

# Universitets- og høgskolepolitikk

Notat våren 2006



Norsk  
Tjenestemannslag

## **Innholdsfortegnelse:**

1. Tilknytnings- og styringsform for universiteter og høyskoler	3
2. Finansieringen av universiteter og høyskoler	6
3. Universitetenes og høyskolenes plass i norsk forskning	10
4. Kvalitetsreformen	14
5. Utviklingen av et internasjonalt utdanningsmarked	16
6. Outsourcing av støttetjenester	20
7. Politikk for deltakelse i omstillingsarbeid	21

## Forord

Universitetenes og høgskolenes rolle i samfunnet er i endring og de siste årene har det skjedd vidtgående tilpasninger av organisasjon og arbeidsform. I dag tar mer enn halvparten av ungdomskullene høyere utdanning. Institusjonene skal både sikre effektiv gjennomstrømning av titusener av studenter hvert år og ha ansvar for den fremste kunnskapsutviklingen i landet. Universitetene og høgskolene har fått et økt ansvar for å sikre samfunnet løpende tilgang på kompetent arbeidskraft, men har også et hovedansvar for grunnforskningen, utdanningen av fremtidens forskere og utviklingen av teknologiske og samfunnsmessige fremskritt på alle fagområder. De stadig høyere kravene til både kvantitet og kvalitet stiller institusjonene og de ansatte overfor store utfordringer.

Gjennom kvalitetsreformen er det norske universitets- og høgscolesystemet tilpasset det europeiske og internasjonale systemet for høyere utdanning. Trykket fra tidens nyliberalistiske bølge, med sterk tro på at markeds løsninger og New Public Management-inspirerte reformer er svaret på offentlig sektors utfordringer, har også satt sitt preg på de siste årenes forslag til endret organisering og finansiering av universitetene og høgskolene. Det foregår en kamp om hvor sterk markedsstyringen av sektoren skal være, og hvor langt en skal gå i utviklingen av et konkurransebasert undervisnings- og forskningssystem som del av et internasjonalt utdanningsmarked. Den markedsbaserte "moderniseringen" truer tradisjonen med frie universiteter og høgskoler, og de vitenskapelig ansattes posisjon som uavhengige og kritiske aktører i landets kunnskapsutvikling.

NTL ønsker å påvirke utviklingen i universitets- og høgscolesektoren og i dette notatet legges det frem standpunkter på noen sentrale politikkområder. Notatet er utviklet i samarbeid med forbundets foreninger på de seks universitetene i Norge, samt landsforeningen for høgscolesektoren og NTL-avdelingene ved syv av landets høgskoler. Takk til alle som har deltatt i arbeidet med å utvikle den politikken som presenteres her. Vi håper notatet vil stimulere til oppmerksomhet og diskusjon om viktige problemstillinger og veivalg for UoH-sektoren, og at det kan bidra til å plassere NTL i den universitets- og høgscolepolitiske debatten på en tydelig måte.

Samtidig vil vi understreke at NTL som forbund har politikk på mange flere områder, som er av stor interesse for ansatte ved universiteter og høgskoler, enn de som er omtalt i dette notatet. Vi ønsker å ivareta interessene til alle grupper ansatte i sektoren, og bruker betydelige ressurser på utvikle og forvalte en god og solidarisk tariffpolitikk, på kampen for et godt arbeidsmiljø for alle, og som en aktiv medspiller i LOs arbeid for å påvirke samfunnsutviklingen til beste for arbeidstakerne i landet. Velkommen som deltaker i en viktig og spennende universitets- og høgscolepolitiske debatt, og som medlem i NTL.

NTLs landsstyre juni 2006

# 1. Tilknytnings- og styringsform for universiteter og høyskoler

## 1.1 Bakgrunn

Spørsmålet om universitetenes og høyskolenes organisatoriske stilling i samfunnet bringes fra tid til annen opp på den politiske dagsordenen. Utover 1990-tallet ble tradisjonen med uavhengige, selvstyrte universiteter og høyskoler utfordret av de kreftene som går inn for mer markedsorienterte modeller for organisering og styring av alle offentlige virksomheter. Den såkalte New Public Management-tenkningen hadde nådd akademien.

Innstillingene fra to offentlig oppnevnte utvalg (Mjøs-utvalget, NOU 2000:14 og Ryssdal-utvalget, NOU 2003:25) anbefalte at universiteter og høyskoler skulle omdannes til særlovsselskaper (Mjøs-utvalget) eller "frittstående stiftelser" (Ryssdal-utvalget). Felles for innstillingene var forslag om at de fristilte virksomhetene skulle få inn flere eksterne representanter i styrene. Man anbefalte overgang til "enhetlig ledelse" med ansatte direktører og ledere på alle nivåer i stedet for sektorens tradisjon med valgte ledere (rektor, dekan og instituttstyrer) i spissen for valgte, kollegiale styringsorganer overordnet den administrative ledelsesstrukturen.

Forslagene utløste et sterkt engasjement og kraftig motstand og mobilisering fra alle deler av universitets- og høyskolesamfunnet. Fagorganisasjoner og interessegrupper var blant dem som innledet et intenst påvirkningsarbeid mot departementet og partiene på Stortinget.

Kampen om universitetenes og høyskolenes fremtidige organisering fikk sin foreløpige avklaring da Stortinget vinteren 2005 vedtok en ny lov for universiteter og høyskoler. Den trådte i kraft 01.08.2005, og slår fast at universiteter og høyskoler fortsatt skal være uavhengige, forvaltningsbaserte institusjoner. På dette avgjørende punktet nådde ikke flertallsinnstillingen fra det "moderniserings-dominerte" Ryssdal-utvalget frem.

I utgangspunktet videreføres også systemet med internt styreflertall og valgt rektor. Men den nye loven åpner for at et flertall ved institusjonene (minst to tredeler av styrets medlemmer) kan bestemme at styret skal ha eksternt flertall. På samme måte kan styret vedta en ordning med ansatt i stedet for valgt rektor.

## 1.2 Hvorfor uavhengige universiteter og høyskoler med kollegialt styre og valgte ledere?

Prinsipielt kan man si at organiseringen av universiteter og høyskoler bestemmes av hvem og hvilke interesser man mener skal ha mest makt og innflytelse over institusjonen. Alternativet til uavhengige universiteter og høyskoler er enten at det politiske systemet (via statsapparatet) får større innflytelse over virksomhetenes drift og utvikling, eller at mer makt overlates til markedskreftene. Det er selvfølgelig ingen tilfeldighet at presset de siste årene har gått i retning en mer markedsbasert universitets- og høyskolesektor. Det er helt i tråd med vår tids nyliberale bølge, hvor man blant annet ønsker å innføre mer konkurranse og markedsliknende forhold i alle deler av offentlig forvaltning.

Begrunnelsen for kollegiale, uavhengige institusjoner ligger i den spesielle karakteren deres som forsknings- og undervisningsinstitusjoner. En av seniorenene innen norsk samfunnsforskning, Johan P. Olsen, formulerer det slik i en artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift (17(3), 231-239, 2000):

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

Mjøs-utvalget konkluderte som nevnt med en rekke forslag til markedsinspirerte reformer. For mange fremstod det som ganske ulogisk, all den tid utvalget blant annet formulerte følgende utgangspunkt for sin analyse: *"Kravet til høyere utdanning om nytte og relevans kan best ivaretas av institusjoner med stor grad av autonomi... Prinsippet om akademisk frihet fikk sin brodd fra de modeller det opponerte mot: Middelalderens laugsuniversitet, men like mye rasjonalismens utilitaristiske universitet hvis fulle formål var dets direkte nytte. I stedet skulle nytten hentes ved at den søkes i åpenhet for kritisk etterprøving uten hensyn til partsinteresser, statsmakt og oppdragsgivere. Dette er disse institusjonenes særlige bidrag og spesielle rolle i samhandlingen med andre samfunnsinstitusjoner og -sektorer".*

Det er altså sterke grunner til, og en solid tradisjon for, at verken statsapparatet eller markedet skal styre hverdagen og utviklingen ved våre universiteter og høyskoler. Samfunnet er best tjent med at de ansattes lojalitet ligger hos vitenskapen og hos den kritiske søkingen etter kunnskap og sannhet.

## 1.3 Uavhengighet og demokratisk styring

Det er en sterk sammenheng mellom den tilknytningsform og organisatoriske stilling man velger for universiteter og høyskoler, og den styringsformen man så kan eller bør benytte. Dersom det er staten og departementet som skal ha avgjørende innflytelse over drift og utvikling, er det rimelig at styret pekes ut og settes inn av det politiske systemet. Dersom det velges en modell hvor aktivitet og utvikling blir sterkt påvirket av hvordan institusjonene klarer seg i et marked med konkurranse om studenter og økonomiske midler, gjelder det å ha et styre som kan markedet og

som har erfaring i å utvikle markedsbaserte suksessstrategier. I begge tilfeller er det avgjørende at styret kan ansette ledere som er lojale mot de strategier som vedtas og signaler som gis. Lederne styres av dem som har ansatt dem og deres lojalitet går oppover.

Det institusjonelt uavhengige universitetet skal ikke hente sin legitimitet eller sine strategier verken fra det politiske maktapparatet eller fra markedet. Men heller ikke der kan ledelsen leve og virke i et vakuum, uten føringer fra noen kant. Innenfor de rammer og bevilgninger som samfunnet setter gjennom sin sektorpolitikk, må ledelsen for uavhengige institusjoner derfor hente sin legitimitet nedenfra, fra institusjonens egne ansatte. Gjennom demokratiske prosesser trekkes de ansatte og studentene inn i utformingen av strategier, målsettinger og retningslinjer for institusjonens virke. Gjennom valg stilles styrer og ledere til ansvar for den politikk og praksis som utformes og etterleves.

En slik modell forutsetter at "universitetssamfunnet" har flertall i styret. I den nye loven har ingen gruppe flertall alene, men ansatte og studenter har til sammen flertall. Det er også viktig at styrets leder velges blant institusjonens egne ansatte.

Et slikt kollegialt og demokratisk styringssystem har gjennom flere århundrer vist seg å være svært effektivt når det gjelder å skaffe frem ny, uavhengig og verdifull kunnskap. Menneskehetens samlede kunnskapsforråd har økt dramatisk under et slikt styringssystem.

De siste årene har det vært en utvikling i retning stadig mer autonome, konkurrerende institusjoner, som kjemper om studentene og en størst mulig andel av de tilgjengelige økonomiske ressursene. Denne konkurransen forsterkes også av politikken med å gjøre universiteter og høyskoler stadig mer like. I et lite land som Norge er det uheldig at demokratisk styrte kunnskapsinstitusjoner bruker unødig store ressurser på å konkurrere om studenter og tilgjengelige midler. En større grad av nasjonal samordning av utdanningsoppgavene, hvor staten trekker opp overordnede retningslinjer for ansvarsfordelingen og stimulerer til mer samarbeid mellom institusjonene, vil både gi grunnlag for mer stabile fagmiljøer og en samfunnsøkonomisk bedre utnytting av begrensede ressurser.

## 1.4 Valgfrihet og demokratisk styring

Som nevnt åpner den nye universitets- og høyskoleloven for at et kvalifisert flertall i institusjonens styre kan bestemme at det skal være eksternt styreflertall og at rektor skal ansettes i åremålsstilling. Institusjonens styre kan også bestemme at det på fakultets- og institutt/studieområdenivå skal være ansatte ledere i stedet for valgte, og eventuelt at lokale, valgte styrer avvikles. Ved dagens norske universiteter og høyskoler er det ulik praksis på dette området. Ved NTNU er det for eksempel i 2005 ansatt rektor og ansatte dekaner, ved flere universiteter er instituttstyrerne/studielederne ansatt, og i noen tilfeller er ordningen med valgte styrer på institutt/studieområdenivå avvirket.

Umiddelbart kunne en tenke at en slik liberal posisjon, hvor institusjonene selv får velge styrings- og ledelsesstruktur, er et rimelig standpunkt. Det har for eksempel vært hevdet at det ved små enheter kan være vanskelig å finne villige og kompetente lederkandidater, og at det da må være mulig å ansette ledere. Problemet er at dersom det en gang, kanskje med et noe flyktig flertall, først åpnes for ansatt leder, kan det av både formelle og praktiske grunner være tungt å vende tilbake. Formelt er det det eksterne styreflertallet som selv må bestemme at denne ordningen på et senere tidspunkt eventuelt skal avvikles. I praksis må departementet oppnevne/instruere eksterne representanter om å gå tilbake til en ordning med internt flertall. Langt på vei kan en si at det vedtaket som en gang innfører eksternt styreflertall og ansatt rektor, også flytter makten over den fremtidige organiseringen ut av institusjonen selv.

I praksis vil det kunne være en interesse hos den valgte lederen i at ordningen fortsetter, med betydelig muligheter for å styre i retning et slikt resultat. Funksjonen som leder kan for eksempel "blåses opp" og bli så omfattende at en valgt leder vil kvie seg for å gå på en slik oppgave. Et system med ansatte instituttledere har også en tendens til å svekke den demokratiske styringsformen på nivåer høyere opp i universitetssystemet. Når for eksempel valgte dekaner samler ansatte instituttledere i såkalte "rådgivende utvalg" på siden av de valgte fakultetsstyrene, kan virkningen bli at den reelle makten trekkes ut av den demokratiske strukturen.

Selv om det i enkelte sammenhenger av praktiske grunner kan være nødvendig å fravike den demokratiske modellen, bør hovedregelen være at universitetene anvender systemet med valgte ledere på alle tre nivåer (institusjon, fakultet og institutt/studieområde). Det er viktig at ansatte ledere har bakgrunn fra vitenskapelig virksomhet.

Men også der hvor man av praktiske grunner velger å ha ansatt leder, bør det være et valgt styre på det angjeldende nivå. Styret bør ha en sentral rolle i, og avgjørende innflytelse på, ansettelsesprosessen. I tillegg bør det valgte styret ha et tydelig og reelt ansvar for enhetens økonomi, drift og utvikling. Gjennom forskrifter til den nye loven bør en slik, tilfredsstillende demokratisk forankring bli sikret.

Det er en svakhet at en demokratisk styringsmodell for uavhengige universiteter og høyskoler ikke er entydig sikret i den nye universitetsloven. Den foretrukne valgfriheten kan bare brukes til å svekke demokratiet. Men innenfor lovens rammer kan og bør institusjonene selv velge en demokratisk styringsmodell. Når den nye loven har fungert en tid, bør departementet ta initiativ til en grundig evaluering av erfaringene med ulike styringsformer.

Ordningen med valgte ledere forutsetter at det parallelt også finnes en profesjonell administrativ ledelse; såkalt todelt ledelse. Den valgte ledelsen har det overordnede ansvaret, og da særlig ansvaret for strategisk utvikling og faglige prioriteringer. Den administrative ledelsen må ha sitt fokus mot blant annet økonomi- og personaladministrasjon, løpende driftsansvar, mv. Dette er områder hvor kravene til kontinuitet og spesialkunnskap er store.

Det vanlige er dermed at den valgte, demokratiske styringslinjen suppleres av en administrativ ledelse med en ansatt universitetsdirektør på toppen og med ansatte, administrative ledere også på lavere nivåer. For at balansen og ansvarsforholdet mellom de to delene skal fungere i samsvar med intensjonene, er det viktig at det finnes et godt utviklet opplæringsprogram for alle som velges til ledere. Alle institusjoner må ha et system som sikrer at det foregår løpende utvikling og oppdatering av de valgte lederne.

Erfaringene tilsier likevel at den administrative delen av ledelsen, både i kraft av sin profesjonalitet og kontinuitet, utvikler en egentyngde som gir den større reell makt enn det den demokratiske modellen legger opp til. Dagens økonomimodell, med vekt på stadig mer resultatbasert finansiering og med større vekt på at institusjonene selv skal ha "ansvar" for fremtidig økonomi, er også med på å gi den administrative ledelsen stor makt.

Et tiltak som kan utligne denne ubalansen er at direktøren på virksomhetsnivå ansettes på åremål. I en slik modell bør det være forholdsvis lange åremål, for eksempel seks år.

### **NTL går inn for frie, uavhengige universiteter og høyskoler**

- NTL mener at norske universiteter og høyskoler skal være demokratiske, selvstyrte forvaltningsvirksomheter. De politiske myndighetene legger rammene gjennom sektorpolitikk, retningslinjer for ansvarsfordeling og samarbeid mellom institusjonene, bevilgninger og overordnede styringsmål. Institusjonenes oppgaver i samfunnet kan best realiseres dersom de er autonome både i forhold til det politiske maktapparatet og til markedskreftene.
- Universiteter og høyskoler skal styres av kollegiale organer med internt styreflertall. Det skal være valgte ledelser på alle tre nivåer (institusjon, fakultet og institutt/studieområde). Der hvor fagmiljøene er så små at valgt ledelse ikke er et realistisk alternativ, kan en modell med ansatt leder benyttes.
- En vellykket demokratisk organisering av universiteter og høyskoler forutsetter at det er etablert en såkalt todelt ledelse; -en valgt faglig ledelse og en ansatt administrativ ledelse. Strategiske valg og overordnede retningslinjer skal ligge i den demokratiske strukturen. Det bør eksistere løpende utviklings- og opplæringsprogrammer for alle ledere. For toppstillingen på virksomhetsnivå bør tilsettingene skje på åremål.
- I de tilfeller man av praktiske grunner velger modellen med ansatt leder, skal disse ansettes og ledes av valgte styrever. Styrene skal ha avgjørende ansvar for drift og utvikling av enheten. Dette bør gjelde på alle nivåer. Gjennom forskrifter bør loven sikre en tilfredsstillende demokratisk forankring av ledelsesfunksjonene.
- Departementet bør sikre at erfaringene med den nye universitetslovens åpning for alternative styringsmodeller blir evaluert etter en viss tid.

## 2. Finansieringen av universiteter og høyskoler

### 2.1 Bakgrunn

Fra 2002 ble det innført et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler i Norge. De statlige bevilgningene, som utgjør hoveddelen av institusjonenes inntekter, er nå delt i en basisdel, en utdanningsdel og en forskningsdel. Som en del av Kvalitetsreformen (se punkt 4) ble utdanningsdelen og deler av forskningsdelen gjort resultatbaserte. De resultatbaserte delene beregnes delvis på grunnlag av "produksjon" av studiepoeng (avlagte, godkjente eksamener verdsatt etter et bestemt system), og delvis på grunnlag av oppnådde resultater innen forskningsvirksomheten. Systemet beskrives i noe større detalj nedenfor.

For 2006 ble det bevilget til sammen 10,2 milliarder kroner over statsbudsjettet til de seks norske universitetene:

Universitetet i Oslo (UiO)	3,4 mrd
Norges Teknisk Naturvitensk. Universitet i Trondheim (NTNU)	2,6 mrd
Universitetet i Bergen (UiB)	2,0 mrd
Universitetet i Tromsø (UiT)	1,1 mrd
Universitetet i Stavanger (UiS)	0,7 mrd
Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB)	0,5 mrd

De statlige høyskolene fikk i 2006 bevilget til sammen 7,3 mrd kr over statsbudsjettet, de vitenskapelige høyskolene om lag 870 mill kr, og de private høyskolene fikk om lag 620 mill kr.

I tillegg til bevilgningene over statsbudsjettet henter universiteter og høyskoler en del av sine inntekter fra eksterne kilder, og da først og fremst forskningsmidler fra Norges Forskningsråd (NFR). I 2005 mottok universitetene til sammen om lag 2 mrd kroner fra Forskningsrådet. Mange høyskoler henter inntekter fra oppdragsmarkedet, både innen undervisning og forskning.

Institusjonene mottar støtte til forskning fra EU, fra næringslivet og som donasjoner. Samlet var den eksterne finansieringen av universitetene (unntatt NFR) om lag 1,3 mrd kr i 2005. For UoH-sektoren samlet kommer tre fjerdedeler av totale inntekter som bevilgninger over statsbudsjettet og en fjerdedel fra andre kilder.

Av bevilgningene over statsbudsjettet utgjorde de ikke resultatavhengige delene i 2006 om lag to tredeler, mens de resultatbaserte delene samlet utgjorde om lag en tredel.

En sentral, politisk problemstilling er både hvor stor andel som skal komme som statlige bevilgninger, og hvor stor andel av de totale inntektene som skal være resultatbaserte.

Resultatbasert finansiering av offentlig virksomhet er en viktig del av forsøkene på å styre offentlige virksomheter ved hjelp av markedssimuleringer (i tråd med såkalt New Public Management-tenkning)

### 2.2 Nærmere om finansieringssystemet

#### 2.2.1 Basiskomponenten

Basisbevilgningen utgjør hoveddelen av de tildelte midlene fra staten til universiteter og høyskoler. Den skal sette institusjonene i stand til å utføre de oppgaver som de er pålagt gjennom lovverk og andre politiske vedtak. Basisbevilgningen skal sikre stabilitet og langsiktighet i finansieringen. I 2006 er basistilskuddet som andel av samlede tildelinger over statsbudsjettet lavest (52 prosent) for universitetene i Bergen og Oslo, og høyest (68 prosent) for Universitetet i Stavanger. For NTNU utgjorde basisbevilgningen 59 prosent, for Universitetet for miljø og biovitenskap 61 prosent og for Universitetet i Tromsø 64 prosent i 2006.

Den statlige høyskolesektoren fikk om lag 60 prosent av sine tilskudd som basisbevilgning.

Basistilskuddet bygger på en videreføring av tidligere bevilgningsnivå, men etter bestemte tekniske justeringer (blant annet pris- og lønnsvekst) og eventuelle politiske endringsvedtak eller omprioriteringer, herunder antall statlig finansierte studieplasser. Institusjoner som tillegges særskilte oppgaver, funksjoner, fagtilbud, distriktshensyn eller andre forhold, skal få disse finansiert gjennom basistilskuddet. Basisbevilgningen har også avgjørende betydning for antall studieplasser ved de enkelte institusjoner, og et kutt i antall studieplasser slår umiddelbart inn i størrelsen på basisbevilgningen.

Basisbevilgningen er en del av de samlede inntektene, og er som sådan ikke øremerket til bestemte formål. Pengene brukes også til undervisning og forskning. Men modellen er utformet slik at utgifter til blant annet bygninger og utstyr, husleie og til øvrig nødvendig infrastruktur, må dekkes av basisbevilgningen.

Siden basisbevilgningen tar utgangspunkt i historisk bevilgnings- (og kostnads)nivå, er det grunn til å tro at et nytt universitet, som Universitetet i Stavanger, blir underfinansiert i forhold til de fire "gamle" universitetene (Tromsø, Trondheim, Bergen og Oslo). Det samme vil kunne skje dersom flere av dagens høyskoler får universitetsstatus. Dette skyldes at tidligere høyskoler ikke hadde de samme krav til forskningsaktivitet, og dermed ikke hadde bygd opp den infrastruktur og det utstyrsnivå som forskningsoppgavene krever i deres nye rolle som universiteter. Uten engangs ekstrabevilgninger som hever nivået fra det forhistorien som høyskole hadde etablert, vil de dra dette med seg inn i det nye finansieringssystemet.

### 2.2.2 Utdanningskomponenten

Det særskilte undervisningstilskuddet er helt og fullt resultatbasert. Det beregnes med utgangspunkt i institusjonenes produksjon av studiepoeng i foregående år. Hver godkjente årsenhet à 60 studiepoeng gir uttelling, men med forskjellig kronebeløp alt etter hvilken type utdanning det er snakk om. Utdanningene er delt inn i seks kategorier, A – F, med hver sin pris. Nedenfor gjengis kategoriene, med departementets priser for 2005:

A Kliniske studier (medisin og odontologi)	kr 102 000
B Profesjonsstudier i farmasi og psykologi	kr 78 000
C Realfag på høyere grads nivå	kr 52 000
D Samf.vit. og humanistiske fag på høyere nivå	kr 38 000
E Helsefag-/lærer-/realfagsutdanninger lavere grad	kr 32 000
F Teorifag og sosialfag på lavere grads nivå	kr 26 000

Innreisende og utreisende utvekslingsstudenter gir i tillegg uttelling i undervisningstilskuddet (i 2005; kr. 5 400 pr utvekslingsstudent).

I regjeringens beskrivelse av systemet i statsbudsjettet 2006 heter det bl.a.: *"Finansieringa skal stimulere til raskere omstilling av kapasitet og oppretting av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endring i studieønske eller behova samfunnet har for arbeidskraft"*.

Departementet gjør løpende vurderinger av hvilken kategori ulike fag skal plasseres i. I budsjettet for 2006 ble for eksempel enkelte kunstrelaterte utdanninger flyttet fra kategori C, D og F til E, mens det ble varslet at praktisk-pedagogisk utdanning skal flyttes fra E til D i 2007.

Selv om undervisningskomponenten er resultatbasert, har departementet kontroll med utgiftene ved at de setter tak på antall studieplasser som det gis støtte til ved hver institusjon. I praksis betyr det at institusjonene straffes økonomisk både hvis de tar opp flere studenter enn det den statlige finansieringen tilsier og hvis studentene ikke avlegger eksamen iht forutsatt progresjon.

I avsnitt 2.3. gjøres det noen vurderinger av de utfordringer denne finansieringsmodellen medfører.

### 2.2.3 Forskningskomponenten

Universitetene finansierer hoveddelen av sin forskningsaktivitet fra bevilgningene over statsbudsjettet. I det nye systemet er bevilgningen til forskning splittet i en strategisk del og en resultatbasert del.

Den strategiske delen inneholder midler til doktorgradstillinger, vitenskapelig utstyr og bestemte strategiske satsinger, og er en blanding av videreført historisk nivå og politiske vedtak om nye prioriteringer. For universitets- og høyskolesektoren samlet utgjorde den strategiske bevilgningen 48 prosent av den totale forskningsbevilgningen på 2,3 mrd kroner i 2006, men med betydelige variasjoner institusjonene imellom.

Den strategiske delen utgjorde for 2005 fra 46 prosent av forskningstilskuddet for NTNU til 71 prosent av tilskuddet for UiS. Ved de andre universitetene utgjorde den strategiske forskningsandelen for 2005 henholdsvis 48 prosent for UMB, 53 prosent for UiT, 57 prosent for UiB og 60 prosent for UiO av den samlede bevilgningen til forskningsformål.

Den resultatbaserte delen av forskningskomponenten varierte i 2005 fra 29 prosent ved UiS til 54 prosent ved NTNU. For de øvrige universitetene utgjorde den resultatbaserte forskningsdelen hhv 52 prosent for UMB, 47 prosent for UiT, 43 prosent for UiB og 40 prosent for UiO.



Frem til og med 2005 var den resultatbaserte forskningsbevilgningen basert på oppnådde resultater innen fem ulike kategorier, vektet på følgende måte:

1. Antall masterkandidater	0,10
2. Antall doktorgradskandidater	0,30
3. Tildelinger fra Forskningsrådet, (NFR)	0,17
4. Tildelte EU-midler	0,03
5. Antall førstestillinger	0,40

I statsbudsjettet for 2006 foreslo regjeringen Bondevik en endring i dette systemet. Kategoriene 1 (masterkandidater) og 5 (førstestillinger) ble tatt ut, mens en ny kategori – Publisering i vitenskapelig tidsskrift – ble tatt inn. De nye kategoriene er vektet slik:

1. Antall doktorgradskandidater	0,30
2. EU-midler	0,20
3. NFR-midler	0,20
4. Vitenskapelig publisering	0,30

I budsjettet opplyser departementet at de arbeider med å utvikle en egen komponent for formidling, men at denne ikke vil bli foreslått innført før fra 2007. Konsekvensene av endringene i kriteriene for tildeling av resultatbaserte forskningsmidler var en betydelig omfordeling mellom universitetene og høgskolene, Noen fikk mer penger og andre fikk mindre. Størst negative utslag var det for NTNU og UiT, som ville fått hhv 43 mill. kr. og 23 mill. kr. mindre med den nye modellen enn med den forrige. På den andre siden ville UiO fått 45 mill. kr. mer og UiB 17 mill. kr. mer med den nye modellen.

Stoltenberg-regjeringen sluttet seg til den foreslåtte omleggingen, men gikk inn for at endringen skulle gjennomføres trinnvis - med 50 prosent virkning i 2006 og full virkning fra 2007.

## 2.3. utfordringene

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler må selvsagt ses i sammenheng med de oppgavene disse institusjonene skal løse i samfunnet. I de neste hovedpunktene i dette notatet (3 og 4) kommer vi derfor nærmere inn på hvordan finansieringssystemet påvirker forskning og undervisning. Men det at systemet inneholder en betydelig resultatbasert finansieringsdel, påvirker i seg selv balansen mellom faglig baserte drifts- og utviklingsstrategier og mer markedsbaserte tilpasninger.

### 2.3.1 Resultatbasert undervisningsstøtte

Det er sannsynligvis slik at universiteter og høyskoler ikke bør tilpasse sine studietilbud like raskt som moter og trender blant studentene skifter. Det fullstendig resultatbaserte undervisningstilskuddet inviterer til at fag skal bygges opp og ned i takt med endringer i popularitet blant studentene. Fag som produserer for få studiepoeng, og som derfor ikke "lønner seg", kan bli lagt ned. Stadige trusler om nedbygging og nedlegging fører til at fagmiljøene forvitrer. Sentrale ansatte søker seg bort og nye ressurspersoner vegrer seg for å satse på faget.

Systemet inviterer til kortsiktighet og ustabilitet der hvor behovet er langsiktighet og helhetstenkning. Når et fags skjebne skal avgjøres, bør det selvsagt legges vekt på flere forhold, som for eksempel vitenskapelig kvalitet, akademiske tradisjoner, fagets sosiale bruksverdi, nasjonale målsettinger og hensyn, m.m.

Systemet med resultatbasert undervisningsstøtte legger et særlig press på mindre og dyre fag, som for eksempel musikk og andre kunsthøgskoler. Det tar heller ikke hensyn til ekstrakostnadene med de desentraliserte studietilbudene ved mange høyskoler.

Systemet inviterer institusjonene til å utvikle strategier og tilpasninger ut fra det som antas å være mest økonomisk lønnsomt. For eksempel har det kommet påstander om at institusjonene har blitt mer varsomme med å stryke kandidater til eksamen fordi det innebærer tap av inntekter. Selv om de ansatte ved institusjonene i følge rapporter fra departementets evaluering av Kvalitetsreformen hevder at dette så langt ikke har skjedd, er det et åpenbart problem at systemet inviterer til dette. (Ref. Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt (red.): Kvalitetsreformen møter virkeligheten; Artikkel 5: Karaktersetning og endringer i strykeprosent. Av Elisabeth Hovdhaugen ).

### 2.3.2 Resultatbasert forskningsfinansiering

Når forskerne må konkurrere om knappe midler innenfor rammene av bestemte programmer, svekkes grunnlaget for fri grunnforskning på universiteter og høyskoler. Et system med stor vekt på konkurransearenaer kan virke styrende på valg av problemstillinger og er i seg selv svært ressurskrevende. Når det i tillegg er slik at institusjoner og forskere konkurrerer om en bestemt pott penger, må noen få mindre dersom andre skal få mer. Og dersom alle dobler forskningsinnsatsen i forhold til de anvendte kriteriene, vil ingen få mer penger.

Fremveksten av gode forskningsmiljøer fordrer vekt på samarbeid og deling av kunnskap. Konkurranseaspektene i finansieringsmodellen står i direkte motsetning til dette. I stedet for å dele nyvunnet kunnskap med andre stimulerer konkurransemessige hensyn til økt hemmeligholdelse.

Den langsiktigheten som er nødvendig for å bygge opp gode fagmiljøer, ta vare på dem, og utvikle robuste, faglige strategier, forutsetter en langsiktig, forutsigbar finansieringsmodell. Det tilsier at den alt overveiende delen av finansieringen av sektoren bør skje som basistilskudd. Dette gjelder både for institusjonene som helhet og for undervisnings- og forskningsvirksomhetene som deler. De resultatbaserte inntektene bør bare fungere som en ekstra belønning for de som oppnår gode resultater innen for en faglig basert strategi, og ikke ha et slikt omfang at de blir styrende for valget av strategi.

### 2.3.3 De interne tildelingene kan fravike fra statens modell

Innenfor rammene av den nye universitets- og høyskoleloven trenger ikke institusjonene å kopiere departementets modell for fordeling av midler i sine interne fordelinger. Tilskuddene til fakulteter og institutter kan beregnes på grunnlag av helhetlige, politiske prioriteringer, og ikke ut fra antall produserte studiepoeng eller poenggivende forskningsvirksomhet.

Styret ved UiO bestemte for eksempel i 2005 at bare 75 prosent av undervisningstilskuddet fra staten skulle videre ut til fakultetene. Resten ble brukt til å øke basistilskuddet, slik at stabiliteten i tildelingene ble styrket. Ved fordelingen av midler til forskning valgte man å se bort fra om fakultetene hadde oppnådd tilskudd fra EU og NFR. Det ville etter dette styrets oppfatning føre til at de som allerede hadde fått midler ville få enda mer, mens de som ikke hadde oppnådd ekstern finansiering ble stående igjen med enda mindre.

Universiteter og høyskoler bør bruke den handlefriheten loven gir til å bryte med en sterkt markedsbasert finansieringsmodell. Resultatbaserte tilskudd bør ikke få et omfang som i seg selv gir dem en styrende kraft på undervisnings- og forskningsvirksomheten.

### 2.3.4 Formidling som selvstendig kriterium

Som nevnt arbeider departementet med å gjøre formidling til et selvstendig kriterium i den resultatbaserte forskningsbevilgningen. Omleggingen er varslet fra 2007. Dette er en svært viktig justering. For mange fag og vitenskapelig ansatte er oppgaven med å formidle kunnskap fra sitt felt til samfunnet rundt en viktig oppgave, og systemet bør stimulere slik virksomhet. Forskere stiller sin kompetanse til samfunnets disposisjon blant annet gjennom å delta i offentlige råd og utvalg. Deres ansvar for å bidra til utviklingen av en opplyst, offentlig debatt bør også telle med. Gjennom aktiv formidlingsinnsats knyttes båndene mellom høyere utdanning, forskning og samfunnet rundt.

### 2.3.5 Markedsbasert eiendomsforvaltning

Eiendomsforvaltningen i staten er under omlegging, og dette vil kunne få økende betydning for økonomien til universiteter og høyskoler. Bondevik II-regjeringen foreslo i statsbudsjettet 2006 for en reform hvor all statlig eiendom skal overføres til en statlig forvaltningsbedrift. Alle brukere skal betale husleie til denne bedriften. Reformen foreslås innført fra 1. januar 2007. Det forutsettes at det store vedlikeholdsetterlepet som preger store deler av eiendomsmassen ved universiteter og høyskoler i fremtiden skal løses via husleiekontraktene med brukerne. Det betyr at økte husleiekostnader kan komme i stadig sterkere konflikt med andre finansieringsbehov ved institusjonene, og at mye ressurser vil bli rettet inn mot å komme seg ut av dyre kontrakter. Reformen ville føyd seg inn i rekken av reformer som introduserer kvasimarkeder som styringssystem i offentlig sektor.

I den rødgrønne regjeringens endringsforslag til statsbudsjett 2006 var punktet om eiendomsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren ikke berørt. Men under behandlingen i Stortinget i desember 2005 ble følgende merknad tatt inn i B.innst.S.nr. 12 (2005-2006) fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen: *"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det er vurdert en endring av den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen. Et av tiltakene som blir foreslått, er å utvide husleie-ordningen til også å omfatte universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Det vil bli opprettet et eget forvaltningsselskap som skal ha ansvaret for driften av bygningsmassen. Flertallet viser til at bygningsmassen som universitetene og de vitenskapelige høyskolene disponerer, er spesialbygg. Flertallet mener det vil være uheldig om byggene ikke lenger skal forvaltes av brukerne. Flertallet mener derfor at prosessen med opprettelse av egne forvaltningsselskaper stop-*

pes og vurderes på nytt. Problemene med vedlikeholdetterslepet må håndteres. Flertallet ber om at ny vurdering legges fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2007.”

Dette burde bety at forslaget om å overføre bygningene til et statlig forvaltningsselskap er begravd for denne gangen.

### NTL sier nei til et mer markedsbasert finansieringssystem for universiteter og høyskoler

- Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler skal bygge opp under faglig baserte strategier for undervisning og forskning. Institusjonene skal sikres gode utviklingsmuligheter ved at minst 2/3 av finansieringen skal skje som basisbevilgning over statsbudsjettet.
- Resultatbasert finansiering må ikke ha et omfang som virker styrende for valg av strategier for undervisning og forskning, verken på institusjons-, fakultets- eller instituttnivå. Institusjonene må bruke den handlefriheten som den nye loven gir til å bryte med sterkt resultatbaserte bevilgninger til undervisning og forskning i sin interne tildelingsmodell.
- Ordningen med at det resultatbaserte forskningstilskuddet skal ta utgangspunkt i en fastsatt pott for hele sektoren, må opphøre. Enheter som opplever fremgang i sin forskning kan få tilskuddene redusert fordi andre scorer høyere på de gjeldende tildelingskriteriene.
- Det er viktig at formidling blir et selvstendig kriterium i beregningen av det resultatbaserte forskningstilskuddet.
- Universitetene bør fortsatt forvalte og drifte sine bygg. Faglig virksomhet og bygningsmasse henger tett sammen i universitets- sektoren og kan vanskelig skilles. Institusjonene bør selv være byggherre, håndtere avhendinger og forskuttere spesial- tilpasninger, slik at de kan sikre effektiv disponering av midler og drift.

## 3. Universitetenes og høyskolenes plass i norsk forskning

I Statsbudsjettet 2006 skriver regjeringen at *”Universiteta er berykningen i kunnskaps- og forskningsnasjonen Norge. Gjennom universiteta blir fagleg breidd, forskningsmessig djup og innovativ fokusering sikra”*.

Tradisjonelt har universitetene hatt et særlig ansvar for grunnforskningen i landet. I budsjettet fra Undervisnings- og forskningsdepartementet skriver regjeringen at *”grunnforskning er ei hovedprioritering i forskningspolitikken. Slik forskning gir ny innsikt, utfordrar etablerte oppfatningar og medverkar til kritisk og opplyst samfunnsdebatt”*. Spørsmålet blir om dette utmerkede utgangspunktet følges opp og understøttes av den måten universitetenes og høyskolenes forskningsinnsats organiseres og finansieres på av myndighetene og institusjonene? Mange vil si at den praktiske politikken er stikk motsatt.

Et avgjørende særpreg og kjennetegn ved universitetene har vært at undervisningen er forskningsbasert. I økende grad har dette også blitt vanlig ved høyskolene. Gjennom å kombinere aktiv forskning og undervisning gis de vitenskapelig ansatte grunnlag for en balansert, kritisk fremstilling av lærebokstoff og nyere forskningsresultater. Dette har vært håndtert ved at de vitenskapelige stillingene ved universiteter og høyskoler både er gitt et forsknings- og et undervisningsinnhold. Vi snakker om de vitenskapelig ansattes rett til å forske.

Like viktig har det vært å kombinere denne retten med forskernes frihet til å selv å definere problemstillinger og formulere målsettinger for forskningen. Denne friheten til å velge tema innenfor sitt fagområde er selve fundamentet for ideen om frie universiteter og fordomsfri og demokratisk kunnskapsutvikling i samfunnet. Forskningsfriheten anses også som nødvendig for at forskere i tilstrekkelig grad skal internalisere problemstillingene som *”sine”*, og dermed få den nødvendige kraft til å jobbe videre med dem over lang tid. Det forutsetter også et system som har tålmodighet i forhold til fremskritt og publisering av resultater.

### 3.1 utfordringer

#### 3.1.1. Individuell forskningsrett og forskningsfrihet

Arbeidstakernes organisasjoner har lenge kjempet for prinsippet om at ansatte i undervisnings- og forskerstillinger ved universiteter og høyskoler skal ha tid både til å drive undervisning og forskning. Dette har vært bærebjelken i strategien for såkalt forskningsbasert undervisning, og organisasjonene har hevdet at man også hadde avtale med staten om at dette var en individuell forskningsrett.

Bakgrunnen for dette standpunktet var deres forståelse av en særavtale (fra 1992) mellom daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og de vitenskapelig ansattes organisasjoner om lønns- og arbeidsvilkårene

for denne gruppen. I tilknytning til avtalen hadde departementet utarbeidet "retningslinjer" for fordeling av arbeidstid mellom forskning og undervisning, og her het det bl.a. "Når det gjelder forskningsandelen ved universiteter og vitenskapelige høyskoler skal forskningsandelen som hovedregel være like stor som undervisningsdelen, men for den enkelte kan dette endres når forskningsplikten ikke oppfylles, eller man er kommet frem til en annen fordeling."

Organisasjonene oppfattet disse "retningslinjene" som en del av avtalen, og ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene ble avtalen lenge praktisert slik at forskning og undervisning over tid utgjorde like store deler, mens forskningsdelen ved de statlige høyskolene varierte mer og var noe mindre.

Etter at mange institusjoner over tid hadde prøvd å utfordre og avvikle praksisen med individuell forskningsrett, opphevet departementet i januar 2005 de omtalte "retningslinjene" og delegerte til hver enkelt institusjon å fastsette egne bestemmelser om fordeling av arbeidstid. Organisasjonene mente dette var tariffstridig og brakte saken inn for Arbeidsretten, men i en dom av 16. mars 2006 fikk Staten v/ Kunnskapsdepartementet fullt gjennomslag for sitt syn. En enstemmig rett slo fast at det å oppheve retningslinjene ikke var brudd på særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår.

Ved mange institusjoner har det de siste årene vært behov for å øke kapasiteten på undervisningssiden, ikke minst etter at kvalitetsreformen ble innført (se punkt 4), og det har institusjonene løst ved å ansette personer i rene undervisningsstillinger. Også andre vitenskapelig ansatte har blitt presset i retning mer undervisning og mindre forskning, uten at det er utarbeidet individuelle planer for hvordan balansen mellom undervisning og forskning over tid skal rettes opp igjen. Mange frykter at dette gradvis vil utvikle seg til en deling i en gruppe for undervisning og en annen gruppe som prioriteres til forskning.

En organisering i to grupper vitenskapelig ansatte, en for undervisning og en for forskning, vil undergrave hele grunnlaget for den forskningsbaserte undervisningen ved universiteter og høyskoler. På sikt vil dette både svekke kvaliteten på undervisningen og utdanningen av fremtidige forskere. Bruken av rene undervisningsstillinger ved universitetene og høyskolene bør derfor begrenses til et minimum.

En slik todeling kan også brukes til å innskrenke forskningsfriheten. De som velger temaer som er politisk kontroversielle, eller bryter med mainstream tenkning innenfor ulike felt, kan bli "satt til å undervise". Det er derfor av stor betydning at arbeidspikten i arbeidstidsavtalen presiseres slik at den utvetydig slår fast tid til forskning er en rett, og at det å forske er en plikt, for alle som er ansatt i vitenskapelige stillinger.

Etter at de ansattes organisasjoner tapte saken i Arbeidsretten, bestemte de seg for å si opp hele særavtalen. I tråd med det som er sagt foran, vil NTL kreve at prinsippet om individuell forskningsrett blir uttrykkelig slått fast i en ny avtale.

### **3.1.2 Staten må ta et større ansvar for forskningen i Norge og universiteter og høyskoler må få høyere basisbevilgninger**

Stortinget behandlet forskningsmeldingen "Vilje til forskning", St.meld nr. 20 (2004-2005), våren 2005. Der sluttet man seg til en målsetting om at landets samlede forskningsinnsats skal bringes opp fra 1,75 prosent til 3 prosent av BNP innen 2010.

Målet er at den statlige forskningsfinansieringen skal opp til 1 prosent av BNP, mens næringslivet skal finansiere forskning tilsvarende 2 prosent av BNP. I statsbudsjettet 2006 opplyses det at de offentlige bevilgningene må ha en realvekst på 6,5 mrd. kr. på årsbasis dersom målet om 1 prosent av BNP skal nås. Finansiering fra private og internasjonale kilder må øke med 24,5 mrd. kr.

Ved behandlingen av forskningsmeldingen på Stortinget regjeringen å lage en opptrappingsplan for den offentlige forskningsinnsatsen frem mot 2010. Bondevik II-regjeringen presenterte rammer for en slik plan i sitt forslag til statsbudsjett 2006. Der gikk man bl.a. inn for at kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping skulle økes fra 36 mrd. kr. (i 2005) til 100 mrd. kr. i løpet av årene 2006 og 2007. Med dagens rentenivå vil det ifølge budsjettet gi en økt avkastning på om lag 2,24 mrd. kr. De direkte bevilgningene over statsbudsjettet må følgelig økes med om lag 4,3 mrd. kr. frem til 2010. I forslaget til statsbudsjett 2006 foreslo Bondevik II-regjeringen å øke bevilgningen over statsbudsjettet 2006 med 1,3 mrd. kr., og å tilføre Fondet for forskning og nyskaping 39 mrd. kr.

I Stoltenberg-regjeringens budsjett opprettholdt man forslaget om å øke de direkte bevilgningene til forskning med 1,3 mrd. kr. i 2006, mens overføringen til Fondet for forskning og nyskaping ble redusert fra 39 til 14 mrd. kr. Det medfører at behovet for direkte bevilgninger i 2007 øker med om lag 900 mill. kroner, dersom virkningene av redusert avkastning skal kompenseres.

Målsettingen om at Norge skal bruke 3 prosent av BNP til forskning innen 2010 bygger som nevnt på at det offentlige bare skal ta ansvar for enn en tredjedel av dette. Det er sannsynligvis ensbetydende med at målet ikke vil bli nådd. Målet om at Norge skal bli en ledende kunnskapsnasjon forutsetter at staten tar et større ansvar for opptrappingen enn det Stortinget la til grunn i 2005, og den nye regjeringen må presentere en forpliktende plan for en mer offensiv satsing.

Avkastningen fra Fondet for forskning og nyskaping blir i all hovedsak kanalisert gjennom Norges Forskningsråd. Fondets fremtidige størrelse vil dermed påvirke hvor stor andel av de samlede, offentlige forskningsbevilgningene som kanaliseres via såkalte konkurransearenaer (se neste punkt).

Universiteter og høyskoler bør ha et sentralt ansvar for grunnforskningen i landet, og bør få en større andel av sin forskning finansiert via tilstrekkelige basisbevilgninger. Dette hensynet bør tillegges vekt når regjeringen utformer sitt forslag til opptrappingsplan, og kan tale for at en mindre andel av midlene fordeles via Fondet for forskning og nyskaping.

### 3.1.3 Forskningsfinansiering via konkurranse svekker den frie forskningen

De gode ambisjonene om universitetenes ansvar for forskningen i landet kan undergraves av et system hvor en stadig større andel av forskningsmidlene kommer gjennom konkurranse. I 2006 vil en stor del av de samlede forskningsmidlene til norske universiteter komme fra ulike konkurransearenaer (summen av resultatbaserte forskningsmidler over statsbudsjettet, fra Norges Forskningsråd og fra andre eksterne kilder).

Når mange institusjoner konkurrerer om en bestemt pott penger, vil "den enes brød kunne bli den annens død". Når systemet i tillegg er bygd opp slik at suksess på en konkurransearena også styrker sjansen for å vinne på den neste (EU- og NFR-midler øker sjansen til å få bevilgninger over statsbudsjettet), vil konkurransemodellen drive frem en uheldig polarisering. De største (og beste?) institusjonene får en økende andel av de totale midlene, mens mindre institusjoner og miljøer i etableringsfasen kan bli systematiske "tapere". Systemet virker også disiplinerte og ensrettende i forhold til valg av problemstillinger. De som tilpasser seg det rådende paradigmet på et felt og utformer søknadene i pakt med det som er "politisk korrekt" i aktuelle miljøer, vil skyve ut de som tenker alternativt og kontroversielt. Dette undergraver den bredden som er nødvendig for å drive frem gode forskere og et mangfold av miljøer. Konkurransemodellen kan også være et hinder for forutsigbarhet og langsiktighet i planleggingen av forskningsarbeidet.

Konkurransen om forskningsmidler skjer ofte innenfor bestemte, definerte programmer. Institusjonene oppmuntres til å definere sine "strategiske satsingsområder" og de eksterne finansieringskildene er organisert innenfor bestemte programmer og satsninger. Denne modellen har som uttrykt mål å styre forskningsinnsatsen mot prioriterte fagfelt og problemstillinger. Fenomenet forsterkes av et økende innslag av samarbeidsprosjekter initiert og finansiert av næringslivet. Slik program- og oppdragsforskning kan være både viktig og nyttig. Men enten den foregår i institusjonene selv eller er organisert i universitetenes randsoneselskaper, vil den kunne flytte ressurser og fokus bort fra nødvendig prioritering av systematisk, bred og langsiktig grunnforskning.

Universitetenes og høyskolenes ansvar for grunnforskningen kan bare ivaretas dersom det finnes en utstrakt forskningsfrihet, sikret gjennom "uavhengig" finansiering og ved at den enkelte forsker selv får bestemme problemstillingen(e). Dette har særlig betydning for omfanget av og mangfoldet i grunnforskningen. Den enkelte forsker må sikres hoveddelen av midler til utstyr og infrastruktur gjennom de faste bevilgningene.

Finansiering via konkurranse medfører i tillegg mye byråkrati for forskere og institusjoner. Søknads- og rapporteringrutinene i forbindelse med konkurransebaserte tildelinger er svært arbeidskrevende og stjeler ressurser fra selve forskningen.

Finansiering via tilstrekkelige basisbevilgninger er særlig viktig for fag og forskningsmiljøer som ikke passer inn i den malen som de resultatbaserte bevilgningene er bygd på. Av ulike grunner (for eksempel norske distrikts- og lokalsamfunnsperspektiver, "smale" fagfelt, mv.) kan publisering i internasjonale tidsskrifter være tilnærmet umulig. Mulighetene for å nå opp i konkurransen om midler blir dermed dårligere.

Det er viktig at de vitenskapelig ansatte ved høyskolene utnytter mulighetene for en praksisnær, kritisk tilnærming, og slik bidrar til å utvikle kunnskapsgrunnet for de mange profesjonsstudiene. I mange undervisningsstillinger ved høyskolene er det i dag ansatt personer uten såkalt førstestillingskompetanse (PhD). Selv om dette trekker i retning av at kravene til forskningsrett og -plikt bør og må differensieres (og for noen utgjøre en lav stillingsandel), bør institusjonene ha et program for å utvikle forskningskompetansen hos alle som er ansatt i undervisningsstillinger og alle bør sikres en minsteprosent av stillingen til forskning og utvikling. For noen grupper vitenskapelig ansatte ved høyskolene kan det nemlig være like viktig å få tid og ressurser til å drive ulike former for utviklingsarbeid som til å drive forskning.

Det faktum at de ansatte i vitenskapelige stillinger ved høyskolene har ganske forskjellig bakgrunn og faglig kompetanse, må også avspeile seg i mer differensierte krav til, og kanaler for, publisering av FOU-resultater enn det dagens resultatbaserte forskningssystem legger opp til. I stedet for å fokusere på publisering i høyt rangerte, utenlandske tidsskrifter som forutsetning for å få økonomisk uttelling, bør man ha som siktemål at flest mulig skal få løpende erfaringer med å publisere resultatene av sitt arbeid. Det fordrer et mangfold av lokale, fagspesifikke og nasjonale tidsskriftserier for publisering. Og ikke minst; det fordrer at FOU-virksomheten finansieres over institusjonenes basisbevilgninger, og ikke fra resultatene på eksklusive konkurransearenaer.

### 3.1.3 Sentre for fremragende forskning

Systemet med såkalte Sentre for fremragende forskning (SFF-er) får stadig større betydning for organiseringen og finansieringen av norsk forskning, og setter nå sitt klare preg på universitetenes forskningsstrategier. Det er klare problemer ved et system der det blir så mange slike sentre at de tar en svært stor andel av de tilgjengelige ressursene. Et hvert forskningsmiljø med respekt for seg selv prøver nå å få godkjent ett eller flere sentre.

For mange SFF-er vil kunne strukturere aktiviteten ved alle grunnforskningsmiljøene i alt for stor grad, og vil i tillegg ta ressurser bort fra gode miljøer som av ulike (tilfeldige?) grunner ikke har fått status som Senter for fremragende forskning. Det er derfor viktig at antallet SFF-er er relativt lite, og at andelen grunnforskningsressurser som fordeles gjennom denne kanalen ikke utgjør en for stor del av de totale bevilgningene til grunnforskning ved universitetene.

Universitetene har de senere årene konsentrert forskningsmidlene til noen utvalgte "Strategiske satsingsområder". Det er viktig at en slik strategi ikke river grunnen unna forskning innenfor fag som ikke har fått slik status.

## NTL mener universitetene og høyskolene skal sikre fri og uavhengig forskning

- De vitenskapelige ansatte ved universiteter og høyskoler skal ha tid og ressurser til å drive både undervisning og forskning. Denne kombinasjonen er forutsetningen for at modellen med forskningsbasert undervisning skal kunne fungere.
- Forskningsretten må (over tid) være en individuell rett og plikt for alle vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler. Arbeidsplikten i arbeidstidsavtalen for disse gruppene må presiseres slik at prinsippet om individuell forskningsrett blir tydelig.
- Universiteter og høyskoler må sikres tilstrekkelige basisbevilgninger til at de vitenskapelige ansatte kan ta et hovedansvar for grunnforskningen i landet. Basisbevilgningene må være så store at de både dekker hoveddelen av midler til utstyr og infrastruktur til forskningen.
- Den nye regjeringen bør legge frem en forpliktende opptrappingsplan for den offentlige forskningsinnsatsen som er mer ambisiøs enn Stortingets målsetting om å bringe de offentlige bevilgningene opp til 1 prosent av BNP innen 2010. For universiteter og høyskoler bør mesteparten av den økte satsingen komme som økte basisbevilgninger
- Universitets- og høyskolesektoren henter en stor andel av sin forskningsfinansiering fra Norges Forskningsråd og andre eksterne kilder. I tillegg er en økende andel av sektorens bevilgninger over statsbudsjettet til forskning gjort resultatbaserte. Samlet har bruken av konkurranse i forskningsfinansieringen nådd et nivå som undergraver institusjonenes muligheter til langsiktig, fri grunnforskning. Staten bør gjennom sin budsjettpolitikk sørge for at andelen konkurransebasert finansiering reduseres.
- Den resultatbaserte forskningsfinansieringen bidrar til å innsnevre og marginalisere mye forsknings- og utviklingsarbeid ved høyskolene. Selv om ulike bakgrunn og kompetanse blant de vitenskapelig ansatte ved høyskolene gjør at forskningsretten og -plikten bør differensieres, bør alle sikres en minsteprosent av stillingen til FOU. Det bør stimuleres til et mangfold av kanaler for publisering, som både ivaretar lokale og små fagmiljøers behov, og som legger til rette for løpende publisering av FOU-resultatene.
- Systemet med Sentre for fremragende forskning (SFF-er) bør ha et omfang som gjør at de bare legger beslag på en beskjeden andel av de totale ressursene til grunnforskning i universitets- og høyskolesektoren. Institusjonene må legge godt til rette for forskning også utenfor SFF-ene. Konsentrasjonen rundt såkalte "Strategiske satsing sområder" må heller ikke bli så sterk at fagmiljøer som faller utenfor disse blir forsømt.

## 4. Kvalitetsreformen

I en kronikk i Bergens Tidende (6. april 2005) beskriver Sigmund Grønmo og Berit Rokne Hanestad Kvalitetsreformen slik: *"I de senere år er det gjennomført en rekke endringer av utdanningene ved universitetene. Disse inngår i den såkalte Kvalitetsreformen. Universitetene har fått nytt gradssystem og nytt karaktersystem. Den normerte studietiden er forkortet, og kravene til effektivitet og gjennomstrømning er skjerpet. Studiene er stykket opp i flere og mindre kurs. Flere av kursene er rent tematisk avgrenset og organiseres på tvers av fag, institutter og fakulteter. Studentene skal ha en mer aktiv og løpende oppfølging gjennom hele semesteret, i form av seminarer og smågruppeundervisning, øvingsoppgaver og individuell veiledning. Karakterene skal fastsettes på grunnlag av både map-peevalueringer av løpende prestasjoner og bedømmelse av avsluttende eksamener. Arbeidet med dette blir mer omfattende og foregår gjennom hele semesteret. Undervisningssemesteret er forlenget. Tiden mellom semestrene er blitt kortere."*

På mange måter kan en si at Kvalitetsreformen er en omlegging som gjør høyere utdanning i Norge mer lik den vi finner i andre land, og da særlig den anglo-amerikanske universitetsmodellen. I Europa samarbeider landene innenfor rammene av den såkalte Bologna-prosessen, hvor målet er å skape et felles europeisk område for høyere utdanning innen 2010.

På Utdannings- og forskningsdepartementets hjemmesider omtales sammenhengen mellom Kvalitetsreformen og Bologna-prosessen slik: *"Alle ønsker høy kvalitet i utdanningen og større muligheter for studentmobilitet. I Norge har det kommet til uttrykk gjennom Kvalitetsreformen, som kan ses på som den norske oppfølgingen av Bologna-prosessen. Kvalitetsreformen ble iverksatt ved samtlige høyere utdanningsinstitusjoner i Norge ved studiestart høsten 2003. Endringene i Kvalitetsreformen er i stor grad en følge av eller i tråd med Bologna-prosessen. Viktige deler av reformen er innføring av ny gradsstruktur med bachelor- og mastergrader, og Diploma Supplement, samt overgang til studiepoeng etter ECTS-modellen (European Credit Transfer System). Opprettelsen av NOKUT og bedre kvalitetssikring ved utdanningsinstitusjonene er også i samsvar med satsningsområdene i Bologna-prosessen. I tillegg legges det opp til bedre muligheter for studentutveksling."*

Kvalitetsreformen har endret hverdagen ved alle høyere utdanningsinstitusjoner, men mer ved noen enn andre. Modellen med tettere veiledning og oppfølging av studentene, undervisning i mindre grupper, hyppigere testing, osv. hadde i større grad vært normalen ved høyskolene og de mindre universitetene enn ved store universiteter som UiO og UiB.

Mange ønsket omleggingene i Kvalitetsreformen velkommen, og de fleste er enige om at det knapt finnes noe alternativ til den internasjonale harmoniseringen som reformen blant annet representerer. Men samtidig har reformen skjerpet motsetningene mellom tid til undervisning og forskning for de vitenskapelig ansatte, mellom hensynet til kvalitet versus kvantitet (gjennomstrømning) ved institusjonene, og mellom kravene fra en modell med mer gjennomførte heltidsstudier og utilstrekkelig studiefinansiering for studentene. Disse forholdene, som beskrives nærmere i punktene nedenfor, er blant dem man må vente blir analysert grundig i den evalueringen som Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) gjennomfører i 2005/06.

### 4.1 Kvalitetsreformen må ikke svekke forskningen og uthule forskningsretten

Kvalitetsreformens system for løpende veiledning, oppfølging, og evaluering av den enkelte student er naturlig nok svært ressurskrevende. Reformen baseres også på et utstrakt kontrollregime mellom myndighetene og institusjonene, med omfattende krav til rapportering og revisjon. Til tross for at staten ved flere anledninger (senest i statsbudsjettet 2006) har understreket at reformen er fullfinansiert, opplever de ansatte at den har medført et betydelig merarbeid for den enkelte. Delvis gjennomføres dette som ubetalt ekstraarbeid og delvis går det på bekostning av den tiden som vitenskapelig ansatte skulle brukt til forskning.

Dette er både et spørsmål om å følge opp reformen med et tilstrekkelig antall nye stillinger og om en hensiktsmessig organisering av arbeidsåret for den enkelte. Blant annet har reformens opplegg med lengre semestre medført at mulighetene til lengre, sammenhengende forskningsperioder har blitt dårligere.

Det er viktig at kvalitetsreformen verken fører til mindre forskning eller dårligere vilkår for godt forskningsarbeid for de vitenskapelig ansatte. Det er viktig at institusjonene organiserer arbeidsplikten for den enkelte slik at det med jevne mellomrom blir satt av lengre, sammenhengende perioder til forskning.

Det er heller ikke akseptabelt at behovet for økte undervisningsressurser som reformen medfører forsøkes løst på permanent basis ved å gjøre om vitenskapelige stillinger til rene undervisningsstillinger. Praksisen med å ansette personer i rene undervisningsstillinger svekker forutsetningene for forskningsbasert undervisning, og vil på sikt føre til en todeling av det vitenskapelige personalet. På universitetene bør det derfor bare unntaksvis ansettes personer i rene undervisningsstillinger, og i slike tilfeller bør det lages individuelle utviklingsplaner som sikter mot å gi dem nødvendig forskningskompetanse.

Dersom kvalitetsreformen skal føre til en varig forbedring av undervisning og forskning ved universiteter og høyskoler, er det viktig at den følges opp med nok, nye ressurser. I motsatt fall vil den kunne ende som en kvantitetsreform, med ensidig vekt på å få flest mulig studenter igjennom på normert tid.

## 4.2 Kvalitetsreformen krever økte administrative ressurser

Kvalitetsreformen forutsetter at det skal utarbeides individuelle studieplaner for hver enkelt student, at det gis nødvendig informasjon og veiledning om aktuelle studietilbud og fagkombinasjoner, at det gjennomføres løpende evalueringer av studentenes progresjon, og at den faglige utviklingen skal testes gjennom hyppige innleveringer, prøver og eksamener. Dette er en strategi som skal bedre kvaliteten på undervisningen og øke gjennomstrømmingen av studenter, men den forutsetter at institusjonene har tilstrekkelige ressurser – både faglig og administrativt. Modellen fører til at de vitenskapelig ansatte og det administrative personalet ved institusjonene må samarbeide mer og tettere enn før.

Universiteter og høyskoler har fått ekstra midler for å finansiere kvalitetsreformen. Disse pengene har bare i liten grad blitt brukt til ansettelser. Kvalitetsreformen har blitt gjennomført takket være et betydelig ekstraarbeid, både fra det vitenskapelige og det teknisk/administrative personalet. Dette kan ikke fortsette. Det må opprettes nok stillinger og de ansatte må få tilgang til nødvendig kompetanseutvikling.

Kutt i finansieringen av antall studieplasser som universiteter og høyskoler har opplevd de to siste årene, undergraver finansieringen og dermed forutsetningen for kvalitetsreformen. Å gi med den ene handa for så å ta tilbake med den andre, er uakseptabelt .

## 4.3 Ordningen med ekstern sensur må gjeninnføres

Som en del av kvalitetsreformen har institusjonene selv fått ansvaret for sensur av studentenes eksamensbesvarelser. Dette har, av mange grunner, vist seg å være en svært dårlig ordning. Det at sensuren noen steder i tillegg bare utføres av én person, er helt uakseptabelt. Ved alle tellende prøver og eksamener må det være minst to sensorer.

På enkelte fag, særlig der hvor det er små forhold, har det blitt reist tvil om det er tilstrekkelig avstand mellom student og lærer/sensur til å sikre kandidatens anonymitet. Anonymitet er en forutsetning for objektive og uavhengige bedømmelser av besvarelsene.

Det har også kommet påstander om at kombinasjonen "produksjonsavhengig" finansiering og intern sensur fører til at kandidater ikke blir strøket selv om det saklig sett er grunnlag for det. Når institusjonenes bevilgninger delvis er basert på produksjon av studiepoeng, straffer det seg å stryke kandidater. Bare det at systemet inviterer til denne type spekulasjoner er i seg selv svært uheldig.

Et system med ekstern sensur bidrar til en nødvendig harmonisering av vurderinger og karaktersetting ved ulike institusjoner. Det er viktig at en bestemt karakter har noenlunde samme verdi, uavhengig av hvilken institusjon den er oppnådd ved. Modellen med intern sensur gjør at en taper den gunstige korreksjonen som utveksling og samarbeid om sensurering representerer. Ekstern sensur er en viktig arena for faglig utveksling mellom institusjonenes faglige personale.

Det er ingen tvil om at en ordning med ekstern sensur representerer en betydelig belastning på institusjonenes budsjetter. Like fullt er dette en helt nødvendig kostnad. Ordningen med ekstern sensur må gjeninnføres og institusjonene må tilføres tilstrekkelige ressurser til dette.

## NTL mener at kvalitetsreformen må forbedres på flere områder

- Dersom kvalitetsreformens intensjoner skal realiseres, må det ansettes flere – både i vitenskapelige og administrative stillinger. De ansatte må få mer opplæring i veiledning og evaluering.
- Kvalitetsreformen har ført til et mer undervisningsintensivt forløp. Det er viktig at kvalitetsreformen verken fører til mindre forskning eller dårligere vilkår for godt forskningsarbeid for de vitenskapelig ansatte. Institusjonene må organisere arbeidsplikten for den enkelte slik at det med jevne mellomrom blir satt av lengre, sammenhengende perioder til forskning.
- Universitetene kan ikke løse behovet for mer undervisningsressurser med å ansette personer i rene undervisningsstillinger på permanent basis. Det vil på sikt undergrave vilkårene for at undervisningen på universitetene skal være forskningsbasert.
- Ordningen med ekstern sensur må gjeninnføres og institusjonene må tilføres tilstrekkelig ressurser til dette.



Ekstern sensur sikrer nødvendig anonymisering av besvarelser og bidrar til en harmonisering av karaktersystemet i institusjonene i mellom.

## 5. Utviklingen av et internasjonalt utdanningsmarked

Internasjonal utveksling og samarbeid innen høyere utdanning og forskning har lange tradisjoner, både i Europa og globalt. Gjennom årene har norske studenter og forskere hatt gjesteopphold ved institusjoner over hele verden, og utenlandske studenter og forskere har studert og arbeidet ved norske institusjoner. Dette samarbeidet har delvis hatt sin basis i utvekslings- og samarbeidsavtaler mellom land og institusjoner, men i økende grad også ved at norske studenter har vært kjøpere av utdanningstjenester ved rent markedsbaserte, utenlandske institusjoner. Utviklingen de siste årene har både vært preget av mer internasjonalisering og mer marked i utdanningssektoren, og det internasjonale regelverket for et fremtidig utdanningsmarked er i støpeskjeen.

Det er ingen tvil om at både land og fagmiljøer kan hente store gevinster fra den økende internasjonaliseringen av høyere utdanning og forskning, og at dette er en utvikling som bør og vil fortsette. Særlig er det viktig at Norge fortsetter og utvider sitt program med å ta i mot "kvotestudenter" fra land i den 3. verden ved våre høyere læresteder. Høye ambisjoner på dette området bør være en viktig del av et program for en solidarisk utdannings- og forskningspolitikk som er frikoplet fra en utvikling på markedets prinsipper.

Utfordringene ligger i spenningsforholdet mellom samarbeid og marked. Samarbeid kan skje på basis av ulike nasjonale utdanningssystemer, mens et internasjonalt marked i hovedsak må bygge på handelspolitiske og markedsøkonomiske regler for likebehandling og konkurranse. Dette stiller land og institusjoner overfor store utfordringer. Vil en markedsmodell for høyere utdanning bety at utenlandske institusjoner får full frihet til å etablere seg i Norge og med krav på å bli likebehandlet med norske, offentlige institusjoner? Hvilke konsekvenser får dette for finansieringen av institusjonene, studiefinansieringen, koblingen mellom undervisning og forskning på universiteter og høyskoler, osv.

Problemstillingene ble på generelt grunnlag, berørt i St. meld. nr. 27 (2000-2001), hvor regjeringen bl.a. skriver (pkt. 2.6): *"Det nye er at sterke markedskrefter nå i større grad ser utdanning og forskning som et område for økonomisk fortjeneste. Dette innebærer en stor utfordring for våre institusjoner, som skal tjene flere mål enn de rent økonomiske.*

*...En liberalisert internasjonal utdanningssektor der markedskreftene legger føringene, vil være i strid med målene for vår utdanningspolitikk."*

Til tross for disse klare holdningene fra norske myndigheter, er det nettopp et slikt marked som nå er under utvikling. Og Norge deltar som aktiv pådriver.

### 5.1 GATS-forhandlingene

I desember 2005 ble en ny runde i forhandlingene om en mer liberalisert verdenshandel gjennomført i Hong Kong i regi av Verdens Handelsorganisasjon (WTO). Heller ikke denne gangen kom man frem til en avtale, men viktige skritt ble tatt i retning ytterligere liberaliseringer av handelen med varer og tjenester. I avtalen om handel med tjenester (General Agreement on Trade in Services, GATS) arbeides det blant annet med utvikling av regler som skal gjøre høyere utdanning til en del av det internasjonale markedet.

Bondevik II-regjeringen la opp til at Norge skulle være en offensiv pådriver i arbeidet med å gjøre høyere utdanning til en del av GATS-avtalen. I forhandlingene stilte Norge krav til 17 land, deriblant ni utviklingsland, om at de skulle åpne for fri etablering og likebehandling av utenlandske utdanningsinstitusjoner, deriblant norske. Særlig for fattige utviklingsland vil et slikt system få store konsekvenser for landenes muligheter til å utvikle et eget, offentlig utdanningssystem basert på egne prioriteringer og målsettinger. I møtet med de store internasjonale utdanningskonsernene vil fattige, offentlige institusjoner lett bli utkonkurrert, og sektoren i stor grad bli privatisert.

Etter massivt press fra mange hold, ikke minst fra norsk fagbevegelse, trakk den rødgrønne regjeringen kravene om at utviklingslandene må åpne utdanningssektoren sin for internasjonal konkurranse. Det representerte et viktig kursskifte fra Norges side, men ingen prinsipiell motstand mot å gjøre utdanning til en del av WTO-systemet. Norge opprettholdt kravet overfor åtte andre (rikere) land og er dermed fortsatt med i kampanjen for å gjøre høyere utdanning til en del av GATS-avtalen, sammen med land som USA, Australia og Storbritannia.

Dersom en avtale blir opprettet, vil en eventuell tilslutning være irreversibel for de landene som undertegner den. Som for de andre delene av avtalesystemet i WTO gjelder regelen om at områder som er åpnet for konkurranse ikke kan lukkes igjen.

Dersom utdanningssektoren blir overført til et internasjonalt rammeverk, vil makt over sektorens utvikling bli overført fra nasjonalstatene til den internasjonale handels-reguleringen og til overnasjonale tviste- og domsorganer. Slike organer er allerede utviklet i WTO, og land kan dømmes til å avvike reguleringer som ikke er i samsvar med domstolens definisjon av frie markedsforhold. Mangelfull oppfølging av påleggene kan utløse sanksjoner og straffe-forfølgning.

På en konferanse om internasjonalisering av høyere utdanning som Utdannings- og forskningsdepartementet arrangerte høsten 2004, ga Tor Halvorsen fra Universitetet i Bergen følgende beskrivelse av hvordan en markeds-basert internasjonalisering vil arte seg: *"I et GATS\_system vil de enkelte utdanningsinstitusjonene bli prisgitt sin konkurransekraft – som lokal aktør, eller i allianse med andre lokale aktører på ulike deler av kloden. I en situasjon der en nasjonalstat er én kunde blant flere (for eksempel ved å sette tak på hvor mange studenter det offentlige skal bidra med støtte til utdanningen av), vil utdanningsinstitusjonene selv måtte vurdere om de vil være inkluderende institusjoner (som vi er pålagt gjennom Kvalitets-reformen å være i Norge), eller om de vil satse på elitestudenter nasjonalt og internasjonalt (gjennom såkalt brain-gain).*

*Utdanningsinstitusjonen vil også selv bestemme hvilke nettverk de søker å fremme sin forskning igjennom, hvordan de vil koble seg til næringslivet, drive de forretninger som patentsystemet gir grunnlag for, etc. Her er det spørsmål om valg og profilering, men også om kvalitet og nettverk, og om tilgang på ressurser. Full internasjonalisering er således også en prosess med sterk hierkarisering og spesialisering, og sannsynligvis også sanering. Statens rolle blir mer å fremme markedsaktørene innen sektoren enn å ha en samlet kunnskapspolitikk for sektoren".*

Fagbevegelsen, miljø- og solidaritetsorganisasjoner, o.a. har vært blant de sterkeste kritikerne av å gjøre utdanning til en internasjonal handelsvare. Det vil innskrenke rommet for nasjonal politikk, og det vil presse utdanningsinstitusjonene til å opptre som kunnskapsbedrifter med fokus på strategier for å overleve i et konkurransemarked, og det vil føre til en ødeleggende polarisering mellom land og institusjoner som vinnere og tapere i dette markedet.

## 5.2 Bologna-prosessen

Som nevnt i punktet om Kvalitetsreformen deltar Norge aktivt i den såkalte Bologna-prosessen. Den har som mål å skape et felles europeisk område for høyere utdanning innen 2010. EU knytter Bologna-prosessen direkte til arbeidet mot målet om å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige kunnskapsøkonomi, vedtatt i den såkalte Lisboa-erklæringen i 2000.

Siden starten i 1999 har de fleste land i Europa (pr. 2005 deltar 45 land) sluttet seg til Bologna-prosessen, og samarbeidet har resultert i en omfattende harmonisering av systemene for høyere utdanning i medlemslandene. I Norge kjenner vi virkningene av dette gjennom Kvalitetsreformen. Alle land har forpliktet seg til å arbeide mot et felles grads- og karaktersystem, et system for gjensidig godkjenning av utdanninger av lik lengde - bygd på felles systemer for kvalitetssikring, en harmonisering av krav og kvalifikasjoner i doktorgradsutdanningen, mer forskningssamarbeid, mer institusjonssamarbeid, nødvendige tilrettelegginger av studiefinansieringen slik at den stimulerer til økt mobilitet, utvikling av egne mobilitetsprogrammer, mv.

Ministermøtet i Bergen i mai 2005 oppsummerte at disse prosessene har kommet langt i mange medlemsland, og man er fast bestemt på å nå målene inne 2010.

Det er ingen tvil om at den harmoniseringen som Bologna-prosessen representerer vil legge til rette for mer marked i den europeiske utdanningssektoren. Men i utgangspunktet bygger prosessen på at det er samarbeidet mellom ulike, nasjonale systemer som skal utvikles.

I erklæringen fra ministermøtet i Berlin i 2003 het det bl.a.: *"Behovet for økt konkurransedyktighet må balanseres mot målet om forbedre de sosiale forholdene som kjennetegner Det europeiske området for høyere utdanning, med sikte på å styrke de sosiale båndene og redusere sosiale og kjønnsbetingede ulikheter på både nasjonalt og europeisk nivå. I den sammenheng stadfester ministrene at høyere utdanning skal være et offentlig gode og et offentlig ansvar. De understreker at akademiske verdier bør være styrende i internasjonalt akademisk samarbeid og utvekslinger."*

Men igjen er det stor avstand mellom ord og gjerning. EU er blant de sterkeste pådriverne for å få utdanning inn i GATS-avtalen, og England er et av de mest offensive landene i verden når det gjelder å bruke statlige virkemidler for å støtte britiske utdanningsinstitusjoners bestrebelser på å bli blant vinnerne i den internasjonale konkurransen.

Koblingen til Lisboa-målsettingen om å gjøre EU til den mest konkurransedyktige kunnskapsøkonomien er også med på å styrke næringslivs- og markedsforankringen i den europeiske utdannings- og forskningspolitikken.

### 5.3 Et felles europeisk forskningsområde

Det er ventet at EU i løpet av 2006 vil vedta et nytt, 7. rammeprogram for forskning (7RP). Programmet vil stå sentralt i utviklingen av Det europeiske forskningsområdet (ERA – European Research Area), som igjen er en bærebjelke i Lisboa-strategien (se foran). Det syvende rammeprogrammet representerer både en samlet opprioritering av forskningen på EU-nivå (Kommisjonen foreslår at programmet skal ha en ramme på 73 milliarder Euro for perioden 2007-2013), og en sterkere kobling mellom forskning og næringsliv.

7RP er delt inn i fire programområder, og hovedinndelingen er slik:

§ **Cooperation**, det budsjettmessig største særprogrammet inneholder både de 9 tematiske satsningene, teknologi initiativ, ERA-net og internasjonalt samarbeid.

§ **Ideas** trekker opp linjene til en ny fremgangsmåte å finansiere grunnforskning og til opprettelsen av et europeisk forskningsråd.

§ **People** presenterer rammen for hvordan menneskelige ressurser knyttet til FoU kan styrkes.

§ **Capacities** rommer tiltak som skal utvide Europas forsknings- og innovasjonsevne og foreslår blant annet aktiviteter knyttet til forskningsinfrastrukturer, Små og mellomstore bedrifter. MB (SMB), Europas regioner og kompetanseutvikling i tredjeland.

For første gang foreslår man altså at det opprettes et eget programområde for grunnforskning (Ideas), styrt av et Europeisk Forskningsråd.

I en artikkel i bladet *Forskning* omtaler Bjørn Haugstad i Utdannings- og Forskningsdepartementet dette slik:

*“EUs rammeprogrammer har tradisjonelt vært fokusert på samfunnsmessige behov og i særlig grad næringslivets behov for anvendt forskning. Grunnforskning har i hovedsak vært ansett som et nasjonalt ansvar. Forslaget til 7RP representerer en helt ny politikk i så måte. Ikke minst etter påtrykk fra industrien selv, erkjenner EU at et konkurransedyktig europeisk næringsliv er avhengig av å kunne trekke på fremragende forskningskompetanse ved universiteter og institutter. Kommisjonen foreslår derfor at kvaliteten i grunnforskningen skal styrkes på bred front ved opprettelsen av et uavhengig europeisk grunnforskningsråd uten politiske føringer. Midler skal kun tildeles på basis av konkurranse der vitenskapelig kvalitet er suverent kriterium.”*

Selv om man på generelt grunnlag kan ønske økt forskningsinnsats på europeisk nivå velkommen, er det flere sider ved dette programmet som bør diskuteres og avklares. For det første blir det avgjørende om bevilgninger til det europeiske programmet skal komme på toppen av den varslete opptrappingen nasjonalt, eller om for eksempel Norges bidrag skal finnes innenfor rammene av målsettingen om 1 prosent av BNP som offentlige bevilgninger til forskning? Dersom deltakelse i programmet betyr at en større del av bevilgningene skal kanaliseres gjennom et europeisk forskningsråd, vil tilgangen på midler bli redusert for alle og mindre tilgjengelig for mange institusjoner.

For det andre vil den foreslåtte modellen styrke innslaget av konkurransebasert finansiering også innen grunnforskningen. Problemene knyttet til denne finansierings-formen er drøftet nærmere i punkt 3.

### **NTL sier nei til at høyere utdanning skal bli til en internasjonal handelsvare regulert av GATS-avtalen**

- Internasjonaliseringen av høyere utdanning og forskning må bygge på samarbeid mellom ulike nasjonale utdanningssystemer. Høyere utdanning er et offentlig ansvar som ikke skal gjøres til vare i et marked.
- Norge bør gå i mot å gjøre høyere utdanning til en del av GATS-avtalen. Det vil flytte makt over utviklingen av sektoren til handelspolitiske og markedsøkonomiske organer, drive frem mer privatisering og innskrenke landenes mulighet til å utvikle en nasjonal politikk for utdanning og forskning.
- Som del av en internasjonal, solidarisk utdanningspolitikk, bør Norge utvide ordningen med “kvotestudenter” fra utviklingsland ved våre høyere læresteder.
- Bologna-prosessen må fortsette som et samarbeid mellom land med ulike utdanningssystemer og ikke brukes til å drive frem et markedssystem for høyere utdanning i Europa. Harmoniseringen må ikke drives så langt at makten over utviklingen blir flyttet til overnasjonalt nivå.
- Økt samarbeid om forskning innenfor EUs 7. rammeprogram (7RP) må ikke skje på bekostning av den varslete opptrappingen av offentlige forskningsmidler i Norge. Deltakelse i 7RP må ikke føre til at mer av den samlede grunnforskningen blir finansiert på grunnlag av konkurranse. For å unngå dette må universitetenes og høyskolenes grunnforskning i større grad bli finansiert via basisbevilgningene.

Outsourcing handler ofte om at ledelsen vil fraskrive seg ansvaret for et område, både når det gjelder ansatte, drift og utvikling av tjenestene. Det er ikke alltid like åpenbart at det i det lange løp (etter ekstraregningene) er kostnader å spare på outsourcing. I alle fall ikke dersom man ønsker å opprettholde den samme standarden på tjenesten. Spørsmålet om outsourcing eller ikke er i slike tilfeller først og fremst et spørsmål om makt, og om samarbeidsforholdene mellom ledelsen og fagforeningene. Utfordringene ligger ofte i å få alle ansatte til å stå sammen i forhold til outsourcing, og ikke se det som et problem for dem som rammes akkurat denne gangen.

Når ledelsen setter i gang outsourcing-prosesser, må fagforeningene forlange å bli dratt inn i arbeidet og sikre seg tilgang til alle kalkyler og detaljer i konkurrentenes tilbud. Det må gjennomføres en troverdig, sammenlignbar analyse av de ulike tilbudene sett i forhold til å videreføre egen drift. Om nødvendig må de tillitsvalgte knytte til seg egen ekspertise, som kan hjelpe dem med gjennomgangen av alternativene. Utfordringen ligger ofte i at det som oppgis som egne kostnader ikke er sammenlignbare med kostnadene i tilbudene fra eksterne konkurrenter.

Dersom forskjellene i kostnader utelukkende kan reduseres til dårligere lønns- og arbeidsvilkår hos konkurrentene, er det egentlig snakk om "sosial dumping". I den grad det dreier seg om bedre organisering eller forbedrete driftsmetoder, er det ingen grunn til at ikke dette skal kunne tas i bruk i egen organisasjon. Om en ledelse skal kunne redusere kostnadene ved å ty til sosial dumping, er et spørsmål om makt. Fagforeningenes oppgave er å gjøre slike strategier så "dyre" at de blir uaktuelle. Det krever samhold og samarbeid mellom alle grupper i virksomheten.

### **NTL er i mot outsourcing av tjenester ved universiteter og høyskoler**

- Outsourcing av tjenester betyr en unødvendig oppsplitting av virksomheter og det svekker vilkårene for stabilt og godt samarbeid mellom ulike grupper ved institusjonene. NTL er i mot outsourcing av tjenester ved universiteter og høyskoler.
- Erfaringsmessig brukes outsourcing til å presse ned lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte og til å splitte naturlige kollektiver på arbeidsplassene. Den oppsplittingen som outsourcingen representerer bidrar også til å svekke fagbevegelsens stilling i arbeidslivet.
- Dersom ledelsen ved institusjonene presser igjennom outsourcing, er det viktig at de ansattes organisasjoner engasjerer seg i premisser og målsettinger for slike vedtak: Følgende huskeliste kan brukes i arbeid med outsourcingprosesser:
  1. Krev grundige forundersøkelser og utredninger av konsekvensene av outsourcing. Krev at de ansatte blir representert i gruppene. Forlang at tilbudene og oversikten over egne kostnader skal være fullt ut sammenlignbare.
  2. Ta kontakt med forbundet og fagforeninger som har vært igjennom en prosess med outsourcing for å få deres erfaringer.
  3. Arbeid for at alle grupper i virksomheten engasjerer seg i spørsmålet om outsourcing. I dag gjelder det 'dem', i morgen 'oss'.
  4. Lag en oversikt over de ansattes rettigheter, også de som ikke er hjemlet i lov og tariffavtale.
  5. Forlang at eventuell outsourcing bare skal skje til firmaer som har tariffavtale eller som er villig til å opprette dette.
  6. Ta kontakt med fagforeningene i de bedriftene som er aktuelle som leverandører. Hvordan drives disse bedriftene?
  7. Opprett samarbeidsutvalg med fagforeningene til dem som eventuelt leies inn.
  8. Krev at erfaringene med outsourcing skal følges opp og evalueres i tiden etter at omleggingen har skjedd.
  9. Forlang at det lages retningslinjer for hva som skal skje dersom outsourcingen viser seg å ikke bli i overensstemmelse med det som ble vedtatt ved overdragelsen.
  10. Diskuter mulige aksjoner dersom foreningens krav i forbindelse med outsourcing ikke blir tatt hensyn til.

## 6. Outsourcing av støttetjenester

Selv om det er slått fast at universitetene fortsatt skal være uavhengige institusjoner innenfor den offentlige forvaltningen, er det ingen grunn til å tro at den markedsinspirerte New Public Management-tenkingen (NPM) blir mindre fremtredende i ledelsen av institusjonene i årene fremover.

En viktig del av den nyliberale revolusjonen er ideen om at offentlige virksomheter skal drives "som om de var private". Det legges blant annet stor vekt på at effektivitet og resultater kan forbedres ved å bruke kvasimarkeder og konkurranse som virkemidler. Det vanlige er å etablere adskilte resultatenheter som gjennom "kjøp og salg" av produkter og tjenester skal gjøres ansvarlig for eget "resultat". Kostnadssiden skal bygges opp slik at den er sammenlignbar med tilsvarende virksomheter i privat sektor, og det skal legges til rette for konkurranse mellom egne enheter og eksterne selskaper. Konkurransetsetting og eventuell outsourcing er den naturlige konsekvensen av denne måten å drive virksomhetene på.

Outsourcings-filosofien tar utgangspunkt i at virksomheter kan splittes opp i kjernevirksomhet og støttetjenester. Det heter at alle bør konsentrere seg om egen kjernevirksomhet, og overlate støttetjenestene til andre - som har disse som sin kjernevirksomhet. På denne måten skal alle kunne bli "best" på sitt område.

Til tross for det forholdsvis enkle, overbevisende (?) utgangspunktet, er det mange svakheter i outsourcing-filosofien, både teoretiske og praktiske. Det finnes blant annet ingen objektiv eller åpenbar "riktig" definisjon av "kjernevirksomhet" for en gitt virksomhet. I internasjonal litteratur vises det for eksempel til den gamle fotoapparatprodusenten Hasselblad, som gikk så langt som kun å definere "markedsføring og kontroll over merkenavnet" som sin kjernevirksomhet. Alt annet, inklusive forskning og utvikling, produksjon, mv, ble satt ut til andre. I prinsippet kan ledelsen i et selskap til en hver tid definere (og redefinere) hva som skal være selskapets kjernevirksomhet.

Ved universiteter og høyskoler virker det nærliggende å definere undervisning og forskning som kjernevirksomhet og det teknisk og administrative arbeidet som støttetjenester. Fra et slikt utgangspunkt kunne en slutte at outsourcing er noe som i liten grad angår de vitenskapelig ansatte. Det er en altfor overflatisk analyse. For det første angår det i høyeste grad de vitenskapelig ansatte om det teknisk administrative arbeidet fungerer godt, og at det er organisert slik at det kan utvikles et nært, kollegialt samarbeid mellom de to gruppene. Det forutsetter et fellesskap og en stabilitet som outsourcingmodellen ikke kan tilby.

For det andre kan som nevnt ledelsen til en hver tid endre sin definisjon av kjernevirksomhet, og det er ikke usannsynlig at det i fremtiden kan komme forslag om å sette ut deler av undervisning og forskning til eksterne tilbydere. Innenfor rammene av et felles europeisk utdanningsmarked vil det sannsynligvis vokse frem store, internasjonale leverandører av undervisningstjenester på universitets- og høyskolenivå. I en slik verden kan virksomheten til noen og enhver bli foreslått outsourcet...

Det finnes heller ingen overbevisende dokumentasjon som slår fast at for eksempel outsourcing av renhold betyr at tjenesten blir bedre selv om det eksterne renholdsfirmaet har renhold som sin kjerneoppgave. Mange har opplevd det stikk motsatte. Et av de store amerikanske konsulentfirmaene oppsummerte at rundt 30 prosent av de outsourcingstilfellene de hadde gått igjennom (gjennomført på begynnelsen av 1990-tallet) måtte oppsummeres som mislykkete.

En annen del av NPM-prosessene i offentlig sektor er arbeidet med å erstatte forvaltningsbasert regnskapsførsel (kontantprinsippet) med regnskapslovens system, slik det anvendes i privat sektor. Det nye Statens senter for økonomistyring driver for tiden et pilotprosjekt hvor bl.a. universitetene i Bergen og Stavanger er med. Det selges inn som et prosjekt for bedre budsjettering og regnskapsføring, men er like mye en tilrettelegging for konkurranseutsetting og eventuell outsourcing. Ved å gå over til regnskapslovens system, hvor blant annet kapitalkostnadene synliggjøres fullt ut gjennom posten "avskrivninger" i driftsregnskapet, vil offentlige virksomheter få et kostnadsbilde som er sammenlignbart med konkurrentene i privat sektor.

I et notat fra LO ("Snikprivatisering gjennom nye regnskapsregler", Fanny Voldnes, 20.06.05) konkluderes det bl.a. slik: *"Tradisjonelt har tjenester i offentlig sektor hatt andre formål enn å gi økonomisk fortjeneste. Innføring av regnskapsloven vil endre dette"*.

### 6.1 utfordringer

Forslag om utskilling av ulike tekniske tjenester ved universiteter og høyskoler i egne enheter dukker opp stadig flere steder. Som regel vil outsourcing komme inn under Arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelser (hvor man har plikt til å tilby arbeidstakerne i den enheten som skal outsources ansettelse i det selskapet som overtar). Likevel finnes det solid dokumentasjon for at outsourcing oftest betyr angrep på lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte, og av kollektivene på en arbeidsplass brytes opp. Det betyr lett at fagforeningenes stilling og innflytelse svekkes.

## 7. Politikk for deltakelse i omstillingsarbeid

Omstillingstempoet i norsk arbeidsliv er høyere enn noen gang. Dette gjelder ikke minst i offentlig sektor. Kravet om stadige omstillinger stiller ansatte og tillitsvalgte overfor store utfordringer. Nye ledere, med stadig mer "moderne" ledelsesfilosofier, skal bevise at ting kan gjøres bedre og billigere etter at de har fått kommandoen. Ofte inngår konkrete endringsforslag i større, mer omfattende strategier, som er mer og mindre tydelig presentert av ledelsen. For fagforeningene er det en oppgave i seg selv å få innsikt i ledelsens overordnede strategier, og kunne analysere de ulike konsekvensene av disse.

Fagbevegelsen har all mulig interesse av at offentlige tjenester stadig utvikler seg og forbedres. Nye organisatoriske løsninger må tas i bruk der hvor de kan føre til bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk. Normalt vil de tillitsvalgte og organisasjonene samarbeide med ledelsen om forbedringer og nødvendige endringer. Kravet er at omstillinger skjer gjennom gode prosesser, at det vises respekt for opparbeidede lønns- og arbeidsvilkår, og at eventuelle overflø-dige blir tatt vare på på en anstendig måte.

Med utgangspunkt i kunnskaper om utviklingen i andre deler av samfunnet, eller den sektoren en er i, kan det være nødvendig og riktig at fagforeningene selv har en strategi for forbedringer og endringer av virksomheten. Dersom man ser at en udugelig ledelse ikke gjør jobben sin, vil det være et spørsmål om tid før store rystelser likevel innhenter en. Da kan det være bedre å være i forkant, slik at egen virksomhet ikke kan fremstilles som ineffektiv og dårlig.

### 7.1 Utfordringer

Tidligere var det en tendens til at ledelsen overkjørte de tillitsvalgte i omstillingsprosesser og presenterte endringer og nye modeller som et fait accompli. I dag er det mer vanlig at de tillitsvalgte (og andre ansatte) trekkes med i arbeids- og prosjektgrupper i forbindelse med omstillinger. Ledelsen kan ha flere motiver for nå å satse på en mer åpen og inkluderende linje. I moderne, kompliserte virksomheter er det tilnærmet umulig å gjennomføre store endringer uten at de ansatte er med. Arbeidstakerne innehar avgjørende kompetanse, som organisasjonen trenger for å utvikle gode, realistiske løsninger. Og dersom de ansatte ikke møter nye organisasjonsløsninger mv. med en positiv innstilling, er de nærmest dømt til å mislykkes.

Spørsmålet er om de tillitsvalgte (og andre ansatte) skal stille opp i et hvert omstillingsprosjekt som ledelsen kommer med. Finnes det noen forutsetninger som må være på plass? I hvor sterk skal man være med i prosjekter hvor alle ser at de sentrale konklusjonene er trukket på forhånd? Osv.

Det er vanlig å organisere omstillingsprosesser i prosjekter med en egen prosjektorganisasjon. Gjennom å trekke ansatte og tillitsvalgte inn i prosjektgruppene, ønsker ledelsen både å nyttiggjøre seg kompetansen deres og å knytte dem tettest mulig til de konklusjoner som trekkes.

For fagforeningene blir det blant annet et spørsmål om hvem som skal sitte i disse gruppene (tillitsvalgte eller særlig kvalifiserte ansatte), og hvilken status de som er med har i forhold til det å forplikte foreningene. Det er viktig at forhandlingsspørsmål holdes utenfor prosjektgruppene, og at det er tett dialog mellom ledelsen i fagforeningen og medlemmene av prosjektgruppene. I arbeidet kan det komme frem viktig informasjon om planer og konsekvenser, som de tillitsvalgte på sin side kan bringe opp gjennom forhandlingssystemet.

Fagforeningene er ikke avhengig av å delta og arbeide i prosjektorganisasjoner for å få informasjon om ledelsens planer for virksomheten. Det ligger bestemmelser både i Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen som pålegger ledelsen å informere de ansatte og tillitsvalgte om vesentlige planer og endringer i virksomheten. Det er viktig å bruke de rettighetene som lov- og avtaleverket gir i forhold til informasjon og påvirkning, og ikke godta at for mange spørsmål skyves over i prosjektorganisasjoner.

Normalt vil det i omstillingsprosjekter bli dratt inn medlemmer og representanter for flere organisasjoner. Det stiller krav til samarbeidsevne og ryddighet. De tillitsvalgte har mye å tjene på at det utvikles et godt samarbeid både med ulike faggrupper, med representanter for andre organisasjoner, og eventuelt med eksterne ressurspersoner.

## NTL mener at omstillingsarbeid skal skje i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner og på basis av inngåtte avtaler

- De ansatte er offentlig sektors viktigste ressurs. Omstillinger skal skje i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner, og de skal sikte mot å gi brukerne et effektivt og godt tjenestetilbud og de ansatte gode arbeidsvilkår. Ved omstillinger må rettigheter og nivåer i inngåtte lønns- og arbeidsavtaler videreføres.
- Omstillinger i offentlige virksomheter er ikke det samme som outsourcing og bruk av markedsmekanismer i organiseringen av tjenesteproduksjonen. Målet må være å utnytte egen arbeidskraft best mulig i virksomheten innenfor rammen av offentlig forvaltning.
- Bruk av prosjektorganisering ved omstillinger fritar ikke ledelsen for informasjons-, drøftings- og forhandlingsplikt i forhold til tillitsvalgte. Noen retningslinjer for organisasjonenes deltakelse i omstillingsarbeid kan være:
  1. Bruk styrerepresentasjon og tillitsvalgtrollen til å få fram informasjon om store omstillingsprosjekter så tidlig som mulig
  2. Krev å komme inn i prosesser og få innflytelse før de viktigste målene for prosjektet er fastlagt. Dersom det er trukket uakseptable konklusjoner før de tillitsvalgte trekkes inn, kan det være grunn til å boikotte prosjektarbeidet
  3. Krev at de ansattes representanter i prosjektene får tilstrekkelig opplæring og tilgang på kompetanse til å kunne ivareta sine roller på en akseptabel måte
  4. Krev at det legges til rette for samarbeid med andre grupper og andre organisasjoner sine representanter
  5. Sørg for at deltakerne i prosjektgrupper holder tett kontakt med og samarbeider godt med de tillitsvalgte i foreningen
  6. Hold alle forhandlingsspørsmål (om bemanning og vilkårene for disse) utenfor prosjektgruppene. De hører hjemme ved forhandlingsbordet, i den ordinære kontakten mellom ledelse og tillitsvalgte.