosialt enda skeivere. Studieavgifter vil særlig gjøre det vanskeligere for ungdom fra arbeiderklassen og andre grupper med lavere inntekter å ta høyere utdanning. Samfunnet går dermed glipp av at flinke folk får utdanning. Selv om høyere utdanning slett ikke den eneste veien til lykke, skal valget ikke styres av tykkelsen på pengeboka. Om en tenker på klassemessig lik rekruttering, spiller pengene en rolle. Ungdommer som er fremmede for universitetet, som ikke har bakgrunn i «hjem med bokhyller», kan være usikre på hva som ligger i en spesiell utdanning og dermed kvie seg for å begynne på den. Gratis utdanning senker terskelen.

Innføring av betaling vil føre til at det etableres et *kundeforhold* mellom studenter og læresteder i stedet for et lærefellesskap. I Storbritannia, som har høy studentbetaling, har studenter anlagt rettssak mot universiteter for å ha levert dårlige «varer». Og universiteter har sparket studenter fordi de gjør det så dårlig at institusjonen synker ned på rankinglistene. En britisk studentleder har sagt at universitetslederne «er travelt opptatt av å forsvare seg mot de kundene som de selv har skapt».[42]

Det er også faglige grunner til at studenter ikke skal gjøres til «kunder». Høyere utdanning krever betydelig innsats av studentene. Den kan i prinsippet ikke kjøpes. En engelsk universitetslærer formulerer seg slik i The Guardian:

> *«And there it was, plain and simple, the issue that I hadn't been able to articulate: these young people weren't behaving like university students, they were behaving like customers.*
>
> *Later, I spoke to a colleague from a university I used to work at – he had experienced the same thing. "They seem to think they are buying a degree, rather than working for it," he said. Learning has shifted, we realised, from an intellectual achievement to a commodity.»* [43]

Hvis skolepenger først blir innført, er det lett å øke dem. Å ta betaling blir en enkel løsning for en administrasjon eller en regjering som sliter med å dekke budsjetter. I Storbritannia begynte en med såkalte «moderate» avgifter – i dag dreier det seg om rundt 100 000 kroner per år. Og i tillegg kommer selvsagt mat og losji osv.

En «bakvei» til generell studentbetaling kan være å innføre betaling for utenlandske studenter utenfor EU/EØS-området. Dette ble foreslått av Solberg-regjeringen (med virkning fra 2015) både

---

[42] James Meikle: Students told: Turn up or face expulsion, i *Guardian Weekly* 15. - 21..09/2006,
[43] www.guardian.com 15.12.15; http://www.theguardian.com/higher-education-network/2015/dec/18/my-students-have-paid-9000-and-now-they-think-they-own-me

i 2013 og 2014, men begge ganger avvist av Stortinget.[44] Dette er av flere grunner en uheldig ordning:

Utdanning i Norge fører for det første til at dyktige folk også satser på et yrkesliv i Norge. Med betaling vil trolig ungdom heller satse på universiteter særlig i engelskspråklige land. Videre vil det kunne bli en barriere mot studenter fra det globale Sør, som mister den muligheten en fri utdanning utgjør. Og sist, men ikke minst kan innføring av studiebetaling/skolepenger for én kategori studenter være starten på en innføring også for andre. Vi vennes til tanken; vi ser at det gir inntekter til finansielt pressede institusjoner; vi vil oppleve det som vanskelig å forsvare at én kategori må betale, mens de europeiske slipper. Forsvaret for den nåværende ordningen svekkes. Norsk studentorganisasjon peker på ei «dominoeffekt der skolepengar for internasjonale studentar er første steg på vegen til skolepengar for alle».[45] Alle europeiske land som innførte studieavgifter for internasjonale studenter før 2006 har nå skolepenger for alle. Det gjelder for eksempel Nederland, Irland og Storbritannia.

De statlige institusjonene tilbyr en god del betalt utdanning i dag, og departementet presser på for å øke disse eksterne inntektene. Finansieringssystemet skal endres slik at eksterne inntekter i tillegg gir mer penger fra staten. I statsbudsjettet for 2016 heter det at «ny indikator for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA)….vil gi insentiv til meir samspel med arbeids-, samfunns- og næringsliv».[46] Regjeringa mener at «meir og betre samarbeid mellom institusjonane, næringsaktørar, arbeids- og samfunnsliv vil gi større relevans i utdanningane, auke verdiskapinga og gjere Noreg betre rusta til å møte store samfunnsutfordringar.» Det hevdes videre at mer eksternt finansiert aktivitet vil medvirke til et større mangfold i finansiering og gi universitet og høgskoler flere bein å stå på: «Evne til å konkurrere om ekstern finansiering er òg ein føresetnad for at eit leiande fagmiljø skal lukkast på lang sikt.»

Som BOA-inntekter vil regnes både utdannings- og forskningssamarbeid, og samarbeid med offentlig og privat sektor. Midler fra utenlandske kilder utenom EU vil også bli inkludert i indikatoren: «Eit slik insentiv vil treffe breidda av institusjonane, særleg mange av dei yngre universiteta og høgskolane, som i dag har eit omfattande samarbeid med offentleg sektor og næringsliv», het det.

En slik ordning kan føre til at institusjonene i enda sterkere grad innretter sin EVU-satsing inn mot de delene av næringslivet og offentlig sektor som kan betale for seg og at de ansatte må bruke forskningstida på å søke eksterne midler (Se også kapittel 8).

Kjønn, etnisk bakgrunn, geografi

Flere undersøkelser viser at det i tillegg til de store skjevhetene knyttet til sosioøkonomisk bakgrunn og foreldres utdanningsnivå, også er viktige hindre for utdanning og karriere basert på kjønn, etnisitet og geografi.

Det er nå et betydelig flertall kvinner blant studentene som gjennomfører høyere utdanning, også på mange av de mest populære utdanningene, som medisin, jus, odontologi, journalistikk osv. Men selv om Norge ligger godt an i likestilling på mange områder, er dette ikke tilfelle i akademia. Komitéen for likestilling i forskning skrev i sin høringsinnstilling til likestillingsmeldingen:

> *«Selv om Norge i en internasjonal kontekst ligger langt fremme innen arbeidet for likestilling og ivaretagelse av menns og kvinners rettigheter, skiller sektoren høyere utdanning og forskning seg ut som et felt hvor denne utviklingen ikke har skjedd i like stor grad. I en internasjonal sammenheng stiller ikke Norge bedre enn mange andre land på dette feltet.»*[47]

---

[44] https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61395;
[45] http://www.student.no/2014/11/08/regjeringa-ignorerer-stortinget/
[46] http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/kunnskapsdepartementet-KUD/Prop-1-S-/Del-3-Omtale-av-sarlege-tema-/12-Endringar-i-finansieringssystemet-for-universitet-og-hogskolar-/
[47] http://kifinfo.no/binfil/download.php?did=10236

Komiteen viser blant annet til lav andel kvinner i toppstillinger, skjev kjønnsfordeling i ulike fag, og lav kompetanse på likestilling blant norske studenter.

Det største problemet er at kvinner fortsatt er underrepresentert på høyere stillingsnivåer i så og si alle fag. I dag er det nær 50/50 fordeling av menn og kvinner blant doktorgradsstipendiater og postdoktorer i snitt nasjonalt, men det er likevel skjev rekruttering av kvinner til toppstillinger. Dette innebærer et tap av talenter. I 2014 viser tall
fra universitetene at andelen kvinnelige førsteamanuensiser er på 43,5 % mens andelen kvinnelige professorer nasjonalt er på 26,1 %. For høgskolene er tallene bedre. For førstelektor er andelen kvinner på 51,2 % og andelen kvinner som er dosenter på 42,1 %. [48]

I instituttsektoren var kvinneandelen blant forsker I, dvs. forskere med professorkompetanse, 24 % i 2013. For forsker II (tilsvarende førsteamanuensis/førstelektor) var kvinneandelen 39 %.[49]

Et kjønnsdelt utdanningsvalg bidrar til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsmarked. Dette har igjen betydning for lønnsforskjeller, arbeidstid, arbeidsmiljø og arbeidsbelastninger.
Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning (Kif) foreslår derfor at særlige tiltak bør settes inn for å rette opp den skjeve kjønnsrekrutteringen i ulike fag. Komiteen anmoder regjeringen om å innføre tiltakene foreslått i NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*, som innføring av kjønnspoeng og stipend for å studere fag der det ene kjønnet er klart underrepresentert.

Statistikken viser også svært store regionale forskjeller i utdanningsnivå. Mens 48 prosent av innbyggerne i Oslo har høyere utdanning, er tilsvarende tall i Oppland og Østfold 24 prosent.[50] Disse forskjellene vil bli forsterket hvis de mange fusjonene i høyere utdanning fører til nedlegging av utdanninger og utdanningssteder i distriktene.
Stjernøutvalget[51] drøftet minoritetenes plass i høyere utdanning. Utvalget påpekte at antallet studenter med innvandrerbakgrunn i alderen 19 til 24 år i perioden 2000-2005 økte fra 4000 til 7000 – fra 4 % til nærmere 7 %. De aller fleste av disse studentene – 6000 – hadde ikke-vestlig bakgrunn. Studenter med ikke-vestlig landbakgrunn er ofte svært motivert, og flere av dem starter høyere utdanning rett etter videregående opplæring enn det majoritetsungdom gjør. Ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere tar fremdeles høyere utdanning i mindre grad enn resten av befolkningen, mens ikke-vestlige etterkommere (de som er født i Norge med to utenlandske foreldre) studerte minst like ofte som unge med etnisk norsk bakgrunn. Nær 18 % av alle ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere mellom 19 og 24 år tok per 01.10.05 høyere utdanning, mens 32,4 % av alle ikke-vestlige etterkommere i samme alder tok høyere utdanning – mot nær 31 % i hele befolkningen.
På den annen side tyder statistikk fra Høgskolen i Oslo på at studenter med minoritetsetnisk bakgrunn har større problemer med å gjennomføre studiene enn andre. De stryker oftere, og de bruker lengre tid på å gjennomføre studiet.

På bakgrunn av dette kom Stjernøutvalget med en rekke forslag til tiltak, bl.a. at institusjonene skulle legge planer for rekruttering og gjennomføring av studiene og overgang til arbeidsmarkedet for etniske minoriteter, innføre tiltak for forbedringer og evaluering av allerede eksisterende tiltak og bruk av minoritetsetniske studenter som rollemodeller og ambassadører. Utvalget foreslo stipendprogrammer og kvoteringsordninger i opptaket til studier som leder til yrker der etnisk pluralisme er viktig og der det er vanskelig å komme inn for etniske minoriteter, gjennomgang av innholdet i læreplaner og materiell – særlig i samfunnsvitenskapelige og humanistiske emner – for å vurdere om studieplaner og litteratur avspeiler en etno- eller eurosentrisk dominans og om temaer knyttet til andre kulturer, er tilstrekkelig dekket.

Men det har ikke skjedd så mye siden den gang og en ny studie som kartlegger situasjonen er

[48] (DBH 2014)
[49] http://kifinfo.no/binfil/download.php?did=10236
[50] SSB Befolkningens utdanningsnivå, 1. oktober 2014
[51] NOU 2008: 3

ventet våren 2016.

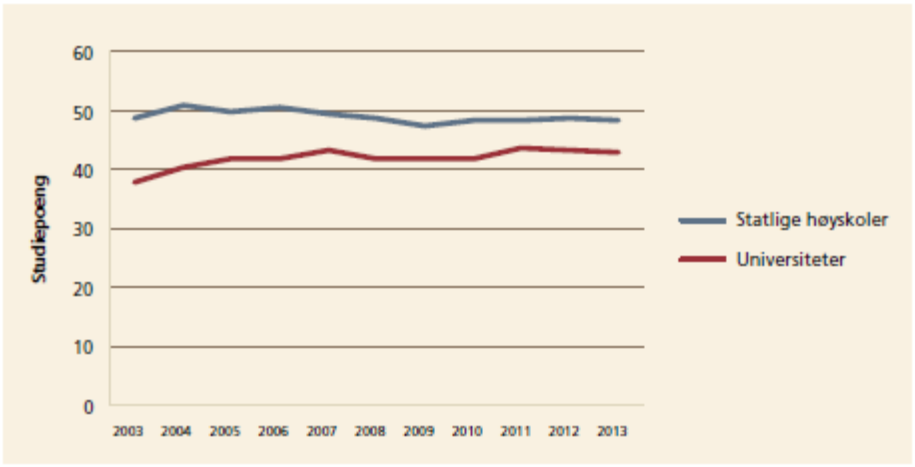
Samlet sett er rekruttering viktig. Både for de gruppene det gjelder, men også fordi hva slags studenter som studerer ved en institusjon også har betydning for hvordan institusjonen blir. Et studium dominert av ungdom fra velutdannede og/eller rike familier vil etter alt å dømme være helt annerledes enn et studium med en mer sammensatt studentgruppe.

Gjennomføringstempo

En av de viktigste begrunnelsene for den såkalte Kvalitetsreformen (se omtale i kapittel 4) var å øke studentenes gjennomføringstempo og -grad. For å lykkes med dette ble studieløpet betydelig nedkortet, det ble bevilget ekstraressurser for å «bedre undervisningen» og «følge opp studentene» bedre, de ansattes *faktiske* arbeidstid ble forskjøvet fra forskning til undervisning. (Se kapittel 8) I tillegg ble studiefinansieringen endret, og det ble innført et finansieringssystem som skulle gi institusjonene incitamenter til å få studenter raskere gjennom studieløpet. Det har ikke ført fram.

Gjennomføringsgraden og frafallet er nøyaktig det samme som før reformen. Utviklingen kan f.eks. illustreres med tall som viser hvor mange studiepoeng en student tar hvert år:[52]

Figur 2 Studiepoeng per heltidsekvivalent i perioden 2003–2013, gjennomsnitt for statlige høyskoler og universiteter



Kilder: 2003-tall er fra DBHs studentrapport *Studiepoeng per student, beregnet per heltidsekvivalent*. Tall fra 2004 til 2013 er hentet fra V2.9 *Nye studiepoeng per registrert student, heltidsekvivalenter (egenfinansiert) fra vedlegget til Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*

Som vi ser, var det en viss økning det første året etter reformen, senere har tallet gått ned (høgskolene) eller stabilisert seg (universitetene). Hver student tar i gjennomsnitt bare 1,5 studiepoeng mer i 2013 enn i 2003. I perioden 2011–2013 har studentene oppnådd i gjennomsnitt 45,5 studiepoeng hvert år. Det er langt under «forventningen» om 60 studiepoeng årlig per heltidsstudent, og det betyr at hver student i gjennomsnitt blir forsinket nesten ett semester for hvert andre studieår.

Myndighetene mener dette er et *stort* problem. Det hevdes at samfunnet taper store beløp på at studentene ikke gjennomfører på normert tid. Riksrevisjonen konkluderer f.eks. i sin rapport om temaet fra våren 2015 med at:

> *«Undersøkelsen viser at forventningene i kvalitetsreformen om bedre studiegjennomføring ikke er innfridd, og at svak gjennomføring og stort frafall fra studiene fortsatt er en betydelig utfordring. Riksrevisjonen konstaterer at Norge er blant de OECD-landene som*

[52] Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning. Dokument 3:8 (2014–2015), side 38

har lavest gjennomføring i høyere utdanning.» 53

I Danmark har regjeringen brukt innstramminger for å øke gjennomstrømmingen. Studentenes rett til å ta permisjon begrenses, det er innført skjerpede krav til antall oppnådde studiepoeng hvert semester. Deltidsstudier er fjernet.

Her i landet holder man seg foreløpig til positive incitamenter. Finansieringsutvalget foreslo i januar 2015 å innføre et såkalt «turbostipend», dvs. at studenter som ble ferdig på normert tid, fikk et ekstra tilskudd:

> *«Dersom regjeringen ønsker å styrke studiefinansieringen bør det vurderes en gjennomføringsbonus som minner om hovedfagsavskrivningen som var i systemet tidligere.»*[54]

Finansieringsutvalget mente dette kunne gjøres ved at studentene får omgjort en større del av lånet til stipend for fullført grad etter normert tid, men la til: *«Det er naturlig å vurdere om ordningen skal være normert tid pluss et semester for å unngå å straffe enkeltstudenter for eksterne hendelser de ikke har kontroll over (sykdom osv.)».*

Høyres landsmøte programfestet i april 2015 å vri stipendordningen slik at studenter som holder tidsplanen får en større del av studiestøtten omgjort til stipend og dermed pådrar seg mindre lån, enn studenter som ikke fullfører på normert tid. I praksis ville vedtaket nemlig bety at den økte studiestøtten som ble lovt i regjeringsplattformen skulle gå til de «effektive» studentene. Det vil lett medføre en ekstra premiering av flinke studenter uten problemer av noen art på bekostning av andre studenter. Forslaget er foreløpig lagt på is.

Men et annet av Finansieringsutvalgets forslag er videreført av regjeringa. Det gjelder forslaget om å premiere institusjonene for at studentene fullføre grader. I statsbudsjettet for 2016 fremmet nemlig Kunnskapsdepartementet forslag om en ny indikator i finansieringssystemet: ferdigutdannede kandidater skal heretter gi penger i kassen. Midlene skal tas fra dagens utbetalinger per avlagte studiepoeng slik at denne indikatoren gir noe mindre uttelling. Departementet begrunnet endringen slik:

> *«Finansieringssystemet skal medverke til at det ikkje berre blir lagt vekt på talet på studentar som blir tekne opp til høgre utdanning. Samla vil indikatorane for studiepoeng og kandidatar stimulere institusjonane til god dimensjonering av tal på studieplassar og høgre kvalitet, og slik medverke til at fleire gjennomfører og at dei gjer det innan rimeleg tid.»*[55]

Det er svært tvilsomt om det er noe stort problem at studenter bruker noe lengre tid på studiene enn den normerte. Departementets påstander om store samfunnsmessige kostnader bestrides av økonomer. En viktig årsak til frafall og forsinkelser er jo også at det er forholdsvis lett å få seg jobb i Norge. Det er heller ikke nødvendigvis av det onde at studenter bruker tid på jobb, politikk, idrett og/eller andre deler av frivillig sektor og kommer i kontakt med det «virkelige liv» i studietida.

Dessuten kan årsaken til utsettelser være mange: Jobb, graviditeter, personlige problemer – og ikke minst økonomi. Studenter får i dag utbetalt 100 000 kroner i året studiestøtte. Det er det ikke mulig å leve av.[56]

---

[53] Inst 35 S (2015-16), https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-035/1/

[54] https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf

[55] Prop S nr. 1 (2015-16), https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kd-20152016/id2455670/?ch=3

[56] Mer om studentøkonomi under.

Hvis man ser på den sosioøkonomiske bakgrunnen til de studentene som slipper å arbeide ved siden av studiene, og som blant annet av den grunn fullfører på tida, finner man en klar sammenheng. Fire av ti studenter mottar støtte hjemmefra. Studenter som har foreldre med begrenset utdanning jobber nesten dobbelt så mye (17 timer i uka) som studenter fra høyt utdannede familier (10 timer i uka).[57]

Et turbostipend vil derfor i praksis være en subsidiering av studenter fra velutdannede (og velstående) familier. Mens premiering av institusjoner som får studentene gjennom på tid, blir en premiering av høgskoler og universiteter som har studenter med bakgrunn fra velstående familier.

Studentvelferd

Studiestøtten er i dag på om lag 10 000 kroner i måneden i gjennomsnitt (i ti måneder).[58] Studiestøtten har relativt sett sunket betydelig de siste 20 årene. Mens studiestøtten i 1995 tilsvarte 1,5G er forholdet i 2015 at studiestøtte tilsvarer 1,12G (Se også figur i kapittel 2)[59] Støtten, målt opp mot G (Folketrygdens grunnbeløp), har altså sunket dramatisk de siste tjue årene.

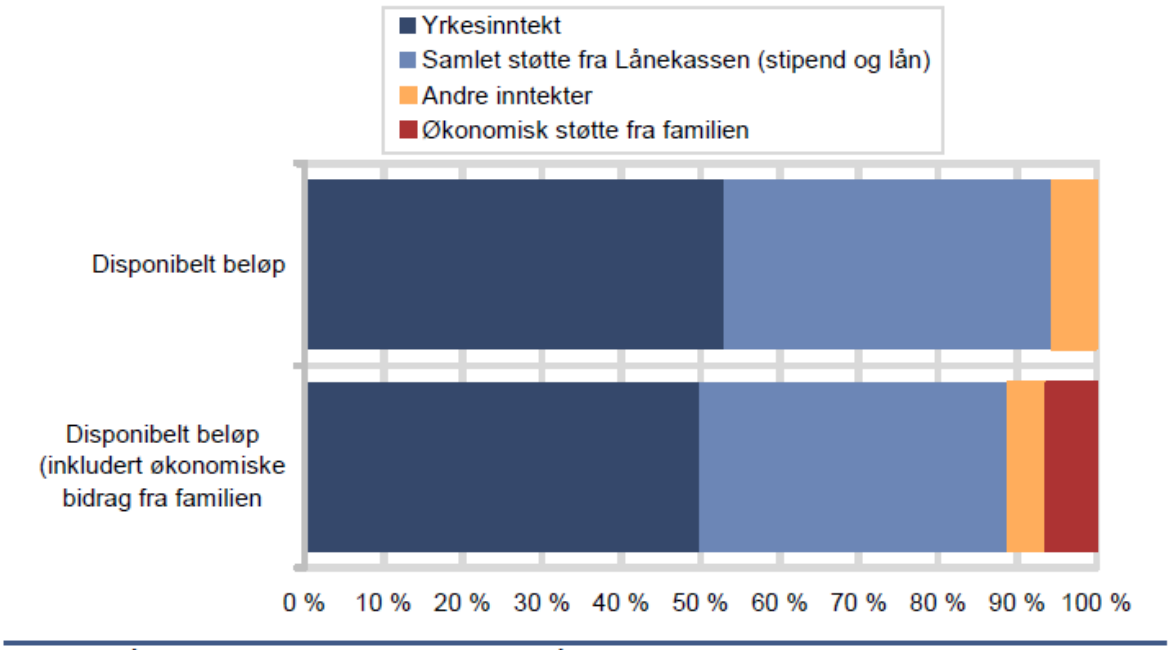
I statsbudsjettet for 2016 er studiestøtten noe økt, men det er svært langt igjen til nivået fra 1990-tallet. Norsk Studentorganisasjon (NSO) ønsker at studiestøtten knyttes til G og økes til 1,5 G.

Studenter får månedlig utbetaling av stipend og lån fra august til mai. Dette betyr at mange studenter må bruke den mest intensive eksamensperioden til deltidsjobb, for å kunne dekke utgiftene i juni. Mange studenter har eksamen også i juni. NSO og flere av stortingspartiene ønsker derfor å innføre 11 måneder studiestøtte, slik at studentene kan bruke eksamenstiden til å studere. I budsjettkompromisset mellom regjeringen og KrF/V høsten 2015 ble man enige om en opptrappingsplan, slik at støtten skal økes med en uke hvert budsjettår i perioden 2017-2020. Foreløpig er altså ingen midler bevilget, men avtalen oppfattes som en seier av studentene.[60]

Studentene er derfor helt avhengige av andre inntekter. Mer enn ni av ti studenter har inntekter utenom studiestøtten. I følge Nokuts studentbarometer har heltidsstudentene i gjennomsnitt sju timer betalt arbeid per uke.[61] Ifølge SBB jobbet åtte av ti studenter av økonomiske årsaker.[62] Mindre enn halvparten av studentenes samlede inntekter er fra studiestøtten, viser tall fra SSB:

[57] Steffensen, K. m.fl. (2015) *Studenters økonomi og studiesituasjon.* SSB Rapport 50/2105. Oslo: SSB
[58] Ved semesterstart får man utbetalt en høyere sum for å kunne betale pensum, semesteravgift til samskipnaden og eventuelle depositum på leilighet
[59] Kilde; NRK.no 7.10.15 http://www.nrk.no/norge/_-umulig-a-overleve-pa-studielanet-alene-1.12587602
[60] 11 måneders studiestøtte ble også foreslått av den rødgrønne regjeringen I dens siste budsjettforslag etter valgnederlaget I 2013. Da ble endringen reversert av den påtroppende H/Frp-regjeringen.
[61] Bakken m.fl. (2015) *Studiebarometeret 2014. Gjennomføring og hovedtendenser, s. 17.* Oslo: NOKUT
[62] http://dusken.no/artikkel/25178/har-nesten-ikke-sjangs/

Figur 2.2. Inntektssammensetning, etter type inntekt. 2010. Prosent



Kilde: Levekår blant studenter 2010, Statistisk sentralbyrå

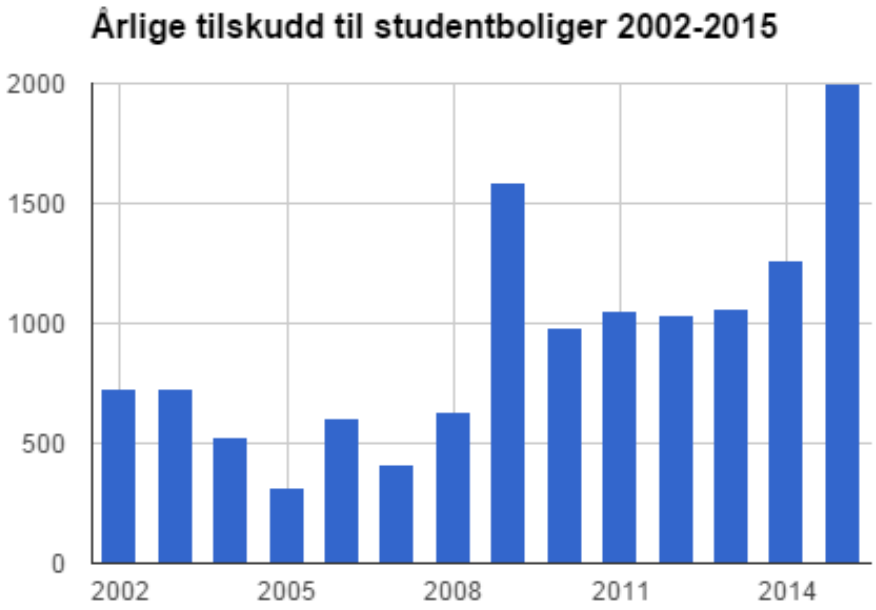
Studentenes deltidsjobbing har flere konsekvenser. Den gode er at studentene møter det «virkelige livet»; de kommer seg ut av lesesalene og får erfaring fra arbeidslivet.[63]
De negative konsekvensene er at studentene ofte er lite interessert i jobben og gjerne avfinner seg med dårlige lønns- og arbeidsforhold. Arbeidsgiverne kan fylle opp vaktplaner med studenter uten krav om for eksempel overtidsbetaling. Den store tilgangen på billig studentarbeidskraft svekker mulighetene for at de som har butikkjobb, assistentjobb på sykehjemmet eller annen ufaglært jobb som levebrød og framtidsplan, kan forbedre sine lønns- og arbeidsvilkår. Dessuten er det ingen tvil om at all deltidsjobbingen begrenser studentenes innsats i studiene, fører til unødvendige forsinkelser og gir perioder med uforsvarlig hardt arbeidspress.

Studentboliger

I NSOs studentboligundersøkelse for 2015 kommer det fram at bare 15 % av studentene i Norge har tilgang på studentbolig. Det vil med andre ord si at det gjenstår å bygge over 13.200 boliger for å nå studentorganisasjonens mål om en nasjonal dekningsgrad på 20 %. Det er altså *ikke* NSOs mål at alle skal ha mulighet til å bo i studentbolig, men bare 20 % av studentene.

Studentboliger bygges gjennom et spleiselag mellom staten og den lokale studentsamskipnaden, finansiert gjennom semesteravgift fra studentene. Det statlige tilskuddet for 2015 er 300 000,- pr. hybelenhet i pressområder (37,5 prosent av kostnadsrammen) og 240 000,- pr. hybelenhet utenfor pressområder (34,3 prosent av kostnadsrammen). NSO mener at tilskuddet bør økes til 50 % av kostnadsrammen.
I revidert statsbudsjett for 2015 ble det bevilget tilskudd til bygging av 2200 boliger, som er det høyeste tilskuddet som har blitt gjort så langt. Samme tall er foreslått for 2016. Studentboliger er billigere, mer konkret og politisk mer «i vinden» enn en økning av studiestøtten.

[63] Se f.eks. Hoås, A. (2014) *Lønnet deltidsarbeid blant fulltidsstudenter.* Masteroppgave i pedagogikk. Trondheim; NTNU



I mange byer bidrar studenter med et betydelig press på boligmarkedet. Den store mangelen på studentboliger driver prisen på utleieboliger i været. Det er f.eks. vanlig at fire studenter deler en vanlig treromsleilighet, og de kan ofte betale mer i husleie enn en familie.

Bygging av studentboliger i regi av den halvoffentlige Studentsamskipnaden (som ikke driver for profitt) vil øke tilgangen på tilpassede og rimeligere boliger og bremse presset i utleiemarkedet. Flere studentboliger vil derfor bidra til et større antall boliger utenfor det kommersielle markedet og vil komme alle boligsøkende til gode.

NTLs prinsipp- og handlingsprogram sier at det ma˚ bygges minimum 3000 studentboliger per år. For a˚ na˚ dette målet ma˚ kostnadsrammen utvides og tilskuddet økes til 50 prosent. Utvalget slutter seg til dette kravet som et absolutt minimum.

Kapittel 4 - Mål- og resultatstyring i høyere utdanning og forskning

Høyere utdanning har vært i endring i mange tiår, og de instrumentelle sidene ved utdanningen har blitt stadig mer dominerende. Sektoren har overtatt styringsmekanismer fra privat sektor som går på tvers av de tradisjonelle dannelsesidealer som også Kvalitetsreformen hadde som erklærte mål. Det aller viktigste elementet i reformen av sektoren er et finansieringssystem som bygger på mål- og resultatstyring. Universiteter og høgskoler får sine statlige bevilgninger via et sinnrikt system som består av en basisdel (som nå kalles langsiktig og strategisk bevilgning) og to resultatbaserte deler, en for utdanning og en for forskning.

Dette kapitlet reiser grunnleggende spørsmål omkring målstyring som styringsverktøy innen høyere utdanning og forskning og drøfter særlig de resultatbaserte delene av finansieringssystemet for sektoren.

I 1998 satte Kjell Magne Bondeviks sentrumsregjering ned et utvalg som fikk i oppgave å foreslå reform av høyere utdanning. Som utvalgets leder utpekte Bondevik sin partifelle Ole Didrik Mjøs, en medisiner som tidligere hadde vært rektor ved Universitetet i Tromsø.

De politiske og ideologiske tungvekterne i utvalget var økonomer, professor ved Norges Handelshøyskole og senere minister i Bondeviks samlingsregjering, Victor Norman, og professor Rune Sørensen ved Bedriftsøkonomisk Institutt. Begge er erklærte tilhengere av markedsretting av offentlig sektor, noe som ble svært synlig i utvalgets innstilling som ble lagt fram forsommeren i 2000.

Bakgrunnen for Mjøsutvalgets reformforslag var OECDs internasjonaliseringspolitikk når det gjelder høyere utdanning og den såkalte Bologna-prosessen som har harmonisering av europeisk utdanning som mål. Gradene ble etter amerikansk modell omdøpt til bachelor og master. Tallkarakterene skulle erstattes av bokstaver. Begrunnelsen for dette var "internasjonal tilpasning" – uten at noen har klart å dokumentere at det har skapt noen særlige problemer at norske universiteter har hatt andre navn og karakterer på vitnemålene enn de engelske.

Et annet viktig element fra *NPM-handlekurven*[64] som utvalget argumenterte for, er brukerorientering, dvs. vekten på studentenes tilfredshet og mening. Dette er resultat av 'markedsgjøringen' der det skapes et pseudomarked som institusjonene må posisjonere seg i (gjøre seg lekre for studentene, sørge for produksjon av studiepoeng og kandidater). I forlengelsen av dette blir studentene «kunder». Da blir gjennomstrømming viktig.

Mjøsutvalget var bekymret for at norske studenter bruker forholdsvis lang tid på å gjennomføre studiene. Derfor ble det foreslått nedkortet studietid. For å unngå at kortere studietid medførte kandidater med vesentlig dårligere kunnskaper, ble det foreslått å innføre lengre semestre, mer skolepreget undervisning og bedre oppfølging av studentene.

Den aller viktigste reformen Mjøsutvalget foreslo var at universiteter og høyskoler skulle få betalt etter antall «produserte studiepoeng». Dermed, hevdet utvalget, ville institusjonene få et kraftig press for å skaffe seg studenter og sørge for at de tok eksamen. Institusjonene måtte på denne måten først tilpasse seg studentenes studieønsker og dernest sørge for å gi dem så god undervisning og oppfølging at de besto eksamen.

[64] Hood, C (1991) A public management for all seasons i *Public administration 69/1*

Ved siden av å sette "studenten i sentrum", ble Mjøsutvalgets innstilling lansert som et svar på institusjonenes krav om mindre detaljstyring og kontroll fra departementet. Selve tittelen på utredningen, "Frihet under ansvar", understreket dette. Men det var altså ikke en hvilken som helst frihet Mjøs-utvalget ville gi institusjonene. I et viktig avsnitt i utredningen het det:

> *«(Institusjonene skal) i større grad vektlegge og være lydhøre overfor behov og forventninger fra omgivelsene og brukerne av institusjonene…Incitamentene må utformes slik at institusjonene har interesse av å innrette seg etter studentenes ønsker…kreve at institusjonene i større grad 'skreddersyr' utdanningstilbud etter krav og forventninger i arbeids- og næringsliv.»*[65]

Med andre ord: Mjøs-utvalget la opp til en *styrt autonomi* der institusjonene gjennom strukturelle tiltak ble tvunget til å tilpasse seg studentenes (ofte kortsiktige) valg og næringslivets behov.

Dette er ingen tilfeldig tanke. Det er tvert i mot en av grunntankene bak New Public Management-reformer i utdanning. OECD var (og er) aktive i spørsmålet om fristilling fra staten: dette er det Christensen & Lægreid kaller «agencification»[66] som handler om å skille mellom statens rolle som politikkutformer og utfører. Fristillingen innebærer styring på avstand. Det innebærer indirekte styring gjennom mål- og resultatstyring.

I sin bok "Markets in Education" analyserer Simon Marginson virkningene av de Mjøs-liknende reformene i det australske utdanningssystemet. Han skriver:

> *«I det Nye Høyres æra satser regjeringene på å styre ved hjelp av de regulerte og ansvarlige valg som gjøres av uavhengige aktører – borgere, forbrukere, foreldre, arbeidsgivere, ledere, investorer. Formelen utvides til å omfatte både institusjoner og individer. Ved f.eks. å endre kollegial autonomi til markedsautonomi ble universitetene omgruppert til selvregulerende og delvis selvfinansierte markedsinstitusjoner (vår overs).»*67

Med andre ord: Den fristilling som liberalistene snakker om, er en fristilling der resultatet av valgene er gitt. Man gir individer, grupper og institusjoner en "frihet" til å foreta valg som myndighetene gjennom rammevilkår og spilleregler allerede har gjort for dem.

[65] NOU 2000: 1 *Frihet under ansvar*
[66] Se f.eks. Christensen, T., Lægreid, P (2005) *Regulatority Reform and Agencification.* Working Paper 6/2005. Bergen: Rokkan-sentret
[67] Marginson, Simon (1997) *Markets in education* Crows Nest: Allen and Unwin

Kvalitetsreformens grunntanke og mål

På bakgrunn av Mjøsutvalgets innstilling ble dagens finansieringssystem foreslått i Stortingsmelding 27 (2000-01) som lanserte *Kvalitetsreformen* av sektoren. Den ble i all hovedsak bifalt av Stortinget.

Det er interessant å se på hva slags pedagogiske ideer som ligger til grunn for reformen. Dersom man foretar et søk gjennom meldingen dukker ord som begynner med "pedagogi*" opp kun fem ganger i løpet av den over 80 sider lange teksten. Disse avsnittene handler om at det kreves "høyt kvalifisert støttepersonale med spisskompetanse innenfor pedagogisk bruk av IKT". Det snakkes om at "Formelle krav til pedagogisk kompetanse for faglig tilsatte, i tillegg til kompetansekrav i fagene de underviser i, er sentralt for å sikre kvalitet i undervisningen", videre om at "detaljerte standarder […] begrenser institusjonenes handlingsrom og mulighet for faglig og pedagogisk utvikling" og om å "løse de pedagogiske utfordringene som kreves for å legge til rette for førstegangsstudenter og for voksne studenter som etterspør etter- og videreutdanning". Pedagogikk-begrepet brukes i teksten i hovedsak når det etterspørres en eller annen form for pedagogisk kompetanse, uten at det legges noen særlige refleksjoner omkring noen pedagogisk grunntanke.

For øvrig måtte man lete andre steder i teksten etter pedagogiske strategier og utdanningspolitiske mål. Noe kan man kanskje finne i den innledende teksten omkring "Brede målsettinger". I forhold til utviklingen av studenter fant man her blant annet følgende mål:

> *«Utdanningsinstitusjonene skal:*
> - *Gi hvert enkelt menneske mulighet til personlig utvikling, til å tilegne seg kunnskaper for deltakelse i samfunnsdebatt, i kulturliv og arbeidsliv, og til å virkeliggjøre sine drømmer og mål.*
> - *Styrke demokratiet og bidra til en kritisk dialog, både gjennom utdanningen av kandidater og ved å delta med sin kunnskap og innsikt i den offentlige meningsbrytning.*
> - *Utdanne kandidater til næringslivet, velferdssektoren, til forskning og utdanning og til forvaltning og samfunnsliv.*
> - *Styrke kontakt og samarbeid mellom Norge og det internasjonale samfunnet.*
> - *Skape likestilling mellom kvinner og menn, både gjennom utdanningen av kandidater, forskningsvirksomhet og reell likestilling innad i institusjonene selv.»*

Hvis vi tar dette på alvor, er det mest slående ved disse momentene er at de legger vekt på at studentene skal lære mye annet enn bare sine fag. Formuleringer som «personlig utvikling» og «kritisk dialog» peker f.eks. på to helt sentrale elementer i en akademisk dannelsesprosess: På den ene siden kritisk tenkning, samfunnsorientert refleksjon og autonomi – og på den andre siden etiske dimensjoner ved menneskelig utvikling, eksistensiell refleksjon og autentisitet.

Akademisk utdannelse legger derfor særlig til rette for den enkeltes perspektivutvidelse, evne til å håndtere kompleksitet og evne til motstand. Kvalitetsreformens offisielle mål var ikke noe åpent brudd med denne tradisjonen. Men reformens faktiske innhold kan lett få en slik konsekvens.

Noen av målsettingene over ble deretter konkretisert:

> *«Målet med studienes struktur er at de skal:*
> - *Fremme effektive læringsløp*
> - *Legge til rette for et helhetlig læringsmiljø som støtter opp om studentenes læring, forståelse og modning*
> - *Kommunisere de kvalifikasjonene og den kompetansen et studium gir*
> - *Legge til rette for nasjonal og internasjonal studentmobilitet»*

Reformdokumentet holder videre fast ved begrepet "forskningsbasert undervisning", men åpner for en mer "fleksibel bruk av personalressurser", på en måte som må forstås som en svekkelse

av kravet om at aktive forskere skal ha hovedrollen i undervisningen og at undervisere ikke trenger å ha forskningskompetanse og/eller forskningsrett og –plikt.

Utover dette kommer de vanlig forståtte pedagogiske endringene Kvalitetsreformen har bragt med seg, slik for eksempel Berit Karseth beskriver.[68] Det dreier seg om en endret og mer aktiv studentrolle (eller rettere sagt: en mer – av underviseren – *aktivisert* student) med tettere oppfølging av studentene og mer kontinuerlig arbeid gjennom året, noe som evalueringen av reformen også viser er oppnådd.[69] Men dette er kanskje vel så mye et virkemiddel, som et mål i seg selv.

Finansieringsmodellen i utdanningen

I stortingsmeldingens kapitler om finansieringsmodellen[70], er det listet opp en rekke krav, om kontinuitet, videreføring av kostnadskrevende fagområder, å ivareta langsiktig forskningsvirksomhet og å stimulere til arbeidsdeling mellom institusjonene. På den andre siden er de punktene som etter hvert kanskje er blitt mest kontroversielle at finansieringsmodellen skal "premiere universiteter og høyskoler som er preget av kvalitet, og som får studentene til å lykkes", "fremme evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft" og "belønne kvalitet i forskning».

Stortingsmeldingen oppfordrer altså til at finansieringsmodellen skal brukes aktivt for å oppnå de målene den har satt seg. Dette gir sitt utslag i at økonomiske insentiver basert på belønning og straff alt etter i hvor stor grad bestemte indikatorer er oppnådd, er en viktig bestanddel også her. Denne økonomimodellen er et eksempel på mål- og resultatstyring fra New Public Management. Dette ble også påpekt i den første delrapporten fra evalueringen av Kvalitetsreformen.[71]

I dag benyttes finansieringssystemet som premiering av en viss type adferd hos institusjonene. Det gjøres ved hjelp av de resultatbaserte komponentene i systemet. Det er en logisk konsekvens av styring på armlengdes avstand. Politikere er ansvarlige for sektoren og må dokumentere hva de får til og ha virkemidler som sørger for at målsettingene blir nådd.

Målstyring i utdanningen

Stortingsmeldingens reformforslag ble i all hovedsak vedtatt i 2001 og har styrt sektoren de siste 15 årene. I Regjeringens orientering om forslaget til statsbudsjett for universiteter og høyskoler for 2015 finner vi nesten nøyaktig samme formulering som i stortingsmeldingen fra 2001:

> *«Utdanningsinsentivene skal premiere institusjoner som gir utdanning av høy kvalitet og som får studentene til å lykkes i sine studieløp. Samtidig skal insentivene legge til rette for at institusjonene raskere kan omstille kapasitet ved å tilpasse studietilbud i tråd med studentenes ønsker og samfunnets behov for kompetanse. Insentivene skal også stimulere til økt internasjonal studentutveksling.»*[72]

Det gis nå uttelling for studiepoeng og utveksling, Regjeringen beskriver det slik:

> *«Antall avlagte studiepoengsenheter (SPE)*

[68] Karseth, Berit (2006): Curriculum restructuring in higher education after the Bologna process: A new pedagogic regime? *Revista Espanola de Education Comparada*, 12, s. 255–284.
[69] http://www.nifu.no/files/2013/04/Delrapport7-Kvalitetsreformen7.pdf
[70] Stortingsmelding 27 2000-2001, kapittel 11 og 12
[71] Frølich, Nicoline (2006). *Offentlig politikk for høyere utdanning. Endringer i finansiering - endringer i faglige prioriteringer?*. NIFUSTEP-Rokkansenteret-NFR, s. 82
[72] Orientering om forslaget til statsbudsjett for universiteter og høyskoler 2015, s. 9

God studentgjennomstrømning er et tegn på at studieopplegget er av god kvalitet..... For at insentivstyrken skal være omtrent like sterk uavhengig av fag, er utdanningene delt inn i seks kategorier (A-F) med satser som gjenspeiler ulik grad av undervisnings- og utstyrsintensitet. Uttellingen tilsvarer 40 pst. av satsen for den aktuelle kategorien.

Antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter
Det at norske studenter reiser ut og bringer kompetanse og inntrykk med seg hjem, og at utenlandske studenter kommer til Norge og beriker norske studiemiljø, er med på å øke kvaliteten på norsk høyere utdanning. Uttellingen beregnes på grunnlag av endring i antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter med avtaler som har minst tre måneders varighet. Uttellingen tilsvarer en fast sats per student.»[73]

Fra 2017 innføres en ny komponent, *avlagte grader*. Komponenten vil ikke utløse større bevilgninger, men man vil omdisponere en del av midlene som i dag brukes til å belønne studiepoengproduksjon, Det betyr kort fortalt at institusjonen får mindre penger for avlagte enkeltemner enn i dag, men til gjengjeld blir belønnet ekstra når kandidatene er i mål med en fullstendig grad.

Utdanningene er delt inn i kategorier fra A ("Kliniske studium o.a.") som gir 149 000 kr til F ("Teorifag og sosialfaglige utdanninger på lavere grads nivå") som gir 37 000 kr per fullførte 60-studiepoengsenhet. Dvs. at dette er penger lærestedene får utbetalt når en kandidat har bestått fag tilsvarende en årsenhet.. I tillegg får man altså 8 000 per inn-/utreisende student. Tabellen viser detaljene:

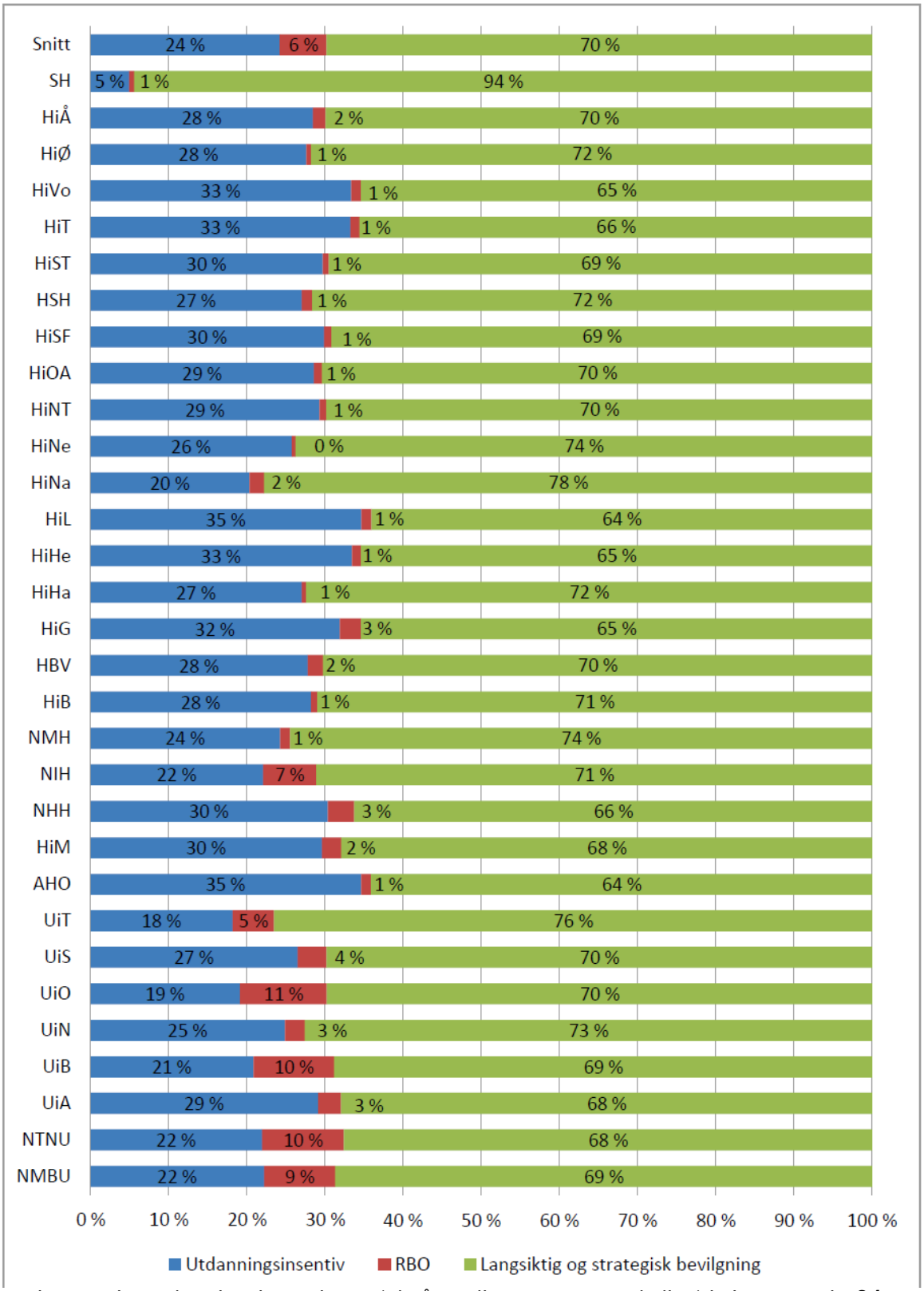
Kategoriar og satsar for utdanningsinsentiva i 2016 (tal i kroner)

Kategori	Utdanning	Utteljing (40 pst.)	Strategisk tildeling (60 pst.)	Sum
Kategori A	Kliniske utdanningar o.a.	149 000	224 000	373 000
Kategori B	Utøvande musikkutdanning, arkitektur- og designutdanningar o.a.	114 000	168 000	282 000
Kategori C	Realfag på høgre grads nivå o.a.	75 000	115 000	190 000
Kategori D	Samfunnsvitskaplege og humanistiske fag på høgre grads nivå, grunnskolelærarutdanning, enkelte kostnadskrevjande helsefag- og faglærarutdanningar, praktiske mediefag	55 000	81 000	136 000
Kategori E	Helsefag-, lærar- og realfagsutdanningar på lågare grads nivå	45 000	69 000	114 000
Kategori F	Teorifag og sosialfaglege utdanningar på lågare grads nivå	37 000	57 000	94 000
Utvekslings-studentar	Inn- og utreisande studentar			8 000

[73] Orientering om forslaget til statsbudsjett for universiteter og høyskoler 2015, s. 9

Figuren under viser hvor stor andel av institusjonens inntekter som kom fra den resultatbaserte utdanningskomponenten i 2015:[74]

Figur 6.3 Komponentene per institusjon i budsjettet for 2015. Statlige institusjoner.



Som vi ser utgjør utdanningsinsentivene (altså studiepoeng og utveksling) i gjennomsnitt 24 pst.

[74] Finansieringsutvalgets rapport, januar 2015. https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf

av den samlede bevilgningen til institusjonene. Men den varierer også en del mellom dem.

Hvilke konsekvenser får disse systemene, og i hvilket forhold står de til målsettingene i reformen?

Markedstilpasning av studietilbudet

For det første fungerer finansieringssystemet som et sterkt press på institusjonene i retning av å satse på populære studier og prioritere ned upopulære studier, uansett om saklige forsknings-, kunnskaps- og/eller utdanningspolitiske hensyn skulle tilsi satsing på noe annet.

Institusjonene har derfor utviklet og tilbyr en rekke nokså like, populære og billige studier på landets mange læresteder. Studentene etterspør f.eks. studier i økonomi og administrasjon.

Utviklingen er derfor en direkte følge av markedsrettingen av høyere utdanning. Finansieringsutvalget som ble nedsatt av Solberg-regjeringen konkluderte i sin utredning med at:

> *Institusjonene er blitt likere, «bl.a. som følge av likere rammebetingelser» og at «utviklingen går mot økt diversitet innad på den enkelte institusjon».*

Utvalget mente det var vanskelig å si noe sikkert om hvorvidt finansieringssystemet har «bidratt til eller motvirket differensiering, arbeidsdeling og profil», men mente det «er en mangel i eksisterende styringsvirkemidler for å få dette til i tilstrekkelig grad». [75]

Det er derfor nokså påfallende at dette overhodet ikke drøftes i Solberg-regjeringens stortingsmelding *Konsentrasjon for kvalitet*[76] som ble lagt fram våren 2015 og som argumenterer for at universiteter og høgskoler må slå seg sammen for å bli større og gjennom det øke kvaliteten på forskning og utdanning. Der blir situasjonen beskrevet slik:

> *«Mange utdanningsinstitusjoner tilbyr de samme utdanningene, selv om de hver for seg har relativt små fagmiljøer og sliter med å rekruttere nok studenter. Institusjonene konkurrerer om å rekruttere fagpersonale og studenter, mens sektoren som helhet og den enkelte student ville tjent på samarbeid eller sterkere konsentrasjon og klarere arbeidsdeling.*
>
> *Lærerutdanning, sykepleierutdanning og bachelorgradsutdanning i økonomi og administrasjon og ledelse er eksempler på utdanninger som tilbys av mange utdanningsinstitusjoner på en rekke studiesteder, jf. avsnitt 3.4.1–3.4.4. I tillegg til utdanningstilbud på institusjonenes faste campus finnes flere nettbaserte og desentraliserte tilbud.*
>
> *…. En utdanning av god kvalitet bør dessuten ha et solid forskningsmiljø i ryggen eller være basert på forskning, og det er ikke tilfelle for alle disse tilbudene.»*

Det ligger mellom linjene her at de nye, sammenslåtte institusjonenes styrer skal få ansvaret for å nedlegge de «overflødige» og «svake» utdanningene, og det framgår av hele departementets opptreden i fusjonsprosessen at de mener at de «svake» utdanningene ligger i distriktene, selv om de som faktisk scorer lavest på flere av Kunnskapsdepartementets egne mål, ligger i storbyene (se videre i kapittel 6).

---

[75] Finansieringsutvalgets rapport, januar 2015. https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf

[76] Meld S. 18 (2014-15); https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/

Stortingsmeldingen om konsentrasjon er tydelig negativ til «nettbaserte og desentraliserte» tilbud. Men disse har en svært viktig funksjon for å gi voksne arbeidstakere, særlig kvinner, i distriktene mulighet til å ta høyere utdanning. En rapport fra Universitetet i Tromsø er helt entydig på at studentene på studiesentrene ikke ville tatt utdanningene hvis ikke tilbudene fantes på hjemstedet.[77] Det store flertallet av disse studentene er kvinner og det store flertallet er over «normal studentalder». Nokuts studiebarometer viser også at kvinner og deltidsstudenter vektlegger «nærhet til studiestedet» langt mer enn menn og heltidsstudenter gjør ved valg av utdanning.[78]

Et nokså utydelig og udefinert påstand om mangel på «kvalitet» blir på denne måten brukt av departementet som argument for å avvikle en type studietilbud som i dag særlig tjener de som ønsker å ta utdanning i «voksen» alder, særlig yrkesaktive kvinner i distriktene.

Men markedsrettinga fører ikke bare til oppretting av populære fag. Den kan også føre til nedlegging av upopulære fag. Det kan få alvorlige konsekvenser: Om et universitetsfag forsvinner, forsvinner også mye av en nasjons kompetanse på et felt. Om Norge (eller verden for den saks skyld) skal drive forskning og utdanning på i og for seg perifere områder som gammelgresk, avansert integralregning eller filmhistorie bør ikke avgjøres av en generasjon studenters studiepreferanser. En rekke studier er faglig viktige, men lite "lønnsomme". Upopulære fag blir ofte startet av og overlever på grunn av ildsjeler, som kontinuerlig må vise at de har livets rett. De samme problemstillingene kan reises på regionalt og lokalt nivå.

Finansieringsutvalget advarer mot at incentivene benyttes på individnivå:

> *«Det er fortsatt stort behov for forskning på dette området, men det er ikke ønskelig at finansieringssystemer for universiteter og høyskoler påvirker den enkelte forsker og underviser slik at økonomiske insentiver erstatter indre motivasjon og andre implisitte insentiver. Glede ved selve arbeidet og opplevelse av å utføre viktig arbeid for samfunnet er eksempler på indre motivasjon.»*[79]

Spørsmålet er om det er mulig å unngå. Mennesker tilpasser seg systemene. Fristillingen konstituerer både ledelsen av institusjonene, fakultetet og instituttene som strategiske aktører som må handle slik at det gir dem og institusjonen midler til å drive videre. Og når «alle» vet at arbeidet man gjør, ikke bringer inntekter, oppstår det lett ytre og indre press for å gjøre noe annet. I tillegg gir fusjonene nye muligheter for å flytte ansatte mellom utdanninger og utdanningssteder innenfor *samme* institusjon.

Beløpene som deles ut fra staten kommer ikke nødvendigvis ned til de som underviser (instituttene): de skal finansiere den strategiske posisjoneringen overfor studenter og i forhold til forskningsverdenen (søke eksterne midler til å forske for). De skal også dekke økte utgifter til strategier og incitamenter for å få fotfolket til å gjøre det rette og – ikke minst – sørge for dokumentasjon som viser fram resultatene for å få penger for neste år.

---

[77] Roos, Gunilla & Grepperud, Gunnar (2010): *Tredje vågens studerande.* U-vett, Universitetet i Tromsø

78) Bakken, P. m-fl (2015) Studiebarometret 2014: Gjennomføring og hovedtendenser. NOKUT, s, 15. http://www.nokut.no/Documents/Studiebarometeret/2015/Studiebarometeret%202014_gjennomf%C3%B8ring_hovedtendenser.pdf

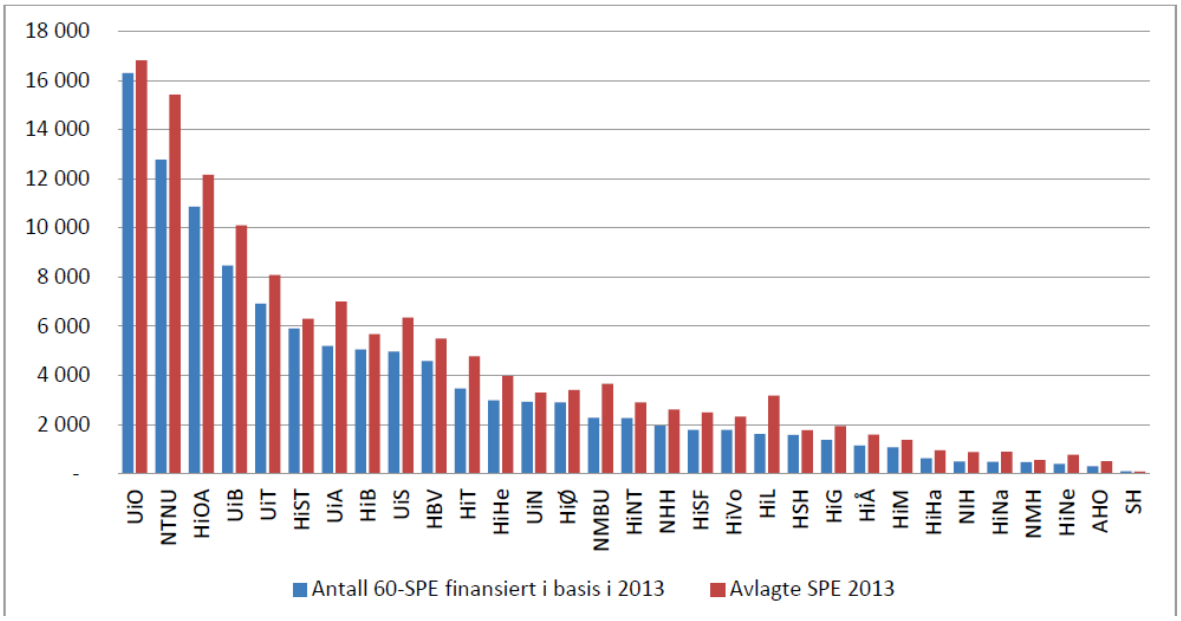
[79] Finansieringsutvalget, s. 72; https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf

Studiepoeng på marginalen

En annen konsekvens er at institusjonene tar opp flere studenter enn de har grunnbevilgning for. Som vi så, får universiteter og høgskoler utbetalt 40 prosent av satsen for studiepoengene når studentene tar eksamen. Det gjelder både studenter som det er gitt basisbevilgning for og studenter som er tatt opp i *tillegg*. For disse ekstra studentene får institusjonene bare utbetalt 40 prosent av stipulert kostnad. Det er dette som gjerne kalles «studiepoengproduksjon på marginalen». For Staten er dette lønnsomt; for de ansatte fører det til hardt arbeidspress og at FOU-arbeidet enten blir skadelidende eller må dels utføres på fritida, for studentene er konsekvensen at undervisningen ofte gjennomføres med altfor små ressurser.

Figuren under viser hvor mange studiepoeng på marginale de enkelte institusjonene produserer: [80]

Figur 6.6 Forholdet mellom måtall for 60-SPE finansiert basis og antall avlagte SPE i 2013



Vi ser at alle institusjoner har høyere studiepoengproduksjon (rød søyle) enn de har grunnbevilgninger (blå søyle) til. Det betyr at høgskolene og universitetene enten har flere studenter enn måltallene, eller at studentene avlegger flere studiepoeng enn de 60 stipulerte i løpet av året. «Best» eller «verst» om man vil, er Høgskolen i Lillehammer (HiL) - mens Universitetet i Oslo (UiO) har den laveste overproduksjonen. Det er imidlertid svært store variasjoner mellom ulike fag innad på institusjonene og i hvordan systemene fungerer, derfor sier grafen ikke noe om HiL er «dårligere» enn UiO.

Men på overordnet nivå er dette et betydelig problem. Fagforeningene i sektoren har advart mot denne utviklingen lenge: Det partssammensatte Handlingsromsutvalget uttalte enstemmig at denne underfinansierte virksomheten på sikt vil «*redusere studiekvaliteten, utarme fagmiljøene og redusere institusjonenes handlingsrom*».[81]

Også Produktivitetskommisjonen, som er nedsatt av Solberg-regjeringen, påpekte det uheldige i dårlig finansierte studier, og konkluderte med at «dagens konkurranse om

[80] Finansieringsutvalget, s. 92
[81] *Handlingsrom for kvalitet.* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/rapporter/handlingsrom_for_kvalitet.pdf

studentene er lite produktiv».[82]

Dette er en viktig begrunnelse for NTLs standpunkt om å redusere den resultatbaserte bevilgningen fra 40 til 20 prosent, en endring som vil gjøre det langt mindre lønnsomt å ta opp flere studenter enn man har grunnbevilgning for (se også kapittel 6).

Press på 'upopulære studenter'

Et markedsorientert system der institusjonene belønnes for sin evne til å føre studentene fram til bestått eksamen kan på den ene siden tjene studentene ved at institusjonene presses til bedre undervisning og bedre oppfølging. På den annen side vil et slikt system bety at studentgruppa blir delt i "lønnsomme" og "ulønnsomme" studenter. Heltidsstudenter som tar studiene på normert tid, voksne deltidsstudenter som følger skreddersydde opplegg, fullfinansierte studenter ved etter- og videreutdanningskurs vil være populære fordi de gir institusjonen gode inntekter. I Australia er fullfinansierte utenlandske studenter blitt en lukrativ virksomhet, som skaffer landet betydelige valutainntekter.

Studenter med ulike typer problemer (av økonomisk eller annen art), utradisjonelle, iblant talentfulle, studenter som er langt mer interessert i faget enn i eksamen, pensjoniststudenter som ikke ønsker å ta eksamen i det hele tatt, vil i et markedssystem være lite verdt for institusjonene. De tar opp plass og ressurser og genererer små inntekter.

Bukk og havresekk

En av de mest diskuterte problemstillingene i forbindelse med poengsystemet innen utdanningen er det som handler om bukken og havresekken. Når den institusjonen som setter karakterene er den samme som får penger avhengig av om studentene består, kan det være grunn til å frykte en gradvis senking av kravene i konkurransen om knappe statlige midler.

Få faglig ansatte vil vedkjenne seg en slik praksis, naturlig nok, men særlig i situasjoner med avdelinger eller institutter som er under økonomisk press er det åpenbart at faren vil være der.

Denne mekanismen er såpass åpenbar at utvalgsmedlem Rune Sørensen tok den opp da Mjøsutvalgets innstilling ble lagt fram i mai 2000. Han hevdet da at bruk av eksterne sensorer og Nokut kunne begrense problemet. Men senere er bruken av eksterne sensorer betydelig redusert.

Målstyringssystemet i forskningen

"Forskningskomponenten" for universiteter og høgskoler består av en del med strategiske bevilgninger som er innbakt i "langsiktig og strategisk bevilgning" og en "resultatbasert omfordeling av forskningsmidler (RBO)". Hovedmålet er "å stimulere til økt forskningsaktivitet og omfordele ressurser til miljø som kan dokumentere gode forskningsresultat". Til grunn for RBO ligger følgende indikatorer (i kursiv): [83]

Doktorgradskandidater, kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid og samarbeid om doktorgradsutdanning.
For hver doktorgradskandidat som disputerer ved en norsk institusjon og for hver

[82] NOU 2015: 1, https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/
[83] http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/kunnskapsdepartementet-KUD/Prop-1-S-/Del-3-Omtale-av-sarlege-tema-/12-Endringar-i-finansieringssystemet-for-universitet-og-hogskolar-/

kandidat fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid som fullfører, får institusjonene uttelling i finansieringssystemet. Dette skal i følge departementet «stimulere institusjonene til å utvikle og gjennomføre kvalitativt gode doktorgradsutdanninger som fører fram til ferdige kandidater».

Tildeling fra EUs rammeprogram for forskning og definerte randsoneaktiviteter tilknyttet dette.
Institusjonene får uttelling for midler som de mottar fra EUs rammeprogram for forskning og definerte randsoneaktiviteter tilknyttet dette. Regjeringen sier at dette skal «stimulere universiteter og høyskoler til å konkurrere på den europeiske forskningsarenaen.»
Midler fra andre kilder enn EUs rammeprogram for forskning samt de definerte randsoneaktivitetene har til nå ikke gitt uttelling i EU-indikatoren. Dette foreslås endret fra 2017, slik at også andre EU-tildelinger skal gi uttelling.

Tildeling fra Norges forskningsråd og regionale forskningsfond
Institusjonene får uttelling for midler som de mottar fra Norges forskningsråd og fra de regionale forskningsfondene. Dette skal «skjerpe den nasjonale konkurransen om forskningsmidler og stimulere universiteter og høyskoler til forskning av høy kvalitet og relevans».

Vitenskapelig publisering
Indikatoren for vitenskapelig publisering «skal stimulere til mer publisering og økt kvalitet på det som publiseres». Indikatoren har to nivåer, der vitenskapelig publisering i høyt anerkjente internasjonale kanaler gir høyere uttelling enn annen publisering. Kunnskapsdepartementet har gitt ansvaret for forvaltning og utvikling av publiseringssystemet til Universitets- og høyskolerådet (UHR).

Finanseringen av forskning er «lukket», dvs. at det bevilges en årlig sum som skal fordeles. De senere årene har en sterk økning i publisering gjort at satsene per publisering har gått ned. I 2008 fikk institusjonene 40 370 pr. publiseringspoeng. I 2015 var beløpet 34 919. Her har det ikke blitt tatt hensyn til inflasjon, så endringen i 2015-kroner vil være enda mye større.

Tabell 2. *Forskningsindikatorer og satser 2015 (Kunnskapsdepartementet 2015)*

Indikator	Satser for 2015 (i kroner)
Doktorgradskandidater, kandidater for Program for kunstnerisk utviklingsarbeid	336 669 per kandidat
Midler fra EUs rammeprogrammer for forskning	1 036 per 1 000 kroner
Midler fra Forskningsrådet og Regionale forskningsfond	167 per 1 000 kroner
Publiseringspoeng	34 919 per publiseringspoeng

Også forskningsinstituttene har et resultatbasert finansieringssystem. I all hovedsak må instituttene skaffe seg egne midler på det «reelle» oppdragsmarkedet.

Men også instituttene har direkte statlige bevilgninger. De totalt utgjør i underkant av 20 prosent av inntektene. Bevilgningene varierer mye mellom institusjonene.

I 2009 ble det innført et nytt, resultatbasert finansieringssystem for 48 forskningsinstitutter. Ordningen forvaltes av Forskningsrådet.

Basisfinansieringen er todelt og består i dag av grunnbevilgning og strategiske instituttsatsinger. Grunnbevilgningen har både en fast del og en resultatbasert del.

Den resultatbaserte delen av grunnbevilgningen skal stimulere instituttene til å finne en god balanse mellom kvalitet og relevans i forskningen, og fordeles etter oppnådde resultater på disse fire indikatorene:

- nasjonale oppdragsinntekter
- vitenskapelig publisering
- internasjonale inntekter
- avlagte doktorgrader

Også instituttenes resultatbaserte bevilgninger er lukket. Det betyr at totalbevilgningen ligger fast og at det er instituttenes *relative* resultater som bestemmer tildelingen.

Merk her særlig tre ting: Det er snakk om en *omfordeling* – man får ikke nødvendigvis mer penger om man publiserer mer eller får mer EU-penger, man får mer penger i potten om man øker publiseringen *mer enn andre*. Det dreier seg altså om et nullsumspill.

For det andre er det ikke nødvendigvis kvalitet i forskning i seg selv som belønnes. Det er *publisering av forskning* som belønnes, og det er vilje og evne til å skaffe seg bevilgninger fra EUs og Norges Forskningsråds (NFR) konkurransearenaer som belønnes. Både EU og NFRs forskning er i stor grad styrt av programmer som er fastsatt gjennom politiske prosesser der næringslivets og EU-systemets interesser og prioriteringer veier tungt. Det er svært omstridt om disse programmene først og fremst belønner kvalitet eller først og fremst belønner evne til å utvikle politisk populære forskningsprosjekter. Professor Kristian Gundersen, som er styremedlem ved UiO, pleier å si det slik: Da han la inn noen ord om «nanoteknologi» i sine tidligere avslåtte søknader, fikk han straks penger.[84]

Et annet eksempel på hvordan tilfeldigheter vil styre i et slikt system er tildelingen av forskningsmidler fra NFRs Fripro-progam, der alle kan søke med egne prosjekter. Ved tildeling på samfunnsfag I 2014 var det bare 12 av 193 søknader om forskerprosjekt som fikk penger. Det var bare en liten andel av de som fikk toppkarakter i fagfellevurderinger som vant fram i konkurransen.

For det tredje vil forskere og institusjoner som tilpasser seg dette systemet og vinner fram på slike konkurransearenaer få statlige forskningsmidler *i tillegg* til de midlene de har vunnet på konkurransearenaene.[85] Det betyr at «The Winner takes it all». Dette grepet gir EU en økonomisk påvirkning på norsk forskningspolitikk som er større enn de pengene EU selv putter inn. Ved flere universiteter brukes gode EU-vurderinger av prosjekter som ikke når opp i konkurransen som begrunnelse for å tildele egne forskningsmidler.

Begge disse prinsippene er diskutable, men illustrerer at tenkningen bak systemene er at konkurranse fremmer kvalitet og at vinnere i konkurranse er «fremragende» og derfor bør satses på og belønnes dobbelt. Det har i årevis pågått en nokså opphetet diskusjon mellom de store universitetenes ledelser og ledelsen i Norges Forskningsråd om disse systemene.[86] Universitetene ønsker at mer av de statlige forskningsmidlene skal gå direkte til institusjonene, ikke via Forskningsrådet. Dermed kan midlene brukes til å finansiere mer forskning, i stedet for at den allerede knappe forskningstida må brukes til å søke forskningsmidler.

[84]https://www.facebook.com/NTLUiO/photos/pcb.662842747108021/662841073774855/?type=3&theater

[85] Dessuten får de ofte midler fra egen institusjon i tillegg.

[86] Se for eksempel. UiO-rektor Ole Petter Ottersens blogg, 17.11.2015 http://blogg.uio.no/unidir/ottersen/content/forskningsr%C3%A5dets-rolleforst%C3%A5else

Tellekantene

Vi skal her spesielt ta for oss publiseringspoengene, siden det er disse som har vært mest omstridt og omdiskutert.

I innstillingen "Vekt på forskning" fra Faglig og teknisk utvalg til Universitets- og høgskolerådet (UHR) i 2004 ble det foreslått at målstyringen innen forskningen skulle foregå ved belønning for publiserte artikler i bestemte godkjente (fagfellevurderte) tidsskrifter, og bøker på bestemte forlag. Her ble det opprettet to kategorier hvor nivå 2 gir best uttelling. I tillegg kan man selvsagt snakke om et «nivå 0» – populærvitenskapelige artikler som ikke gir økonomisk uttelling i det hele tatt.

Forslaget fra UHR ligger fortsatt til grunn når universiteter og høgskoler får tildelt "belønningsmidler" for sin forskningsinnsats.

Tabell 4. Publiseringsindikator (Kunnskapsdepartementet 2015)

Vitenskapelige publikasjoner	Vekting nivå 1	Vekting nivå 2	Uttelling i nivå 1 (i kroner)	Uttelling i nivå 2 (i kroner)
Artikler i vitenskapelige tidsskrift	1	3	34 919	104 756
Artikler i antologier	0,7	1	24 443	34 919
Monografier	5	8	174 594	279 350

Listen over de mest eksklusive "Nivå 2"-tidsskriftene tok utgangspunkt i en liste fra det amerikanske "Institute for Scientific Information (ISI)". I etterkant er denne listen, i likhet med de andre oversiktene over "godkjente" publiseringskanaler blitt redigert og oppdatert etter en prosess hvor forskjellige institusjoner selv nominerer tidsskrifter som de mener burde inn i kategori 1 eller kategori 2.

Den «produksjons»avhengige delen av forskningen utgjør som vi ser en av figurene i dette kapitlet en liten del av den totale inntekten for høgskoler (særlig) og universiteter. Med unntak av høgskolene i Gjøvik og Ålesund (de to høgskolene som nå er blitt en del av NTNU) utgjør inntektene fra RBO om lag *en prosent* av inntektene.

For de store universitetene er situasjonen en noe annen. UiO henter 11 prosent av inntjente kroner fra RBO-bevilgningen, mens UIB og NTNU skaffer hver tiende inntektskrone fra dette systemet.

Dette blir ofte brukt som et argument *mot* dem som er kritiske til tellekantsystemet. Man overser her et par sentrale punkter. Et punkt er at denne forskningskomponenten framstår som den eneste komponenten institusjonene kan gjøre noe direkte med helt på egen hånd. Basisbevilgningen blir bestemt sentralt. På studiepoengsproduksjon/gjennomføringsgrad for studenter er det naturligvis også et stort fokus, men her er man også avhengig av at studentene gjør sin del av jobben.

Publisering er eneansvaret til de ansatte, og er slik kanskje det området institusjonene i størst grad sjøl kan forsøke å styre direkte. Da kan det fort bli et stort fokus på dette, uansett om andelen i seg selv er liten. I tillegg er det stor prestisje i publisering som overgår de direkte økonomiske konsekvensene.

Et annet moment man glemmer er at de økonomiske marginene innen høyere utdanning ikke nødvendigvis er så store. Budsjettene er gjerne fullstendig dominert av lønnsutgifter og andre

faste utgifter - og dersom man trekker fra disse blir "det lille ekstra" som universitetet/høgskolen/fakultetet/instituttet har til å bruke på utviklingsarbeid, nye prosjekter/satsinger, oppgraderinger og all den oljen i maskineriet som man strengt tatt trenger av og til, en liten og sårbar pott.

Den økonomiske betydningen kan altså være betydelig, selv om andelen av budsjettet ofte ikke er overveldende.

Det er utvilsomt at tellekantene har ført til økt publisering av forskning. Etter alt å dømme har det ført til mer forskning og sannsynligvis til mer formidling av forskning. Systemet er i all hovedsak basert på «blind peer review» som i prinsippet sikrer god kvalitet i det som blir belønnet og som gir likere muligheter for å slippe til og å slippe gjennom. Fokuset på tellekanter i forskningen har også ført til institusjonsledelsene har tatt mer ansvar for å gi de ansatte mulighet til å forske.

Samtidig byr målstyringsstrategien innenfor forskningen i likhet med strategien for studiepoengsproduksjon på en del problemer. Med den vekt som er på publisering i internasjonale tidsskrifter er systemet i utgangspunktet i klar disfavør for forskningsfelt som har et nasjonalt utgangspunkt – det være seg i form av språk, historie eller annet.
Et viktig element er at ingen norskspråklige tidsskrift kan være på 2-nivå fordi minst 1/3 av publikasjonene må være forfattet av utenlandske forskere. I prinsippet betyr det at de må være på engelsk.[87] Tilbake i 2006 undertegnet 223 norske professorer et opprop hvor det blant annet stod "De nye belønningssystemene oppfordrer i praksis forskere til ikke å publisere på norsk, også på områder der dette bestandig har vært forbundet med høy prestisje og god kvalitet».[88]

Vill vekst i publisering

Det er en enorm vekst i internasjonal publisering. Morgenbladet refererer en artikkel av forskningsjournalisten Rose Eveleth i magasinet The Smithsonian som anslår at det publiseres omtrent 1,8 millioner akademiske artikler hvert år i omtrent 28 000 tidsskrifter verden over, men tallet er omdiskutert.[89] John P. A. Ioannidis ved Stanford, en ledende forsker på forskning, sier til avisa at det finnes omtrent 120 millioner vitenskapelige og andre artikler i den globale forskningslitteraturen. Trolig vokser denne bunken med cirka fem millioner artikler i året:[90] «Det er åpenbart at et overveiende flertall ikke inneholder meningsfulle bidrag. Mange er av dårlig kvalitet, mange blir glemt. Adskillige forårsaker forvirring på grunn av villedende resultater eller tolkninger», sier han.

Medisinprofessor Erik Boye sier det slik i et leserinnlegg:

> *«Publikasjonspresset resulterer i at det totale antall publikasjoner øker dramatisk. Mange fagfelt oversvømmes fullstendig, slik som mitt eget (biomedisinsk forskning). Den store økningen skyldes publikasjoner som er av lav kvalitet og som leses lite. I de siste årene er det avslørt at over halvparten av resultatene i biomedisinsk forskning ikke kan reproduseres. Det er ikke urimelig å knytte disse skremmende funnene til den økende tendensen til å publisere halvferdige og tvilsomme arbeider. Dette er ikke et bidrag til å øke påliteligheten, effektiviteten eller gjennomføringsevnen av pågående forskningsprosjekter.»*[91]

[87] Se videre i Rasmussen, B (2015) From Collegial Organization to Strategic Management of Resources: Changes in Recruitment in a Norwegian University. SAGE Open July September 2015
[88] Aftenposten, 5,5,2006
[89] Morgenbladet 20.3.2015
[90] Morgenbladet 27.3.2015
[91] Boye, Erik (2015) Publiser mindre, ikke mer. Morgenbladet 20.3.2015

Den britiske legen Ben Goldacre har i boken «Bad Pharma»[92] sett på dette innen medisinen: I 2008 besluttet en gruppe forskere å sjekke publiseringen av alle forsøk som var blitt rapportert til US Food and Drug Administration (FDA) for alle antidepressiva som kom på markedet mellom 1987 og 2004. Forskerne fant 74 studier totalt, som representerer 12500 pasienter. 38 av disse studiene hadde positive resultater, og fant at den nye medisinen virker, 36 var negative. I virkeligheten var altså studiene som viste effekt og ikke, jevnt fordelt.
Deretter lette forskerne etter disse studiene i den publiserte vitenskapelige litteraturen, det materialet som er tilgjengelig for leger og pasienter. Dette ga et helt annet bilde. 37 av de positive studier ble offentliggjort i sin helhet, ofte med mye fanfare. Forsøkene med negative resultater hadde derimot en helt annen skjebne: bare tre ble publisert. 22 ble aldri publisert, mens elleve som hadde negative resultater i FDA-sammenheng, ble publisert som positive. Her ser vi altså en kombinasjon av manipulering av forskningsresultatene (statistisk «knaing» av data for å få fram et annet resultat enn det rent vitenskapelige), og en manipulering av publiseringen gjennom systematisk å unnlate å publisere negative resultater.

Generelt er er fagfellevurderingen i de tradisjonelle abonnementstidsskriftene selvsagt variabel, avhengig av tidsskriftets renommé. [93] Dette ble bekreftet da Nature 24. februar 2014 avslørte at over 120 forskningsartikler som overhodet ikke var skrevet av et menneske, men genererte via at dataprogram og rent vitenskapelig fullstendig innholdsløse, var sluppet gjennom nåløyet som fagfellevurdering er ment å være, hos de anerkjente vitenskapelige utgiverne Springer og IEEE.[94]

I tillegg er de store tidsskriftene blitt kritisert for å publisere artikler i større grad basert på nyhetsverdi enn på vitenskapelig kvalitet, siden dette gir mange siteringer, og dermed en kunstig høyere "ranking" i akademiske telle- og målesystemer som vi har diskutert over.[95]

Mange fagfellevurderte vitenskapelige tidsskriftene er eid av store private forlag som mottar artikler og får fagfellevurdering utført helt gratis samtidig som abonnementene er svært dyre. Dette gjør at svært mye potensielt viktig kunnskap stenges inne bak høye betalingsmurer. Et svar på dette har vært såkalt åpen publisering, men der har kvalitetssikringen så langt vært svært svak, og det har dukket opp en lang rekke såkalte «predatory publishers. Disse tjener penger på å kreve høye publiseringsavgifter fra akademiske institusjoner og har fagfellevurdering i navnet, men ikke i gavnet. Jeffrey Beall fra University of Colorado har dokumentert en eksplosjon i slike utgivere fra 18 i 2011 til 477 i 2014.[96] Den stadig økte (og innimellom institusjonaliserte) bruken av databasen Google Scholar, som i liten grad filtrerer ut slike publikasjoner, forsterker dette problemet.[97]

Men selv for de ordinære open-access-journalene er det problemer. I oktober 2013 avslørte nemlig John Bohannon og *Science* at fagfellevurderingen i store deler av open access-journalene var svært svak, eller kanskje rettere ikke-eksisterende.[98] I løpet av de 10 foregående månedene hadde Bohannon under et fiktivt pseudonym ved en fiktiv institusjon, sendt en artikkel med åpenbare og grunnleggende vitenskapelige feil til 304 open access-journaler. I følge Bohannon skulle "any reviewer with more than a high-school knowledge of chemistry and the ability to understand a basic data plot [...] have spotted the paper's short-comings immediately".

Artikkelen ble antatt i 157 tidsskrifter, og forkastet av 98. I disse tidsskriftene er altså reell fagfellevurdering unntaket. Regelen er at hva som helst publiseres.

---

[92] [92] Goldacre, Ben (2012) Bad Pharma How Drug Companies Mislead Doctors and Harm Patients, Fourth Estate. Kapittel 1, Missing Data.
[93] Samset, Bjørn H., Svensen, Henrik H. (2014) Forskning viser: Alt og ingenting. Morgenbladet 17/1 2014.
[94] Richard Van Noorden, Publishers withdraw more than 120 gibberish papers, Nature 24 February 2014, http://www.nature.com/news/publishers-withdraw-more-than-120-gibberish-papers-1.14763
[95] Samset, Bjørn H., Svensen, Henrik H. (2014) Forskning viser: Alt og ingenting. Morgenbladet 17/1 2014.
[96] Beall, Jeffrey (2015) Potential, possible, or probable predatory scholarly open-access publishers. Hentet 22.3.2015 fra http://scholarlyoa.com/publishers/
[97] Beall, Jeffrey (2014) Google Scholar is Filled with Junk Science. Hentet 22.3.2015 fra http://scholarlyoa.com/2014/11/04/google-scholar-is-filled-with-junk-science/
[98] John Bohannon, Who's Afraid of Peer Review? http://www.sciencemag.org/content/342/6154/60.full

En annen problemstilling går på at stadig flere vil ”klippe opp artikler” i en ”least publishable unit” for å få flest mulig publikasjonspoeng ut av et enkelt forskningsresultat. Mye tid og krefter brukes i å omforme budskapet til en mer poenggivende form, uten at ny kunnskap eller innsikt oppstår. I forlengelsen av denne problematikken kommer bekymringen over at lange arbeider som ikke gir kortsiktig publisering blir nedprioritert. En monografi som kan representerer mange års arbeid vil ikke gi flere poeng enn en som er skrevet på et år. Det er tvilsomt om et slikt regime kombinert med en stram økonomi vil gi rom for prosjekter som ikke sannsynliggjør publisering innen kort tid.

Samtidig foregår det på dette området en kontinuerlig debatt om å rette opp i de feilene som finnes. For eksempel så er det foreslått at registrering, fagfellevurdering av metodikk og avtale om publisering inngås før forskningsresultatene er klare for å unngå publiseringsbias. Kanskje kan det bli en vanlig praksis i framtiden.[99] På tross av sine feil er det vitenskapelige systemet for kvalitetssikring av kunnskap den beste metoden vi i dag har for å skille sannhet fra løgn, fakta fra synsing. Systemet har svakheter, men alle andre kunnskapskilder har betydelig større svakheter. Men svakhetene gir åpenbart grunnlag for skepsis til tellekantene.

[99] Woolston, Chris (2015) Online debate erupts to ask: is science broken? Nature.com 20.3.2015. Hentet 22.10.2015 fra http://www.nature.com/news/online-debate-erupts-to-ask-is-science-broken-1.17156

Føringer på andre områder

Problemene over er koblet til selve publiseringen, og de føringene den vil sette på forskningen. Noe som er mer bekymringsfullt er at dette systemet begynner å skape føringer også på andre områder, som ved ansettelser, stillingsopprykk, lønnsutvikling etc. Dersom man ved ansettelser begynner å se mer på poengene enn på selve forskningen, blir selvsagt problemene enda mye mer omfattende.

I en vitenskapelig artikkel drøfter Bente Rasmussen ved NTNU (blant annet) denne problemstillingen. Hun viser hvordan systemet som baserer finansieringen av universitetet på publikasjonspoeng, har endret evalueringspraksisen ved ansettelser ved at antall (internasjonale) publikasjoner og gjerne antall internasjonale publikasjoner de siste 5 år, blir mest vektlagt. Det betyr at søkerne sorteres etter *antallet* internasjonale prosjekter de senere år før de vurderes *kvalitativt*.

En slik prosess fører ofte til at de som har færre slike publikasjoner de siste årene, blir definert som mindre kvalifisert og deres arbeid ikke vurdert kvalitativt. Dermed vil de som har fått gode betingelser for forskning og har prosjekter og data som lar seg splitte opp i minst publiserbare enheter (f.eks. en artikkel per variabel), ha størst sjanse for å få en fast stilling. Mens de som har brukt lenger tid på publisering og undervist eller arbeidet i oppdragsforskning eller hatt foreldrepermisjon, ha liten sjanse til å nå opp i denne konkurransen hvor antallet publikasjoner spiller så stor rolle.[100]

En siste bekymring som ofte dukker opp i forbindelse med målstyring og New Public Management er problemet med økende byråkratisering og administrasjon grunnet stadig større rapporterings- og kontrollregimer. Stadig flere i offentlig sektor klager over dette – både i helsevesenet, og i utdanningssektoren fra laveste trinn og til universitetene. Dette vil selvsagt også være et problem innenfor tellekantsystemene i forskningen.

Hva måles egentlig?

Allerede i 2003 tok Svein Hammer, den gang post.doc. ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap på NTNU, et mer grunnleggende oppgjør med hele denne måten å tenke offentlig forvaltning på i to kronikker i Adresseavisen høsten 2003. Her skrev han blant annet:

> *«Denne sammenhengen mellom det å telle og det å velge illustrerer et grunnleggende aspekt ved liberalismen som styringskunst. Samfunnet bygges ikke gjennom direkte inngrep og disiplinerende tiltak som innenfor den sosialdemokratiske orden; isteden skjer styringen gjennom indirekte grep (definere kvalitetsstandarder, konkurranseutsette, måle og informere om resultatoppnåelsen, opplære flest mulig til rollen som kunder på livets ulike arenaer) som systematisk leder utviklingen mot et mer strømlinjeformet, mer effektivt, mer «vellykket» samfunn».*[101]

Problemet med denne måten å styre på, er ifølge Hammer at man velger seg ut noen få indikatorer, som åpenbart bare kan gi oss en liten del av et bilde, og deretter behandler disse som om de gir oss et perfekt middel for målstyring. Er for eksempel studiepoengproduksjon identisk med undervisningskvalitet? Er antall publikasjoner i bestemte tidsskrifter identisk med forskningskvalitet? Ingen vil vel påstå dette er identiske størrelser, men Hammers kritikk går på at man i praksis likevel styrer økonomien og institusjonene *som om* de er det.

---

[100] Rasmussen, B (2015) From Collegial Organization to Strategic Management of Resources: Changes in Recruitment in a Norwegian University. SAGE Open July September 2015

[101] Adresseavisen 10.9.2003

Denne prinsipielle kritikken er blitt gjentatt en rekke ganger gjennom årene, men har tilsynelatende gjort lite inntrykk på de styrende. I stortingsmeldingen om strukturendringer i sektoren «Konsentrasjon for kvalitet»[102] setter departementet opp følgende kriterier for kvalitet og robusthet for institusjonene:

- Årsverk i førstestillinger
- Søkning
- Gjennomføring
- Studentenes tidsbruk
- Publisering
- Eksterne forskningsinntekter
- Størrelse på doktorgradsutdanningene
- Internasjonal orientering
- Samspill og samarbeid

Det er reist to typer kritikk mot disse kriteriene og bruken av dem. Den svenske NTNU-professoren Peter Sohlberg har reist fundamental kritikk mot sammenhengen mellom «kvalitet» og departementets måleinstrumenter.[103] Han mener det minst problematiske er kriteriet om andel med førstekompetanse.

Til kriteriet om «Antall søkere per studieplass.» hevder Sohlberg at «visse områder er viktige fra et faglig perspektiv. Regjeringen har et ansvar for dannelse. Da kan små fagmiljøer være viktige og relevante selv om de ikke tiltrekker seg mange studenter.»

Det neste kriteriet er «antall studenter som gjennomfører på normert tid». Det kan måle hva som helst. Sohlberg sier «Det fins mange eksempler på at lave krav fører til høy gjennomstrømming, mens høye krav fører til mye stryk. Det betyr ikke at lave krav er et godt kvalitetskriterium».

Et av Kvalitetsreformens hovedmål var «bedre gjennomstrømming». Riksrevisjonens rapport fra 2015 viser at dette målet ikke er nådd (mer om dette kapittel 6). Gjennomstrømmingen er om lag den samme som før. Riksrevisjonen drøfter om gjennomstrømming er en god indikator på kvalitet:[104]

> *«Undersøkelsen viser at gjennomføring bare i noen grad anses for å være en god indikator på kvalitet i høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, viser til at kvaliteten på utdanningen kan bli bedre uten at gjennomføringen øker, og at læringsutbytte er viktigere enn gjennomføring av studiene på normert tid. Også Kunnskapsdepartementet viser til at det ikke er en enkel og entydig sammenheng mellom gjennomføring og kvalitet. Samtidig understreker departementet at gjennomføring har en verdi i seg selv, ikke minst som et mål på ressursinnsats og effektivitet i utdanningen..... Undersøkelsen viser at*
> *det er behov for mer kunnskap om sammenhengen mellom utdanningskvalitet og studiegjennomføring. Det vurderes som positivt at Kunnskapsdepartementet har satt i gang arbeid for å vurdere muligheten for nye kvalitetsindikatorer i høyere utdanning.»*

Her merker vi at overfor Riksrevisjonen sier KD at gjennomstrømming *ikke* nødvendigvis er noe godt mål på kvalitet.

Når det gjelder publiseringskriterier sier Sohlberg at «i seriøse prosjekter får du stans og negative resultater». Han hevder kriteriet ser bort fra uforutsigbarheten som hører hjemme i forskningen. Mens kvalitetskriteriet «Eksterne forskningsinntekter» «innebærer til en viss grad at regjeringen

[102] Meld. St. 18 (2014-15)
[103] http://www.universitetsavisa.no/politikk/article49558.ece
[104] Dokument 3:8 (2014-2015), Innst. 35 S (2015-2016)

sier fra seg ansvar for vesentlig forskning. Hvis forskningen blir avhengig av ekstern finansiering, er den ikke lenger nødvendigvis relevant. Skal man springe etter penger, kan det gå på bekostning av grunnforskningen. Faktisk kan man spørre om det ikke ligger et korrumperende element i et slikt kriterium».

En annen innvending mot departementets bruk av kvalitetskriterier kommer fra professor *Håvard Teigen,* varamedlem til styret ved Høgskolen i Volda og professor ved Høgskulen på Lillehammer.[105] Han påpeker en total mangel på sammenheng mellom meldingas kvalitetsindikatorer og fusjonspresset. Blant annet har Høgskolen i Bergen blant de laveste scorene på flere av disse indikatorene. Men den ble aldri utsatt for noe press om å underlegge seg andre. Teigen påpeker også at antall søkere per studieplass ofte er langt mer avhengig av utdanningens geografiske plassering enn dens kvalitet, og at det ikke er nødvendigvis slik at mange studenter gir høy kvalitet på studiet.

Menneskene

Slike målstyringsmodeller vil alltid være svært forenklede, og vil slik ofte få uventede konsekvenser. Når mennesker skal jobbe innenfor slike systemer, vil de ofte tilpasse seg disse strukturene på andre måter enn det som er modellens intensjon - rett og slett fordi de er mennesker.

Når målene settes på toppen, og det forventes at alle lavere i hierarkiet tilpasser seg som automater, burde en ikke bli forbauset når det viser seg at de i stedet tilpasser seg som mennesker med egne mål og meninger, mennesker som når de ikke blir hørt eller stolt på, heller bruker systemet for å finne sin egen lykke og sine egne mål enn fellesskapets. Slike toppstyrte prosesser kan dermed også fort generere en elite med enorm tro på seg selv, og en tilhørende mistro til alle andre.

Når alle målene settes på toppnivå gjør dette at det kreves et tilsvarende kontrollapparat nedover i systemet for å sikre at målene oppnås. Innen norsk høyere utdanning er f.eks. Nokut - Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen en kontrollerende del av dette systemet.

De økonomiske belønningssystemene baserer seg på grunntanken om at enhver er seg selv og sine nærmest. Mens forskere tidligere (og mange på tross av dette også fremdeles) har forsket med bakgrunn i en genuin glede over yrket, og av vitenskapelige idealer, blir de nå lært opp i at forskning er noe en må gjøre for å få sin økonomiske belønning. Når man slik ikke står ansvarlig overfor noen høyere idealer, hvorfor skal man da følge forskningsidealene?

Ikke bare vil innføringen av en slik logikk innen akademia føre til «oppklipping» av forskningsresultater, som før nevnt, eller tilbakeholding av forskningsresultater, men i sin ytterste konsekvens vil en utskifting fra vitenskapelige til økonomiske idealer også kunne føre til mer juks i forskningen, og dermed behov for økt kontroll, og økt byråkrati.

I sin generelle diskusjon av resultatbasert finansiering, påpeker også Finansieringsutvalget flere problematiske uintenderte virkninger av resultatbasert finansiering. Dette inkluderer økte administrative kostnader, en opplevd innsnevring av institusjonenes samfunnsoppdrag, og redusert deltakelse av faglig ansatte i beslutningsprosesser: «Det mest alvorlige er imidlertid risiko for en inflasjon i grader og senkning av akademisk standard dersom det ikke er andre mekanismer for å ivareta denne».[106]

---

[105] Teigen, H (2015) *Frå høgskule til flilial*.
[106] Finansieringsutvalget, s. 73; https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf

Byråkratisering

I evalueringene av Kvalitetsreformen så vi tegn til en bekymring over oppbyggingen av et stadig større og dyrere byråkrati, som ville kunne gå ut over institusjonenes kjernevirksomhet.[107] Når modellen støter på problemer, er det fristende å forsøke å løse dette med mer av samme sort – flere indikatorer og et enda mer intrikat nettverk av kontrollører.

Tallene viser at det blir flere og flere byråkrater i akademia, også i forhold til de som underviser og forsker. Mens det er blitt 31 prosent flere faglig tilsatte i perioden 2004-2014, økte tallet på administrativt ansatte med 50 prosent.[108]

I akademia er det en tendens til at administrative ressurser i form av «lederstøtte», omdømmebygging/pr og «strategi» på toppen øker, mens servicefunksjoner overfor fagmiljøene og studenter strammes inn. Denne bruken av midler for for å fremme universiteter og høgskoler i et «marked» for utdanningstjenester står i motsetning til å bruke penger på forskning og utdanning av god kvalitet.

En slik utvikling kan man også se i andre sektorer enn utdanningssektoren. Etter sykehusreformen hvor staten tok over ansvaret for sykehusene, og opprettet selvstyrte helseregioner har vi hatt en byråkratisering. Reformen inneholder mange av de samme målstyringselementene som Kvalitetsreformen, og resultatet er blitt at administrasjonen ved sykehusene har økt, mens pleiepersonell er redusert.

Ekstern kontroll

I tillegg til de interne byråkratiene, bygges det også opp eksterne organer som skal kontrollere universiteter og høgskoler. Det viktigste av dem er Norsk organ for kvalitet i utdanningen (Nokut).

Oppretting av slike "uavhengige" kontrollorganer som i hovedsak på juridisk og formelt grunnlag skal vurdere om offentlig ansatte gjør jobben sin, er en del av den "styringen gjennom mistillit" som er et sentralt element i nyliberale reformer. Det bør derfor problematiseres om store eksterne kontrollorganer, som f.eks. Nokut, alene er best skikket til å vurdere kvaliteten.

I dag har kvalitetsbegrepet innen utdanningsfeltet blitt mer og mer et politisk og administrativt begrep og mindre og mindre et faglig begrep: "Det er ikke lengre lærere og folk med praktisk og teoretisk erfaring knyttet til skole og undervisning som skal vise vei når det gjelder kvalitet. Andre profesjoner, ikke minst jurister og økonomer, og nye organer som Utdanningsdirektoratet og Nokut, skal vise oss veien og belære oss om kvalitet", skriver Gustav Karlsen.[109] Selv om Karlsen her tar utgangspunkt i grunnskolen, er dette også en relevant problemstilling for høyere utdanning.

Nokut har dessuten blitt kritisert for å være mer opptatt av kontroll enn av utvikling. Dette er en påpekning som mange av dem som har vært utsatt for Nokut kan skrive under på, og organets reaksjon på denne kritikken har vært at "kontrollaspektet står sentralt i Nokuts mandat, men vi fokuserer også på utviklingsperspektivet".

Kvalitet utvikles best gjennom løpende dialog mellom fagfeller på nasjonalt og internasjonalt

---

[107] Stensaker, Bjørn (2006). Evaluering av Kvalitetsreformen: Delrapport 5: Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003–2006. Norges forskningsråd, Rokkansenteret og NIFU STEP. Sider: 33.

[108] http://khrono.no/2015/05/tilstandsrapporten

[109] 24 Karlsen, Gustav (2006): *Utdanning, styring og marked.* Oslo: Universitetsforlaget, s. 250

nivå. En slik dialog kan institusjonene best gjøre selv, gjerne i samarbeid med andre institusjoner. Dette er en naturlig del av den faglige virksomheten. Nokut kunne derfor spilt en positiv rolle hvis oppgaven var å være idéskaper, initiativtaker og koordinator mellom institusjonene. Det er det ikke blitt. Derfor bør Nokut legges ned. Oppgavene med å godkjenne utenlandske utdanninger kan overtas av andre organer.

Gjedrem-utvalget[110] (som har bestått av en økonom og en jurist) la i januar 2016 fram et forslag om å etablere et nytt, gigantisk forvaltningsorgan for høyere utdanning. Det vil være et nytt skritt i feil retning.

[110] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvalg-foreslar-ny-organisering-av-kunnskapssektoren/id2469488/

Kapittel 5 - Styringsorganer

I utgangspunktet var universitetene (og mange høyskoler), innenfor politiske rammer, ledet av styrer og rektorer som var valgt av de vitenskapelige ansatte. Stortinget og departementet bestemte budsjett og stillingsstruktur. Gjennom en intern demokratisk struktur måtte universitets- og høgskoleledelser søke legitimering og vise sin lojalitet *nedover i organisasjonen.* Ansatte (og studenter) kunne la være å gjenvelge ledere og styrer som ikke hadde tillit. Ved flere anledninger har rektorvalg vært reelle valg mellom ulike universitetspolitiske linjer. Et slikt kollegialt og demokratisk styringssystem har gjennom flere århundrer vist seg svært effektivt når det gjelder å skaffe fram ny, uavhengig og verdifull kunnskap.

De siste 15 årene har dette systemet vært under press. Langsomt, men systematisk er makten flyttet til styrer med et betydelig innslag av eksterne representanter og til ansatte ledere. Dette kapitlet gjør rede for hvordan styringsfilosofi hentet fra det private næringsliv har gjort sitt inntog i akademia og annen forskning, og drøfter konsekvensene av det.

De nederlandske forskerne Willem Halffman og Hans Radder skriver i artikkelen «The Academic Manifesto ; from an Occupied to a Public University»111 at situasjonen (i alle fall i Nederland og en del andre europeiske land) er nokså dramatisk. De hevder at akademia er overtatt av en hær av profesjonelle administratorer, "som er utstyrt med excelark, output-indikatorer og revisorprosedyrer og akkompagnert av «the Efficiency and Excellence March». Management har utpekt akademikerne til sine indre fiender og bruker de mest absurde midler til å holde kontroll, slik som "money-wasting semi- and full mergers, increasingly detailed, and thus costly, accountability systems and extremely expensive prestige projects"
Forfatterne bruker (altfor) sterke metaforer, Men deres hovedpoeng er treffende, også for norske forhold. De nye makthaverne på universitetene stoler ikke på akademikerne som derfor må kontrolleres, testes og overvåkes gjennom tellekanter og management-aktige styringslinjer ovenfra og ned. De antar at dette vil gjøre deres arbeid kontrollerbart for andre. Det produseres «output» som passer revisorenes regneark. "The regime does not really care about high-quality results, which it cannot judge, but rather about performance: the tactically well thought-out and cleverly buffed-up illusion of excellence." Alt gjøres om til konkurranse, noe som igjen fører til «a permanent state of war between all the parties, destroying the social fabric of the university, but benefiting the occupier." Du kan ikke lenger vise dine forskningsideer til dine kolleger fordi de kan stjele dem. Konkurransen leder også til ekstremt høye overheadkostnader: Å skrive forskningssøknader krever en betydelig del av forskningstida mens sjansen til suksess er som en til ti «or even less.»

Samtidig, hevder Halffman og Radder, legger konkurransen om studenter makta i hendene på ungdommer som ofte ikke er ute etter kvalitet, men jakter på en image, et attraktivt studentliv. Dermed bruker universitetene penger på restauranter og sportsanlegg. Og hvis student-tilstrømningen øker, synker kvaliteten fordi infrastrukturen (lokaler, lærere, undervisningsmetoder og administrasjon) ikke holder følge med veksten:

> *«In essence, for management a university is like a company (or any other type of organisation). The required number of annual credits and doctoral dissertations are pre-set in budgets as production target. 'Management is a profession' and 'university management needs to professionalise'. With 'professionalise' they actually mean that academic professionals must deprofessionalise: they have to be demoted to executors, subject to a strict regime of supervision by another group of professionals: educational experts, marketing and communications staff, lawyers, real estate managers, auditors and, at the top, the professional university administrators. »*

Beskrivelsen er i tråd med hvordan New Public Management-reformer virker også i Norge, slik som vi har beskrevet i innledningskapitlet. Situasjonen er (som forfatterne for øvrig også påpeker) ikke så ille i Norge. Når vi likevel bruker sitatene, er det fordi utviklingen i Norge åpenbart går i

111 http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11024-015-9270-9

samme retning. Men det er fortsatt mulig å stanse før det er for sent.

I dette kapitlet skal vi drøfte et av de viktigste utviklingstrekkene i gal retning: Overgangen fra valgte ledelser til departementsutnevnte styrer og ansatte ledere.

Fra valgt til ansatt

Tradisjonelt har norske universiteter og høyskoler vært forvaltningsorganer, dvs. en del av staten. Dette betyr at de økonomiske rammene, dimensjoneringene og hovedprioriteringene innenfor høyere utdanning og forskning har vært gjort av demokratisk valgte politiske organer som storting og regjering. Den politiske styringen har vært nødvendig fordi samfunnet har måttet sikre seg at det drives forskning på viktige områder og at det utdannes eksperter og fagfolk til en rekke funksjoner som er nødvendige og/eller ønskelige i et moderne samfunn.

Innenfor disse rammene var universiteter og en del høgskoler fram til 1990-tallet styrt av *kollegier*, tungt dominert av vitenskapelig personale. Teknisk/administrativt ansatte og studenter kjempet seg etter hvert til representasjon og en viss innflytelse, men institusjonene var stort sett styrt av de vitenskapelige. Også rektor, som hadde den daglige, faglige ledelsen, var valgt av sine undersåtter, mens den administrative og økonomiske siden var ivaretatt av en direktør som var ansatt på normale vilkår. Også på lavere nivåer var lederne ofte valgt, og valgte styrer hadde det siste ordet.112

Systemet har vært effektivt fordi forskerens lojalitet forventes å ligge hos vitenskapen og hos den kritiske søkingen etter kunnskap og sannhet. Dette kan bare skje når den enkelte institusjon har faglig uavhengighet av politiske myndigheter, næringslivet og organisasjonene. Men det forutsetter også at den enkelte forsker og den enkelte vitenskapelig ansatte har faglig uavhengighet i forhold til institusjonsledelsen. Både institusjonene som sådanne og de vitenskapelig ansatte som individer har derfor hatt forskningsfrihet, dvs. plikt og rett til å forske på det de oppfatter som viktig. Begrunnelsen for dette er formulert på ulike vis av ledende norske samfunnsforskere. Johan P. Olsen skriver at:

> *«institusjonen tjener samfunnet best gjennom sin autonomi. Demokratiet er avhengig av objektiv kunnskap. Kritisk rasjonalitet, med systematisk søking etter sannhet og sikring av faglige kvalitet fungerer best på en viss avstand fra politiske og andre maktsentra.»*

Professor Rune Slagstad har formulert seg slik:

> *«I kunnskapsstaten avhenger kompetente beslutninger i økende grad av uhildet, faglig ekspertise, som kan kvalitetsvurdere det arbeid som utføres av den ekspanderende gruppe konsulentfirmaer eller oppdragsinstitutt. Kritisk stillingstaking forutsetter en viss avstand til motefenomener av økonomisk, politisk eller kulturell art. Det institusjonelt uavhengige universitet har ikke mindre betydning i et kunnskapsbasert samfunn med vitenskapens økende relevans.»*[113]

Mens UiOs nåværende rektor Ole Petter Ottersen våren 2015 i et debattinnlegg i Aftenposten skrev at debatten om valgt leder «ikke har tatt opp i seg den rollen universitetene har som beredskap og som motmakt. Ved å avvikle universitetsdemokratiet, mister vi den armlengdes avstand som valgt ledelse gir til den makt og myndighet som universitetssamfunnet skal balansere». Ottersen skriver videre:

---

[112] Mer om dette senere i kapitlet

[113] Slagstad, R (2000) Kunnskapens hus i det norske system. I NOU 2000: 3

«Universitetene har historisk sett ofte blitt opplevd som brysomme, og i Europa ble flere universiteter forvist til små byer i behagelig avstand til de store maktsentrene. Det er denne brysomheten som har tjent samfunnet over tid. …
Aftenposten har på lederplass gitt sin støtte til ansatt ledelse, blant annet basert på et resonnement om at ansettelsesprosesser er grundige og at valgprosesser ved universitetene er overfladiske prosesser som få bryr seg om. Dette er et farlig argument. Demokratiet er ikke feilfritt, men det skal og kan ikke avvikles av den grunn.»[114]

Han konkluderer med at «universitetene er brysomme, og universiteter med sitt demokrati i behold er sikkert ekstra brysomme. Det er nettopp derfor universitetsdemokratiet fortjener samfunnets vern.»

Ved ansatt ledelse/ledere og omgjøring av avdelingsstyrer/instituttstyrer o.l. til rådgivende organ er det vanskeligere å inkludere de ansatte i drift og utvikling. Det er mer inspirerende å være med å styre og beslutte, enn bare å gi råd inn til en ansatt ledelse.

Markedets krav

Det kollegiale styringssystemet er altså velegnet til å lede uavhengig og kritisk forskning og undervisning i virksomheter der de økonomiske rammer legges av bevilgninger fra politiske, demokratisk valgte organer.

Fristillingen fra staten konstituerte universitetene som markedsaktører. Mens de før var direkte styrt (måtte søke om å opprette nye studieplasser eller fag, og om å legge ned samme). er de nå fristilt og må tiltrekke seg studenter, produsere studiepoeng og publikasjoner og hente inn forskningsmidler for å sikre seg økonomisk. Som markedsaktører må de raskt kunne tilpasse seg endringer i markedet og posisjonere seg overfor nye behov ved å legge ned og opprette av fagtilbud. De må også skape markeder (produktutvikling) og presse fram endringer i markedet gjennom reklame.

I en markedskonkurranse er kollegiale styringssystemer tilnærmet ubrukelige, eller som ledelsen ved Universitetet i Oslo for ti år siden formulerte seg i et høringsnotat: ”(de) fører til at beslutnings- og iverksettingsprosessene legger beslag på uforholdsmessig mye tid og ressurser”.

I privat sektor er den ansatte utvetydig underlagt eiernes styringsrett, dvs, deres rett til å organisere og lede arbeidet. Forskere som er ansatt i private firmaer har normalt ingen forskningsfrihet. Deres arbeid ledes av en direktør som igjen er underlagt et eiervalgt styre. Ledere og ansatte har lojaliteten *oppover.* Kommando- og rapporteringsrutinene er strikte og enkle. Det er derfor en grunnleggende forskjell mellom kollegiale styringsordninger og markedsorienterte styringsordninger.

Mjøsutvalgets flertall, som vi omtalte i kapittel 4 og som foreslo en omfattende reform av høyere utdanning, var konsekvent. Det ønsket mer markedsstyrt høyere utdanning og forskning og foreslo en styringsordning som var tilpasset denne markedsorienteringen, altså en aksjeselskapsliknende modell. Institusjonene skulle omorganiseres til særlovselskaper som var eid av staten og som skulle konkurrere på markedet med hverandre og med private høyskoler.

Mjøsutvalget fikk i første omgang ikke gjennomslag for sitt syn på dette punktet. Men Kvalitetsreformen (omtalt i kapittel 4) ga institusjonene rett til å erstatte valgt rektor med ekstern styreleder og ansatt rektor hvis 2/3 av styret ønsket det. Videre fikk institusjonene rett til selv å bestemme sin interne organisering og organisere ledelse på lavere nivåer. Det har ført til at krefter som ønsker en mer «markedstilpasset» styringsform hele tida har fremmet forslag om å

[114] Aftenposten 8.06.2015, http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Universitetsdemokratiet-fortjener-samfunnets-vern-8049749.html

avskaffe det ”tungrodde” og ”upraktiske” demokratiske, kollegiale styringssystemet med ansatte ledere som skal være mer «effektive» og gjøre «upopulære, men nødvendige vedtak enklere».

Hver endring i retning management-styring er normalt begrunnet rent praktisk og innvendinger ofte møtt med at «dette er bare en bagatell». Men summen av mange små skritt kan ofte føre til kvalitative endringer. I løpet av 20 år er universitets- og høgskoledemokratiet bygget sakte, men sikkert ned. Valg av instituttledere og dekaner er i all hovedsak avviklet og erstattet med ansettelser. Instituttstyrer og fakultets-/avdelingsstyrer er avviklet og (delvis) erstattet med institutt- og avdelingsråd uten makt. Direktørsjiktene overtar, som Hoffmann og Radder skriver, stadig mer kontroll i institusjonene. Og det har en rekke – til dels enstemmige – institusjonsstyrer ønsket.

Styre og rektor

Universitetet i Oslo ble fram til 1955 styrt av Kollegiet, som besto av den valgte rektor og dekanene. Deretter ble universitetsloven endret slik at de de vitenskapelige tjenestemenn og studentene fikk inn en representant hver. Fra 1975 ble i tillegg de ikke-vitenskapelige ansatte representert, men fortsatt var de vitenskapelig ansatte i klart flertall.

Lov om universiteter og vitenskapelige høgskoler av 16. juni 1989 bestemte at styrene ved de norske universitetene skulle ha 9 eller 13 medlemmer. Universitetet i Oslo valgte å ha 9 medlemmer, og kollegiet kom til å bestå av rektor og prorektor, tre representanter for de vitenskapelig ansatte, to representanter for de ikke-vitenskapelig ansatte og to representanter for studentene. Dekanene, som tidligere hadde utgjort kollegiets kjerne, skulle ikke lenger være medlemmer av kollegiet.

Fra 1995 ble universiteter og alle statlige høyskoler omfattet av samme lov, og igjen ble sammensetningen av det øverste styringsorganet endret. Eksterne medlemmer ble trukket inn. Men ifølge loven skulle flertallet bestå av vitenskapelige ansatte alene eller av vitenskapelige sammen med studentrepresentantene. Sammensetningen av styret ble bestemt av et råd der flertallet besto av vitenskapelige ansatte.

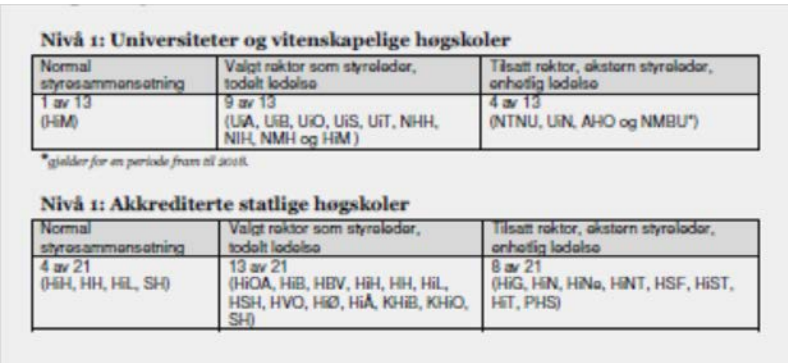
Da loven igjen ble revidert i 2005 forsvant de vitenskapeliges flertall. Da ble det innført følgende «normalordning»:

> (1) Styret har elleve medlemmer og består av styreleder, tre medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer.
> Hvis rektor er valgt.... er rektor styrets leder. Hvis rektor er ansatt erstattes rektor av ett medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, og departementet utpeker ett av de eksterne medlemmene til å være styrets leder. [115]

Loven sier videre at styret selv beslutter om det skal være tilsatt rektor. Styret kan også «fastsette at styret skal ha et flertall av eksterne medlemmer». Begge typer beslutninger må gjøres med to tredels flertall.

I dag har de aller fleste institusjonene styresammensetning som i punkt 1. Derimot er det stor variasjon når det gjelder om rektor er valgt eller ansatt. Forskerforbundet laget i 2014 en oversikt over styringsordninger i sektoren:116

[115] Paragraf 9.3 i Lov om universiteter og høgskoler
[116] https://www.forskerforbundet.no/Documents/skriftserien/2014-6_Styringsform-UH.pdf?epslanguage=no



Nivå 1: Universiteter og vitenskapelige høgskoler

Normal styresammensetning	Valgt rektor som styreleder, todelt ledelse	Tilsatt rektor, ekstern styreleder, enhetlig ledelse
1 av 13 (HiM)	9 av 13 (UiA, UiB, UiO, UiS, UiT, NHH, NIH, NMH og HiM)	4 av 13 (NTNU, UiN, AHO og NMBU*)

*gjelder for en periode fram til 2018.

Nivå 1: Akkrediterte statlige høgskoler

Normal styresammensetning	Valgt rektor som styreleder, todelt ledelse	Tilsatt rektor, ekstern styreleder, enhetlig ledelse
4 av 21 (HiH, HH, HiL, SH)	13 av 21 (HiOA, HiB, HBV, HiH, HH, HiL, HSH, HVO, HiØ, HiÅ, KHiB, KHiO, SH)	8 av 21 (HiG, HiN, HiNe, HiNT, HSF, HiST, HiT, PHS)

Av universiteter hadde ni valgt og fire ansatt rektor. Som det framgår av lovteksten over; når rektor er valgt er han/hun også styreleder. Når rektor er ansatt, er en av de departementsoppnevnte styremedlemmene styreleder. NTNU var det første universitetet som innførte ansatt rektor og som i dag har ansatte ledere på alle nivåer.

Siden 2014 er det gjort flere interne forsøk på å erstatte valgt rektor med ansatt. Ved Universitetet i Agder fikk et forslag om å innføre ansatt rektor flertall høsten 2014, men det krevdes den gangen *kvalifisert flertall* i styret for å endre styringsordning. Ved UiO har flere mellomledere nokså høylydt – både internt og eksternt - krevd at man innfører ansatt rektor, men sittende sjef Ole Petter Ottersen (som vi så over) er tilhenger av valgt ledelse. Også ved Universitetet i Bergen reises det interne krav om ansatt rektor, men også her er den sittende rektor tilhenger av valgt ledelse.

13 av 21 statlige høgskoler hadde i 2014 valgt rektor. De åtte siste hadde ansatt. Men her skjer det endringer. Høgskolen i Oslo og Akershus vedtok - *med stemmene fra de fleste ansatterepresentantene*, men i strid med innstillinger fra NTLs og Forskerforbundets lokalavdelinger – å innføre ansatt rektor fra sommeren 2015. Høgskolen i Telemark som har ansatt rektor, har vedtatt å fusjonere med Høgskolen i Buskerud og Vestfold som har valgt. I styrevedtaket om fusjonen forutsetter man å innføre ansatt rektor. Høgskolen i Ålesund, som hadde valgt ledelse, er blitt innlemmet i NTNU og dermed fått ansatt ledelse. Høgskolen i Hedmark vedtok høsten 2014 å gå inn for ansatt rektor for å få et «bredere rekrutteringsgrunnlag». Det samme gjorde Lillehammer. Dermed er det nå bare åtte høgskoler igjen med valgt rektor.

Foreløpig siste runde i avdemokratiseringen ble fullført i juni 2015 da stortingsflertallet gikk inn for å gjøre ordningen med ekstern styreleder utpekt av departementet og ansatt rektor til «normalmodell». Begrunnelsen var praktisk og svært lite prinsipiell:

> *«Institusjonene velger selv om de skal ha valgt rektor som styrets leder eller ekstern styreleder og ansatt rektor. Institusjonene må ha ledere som rekrutteres fordi de er best kvalifisert til oppgaven. Regjeringen mener i utgangspunktet at ekstern styreleder og ansatt rektor best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen, og vil gå inn for at dette bør være hovedmodellen.»*[117]

Regjeringen foreslo også å fjerne kravet til kvalifisert flertall for å gå over fra valgt til ansatt rektor.

I praksis betyr dette etter alt å dømme at *alle* institusjonene i løpet av en tiårsperiode vil få ansatt rektor. En undersøkelse118 blant eksterne styremedlemmer viser nemlig et massivt flertall for å ansette rektor. 76 prosent av de som svarte, foretrakk ansatt rektor og ekstern styreleder. Bare

[117] Meld St 18 (2014-15), s. 65

[118] Stensaker, B. m.fl. (2013) *Styring og strategi Betydningen av ulike styringsmodeller for lærestedenes strategiarbeid*. NIFU-rapport 43/2013

24 prosent ville ha valgt rektor. Respondentene ble bedt om å utdype sitt syn og et viktig argument var at «det er upassende at rektor også er styreleder, *at denne doble rollen er i utakt med normale former for bedriftsledelse.*». Og videre at

> *«Flere argumenterer for at valgt rektor er problematisk på grunn av rektors interne lojalitetsbånd; rektor må kompromisse med interne representanter i styret og det kan oppstå motstridende interesser mellom det fagmiljø rektor er rekruttert fra og institusjonens strategiske prioriteringer. Det ble hevdet at styret kan blir en forhandlingsarena snarere enn et organ der det fattes tydelige beslutninger; og at valgt rektor er særlig kompliserende hvis organisasjonen preges av konflikter.»*

Vi ser altså at de eksterne styremedlemmene vil ansette rektor fordi han eller hun da lettere kan «skjære gjennom» på tvers av ønskene til de ansatte eller sterke grupper blant de ansatte. Mer i tråd med deres ønsker er situasjonen ved NTNU som har ansatt rektor og ekstern styreleder. Her drev den ansatte rektor og de eksterne styremedlemmene (med støtte av studentene) våren 2015 gjennom en fusjon med høgskolene i Sør-Trøndelag, Ålesund og Gjøvik med knappest mulig flertall (6-5) på tvers av enhetlig motstand blant de ansattes fagforeninger og de ansatte-valgte styrerepresentantene.[119]

Innføringen av ansatt rektor som «normalmodell» og avskaffingen av kravet om kvalifisert flertall for å avskaffe valg, vil derfor legge til rette for en betydelig innskrenking av universitets- og høgskoledemokratiet og institusjonenes selvstendighet, og 2600 *vitenskapelige ansatte* undertegnet i løpet av en uke i juni 2015 et opprop mot endringsforslaget der det blant annet het at

> *Vitenskapelige institusjoner har en egenart. De skal søke det vi ikke vet; de skal gi nye innsikter slik at menneskene kan te seg klokere på denne kloden; de skal gi rom for å artikulere alternativer og kritikk; de skal hevde faglighet; de skal stimulere til refleksjon. Nettopp for å tjene samfunnet slik må institusjonen ha et frirom, et sterkt innslag av autonomi.*
>
> *En god leder må ha kjennskap til denne egenarten. Fordi målet er et annet kan de ikke ledes etter mønstre som hentes fra en bedrift eller en etat, eller av ledere med en slik bakgrunn. Ledere må ha lojalitet, men den skal primært gå til fagligheten, til universitetssamfunnet som bærer av denne verdien og til universitetenes brede samfunnskontrakt. Ansatte ledere kan tenkes å ha større lojalitet oppover, og dermed miste legitimitet hos de ansatte. Ledelse ovenfra og ned svekker den entusiasmen og innsatsviljen hos medarbeiderne, som i dag er en uvurderlig ressurs. Legitimitet handler om lojalitet og troverdighet som går begge veier. Ordningen med valgt rektor fungerer godt i så måte.*
>
> *Forslaget med å svekke ordningen med valgt rektor hviler ikke på forskning eller erfaring, men kun på det premisset at det finnes dyktigere ledere utenfor institusjonen enn innenfor. Men tilgangen til ledere med vitenskapelig kompetanse, er begrenset. Ved ansettelsesprosessene der dette er innført, har det ikke vært mange kandidater; tallet har vært om lag som ved valg. I en lukket ansettelsesprosess vil ikke universitetssamfunnet kunne vurdere kandidatene. En valgt rektor vil for øvrig ha støtte hos en ansatt direktør med betydelige fullmakter.* [120]

Oppropet gjorde tydeligvis ikke noe inntrykk på stortingsrepresentantene som mot stemmene til SV og Sp vedtok å gjøre departementsutnevnt rektor og ansatt rektor til «normalmodellen». Prinsipielle innvendinger om demokrati og ansattinnflytelse ble avvist med at dette var en bagatellmessig endring.

---

[119] Universitetsavisa 28.1.2015, http://www.universitetsavisa.no/politikk/article46967.ece
[120] http://www.opprop.net/valgt_rektor

Etter stortingsvedtaket sendte Regjeringen ut et høringsforslag om de nødvendige endringene i universitets- og høgskoleloven. Der ble det også foreslått at det bare skal kreves s*impelt flertall* i styret for å innføre eksternt styreflertall, m.a.o. at departementet oppnevner flertallet av styremedlemmene. Forslaget møtte så sterk motstand i høringsrunden at det ikke ble fremmet i Kunnskapsdepartementet endelige lovproposisjon.[121]

Norsk Studentorganisasjon peker i sin høringsuttalelse på et annet, viktig problem:

> *«Ved dagens universiteter og høyskoler foregår det mange viktige diskusjoner i organer som ikke har formell beslutningsmakt. Det diskuteres her mange saker som angår studentene, og som har innvirkning på deres hverdag. NSO mener det er essensielt at studentene er representert også i disse organene. Derfor mener NSO at det bør lovfestes at studentene skal ha krav på 20 % representasjon også i saksforberedende og rådgivende organ, uavhengig av om det enkelte organet behandler saker om utdanningstilbudet eller ikke.»*[122]

Dette problemet gjelder ikke bare studenter, men også de ansatte – som i dag holdes utenfor mange reelle maktorganer, f.eks. dekanmøtene som er innført ved mange institusjoner og som ikke finnes på noe kart over beslutningsstrukturer.

Det har også noen steder utviklet seg en praksis der styret arrangerer lukkede «seminarer» eller liknede der de reelle avgjørelsene tas. Deretter blir det strødd sand på vedtakene i formelle, åpne styremøter.

[121] Prop 41 L (2015-16)
[122] Høringsuttalelse frå Norsk Studentorganisasjon, 10.08.2015; https://www.regjeringen.no/contentassets/57df886dd72a43c180c358f323f11337/nso.pdf

Styring på lavere nivå

På lavere nivåer er valgte ledere og styrer nesten borte. Forskerforbundets undersøkelse i 2014 viste følgende:[123]

Nivå 2: Universiteter og vitenskapelige høgskoler

	Kollegialt organ/Styre	Råd	Hverken styre eller råd
Valgt leder todelt	3 (UiB, NHH)		
Valgt leder enhetlig	1 (UiO)		
Tilsatt leder todelt	1 (UiA)		
Tilsatt leder enhetlig	6 (NMBU, UiT, NTNU, UiS, UiB, UiN)		4 (AHO, NIH, NMH og HiM)

Merk: UiB har både valgt og tilsatt, todelt og enhetlig ledelse på nivå 2.
UiT – Norges Arktiske Universitet har egen viserektor for Finnmarksfakultetet.
UiA har tilsatt enhetlig leder på lærerutd

Nivå 2: Akkrediterte statlige høgskoler

	Kollegialt organ/Styre	Råd	Hverken styre eller råd
Valgt leder todelt			
Valgt leder enhetlig	1 (SH)		
Tilsatt leder todelt			
Tilsatt leder enhetlig	5 (HiOA, HiH, HiST, HiØ, HiL)	9 (HiB, HH, HiN, HiM, HiNT, HiÅ, HVO, KHiB)	7 (HiG, HiNe, HBV, KHiO, HSF, HiT, HSH, PHS)

Merk: HiOA har både styrer og rådsorgan
HiØ har styrer med unntak ved avd. for Scenekunst som har råd.
PHS: Politidirektoratet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på styringsform. Det pågår en prosess der det vurderes om avdelingslederne for bachelorutdanningene skal ledes av dekan.
HiL har avdelingsstyrer som opptrer som råd «hybridmodell.

Det er altså nå bare UiO, UiB, Samisk høgskole og Handelshøyskolen som har valgte ledere på fakultets/avdelingsnivå. Alle andre institusjoner har tilsatte dekaner/avdelingsledere. Fortsatt har de fleste universitetene valgte styrer/kollegiale organer på fakultetsnivå. Men det er bare fem av høgskolene som nå har slike organer.

Hvem er de eksterne?

Begrunnelsen å ha med eksterne styrerepresentanter er gjerne at de skal «representere de offentlige interesser og sikre samfunnets synspunkter og behov», som det het i Mjøsutvalgets innstilling. Men det er selvfølgelig umulig for de eksterne å "representere samfunnet". Realiteten er at de vil representere seg selv. Dermed blir det i stor grad et spørsmål om hva slags personer som blir oppnevnt til disse styrene.

Vi har gått igjennom bakgrunnen til de eksterne styremedlemmene på universitetene i Norge. De eksterne har 4 styreplasser av normalt 11. Det var den rødgrønne regjeringen (2 til hver) og fylkeskommunene (2 til hver) som oppnevnte medlemmene, etter dagens ordning.

Privat sektor	16 (50 %)
Offentlig sektor	10 (31 %)
Akademia	6 (19 %)
Totalt	32 (100 %)

[123] https://www.forskerforbundet.no/Documents/skriftserien/2014-6_Styringsform-UH.pdf?epslanguage=no

Gjennomgangen viser at de fleste kommer fra privat sektor, mange er ledere i offentlig sektor (Nasjonalbibliotekar, leder i Norsk filminstitutt, senterleder, ordfører osv) og noen er ansatte i akademiske institusjoner. I tillegg er det tydelig at det er mange fra oljesektoren, og fra det politiske miljøet. Det er også klart flere fra arbeidsgiversiden (NHO) enn det er fra arbeidstakersiden (LO).

Det var ikke alle som var like lett å plassere, og dette er ingen vitenskapelig undersøkelse. Men det gir et hovedinntrykk. Svært få eksterne styrerepresentanter kommer fra det sivile samfunn, eller frivillige organisasjoner som representerer solidaritets- og fredsbevegelsen, kvinnebevegelsen, miljøbevegelsen og knapt noen fra fagbevegelsen. Styrerepresentantene er altså systematisk skjevt rekruttert. Disse styremedlemmene er plukket ut av en rødgrønn regjering, Skiftende regjeringer later til å mene at mer eller mindre framtredende næringslivsledere, ofte med politisk tilknytning til høyresiden, er de mest egnede til å representere "samfunnet" i universitets- og høgskolestyrene.

Sommeren 2015 ble UH-styrene bedt om å uttale seg om regjeringas forslag om å gjøre ansatt rektor til normalordning (i stedet for valgt rektor). Mange av styrene var delte. Og skillelinjene gikk ofte etter deres bakgrunn. Næringslivslederne og en del av styremedlemmene fra offentlig administrasjon ville ha ansatt rektor; styremedlemmene som er valgt av de ansatte og medlemmer som representerte andre akademiske institusjoner ville fortsette med valgt rektor.

Ved Universitetet i Oslo fremmet rektor et forslag til en krass og prinsipiell høringsuttalelse, der det blant annet het at:

> *«Universitetet i Oslo mener at en rektor valgt av universitetssamfunnet åpenbart har en større legitimitet til å tale institusjonens sak utad i det norske samfunnet, enn en leder ansatt av et styre i lukket møte. Vi tror også at storsamfunnet er mer opptatt av at rektor har et tydelig mandat fra institusjonens ansatte og studenter, enn et styre dominert av departementet. Universitetenes suksess er ikke uten sammenheng med deres uavhengighet av statsmakten.»*[124]

Forslaget ble møtt med voldsom kritikk fra noen av de eksterne styremedlemmene og formuleringene ble betydelig svekket, blant annet ble det nevnte avsnittet strøket.[125]

Konklusjon

Fristillingen av høyere utdanning gjør institusjonene til aktører som må posisjonere seg i konkurransen om sin del av kaka fra departementet. Gjennom rammevilkår presser myndighetene institusjonene i retning av å handle som markedsaktører. For ytterligere å sikre seg en utvikling i ønsket retning, innsettes gjerne styremedlemmer som i utgangspunktet ser markedstenkning og markedsstilpasning som det naturlige premiss for styring.

Når omorganiseringene er fullført, slik som ved NTNU, komplementeres markedets usynlige hånd med den tilsatte ledelsens svært synlige strategiske hånd. Men fordi universitetene har en lang tradisjon som uavhengige institusjoner og fordi både ledere og ansatte har betydelige ressurser og omfattende kontaktnett, går markedsrettingen og managementreformene langsommere i akademia enn mange andre steder. Men retningen er det ingen tvil om.

[124] https://www.uio.no/om/organisasjon/styret/moter/2015/5/v-sak-2-horingssak.pdf
[125] https://www.uio.no/om/organisasjon/styret/moter/2015/5/oversendelsesbrev-med-horingssvar-140815.pdf

Kapittel 6 - Kvalitet i høyere utdanning

Kvalitet i utdanningen er et omfattende og sammensatt tema. I sin politiske uttalelse om studiekvalitet, lister f.eks. Norsk Studentorganisasjon opp hele ti områder som er sentrale for dem:

- Helhet i utdanningsløpet
- Studieløpets faglige innhold
- Internasjonalisering og mobilitet
- Infrastruktur og læringsmiljø
- Undervisningskompetanse
- Faglig oppfølging og veiledning
- Varierte lærings- og undervisningsformer
- Varierte og relevante vurderingsformer
  Studentdeltakelse og –medvirkning
- Tilpasset og fleksibel undervisning126

Noen av disse punktene tas opp i andre deler av denne rapporten, det gjelder f.eks. internasjonalisering. I dette kapitlet vil vi først og fremst konsentrere oss om fire elementer: innholdet i studiet, undervisningskompetansen, faglig oppfølging/veiledning og studentdeltakelse/medvirkning.

Faglig innhold: Kunnskap og dannelse

Målet med høyere utdanning er å uteksaminere kandidater som er gagns menneske, som har gode og brede faglige kunnskaper, både teoretisk og praktisk - og som inntar en vitenskapelig, *kritisk* holdning til etablerte sannheter. I innledningen til denne rapporten pekte vi dessuten på at høyere utdanning har verdi i seg selv for den enkelte, ikke minst skal studier øke evnen til å ta informerte valg og til å handle bevisst. Dette omtales ofte som «dannelse».[127] Et akademisk «dannelsesutvalg» konkluderte i 2009 med at mange utdanninger har enten blitt kortere eller på annen måte mer komprimerte i den forstand at de har et større omfang av eller sterkere fokus på spesifikt og teknisk innhold. Og: «Dette synes også ofte å ha vært fulgt av en reduksjon eller eliminasjon av undervisningselementer og/eller studieopplegg som har hatt som formål å stimulere til studentenes dannelse og allmenndanning».[128]

Det er naturligvis ikke enkelt å definere dannelse. Men dannelsesutvalget antydet at dannelse kunne beskrives ved åtte elementer:

1. Evnen til å forholde seg prøvende og nysgjerrig til omverdenen og til å stille interessante spørsmål om denne verden.
2. Evnen til å sette faktaopplysninger inn i videre rammer, samle informasjon fra en rekke kilder og vurdere denne informasjonen på presise og fruktbare måter.
3. Evnen til å underkaste et tema vedvarende og disiplinert analyse, og der det er nødvendig, med flere enn én metode eller én forståelsesform.
4. Evnen til å forbinde og integrere ulike forståelsesrammer og på den måten skape kunnskap eller persepsjoner som ikke var tilgjengelig ved bruk av bare én linse.
5. Evnen til å uttrykke ens tanker presist og overbevisende.
6. Evnen til å ta initiativet og mobilisere egen tankekraft uten å vente på instruksjoner fra andre. Å kunne strekke seg intellektuelt.
7. Evnen til å arbeide med andre på måter som frembringer et resultat som ikke kunne vært skapt på egen hånd.

---

126 Politisk dokument: Studiekvalitet. Vedtatt av Norsk Studentorganisasjons landsstyre 31. mai 2015
127 Dette betyr naturligvis ikke at man må ha høyere utdanning for å ha kunnskap og dannelse.
128 Dannelsesutvalget for høyere utdanning: *Kunnskap og dannelse foran et nytt århundre*.. 2009

8. Evnen til å se seg selv som medlem av et større fellesskap, lokalt, nasjonalt og globalt, og erkjennelsen av at ens egne krefter og talenter står i tjeneste for et større, felles gode.

Myndighetene opererer i dag med ganske andre tilnærminger. Det legges nokså ensidig vekt på telle- og målbare kunnskaper og langt mindre vekt på å utvikle studentenes dannelse og kritiske holdning.

Institusjonene premieres først og fremst for å «produsere studiepoeng» innenfor et stadig mer standardisert, internasjonalt system. Forslaget om innføring av turbostipend og endringen av finansieringssystemet som vil gi ekstrainntekter for fullførte grader peker i samme retning: effektivisering og instrumentalisme. Det samme gjør stadig økende krav om *relevans* (i nokså smal forstand) og mer samarbeid med næringslivet, slik det f.eks. formuleres i langtidsplanen for forskning.

Aamodt m.fl hevder f.eks at det i politiske dokumenter gjerne settes likhetstegn mellom kvalitet og *effektivitet*. «Effektivitet i studiegjennomføring eller studiepoengsproduksjon har lenge vært den mest fremtredende måten å fortolke kvalitet på», skriver de og påpeker at det også er denne typen kvalitet som premieres i finansieringsmodellen for høyere utdanning.[129]

Denne analysen bekreftes i stortingsmeldingen «Konsentrasjon for kvalitet» der de viktige kvalitetskriterier som angikk utdanning var henholdsvis «årsverk i førstestillinger», «søkning», «gjennomføring» og «studentenes tidsbruk».[130] Dette er neppe - med unntak av det første - egnede mål på kvalitet.

Det er selvsagt til en viss grad slik at søkningen til et universitet eller høgskole er avhengig av hva slags rykte en institusjon har, og dette ryktet kan i blant avspeile kvalitet. Men søkertallene er først og fremst avhengig av geografi. Håvard Teigen[131] har f.eks. påpekt at det er *overkapasitet* i høyere utdanning i dag og at dette vil forverre seg, særlig utenfor de største byene, i årene framover. Befolkningen sentraliseres, og studentene vil helst studere i de store byene der det også fins omfattende utdanningstilbud, både offentlige og private i tillegg til bredere kulturtilbud og større arbeidsmarked. Institusjoner i distriktene vil derfor ha vanskeligheter med å tiltrekke seg studenter.

Bred og variert rekruttering er viktigere for utdanningskvaliteten enn «søkertall» og det er derfor helt avgjørende at de nye, flercampus-universitetene opprettholder undervisningstilbudet også på de mindre stedene.

«Studentgjennomstrømning» og «tidsbruk» sier også lite om kvaliteten på institusjonens utdanning. Som vi har vist andre steder i denne rapporten er både gjennomstrømmingen og tidsbruken først og fremst avhengig av studentenes økonomi. Vi er dessuten svært usikre på om rask gjennomstrømning nødvendigvis er bra. I prinsippet kan det like gjerne være et uttrykk for at studiet er for enkelt og de faglige kravene for svake. Vi vil dessuten påpeke at et av de viktigste målene for den såkalte Kvalitetsreformen var å bedre «gjennomstrømmingen.» Som vi har påpekt foran, er dette målet langt fra nådd. Det bør gi grunnlag for en omfattende evaluering – og eventuelt reversering - av reformene som ble gjennomført.

Et viktig og karakteristisk trekk i myndighetenes «kvalitets»arbeid er innføringen av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR) og nasjonale prøver. Dette rammeverket er en (forsøksvis) kopi av det europeiske European Qualifications Framework. Hovedintensjonen er å endre perspektivet

[129] Aamodt, P.O. m.fl. (2014) *Utdanningskvalitet i høyere utdanning – noen empiriske eksempler.* NIFU-rapport no 6/2014. Oslo; http://www.nifu.no/files/2014/04/NIFUrapport2014-6.pdf

[130] https://www.regjeringen.no/contentassets/86d1e31e78b44de6a3a15e913b092bf4/no/pdfs/stm201420150018000dddpdfs.pdf

[131] Teigen. H. (2015) *Frå høgskule til filial. Kvem kan utvikle eller avvikle høgare utdanning i framtid.* Fagfellevurdert artikkel

fra utdanning til læring, altså skal hovedvekten i kvalitetsarbeidet endres fra å beskrive og evaluere undervisningen til å beskrive og evaluere hva studentene lærer gjennom studiet. Kjernebegrepet er *læringsutbytte*. Ethvert program (og i praksis ethvert emne) i høyere utdanning skal nå formuleres i en mal, basert på *en* omstridt pedagogisk ide.[132] I emnebeskrivelsene skal læringsutbyttet deles i tre: kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse.

NKR er et direkte resultat av den pan-europeiske Bologna-prosessen, og selv om den formelt ikke er en del av EU-systemet, er den nært knyttet til EUs visjon om å bruke forskning og utdanning som en viktig innsatsfaktor for å bli verdens ledende økonomi.[133] Tanken er at utdanninger skal være sammenliknbare og utbyttbare på tvers av landene i Europa, for å bidra til «fri flyt» av studenter og kompetanse i det indre marked. Gunnar Handal hevder at den grunnleggende filosofi bak Bolognaprosessen er å se på utdanning som en «vare som kan tilbys og konsumeres».[134]

Innføringen av kvalifikasjonsrammeverket og praktiseringen av det har møtt mye kritikk fra fagfolk, blant annet var det universitetspedagogiske miljøet ved UiO sterkt skeptisk til reformen. De ble invitert til å uttale seg om forslaget og hadde grunnleggende innsigelser. De mente blant annet at departementet i sitt forslag til rammeverk opererte med et udifferensiert kunnskapsbegrep, at holdninger var utelatt som en hovedkategori og at det sentrale begrepet «læringsutbytte» ikke skiller mellom læringsmål og læringsresultat. Men pedagogene ble overhørt av departementet.[135]

I en artikkel som drøfter NKR anvendt på lærerutdanningen hevder Sissel Østrem at «et overgripende rammeverk for europeisk høgere utdanning med internasjonal mobilitet og konkurranse som drivkrefter kan stå i veien for den overordnede hensikten med lærerutdanning – å utdanne de lærerne vi trenger i framtiden. Læringsutbytteformuleringer kan være en hindring framfor en hjelp i kunnskapsutvikling hos framtidige yrkesutøvere.»[136]

I en artikkel om «Kvalitet i utdanning – fra fag til politikk»[137] skriver pedagog-professor Gustav Karlsen at «det er viktig i denne sammenhengen å minne om at kvalitet tradisjonelt har vært et faglig ansvar for den enkelte lærer fra grunnskolen til universitet. Det var vært profesjonens kjerne, knyttet til innhold, stoffutvalg, undervisning, arbeidsmåter, veiledning og vurdering.».

Dette er gradvis blitt endret, hevder Karlsen. Særlig utover 1990-tallet og etter århundreskiftet er kvalitet «mer og mer oppfattet som et institusjonelt og politisk ansvar. Kvalitet er blitt et nøkkelbegrep i utdanningspolitikken som legitimerer nye styrings- og utdanningsreformer»:

> *«Dermed har det skjedd en gradvis formalisering og byråkratisering av kvalitetsarbeidet innen et målstyringskonsept. Etablering av kontrollerende maktorganer, som oppfølging av Bologna-prosessen, har trolig bidratt til å forsterke denne utviklingen. Det profesjonelle, faglige skjønn er, om ikke helt erstattet, så i hvert fall kraftig korrigert av politiske rammer og mål og påfølgende administrativ virksomhet. Det er ikke lenger de faglige med dokumentert kompetanse og erfaring fra utdannings- og forskningsinstitusjoner som skal vise vei når det gjelder kvalitet. De faglige må heller lydig arbeide innenfor fastlagte systemer og i samsvar med detaljerte, byråkratiske instrukser.»*

Også denne kritikken er blitt avvist av departementet og Nokut. Byråkratiseringen og målstyringen går i stedet videre. Det neste steget er innføringen av *nasjonale prøver* etter mønster fra grunnskolen og videregående skole.

---

[132] https://www.idunn.no/uniped/2012/02/foeyelige_eller_uboeyelige_universitetspedagogers_rolle_i_im
[133] Gustav Karlsen:Kunnskapsløst i Kunnskapsdepartementet, Forskerforum, 13.06.13 http://www.forskerforum.no/wip4/kunnskapsloest-i-kunnskapsdepartementet/d.epl?id=2136151
134 Gunnar Handal , Kirsten Hofgaard Lycke , Katarina Mårtensson , Torgny Roxå , Arne Skodvin , Tone Dyrdal Solbrekke The role of academic developers in transforming Bologna regulations to a national and institutional context *International Journal for Academic Development* Vol. 19, Iss. 1, 2014
[135] https://www.idunn.no/uniped/2012/02/foeyelige_eller_uboeyelige_universitetspedagogers_rolle_i_im
[136] https://www.idunn.no/uniped/2011/01/den_nye_grammatikken_i_hoegere_utdanning
[137] http://tapir.pdc.no/pdf/FOU/2007/2007-02-4.pdf

Regjeringen har pålagt Nokut å gjennomføre en pilot med denne typen prøver i sykepleie-, ingeniør- og lærerutdanningene. Samtidig endres universitetsloven slik at den åpner for at nasjonale prøver kan innføres også i alle andre typer utdanninger. Det vil dessuten bli krevd at de nasjonale prøvene skal inngå i studentenes vitnemål.

I desember 2015 ble de første nasjonale prøvene i høyere utdanning avholdt, i sykepleie. Tiltaket ble godt mottatt av sykepleierstudentene som i flere år har arbeidet for nettopp en slik løsning. «Å teste at sykepleierstudenter har lik kompetanse uansett hvor de utdannes, er god kvalitetssikring. Jeg er veldig fornøyd og stolt», sa Kine Bentzen, tidligere leder i Norsk Sykepleierforbund Student.[138]

Sykepleiestudentenes kamp for nasjonale prøver kan bli brukt som brekkstang til å gjennomføre nasjonale prøver i stort omfang i hele sektoren. Men Norsk Studentorganisasjon har markert sterk motstand mot dette. I en resolusjon på landsmøtet våren 2015 het det at nasjonale deleksamener «bryter med prinsippet om akademisk frihet og institusjonell autonomi».[139] NSO er bekymret for hvordan nasjonale eksamener vil standardisere det faglige innholdet i studiene og «sterkt bekymret» for at nasjonal eksamen vil ta mye fokus bort fra andre fag og over til det som skal testes nasjonalt og hevder «dette vil være drepen for faglig integritet og kreativitet hos den enkelte institusjon». Det vil være naivt å tro at institusjonene ikke er interessert i å prestere så godt som mulig og derfor vil bruke mye tid på dette. Konklusjonen er at «studentene taper på dette forsøket»: «Ikke bare vil en nasjonal deleksamen ha en direkte konsekvens på studentenes karakterer, men det vil også føre til en slags rangering av de ulike institusjonene basert på karakterer. Når fagmiljøene opptrer og skal opptre på ulike premisser, vil en rangering være direkte urettferdig ovenfor studenter, ansatte, men også arbeidsgivere».

Også Universitets- og høgskolerådet (UHR) uttrykker skepsis til tiltaket i sin høringsuttalelse. UHR mener at «mange andre tiltak, som bl.a. utvikling og ivaretakelse av nasjonale retningslinjer for læringsutbyttebeskrivelser og arbeid med karakterharmonisering er viktigere aktiviteter for kvalitetsutvikling».[140] UHR viser til at mange fagmiljøer mener at nasjonale prøver «utfordrer prinsippet om faglig autonomi» fordi det går svært detaljert inn i den faglige praksis.

I en artikkel i kunnskapsministerens gamle organ, det konservative tidsskriftet Minerva, skriver pedagogen Lars Petter Storm Torjussen at nasjonale prøver vil kreve nasjonale læreplaner, som igjen krever en overordnet innsats for å fastsette felles pensum for alle høyere utdanningssteder:

> *«Men dette bryter ikke bare med universitetenes praksis med fritt pensumvalg. Det innebærer en overinstans som enhetliggjør og forteller hvordan den akademiske virkeligheten "egentlig" er. Akademia har allerede mekanismer for at karakterer skal være mest mulig like, som for eksempel bruk av ekstern sensor og nasjonale sensormøter.»*[141]

Samtidig vil nasjonale prøver lett måle det som lar seg måle, og det er normalt enkle kunnskapsbiter. Standardiseringen av høyere utdanning gjennom kvalifikasjonsrammeverk og nasjonale prøver vil derfor flytte fokus vekk fra de andre, mindre målbare elementene i høyere utdanning, som f.eks. de åtte punktene om dannelse vi refererte over.

[138] https://sykepleien.no/2015/12/spente-pa-resultatet
[139] http://student.no/content/uploads/2014/05/Resolusjon-Nasjonale-deleksamener-ensretting-og-overformynderi.pdf
[140] http://www.uhr.no/documents/H_ringsuttalelse_UHR_nasjonal_deleksamen__41430_.pdf
[141] http://www.minervanett.no/gymnasifiseringen-av-hoyere-utdanning/

Faglig innhold: Profesjon vs. disiplin

Skillet mellom universiteter og høgskoler var tidligere viktig: Høgskolene ga profesjonsrettet yrkesutdanning, og storparten av de ansatte så på seg selv som «lærere» med nær tilknytning til praksisfeltet. Universitetene ga disiplinutdanninger (i f.eks. litteratur, sosiologi og matematikk), og de universitetsansatte så på seg selv som forskere og forelesere i en forskningsdisiplin. De var i mindre grad opptatt av hva slags jobb studentene skulle ha når de ble ferdige. Det fantes noen viktige unntak. Universitetene er også en slags yrkesskole på høyt nivå for medisinere, tannleger og prester, og i sin tid mente Rune Slagstad at det logiske ville være å flytte denne typen yrkesutdanninger til Høgskolen i Oslo. Distriktshøyskolene[142] tok med seg en del viktige trekk fra universitetene.

Dette gamle, nokså tydelige skillet mellom *institusjoner* er nå borte. Jobbrettet utdanning av «velferdsstatens profesjoner», lærere, sykepleiere og ingeniører på den ene siden og universitetenes utdanning og forskning på *disipliner* foregår nå innenfor begge typer institusjoner. Dessuten har forskningsvirksomheten på høgskolene økt betydelig. Og mens profesjonsutdanningene (til en viss grad) blir akademisert, tilbyr de gamle universitetene tverrfaglige, mer yrkesrettede bachelorprogram.

Det er tre prosesser som har ført til at institusjonene er blitt likere: Fusjoner, akkrediteringer og Kvalitetsreformen.

Fusjoner: Fra 1. januar 2016 ble høgskolene i Nesna og Nord-Trøndelag en del av Nord Universitet gjennom en fusjon med Universitetet i Nordland. Dermed er ethvert meningsfullt *formelt* skille mellom universiteter og høyskoler borte. På samme måte er høgskolene i Trondheim, Gjøvik og Ålesund fusjonert inn i NTNU, mens høgskolene i Narvik og Harstad blir en del av UiT Norges Arktiske Universitet. Flere fusjoner kan ventes.

Akkrediteringer: Høyskoler har «rykket opp» til universiteter gjennom en akkrediteringsprosess. Inntil departementet midlertidig stanset adgangen, hadde høgskolene i Stavanger, Agder og Bodø oppnådd universitetsstatus og dermed rett til å godkjenne sine egne masterprogram og tildele PhD-grader.

Kvalitetsreformen: Gjennom Kvalitetsreformen ble i tillegg utdanningsløpene og utdanningsmetodene ved de gamle universitetene, de nye universitetene og de gjenværende høgskolene likere.
«Endringene de siste 20 årene har gradvis bidratt til at den tidligere klare arbeidsdelingen mellom universiteter på den ene siden og høyskoler på den andre, har blitt mer og mer utydelig», skriver regjeringen i stortingsmeldingen «Konsentrasjon for kvalitet».[143] En liknende analyse ble gjort av Stjernøutvalget, nedsatt av den rød-grønne regjeringen i 2008.[144]

Men likhetene bør ikke overdrives, hevder fire ledende utdanningsforskere i et avisinnlegg i 2015. De skriver at analyser gjort av NIFU (et institutt som forsker på utdanning) viser «at det i virkeligheten fortsatt er svært store forskjeller mellom de klassiske universitetene og de statlige høgskolene»:

> *«Norge har fremdeles en klart todelt sektor, på tross av de senere års utvikling. De ansatte ved de eldre universitetene har langt flere forskningsressurser, og kjennetegnes av en større publiseringsmengde, oftere publikasjoner i anerkjente tidsskrifter, aktiv*

[142] Distriktshøgskolene ble etablert på 1970-tallet. «Hensikten med de nye høyskolene var i første rekke å gi korte, yrkesrettede utdanningsalternativer til de lange universitetsstudiene og imøtekomme behovet for nye typer utdanning på nasjonalt og regionalt nivå. Voksenopplæring var også ment som en viktig oppgave for skolene. Etter hvert gav de også atskillig tradisjonell universitetsundervisning på grunn- og mellomfagsnivå. Fra starten fikk den økonomisk-administrative linjen en sterk posisjon ved skolene» Store Norske Leksikon).
[143] Meld. S 18 (2014-15); https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/
[144] NOU 2008: 3, *Sett under ett*

> *involvering i forskningssamarbeid i utlandet, og aktiv deltakelse i doktorgradsundervisningen. Dette forekommer i langt mindre grad hos ansatte ved de statlige høgskolene.»*[145]

Forskerne sier at det er nettopp disse forskjellene som utgjør det overordnede skillet i sektoren. De nye universitetene har langt mer til felles med høgskolene enn med de gamle universitetene.

Også i undervisningsrelaterte aktiviteter finnes det dominerende skillet mellom høgskoler og universiteter. Skillet gir seg utslag i at de ansatte ved de statlige høgskolene er de som i størst grad gir aktivt tilbakemeldinger til studentene. Dette gjøres i mindre grad av de ansatte ved de eldre universitetene.

Forskerne påpeker at gjennom de siste årenes utvikling, som altså blir skjerpet av en rekke forestående fusjoner, vil mange av de tidligere skillelinjene mellom institusjonene bli å finne *innenfor* institusjoner, framfor *mellom* dem:

> *«Det kan bli en utfordring for de fusjonerte institusjonene å ivareta det samme mangfoldet internt som det nåværende mangfoldige institusjonslandskapet samlet sett gjør. Med dagens struktur har dessuten staten muligheten for å bidra til arbeidsdeling mellom institusjoner. I de nye fusjonerte institusjonene blir det i hovedsak styrenes ansvar å opprettholde et mangfold innenfor institusjonene.»*

Det er åpenbart en fare for at de *yrkesrettede* studiene og grunn- og videreutdanning til innbyggere over hele landet kan bli prioritert bort i nye universiteters «akademiske» drift. Når begge typer utdanninger blir tilbudt på alle typer institusjoner, kan *utdanningsløpene* lett bli for like.

En viktig side ved profesjonsutdanningene er nærheten til praksisfeltet. Det betyr blant annet at studentene trenger også lærere med tung (og forholdsvis aktuell) erfaring fra praksis. Universiteter og høgskoler trenger lærere som først og fremst har bred yrkeserfaring. For sterk akademisering av profesjonsstudiene gjennom ensidige akademiske krav ved ansettelser vil også være uheldig.

Studenter på profesjonsstudiene må også tilbys gode praksisplasser, fordi mye av den mest effektive og verdifulle læringen foregår i praksisfeltet. Her formidles f.eks. mye erfaringskunnskap (se neste avsnitt).

Undervisningskompetanse: FoU-basert undervisning

Det er et lovfestet og et bredt akseptert mål at undervisningen i sektoren skal være forskningsbasert. Det heter i Universitets- og høgskoleloven at institusjonene skal «tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.» Denne formuleringen stammer i hovedsak fra revisjonen av universitetsloven midt på 1990-tallet. Der ble det slått fast at *all* høyere utdanning skal være forskningsbasert, og loven innebar også en *sidestilling* av «forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap». Formuleringen om «faglig utviklingsarbeid» kom inn i loven senere. Stortinget har altså åpnet for en betydelig variasjon i hvordan ulike utdanninger kan være «forskningsbaserte», men stiller uansett høye krav («det fremste») til de institusjoner og de ansatte som skal tilby denne undervisningen.

Kravet om forskningsbasert undervisning handler først og fremst om å gi *god utdanning og undervisning*. Forskning er altså i denne sammenheng ikke et mål, men et middel. Det er derfor ikke tilstrekkelig at en institusjon eller en ansatt både forsker og underviser. Poenget er at forskningen og/eller utviklingsarbeidet skal avspeiles i undervisningen. I en utredning for

[145] http://morgenbladet.no/debatt/2015/06/fusjoner-kan-svekke-mangfoldet-i-hoyere-utdanning

Norgesnettrådet 2001 skrev sosiologen Berit Hyllseth at

> *«Det kanskje viktigste argumentet for forskningsbasert undervisning er at det virker kvalitetsfremmende på undervisningen. Dette er nøye knyttet til lærerens kvalifikasjoner og til forestillingen om at forskningskompetente lærere som selv er aktive innen forskning, også er de beste lærerne. Aktive forskere forutsettes å være oppdatert innen sine fag, og for studentene er det motiverende å bli kjent med forskningen og forskere.»*[146]

Det fins mange ulike tolkninger av hva begrepet skal bety, og Vågan og Kyvik har angitt hele *åtte* betydninger av begrepet:

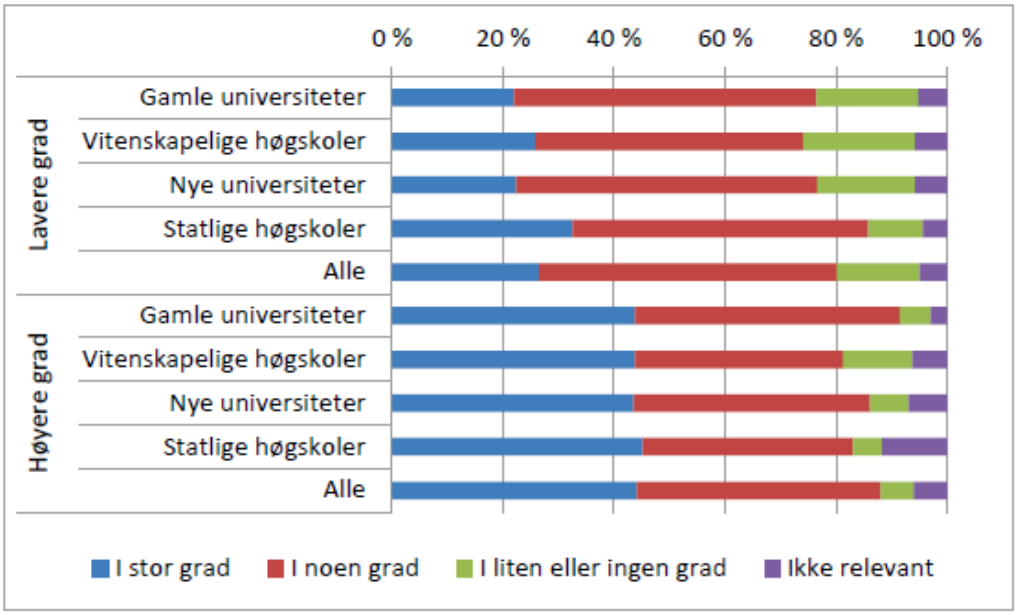
- Undervisningen er knyttet til et forskningsmiljø
- Undervisningen utføres av lærere som driver forskning
- Undervisningen utføres av lærere som driver forskning som er relevant for praksisfeltet
- Undervisningen bygger på og formidler forskningsresultater
- Undervisningen formidler kunnskap om vitenskapsteori og forskningsmetode
- Studentene lærer (om) hvordan forskning utføres og fører til ny kunnskap
- Studentene deltar i lærerpersonalets forskningsprosjekter
- Studentene utfører egen forskning som ledd i utdanningen[147]

Inndelingen viser altså at forståelsen av «forskningsbasert undervisning» kan være mer eller mindre streng. At undervisningen skal bygge på forskningsresultater er strengt tatt et krav som bør reises til all type undervisning, også f.eks. på videregående skole. Det kan altså ikke være tilstrekkelig for å karakterisere undervisningen på høyere nivå.

Da vil kravet om at undervisningen skal være tilknyttet et forskningsmiljø være mer treffende. Det betyr altså at den enkelte underviser ikke behøver å forske, men at vedkommende har tett kontakt med et miljø som forsker. Men med en slik definisjon vil en del av den undervisningen som i dag foregår på universiteter og høgskoler falle utenfor, særlig hvis «forskning» defineres for snevert. Et krav om at alle lærere i høyere utdanning skal ha forskningskompetanse vil i praksis være et krav om phd eller tilsvarende for alle faglige ansatte.

Lærere som forsker bruker i stor grad sin egen forskning i undervisningen. Det framgår av denne figuren:

[146] Hyllseth, Berit (2001) *Forskningsbasert undervisning*. Norgesnettrådet. Hyllseth problematiserer imidlertid til en viss grad det empiriske grunnlaget for påstanden.
[147] André Vågan og Svein Kyvik (2014) Forskningsbasert grunnskolelærerutdanning». *Bedreskole.no* 4/2014



Figur 8.11: I hvilken grad formidler du egen forskning til studenter i din undervisning? Etter nivå og lærestedstype.

Figuren viser at det særlig er på høyere grad og på de «gamle universitetene» at lærerne bruker egen forskning i undervisningen. Men forskeren bak denne rapporten[148] formulerer konklusjonen slik:

> «Resultatene tyder på at forskningsbasert undervisning i betydelig grad er en realitet i norsk høyere utdanning, også for studenter på lavere grads nivå. Det er riktignok ikke vanlig å involvere lavere grads studenter i egen forskning, men det ville neppe heller vært å forvente, det er en temmelig streng fortolkning av begrepet forskningsbasert undervisning.»

Det er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning at institusjonen driver med forskning og/eller utviklingsarbeid på de feltene det undervises i. Det er også en forutsetning at de ansatte på *individnivå* kombinerer FoU og undervisning. Rektor Hallvard Gammelsæther ved Høgskolen i Molde viste i en kommentar til Fagerbergutvalget som ville at ansatte som ikke publiserte skulle fratas forskningsdelen i jobben fordi «den tross alt er den viktigste offentlig finansierte ressursen i norsk forskning»:

> *«Det er ikke vanskelig å skjønne det resonnementet, men samtidig truer det prinsippet om forskningsbasert undervisning. Konsekvensen vil bli at de som ikke produserer forskning blir satt til å undervise mer, mens aktive forskere – som ofte også er flinke lærere – kan kjøpe seg fri fra undervisning.»*[149]

Alle ansatte i sektoren må ha en viss tid i sin stilling avsatt til forskning og/eller utviklingsarbeid. Det er helt nødvendig for at de skal kunne undervise studentene om forskningens kritiske etos og formidle både etablert kunnskap og nyere forskningsresultater.

Et firkantet krav om at alle ansatte i høyere utdanning skal ha formell forskerutdanning er ikke tjenlig. Høyere utdanning er et svært sammensatt felt med svært ulike krav til utdanninger og ansatte. Da trengs det også lærere med et bredt spekter av kompetanse. Praksisnært, erfaringsbasert utviklings- og kunnskapsarbeid vil i mange stillinger være like viktig og nyttig som

[148] Aamodt m.fl. *Utdanningskvalitet i høyere utdanning - noen empiriske eksempler.* NIFU-rapport nr. 2/2014. Oslo
[149] http://panorama.himolde.no/2015/08/14/hjernekraft-pa-trykk/

akademisk forskning. I en undersøkelse blant allmennlærere tre år etter endt utdanning[150] oppgir hele 64 prosent at de ville hatt mye større vekt på praktisk fagkunnskap i utdanningen. 50 prosent ville ha hatt mye større vekt på praksisopplæring. Bare 8 prosent mente at utdanningen burde gitt mye mer trening i å skrive bacheloroppgave, og mellom 4 og 7 prosent ga uttrykk for at utdanningen i mye større grad burde lagt vekt på forskning/utviklingsarbeid, forskningsforståelse, forskningsmetode og vitenskapsteori og det å kunne lese forskningsarbeider. Nokuts studentbarometer for 2014 peker i samme retning. Der etterlyste et stort flertall av studentene mer praksis i utdanningen.

Dette er et tydelig uttrykk for profesjonsutdanningene bør være praksisnære, og det betyr igjen at de to karriereløpene i akademia (amanuensis/professor vs. lektor/dosent) for kvalifisering og opprykk for ansatte blir reelt likestilte. Vi mener derfor også at begrepet *FoU-basert undervisning* er mer treffende og anvendbart enn forskningsbasert utdanning.

Dagens tellekantsystem betyr etter alt å dømme en klar fordel for ansatte/institutter/institusjoner som prioriterer akademisk forskning med internasjonal publisering framfor ansatte/institutter/institusjoner som f.eks. i tett samarbeid med praksisfeltet utvikler nye metoder og teknikker knyttet til selve yrkesutøvelsen.

Faglig oppfølging og veiledning: Økonomi og arbeidsbetingelser

Studenter ønsker bedre oppfølging, flere tilbakemeldinger og mer evaluering.Det forutsetter naturligvis at institusjonene har ressurser til slik oppfølging. Mange undersøkelser tyder på at dette ikke er tilfelle i dag. De ansatte i sektoren jobber allerede i gjennomsnitt 10 timer overtid i uka (Se kapittel 8). Det gir ikke mye rom for bedre oppfølgning.

De ansattes arbeidsbetingelser har naturligvis stor betydning for utdanningskvaliteten. Vitenskapelig ansatte som ikke har tid til å drive eget FoU-arbeid og/eller følge med i forskningsfronten og/eller holde seg faglig oppdatert vil ikke kunne gi studentene forskningsbasert undervisning i noen av begrepets mange meninger. Det betyr at alle faglige/vitenskapelig ansatte må ha en FoU-del i sin stilling. Den kan naturligvis være ulik i ulike typer stillinger, men den må alltid finnes.

Også i høyere utdanning og forskning er det slik at faste, trygge stillinger er det beste grunnlag for å yte en god innsats i jobben. Det er også slik at å gi de ansatte tillit er den beste måten å styre virksomheter i kunnskapssektoren på. I dag benyttes en rekke mer eller mindre meningsløse former for tidsregistrering, som først og fremst er borkastet tid.

Den utbredte tendensen til at institusjonene driver utdanninger «på marginalen» (se kapitel 4) er naturligvis en fare for utdanningskvaliteten. Finansieringssystemet er konstruert slik at alle institusjonene *uansett* får utbetalt 40 prosent av kalkulert kostnad for en studieplass på et emne når eksamen avlegges. Mange institusjoner utdanner derfor langt flere studenter (produserer flere studiepoeng) enn de har fullfinansierte studieplasser til.

Det er fristende for lærestedene å ta opp og undervise flere studenter enn man har studieplasser til. Men disse studieplassene er altså bare delvis finansiert og det legger naturligvis begrensninger på undervisningstilbudet hvis ikke lærerne gjør jobben på fritida eller lar det gå ut over andre deler av jobben.

NTL har derfor i en årrekke krevd at den resultatavhengige delen av finansieringens skal reduseres. LO støtter også et slikt krav. En effekt av å innfri kravet vil være at det blir langt mindre lukrativt å ta opp for mange studenter og produsere studiepoeng på marginalen. Det vil være et viktig bidrag til å bedre utdanningskvaliteten.

[150] https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Tidsskrifter/Bedre%20Skole/BS_4_2014/BS-0414-WEB_V%C3%A5gan_og_Kyvik.pdf

Studentdeltaking

Kvaliteten i høyere utdanning er nært knyttet til de mulighetene studenter har til a° bidra innen fagområdene de er knyttet til. Derfor ma° det legges til rette for at flere studenter fa°r praktisk erfaring med forskning gjennom studieløpet, samt at praksisordningene styrkes.

Dette kan utdypes ved analysen i en rapport som Universitets- og høgskolerådet (UHR) har fått laget.[151] Gruppa var ledet av Curt Rice, den gang ved Universitetet i Tromsø, i dag rektor ved Hioa. Gruppa sa blant annet at «koplingen mellom utdanning, forskning og utviklingsarbeid er universitetenes og høyskolenes viktigste kjennetegn i forhold til andre kvalifiseringsveier. Prinsippet hviler på en idé som gjerne knyttes til Humboldtuniversitetet i Berlin, og går ut på at det skal finnes et nært samspill mellom undervisning og forskning med lærer og student som likeverdige men på forskjellig nivå når det gjelder innsikt og ferdigheter, i utforskingen av et vitenskapelig problem.»

Rice-gruppa mente denne sammenhengen er like viktig i dag og begrunner det fra samfunnets, institusjonens, lærerens og studentens behov.

Studenten: Ved tidlig å få kontakt med levende FoU-miljøer lærer studenten å forstå hvordan FoU-basert kunnskap produseres. Undervisning i vitenskapelig metode anses ikke som tilstrekkelig, derimot er det viktig at undervisningen bygger på aktuelle FoU-resultater og formidler en vitenskapelig tenkemåte. På denne måten vil studentene lettere tilegne seg en kritisk tenkemåte og holdning til kunnskap og bli i stand til å skille mellom hva som er holdbart og mindre holdbart. Rask integrering i institusjonens forskning vil dessuten kunne bidra til økt rekruttering til forskning.

Den faglig tilsatte: Både svenske og norske undersøkelser viser at de fleste faglig tilsatte ser på seg selv som både forskere og lærere. Gleden ved å undervise fremheves og at forskningsaktivitet øker kvaliteten på utdanning. Veksling mellom arbeidsoppgaver oppfattes som positivt. Kopling mellom de to aktivitetene viser seg med andre ord viktig også på individnivå.

Institusjonen: Høy kvalitet i utdanningen er nødvendig for at norske institusjoner skal kunne hevde seg i den internasjonale konkurransen om studenter. For de høyere utdanningsinstitusjonene anses FoU-basert utdanning som en forutsetning for god kvalitet og for vellykket samarbeid med institusjoner og miljøer i andre land.
Rice-gruppas konklusjon var på denne bakgrunn at «alle studenter i høyere utdanning bør følgelig få innsikt og trening i FoU på alle nivåer i utdanningen». Vi slutter oss til denne konklusjonen, som også er i tråd med studentorganisasjonenes standpunkt.

[151] http://www.uhr.no/documents/utdanningogfou_ferdigrapport_260810.pdf

Kapittel 7 - Styring og kommersialisering av forskning

Under en bred politisk enighet om å «satse på forskning og utdanning» ligger en betydelig uenighet om hva en slik satsing faktisk skal innebære. I forskningsmeldinga fra 2009 het det i aller første setning - at «vår sivilisasjon bygger i stor grad på den innsikt og meningsbrytning som er skapt gjennom forskning. Århundrer med forskning har påvirket våre holdninger, vår tenkemåte og våre verdensbilder».[152]

Dette betyr at hvordan denne forskningen er styrt, organisert og finansiert er av stor betydning. Og at den som har makten over forskningen, også vil ha betydelig makt over samfunnsutviklingen. Styring av forskning er derfor et genuint politisk spørsmål og bør behandles deretter. I prinsippet kan forskning styres av markedet/næringslivet, det politiske systemet/folkelige organisasjoner og/eller av forskerne og forskningsinstitusjonene selv. I dette kapitlet analyserer vi hvordan sektoren er preget av striden mellom disse kreftene.

Det har tilsynelatende vært bred politisk enighet om den norske forskningspolitikken. I de rødgrønnes første forskningsmelding fra 2009 står det f.eks. at "forskningspolitikken er preget av felles verdier og konsensus, og slik bør det fortsatt være."[153]

Det kan diskuteres om denne konsensusen overlevde behandlingen av meldingen. Da ble det fra de borgerlige partiene (KrF, Venstre, Høyre og FrP) satt fram 43 forslag, der bare tre fikk flertall, bl.a. et forslag om studentaktiv forskning. To eksempler på forslag som *ikke* fikk flertall var følgende: *«Stortinget ber Regjeringen slå fast at norsk forskningsinnsats skal økes til 3 prosent av BNP innen 2013»* og *«Stortinget ber Regjeringen stadfeste 50/50-prinsippet for fordeling av tid mellom forskning og undervisning/veiledning for vitenskapelig ansatte, som en del av innsatsen for å styrke forskningsbasert undervisning.»*[154]

Da Stortinget våren 2014 behandlet Solberg-regjeringens langtidsplan for forskning sa Kirke-utdannings- og forskningskomiteen igjen at «hovedlinjene i norsk forskningspolitikk er det bred enighet om».[155] Men senere i innstillingen ble konsensusen brutt på nytt. Først da et flertall (alle utenom regjeringspartiene Høyre og Frp) understreket behovet for breddeforskning og sa at «etter flertallets syn vil ikke en satsing på fremragende fagmiljøer og fagområder ha den ønskede effekten med mindre det ligger en bred forsknings- og høyere utdanningspolitikk i bunnen.» [156]

SVs representant Torgeir Knag Fylkesnes la deretter inn en særmerknad som kritiserte regjeringen for å bygge på et «altfor instrumentelt syn på forskning og utdanning». Han argumenterte mot at forskning og høyere utdanning først og fremst er viktig fordi «kunnskap er en viktig konkurransefaktor» for norsk næringsliv, og for å «heve kvaliteten på arbeidskraften»:

> *«Et særlig mål (i langtidsplanen, vår anm.) er at norsk forskning skal bli «verdensledende» og at norsk forskning skal få «økt gjennomslag og økt internasjonal synlighet». Dette medlem mener en slik instrumentell framstilling er et dårlig utgangspunkt for en plan som skal ta norsk forskning og høyere utdanning inn i en uviss framtid.*

---

[152] St.m. 30 (2008-09), https://www.regjeringen.no/contentassets/057291a3e4bf4825b23e48edda46a32c/no/pdfs/stm200820090030000dddpdfs.pdf
[153] St.m. 30 (2008-09), https://www.regjeringen.no/contentassets/057291a3e4bf4825b23e48edda46a32c/no/pdfs/stm200820090030000dddpdfs.pdf
[154] Innst. S 354 (2008-09); https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-354/3/
[155] Innst. S 137 (2014-15); https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-137/2/
[156] Inst. 137 S;

Det samfunnet vårt vil trenge, er studenter med brede grunnkunnskaper, kritisk sans og nysgjerrighet, ikke studenter med kunnskap som er strengt tilpasset kravene til ulike yrker i arbeidslivet slik det er akkurat i dag. Spesielt vil dette medlem legge vekt på behovet for å satse mer på fri grunnforskning og banebrytende forskning.»[157]

Næringslivsforskning

I dag ser pengestrømmen i forskning slik ut: [158]

FoU-utgifter i 2012, 2013 og 2014* etter sektor for utførelse. Mill. kr og prosent. Løpende priser.

Sektor	2012	2013	2014	Endring 2013-2014 % løpende priser
Næringslivet	21 176	22 557	24 761	9,8
Universitets- og høgskolesektoren	15 039	16 001	16 720	4,5
Instituttsektoren	11 828	12 190	12 300	0,9
Totalt	**48 043**	**50 748**	**53 781**	**6,0**
herav helseforetak	*3 137*	*3 470*	*3 433*	*-1,1*
Andel av BNP i %	1,65	1,65	1,71	

*Foreløpige tall for 2014.

Næringslivet bruker altså nesten 25 milliarder kroner på forskning og utvikling og styrer i all hovedsak dette selv. Mesteparten av disse milliardene kommer fra bedriftene selv, og de er dermed helt under kontroll av næringslivsledere og er markeds-, mote- og konjunkturutsatte. Deler av næringslivet har også et utstrakt samarbeid med forskningen, særlig med instituttsektoren, Universitetet i Stavanger og NTNU. Også i dette samarbeidet har næringslivet betydelig makt.

Staten bidrar overfor næringslivet med ulike former for støttetiltak, skattefritak og målrettede midler for å fremme forskning. De er velkjente og beskrevet i mange stortingsdokumenter.[159] Langt mindre interesse er det for de overordnede politiske stridene for å sikre at næringslivet direkte og indirekte faktisk finansierer forskning.

I regjeringens langtidsplan for forskning heter det f.eks. at norsk maritim industri er internasjonalt ledende og har konkurransedyktige bedrifter innenfor hele bredden av maritim sektor. «Tilgangen på flinke fagfolk er avgjørende for å opprettholde og utvikle maritim konkurranse- og verdiskapingsevne». Videre skrev departementet at «næringenes evne til innovasjon og omstilling er basert på markedsbasert kunnskap og innsikt, i samspill med industrinære fagmiljøer.»[160]

Et spektakulært eksempel på dette er Ormen Lange-feltet med sine store undervanns-installasjoner på tusen meters dyp og med flerfasetransport av olje, gass og vann i samme rør inn til land på Nyhamna, en avstand på 120 km. Forskningsinstitusjoner som Institutt for energiteknikk og SINTEF har vært sentrale i utviklingen av slik teknologi de siste 30 årene, sammen med industri og oljeselskaper i Norge. Det ble også bygd på kunnskap og kompetanse hos operatørpartnerne Hydro, Statoil og Shell.

Disse resultatene hviler på noen helt avgjørende forutsetninger: For det første at Ormen Lange ligger i "Norge" og at noen ønsket å bygge ut feltet. For det andre at det fins en norskkontrollert

[157] Inst. 137 S;
[158] NIFU: FoU-statistikk, http://www.nifu.no/statistikk/fou-statistikk/hovedtall/
[159] Se f.eks. Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024
[160] Meld S. 7 (2014-15) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024

leverandørindustri som var opptatt av å utnytte den muligheten som dette prosjektet ga for å bygge seg opp til å bli internasjonalt ledende. Teknologiutvikling og teknologisk forskning av denne typen er nesten alltid knyttet til konkret industriutvikling og -produksjon. Ideer om Norge som et slags "kunnskapssamfunn" av frittsvevende ingeniører og biologer er sannsynligvis nokså illusoriske. For å ha teknologisk forskning må vi ha teknologisk industri.

Sterke krefter i den norske makteliten har andre ideer. Finanskapitalen på Aker Brygge, investorer, og ledende næringslivstopper er mest opptatt av en best mulig bunnlinje i regnskapet og høyest mulig vekst i aksjekursen – på *kort sikt*. Slike ideer er en viktig trussel mot norsk forskning i dag. Investorene Stein Erik Hagen og Christen Sveaas sørget for at Orkla-konsernet solgte bryggeriene til Danmark, avisene til England og silisiumproduksjonen til Kina.[161] Under Eivind Reitens ledelse ble Norsk Hydro, gjennom alle år et lokomotiv i norsk industriutvikling, splittet opp, bygd ned og flagget ut. Logikken var at hvis Norsk Hydro tjener på å nedlegge all aluminiumsproduksjon i Norge og flytte den til Dubai, Island eller De Nederlandske Antiller - eller selge alt sammen, så blir det gjort. For finanskapitalen på Aker Brygge og deres internasjonale venner, som driver fram denne typen industriledelse, er dette den eneste akseptable logikk.

Et nesten enstemmig Storting har stått bak mange vedtak bygd på den samme tenkninga. De har delprivatisert Statoil, slik at dette selskapet ikke lenger kan ta samfunnsmessige hensyn til teknologiutvikling i Norge og i stedet ensidig må legge overskudd og børskurs til grunn. Derfor er Statoil nå langt mer opptatt av investeringer i utlandet enn i mindre og såkalt modne felt i Norge og mer opptatt av rask nedbemanning for å sikre eiernes utbytte. Det statlige fòr-selskapet Cermaq er solgt til japanske Mitsubishi, og Solberg-regjeringen vil selge ut ytterligere statlige eierandeler i teknologiselskapet Telenor.

På den måten forsvinner den nasjonale kontrollen over selskaper som alltid har vært viktige i norsk forskning og utvikling. Kinesere, japanere og Statoils navnløse internasjonale eiere har sjelden interesse av å sørge for at det foregår FoU i *Norge*. Kineserne handler industri for å sikre seg kontroll over teknologi og teknologiutvikling mens de internasjonale investorene bryr seg ensidig om avkastning.

De milliardene Staten investerte i Aker Solutions' i sin tid – og som finanskapitalen og mainstream-media i alle år siden har harselert over - var også *forskningspolitiske* milliarder.[162]

Som kjent er Staten den største eier i norsk næringsliv. Regjeringa har mulighet til å pålegge de statseide bedriftene å satse betydelig mer på forskning enn det som skjer i dag. Verken Statoil, Hydro eller Telenor er i nærheten av å bruke tre prosent av sin omsetning på forskning. Ikke i noen av de mange forskningspolitiske dokumentene som er kommet de siste årene, er det sagt noe om Statens evne og vilje til å påvirke disse selskapene til å drive forskning og utvikling - uansett fargen på regjeringen som hadde skrevet meldinga.

Det er en svært tett kopling mellom industri, teknologi og forskning. Forskningspolitikk er derfor industripolitikk – og omvendt.

[161] Se f.eks. http://www.dn.no/nyheter/naringsliv/2011/01/10/selger-elkem-til-kina
[162] Se f.eks http://www.klassekampen.no/55853/article/item/null/frykter-hoyrekampanje

Forskning ved universiteter og høgskoler

Den nest viktigste sektoren for forskning og utvikling er, som det går fram av tabellen over, universiteter og høgskoler. Her ble det i 2013 forsket for 16 milliarder kroner. Av disse kom rundt 90 prosent fra offentlige kilder. Det går fram av tabellen under[163]:

FoU-utgifter i universitets- og høgskolesektoren i 2013 etter institusjonstype og finansieringskilde. Mill. kr.

Institusjonstype	Næringslivet	Offentlige kilder		Andre kilder	Utlandet		Totalt
		Totalt	*Herav Forskningsrådet*		*Totalt*	*Herav EU-midler*	
Universiteter	529	9 383	2 074	325	381	287	10 618
Vitenskapelige høgskoler m.fl.	54	896	97	237	11	5	1 198
Statlige høgskoler	32	1 344	144	19	18	12	1 413
Universitetssykehus	45	2 560	157	138	29	19	2 772
Totalt	**660**	**14 183**	**2 471**	**718**	**440**	**323**	**16 001**
Prosent	4,1	88,6	15,4	4,5	2,8	2,0	100
Prosentvis realendring 2011-2013	8,4	4,5	-7,6	13,1	28,2	34,5	5,6

Den alt overveiende delen av disse midlene er den andelen av arbeidstida som ansatte i universitets- og høgskolesektoren ifølge boka bruker på forskning, Men som det er vist i flere undersøkelser (se også kapittel 8 i denne rapporten), er det slik at svært mange av sektorens ansatte i dag bruker langt mindre av sin *betalte* arbeidstid på forskning enn den prosenten de har rett til.

Det betyr at tallene *overvurderer* Norges FoU-innsats og særlig at den overvurderer det som gjøres av grunnforskning, fordi mesteparten av denne papirtida blir registrert som grunnforskning.

Hvem har så *makten* over den forskningen som faktisk drives på universiteter og høgskoler. Den kan i praksis styres av tre ulike krefter i ulike kombinasjoner

- Av politiske organer (og politisk styrte konkurransearenaer som EU og Forskningsrådet)
- Av markedet
- Av forskere

Universitetet i Oslo har i dag 70 prosent av sine inntekter fra bevilgninger over statsbudsjettet og 30 prosent av sine inntekter fra andre kilder. NTNU har eksterne inntekter på om lag samme nivå.

Som vi har vist i kapitlet om mål- og resultatstyring blir universitets- og høgskoleforskningen i stadig sterkere grad blitt styrt av ulike markeder og kvasimarkeder. Dette er et resultat av at New Public Management har dominert i både politiske og administrative miljøer i Norge de siste tjue åra.Denne markedsrettinga har skjedd på ulike måter.

[163] NIFU: FoU-statistikk for universitets- og høgskolesektoren 2013. 20.1.2015

Finansieringssystemet

Dels blir universiteter og høyskoler finansiert gjennom «leke»markedsmekanismer (Se kapittel 4). Det er studiepoeng som først og fremst gir penger i kassa. Mens forskningsindikatoren er «lukket», er utdanningsindikatoren «åpen». Det betyr at flere studiepoeng garantert gir høyere inntekter, mens mer forskningspublisering ikke gjør det. For universiteter og høyskoler betyr dette at det er økonomisk gunstig å prioritere fag som er populære blant studenter og å masseprodusere kandidater og studiepoeng framfor å drive forskning. Det blir et strukturelt press på de ansatte for å prioritere denne delen av arbeidet utover den fastsatte delen av arbeidstiden. Selv om det formelt skal være tid til forskning, vil realiteten ofte være at forventningene til forskning og publisering går utover det som er mulig innenfor et ordinært årsverk. Dette fører igjen til press for ubetalt overtidsarbeid, utfordrer forskningskvaliteten og skaper stress, dårlig arbeidsmiljø og andre problemer.

Deler av denne markedsutviklingen ble presist beskrevet av Stjernø-utvalget i 2008, og utvalget foreslo da også en begrensning i markedets makt over forskningen i Universitets- og høyskolesektoren. Utvalget ønsket at staten/departementet gikk inn i en styringsdialog med det enkelte universitet og høgskole somto likestilte parter. Hvis de ble enige, kunne f.eks, midler gis til å opprette et spesielt nytt studium. Dette svarer mer til en tanke om samfunnskontrakt - ikke et samfunnsoppdrag levert ovenfra og ned. Det springende punktet var hvor de fem prosentene det har dreide seg om, skulle tas - fra grunnbevilgning eller fra de variable inntektene.

Langtidsplanen for forskning fra 2014[164] peker ut fem temaer som skal prioriteres politisk. Det er naturligvis bra hvis det reduserer markedsstyring. Faren er at det ikke reduserer markedets makt, men forskernes. På dette feltet, er det nemlig ikke tilstrekkelig – og på ulike nivåer ikke en gang ønskelig - med politisk styring. Forskning er særegen virksomhet av en karakter som gjør det nødvendig med et betydelig innslag av forskerstyring. For sterk politisk styring av forskningen er dels normativt galt, dels er det irrasjonelt. Det fins svært mange historiske eksempler på at politiske vedtak er en dårlig rettesnor for forskning, og det finnes ikke grunnlag for å tro at noen kan *styre* forskerne til det fremragende.

Forskning må i en betydelig grad styres av forskningen selv. Makta over forskningen må ligge hos forskerne, og den viktigste mekanismen for å sikre dette er forskning*srett* og forskning*sfrihet*. For uten individuell forskningsrett er forskningsfriheten tilnærmet verdiløs.

NTLs professorutvalg skrev følgende om dette i 2008:

> «Den grunnleggende begrunnelse for forskningsfriheten er altså at *samfunnet trenger denne typen institusjoner* med denne typen individuell frihet. Forskningsfriheten er verken til for universitetene, forskergruppene eller enkeltforskerne. Den eksisterer fordi mange hundre års erfaringer har vist at jakten på kunnskap trives best under slike institusjonelle betingelser.
>
> Universiteter og høgskoler står som kjent for det aller meste av den frie forskningen som drives i Norge i dag og fordi de ansatte ved institusjonene tross alt har et visst frirom, har de en særlig forpliktelse til å forske i emner og ut fra perspektiver som ikke fremmes av økonomisk støttet etterspørsel. Men disse institusjonene utfører bare 25 prosent av alt forsknings- og utviklingsarbeid. Og stadig større deler av universitetsforskningen er eksternt finansiert. Diskusjonen om universitetsforskningens framtid handler derfor om framtida til den forholdsvis lille delen av norsk forskning som fortsatt er fri og som åpner for det spørrende, undrende og reelt nyskapende.»

---

[164] Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024

> Professorutvalget mener derfor det er helt nødvendig å forsvare den kollektivt baserte individuelle forskningsretten. Det betyr at det må besluttes gjennom lov eller gjennom tariffavtaler at det skal være en forskningsdel tilknyttet alle stillinger ved universiteter og høyskoler.»[165]

NTL-professorene har ikke blitt hørt. Tvert imot: Tidligere var arbeidstida i sektoren regulert av en "særavtale" som sikret forskerne en betydelig grad av kontroll over forskningen på universiteter og høyskoler. Den ble av alle oppfattet slik at den ga vitenskapelig ansatte i sektoren en tariffestet rett til å bruke en vis del av arbeidstida til (selvvalgt) forskning.

Da Kristin Clemet var utdanningsminister opphevet hun ensidig denne forståelsen. Hun slo fast at fordelingen av arbeidstid var underlagt arbeidsgivers styringsrett. NTL og Forskerforbundet tok saken til arbeidsretten og tapte. Som følge av dette sa tjenestemannsorganisasjonene opp hele Særavtalen, noe som dessverre viste seg å være uheldig. En rekke høyskoler har nå for eksempel innført eller er i ferd med å innføre detaljert tidsregistrering for vitenskapelig ansatte. Organisasjonene har derfor ved en rekke anledninger forsøkt å få til en ny Særavtale. Men de er helt konsekvent blitt avvist, både av blågule, rødgrønne og blåblå regjeringer.

Etter at de ansatte tapte i Arbeidsretten, sendte departementet ut et rundskriv der det ble gjort klart at det ikke var anledning for institusjonene å inngå avtaler med tjenestemannsorganisasjonene om saken. Dette *skal* altså være en individuell avtale mellom arbeidsgiver og ansatt. NTL har flere ganger forsøkt å påvirke vekslende ministre til å trekke tilbake forbudet mot at universiteter og høyskoler inngår avtaler med organisasjonene lokalt, men de har blitt avvist. Departementet ser ikke sammenhengen mellom forskningspolitikk og arbeidsgiverpolitikk på dette feltet.

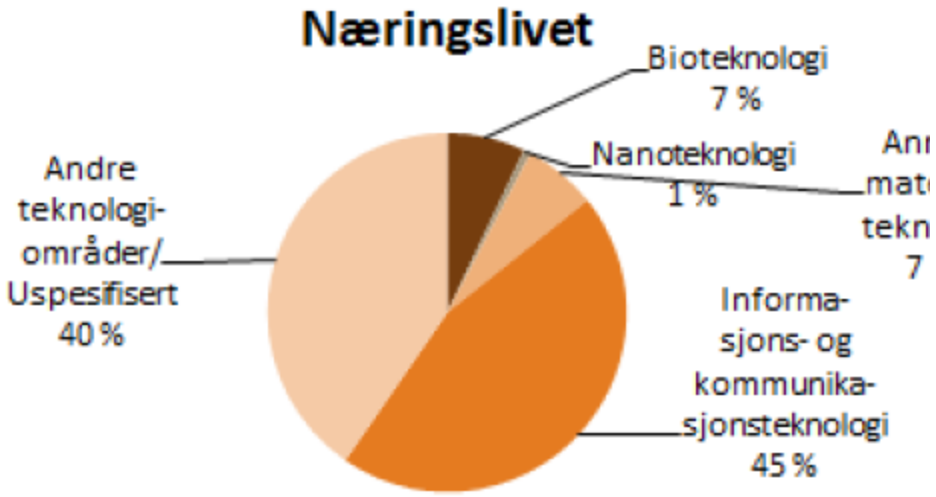
Konkurransearenaene

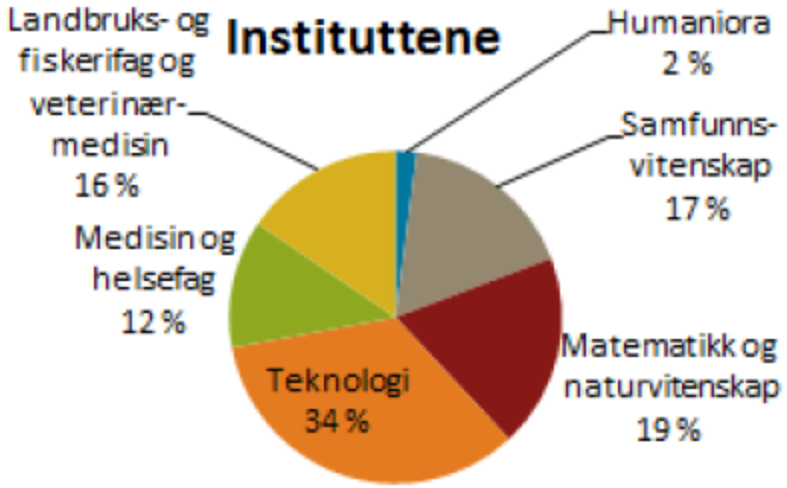
Universiteter (særlig) og høgskoler henter inntekter fra konkurransearenaene i Norges Forskningsråd og EU som i all hovedsak er styrt av politiske og kommersielle hensyn som kan stå i motsetning til forskningsfrihet.

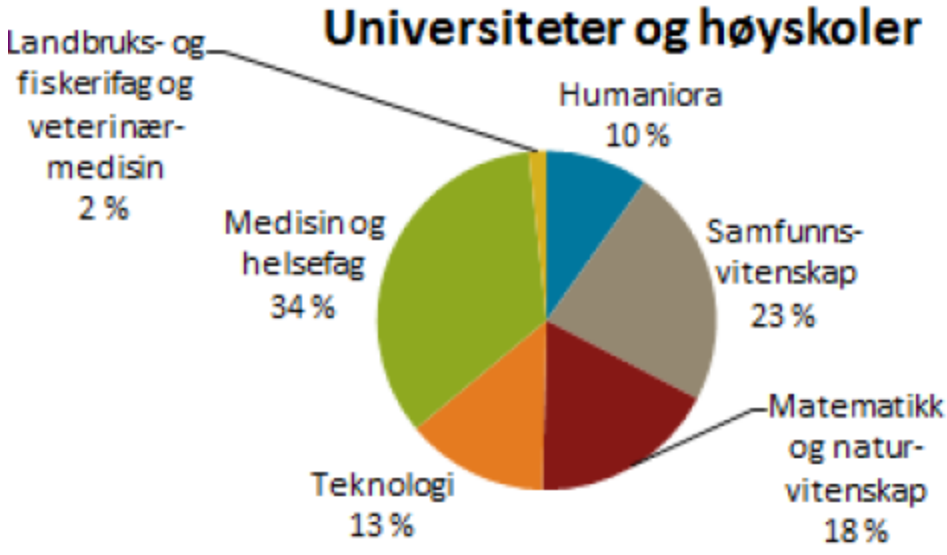
Basert på politiske føringer, setter Forskningsrådet opp store programmer. Disse programmene deler i all hovedsak ut midler etter konkurranse, der det ofte er sentrale næringslivsaktører på det aktuelle feltet som sitter i de besluttende organene. Sosiolog og tidligere stortingsrepresentant Ottar Brox hevder f.eks. at hans banebrytende forskning på fiskerbøndene i Nord-Norge, som lå til grunn for viktige premissgivende bøker som *Hva skjer i Nord-Norge*, i dag ikke ville fått finansiering fordi slike forskningsmidler er kontrollert av trålerkapitalen.

[165] http://www.ntl.no/Content/94531/Rapport-NTLs-professorutvalg.pdf

NHO ønsker likevel at mye mer av forskningsmidlene skal styres gjennom denne typen konkurranse. I sitt innspill om forskningsfinansiering i 2013 klaget NHO særlig på at det er altfor stor forskjell mellom hva næringslivet forsker på og hva universiteter, høgskoler og forskningsinstitutter forsker på. De laget følgende figur:







For å endre denne «skjevfordelingen» ville NHO bruke halvparten av forskningsdelen (totalt

anslått til 9,5 milliarder i 2011) i basisfinansieringen (i praksis de ansattes forskningstid) til en såkalt vitenskapelig konkurransearena:[166] En slik praksis vil skjerpe konkurransen mellom forskere og institusjoner betydelig og dermed sette på spill den kapitalen som ligger i uformelt samarbeid mellom forskere ved ulike steder, uformell hjelp og tips. Hvis en skal være forsiktig med slikt samarbeid pga. økonomisk konkurranse mellom institusjonene, forsvinner en stor ressurs.

Allerede i dag er det en voldsom interesse for Forskningsrådets frie programmer. Ved utlysingen i 2015 kom det inn 1297 søknader på de tre frie programmene (Humaniora/samfunnsvitenskapelig, medisin/helse/biologi og matematikk/naturvitenskap/teknologi).[167] Det ble søkt om 12 milliarder kroner, nesten 15 ganger mer enn det som var tilgjengelig.[168]

På den grunn av den store interessen, er det et klart høyere faglig nivå på prosjekter som får tilslag i disse frie, forskerstyrte programmene enn i de temastyrte programmene. Systemet fører derfor lett til at det det ikke er de beste søknadene, men de mest tilpassede søknadene som blir innvilget.

Allerede nå er det misnøye med Forskningsrådets store makt over forskningen.[169] Ukebrevet Mandag Morgen gjorde i 2009 en undersøkelse blant ledere i næringsliv og forskningsinstitusjoner. Et flertall mente at Norges Forskningsråd var for stort, byråkratisk og mektig - og følgelig burde splittes opp.[170]

Mest problematisk er det likevel at betydelige midler bevilges til EUs forskningsprogrammer[171] – og deretter fordeles etter EUs overnasjonale prioriteringer. Her blir årlig to milliarder norske skattekroner gitt til EU som så deler dem ut igjen til forskning i alle EU- og EØS-land, vanligvis gjennom ulike former for konkurranse, basert på EUs forskningsprioriteringer.

Dels kaster dette norske forskningsinstitusjoner ut i en omfattende byråkratisk jungel. Som en tysk forsker som hadde ledet et stort EU-prosjekt sa det; «Tro ikke på hva dere hører om EUs forskningsbyråkrati. Det er mye verre». I en dansk phd-avhandling bekreftes og begrunnes dette.[172] Ifølge forfatteren Caroline Howard Grøn *kan det ikke* være annerledes på grunn av kombinasjonen av to forhold: Systemet tolererer ikke feil, og de ansatte i EU-systemet er svært redde for å miste jobbene sine og/eller bli gjort personlig økonomisk ansvarlig for feil. All pengebruk, f.eks. til forskere og forskningsinstitusjoner, må derfor dokumenteres til minste detalj.

Men viktigere er at forskningsprosjekter i EU-regi har som mål å styrke både EU-samarbeidet og EUs politiske mål. EU bruker forskningsmidlene både for å bidra til "den europeiske statsdannelsen" og for å fremme de fire friheter (fri flyt av kapital, varer, tjenester og personer) som er de grunnleggende prinsippene for EU-samarbeidet. De er altså langt fra politisk nøytrale. De brukes dessuten til å finne løsninger på reelle problemer i EU-landene.[173] Det er i og for seg prisverdig, men det er ikke gitt at det er den mest fornuftige bruk av norske forskningsmidler.

Et siste poeng med EU-midlene er at prosjektene er kronisk underfinansiert og at det stilles krav om betydelige egenandeler fra institusjoner som skal få midler. Dette binder ofte opp midler som skulle gått til fri forskning. Det er uproblematisk at næringslivet selv bidrar når det gis offentlige tilskudd til forskning. Derimot er det helt urimelig at offentlige forskningsinstitusjoner skal bidra med høye egenandeler i forskningsprosjekter som er ønsket og styrt av EU-systemet. På et vis er

---

166 https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/forskning-og-innovasjon/nho-skisse-til-ny-finansieringsmodell-av-forskning-ved-uoh-2.pdf
167 http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/1601_soknader_til_maifristen/1254009376537
168 http://khrono.no/campus-samfunn/2015/06/sokte-om-14-milliarder-ma-slass-om-en
169 Forskningsrådet ble opprettet i 1993 som en fusjon av fem uavhengige forskningsråd
170. http://www.dagensperspektiv.no/allmektig-byr%C3%A5kratisk-koloss
171 Se videre i kapittel 9.
172 http://forskning.no/statsvitenskap/2010/03/derfor-er-eu-byrakratisk
173 http://docplayer.no/2168697-Erfaringer-med-nye-forskningssentre-er-norge-en-innovasjonssinke-eus-forskningspolitikk-i-stopeskjeen-3-2010.html

det et framsteg at det nå bevilges mer statlige midler gjennom det såkalte STIM-EU-programmet[174] til institusjoner som vinner EU-prosjekter. På den annen side binder det opp *enda mer* av de statlige forskningsmillionene i EU-styrte prosjekter.[175]

Privat finansiering

Det er også sterke stemmer som ønsker mer privat finansiert forskning på universiteter og høgskoler, mer konkurranse om «ekte penger». Det omtalte Esko Aho-utvalget ved UiO sa det for eksempel slik:[176]

- UiO should increase its efforts to attract international (particularly EU) funding, increase private sector funding, and work to get earmarks removed from national funding. Diversification of the funding base will make UiO more autonomous.
- UiO should develop mechanisms for venture funding.
- UiO should also build up its private fundraising efforts.

Regjeringen stiller seg bak dette på ulike måter. For det første skal sektoren nå bli ekstra premiert for å skaffe seg eksterne, private penger, såkalte BOA-midler. Det skal opprettes en ny indikator i finansieringssystemet basert på hvor mye penger institusjonene har klart å få ut av privat sektor og andre eksterne kilder. For det andre ble Gaveforsterkningsordningen i akademia gjeninnført fra 1. januar 2014. Ordningen innebærer at private gaver på minst tre millioner kroner gitt til langsiktig, grunnleggende forskning, kan utløse et tillegg fra staten på 25 prosent av gavebeløpet. Hensikten er å styrke langsiktig, grunnleggende forskning. Gaven må være på minimum 3 millioner kroner og gis til universiteter, høgskoler med doktorgradsrett, Forskningsrådet eller Det Norske Videnskaps-Akademi. Forskningsrådet forvalter gaveforsterkningsordningen på vegne av Kunnskapsdepartementet.

En annen mekanisme er at stillinger i introduksjonsfasen finansieres av næringsorganisasjonene, og deretter overtas av de ordinære budsjettene. Siden 2008 er det etablert 26 gaveprofessorater i skipsfart ved norske universiteter og høgskoler, introdusert av næringens organisasjoner.[177] Det fins ingen samlet analyse av om denne satsingen videreføres av institusjonene når gavene utløper. Men NHH har vedtatt nettopp en slik videreføring med egne midler.[178]

Bidrag av private eksterne er i utgangspunktet ikke negativt. Kontakt med samfunnet rundt og ulike typer eksternt finansiert samarbeid med næringslivet, det offentlige og frivillig sektor er en del av samfunnsoppdraget. Det drives profesjonsrettet forskning og det drives forskning og utviklingsarbeid på oppdrag fra næringslivet. Det er positivt at næringslivet og andre private aktører kjøper seg forskning for egne midler.

Spørsmålet er altså hvor grensa går for hva som bør være akseptabelt. Trond Mohn har f.eks. donert penger til UiT for å støtte universitetets egne prioriteringer. Så lenge slike gaver ikke reduserer det offentliges innsats på det aktuelle feltet, er de uproblematiske.

Et annet eksempel er forskere ved NMBU som arbeider med sykdommer hos husdyr. De har i mange år vært avhengige av tett samarbeid med samvirkebedrifter og andre deler av det landbrukstilknyttete næringslivet. Dette samarbeidet har ikke først og fremst tatt form av

---

174 http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/STIMEUordningen_legges_om/1254004763422?WT.mc_id=nyhetsbrev-ForskningsradetNorsk

175 Mer om dette i kapitlet om internasjonalisering

176 Build a Ladder to the Stars; https://www.uio.no/om/organisasjon/utvalg/strategic-advisory-board/sab-rapporten110814.pdf

177 Brev fra Norges Rederforbund til Finansdepartementet, 2. juni 2015, se gså Dagens Næringsliv 7.03.2009,

178 Maritime 23.12.2014; http://maritime.no/nyheter/nhh-spisser-seg-pa-shipping/

oppdragsforskning. Det vanligste har vært at bedrifter som Tine, Nortura, Felleskjøpet eller Animalia (en organisasjon støttet av hele slakteribransjen) har gått inn som partnere med 20 % finansiering i NFR-støttete prosjekter av typen Forskerstyrte prosjekter med brukermedvirkning. Fordi dette er den typen prosjekter veterinærmedisinen har hatt mulighet til å konkurrere om, har de vært avhengig av slikt samarbeid for i det hele tatt å kunne søke prosjektfinansiering. I de siste åra har en svært viktig del av finansieringen vært midler som kommer fra en forskningsavgift på landbruksvarer, eller er avsatt i jordbruksavtalene. Derfor er de store samvirkebedriftene inne på finansieringssida. Samarbeidet oppleves som uproblematisk, heller som en sikring av at problemstillingene er relevante, og betyr noe for å bedre husdyrhelsa i Norge.

Bevilgninger og gaver fra kontroversielle aktører som olje og gass-industrien og våpenprodusenter kan også være diskutable.

I 2015 sa styret ved UiT - Norges arktiske universitet nei til samarbeid, og et potensielt gaveprofessorat fra de to internasjonale våpenselskapene Airbus (tidligere EADS) og Northrope Grumman fordi de produserer atomvåpen og også står på listen over selskaper man ikke skal investere i av etiske grunner.[179]

Derimot signerte NTNU-rektor Gunnar Bovim og Kongsberg Gruppens toppsjef, Walter Qvam, i 2015 utkast til en standardavtale om et gaveprofessorat fra Kongsberg Gruppen til NTNU. På spørsmål fra Hioa-avisen Khrono om mulige *etiske utfordringer med å ta imot nærmere 10 millioner kroner fra en av landets største produsenter og eksportører av militært utstyr, svarte rektoren slik:*

> *«Det kan absolutt være noen etiske avveininger her. Det samme har vi når det gjelder droneteknologi for eksempel, skal vi utvikle teknologien eller skal vi la være? Flere teknologiske nyvinninger brukes både sivilt og militært.»*[180]

Ifølge NTNU er det ikke lagt ytterligere føringer på midlene.

Statoil bevilger på sin side betydelige midler til fem norske universiteter og høgskoler. Ifølge Morgenbladet ligger summen på rundt 100 millioner kroner i året.[181] Mesteparten av midlene er øremerket til utvinning av olje og gass. Det har fått flere til å reagere. Peter M. Haugan, professor i geofysikk ved UiB, påpekte f.eks. at «de etiske retningslinjene for naturvitenskapelig forskning sier at forskning skal bidra til en bærekraftig utvikling og følge føre-var-prinsippet. Om det er ett tema i hele verden som burde utelukkes som følge av de prinsippene, må det være forskning med formål å forlenge fossilalderen».[182]

I tillegg til selve bevilgningens formål er kontroversielt, er det også uenigheter om klausuler og hemmeligholdet. UiT Norges Arktiske Universitet har f.eks. takket nei til bevilgningen på grunn av de klausuler var knyttet til dem, blant annet såkalt «utsatt publisering». Universitetet i Bergen har tatt i mot pengene og hemmeligstemplet avtalen, mens NTNU har sagt ja takk og offentliggjort kontraktene. [183]

I følge På Høyden, UiBs uavhengige nettavis, viser NTNU-avtalen at eierskap til resultatene går til Statoil automatisk, og i takt med at kommersialiserbare ideer blir til underveis i prosjektet. Kontrakten er uttrykkelig på at universitetet ikke kan bruke noen av resultatene uten Statoils skriftlige godkjenning, og NTNU må sørge for at dette er uttrykkelig forstått blant forskere og studenter som deltar i prosjektet:

---

[179] https://uit.no/Content/425132/Offentlig%20protokoll%2018.6..pdf
[180] http://www.khrono.no/campus-samfunn/2015/11/gaver-fra-naeringslivet
[181] Morgenbladet 8.11.2013
[182] Morgenbladet 8.11.2013
[183] http://pahoyden.no/2015/06/uib-hemmeligholder-statoil-avtale, se også http://universitas.no/debatt/60777/kontroversiell-statoil-avtale

> *«Universitetet får på sin side rettighetene til å utnytte resultatene for ikke-kommersielle formål. Om Statoil ser at dette kommer i konflikt med selskapets kommersielle interesser, skal det utarbeides en avtale om en karantenetid. Det innebærer blant annet at NTNU ikke kan offentliggjøre informasjon - som vitenskapelig publisering - om patenterbare resultater.»*[184]

UiO, Universitetet i Stavanger og Universitetet i Bergen har helt eller delvis hemmeligholdt avtalen. UiB sier at «dokumentene inneholder taushetsbelagt informasjon og at åpenhet omkring denne informasjonen vil kunne påføre Statoil økonomisk tap. Videre er det også informasjon i avtalen som hvis den blir offentlig kjent vil kunne svekke UiB sin evne til å vinne konkurransen om oppdrag som lyses ut av Statoil.»

Hemmeligholdet og overføringen av eiendomsrett og kontroll til kommersielle private selskaper skaper uklare skiller mellom universitetsforskningen som er og skal være offentlig finansiert og åpen - og de private selskapenes interesser.

I andre europeiske land, f.eks. Tyskland, har det vært langt større strid om bevilgninger til universiteter fra storselskaper.

Deutsche Bank betalte f.eks. to professorater ved Humboldt Universitet i Berlin: I følge avtalen, som tok slutt i 2011, hadde banken vetorett over publiseringer, kunne medbestemme hvem som fikk professorstillingene og hva det skulle undervises i. I tillegg fikk banken lov å henge opp reklame i universitetsbygningene. De betalte 3 millioner euro i året for dette. [185]

Et annet eksempel er avtalen mellom Bayer konsernet og Universitetet i Köln.[186] Den har eksistert siden 2008, er hemmelig og blir sannsynligvis heller ikke offentliggjort i framtiden, i følge en juridisk avgjørelse i august 2015. Initiativet «Koordinasjon mot Bayer-fare» og studentene i Köln har kjempet mot dette i årevis. På grunn av hemmeligholdet er det usikkert hvor mye penger det er snakk om og hvilke rettigheter Bayer har.

Dette er bare to eksempler. Nyhetsmagasinet Der Spiegel skriver at hele 1000 professor-stillinger i Tyskland nå er betalt av industrien.[187]

På bakgrunn av disse sakene er det vokst fram en bevegelse for *Zivilklausel* i Tyskland.[188] Dette er grupper som kjemper mot avtaler med militærindustrien og ellers arbeider for mer transparens i oppdragsforskningen.

Ekstern finansiering fører dessuten til flere midlertidige ansettelser, fordi de eksterne midlene alltid er tidsbegrenset og sektoren har nokså konsekvent valgt å ansette medarbeidere midlertidig i slike tilfeller.[189] UiO vil nå muligens tilsette fast, men begrenset til perioden det fins inntekter. Dermed oppheves midlertidigheten i hovedsak bare på papiret.

Fellesskapet og sivil sektor har betydelige legitime forskningsbehov som bare delvis oppfylles. Når Stortinget vedtar prioriterte forskningsfelt er det helt legitimt. Også fagbevegelsen, kvinnebevegelsen og miljøbevegelsen har behov for forskning og kunne i større grad enn i dag kreve at offentlige forskningsinstitusjoner og offentlig ansatte universitets- og høgskolekravene lytter til deres ønsker og behov. Men dette rokker ikke ved at fri forskning er en helt avgjørende del av demokratiet. UNESCO formulerer det slik:

---

[184] http://pahoyden.no/2015/06/uib-hemmeligholder-statoil-avtale, se også http://universitas.no/debatt/60777/kontroversiell-statoil-avtale

[185] http://www.taz.de/!5119770/

[186] http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/urteil-zum-geheimvertrag-zwischen-der-uni-koeln-und-bayer-a-1048618.html

[187] http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/wissenschaftsfreiheit-durch-einflussnahme-von-stiftern-gefaehrdet-a-971747.html

[188] http://www.zivilklausel.de/index.php/initiativen-vor-ort

[189] Se videre i kapittel 8.

«Institutions of higher education, and more particularly universities, are communities of scholars preserving, disseminating and expressing freely their opinions on traditional knowledge and culture, and pursuing new knowledge without constriction by prescribed doctrines. The pursuit of new knowledge and its application lie at the heart of the mandate of such institutions of higher education. »[190]

Kommersialisering av universitetenes forskningsresultater er også i vinden. På Universitetet i Stavanger sine hjemmesider heter det f.eks. at å gi «forskningen merverdi i form av nye tjenester, produkter, bedrifter og arbeidsplasser er en kjerneoppgave for innovative universiteter». Kommersialisering i seg selv er naturligvis ikke problematisk, men hvis det legges stadig større vekt på forskningsideers kortsiktige kommersielle muligheter når midler og forskningstid fordeles vil det svekke fri og nysgjerrighetsdrevet forskning. Det fins også forskning som tyder på at kommersialisering kan være et tapssluk for akademia. Den framstående amerikanske vitenskapshistorikeren Philip Mirowski hevder at svært mange av prosjektene ikke gir gevinst i det hele tatt. Han bruker biotech startup firms som eksempel. Denne sektoren hadde et samlet tap på 2,7 milliarder dollar i 2007, året før finanskrisa.[191]

UH-institusjonene begir seg også inn på oppdragsmarkedet og utfører oppdragsforskning og annen forskning finansiert av næringslivet og offentlige organer. UH-institusjonene kan utkonkurrere forskningsinstituttene på grunn av sin (tross alt) betydelige basisfinansiering.

Press på den frie forskningen

Den økende vekten som legges på bevilgninger fra EU og Forskningsrådet og på eksterne inntekter fra næringslivet og det offentlige skaper en rekke problemer. Universitets- og høgskoleansatte presses til å bruke sin frie forskningstid til å skrive søknader og anbud og senere utføre oppdragsforskning (i stedet for forskerinitierte prosjekter).

Midlertidigheten øker ved at flere blir midlertidig ansatt i UH-sektoren for å utføre slikt arbeid.

Oppdragsforskningen må derfor organiseres tydelig skilt fra den frie forskningen og på en slik måte at forskerne får ordinære faste stillinger.

Instituttsektoren i problemer

Den tredje sektoren som bidrar til norsk forskning er forskningsinstituttsektoren. Den utgjør en betydelig andel av norsk forskning, 12 milliarder kroner i året, men er stebarnet i norsk forskningspolitikk. Instituttene får sjelden mer enn fotnoter i meldingene og diskusjonene, men er kanskje den delen av norsk forskning som har endret seg mest de siste 25 årene.

Tidligere var betydelige deler av den finansiert av offentlige midler. En del institutter var (og er) fullfinansiert over offentlige budsjetter (som f.eks. Statens institutt for forbruksforskning, Statens institutt for rusmiddelforskning), en del var finansiert dels av betydelige grunnbevilgninger fra enkeltdepartementer og dels fra oppdragsinntekter, f.eks. Sintef og Nova.

I dag er de offentlige grunnbevilgningene svekket og de aller fleste instituttene lever fra hånd til munn av midler som i all hovedsak kommer fra det private næringslivsmarkedet og fra offentlige anbudskonkurranser. I disse anbudskonkurransene møter instituttene i dag i stadig større grad internasjonal konkurranse. De teknologiske institusjonene slåss med utenlandske konkurrenter

[190] http://www.unesco.org/education/docs/recom_e.html
[191] Philip Mirowski Science Mart Privatizing American Science Cambridge: Harvard University Press

med betydelig høyere grunnfinansiering. En del teknologiske institutter i Europa har 50-60 prosent basisfinansiering. Det er svært vanskelig for norske institutter å konkurrere på slike premisser.

De samfunnsvitenskapelige instituttene konkurrerer med nasjonale og internasjonale konsulentselskaper som ikke legger forskningsmessige standarder til grunn for sin virksomhet. Forskningsinstituttenes Fellesarena (FFA) sier det f.eks slik:

> *«Dessuten har det tradisjonelle oppdragsmarkedet, særlig innen offentlig sektor, blitt betydelig tøffere, blant annet på grunn av endringene i offentlig innkjøpspraksis. I oppdragsmarkedet møter samtidig instituttene konkurranse fra konsulentselskaper uten krav til forskningskvalitet, publisering og fagfellevurdering.»*[192]

Konsulentselskapene får nettopp derfor i stadig større grad oppdragene. KS stiller f.eks. ofte en rekke store spørsmål som de vil ha besvart med noen hundretusen kroner, og gir oppdraget til konsulentselskapene som gir de raske og sikre svarene, som KS bruker for alt det er verdt etterpå.[193]

Oppdragsgiverne er ikke først og fremst interessert i forskning, men i mest mulig anvendbare svar på sine spørsmål, enten av rent teknisk eller av mer ideologisk, art. NOVA-forsker Mia Vabø sier f.eks. at myndighetene foretrekker å bruke konsulenter, eller bruke forskerne som rådgivere, framfor å gjøre bruk av kunnskap fra forskning: «Forskere kompliserer tingene, mens konsulentene forenkler og kommer med klare råd. Det gjør det fristende å bruke konsulenter.[194]"

Ved flere anledninger har statlige oppdragsgivere dessuten forsøkt å presse forskningsinstitusjoner til å godta konsulentvilkår, som blant annet innebærer at oppdragsgiverne har rett til å kontrollere og endre resultatene.[195]

En artikkelserie i Aftenposten avdekket blant annet følgende:

> *«Flere statlige oppdragsgivere har forsøkt å få endret forskningsrapporter slik at konklusjonene skal passe med Regjeringens politikk. På den måten har statlige aktører forsøkt å endre forskningsresultater som igjen skal danne faglig begrunnelse for viktige politiske beslutninger. Statlige oppdragsgivere presser systematisk forskningsinstitutter til å akseptere kontrakter som gir oppdragsgiveren innflytelse over forskningsresultatet. Kontraktene som statlige aktører insisterer på å bruke, bryter en rekke forskningsetiske minstekrav. En rekke departementer og direktorater bestiller rene konsulenttjenester, men fremstiller resultatet som om det skulle ha vært forskning. Mange anerkjente forskere jobber også som konsulenter, og det fremkommer ikke om rapportene de presenterer er skrevet som konsulentvirksomhet eller forskning.»*[196]

Avis-oppslagene har bedret forholdene, men de underliggende utfordringene er fortsatt de samme.

En siste problemstilling er utformingen av oppdragene. Sommeren 2015 ble det f.eks. bevilget 16 millioner kroner for å evaluere kommunereformen. Av oppdragsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Forskningsrådet går det fram at departementet ønsker

---

[192] FFAs høringsuttalelse til forskningsmeldingen. 27. mars 2012

[193] Jf. KS' bruk av Rambølls rapporter om lærernes arbeidstid under lærerkonflikten I 2014: se f.eks. https://www.utdanningsforbundet.no/Fylkeslag/Sogn-og-Fjordane/Ikkje-synleg/ARBEIDSTID/Utdanningsforbundet-er-grunnleggande-kritisk-til-KS-sitt-mandat/ og http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/striden-om-arbeidstida-1.456207

[194] Vabø, Mia (2009) 'Rådløs kunnskap og kunnskapsløse råd' i Tranøy, B:S. mfl *Hjernen er alene* Oslo: Universitetsforlaget

[195] http://www.dagensperspektiv.no/nyheter/samfunn/forskere-tvinges-til-a-bli-konsulenter

[196] «Styrt forskning». Metoderapport til SKUP Metoderapport til SKUP av John Hultgren og Ingeborg Moe, Aftenposten

kommunereform og at dette betyr større kommuner. Hensikten med forskningsoppdraget er altså å finne ut hva som skal til med å lykkes med departementets hensikter. Det het:

> *«Departementet ønsker med utlysningen at det forskes på reformens virkemidler, aktørene og deres roller, hvilke drivere reformen har på ulike nivåer/områder og hvordan disse påvirker prosess og utfall. Kommunereformen bør analyseres både nasjonalt, lokalt og regionalt.»*

Ettersom det *ikke* bevilges 16 millioner kroner til f.eks. å utrede alternativer til kommunesammenslåing, f.eks. å vurdere kommune*oppdeling,* blir de instituttmiljøene som forsker på kommunestruktur dermed bundet opp i de politiske problemstillingene som departementene og direktoratene ønsket å få belyst.

Et liknende eksempel kan hentes fra evalueringen av pensjonsreformen. I de rødgrønnes forskningsmelding het det at "en reform av et så stort omfang som pensjonsreformen gir store kunnskapsbehov både før og under gjennomføringen. Reformen er planlagt fulgt opp med en forskningsbasert evaluering for å vurdere om den virker etter hensikten. Formålet med evalueringen vil blant annet være å vurdere om pensjonsreformen når de overordnede målene om at pensjonssystemet skal være økonomisk og sosialt bærekraftig, ha en god fordelings- og likestillingsprofil og være enkel og forståelig. Evalueringen av pensjonsreformen vil kreve betydelige forskningsinvesteringer over en lang periode." Aktuelle temaer kan være samspillet mellom folketrygdens alderspensjon og andre ordninger som uførepensjon, etterlattepensjon, AFP og supplerende ordninger, hvordan pensjonssystemet og eventuelt andre faktorer påvirker tidspunkt for uttak av pensjon for ulike grupper i befolkningen, hva som skal til for å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeidslivet og hvordan den nye fleksible alderspensjonen og levealdersjusteringen vil påvirke pensjonsnivå og fordeling for ulike grupper.

Men i meldingas gjennomgang av forskningsspørsmål om Pensjonsreformen mangler typisk nok minst ett helt vesentlig moment, nemlig evaluering av en de aller viktigste følgene av pensjonsreformen, at pensjonsmilliardene flyttes over fra offentlig til privat sektor, fra offentlig til privat kontroll. Når Folketrygden blir dårligere, vil naturligvis folk i større grad tegne private livsforsikringer.
Da SSB presenterte sin evaluering i forskning.no sommeren 2015 het det at «reformen har vært vellykket». Ikke ett ord ble sagt om overføringen av pensjonsmidler fra offentlig til privat sektor.[197]

Systemet er altså slik at departementer og direktorater formulerer en detaljert bestilling av hva det skal forskes på. Bestillingen er ofte snever, den utelukker nokså ofte de viktigste spørsmålene og de som er spesielt politisk betente. Samtidig fører anbudskonkurransen til at prisene presses nedover, slik at det sjelden blir rom til å forske utover det som eksplisitt er bedt om.

I sitt innspill til statsbudsjett for 2016 påpeker NTL Forskningsinstituttene at basisfinansieringen i snitt er 10 prosent. Den varierer imidlertid sterkt mellom ulike typer institutter og også innenfor instituttgruppene.

NTL Forskningsinstituttene er videre bekymret for hva oljeprisfallet og den påfølgende reduksjonen i aktivitet kan bety for forskningsoppdrag fra industrien. Det er spesielt alvorlig i en situasjon da det er mer behov for forskning enn noen gang, særlig på fornybar energi.
Den vanskelige økonomiske situasjonen setter lønns- og arbeidsforhold i instituttsektoren i fare. Særlig er pensjonsordningene utsatt. Flere institutter vurderer å gå over fra ytelsespensjoner til innskuddspensjoner. Revisorforeningens retningslinjer for hvordan fremtidige pensjonsforpliktelser skal føres i regnskapet er en medvirkende årsak til at arbeidsgiverne ønsker å avvikle de ytelsesbaserte ordningene. Det oppfattes som merkelig at de virksomhetene som har Statens Pensjonskasse må balanseføre dette i regnskapet mens statlige virksomheter slipper dette.

[197] http://forskning.no/aldring-okonomi-samfunnsokonomi/2015/06/pensjonsreformen-er-vellykket

Kapittel 8 - Lønns- og arbeidsforhold i forskning og høyere utdanning

Lønns- og arbeidsforholdene i forsknings- og utdanningssektoren er under omforming. Det er en følge av både den generelle utviklingen i det statlige tariffområdet og en systematisk forskyving i sektoren fra «akademia» til «kunnskapsbedrift» (se kapittel 2).

Den tradisjonelle individuelle friheten for de vitenskapelige ansatte er under press. I stedet får vi ledelsesstyring og -kontroll, slik man har i private kunnskapsbedrifter. Mens hovedfokus tidligere lå på kunnskapsutvikling «nedenfra» er dette nå endret til vekt på ledelsens plikt og rett til strategisk ledelse av «sine» ressurser.

Sentrale stridsspørsmål i denne utviklingen er sentral og kollektiv lønnsdannelse vs. lokal og individualisert lønn, kvalifikasjonsprinsipp vs. lederstyrte ansettelser, forskningsrett vs. tildeling av forskningstid samt omfanget av forskningstid og midlertidighet.

I dette kapitlet drøfter vi særlig kvalifikasjonsprinsippet, lønnssystemer, retten til FoU-tid og midlertidig tilsetting.

Kvalifikasjonsprinsippet

I privat sektor er ansettelser underlagt arbeidsgivers styringsrett. Kort sagt kan en privat arbeidsgiver ansette den vedkommende ønsker.[198] Eller som et privat advokatfirma[199] skriver:

> *«Selv om forretningsmessige føringer normalt tilsier at man også innen privat sektor søker å ansette den best kvalifiserte, er det rettslig sett ingenting i veien for å ansette familiemedlemmer eller bekjente, selv om andre søkere skulle være bedre kvalifiserte.*
>
> *Annerledes er det i offentlig sektor. Her følger det av kvalifikasjonsprinsippet at den best kvalifiserte søkeren skal tilsettes. Kvalifikasjonsprinsippet er ulovfestet, men har også kommet til utrykk i lov... Det sentrale hensynet bak prinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse i forhold til de oppgavene det offentlige skal utføre. Videre må avgjørelsen skje på en måte som sikrer likebehandling og som hindrer at det blir tatt usaklige hensyn. Kvalifikasjonsprinsippet legger altså føringer for hele rekrutteringsprosessen i det offentlige.»*

Tjenestemannsloven og tilhørende reglementer for ansettelse skal ivareta rettssikkerheten og hindre maktmisbruk, korrupsjon og politiserte tilsettinger. Utviklingen i retning mer ledelsesstyring utforder nå kvalifikasjonsprinsippet som er en forutsetning for en korrupsjonsfri og effektiv statsforvaltning.

Offentlige universiteter og høyskoler følger regelverket i Tjenestemannsloven. I vitenskapelige stillinger har kvalifikasjonsprinsippet vært tolket slik at en av dem som fagmiljøet (gjennom fagfellene) oppfatter som de beste skal tilsettes. Tidligere ble det fulgt en praksis der de nedsatte kommisjonenes innstillinger ble fulgt. I dette århundret har de enkelte institusjonenes ledere fått større makt over ansettelsesprosedyrene, f.eks. ved at prøveforelesninger og intervju er tatt i bruk og personlig egnethet er lagt inn som et kriterium ved vurderinger. I kapitlet om mål- og resultatstyring viser vi hvordan prinsippet omgås/tilpasses til ønsker om strategisk styring. Men formelt ligger kvalifikasjonsprinsippet fast.

Alle ledige stillinger skal derfor utlyses eksternt. Inntil 1990-tallet var det et krav om at alle ledige

---

198 Arbeidsmiljølovens paragraf 55a forbyr riktignok å «forskjellsbehandle søkere på grunn av rase, hudfarge, nasjonalitet eller etnisk opprinnelse, homofil legning eller homofil samlivsform». Men i forarbeidene til denne lovbestemmelsen er det slått fast at dette ikke begrenser at arbeidsgiver har og bør ha «mulighet til å drive sin virksomhet mest mulig hensiktsmessig, herunder også utvelgelsen av sine medarbeidere» (Ot.prp. 67 (1996-97)). I samme innstilling ble det likeledes slått fast at forslaget *ikke* innebærer å innføre prinsippet om at den «objektivt best kvalifiserte søker har et rettskrav på å bli ansatt» i privat sektor.

199 http://sbdl.no/2014/12/01/rekruttering-i-privat-og-offentlig-sektor/

statlige stillinger skulle utlyses i Norsk lysingsblad samt i samtlige listeførte aviser på stedet. Det var et viktig demokratisk prinsipp at avisvalg ikke skulle avgjøre om en mulig søker fikk vite om den ledige stillingen. Som ledd i «moderniseringen» ble det overlatt til virksomheten/etaten selv å avgjøre hvor stillingen skulle utlyses. I praksis betød det at utlysningene bare ble trykket i den største avisa.

I prinsippet skal søkerne være offentlige. Tanken er at borgerne skal ha innsyn i hvem som er aktuelle kandidater slik at det kan føres en offentlig diskusjon om hvem som er best kvalifisert. Også på dette området er allmenhetens innsynsrett under press. Offentleglova gir nemlig en unntaksmulighet: den krever at det skal settes opp «ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar.» Men så heter det; «Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga.»

Sivilombudsmannen har ved flere anledninger uttalt at det i vurderingen «må leggjast vekt på den generelle interessa ålmenta har i innsyn, rekrutteringsomsyn og personvernomsyn, og at det må gjerast sjølvstendige, konkrete og individuelle vurderingar av grunngivinga til ein søkjar for å vere unnateke offentlegheit». Han sier blant annet at «kravet om at det skal utarbeidast ei offentleg søkjarliste, gjer at ålmenta kan kontrollere at det ikkje blir teke utanforliggjande eller usaklege omsyn ved tilsetjingar i det offentlege». Og det forutsetter at «ålmenta» vet hvem som har søkt.

I dag brukes ulike argumenter som begrunnelse for å avvike fra prinsippet. Det hevdes f.eks. at gode kandidater ikke vil søke en stilling hvis navnet deres offentliggjøres. Vinteren 2015 ble det en offentlig debatt om spørsmålet da Høyesterett for første gang aksepterte å holde søkernavn unna offentligheten. Generalsekretær Arne Jensen i Norsk redaktørforening kommenterte dette slik:

> *«Å være dommer i Høyesterett er et embete for de beste, mest robuste juristene vi har, jurister med stor integritet og trygghet. Dersom framtidige høyesterettsdommere ikke tåler den smule oppmerksomhet som følger med det å stå på en offentlig søkerliste, så er det et spørsmål om de egner seg som dommere i rikets øverste domstol overhodet.»*

Den samme argumentasjonen for åpenhet kan brukes om stillinger i akademia. Men da Høgskolen i Oslo og Akershus i 2015 for første gang ansatte rektor (i stedet for å velge), fikk en av søkerne holde navnet sitt hemmelig. Vedkommende nådde ikke opp, men Høgskolen innførte dermed et helt nytt prinsipp: Offentligheten fikk ikke hvem som konkurrerte om en av de viktigste jobbene i Norges UH-sektor. Prosessen gjentok seg da Hioa ansatte ny direktør for organisasjons- og virksomhetsstyring (en av to toppsjefer under rektor) i januar 2016. Da fikk Tone Irene Sandahl fra Rambøll, en av dem som ikke sto på den offentlige søkerlisten, stillingen etter behandling i et lukket styremøte.[200]

Det samme skjedde da NTNU ansatte ny rektor i 2012. Da ble Gunnar Bohwins navn først kjent for offentligheten to dager før styret ansatte ham. Et styremedlem beskriver prosessen slik: «Stillingene ble utlyst internasjonalt, og for rektorstillingen kom det mange gode interne og eksterne kandidater. Et bemanningsbyrå ble brukt til å undersøke om det kunne være kandidater som kunne oppfordres til å søke. En liten gruppe utgått fra styret, ledet av styreleder og i tillegg med én representant for fagforeningene, gikk gjennom søknadene og intervjuet de fleste kandidatene. De fremste kandidatene ble deretter også intervjuet av bemanningsbyrået, som i tillegg innhentet referanser. Disse kandidatene ble kalt inn til en neste intervjurunde….Gruppen laget en innstilling til styret, og styret ansatte rektor». Offentlighetens og allmenhetens interesser for å følge med på og delta i prosessen ble som man ser ikke vektlagt.

[200] http://www.khrono.no/2016/01/sandahl-ny-direktor-pa-hioa

Etter at søkerlisten er offentliggjort skal det gjennomføres en vurdering av kandidatene. Til vitenskapelige stillinger skal det som hovedregel gjennomføres en ekstern, sakkyndig vurdering av fagfeller. Denne kommisjonen avgir en innstilling om hvem som anses som kvalifiserte for stillingen og rangerer kandidatene. Deretter skal innstillingsrådet behandle saken.

Innstillingsrådet er et selvstendig organ og har sine fullmakter forankret i tjenestemannslovens § 4. Medlemmene kan dermed ikke instrueres verken fra overordnet arbeidsgiverledd eller fra tjenestemannsorganisasjonene om valg av kandidater til en stilling. Hvert enkelt medlem av innstillingsrådet har likeverdig rett og plikt til å foreta selvstendig vurdering av søkerne til en stilling, og skal delta gjennom hele prosessen fra vurdering av hvilke søkere som skal kalles inn til intervju, deltakelse i selve intervjuet og utarbeiding av innstillingen som skal sendes videre til tilsettingsrådet. Er det dissens i innstillingsrådet, sendes det både en flertalls- og en mindretallsinnstilling videre til tilsettingsrådet.

Tilsettingsrådet tilsetter i teknisk-administrative stillinger og er på samme måte som innstillingsrådet et selvstendig organ med myndighet forankret i tjenestemannslovens § 5, og medlemmene er dermed unntatt fra tjenestelig instruksjonsmyndighet. Hvert enkelt medlem av tilsettingsrådet har en fri og uavhengig stilling, og en likeverdig rett og plikt til å foreta selvstendig vurdering av kandidatene. Tilsettingsrådet kan sende en sak tilbake til innstillingsrådet for ny behandling dersom det finner det nødvendig. Både tilsettings- og innstillingsrådene skal i følge loven bestå av like mange ordinære representanter for tjenestemennene som for administrasjonen. De ansattes representanter har også rett til å anke en tilsetting til institusjonens styre, eventuelt til departementet.

Ifølge statsråd Jan Tore Sanner er dette uheldig: «Det er innstillingsråd og tilsettingsråd, man må forholde seg til tjenestemannsloven, offentlighetsloven, forvaltningsloven. Det er en veldig omstendelig prosess, og staten kan i verste fall gå glipp av gode søkere», hevder han.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ble sommeren 2015 satt til å kartlegge problemer med Tjenestemannsloven, og AFI gir *ikke* støtte til Sanners konklusjon. Tvert imot sier instituttet at loven fungerer rimelig bra, at det finnes tilstrekkelig lokalt handlingsrom og når dette rommet ikke brukes, handler det bl.a. om svak lederopplæring.

I akademia handler kvalifikasjonsprinsippet også om *forskningsfriheten*. Når vitenskapelig personale ansettes, skal prosessen være preget av åpenhet. Kandidatene skal vurderes av både eksterne og interne kolleger og av ansatterepresentanter. I vitenskapelige stillinger oppnevnes innstillingsrådene av styret, ikke av fagforeningene. De skal ivareta alle ansatte, ikke spesifikke fagforeningers interesser.

Det gir en bred og åpen prosess, slik at det også er mulig å nå fram for kandidater som har avvikende faglige syn. Hvis kvalifikasjonsprinsippet svekkes, vil forskningsfriheten svekkes.

Sanner vil likevel endre loven. Vinteren 2015 ble det nedsatt et utvalg som skulle vurdere endringer i tjenestemannsloven. I mandatet til gruppa het det:

> *«Utvalget skal vurdere om det er mulig å forenkle tilsettingsprosessene i staten på en måte som fortsatt vil ivareta kvalifikasjonsprinsippet*
> *Utvalget skal vurdere ordningene med innstillings- og tilsettingsråd*
> *Utvalget skal vurdere om det er behov for å ha samme stillingsvern i tjenestemannsloven som i arbeidsmiljøloven.»*

Spørsmålet er naturligvis hvor langt man kan «forenkle» uten at man de facto forlater kvalifikasjonsprinsippet. For hvis man skal finne den som er «objektivt sett» best kvalifisert for en stilling - og det skal etableres rettssikkerhet rundt dette, kreves en formell prosess som må ta noe tid.

Tjenestemannsutvalget, som hadde representanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden la fram sin innstilling i desember 2015 og foreslo å opprettholde og lovfeste kvalifikasjonsprinsippet:

> *«ved å ansette den best kvalifiserte søkeren i statlige stillinger ivaretas og styrkes tilliten til forvaltningen (og).... den enkeltes rettssikkerhet. Kvalifikasjonsprinsippet bygger på grunnleggende og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, rettferdighet og saklighet. Kvalifikasjonsprinsippet skal sikre legitimitet og tillit til beslutningsprosesser, samt forhindre at det tas utenforliggende hensyn ved ansettelser.»*[201]

Derimot foreslo utvalget å svekke fagforeningenes posisjon i tilsettingsprosessen. Dagens innstillingsråd, der både arbeidsgiver og arbeidstakere er representert, foreslås avskaffet. Utvalget vil at arbeidsgiver alene skal innstille til det partssammensatte Tilsettingsrådet, som skal beholdes. I praksis betyr dette at de ansattes representanter kommer senere inn i prosessen og dermed i mindre grad kan være med å legge premissene. Dessuten forsvinner medlemmenes ankerett til departementet.

Ansettelse i vitenskapelige stillinger er regulert av universitets- og høgskoleloven som gir styret anledning til å ansette selv eller utpeke ansettelsesutvalg. Det er ikke noe krav om at ansatte skal være representert i disse utvalgene. Derimot skal studentene være representert. Dette blir ikke foreslått endret.

Det er verdt å merke seg at Universitetet i Oslo er sterkt misfornøyd med dagens reguleringer. I sitt første utkast til høringsuttalelse[202] om statlig arbeidsgiverpolitikk peker UiO på en rekke uheldige innskrenkninger i ledelsens handlingsrom:

- Bestemmelsen i statens hovedavtale om at tjenestemannsorganisasjonene skal ha forhandlingsrett på interne organisasjonsendringer. Den innebærer i realiteten risiko for at arbeidsgiver avskjæres fra å gjennomføre nødvendige organisasjonsendringer, fordi tjenestemannsorganisasjonene velger å ikke gi tilslutning

- Hovedtariffavtalens sterkt sentraliserte lønns- og forhandlingssystem, som svekker muligheten for å bruke lønn som stimulerende personalpolitisk virkemiddel og står i motstrid til styringsmekanismer basert på målstyring og resultatkrav.
-
- Tjenestemannslovens omfattende oppsigelsesvern, med blant annet klageadgang, seks måneders oppsigelsestid, fortrinnsrett til stillinger i hele statlig sektor, ventelønn, - dvs. vilkår som ikke gjelder i øvrig arbeidsliv.[203]

Lokale lønnsforhandlinger

De siste tjue årene har det det vært en langvarig strid om lønnsøkninger i Staten skal gis gjennom tillegg som forhandles fram på nasjonalt nivå av tjenestemannsorganisasjonene og departementet - eller om lønnsutviklingen skal fastsettes lokalt på den enkelte virksomhet. De mest ytterliggående reformforslagene mener at både den totale rammen for lønnstilleggene og fordelingen av lønnstillegg på grupper og personer skal fastsettes lokalt. Men vanligst er det å argumentere for en modell der rammen blir avgjort sentralt, mens *fordelingen* av potten overlates til virksomhetene.

---

[201] Ansettelsesforhold i Staten, s. 106; https://www.regjeringen.no/contentassets/a43ce15b40c945fa93a026ce3d187a54/151552-kmd-rapport.pdf

[202] UiO. Høring – forslag til overordnet statlig arbeidsgiverstrategi. 3.12.2015

[203] Høringsuttalelsen ble endret etter kraftige protester fra tjenestemannsorganisasjonene ved UiO. Se Uniforum 17.12.2015

Dagens tariffavtaler slår fast at den totale rammen forhandles sentralt. Deretter kan partene avgjøre hvor stor del av denne rammen som skal fordeles henholdsvis sentralt, i sentrale justeringsforhandlinger eller lokalt. Lokale forhandlinger er i hovedsak basert på individuelle tillegg, ut fra virksomhetens omforente lønnspolitikk. Arbeidsgiver kan i tillegg legge til «egne» midler for lokale forhandlinger.

Arbeidsgivere, både i Staten og NHO, presser på for å gjøre lønnsdannelsen mest mulige lokal og individuell. I siste instans er dette en politikk for managerialisme, å gjøre lønn til et anliggende for lederne, da arbeidstakerne ikke har streikerett i lokale forhandlinger.

Norge har små lønnsforskjeller i et internasjonalt perspektiv. Koordinerte lønnssystemer med sterke fagforeninger har gitt oss dette. Arbeidstakere nederst på lønnsstigen tjener relativt sett bra, mens godt kvalifisert arbeidskraft har lavere lønn enn sammenlignbare grupper i andre land.

Som professor Kalle Moene har sagt det: Dette gir oss et konkurransefortrinn i kampen om å levere varer og tjenester som krever høy kompetanse. Næringslivet tjener på at de med høyest lønn tjener relativt sett lite.[204] Høy lønn til fagarbeidere har stimulert til teknologisk utvikling og bruk av deres kompetanse.

I forskningssektoren kan dessuten lokal og individuell lønn føre til uhåndterlige skjevheter fordi konkurransen fra privat sektor er så ekstremt varierende. På den ene siden finnes fagområder der det knapt finnes et privat arbeidsmarked (som f.eks. teologi, klassiske språk, arkeologi). Der vil et markedsbasert lønnssystem føre til at lønningene presses *nedover* (hard kamp om de få jobbene som fins på universitetene, ingen alternative jobbmuligheter i faget). På den andre siden finnes områder der privat sektor betaler svært godt for arbeidskraften. Det gjelder f.eks juss, geologi (olje) og medisin, der sektoren allerede har kastet seg på en usunn lønnskonkurranse. I en analyse av lønnsnivået ved Høgskolen i Ålesund fant NIFU at lønningene ligger relativt høyt for vitenskapelige stillinger, men ikke i administrative og at menn i forsker/undervisningsstillinger har høyere lønn enn menn i tilsvarende stillinger ved andre høgskoler.[205]

Sentrale lønnsforhandlinger gir fagbevegelsen mest makt til å påvirke både ramme og fordeling. Det er bare i sentrale forhandlinger fagbevegelsen har streikerett og dermed reell makt. Det gjør en solidarisk fordeling, der alle grupper får en rimelig lønnsutvikling, mulig.

De lokale lønnsoppgjørene i sektoren har gjennom årene bidratt til større ulikheter mellom høytlønte og lavtlønte og betydelig voksende lønnsforskjeller mellom personer i identiske stillinger og med tilsvarende arbeidsoppgaver. Begrunnelsen for skjevfordelingen er dels konkurranse med andre arbeidsgivere om «talentene» og/eller «de beste» og dels arbeidsgivers ønske om å bruke lønn som «styringsverktøy» og for å «fremme gode prestasjoner». Noen steder knyttes f.eks. den enkeltes lønnsutvikling direkte til vedkommendes bidrag til tellekantsystemet. Mange institusjonsledelser ønsker *mer* lokal lønn. Universitetet i Oslo (UiO) skrev i 2014 til Kunnskapsdepartementet (KD) i forbindelse med hovedtariffoppgjøret bl.a.:

> *«UiO har ved et tidligere innspill reist spørsmål om hvorfor staten skal ha dagens sterkt sentraliserte og detaljregulerende lønns- og forhandlingssystem, når styringsmekanismer for øvrig er basert på stor grad av målstyring og resultatkrav.»*

Høsten 2015 ga Jan Tore Sanner, som er ansvarlig minister for lønnsoppgjøret i Staten, klar beskjed om at lønnsforhandlingene heretter skal bli mer lokale.[206] Forsvaret av det kollektive lønnssystemet i staten vil altså bli viktig i årene framover.

---

[204] http://www.forskningsradet.no/prognett-vfo/Nyheter/Konkurransedyktig_velferdsstat/1224698398554/p1222932203412

[205] http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/274022

[206]http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Jan-Tore-Sanner-terger-opp-LO-for-lonnsoppgjoret-8233649.html

Forskningstid

AFIs store arbeidstidsundersøkelse i 2012 viste blant annet at vitenskapelig ansatte i heltidsstillinger ved universiteter og høgskoler jobbet i gjennomsnitt 47,6 timer per uke. Menn uten barn jobber flest timer, mens kvinner med barn jobber færrest. Lange arbeidsdager til tross, viste undersøkelsen at mange vitenskapelig ansatte opplever at arbeidstiden ikke strekker til i forhold til arbeidsoppgavene de skal utføre. Den største frustrasjonen i universitets- og høgskolesektoren knyttet seg ifølge AFI til mangelen på *sammenhengende tid til forskning*.

Et flertall av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de er ganske eller svært misfornøyde med sine muligheter for å få sammenhengende tid til forskning. AFI konkluderer med at «frustrasjonene over mangelen på sammenhengende tid til forskning bygger imidlertid på ganske ulike forventninger og praksiser knyttet til forskningsvirksomheten.» Her pekes det på at oppfatningene spriker fra å oppfatte «sammenhengende tid» som alt fra en ettermiddag til et semester. Det oppfattes av enkelte også, mer abstrakt, som «ren tid». AFI mener dessuten at selve forskningsbegrepet blir oppfattet svært ulikt av f.eks. litteraturforskere og fysikere, fordi selve forskningspraksisen er så ulik i de ulike fagene.

Det er derimot en tydelig sammenheng mellom lange arbeidsdager og publiseringsgraden. Jo flere timer man arbeider i uka, jo mer publiserer man. Det motsatte er tilfellet om man ser på forholdet mellom undervisning og lange arbeidsdager. Mens mye undervisning ikke henger sammen med lange arbeidsdager målt i timer, er lange arbeidsdager med arbeidsinnsats ut over normalarbeidsdagen en forutsetning for å publisere. Et stort flertall av de ansatte mener at det ikke er mulig å hevde seg i forskningsfronten innenfor normalarbeidsdagen.AFI gjennomførte også kvalitative intervjuer som støtter opp under antakelsen om at det er forskningen som gjøres i det som skulle vært fritid.

AFI påpeker videre at tidsregistrering av mange oppfattes som en provokasjon, fordi den griper inn mot det som regnes som kjerna i *den frie arbeidsdagen*, en helt sentral del av den akademiske friheten. Noen sier at tidsregistrering er «byråkratiets spydspiss» inn i den frie akademia, andre kaller timeregnskap «absurd» og «demotiverende» fordi jobben faktisk organiseres etter arbeidsoppgaver som *må gjøres* – og mye gjøres på kvelden og i helgene. Forskerforbundet gjennomførte i 2009 en omfattende spørreundersøkelse blant sine egne medlemmer om arbeidstid og forskningstid. Undersøkelsen bekreftet tidligere funn og konkluderte i likhet med AFI med at de vitenskapelig ansatte i gjennomsnitt arbeidet rundt ti timer utover normalarbeidsdagen hver uke:

> *«Gjennomsnittet for vitenskapelig ansatte ligger altså ifølge egenrapporteringen omtrent på grensen for hva Arbeidstilsynet tillater som maksimalbelastning, og vitenskapelig ansatte ved de tradisjonelle universitetene ligger godt over denne grensen. 25 prosent av alle professorene som har svart, oppgir endog at de arbeider mer enn 55 timers uke. Dette overstiger til og med hva loven tillater som absolutt grense for arbeidsbelastning i én enkelt sjudagersuke.»*

Hva utgjør dette merarbeidet i omfang? I 2009 var det om lag 11 250 vitenskapelig ansatte i undervisnings- og forskerstillinger ved statlige universiteter og høyskoler. Arbeider disse i snitt 2 timer mer enn normalarbeidstiden daglig (fordelt på et normalt arbeidsår av 266 dager), så utgjør det om lag 6 millioner timer på årsbasis, eller omkring 3 500 årsverk.

Tallene er tilsynelatende stabile over tid, for de samsvarer godt med resultatene fra NIFUs undersøkelse "Forskningsvilkår ved universiteter og vitenskapelige høyskoler"[207], som ikke målte "lektorgruppen", og Forskerforbundets kvalitetsreformundersøkelse fra 2005.[208] NIFU kom fram til "gjennomsnittlig 48,5 timer per uke", mens Forskerforbundets forrige undersøkelse (som

[207] (skriftserie nr. 16/2001; pkt 3.1, s. 20
[208] Skriftserien, notat 1/2006

inkluderte rekrutteringsstillinger) kom fram til en gjennomsnittlig arbeidsuke på 47,8 timer.[209]

NIFUs sammenlikning med andre land ga følgende resultat:[210]

Tabell 3.4 Antall arbeidstimer i en normal arbeidsuke. Veid gjennomsnitt av en uke i semesteret/undervisningsperioden og en uke utenom semesteret/undervisningsperioden.

	Undervisning	Forskning	Service	Administrasjon	Andre aktiviteter	Total
Australia	16.1	16.3	3.0	9.7	3.4	48.6
Canada	15.6	20.3	3.6	7.6	2.9	50.0
Finland	18.0	16.9	2.6	6.2	2.8	46.5
Storbritannia	16.1	16.9	1.5	10.2	3.6	48.4
Tyskland	13.7	20.5	7.5	5.5	3.9	51.1
USA	15.7	18.1	5.2	7.4	3.0	49.5
Gjennomsnitt andre land	*15.9*	*18.2*	*3.9*	*7.8*	*3.3*	*49.0*
Norge	**17.3***	**17.9**	**2.2***	**7.3**	**3.6**	**48.3**

*Norge er signifikant forskjellig fra gjennomsnittet for de seks andre landene.

Her framgår det også at den samlede arbeidstida i en gjennomsnittsuke er 10 timer mer enn den avtaleregulerte arbeidstiden på 37,5 timer.

Muligheten for å kvalifisere seg til professoropprykk er størst for de som kan bruke denne ekstratiden til FoU. Siden kvinner i større grad tar ansvar for omsorgsoppgaver i tiden utenfor normalarbeidsdagen, kan dette forklare noe av kjønnsforskjellene i de høyeste stillingene. I professoratene er 75% er menn – til tross for at det er lite kjønnsforskjeller i de lavere vitenskapelige stillingene.

Det framgår ellers av NIFUs undersøkelse at norske forskere bruker om lag like mye av arbeidstida til forskning som sine kolleger i andre vestlige land. Men det er en svært viktig forskjell, norske forskere opplever at de personalmessige støttetjenestene er svært dårlige, det gjelder både sekretær- og undervisningsassistanse, men først og fremst i denne sammenheng, forskningsassistanse.

Tabell 4.11 Vurdering av forskningsassistanse. Prosent.

	Utmerket	2	3	4	Dårlig	Totalt
Australia	5	18	24	25	29	100
Canada	6	21	25	24	23	100
Finland	6	23	31	26	14	100
Storbritannia	9	20	27	24	20	100
Tyskland	7	25	27	22	19	100
USA	7	18	26	22	27	100
Norge	**2***	**9***	**19***	**22**	**47***	**100**
Totalt	*6*	*19*	*26*	*24*	*25*	*100*

*Norge er signifikant forskjellig fra gjennomsnittet for alle landene.

Tallene tyder på at norske UH-ansatte har vesentlig dårligere forskningsassistanse enn sine kolleger i andre land, det betyr igjen at de må gjøre mesteparten av det rutinepregede forskningsarbeidet selv, noe som selvfølgelig går ut over mengden av og kvaliteten på forskningen. I et par sentrale tabeller fra Forskerforbundets undersøkelse fra 2009 går det fram

[209] Forskerforbundet: *Tid til forskning og utviklingsarbeid.* Rapport fra medlemsundersøkelse våren 2009. Skriftserien 4/2009

210 Forskningsvilkår ved universiteter og vitenskapelige høyskoler. NIFU skriftserie nr. 16/2001

at de universitets- og høgskoleansattes entydige oppfatning var at kontrollen over egen arbeidstid var svekket, at kravene til undervisning var økt betydelig og at muligheten til å benytte arbeidstiden til FoU-virksomhet var blitt svekket.

Andel som oppfatter at kontrollen over egen arbeidstid har økt, minket eller er uendret i løpet av de siste fem år. I prosent:

	Økt	Minket	Uendret	Ingen formening
totalt	**7,1 %**	**51,9 %**	**37,7 %**	**3,4 %**
Høyskolelektor	9,2%	47,5%	37,3%	6,0%
Universitetslektor	7,6%	45,6%	40,5%	6,3%
Førstelektor	8,5%	47,3%	43,1%	1,1%
Førsteamanuensis	6,9%	55,5%	33,6%	4,0%
Professor	6,7%	52,7%	38,6%	2,0%

Av tallene framgår at over halvparten av alle som hadde svart, mente at kontrollen over egen arbeidstid var blitt mindre de siste fem årene. Særlig i stillingskategoriene 'professor' og 'førsteamanuensis', altså de tradisjonelle akademiske universitetsstillingene, var det mange som hadde en slik oppfatning.Det er særlig undervisningsoppgavene som hadde økt, i følge de som er spurt:

Andel som oppfatter om undervisningsrelaterte oppgaver har økt, minket eller ikke har endret seg. I prosent:

Økt Minket Ingen endring

gaver ***totalt***	**59,0 %**	**5,4 %**	**32,3 %**	**3,3 %**
Høyskolelektor	60,4%	7,4%	25,8%	6,4%
Universitetslektor	54,3%	4,9%	34,6%	6,2%
Førstelektor	52,7%	8,1%	37,6%	1,6%
Førsteamanuensis	62,8%	4,5%	29,8%	2,9%
Professor	58,9%	4,3%	34,5%	2,3%

I alle stillingsgrupper, men særlig i de sentrale universitetsstillingene, var det et klart flertall som mener at undervisningsrelaterte oppgaver hadde økt de siste fem årene.

Av neste tabell framgår det at det var en svært utbredt oppfatning at mulighetene til å drive FoU i arbeidstid er forringet:

Andel som oppfatter om "utvikling i forhold til tid til FoU" er blitt forverret elle bedret de siste fem år. Prosent

	Totalt	N=2114	Menn	N=1334	Kvinner	N=780
Forholdene er betydelig forverret	**23,2 %**	497	21,0 %	281	27,4 %	216
Forholdene er noe forverret	**40,5 %**	862	39,8 %	534	41,6 %	328
Forholdene har vært noenlunde stabile	**30,2 %**	631	33,5 %	444	24,4 %	187
Forholdene er noe bedret	**4,8 %**	98	4,7 %	61	5,0 %	37
Forholdene er betydelig forbedret	**1,3 %**	26	1,0 %	14	1,6 %	12

Nesten en fjerdedel av respondentene mente altså at forholdene for tid til FoU er betydelig forverret «de siste fem årene» og et klart flertall mente de er betydelig eller noe forverret. Særlig sterk var den negative oppfatningen blant kvinnelige forskere.
Det var altså en utbredt oppfatning blant de vitenskapelig ansatte i sektoren om at undervisningsbelastningen hadde økt og at mulighetene til å drive FoU i arbeidstida var blitt svekket i løpet av de fem årene som var gått etter at kvalitetsreformen ble innført. Kvalitetsreformen betydde både mer lærer-intensive undervisningsformer og resultatbasert finansiering basert på studiepoeng. Det er derfor ikke mulig å skille ut hvilken av disse

endringene som har hatt avgjørende betydning for disse entydige svarene.[211]

Elitistisk personalpolitikk

Elitismen er et viktig element i nyliberalismen. En av liberalistenes yndlingsforfattere Ayn Rand mener f.eks. at det er *geniene* som driver verden framover og at de derfor må få frie tøyler.

Toppidrett og toppforskning har en del fellestrekk. Men akkurat som toppidretten bare er en marginal del av den norske idretten, kan toppforskningen bare være en marginal del av virksomheten i det brede norske feltet for forskning og høyere utdanning. Slik synes det ikke for regjeringen. På en konferanse våren 2015 sa kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen at regjeringens aller viktigste mål med sektoren er å skape fremragende forskningsmiljøer i internasjonal toppklasse. Regjeringen vil altså ha en enda sterkere satsing på såkalt *fremragende* forskningsmiljøer.Det betyr at de som blir utpekt som potensielt *fremragende* skal få mer penger og bedre forhold og at andre skal få mindre penger og ressurser. Regjeringen sier at dette må gjøres ved at mer av ressursene blir resultatbasert.

Flere institusjoner samler all forskningstid sentralt og deler den ut etter søknad. Stadig færre vitenskapelig ansatte har forskningstid som en ubetinget del av jobben. Ledere ved NTNU vil f.eks. individualisere forskningsretten ytterligere. I et intervju i Forskerforum 3. mars 2015, med tittelen "Meir forskingstid til dei beste", uttaler prorektor for forskning Kari Melby at "i lengden ser vi det ikke som rimelig at de som yter lite eller ingenting med hensyn til dokumenterte forskningsresultat, skal ha en like raus forskningsressurs som de som drar det tyngste lasset". Noen ønsker at fusjonen mellom NTNU, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Gjøvik og Høgskolen i Ålesund skal bety slutten på den faste 50/50-fordelingen av forsknings- og undervisningstid på NTNU.

Da Universitetet i Tromsø slo seg sammen med Høgskolen i Tromsø og Høgskolen i Finnmark ble 50/50-fordelingen beholdt. Det er ikke noen uoverstigelig økonomisk belastning for et universitet å bevare dette i den type fusjoner vi her snakker om. En beregning med utgangspunkt i tall fra DBH[212] viser at å løfte alle de ansatte med førstekompetanse fra høgskolene opp til NTNUs nivå på forskning, vil innebære en utgiftsøkning på i størrelsesorden 70 årsverk. Til sammenligning vil nye NTNU ha ca 1350 årsverk. Fusjonen kan dermed ikke være det saklige grunnlaget for å rokke ved 50/50-fordelingen.

Prorektor Melby gir i intervjuet inntrykk av at det på NTNU finnes mange vitenskapelig ansatte som ikke bruker forskningstiden sin effektivt og riktig. AFIs tidsbruksundersøkelse dokumenterer, som vi refererte over, at et stort flertall av de ansatte mener at det ikke er mulig å hevde seg i forskningsfronten innenfor normalarbeidsdagen. De som «ikke leverer» kan være blant dem som av ulike grunner begrenser arbeidsinnsatsen til det de blir betalt for.

Et siste element når det gjelder tidsbruk, går på de delene av samfunnsoppdraget til et universitet som ikke gir forskningspoeng. Det gjelder både formidling og popularisering av kunnskap, deltagelse i samfunnsdebatt, samt den ofte glemte «U»'en i FoU. Særlig på mange høgskoler foregår det både forsknings- og utviklingsarbeid som ikke nødvendigvis gir publisering i prestisjefylte tidsskrifter, men som er tett på arbeidslivet innenfor ulike fagområder og gir viktige bidrag til nettopp dette. Dette viktige arbeidet tar også tid, selv om det ikke er satt av tid til det.

Dette handler også om hva slags universitet vi vil ha. Utviklingen kan over tid resultere i et todelt sektor, der noen få elitemiljøer driver med forskning, mens de fleste ansatte bruker sin tid på

[211] Forskerforbundets rapport drøfter en del usikkerhetsfaktorer ved svarene. Det gjelder for eksempel at den er basert på egenrapportering, at svarene kan avspeile en mer generell misnøye, at tallene om økt arbeidsbelastning ikke stemmer med tidligere tidsbruksundersøkelser osv. I denne sammenheng er hovedsaken at svarene dokumentere de vitenskapelig ansattes virkelighetsoppfatning.
[212] Database for statistikk om høgre utdanning

undervisning. Det vil bety slutten for FoU-basert undervisning i den betydningen begrepet normalt har hatt. Er det bra for undervisningskvaliteten?

En annen utfordring er fusjonen av høgskoler og forskningsinstitutter. Høgskolen i Oslo og Akershus (Hioa) har fusjonert inn fire samfunnsvitenskapelige institutter som har betydelig spisskompetanse på oppdragsforskning. Instituttene skal bli egne avdelinger av høgskolen. Fra Hioas side er tanken åpenbart å skaffe seg forskningskompetanse og oppdragsinntekter for å kunne møte kravene for å bli universitet. Problemet er at høgskolen dermed institusjonaliserer en deling mellom «undervisningsavdelinger» og en ganske stor avdeling som *bare* driver med forskning.

Forskningsfrihet er noe alle slutter opp om i festtaler, men hva betyr det i praksis, dersom forskere skal måtte søke om tid til den forskningen de vil utføre, og denne søknaden deretter skal vurderes og eventuelt forkastes av andre? I realiteten er forskningsretten, inkludert tid til forskning, grunnmuren som den frie forskningen er bygget på.

Norske universiteter er gode både på forskning og undervisning. Denne kvaliteten har vokst frem av en bred satsing og stor frihet. Troen på at kunnskap utvikles best i fellesskap er i ferd med å erstattes med en ideologi om at det er den enkelte eliteforskeren som drar fellesskapet etter seg, mens eliten i virkeligheten er vokst frem av felleskapet.

Midlertidighet

I 2010 avga en arbeidsgruppe (Rindal-utvalget) sin innstilling om midlertidige ansettelser i sektoren. Gruppa konkluderte med at universiteter og høyskoler ligger dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet når det gjelder midlertidig tilsetting, også når utdanningsstillinger m.m ikke er medregnet. Det ble påvist at den utstrakte bruken av tidsavgrensede kontrakter for en stor del er knyttet til *eksternt finansierte prosjekter* og til undervisningsstillinger. Arbeidsgruppen mente at det måtte være mulig å redusere andelen midlertidige tilsettingsforhold betraktelig. Gruppa foreslo derfor en rekke tiltak, blant dem *opprydding* for å avvikle eventuell ulovlig bruk av midlertidig tilsetting, *kompetanseutvikling* og systematisk *kontroll* med andelen midlertidig tilsetting og individuelle kontraktsvilkår.

I tillegg la arbeidsgruppen vekt på at dimensjoneringsbehov må ses i forhold til oppgaveportefølje *over tid*, og mente at det på flere områder ville være potensiale for mer "gjenbruk" av personale som tilsettes på avgrensede oppdrag. Gjennom større grad av konkret individuell vurdering mente arbeidsgruppen det ville være mulighet for mer fast tilsetting av:

- støttepersonale i forskningsprosjekter
- arbeidstakere i rene undervisningsstillinger
- forskere på langvarige prosjekter

Rapporten fra Rindal-utvalget gikk altså grundig gjennom situasjonen i sektoren og kom med klare forslag til tiltak. Forslagene til tiltak har vært på høring og statsråden har fått bred tilslutning til forslagene - med noen unntak som f.eks. å ansette flere i rene undervisningsstillinger Men lite har skjedd siden den gangen. Midlertidigheten i sektoren er fortsatt nesten like høy. Det går fram av statistikken under:

Tabell 6:

Andel midlertidig tilsatte i undervisnings- og forskerstilling 2002–2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sum statlige institusjoner	18,4	19,3	20,1	19,9	20,7	20,1	19,9	19,8	19,4	19,6	18,8	18,3
Universiteter	17,9	19,7	21,2	21,9	22,5	22,1	21,5	21,5	21,3	22,4	21,8	20,4
Statlige høyskoler	19,0	18,5	18,9	17,2	18,3	17,6	16,9	16,2	15,2	14,7	13,7	14,3
Statlige vitenskapelige høyskoler	17,5	18,3	16,1	16,5	17,6	15,0	16,5	18,6	17,1	18,4	17,8	18,7
Private høyskoler			14,0	13,6	14,3	13,0	15,6	15,9	14,3	12,1	14,5	11,2
Private vitenskapelige høyskoler			9,8	12,4	5,5	1,1	3,4	6,5	5,3	6,6	5,9	4,4

Tabell 5:

Andel midlertidig tilsatte i saksbehandler- og utrederstilling 2002–2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sum statlige institusjoner	22,1	22,7	21,5	19,7	20,3	19,9	17,5	17,8	16,2	16,7	14,8	14,3
Universiteter	23,5	24,3	24,1	21,9	21,8	21,4	18,5	19,0	17,2	18,1	15,8	14,6
Statlige høyskoler	18,7	19,7	16,8	15,7	17,5	16,8	15,9	15,8	14,4	14,0	12,4	13,2
Statlige vitenskapelige høyskoler	20,8	18,2	13,4	14,3	15,7	18,2	12,1	15,1	12,2	13,3	17,8	17,6
Private høyskoler			3,1	4,2	4,4	5,1	6,2	3,2	5,9	3,6	6,9	10,8
Private vitenskapelige høyskoler			0,0	5,7	0,0	1,0	0,0	9,7	5,1	8,9	7,3	9,5

Som vi ser, har midlertidigheten for administrative ansatte sunket fra et toppunkt 2003. For vitenskapelige ansatte er reduksjonen bagatellmessig. Nyere tall, blant annet fra Samfunnsvitenskapelig datatjeneste, viser at totaltallet i 2014 for vitenskapelige stillinger var sunket til 17,7 prosent, men at det i 2015 igjen steg betydelig til 18,5 prosent.
Tallene viser også at den totale midlertidigheten for vitenskapelige, hvis man regner med utdanningsstillinger som phd-stipendiat og postdoc er på hele 43,4 prosent.[213]

En «løsning» på midlertidighetsproblematikken, er å gjøre det enklere for arbeidsgiver å tilsette fast. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (som har det øverste arbeidsgiveransvaret i Staten, uansett sektor) har fjernet rettigheter som normalt har vært tillagt de faste stillingene. Forskriften til Tjenestemannsloven er vedtatt endret slik at vitenskapelige ansatte som er ansatt fast på eksterne midler, ikke skal ha fortrinnsrett til videre fast stilling. Ved å tømme faste stillinger for rettigheter, vil det tilsynelatende blir lettere for arbeidsgiver å bruke denne tilsettingsformen. Samtidig er det viktig å merke seg at en av grunnene til at det i dag er et problem med bruk av midlertidige stillinger i hele staten er at dagens tjenestemannslov ikke følges.

Satsingene på «fremragende» forskere og forskergrupper fører til mer midlertidighet ved at det gjerne ansettes mange phd-stipendiater og postdoc'er på disse prosjektene

Utvalget som har vurdert Tjenestemannsloven kom i desember 2015 med noen forslag til endringer for å begrense midlertidigheten. Det viktigste tiltaket er at ansatte som har vært midlertidig tilsatt i *tre* år skal ha krav på fast ansettelse. Nå er grensen fire år. Det er også foreslått å fjerne noen bestemmelser som har gitt statlige arbeidsgivere særadgang til å ansette midlertidig.

[213] http://forskerforum.no/wip4/oekt-bruk-av-midlertidige-ansettelser-i-2015/d.epl?id=2560512

Kapittel 9 - Internasjonalisering

Forskning er i sin natur internasjonal. Utdanning har tradisjonelt vært nasjonalt styrt. Globalisering *kan* bety økt mangfold og utveksling av ideer og inspirasjon mellom land og kulturer. Men globalisering via handel kan også bety homogenisering og enfold. Nasjonal, politisk kontroll over utdanning og kulturelt mangfold mellom og innenfor stater blir satt under press gjennom dagens form for globalisering. Den styres i stor grad av de internasjonale kapitalkreftenes ønsker om økte og friere tjenestemarkeder, både ved å bygge ned «handelshindringer» og ved å få tilgang til tjenesteområder som i dag er offentlige.[214]

Gjennom Kvalitetsreformen ble norsk høyere utdanning EU-tilpasset, bl.a. slik at alle norske utdanninger skal beskrives i en internasjonalisert mal (se kapittel 6). Det finnes et Senter for internasjonalisering av utdanning med 90 ansatte (som dekker alle nivåer i utdannings-Norge, 30 er ansatt i avdeling for høyere utdanning). Store deler av forskningsbevilgningene går til EU, og regjeringen legger stor vekt på at sektoren skal søke på disse midlene. Det er innført en ordning med ekstrastøtte til aktører som mottar EU-midler. I tillegg gir innkasserte EU-midler uttelling i det resultatbaserte finansieringssystemet. Dermed blir norsk forskning i stadig større grad styrt av EUs forskningsprioriteringer.

Endelig legger mange institusjoner selv stor vekt på å tiltrekke seg lærere og studenter fra utlandet. Institusjonene premieres i tillegg for ut- og innreise av studenter. Kunnskapsminister Røe Isaksen antydet høsten 2015 at utenlandsopphold skulle gjøres til en *obligatorisk* del av alle grader i høyere utdanning.[215]

Internasjonal solidaritet, f.eks. gjennom forsknings- og utdanningssamarbeid med utviklingsland, bygges derimot ned. Alt dette reiser utfordringer for sektoren.

I dette kapitlet drøfter vi fire problematiske sider ved internasjonaliseringen: EU-systemets makt over norsk forskning[216], tanken om internasjonale eliter, nedbyggingen av bistandselementet i sektoren og TISA.

EU og norsk forskning

På en konferanse våren 2015 sa kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen at regjeringens aller viktigste mål med UH-sektoren er å skape noen fremragende forskningsmiljøer i internasjonal toppklasse. Regjeringen vil altså ha en enda sterkere satsing på såkalt *fremragende* forskningsmiljøer.Det betyr naturligvis at de som (av noen) blir utpekt som *fremragende* skal få mer penger og bedre forhold og at andre skal få mindre penger og ressurser. Regjeringen sier at dette må gjøres ved at mer av ressursene blir resultatbasert. Hvordan kan man få til dette? Det finnes egentlig bare to måter å gjøre dette på; enten gjennom EUs konkurransearenaer eller gjennom måling av internasjonal publisering og etter hvert særlig *internasjonale siteringer.* Men det er jo slett ikke slik at konkurransearenaer av denne typen kan peke ut det fremragende (og særlig ikke det *ukjente* fremragende).

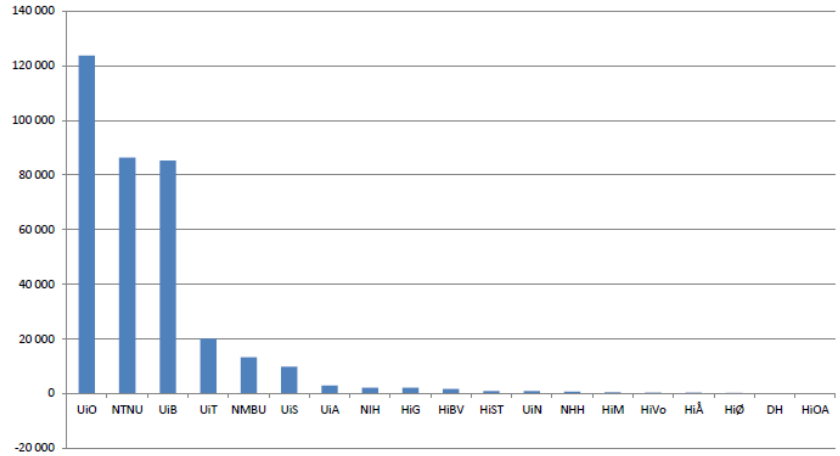
Publiseringer og siteringer henger svært nøye sammen med hvilke fagfelt som er store og internasjonale og dermed har grunnlag for mange tidsskrifter og mange siteringer. Antall siteringer henger igjen sammen med hvilke retninger og hypoteser som for tida er populære blant forskere. Det har naturligvis sammenheng med kvalitet, men det fins utallige utmerkede bidrag som av ulike grunner knapt blir lagt merke til.

EUs forskingsprogram Horizon 2020 er på drøyt 660 milliarder kroner. Norge er fullt medlem av programmet og kontingenten er på i alt rundt 18 milliarder kroner i perioden 2014-2020. 1

[214] Se f.eks. Kjeldstadli, Knut (2010) *Akademisk kapitalisme,* Oslo: Res Publica
[215] http://dusken.no/artikkel/25493/vil-sende-alle-norske-studenter-utenlands-1/
[216] Utdanningen behandles i kapittel 6

forrige program klarte norske forskere bare å hente tilbake halvparten av de innbetalte midlene. Betydelige norske forskningsmidler brukes altså til å finansiere EUs forskning. De midlene som «hentes tilbake» er også underlagt EUs styring gjennom programmer som skal støtte opp under EUs politikk på andre områder. Regjeringa legger svært sterk vekt på tildeling av EU-midlene som kvalitetsindikator og «gulrot» og har nå laget en egen strategi for hvordan de mener norske institusjoner skal få mer igjen av de midlene Norge bevilger til EU-forskning.[217] I tillegg er det innført en ordning der EU-midler utløser tilleggsbevilgninger fra Kunnskapsdepartementet.[218]

Men hele EUs forskningssektor er styrt etter de definerte ønskene fra Lisboa-prosessen om å bli verdensledende økonomi innen 2020. I tillegg er både innrettingen og selve forskningsintegreringen i EU et ledd i Unionenes bestrebelser på å skaffe seg oppslutning i de «pratende klasser». Minst like viktig som forskningsresultatene er å knytte forskerne tett til EU som prosjekt. En forskningssøknad som har som hypotese at valutaunionen er ødeleggende for kontinentet, vil neppe få en euro, uansett hvor fremragende den er. Det er følgelig forskere og miljøer som tilpasser seg EUs og regjeringenes forskningsønsker som får penger. Dette har ikke nødvendigvis med kvalitet å gjøre. [219] All erfaring viser dessuten at EU-midler betyr sentralisering av ressursene til de største universitetene. Slik fordeles ressursene i dag:[220]



Figuren viser at nesten alle EU-midlene går til tre av de fire «gamle» universitetene, UiO, NTNU og UiB.

Frittsvevende eliter

En lite diskutert side ved dagens UH-strategi er at den i sin konsekvens vil kutte forbindelsene til nasjonen Norge og i stedet knytte seg til et internasjonalt «toppforsknings»-felt knyttet til de politiske elitene og næringslivselitene i Vesten. Dette ytrer seg ved siden av den massive satsingen på EU, på en rekke andre måter

- Norske studenter, forskere og –kandidater skal reise til utlandet,
- Det er mange (gode) grunner til at medisinsk og teknologisk forskning og forskningsformidling i all hovedsak foregår på engelsk. Men det er mer problematisk at en stadig større deler av humanistisk og samfunnsvitenskapelige forskning gjør det samme (jfr. f.eks. UiOs avvikling av stadnamnarkivet til fordel for internasjonalisert lingvistisk forskning)
- Stadig flere phd-kandidater ved norske universiteter kommer fra utlandet og reiser tilbake når de har disputert,

[217] https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/forskning/eu-strategi_hele_nett.pdf
[218] http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/STIMEUordningen_legges_om/1254004763422?WT.mc_id=nyhetsbrev-ForskningsradetNorsk. Se også kapittel 6.
[219] https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/byra-program-samarbeid/Deltakelse-i-EU-programmer/id755361/
[220] Fordeling av midler fra EUs rammeprogram for forskning på institusjoner 2013. Kilde: NSD DBH

- Stadig mer av undervisningen foregår på engelsk.

Internasjonalisering og internasjonal kontakt er i utgangspunktet bra. Men spørsmålet er hvor langt en slik utvikling bør strekkes. Mange vil etter hvert spørre: Hva skal vi med slike institusjoner? Hvem har nytte av dem? En UH-sektor som bryter båndene med det samfunnet det etter sin formålsparagraf skal tjene og i stedet stort sett retter blikket mot EU, internasjonale toppuniversiteter og vestlige eliter vil på lengre sikt bli helt irrelevant og slett ikke bidra til kunnskaps- og produktivitetsutvikling i det norske samfunnet. Verden er dessuten mer enn EU.

En siste side ved elitismen er at stadig flere institusjoner samler all forskningstid sentralt og deler den ut etter søknad. Stadig færre vitenskapelig ansatte har forskningstid som en ubetinget del av jobben.

Det som skaper et godt samfunn og høy produktivitet er god forskning og utdanning *i bredden,* det vil si at utdanning og forskning på godt nivå er tilgjengelig for alle og der midlene *ikke* sluses blindt inn til noen få, små nisjer som i følge noen komiteer (EU-midler) eller noen ofte tilfeldige forskningsmoter (siteringer) akkurat nå mener er geniale.
Ideen om at Norge må bli «verdensledende» i forskning og høyere utdanning er uansett problematisk. Universitetet i Oslo er på rangeringer (i den grad det gir mening) plassert mellom nr. 69 og 185 – av verdens om lag 16000 universiteter i 180 land. Da er UiO allerede «verdensledende». Er det behov for ytterligere opprykk? Til hvilken pris?

Utdanning som bistand

Norsk høyere utdanning har hatt et bistandselement. Utdanning som utvikling er en velkjent og veldokumentert strategi innen bistandsarbeid. Senest i juni 2015 samlet regjeringen utdanningsministre fra flere utviklingsland til konferansen «Education for Development» i Oslo. Men dette er nå under press. Internasjonalt samarbeid blir i mindre grad vurdert etter om det tjener utviklingslandenes interesser.

Norsk høyere utdanning har vært gratis, også for utenlandske studenter. Dette prinsippet blir stadig utfordret (se kapittel 6).

Et annet viktig tiltak har vært den såkalte Kvoteordningen. Ordningen ble etablert i 1994, og fram til 2012 hadde 5530 studenter deltatt. 70 prosent av studentene fra utviklingsland vendte tilbake til hjemlandet etter endt utdanning, og en evaluering av ordningen fra 2014 viste at den hadde en «betydelig utviklingseffekt». Mellom 1994 og 2012 deltok flest studenter fra Russland, Kina, Etiopia, Ghana og Tanzania. 800 av 1100 de kvoteplassene er i dag forbeholdt studenter fra utviklingsland. Kvotestøtten gis som lån fra Lånekassen. Når studenten reiser hjem blir lånet avskrevet. Dersom de velger å forbli i Norge, eller returnerer innen ti år, må lånet tilbakebetales. I 2013 var 43 norske institusjoner, 337 utdanningsprogrammer og 104 land med i kvoteordningen.[221]

Det er vedtatt at ordningen skal fases ut fra og med 2016[222] og erstattes med et nytt «partnerskapsprogram» med de såkalte BRICS-landene Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika, samt Japan og «et utvalg land i sør». Norsk studentorganisasjon frykter at dette i realiteten betyr avvikling og uttaler blant annet:

> *«NSO er redde for at den gamle ordningen skal svekkes og miste den viktige funksjonen den har i dag, nemlig utvikling- og kompetansebygging i studentens hjemland. Med omleggingen virker det som regjeringen heller vil bruke kvoteordningen til å fremme økonomisk politikk, utenrikspolitiske hensyn og strategisk samarbeid med de såkalte*

[221] Se f.eks. Damvad 2014: "Evaluation of the Quota Scheme 2001-2012"

222 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Rundskriv-om-kvoteordningen/id2458725/

«fremvoksende økonomiene» eller BRICS-landene.» [223]

Kvoteordningen skal og bør være et bistandstiltak, og ikke strategisk internasjonalisering, sier leder i NSO, Therese Eia Lerøen.

TISA

I oktober 2012 startet forhandlingene om TISA (Trade in International Services Agreement). 50 land deltar i forhandlingene som tar sikte på å danne et stort marked for «fri handel» med tjenester. TISA-forhandlingene ble startet etter at mange land i den tredje verden nektet å være med på GATS, en utvidelse av virkeområdet for frihandelsorganisasjonen World Trade Organisation.

TISA-avtalen tar sikte på å innføre to nye prinsipper for slike avtaler. De er kalt «skralle og frys» og «negativ listing».

Med Helene Bank i For Velferdsstaten sine ord: «Frys» betyr at vi ikke kan endre dagens regler i retning mindre kommersialisering. «Skralle» betyr at vi kan godt endre dagens regler til *mer* markedsretting, men vi kan ikke endre regler i retning av *mindre* markedsretting:

> *«For eksempel kan en blåblå regjering enkelt gjennomføre et privatskolefrislipp, men det vil ikke være mulig for en senere regjering å stramme inn regelverket for privatskoler. Avregulering kan altså skje gjennom nasjonale lover, men regjeringen trenger ikke lenger aktivt å binde en slik markedsrettingen i de internasjonale avtalene. Dette kan også komme til å gjelde selv om regjeringen i utgangspunktet eksempelvis har unntatt grunnskoler fra liberalisering under forhandlingene.»*[224]

Såkalt «negativ listing» er også en nyskapning. Regjeringene lister opp hvilke regler de vil beholde for å regulere markedet. Alt annet slippes løs: «Det som er glemt er tapt». For alt som ikke er unntatt, vil automatisk falle inn under TISA-avtalen, og dermed bli underlagt internasjonal markedskonkurranse og fri etableringsrett for investorer.

Diskusjonene om TISA er hemmelige, men flere regjeringer (blant annet den norske) er blitt presset til å offentliggjøre sine «åpningstilbud».

Den norske regjeringen unntar i sitt åpningstilbud grunnutdanning og videregående utdanning fra bestemmelsene om markedsadgang og nasjonal likebehandling. Men unntaket gjelder *ikke* høyere utdanning de dermed *ikke* ønsker å unnta.[225] Og innen forskning og utvikling er det bare bedt om unntak for naturvitenskaplige og tverrfaglige forsknings- og utviklingstjenester.

Dette betyr at den norske regjeringen er innstilt på å gi universiteter og kommersielle selskaper fra andre TISA-land full og likeverdig markedsadgang innen høyere utdanning i Norge. I tillegg forplikter myndighetene seg til å gi disse selskapene samme behandling som norske utdanningsinstitusjoner. Det kan også inkludere å ta del i konkurransen om norske studenter med medfølgende offentlig finansiering.

Ettersom (godkjente) private og offentlige institusjoner i Norge er likestilt når det gjelder betaling for studiepoengproduksjon betyr dette i prinsippet at store, internasjonale utdanningskonserner kan etablere filialer i Norge som har rett til samme finansiering som f.eks. BI og Westerdahls. Og

---

[223] http://student.no/content/uploads/2015/12/Resolusjon-om-kvoteordningen.pdf
[224] http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=128373
[225] Dette framgår av regjeringens åpningstilbud, side 22.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/handelspolitikk/tisa_131115.pdf

ettersom TISA altså bygger på et «skralleprinsipp» vil det senere ikke være mulig for norske myndigheter å endre dette. I praksis vil dette etter alt å dømme bety at muligheten til politisk styring av f.eks. omfanget og distribusjonen av høyere utdanning blir borte. Hvis det blir fritt fram for enhver norsk og internasjonal aktør å opprette plasser for høyere utdanning i de store byene og kreve statlige bevilgninger vil det undergrave både studentgrunnlaget og finansieringen for høyere utdanning i distriktene.

Norges holdning skiller seg fra f.eks. Finland og Sverige som har ønsket å unnta høyere utdanning fra avtalen.[226]

I følge et notat fra tankesmien Manifest betyr TISA-reglene om markedsadgang at man ikke kan ha restriksjoner på hvilken type juridisk enhet som leverer en tjeneste: «Dette kan innebære at det ikke blir mulig å behandle ideelle forsknings- og undervisningsstiftelser annerledes enn kommersielle utdanningskonsern.»[227]

I følge Manifest vil TISA også sannsynligvis regulere prosessen med godkjenning og autorisering av utdanningsinstitusjoner gjennom vedlegget i avtalen om nasjonale reguleringer, som legger føringer på statenes mulighet til å regulere tjenester som er underlagt TISA: «Hvilke konsekvenser dette vil få i praksis vet vi ikke før et selskap eventuelt
bestemmer seg for å klage på det de mener er unødvendige reguleringer og godkjenningsprosedyrer.»[228]

De norske forhandlerne er pådrivere for avregulering av utdanningstjenester under vedlegget til avtalen om «profesjonelle tjenester», hevder Manifest. Sammen med tre andre land foreslår Norge at private utdanningstjenester, fra barnehage og grunnskole til høyere utdanning og voksenopplæring, skal inn i definisjonen på «profesjonelle tjenester».

Følgende avtaletekst er foreslått, under tittelen «Cross-border supply of Professional Services»: «Hvert land skal ta på seg forpliktelser uten begrensninger for å tillate grensekryssende levering av profesjonelle tjenester».[229]

Manifest skriver:

> *«Blir denne formuleringen stående, kan det bli vanskelig å reservere seg mot forpliktelsene i vedlegget..... De japanske forhandlerne er bekymret for om reglene som ikke tillater å gjøre unntak i enkelte vedlegg også kan gjøre unntak fra forpliktelser i andre deler av avtalen ugyldige. De er også bekymret for om disse reglene kan undergrave de enkelte TISA-landenes mulighet til å iverksette eller beholde ulike politiske tiltak for å for eksempel fremme forbrukerbeskyttelse.»*[230]

Det er sterke krefter som presser på for en slik avtale. BusinessEurope (paraplyorganisasjonen NHO er medlem av) har startet European Services Forum (ESF) sammen med 21 store selskaper, blant dem Telenor. Forumets formål er å påvirke handels- og investeringsavtaler som inngås mellom ulike land. TISA-arbeidet står sentralt for for ESF, som ifølge egne ord er «en sterk forkjemper for et ambisiøst TISA-resultat»[231].

Derimot er fagforbundene skeptiske. Den internasjonale sammenslutningen av offentlig ansatte, Public Services International (PSI), der NTL er med, har lenge advart mot konsekvensene av TISA-forhandlingene:

---

[226] TiSA. European Union. Schedule of specific commitments & list of MFN exemptions.»: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152689.pdf
[227] http://www.manifesttidsskrift.no/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/Rapport2-2015.pdf
[228] http://www.manifesttidsskrift.no/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/Rapport2-2015.pdf
[229] TiSA. Annex on Professional Services», side 2.
[230] http://www.manifesttidsskrift.no/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/Rapport2-2015.pdf
[231] «ESF priorities for a European 'Trade and Investment Strategy for Jobs and Growth'», European Services Forum,
Brussel 19.06.2015: http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2015/06/ESF-priorities-for-European-Tradeand-Investment-Strategy-for-Jobs-and-Growth-Final-19-June-2015.pdf

> *«Public services are designed to provide vital social and economic necessities – such as health care and education – affordably, universally and on the basis of need. Public services exist because markets will not produce these outcomes. Further, public services are fundamental to ensure fair competition for business, and effective regulation to avoid environmental, social and economic disasters – such as the global financial crisis and global warming. Trade agreements consciously promote commercialisation and define goods and services in terms of their ability to be exploited for profit by global corporations. Even the most ardent supporters of trade agreements admit that there are winners and losers in this rigged game. »*[232]

Den internasjonale lærerorganisasjonen (International Education, IE) er av samme mening.

> «*For instance, rules around market access can limit the ability of countries that make commitments on education services to limit the entry and regulate the operations of private and for-profit schools and institutions.* »

IE er også bekymret på for hva TISA kan bety for utdanningskvaliteten.[233]

Alle fagforbundene i den norske utdanningssektoren er også kritiske til TISA.

NTLs landsmøte i 2014 vedtok følgende:

> *«Dette kan få konsekvenser for offentlig sektor og offentlig tjenesteproduksjon ved at flere private internasjonale aktører kan komme inn på det norske markedet der offentlige tjenester i dag dominerer. TISA kan også gjøre det vanskeligere å rekommunalisere eller renasjonalisere tjenester som tidligere er privatisert, med en klausul som vil hindre land i å deliberalisere tjenester. I tillegg kan TISA føre til en ytterligere liberalisering av finanssektoren. NTL mener Norge ikke skal gå inn i en avtale som kan gi disse konsekvensene.»* [234]

Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Forskerforbundet har i et brev til utenriksminister Børge Brende skrevet at «det bør være utdanningspolitiske og ikke handelspolitiske avveininger som skal styre utdanningssystemet. Det er derfor svært kritikkverdig at Norge tilsynelatende presser på for å utvide virkeområdet for avtalen til å omfatte private utdanningstjenester».[235]

[232] PSI Report 28.04.2014; http://www.world-psi.org/en/psi-special-report-tisa-versus-public-services
[233] http://www.ei-ie.org/en/news/news_details/3517
[234] http://www.ntl.no/Content/126468/Uttalelse-handelsregime-LM14.pdf
[235] Brev datert 6. mai 2015, tilgjengelig på Utdanningsforbundets nettsider: https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Om-forbundet/Internasjonalt/Nyheter/Bekymret-forinternasjonal-handelsavtale-om-utdanningstjenester/

Kapittel 10 - Hva trenger vi forskning og kunnskap til?

.

Hva trenger vi forskning til? Et fagforbund, ikke minst NTL, bør etter utvalgets syn føre en diskusjon om begrunnelsen for forskning, om det en kan kalle et kunnskapssyn. Det betyr ikke at forbundet bør ha én omforent mening om dette og enda mindre at alle medlemmer er forpliktet av et slikt syn. Men om forbundet ikke formulerer sin begrunnelse for forskning, vil det være andre krefter som får gjennomslag for sine oppfatninger. De fleste universiteter og høyskoler, myndigheter og andre interessenter i forskning vil gi flere svar.

Nei til markedsmodellen

Det viktigste svaret som gis fra myndighetene i dag, er at kunnskap trengs for teknologisk innovasjon, slik at næringslivet kan utvikle produkter som gjør norske bedrifter konkurransedyktige på de globale markedene. Forskingen bør være anvendt. Når dette er viktigst, er det ikke fordi myndigheter ikke også iblant kan si at kunnskap gir erkjennelse eller er viktig for å løse samfunnsproblemer. Men mulig økonomisk fortjeneste er i praksis det som prioriteres – det viser hvilke fag og prosjekter som bevilgningene til forsking går til. Da Kunnskapsdepartementet høsten 2014 ba universiteter og høyskoler om deres syn på fusjoner og omorganiseringer i sektoren, var hensynet til "internasjonal konkurranse" overordnet.[236]

Denne kommersialiseringen viser seg i en rekke felt, slik det er påvist i denne innstillingen: Åpning for å ta studieavgifter og med det gjøre utdanning til en vare (kapittel 3), finansiering (kapittel 7), bruk av EU-midler (kapittel 9).

Problemet er selvsagt ikke at anvendt forskning kan føre fram til høyst nyttige produkter som også kan selges på et marked. Problemet kommer når dette gjøres til det overordnete kravet – da skyves flere andre hensyn til side. Og problemer kommer dersom sterke kommersielle interesser usaklig kan influere på det som framstilles som forskningsresultater (kapittel 7).

Det viktigste spørsmålet i forskning og høyere utdanning i dag er derfor å bremse og hindre ytterligere kommersialisering og hindre at kapitalkreftene/næringslivet og det voksende direktørsjiktet åpner universiteter, høgskoler og instituttsektoren i stadig sterkere grad for rent markedsorientert forskning (og høyere utdanning).

På 1990-tallet laget statsviter og senere rektor ved Universitetet i Oslo, Arild Underdal, en figur der han skisserte skillet mellom en akademisk institusjon og en kunnskapsbedrift:

Akademi	Kunnskapsbedrift
Stor individuell frihet, inst. som rammerverk	Institusjonen har ansvar og styringsrett
Løs organisering ("frie studier", "kontorfellesskap")	Fast organisering ("skole", "kontraktstenkning")
"Kritisk" funksjon	Vekt på tjenesteyting
Orientering mot faget selv ("sannhet" som overordnet verdi)	Brukerorientering (vekt på samfunnsmessig "nytte")
Faglig kvalitet og kompetanse ("brutto")	Kostnadseffektivitet ("netto") produktivitet
Prinsipp for ressursallokering: varsom justering etter "behov"	Prinsipp for ressursallokering: (marginal) "avkastning"

236

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/brev/strukturmeldingen_oppdragsbrev_til_statlige_utdanningsiinstitusjoner.pdf)

I de foregående kapitler har vi vist hvordan utviklingen siden den gang entydig går fra det Underdal kaller «akademia» til det han kaller «kunnskapsbedrift». Akademia skiller seg i stadig mindre grad fra en hvilken som helst privat profittbasert forsknings- eller utdanningsinstitusjon i et kvasimarked eller reelt marked for forsknings- og utdanningstjenester.

Forskerens frihet

Et klassisk syn på vitenskap kalles iblant Humboldt-modellen, etter Wilhelm von Humboldt, som var sentral ved grunnleggingen av Universitetet i Berlin[237] tidlig på 1800-tallet.
Han nyttet uttrykket "elfenbeinstårnet" om akademia; en vending som han oppfattet som en *positiv* og ikke en kritisk karakteristikk. Inne i "tårnet" skulle vitenskapen kunne utvikle seg uten altfor direkte forståelse fra ulike interesser i samfunnet omkring.

Grunntanken er at kunnskap og erkjennelse er målet: om en vil – kunnskap for kunnskapens skyld. Forskning bør være grunnforskning. Begrunnelsene er flere:

Kunnskap har for det første en egenverdi. Å ville vite mer er en sterk menneskelig impuls, ja en edel bestrebelse.

Videre sies det at omgang med vitenskap kan føre til dannelse. Rett forstått innebærer ikke dette borgerlig etikette e.l., men en personlighetsdannelse. Et moderne dannelsessyn er omtalt i kapittel 1 og kapittel 6.

Om forskningens regler fremmer holdninger som saklighet, respekt for empirisk belegg og en argumentativ og drøftende stil kan forskningen også være en modell for samfunnet for øvrig. Vitenskapen kan da være en siviliserende kraft.

Endelig: Vitenskapshistorien viser at resultater som umiddelbart ikke synes å ha noen praktisk anvendbarhet, seinere kan komme til å bli avgjørende for teknologiske gjennombrudd. Forskning drevet av forskernes nysgjerrighet er uforutsigbar – men kan altså ha potensial lengre fram. (Dette er da egentlig et argument om nytte, men en nytte som nås ad ukjente veier).

For å fremme disse målsettingene er det nødvendig med akademisk frihet – både til å forske, å velge emne, teori og metode - og til å undervise. Dette er særlig viktig på universiteter og høyskoler, de står blant annet for nesten all uavhengig forskning i dag.

Politisk styring?

Et slikt syn innebærer at å tvinge forskere til økonomisk relevant forskning er feil. Et mer komplisert spørsmål er om det er feil å presse/ønske/tvinge forskningen inn i visse sosialt relevante områder.

Rektor ved Universitetet i Oslo, Ole Petter Ottersen skriver i et debattinnlegg i Aftenposten:

> «*Vårt samfunn har utviklet seg ved at noen har gått motstrøms – drevet av ny innsikt og kunnskap. Samfunnet har vokst på kritikk og på en klar rollefordeling der universitetene har kunnet tale makten midt imot. Gjennom utøvelsen av sin autonomi har universitetene historisk sett ofte blitt opplevd som brysomme, og flere ble forvist til små byer i behagelig*

[237] Universitetet heter i dag Humboldt-Universität zu Berlin og har etter nazi-tiden og DDR-årene kunnet «break new ground on the one hand and tie into older traditions on the other.» (Sitert fra universitetes web-side https://www.hu-berlin.de/en/about/history)

avstand til de store maktsentrene. Det er denne brysomheten som har tjent samfunnet over tid.

Universitetene skal ha et kritisk og årvåkent blikk på våre samfunnsinstitusjoner og maktstrukturer. Samfunnsinstitusjonenes kvalitet avgjør en stats suksess. Daron Acemoglu og James Robinson får dette tydelig fram i sin bok «Why Nations Fail». Og Gjørv-rapporten viser hvor viktig det er at våre institusjoner og etater fungerer når de blir satt på prøve. Det kritiske og uavhengige blikket er essensielt.» [238]

Dette er den samme argumentasjonen som amerikanske Robert Merton i sin tid brukte for autonome universiteter[239] og det er langs denne linja Rune Slagstad argumenterer i sitt vedlegg til Mjøs-utvalgets rapport i samme retning, der han blant annet skriver at «universitetet ivaretar i det vitenskapelige et stedfortrederansvar på vegne av det øvrige samfunn. Det beror på et tillitsforhold, uttrykt i den akademiske frihet, som forutsetter at den som blir gitt denne tillit, ivaretar sine funksjoner uten fortløpende styring i form av byråkratisk kontroll, demokratisk overoppsyn eller markedskonkurranse».[240]

For å ta to aktuelle eksempler: I de siste årene har bioenergi og klimatilknyttet forskning vært politisk anbefalte forskningsfelt. Det høres ikke så galt ut. Men i 2012 offentliggjorde *Leopoldina*, et tysk Academy of Sciences[241] en kritisk uttalelse om bruk av bioenergi:

Bioenergy requires more surface area, is associated with higher greenhouse gas emissions and is more harmful to the environment than other renewable sources[242]

Sitatet fortsetter, men poenget her er ikke om Leopoldina beskriver bioenergi korrekt eller ikke, poenget er at Leopoldina advarte den tyske regjering mot å investere i bioenergi. Mer enn 20 ledende forskere skrev denne rapporten, og det er liten tvil om at Leopoldina er en høyt respektert institusjon uten kommersielle bindinger.

Det er tvilsomt om en slik kritisk stemme ville dukket opp i Norge. Men det er enda mer tvilsomt om en forskningsgruppe ville fått finansiert et prosjekt for å spørre om bioenergi er et meningsfylt alternativ til andre fornybare energier. Hva ville skjedd med følgende forskningssøknad til Norges Forskningsråd: Mer bioenergi => mer klimagassutslipp => mer global oppvarming?

Et annet kontroversielt område er bruk av genmodifiserte organismer; særlig om GMO-vekster kan benyttes som mat? Genteknologi blir oppfattet av noen som en effektiv måte å skape økte avlinger og høyere toleranse og/eller motstand mot sykdommer og skadedyr, mens andre frykter en truende gen-katastrofe og økt bruk plantevernmidler. GMO er i praksis bannlyst i Europa, andre områder i verden har ikke annet valg enn å bruke dem; og ytterligere noen land aksepterer GMO og ser ikke noen problemer knyttet til dem. Skal vi avvise eller støtte GMO-relatert forskning I Norge, og skal samfunnet/politikerne avgjøre hva som bør gjøres?

Leopoldina sa om dette:

The Academies argue against a general ban on GMO cultivation, which is not scientifically justified. The Academies consider such prohibitions in Germany an acute threat to freedom of research [243]

Poenget er ikke om hva som er riktig når det gjelder GMO, poenget er at forskning på universitetene og høgskoler ikke må begrenses av hva som på et gitt tidspunkt oppfattes som

[238] Aftenposten 8.6.2015
[239] Merton, Robert S. (1971) *The sociology of Science* Chicago: University of Chicago Press
[240] NOU 2000: 14, s. 476
[241] aktivt siden 1652; for detaljer se leopoldina.de
[242] Direkte sitat fra leopoldina.de.
[243] Direkte sitat fra Leopoldina.de

viktig (eller uønsket) for samfunnets makthavere. Det må avgjøres av forskere som må ha mulighet til å gå kritisk inn i områder som bioenergi og GMO og – viktigst - ha muligheter til å få denne typen kontroversiell forskning finansiert på samme måte som de som er på linje med det som for tiden er politisk akseptert.

Forskning som utfordrer politisk vedtatte "sannheter" og prioriteringer er avgjørende nødvendig. Det innebærer at det må finnes betydelige midler til forskning utenfor alle typer programmer, der forskersamfunnene har mulighet til å få støtte til frie prosjekter. Det finnes slike programmer, men (som også omtalt i kapittel 7) er de svært begrensede.[244]

Det tyske Forskningsrådet (DFG) har en helt annen tilnærming. Søknader om forskningsmidler er velkomne når som helst til å drive kvalifisert forskning i alle disipliner som eksisterer på tyske forskningsinstitusjoner.[245] Kort sagt er fri forskning velkommen, så lenge forskningsområdet finnes og kan utføres på en godkjent institusjon. Det eneste kravet er «høy vitenskapelig kvalitet og originalitet, utført på et internasjonalt nivå». Videre sier DFG at «forskere som arbeider ved institusjoner som utelukkende har kommersielle formål eller som ikke tillater å publisere funnene i en generelt tilgjengelig form, er ikke berettiget til å søke».[246]

Etiske klausuler?

Det er bred enighet om at forskning ved universitetet og høgskoler må være uavhengig og fri fra politisk styring og politisk press. I Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) er forskningsfriheten, både på institusjons- og individnivå fastsatt:

> '§ 1-5.Faglig frihet og ansvar
> (1) Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet.'
> '(3) Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instrukser om a) læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet'
> '(5) Den som er ansatt i stilling hvor forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid inngår i arbeidsoppgavene, har rett til å velge emne og metode for sin forskning eller sitt utviklingsarbeid innenfor de rammer som følger av ansettelsesforholdet eller særskilt avtale.
> (6) Universiteter og høyskoler skal sørge for åpenhet om resultater fra forskning eller faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid. Den som er ansatt i stilling som nevnt i femte ledd har rett til å offentliggjøre sine resultater og skal sørge for at slik offentliggjøring skjer. Det relevante forskningsgrunnlaget skal stilles til rådighet i overensstemmelse med god skikk på vedkommende fagområde. Styret kan samtykke til utsatt offentliggjøring når legitime hensyn tilsier det. Det kan ikke avtales eller fastsettes varige begrensninger i retten til å offentliggjøre resultater utover det som følger av lov eller i medhold av lov.[247]

Formelt har Norge altså en godt beskyttet akademisk frihet for universiteter og høyskoler og for personer som utfører forskning og undervisning ved disse institusjonene. Loven påpeker også behovet for publisering og behovet for å gjøre rådata tilgjengelig.

Loven nevner også «ansvar» knyttet til den gitte «faglige frihet». Det er i prinsippet ikke nødvendig

---

[244] FRIPRO (støtte for frie prosjekter) eksisterer, men I forhold til programbaserte forskning definer av Forskningsrådet er det svært knappe bevilgninger og svært vanskelig å få tilslag. (FRINATEK: 17 forskerprosjekter bli støttet I 2016 av 199 søknader,dvs., 9% tilslag FRIMEDBIO: 33 forskerprosjekter støtte av 338 søknader: 10%, (8.1.2016), se forskningsradet.no, under fri prosjektstøtte.)

[245] se dfg.de, tysk side, Einzelförderung, Sachbeihilfe

[246] begge ovenfor: direkte sitat fra dfg.de, siden, under Forskning tilskudd i korte trekk valgbarhet / forslag krav.

[247] Hentet – med noen nedkortinger – fra : https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15?q=akademisk%20frihet

å si at fri forskning ikke skal drives i konflikt med norsk lov. Faktisk kan man forvente at virksomheten ved norske universiteter og høgskoler må reflektere verdiene av vårt samfunn. Fred, demokrati, menneskerettigheter og ytringsfrihet er bare noen av de underliggende verdiene.

Tolkningen av disse retningslinjene på et mer detaljert nivå må fortrinnsvis skje hos fagmiljøene, som forhåpentligvis er de som sitter på den beste fagkunnskapen også om konsekvensene av egen forskning, Men ikke alltid, det finnes også forskere med tunellsyn. På den annen side er det kontrære, uenigheten og korrektivet til samfunnet en akademisk kjerneverdi. Det kan selvsagt også innbefatte uenighet om slike retningslinjer, og det bør jo være en forutsetning at disse også kan settes under faglig debatt.

En annen, muligens mer komplisert problemstilling oppstår når samfunnet (i denne forstand kanskje først og fremst de demokratisk valgte myndighetene) opplever et behov for forskning på et felt som de eksisterende fagmiljøene selv ikke prioriterer. Den tradisjonelle løsningen har da vært å opprette forskningsinstitutter for ulike fagområder, så får universitetene fortsette å "gaa sin egen gang". Tilsvarende er blitt gjort ved behov for flere profesjonsutøvere. Da har staten opprettet studieplasser på høgskolene.

Iblant kan politiske vedtak eller vedtak i institusjonens styrer være nødvendige for å forsvare den akademiske friheten, f.eks. mot innflytelse fra sterke næringsinteresser, som f.eks. oljeprodusenter eller våpeneksportører som ønsker å bruke universitetsforskningen til sine formål.

Et tysk eksempel (se også kapittel 7 for norske eksempler). I den tyske grunnloven heter det at

> Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.', [248]
>
> (I bevissthet av sitt ansvar overfor Gud og menneskene, inspirert av viljen til å tjene fred i verden, som et likeverdig medlem i et forent Europa, har det tyske folket gjennom sin konstitusjonelle makt vedtatt denne grunnleggende loven)

I Tyskland har det vært en diskusjon om en slik lovgiving er tilstrekkelig for å sikre at universiteter ikke tvinges eller lokkes inn i samarbeid med aktører som bidrar til krig.
Derfor oppsto «Bildungsstreik-bevegelsen» som for eksempel krevde noe som ble kalt «Zivilklausel» - en paragraf i universitetenes bestemmelser eller i høyskolelovene, som forplikter universitetet til å bidra til fred og demokrati, og ikke drive med oppdragsforskning for militæret eller våpenbedrifter. Det er et relevant spørsmål hvorvidt forskning skal bidra til utvikling av våpen og til at tyske eller norske våpenprodusenter får eksportere enda mer og tjene seg rik på de stadige NATO-krigene.

Denne bevegelsen for slike «Civil clauses» har dessuten vært ganske vellykket i Tyskland.
Det er nå tre delstater og 25 universiteter som har tatt inn slike paragrafer i sine lover og bestemmelser. Ved Universitet i Düsseldorf gjelder siden mars 2015 følgende bestemmelse:

> Forschung, Lehre und Studium an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf sind friedlichen Zielen verpflichtet, sie tragen zur Völkerverständigung bei und erfolgen in der Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung der natürlichen und sozialen Lebensgrundlagen.
> (Forskning, undervisning og studier ved HH-Universitet Düsseldorf er forpliktet på fredelige mål, de skal bidrar til forståelse mellom folkeslagene og skal skje i ansvar for en bærekraftig utvikling av de naturlige og sosiale livsgrunnlag.)

[248] see https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216

I Bremen har man vedtatt en mer radikal versjon. I høyskoleloven står det nå at alle midler skal bli brukt utelukkende på fredelige formål. Det er klart at dette kan bli tolket forskjellig. Men selve debattene har ført til økt fokus disse spørsmålene. I noen tilfeller har det f.eks. kommet frem at universitetene hadde helt uakseptable samarbeidsavtaler med militærbedrifter, banker, eller – som i Køln - med Bayer-konsernet. I avtalene sto det ofte at forskningsresultatene bare kunne bli publisert om den private bedriften, som finansierte forskningen, ga sin godkjenning. Arbeidskontraktene var også ofte avhengig av godkjenning. Noen av disse avtalene ble oppsagt, men mellom Köln med Bayer finnes avtalen fortsatt og er fortsatt hemmelig. Men det er nå i hvert fall fokus på dette.

Diskusjonen i Tyskland dreier seg også om hvorvidt slike paragrafer innskrenker forskningsfriheten. Zivilklausel-bevegelsen mener selvfølgelig at de ikke gjør det, men heller beskytter universitetene mot særinteressene til våpenbedrifter og andre private bedrifter, men også statlige interesser, om staten fører en krigspolitikk (det ekstreme eksempelet er jo selvfølgelig hvordan nazistene fikk universitetene under sin kontroll).

Forskernes ansvar

I eksemplene ovenfor et det åpenbart at både GMO og energi er helt sentrale forskningsområder. Striden dreier seg om tilnærmingen til dem skal styres av myndighetene eller forskerne.

Men bør forskerne selv også vurdere samfunnsnytten av sine temaer? Bør forskere påta seg positive forpliktelser når det gjelder valg av emner? Noen vil hevde at den enkelte forskers tema i seg selv ikke er av spesiell relevans for samfunnet. Det som er av betydning er å delta i den internasjonale prosessen for å frembringe objektiv kunnskap.

Det er gjennom deltakelsen i internasjonal utvikling og i den vitenskapelig baserte utdanningen av unge mennesker forskning har sosial betydning. «Styrt» akademisk frihet har hatt betydelige, negative konsekvenser for samfunn og stater. Forskerens samfunnsmessige ansvar er ganske enkelt å drive god forskning.

Andre vil spørre: Hvis det *eneste* kriteriet for emnevalg er nysgjerrighet, tar da forskningen sitt ansvar stilt overfor de store spørsmålene verden møter. Både det norske samfunnet og verden skal mestre enorme utfordringer – som blant annet klima, befolkningsvekst, migrasjon, sysselsetting, krig og konflikt, politisk deltaking og styring og samfunnsmessig samhold. Samtidig har de fast ansatte i vitenskapelig stilling et visst *frirom*, trass i økte arbeidsbyrder. De har et valg om hvilke temaer de vil bruke dette frirommet til.

En slik tilnærming til forskernes ansvar kan innebære at de bør være forpliktet på en ”problemhorisont”, på visse verdier eller interesser, som tanken om at en sterk fagbevegelse er siviliserende. ”Strategisk grunnforskning” er dette kalt.[249] Denne forskningen kan være fri fra en oppdragsgiver, og fritt velge temaer, teori og metode. Den akademiske friheten er ikke mindre enn i klassisk grunnforskning.

Ut fra et slikt syn har det vært argumentert for *samfunnsmessig forpliktede universiteter og høgskoler.* Bak dette ligger tanken om at institusjonenes ytterste begrunnelse er sosial bruksverdi eller for å si det med store ord: å bidra til at menneskeheten mestrer sine utfordringer. [250]

Når ordet ”samfunnsuniversitet” er valgt, er det ikke fordi dette er tenkt som et universitet styrt politisk av myndighetspåbud om hva det skal forskes i. Nei, styringen må skje fra forskerne, fra forskersamfunnet. Det må rå akademisk frihet. Denne omfatter forskningsfrihet både med hensyn til hva det skal forskes i og hvordan det forskes. Dessuten må det rå lærefrihet. For å

[249] Hans Ebbing: Akademisk produksjonsmåte, i *Vardøger* 32, 2010
[250] Knut Kjeldstadli: Akademisk kapitalisme, Oslo 2010

sikre slike mål må det også være en institusjonell frihet (se kapittel 5). Akademia tjener samfunnet best ved at det er en viss institusjonell avstand og autonomi. Å være samfunnsmessig forpliktet har altså intet å gjøre med å følge programformuleringer eller mandater gitt fra departement og forskningsråd.

Samfunnsmessig nytte er ikke snever, umiddelbar politisk formålstjenlighet, og minst av alt konklusjoner som er gitt på forhånd. Men det representerer et ønske å reise emner og problemstillinger som er forpliktet av visse verdier og interesser – det være seg underprioritert kvinnemedisin, arbeidslivsforskning, bruken av GMO eller global økonomi i et fordelingsperspektiv. Grunnforskning har sin tunge plass – men igjen ligger dens dypeste begrunnelse i håpet om at den kan tjene mennesker, at den en gang kan være til nytte.

Samfunnsforpliktelse betyr ikke at det vil komme én type forskning. Samfunnet er ingen enhet med én stemme, men består av grupper med motsatte interesser og sfærer med ulik etos. Vi må ta stilling. Per i dag står kapitalinteressene sterkere på universitetene enn folkelige organisasjoner (jfr. om styresammensetning i kapittel 5).

Et slikt akademia skal altså ikke styres av myndigheter eller for den saks skyld av organisasjoner og sivilsamfunn. Men forskerne bør gå inn i en samtale med sivilsamfunnet (slik det gjøres i omfattende grad med næringslivet). Hvilke behov for kunnskap ser for eksempel de folkelige organisasjonene? Så må forskerne se om de kan og vil fylle disse behovene.

Et viktig prinsipp i denne tenkningen er at kunnskap skal være offentlig tilgjengelig, at sannhet ikke skal være privat eiendom. Derfor bør ikke universiteter gå inn avtaler for eksempel om eksklusive patenteringer. Et register over alle samarbeidsavtaler med eksterne interessenter bør innføres.

Som nevnt bør begrepet "samfunnskontrakt" forstås i en allmenn, billedlig forstand. Derfor er uttrykket universitetenes "samfunns*oppdrag" u*heldig – en oppdragsgiver styrer jo formålet og den som tar oppdraget. Det er heldigere å snakke om forskningens "samfunns*kontrakt*", en avtale inngått mellom to uavhengige parter, der ingen dikterer den andre. Og med "samfunnsmessig forpliktet" menes forskerfellesskap der idealet er en løpende diskusjon blant de ansatte selv om hva vi steller med – og hvorfor.

For å fremme en slik utvikling kan man tenke seg følgende institusjonelle trekk:
Universiteter og høgskoler bør fortsatt være forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Internt bør det være valgt ledelse, demokrati på alle nivåer, ikke ekstern styring.

Finansieringen bør bygge på en høy andel basisbevilginger, en viss, men lav andel bygd på "produktivitet".

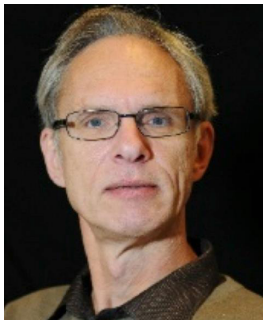
I *undervisningen* trengs både større felles prosjekter – og samtidig like godt rom for dem som velger det individuelle arbeidet. Oppgaver må være sjølstendige forskningsarbeid, ikke reproduksjon av gitt kunnskap. Temaer bør begrunnes i diskusjoner.

I *forskningen* bør det skje en bevegelse vekk fra programmene i Norges forskingsråd; de består gjerne av "halvdefinerte" problemstillinger som ikke er skarpe nok, men samtidig legger føringer som skaper søkeropportunisme. Alternativet er å akseptere at en oppdragsgiver som et departement godt kan formulere presise spørsmål som det ønsker utredet. Men dette bør kombineres med helt frie midler, til grunnforskning og annen forskerstyrt forskning – gjerne 50/50. Ellers blir det aldri rom for det uventede, det sære, det geniale. Det trengs flere finansieringskilder; enhver søker bør unngå å bli offer for ett sett av fordommer, i én bedømmingskomité. To forskningsråd kan tenkes; forutsetningen er at det er nok penger til at det er meningsfullt. De ansattes forskningsrett er helt vital; departementet burde her reversere den arbeidsrettssaka det kjørte mot dette prinsippet.

Formidlingen må legges opp slik at vi trekkes henimot, ikke *vekk* fra Universitetets sosiale forpliktelser, slik det langt på vei er i dag. Formidlingen skal aldri bestå i eksklusive patenter på

en AIDS-medisin eller særavtaler med konserner, men være åpen, offentlig.

Arbeidsgruppa har ulike oppfatninger av disse spørsmålene, men er overbevist om at framtiden for den frie og uavhengige forskningen finnes i skjæringspunktet mellom nettopp disse hensynene, og ikke i dagens utvikling mot markedsstyrte kunnskapsbedrifter.



Paul Bjerke har vært sekretær for NTLs arbeidsgruppe og har skrevet rapporten. Han er forsker i De Facto - Kunnskapssenter for fagorganiserte og er også professor ved Avdeling for mediefag ved Høgskolen i Volda.

Paul Bjerke har gjennomført flere utredninger og forskningsoppdrag blant annet om; ulike former for privatisering og omstillinger av offentlig sektor, arbeidsforhold m.v. i helse- og sosialsektoren, medias dekning av politikk og fagbevegelse og presseetikk.

For NTL har han tidligere utarbeidet rapporten Lederstyrt medbestemmelse - om tjenestemannsorganisasjonens innflytelse i staten (Rapport 8:2012 De Facto). For mer informasjon: http://www.de-facto.no/

Arbeidsgruppas medlemmer:

Aksel Hagen, NTL HiL, førsteamanuensis ved Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap
Katharina Sass, NTL UiB, stipendiat ved Sosiologisk institutt
Knut Kjelstadli, NTL UiO, professor i samtidshistorie
Mariann Solberg, NTL UiT Norges Arktiske Universitet, postdoktor, Digitale medier, IKT og læring Universitetspedagogikk
Ellen Schrumpf, NTL HiT, professor, Institutt for kultur- og humanistiske fag
Clara Lukner Stømsvik, NTL Nordlandsforskning, cand. paed., forsker på skole og oppvekst
Bente Rasmussen, NTL NTNU, professor, Institutt for sosiologi og statsvitenskap
Manfred Heun, NTL NMBU, professor, Naturforvaltning
Ronny Kjelsberg, NTL HiST, høgskolelektor, Fakultet for teknologi
Rune Fredriksen, NTL IFE, forsker, Institutt for energiteknikk
Marianne Andenæs, NTL Ung, student i statsvitenskap, sentralstyremedlem i Norsk studentorganisasjon
Kjersti Barsok, NTL forbundskontoret, 1. nestleder
Thomas Sandvik, NTL forbundskontoret, forbundssekretær
Lisbet Bjone, NTL forbundskontoret, informasjonsrådgiver

Arvid Ellingsen, spesialrådgiver i LO, har vært tilknyttet arbeidsgruppa.

Norsk
Tjenestemannslag