

# Forskningspolitikk

Fagbladet for forskning,  
høyere utdanning og innovasjon



**Høyere utdanning  
i endring**

**Forskningsbudsjett  
uten vekst**

**Nye doktorgradsutdanninger**

# Innhold

- 4 Kronikk: Fusjoner – fikk jeg rett likevel?**  
STEINAR STJERNØ
- 5 Marginalia: Kulturendring**  
TRINE SYVERTSEN
- 6 Intervju: Politiske tall**  
EGIL KALLERUD OG MAGNUS GULBRANDSEN
- Tema: Budsjett 2011**
- 9 Forskningsbudsjett uten vekst**  
EGIL KALLERUD
- 11 Bedre med andre partier ved makten?**
- Tema: Høyere utdanning i endring**
- 12 Englands nye universitetsreformer**  
RACHEL SWEETMAN
- 14 Stor stabilitet i søkningen til høyere utdanning etter 2003**  
NICOLINE FRØLICH, ERICA WAAGENE OG PER OLAF AAMODT
- 17 Vem ska göra vad i svensk högskola?**  
LARS GESCHWIND
- 18 Svensk politikk for høyere utdanning – hvor er de nye ideene?**  
BJØRN STENSAKER
- 20 Styrket samarbeid mellom forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler**  
TORBJØRN DIGERNES, JOSTEIN SKURDAL, LARS HOLDEN, GRY ALSOS, BERIT HYLLSETH OG GUNNAR JORDFALD
- Debatt**
- 22 Svekket forskningsfokus**  
GUNNAR SIVERTSEN
- 23 Hvem er ideologisk?**  
EGIL KALLERUD
- 24 Doktorgradsutdanningen – kvalitet og tallet 20**  
TRINE B. HAUGEN OG JOSTEIN SKURDAL
- 25 Bøker: Akademisk kapitalisme**  
HANS SKOIE
- 27 Notabene**

4

6



Foto: Maritn Skulstad

9



Foto: Trond Solberg / VG / SCANPIX

12

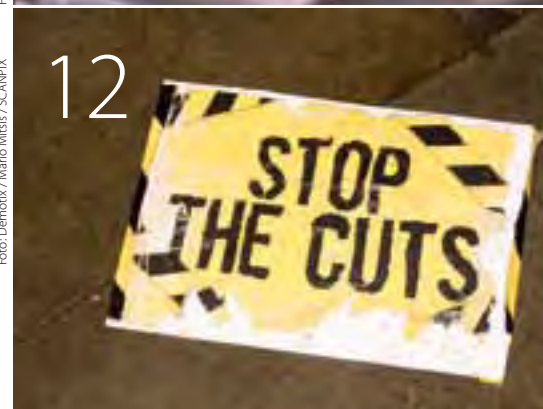


Foto: Demotix / Mario Mitis / SCANPIX

# Norske særegenheter – etterslep eller komparativt fortrinn?

## Forskningspolitikk

nr. 4, 2010, 33. årgang, ISSN 0333-0273

Ansvarlig redaktør:

Egil Kallerud

E-post: fpol@nifu.no

Redaksjonssekretær:

Inger Henaug

Redaksjonsutvalg:

Magnus Gulbrandsen, Senter for teknologi,

innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo;

Lars Geschwind, Faugert & Co Utvärdering,

Stockholm; Inge Ramberg, NIFU; Gunnar Sivertsen,

NIFU; Olav R. Spilling, NIFU; Agnete Vabø, NIFU;

Per Olaf Aamodt, NIFU.

Design: Helge Thorstvedt

Forsidefoto: Martin Skulstad

Trykk: Karin Smedsrud/RK Gruppen

Opplag: 7500

Forskningspolitikk utgis av NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning

og utdanning,

Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Tlf 22 59 51 00 Fax: 22 59 51 01

www.nifu.no

Forskningspolitikk er medlem av Den Norske

Fagpresses Forening og redigeres i tråd med

Redaktørplakaten

Forskningspolitikk kommer ut fire ganger i året.

Abonnement er gratis og kan fås ved henvendelse

til fpol@nifu.no eller tlf. 22 59 51 82.

Forskningspolitikk's hjemmeside:

<http://www.fpol.no>

Forskningspolitikk utgis med støtte fra

Norges forskningsråd.

Forskningspolitikk ønsker artikler, kronikker og

debattinnlegg om forskning, høyere utdanning og

innovasjon. Lengde: artikler maks 8000 tegn uten

mellomrom; kronikker maks 6500 tegn uten mel-

lomrom; debattinnlegg maks 4000 tegn uten

mellomrom. Manus sendes til fpol@nifu.no.



EGIL KALLERUD  
redaktør

Dette nummeret av *Forskningspolitikk* handler mye om endringer og reformer i høyere utdanning, nasjonalt og internasjonalt. Vi får igjen bekreftet et bilde av en sektor i stadig og til dels turbulent endring; men det er også et bilde av spenninger, uenighet og uvisshet om retningen utviklingen vil og bør ta. Et slikt bilde framstår enda tydeligere i et komparativt perspektiv, der norsk politikk kan ses i forhold til det som skjer i andre

land. Det er gjerne likhetene og de konvergente utviklingstendensene som fremheves i mange generelle, grovoppløste karakteristikk av hovedtrekk og -tendenser i «utviklingen» i denne sektoren,

godt hjulpet av overnasjonale organer – Bologna-prosess, EU, OECD og andre – med stor idémakt og politisk interesse av standardisering og mest mulig enhetlig politikk på tvers av landegrensar. Måling og rangering av land og institusjoner på indikatorer valgt for å fremme utvalgte mål og resultatparametre virker sammen med utbredt ideologisk konformisme, ikke minst om betydningen av «eksellens» og elite, global konkurranse og kritisk masse, til å skape et ensartet bilde av «utviklingen», både av hvor den bør gå og hvor den faktisk går. Forestillingen om en *konvergent* utvikling, i én retning, styrt av et fåtall felles mål, synes langt på vei å deles både av de som er for og de som er mot den; ulike fortegn gjør at den ofte framstår som visjon (som i Universitetet i Oslos strategi), av og til som dystopi (som i Kjeldstadlis «akademiske kapitalisme»).

Men denne måten å beskrive utviklingstendenser og formulere valgmuligheter på kan føre til at viktige nyanser mister betydning eller neglisjeres. Med større vekt på forskjeller og ikke bare likheter, blir det lettere å se at «utviklingen» rommer flere utviklingslinjer og tendenser som utspiller seg i varierende innbyrdes maktforhold innenfor ulike land og institusjoner, fag- og samfunnsområder. Også *divergerende* utviklingsveier og -tendenser er mulig.

Disse refleksjonene er utløst av komparative observasjoner i artikler i dette nummeret av *Forskningspolitikk* om henholdsvis engelsk, svensk og norsk høyere utdanningspolitikk, ytterligere bekreftet av nyheter om sterke konflikter om reformer i italiensk høyere utdanning. Kon-

trasten er enorm mellom (mulighetene for) dramatiske kutt i bevilgningene til høyere utdanning i England og Italia og det gode 2011-budsjettet som norsk høyere utdanning har i utsikt. Mens studieavgiftene kan bli tredoblet i England, er det politisk anatema i

**“Men incentivene og det politiske presset i SAK-prosessen bør opprettholdes over lengre tid – og de politiske styringssignalene kan bli tydeligere og sterkere”**

Norge. Landene befinner seg på helt ulike utviklingsspor, påpeker Rachel Sweetman i sin artikkel. Kanskje har Norge også valgt en vei til strukturell endring i høyere utdanning som i mindre grad enn den svenske er låst til ensrettende tvangstanker om global eksellens, som i større grad gir rom for mangfold – et hensyn Stensaker fremhever – og som skaper bedre utviklingsmuligheter for høyskoler og nye universiteter. Det er mye som taler til fordel for den pågående SAK-prosessen i et slikt perspektiv; heller ikke Steinar Stjernø avskriver den. Men incentivene og det politiske presset i SAK-prosessen bør opprettholdes over lengre tid – og de politiske styringssignalene kan bli tydeligere og sterkere.

# Fusjoner – fikk jeg rett likevel?

Utvalget for høyere utdanning, også kalt «Stjernø-utvalget» etter utvalgets leder, foreslo i sin innstilling fra januar 2008 at institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning bør gjøres mer robust gjennom politisk styrte sammenslåinger. Forslaget fikk liten støtte, og regjeringen valgte å satse på den frivillige veien til mer samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i sektoren. Stjernø ser i denne kronikken tilbake på de siste års utvikling og konkluderer med at frivillighetsveien kan gi resultater. Uten overordnet styring er det imidlertid lett å erklære vilje til samarbeid, vanskeligere å få til arbeidsdeling og verre å sikre faglig konsentrasjon.



STEINAR STJERNØ,  
professor, Høgskolen i Oslo  
Steinar.Stjerno@sam.hio.no

Gudmund Hernes lyktes i 1994 langt på vei i å samle de da 98 høyskolene i større institusjoner. Men bare delvis: en rekke små høyskoler overlevde. Han mislyktes derimot i å utvikle en arbeidsdeling med ulike nasjonale knutepunkt for institusjonene. Men det var fortsatt arbeidsdeling mellom høyskolene og universitetene, der universitetene beholdt ansvaret for forskerutdanningen og for hovedfagsutdanningene.

Så kom Kvalitetsreformen. Den var drevet fram av ulike krefter: Bologna-prosessen; studentenes krav om at universitetene måtte modernisere sin undervisning; statens ønske om å øke produktiviteten i forskning og undervisning – og ikke minst ønsker fra Sør- og Sørvest-landet om egne universiteter. Det målet kunne nå nås hvis høyskolene i Stavanger og Agder skaffet seg fire doktorgradstilbud. Denne særnorske ordningen var perfekt balansert: Ingen kunne si at det ble for lett for dem, men alle visste at de ville greie det. I en kronikk i 2000 skrev jeg at ordningen ville prege utviklingen i høyskolene i mange år framover. Slik ble det. Fire høyskoler har fått universitetsstatus (inkludert Tromsø). I tillegg har 10–15 høyskoler alene eller sammen med andre slike ønsker.

## Et nytt universitetsbegrep

Universitetsbegrepet har skiftet innhold, og diskusjonen om arbeidsdeling mellom universitetene og høyskolene er blitt meningsløs. De gamle breddeuniversitetene kommer i mindretall blant universitetene. Det er like mange hybride institusjoner som «gamle» universiteter – institusjoner som på noen områder driver aktiv forskning, på andre forskes det knapt. De som fortsatt snakker som om Universitetet i Oslo er det typiske norske universitetet, lever i fortida.

Utvalget for høyere utdanning diagnostiserte situasjonen slik: Kriteriene for å bli universitet forsterker fragmenteringen i forskerutdanningen og bidrar til oppsplitting i små og underkritiske fagmiljøer. En tilsvarende oppsplitting skjer på masternivået, drevet fram av konkurranse mellom institusjonene. Dette finansieres av bachelornivået. Kombinasjonen av høy institusjonell autonomi og finansieringsordningen fører til at konkurranse mellom institusjonene preger utviklingen i høyere utdanning, mens samarbeid og arbeidsdeling får for liten plass. Prognosene tyder på at de rekrutteringsproblemer som mange studietilbud i distriktene har, vil bli forsterket etter 2015. Fram til da vil en del institusjoner ha fordel av større ungdomskull, men deretter vil alle fylker bortsett fra Oslo-Akershus ha reduserte ungdomskull. Fordi så mange unge i dis-



## UNIVERSITETET I NORDLAND

Høgskolen i Bodø blir Universitetet i Nordland fra 1.1.2011

triktene søker til byene, vil sentraliseringen ytterligere forsterke problemene for mange institusjoner.

Utvalget skulle foreslå en struktur for høyere utdanning i 2020. Det var en utakknemlig oppgave. Det er vanskelig å få aksept for at framtidens problemer skal føre til handling nå. Vår strategi var å legge fram analysen av situasjonen og utfordringene til debatt og skissere ulike handlingsveier mens vi arbeidet. Å forandre folks virkelighetsforståelse og skape forståelse av utfordringene ville være mer effektivt enn noe annet. Under utredningsarbeidet deltok derfor utvalgets medlemmer med en lang rekke foredrag landet over.

## Mangel på politikk

Få motsa den diagnosen og de utfordringene vi beskrev. På siste møte i utvalget konstaterte vi at de politiske sjansene for

“De som fortsatt snakker som om Universitetet i Oslo er det typiske norske universitetet, lever i fortida”



## “Utvalget konstaterte at det ikke fantes noen politikk for høyere utdanning”

gjennomslag for radikale grep var små. Sektoren var trøtt av reformer og ønsket ikke nye store grep, slik utvalget foreslo. Politikerne ønsket heller ikke en konflikt med institusjonene, som ropte på frivillighet og syntes det var best at strukturen i høyere utdanning ble overlatt til dem. Vi ønsket å foreslå løsninger som svarte til de utfordringene vi beskrev, så fikk politikerne bestemme. Forslag om et radikalt grep ville gi statsråden større handlingsrom enn utvalget foreslo forsiktede tiltak basert på frivillighet fra institusjonene.

Utvalget konstaterte at det ikke fantes noen politikk for høyere utdanning, at verken partiene eller regjeringen hadde noen mening om hvordan høyere utdanning burde utvikle seg. Vi etterlyste en nasjonal politikk for mer samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Statsråden har slått fast at hun deler utvalgets analyse av situasjonen og utfordringene, og vi har fått en klarere nasjonal politikk for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Hun valgte frivillighetsveien - fulgt av en gulrot på 50 millioner årlig i to år til å stimulere institusjonene til å ta steg i den retning utvalget foreslo.

### Hvor langt?

Mye har skjedd: Universitetet og høyskolen i Tromsø har blitt ett. Der følger jeg prosessen som styreleder for et fakultet. Fusjonen går overraskende greit, men vi plages av synkende årskull og rekruttering i en del fagtilbud, med tilsvarende knapp økonomi. Innlemmingen av Harstad og Alta stoppet opp, men prosessen kan tas opp igjen. I Nordland får Bodø sitt universitet. Departementet ønsker et universitet der høyskolene i Narvik og Nesna er med, men styrene får treffe avgjørelsen. På Nordvest-landet sikter høyskolene mot økt samarbeid. På Vestlandet ønsker Høgskolen i Bergen å samle høyskolene om et felles universitetsprosjekt, men har så langt ikke lyktes og fortsetter sin egen prosess. Høgskolen i Telemark har erkjent at aleneveien er tung og snuser på Universitetet i Agder, men det er uklart om universitetet snuser igjen. På Østlandet fusjonerer høyskolene i Buskerud, Vestfold og Østfold og høyskolene i Oslo og Akershus. De tre høyskolene rundt Mjøsa fortsetter sin prosess mot universitet og sammenslåing, presset av regionale interesser og fristet av fylkeskommunenes pengesekker.

De «gamle» universitetene har pustet lettet ut og fortsetter som før – med sin kontinuerlige kamp for finansiering av grunnforskningen. Men differensieringen av universitetsbegrepet gjør denne kampen mer komplisert. Utvalget pekte for øvrig på at forholdene i Oslo og Midt-Norge ikke lå til rette for fusjoner mellom universiteter og høyskoler.

### Besværlige fusjoner

Det fins selvfølgelig argumenter mot fusjoner av høyskolene, særlig når de er kombinert med universitetsambisjoner: Kostnadene er vanskelige å beregne, og gevinstene kommer bare der det er handlingskraft til å nå dem. Doktorgradstilbud og mastergrader må finansieres ved å skattlegge bachelornivået, og det er lett å forstå motstanden som dette genererer. Fusjoner kan føre til byråkratisering hvis økte koordineringsproblemer legges oppå den byråkratisering som følger av krav til rapportering og statistikkproduksjon. Det medfører intern slitasje. Folk vil debattere og debattere, samfunnsmessige perspektiver drukner i vurdering av fordeler og ulemper for en sjøl og eget miljø. Det er ikke habermasianske dialoger som preger fusjonsdiskusjonene.

Departementet har i tråd med utvalgets forslag foreslått krav til størrelse og stabilitet i de fire doktorutdanningene – 20 ph.d.-studenter og opptak av minst fem hvert år. Det kan slå ut i to motsatte retninger: Det kan få noen høyskoler til å gravlegge universitetsambisjonene, men svekke den integrasjonsprosessen som skjer i ulike landsdeler. Eller det kan påskynde prosessene ytterligere – siden størrelse og konsentrasjon blir viktigere.

### Fikk jeg rett likevel?

Tja – det er ikke et viktig spørsmål. Kombinasjonen av økt bevissthet om utfordringene, som utvalgets arbeid bidro til, fortsatt jakt på universitetstittelen og penger og mildt press fra departementet har satt i gang mange prosesser. Det gjenstår å se utfallet. Det er lett å erklære vilje til samarbeid, vanskeligere å få til arbeidsdeling og verre å sikre faglig konsentrasjon – så lenge en ikke er underlagt samme styringsorganer.

Det er for tidlig å si hvor langt frivillighetsveien fører oss. Det er langt fram til 2020.

## Kulturendring



TRINE SYVERTSEN,  
dekan, Universitetet i Oslo  
trine.syvertsen@media.uio.no

< Foto: Ram Gupta/UIO

Tidligere i høst var jeg medlem av Rindal-utvalget som foreslo tiltak for å redusere midlertidighet i universitets- og høgskolesektoren. Det var oppdragende og lærerikt. Jeg har gjennom mange år sett konflikter utfolde seg som resultat av uryddige tilsetningsforhold og er blitt overbevist om at vi bør ha et ryddigere forhold til hvem som jobber hos oss og hvem som ikke gjør det.

Men en opprydning tydeliggjør også noen dilemmaer. Med flere faste ansettelses vil også flere bli oppsagt når midlene faller bort, og det utfordrer universitetskulturen. Et annet dilemma gjelder prinsippet om at den best kvalifiserte skal få jobben. Universitets- og høgskolesektoren har vært liberale med å tilsette folk på kortsiktige, midlertidige kontrakter uten reell konkurranse, og med flere faste tilsetninger må denne praksisen revurderes. Som en del av utvalgets flertall mener også jeg at personer som eventuelt blir fast tilsatt på eksterne midler, ikke skal ha fortrinnsrett til andre stillinger.

Et tredje og større dilemma gjelder hele den kulturen potensielle rekrutter sosialiseres inn i. Mange av de midlertidige er tidligere stipendiater som har tatt doktorgrad, og som ønsker seg en klassisk akademisk karriere. Men det er svært få slike jobber. På Det humanistiske fakultet ved Universitetet i Oslo uteksaminerte vi i fjor 40 stipendiater, men vi tilsatte fire personer med norsk doktorgrad som førsteamanuensis eller professor. Et røft overslag tilsier at bare én av ti stipendiater har mulighet til å få en fast vitenskapelig stilling hos oss. Spørsmålet som da åpenbart melder seg, er om vi gir kandidatene de rette kvalifikasjonene. Kanskje burde vi i enda større grad trene forskerrekruertene i nettverksbygging, prosjektorganisering og samarbeid, slik at de står bedre rustet til å få andre interessante jobber?

*Trine Syvertsen*

# Politiske tall

Intervju med Benoît Godin

Tall er viktige i forsknings- og innovasjonspolitikken. Statistikk og indikatorer setter politisk dagsorden og gir argumenter tyngde. Eksempler er mange års norsk debatt om å øke nasjonale FoU-investeringer til tre prosent av BNP og Norges begredelige – på papiret – plassering i siste European Innovation Scoreboard. Tallene representerer tilsynelatende harde fakta, men er ikke uten videre dekkende eller ubestridelige. Dette påpekes ikke minst av Benoît Godin, som oss bekjent og etter eget utsagn er alene i verden om å forske på FoU- og innovasjonsstatistikkens historie.

FOTO: MARTIN SKULSTAD

EGIL KALLERUD,  
NIFU

MAGNUS GULBRANDSEN,  
Universitetet i Oslo

Benoît Godins analyser viser at FoU-statistikken er oppstått i en politisk kontekst, for politiske formål. Det synliggjør at det kunne ha vært tatt andre valg, og at det ofte er begrensninger og inkonsekvens i hvordan FoU- og innovasjonsstatistiske tall hentes inn og settes sammen på.

- Det er vanskelig å definere diffuse størrelser som «forskning» og «innovasjon», påpeker Godin. Tall framkommer dessuten ofte ved at en samler og slår sammen data fra svært ulike kilder, ofte innhentet med ulike metoder. Statistikken har uten tvil blitt betydelig forbedret over tid, men en sliter fortsatt med grunnleggende definisjons- og metodeproblemer. Derfor er det også viktig å være oppmerksom på at tallene bør oppfattes som grove og omtrentlige.

## Et kritisk blikk på statistikk

Men om Godin avdekker mange begrensninger og problemer, understreker han at han i begrenset grad går videre med normative konklusjoner som kan følge av hans funn.

- Jeg analyserer og rekonstruerer, det ligger ikke i min natur å være normativ, det har jeg ikke fantasi til.

Han innrømmer likevel at han av og til blir fristet til å kritisere, endog provosere. I et foredrag for det amerikanske

Academy of Sciences i 2010 gikk han så langt som til «å antyde at vi ikke måler forskning riktig ... og at vi derfor ikke fatter riktige beslutninger».

- Jeg holdt nylig også et foredrag for UNESCO, hvor jeg tillot meg å komme med en anbefaling til utviklingslandene: ikke følg OECD bare fordi de har fullt utviklede indikatorer og tilgjengelig informasjon; den er skapt for og av utviklede land, var mitt budskap, dere bør utvikle deres egne forsknings- og innovasjonsindikatorer.

## Lang historikk

Men først og fremst ser professor Godin bakover og rekonstruerer «hvordan vi havnet i denne situasjonen». Han har konsentrert seg om utviklingen de siste 50-60 år, men fant spirer til moderne forskningsstatistikk så langt tilbake som i midten av det 19. århundre, med Francis Galton, som allerede da rangerte vitenskapsmenn etter produktivitet og kvalitet, og institusjoner og regioner etter hvor de beste forskerne var konsentrert. Målingen av forskningsaktiviteter skjedde etter hvert i regi av regjeringer og deres statistikkbyråer; da flyttet fokus seg til hvor mye ressurser samfunnet bruker på disse aktivitetene. Formålet var dels å regn-

skapsføre og kontrollere voksende utgifter, men også å legge grunnlag for initiativ for å øke og utvikle nasjonens og institusjoners forskningsaktivitet.

Denne utviklingen fant sin endelige form i OECDs Frascati-manual fra 1963, som fastsatte internasjonale standarder for måling av forsknings- og utviklingsvirksomhet (FoU). Dens retningslinjer gjelder, med noen justeringer, den dag i dag. Den sentrale kategorien er nasjonens «samlede utgifter til FoU» – summen av ressurser brukt på FoU i næringsliv, universiteter/høgskoler og offentlige forskningsinstitusjoner. Hvor stor andel disse utgiftene utgjør av nasjonens totale verdiskapning målt som brutto nasjonalprodukt (BNP), har fra første stund vært forskningspolitikken «mest verdsatte indikator».

## Økonomiske perspektiv har dominert

Et gjennomgangstema i Godins analyser, både av FoU-statistikken og innovasjonsbegrepet, er at det økonomiske perspektiv på forskning og innovasjon har vært og er dominerende. Produktivitet er et nøkkelbegrep i FoU-statistikken; produktivitet i vitenskapen selv og hvordan FoU bidrar til økonomisk produktivitet, effektivitet og vekst. De fleste indikatorer er økono-

“Statistikken har uten tvil blitt betydelig forbedret over tid, men en sliter fortsatt med grunnleggende definisjons- og metodeproblemer”



miske – utgifter, patenter, høyteknologi-produkter, kommersialiserte teknologiske innovasjoner. Tall for sosiale aspekter, effekter og goder i vid forstand er det lite eller ingenting av i forsknings- og innovasjonsstatistikken.

Det økonomiske perspektivet kommer også til uttrykk ved at statistikken i så sterk grad, særlig i Europa, har vært del av en debatt om det å «ligge etter» i utviklingen. Det har vært viktig å «dokumentere» hvor mye som må tas igjen, særlig i forhold til foregangslandet USA. - Dette har ikke forandret seg mye, påpeker Godin. Han ønsker dermed mer flerdimensjonal måling og dokumentasjon av sosiale aspekter og effekter av forskning og innovasjon. Godin viser hvordan innovasjonsbegrepet har endret seg historisk fra ofte å peke på noe negativt og kontroversielt, noe som skaper forstyrrelse i samfunnsordenen, til i dag å være et begrep med et ubetinget positivt innhold. Det har skjedd, mener han, ved at et økonomisk begrep om innovasjon har blitt dominerende og gått inn i dagligspråket: i dag forbinder vi først og fremst innovasjoner med teknologiske nyvinninger som tas i bruk i samfunnet gjennom markedet.

#### Tall for politikk og retorikk

FoU- og innovasjonsstatistikk er ment for politisk bruk: den tallfester sentrale kjennetegn ved fenomener og aktiviteter som politikere skal påvirke, den gir grunnlag for evaluering av politiske handlinger og



tiltak, og for å fremme støtte og innsats. Tall er i den sammenheng ikke minst mektige retoriske virkemidler: en talende tittel på en av Godins artikler er «Rhetorical numbers: how the OECD constructs discourses on S&T». Flere av hans arbeider handler om hvordan FoU-statistikken indikatorene og tall former og gjenspeiler velkjente policy-begreper, som «nasjonale innovasjonssystemer», «kunnskapsøkonomi», «lineær innovasjonsmodell» og «globalisering», og blir brukt for å begrunne og legitimere dem.

– Selv om disse begrepene ofte endrer seg, påpeker han, er indikatorene de knyttes til ofte de samme, om de enn presenteres i ny innpakning og nye kombinasjoner.

Han ser for eksempel lite nytt i OECDs indikatorer for «kunnskapsøkonomi» i forhold til de som den østerrikske økonomen Fritz Machlup satte sammen i sine klassiske arbeider allerede fra tidlig 1960-tall av om kunnskapens økende økonomiske rolle. Av og til kan likevel nye policybegreper skape behov for ny informasjon, som da en økende debatt om





“innovasjonsbegrepet har endret seg historisk fra ofte å peke på noe negativt og kontroversielt, noe som skaper forstyrrelse i samfunnsordenen, til i dag å være et begrep med et ubetinget positivt innhold”

globalisering skapte interesse for data om FoU i utenlandske datterselskaper og om forskermigrasjon.

Godin er ikke spesielt imponert over bruken og planene for utvikling av indikatorer i OECDs nylig publiserte innovasjonsstrategi.

*- Dette er nok et eksempel på at rammene for politikktutviklingen endres, her bl.a. ved at man legger større vekt på nye former for innovasjon og såkalte sosiale og globale utfordringer. Men på indikatorsiden nøyer man seg med å raske sammen det som tilfeldigvis finnes, og utvikler ikke et systematisk program for å identifisere informasjonsbull, for på det grunnlag å utvikle dekkende og adekvat informasjonsgrunnlag for å underbygge politikken.*

#### **Nye indikatorer?**

Han stiller seg avventende til om det nye innslaget i aktuell forsknings- og innovasjonspolitisk debatt om «utfordringer» og nye former for innovasjon er en forbigående mote eller en ny trend med varig betydning. En av FoU- og innovasjonsstatistikkens mest påfallende mangler, mener

han, er at den er helt uten indikatorer for samfunnsmessige effekter, utbytte, goder av forskning og innovasjon. Selv om det er dette som til syvende og sist begrunner samfunnets store investeringer i FoU, har lite vært gjort for å dokumentere effekter og utbytte på samfunnsnivå. Han erkjenner at dette ikke er lett – det kan være vanskelig å belegge årsakssammenhenger og avgjøre hva og hvor mye som skal tilskrives FoU-aktivitet spesielt. Men hadde en vært virkelig interessert i det og vært villig til å bruke like mye tid og ressurser på å utvikle slike indikatorer som på de man har, så ville forsknings- og innovasjonsstatistikken sett annerledes ut.

*- Det er klart at dette vil være et dyrt og langsiktig prosjekt, sier han. Men tenk om vi hadde brukt like mye ressurser på å måle samfunnsmessige effekter av forskning som vi i sin tid brukte på å lage Frascati-manualen og få pålitelige målinger av de økonomiske sidene av FoU? Det er fortsatt mulig, hvis en vil satse nok.*

Benoît Godin har siden 1992 vært professor ved Institut National de la Recherche Scientifique (INRS) i Montreal, Canada. INRS er et forskningsuniversitet

som presenterer seg som «et av Canadas ledende universiteter etter forskningsintensitet». Godin har, som mange andre innenfor feltet forsknings- og innovasjonsstudier, doktorgrad fra SPRU i England. Den tok han på et bibliometrisk arbeid, og han har brukt fem år av sin tid ved INRS til utvikling av Canadas FoU-statistikk. De siste ti årene har han, stort sett alene, arbeidet med to historiske prosjekter om forsknings- og innovasjonsstatistikk og -politikk. Det ene prosjektet har tittelen «The Culture of Numbers»; det har avfødt et stort antall artikler som dokumenterer FoU-statistikkens opprinnelse og historie og som viser hvordan den har formet og gjenspeilet den internasjonale forsknings- og innovasjonspolitiske utviklingen gjennom de siste 50-60 år. Resultater fra prosjektet er publisert i boken *Measurement and Statistics on Science and Technology: from 1920 to the Present* (Routledge, 2005). De seneste årene har han særlig arbeidet med innovasjonsbegrepets historie, fra antikken til dagens forsknings- og innovasjonspolitikk. Et sekstitalls artikler, foredrag o.l. er tilgjengelig på web-sidene for de to prosjektene – <http://www.csiic.ca>.



# Forskningsbudsjett uten vekst, godt budsjett for høyere utdanning

For ett år siden karakteriserte NIFU STEP budsjettforslaget for 2010 som «godt» for forskning og «mindre bra» for høyere utdanning. For 2011 er situasjonen den motsatte: høyere utdanning får i 2011 vekst i sine bevilgninger, bl.a. knyttet til utvidet studiekapasitet, mens forskningsbevilgningene får en nominell vekst som er svakere enn noe annet budsjett på 2000-tallet, og en liten nedgang når det korrigeres for antatt pris- og lønnsvekst.

EGIL KALLERUD,  
spesialrådgiver, NIFU  
egil.kallerud@nifu.no

Dette betyr at regjeringen i 2011 ikke kan sies å ha innfridd målet fra St.meld. nr. 20 (2008-2009) *Klima for forskning* og Soria Moria II-erklæringen om at den «vil fortsette å øke forskningsbevilgningene i årene framover». For de to første årene i den fireårsperioden som målet gjelder for, har denne regjeringen dermed lagt fram ett forskningsbudsjett som har god vekst og uten tvil oppfyller dette vekstmålet, og ett budsjett som ikke har vekst og som ikke oppfyller målet.

## Vekstmål til besvær

Denne formuleringen av målet om vekst i forskningsbevilgningene har delvis erstattet det tidligere målet om å øke de offentlige forskningsmidlene til én prosent av BNP. Dette målet står likevel fortsatt ved lag som en del av målet om å øke de samlede nasjonale FoU-ressurser til tre prosent av BNP, men ble i forskningsmeldingen omgjort til et langsiktig mål uten nærmere angivelse av når det skal være oppnådd. Den opprinnelige formuleringen, at FoU skulle utgjøre tre prosent av BNP innen 2010, var en blåkopi av EUs såkalte Barcelona-mål under den tidligere Lisboa-strategien fra 2000. I sin oppdaterte strategi – «Europe 2020 – A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth» - har EU beholdt målet om at Europas investeringer i FoU skal utgjøre tre prosent av BNP, men tidsplanen er forskjøvet fra 2010 til 2020.

Regjeringen kan likevel påberope seg å ha gjort betydelige framskritt i løpet av den siste treårsperioden i forhold til det BNP-baserte vekstmålet. Etter at forskningsbevilgningenes andel av BNP var godt under 0,8 prosent fram til og med 2008-budsjettet, har det de tre påfølgende

år ligget på eller tett opp under 0,9 prosent. Selv om økte bevilgninger har bidratt noe, er det den svake utviklingen i norsk BNP i kjølvannet av finanskrisen som forklarer det meste av «suksessen». Regjeringen har de senere år også lagt bortfalt av skatteinntekter på grunn av Skattefunn-ordningen inn i dette regnestykket; når også disse 1,2-1,3 mrd. kr tas med, kan BNP-andelen i 2011 komme opp i så mye som 0,95 prosent. Denne beregningsmåten er ikke i tråd med OECDs retningslinjer for beregning av statlige FoU-bevilgninger, men siden tre fjerdedeler av midlene blir utbetalt som direkte støtte til bedrifter som ikke er i skatteposisjon, fungerer ordningen i praksis som en tilskuddsordning.

Disse midlene er imidlertid ikke tatt med i underlaget for tabellen (under), som viser noen nøkkelindikatorer for forskningsbudsjettens utvikling på 2000-tallet.

Tallene viser stor variasjon i veksten fra ett år til et annet, men også at det har vært betydelig vekst i forskningsbevilgningene når tiårsperioden ses under ett. Veksten i dette tiåret har vært betydelig høyere enn i det foregående. Men 2011-budsjettet skiller seg markant fra de øvrige i perioden siden 2000: av alle budsjettene i denne perioden har 2011-budsjettet lavest nominell vekst og den svakeste veksten siden 2003 i faste priser.

## Få og beskjedne satsinger

Innenfor rammen av et flatt budsjett har det med noen unntak vært lite rom for profilerte satsinger i tråd med forskningsmeldingens prioriteringer.

Et av unntakene er bevilgningen til vitenskapelig utstyr som vokser med 136 mill. kr, som en følge av vedtaket i 2010 om å øremerke to tredjedeler av avkastningen av den nye kapitalen på 5 mrd. kr

**FoU-bevilgninger i statsbudsjettet 2001-2011. Vekst, andel av samlet statsbudsjett, andel av BNP. Alle tall i prosent.**

År	Vekst, løpende priser	Vekst, faste priser	Andel av totalt statsbudsjett	Andel av BNP
2001	9,2	4,7	3,44	0,72
2002	9,8	7,2	3,24	0,79
2003	3,6	-0,4	3,42	0,79
2004	9,1	7,1	3,44	0,79
2005	4,0	1,0	3,40	0,73
2006	14,6	10,7	3,71	0,76
2007	10,5	5,9	3,86	0,79
2008	7,0	1,4	3,77	0,76
2009	7,3	3,3	3,63	0,87
2010	8,1	5,0	3,75	0,90
2011	2,4	-0,2	3,63	0,88

som i 2010 ble tilført forskningsfondet. En annen betydelig vekstpost er 60 mill. kr i økte bevilgninger til Forskningsrådets ordning for «fri forskning», nå kalt «åpen konkurransearena for fremragende forskning». Til tross for disse og enkelte andre vekstposter under Forskningsrådets budsjett, får rådets samlede bevilgninger fra de største bidragsytende departementene en beskjeden vekst på kun 120 mill. kr, eller 2 prosent.

Som i 2010 er det heller ikke i 2011 foreslått økning i antall rekrutteringsstillinger, en post som i de fleste budsjettene før 2010 har hatt betydelig vekst. Det er en beskjeden vekst i forskningsinstituttene basisbevilgninger; miljøinstituttene får en mindre realvekst, de samfunnsvitenskapelige og teknisk-industrielle instituttene får priskompensasjon, mens primærnæringsinstituttene får nominelt samme bevilgning som i 2010.

Forskningsfondet ble tilført 5 mrd. kr i ny kapital i 2010, og avkastningen blir i 2011 168 mill. kr høyere enn i 2010. Fondet foreslås tilført ytterligere 3 mrd. kr i 2011 og vil med det få en samlet kapital

## “høyere utdanning er blitt prioritert foran forskning i budsjettet for 2011”

på 80 mrd. kr. Fondsavkastningen ventes å få en vekst i 2012 på ca. 100 mill. kr.

De regionale forskningsfondene som ble etablert i 2009 med en kapital på 6 mrd. kr, går i 2011 inn i sitt andre driftsår med en bevilgning på 219 mill. kr. På grunn av rentetekniske forhold er dette 7 mill. kr mer enn i 2010.

### Fortsatt satsing på polarforskning

Bevilgningene knyttet til strategiske mål (globale utfordringer, helse, velferd, næringsutvikling) er lite endret i forhold til i 2010. FoU-bevilgningene fra flere store næringsrettede departementer har nominelt samme eller lavere nivå. Nærings- og handelsdepartementets (NHD) bevilgninger går ned, blant annet som følge av reduserte kontingenter til internasjonalt forskningssamarbeid. NHDs budsjett har vekst i bevilgningene til forsknings- og utviklingskontrakter på 20 mill. kr og til Forskningsrådets ordning «brukerstyrt innovasjonsarena» med 10 mill. kr. Bevilgninger til nærings-ph.d.-ordningen, som finansieres over budsjettene til NHD og Kunnskapsdepartementet (KD), reduseres med i alt 24 mill. kr, under henvisning til at det på grunn av svak søkning er



Finansminister Sigbjørn Johnsen legger fram statsbudsjettet.

ubrukte midler fra tidligere år. Skattefunn-ordningen videreføres uendret. NHDs bevilgninger til regional forskning og innovasjon (VRI) reduseres med 4 mill. kr under henvisning til vekst i bevilgningene til andre regionrettede tiltak.

Olje- og energidepartementets (OED) bevilgninger i 2011 til petroleumsrettet FoU (Petromaks, Demo2000) reduseres med 6 mill. kr i forhold til saldert budsjett for 2010. I revidert budsjett for 2010 fikk disse programmene ytterligere 50 mill. kr,

også «følger [...] opp målet om å stå bedre rusta til å møte globale utfordringer».

### Godt år for høyere utdanning

Forsknings- og høyere utdanningsminister Tora Aasland har understreket at høyere utdanning er blitt prioritert foran forskning i budsjettet for 2011. Bevilgningene til universiteter og høyskoler får en bevilgning på 25 mrd. kr, noe som er en vekst på 7,1 prosent i forhold til 2010. Et hovedpunkt i forslaget er at studiekapasiteten økes med 2200 nye studieplasser. Om lag halvparten fordeles uten føringer til institusjonene, som kan opprette studieplasser på fagområder ut fra egne vurderinger av rekruttering, behov og strategisk institusjonsprofil. De øvrige plassene er øremerket til studier i realfag og teknologi, lærerutdanning, sosial- og helsefag og rettsvitenskap. For øvrig er veksten knyttet til en generell pris- og lønnsjustering på 3,1 prosent, en bevilgning på 470 mill. kr til utstyr og inventar til byggeprosjekter som er under oppføring, og en økning i den resultatbaserte uttellingen knyttet til utdanning, som følge av økt opptak av studenter i 2009. Bevilgningsrammen er også de facto utvidet ved at institusjonene i 2011 får en lavere sats på arbeidsgiverdelen til Statens pensjonskasse enn i 2010.

Den nye satsingen i 2010 på 50 mill. kr til «samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon» (SAK) i høyere utdanning videreføres på samme nivå i 2011. Det vil i 2011 bli lagt «tydelegare vekt på samarbeidstiltak som fører til arbeidsdeling og konsentrasjon, og det vil bli stilt krav til resultat». NOKUT forbereder etableringen av en ordning med sentra for fremragende utdanning (SFU). I 2011 skal det etableres et pilotsenter i lærerutdanningen, og erfaringene med dette vil bli lagt til grunn for etableringen av en permanent SFU-ordning.

# Bedre med andre partier ved makten?

Flere av opposisjonspartiene på Stortinget foreslår i sine alternative budsjettforslag for 2011 til dels betydelig høyere bevilgninger til forskning og høyere utdanning enn regjeringen. Det er flere gjengangere blant postene som foreslås styrket, partiene imellom så vel som i forhold til tidligere år: å øke kapitalen i Forskningsfondet, å styrke basisbevilgningene til universiteter og høyskoler, å forbedre Skattefunn-ordningen og å styrke næringsrettet FoU for øvrig.



## Fremskrittspartiet

FrPs alternative budsjett er et «budsjett for mer velferd», der partiet «satser massivt på eldreomsorg, samferdsel og politi» (fra [www.frp.no](http://www.frp.no)). Blant partiets forslag om forskning og høyere utdanning er:

- 10 mrd. kr i økt kapital til Forskningsfondet og 10 mrd. kr i kapital til nytt fond for petroleumsforskning
- 210 mill. kr mer til styrking av U&H-sektoren
- 200 mill. kr mer til utstyr ved universiteter og høyskoler
- 75 mill. kr til forbedring av studiefinansieringen
- forbedring av Skattefunn-ordningen
- 95 mill. kr mer til medisinsk FoU
- 125 mill. kr mer til «forskning for fremtiden», bl.a. brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) og yngre fremragende forskere

FrP foreslår også kutt, noen av dem betydelige, i FoU-poster under en lang rekke departementer. Partiet foreslår bl.a. 30 mill. kr mindre til FoU-kontrakter, reduksjon av Olje- og energidepartementets bevilgninger til Forskningsrådet til nesten det halve og kraftig kutt i bevilgningen til samferdselsforskning under Samferdselsdepartementet.



## Høyre

Høyre legger fram et alternativt budsjett for «bærekraftig vekst og velferd» og prioriterer «utdanning og forskning, samferdsel og skattelette» (fra [www.hoyre.no](http://www.hoyre.no)). Blant partiets forslag om forskning og høyere utdanning er:

- 10 mrd. kr i økt kapital til Forskningsfondet og 5 mrd. kr til nytt fond for vitenskapelig utstyr
- 150 mill. kr i økte basisbevilgninger til universiteter og høyskoler
- forbedring av Skattefunn-ordningen
- 350 mill. kr i økte bevilgninger til næringsrettet forskning, bl.a. FoU-kontrakter (25 mill. kr)
- 250 mill. kr mer til Norges forskningsråd, bl.a. til energi-forskning.



## Kristelig folkeparti

KrF legger fram et «budsjett for et varmere samfunn» og ønsker å «styrke innsatsen for de eldre og de som har minst fra før, og legge bedre til rette for særlig barnefamilier, frivillige organisasjoner og småbedrifter» (fra [www.krf.no](http://www.krf.no)). Blant partiets forslag om forskning og høyere utdanning er:

- 25 mrd. kr i økt kapital til Forskningsfondet
- 20 mill. kr mer til forskning ved universitetene i Agder og Stavanger
- 110 nye ph.d.-stillinger
- forbedring av Skattefunn-ordningen
- 40 mill. kr mer til fri forskning
- 40 mill. kr mer til FoU i havbruksnæringen
- 10 mill. kr til demensforskning.



## Venstre

Venstre profilerer sitt forslag som «en målrettet satsing på forskning og utdanning, på gründere og nye bedrifter samt en økning i bevilgningene til jernbane og kollektivtransport» (fra [www.venstre.no](http://www.venstre.no)). Blant partiets forslag om forskning og høyere utdanning er:

- 70 mrd. kr i økt kapital til Forskningsfondet
- 300 mill. kr i økte basisbevilgninger til universiteter og høyskoler
- 500 nye ph.d.-stillinger og 100 nye post doc.-stillinger
- 2000 flere nye studieplasser enn i regjeringens forslag og bedret studiefinansiering
- forbedring av Skattefunn-ordningen
- 150 mill. kr mer til næringsrettet FoU (bl.a. BIA)
- 50 mill. kr mer til FoU-kontrakter
- kraftig økning i bevilgningene til Norges forskningsråd, bl.a. frie midler, utstyr, klimaforskning, nærings-ph.d. og gaveforsterkningsordningen
- 95 mill. kr mer til klima/miljøforskning
- 4 nye forskningsinstitutter bør inn under basisfinansieringsordningen

Venstre oppgir at partiets forslag innebærer at de samlede forskningsbevilgningene ville øke med 878 mill. kr i forhold til proposisjonen.



# Englands nye universitetsreformer – slutt på høyere utdanning som offentlig gode

En viktig debatt om høyere utdannings framtid startet i England i november. Forslag om vesentlig høyere studieavgifter har skapt motstand, men dette er del av en større reformpakke som i sum innebærer et endelig sammenbrudd for ideen om at høyere utdanning er et offentlig gode og ikke en privat investering. Det hevder forfatteren av denne artikkelen, som ser de radikale reformene i England som den logiske konsekvens av et investeringsperspektiv på høyere utdanning, og advarer Norge mot å bevege seg lenger i den retning.



RACHEL SWEETMAN,  
Master in comparative international  
education, England  
Rachel.sweetman@nifu.no

Endringene er basert på en rapport, the Browne Review, som gir en uavhengig vurdering av hvordan høyere utdanning kan finansieres på en økonomisk bærekraftig måte. Den anbefaler en fri-markedstilnærming, der universitetene stilles fritt til å fastsette sine egne studieavgifter. Regjeringen – som har sittet ved makten siden mai i år, og er en koalisjon mellom de konservative og det liberal-demokratiske partiet – har støttet de fleste forslagene, men foreslår selv et fleksibelt tak på avgifter på £6000. De kan i spesielle tilfeller økes til £9000 når hensynet til rettferdig adgang er ivaretatt. Denne politikken vil innen 2012 føre til en dobling eller tredobling av dagens studieavgifter som er maksimum £3290. Regjeringen hevder at økte utgifter ikke vil skremme vekk økonomisk svakere stilte studenter, som vil motta høyere behovsprøvede lån, tilgodeses med nye stipendmidler og nyte godt av nye regler for tilbakebetaling av lån.

## Sterke studentprotester

Denne politikken har vakt kraftige reaksjoner fra enkelte, og ferske meningsmålinger tyder på at den er svært upopulær i befolkningen, også sammenliknet med andre innstrammings tiltak. Saken er spesielt pinlig for det liberal-demokratiske partiet, som har gitt tydelige løfter om at avgifter skal avskaffes helt. For noen uker siden marsjerte 50 000 lærere og studenter i protest mot planene.

I kontrast til disse sterke reaksjonene har argumenter mot reformene fra politikere, akademikere og medier vært bemerkelsesverdig puslete. Det har ikke vært noen debatt om mulige alternativer, slik som kandidatskatt, utflating i studentopp-taket eller prioritering av høyere utdanning selv med generelle kutt i offentlige utgifter. Kritikken har først og fremst bestått i at utgifter vil virke avskrekkende på potensielle studenter, siden bachelor-kandidater anslås å få en gjeld på fra £30 000 til £80 000. Dette må framstå som skremmende tall for de studiesøkende, og de nye planene for å motivere svakere stilte studenter er vage.

## Høyere utdanning bare for bedrestilte?

Det er grunn til å være bekymret for virkningen disse reformene vil ha for adgangen til høyere utdanning. Det har i mange år eksistert ordninger for å skape større likhet i rekrutteringen, men deres bidrag til å oppnå utvidet deltakelse eller mer balansert studentsammensetning i eliteinstitusjoner har i beste fall vært en blandet suksess. Det er derfor vanskelig å se hvordan det er mulig å motvirke effekten av mye høyere avgifter. Selv om studenter er villige til å ta opp lån, vil en så stor økning i avgiftsnivået kunne virke avskrekkende på mange, særlig de svakere stilte. Også kandidatenes arbeidsutsikter gir grunn til bekymring; arbeidsløsheten blant nyutdannede kandidater er nå på 9 prosent, den høyeste på 17 år. Studenter vil kunne begynne å se på sin utdanning som et veddemål, snarere enn som en sikker investering, og da faller mye av investeringsargumentet bort.

## «Unyttige» fag særlig truet

Disse spørsmålene om adgang til høyere utdanning er viktige, men de har overskygget de mer fundamentale endringene som nå finner sted. Selv om reformene hevdes å være inspirert av det vellykkede amerikanske systemet, innebærer de betydelige kutt (40 prosent) i offentlige bevilgninger til universitetene, som de økte studieavgiftene er ment å dekke opp for i noen grad. Det engelske høyere utdanningssystemet som disse reformene vil skape, vil på ingen måte nærme seg de 3,2 prosent av BNP som USA bruker på høyere utdanning. Dessuten vil trolig den offentlige finansieringen av studier i naturvitenskap, medisin og teknologi få en beskyttet stilling i budsjettpolitikken, mens studier i humaniora og samfunnsvitenskap vil stå overfor store problemer. Kombinasjonen av høyere avgifter, kutt i offentlige bevilgninger og øremerking av midler til noen fag har omfattende implikasjoner: i disse planene blir ikke lenger høyere utdanning finansiert som, og oppfattet som, et offentlig gode. Reformen legger til grunn at høyere utdanning bare er verdifull i den grad den gir et direkte økonomisk utbytte (via de mest anvendte fagene) og at høyere utdanning først og fremst bør finansieres som et privat gode, som en investering.

## Høyere utdanning sett som investering – en risikofylt argumentasjon

Hvorfor møter en så radikal reform så lite motstand ikke bare fra andre politiske partier, men også fra akademikere som står foran vanskelige tider, særlig i institutter og fag som ikke blir oppfattet som

**“ferske meningsmålinger tyder på at den er svært upopulær i befolkningen, også sammenliknet med andre innstrammings tiltak”**

< Studentprotester i London  
mot engelske reformer



## “ledere av eliteinstitusjoner støtter enhver endring som kan gi dem finansierings- og konkurransefordeler”

nyttige? Denne forsiktigheten er uttrykk for at både opposisjonspartier og akademikere har bidratt til å legitimere reformen. I løpet av 13 år i posisjon har Labour, som nå er det viktigste partiet i opposisjon, understreket den økonomiske betydningen av høyere utdanning, samtidig som partiet ga høyere utdanning relativt beskjedne bevilgninger da det satt i regjering. I hvert fall i løpet av det siste tiåret har begge de største partiene sett på universitetene som virkemidler for økonomisk vekst og konkurransevne, mens deres bredere roller i samfunnet har kommet i annen rekke.

Begge partier har også sett på en universitetsgrad som en individuell, finansiell investering. Labour begrunnet innføringen av studieavgifter i 1998 og av variable avgifter i 2004 med de samme argumentene som ligger til grunn for de siste reformene: det er ikke bare akseptabelt, men riktig, å be studenter betale for sine eksamener når de i gjennomsnitt kommer til å tjene mer enn personer uten høyere utdanning. I 2002 argumenterte regjeringen med at kandidatenes livslønn var £400 000 høyere enn livslønnen til de som ikke hadde høyere utdanning; Lord Browne måtte støtte seg på nyere tall som viste en inntektsfordel på kun £100 000. Hvis studie gjelden virkelig kan bli så høy som £80 000 for noen studenter, så vil England i løpet av mindre enn 15 år ha gått fra å ha introdusert kostnadsdeling til et system der studenter må betale noe nær full kostpris for sin høyere utdanning.

### Tafatte akademikere

Mens opposisjonspartiet har all grunn til å opptre forsiktig, kunne en ventet sterkere motstand fra akademikere som vil bli underlagt sterke markedsimperativer. Men reaksjonene fra det hold illustrerer hvor «temmet» de akademiske bidragene i disse debattene er blitt. Akademikere er fullt oppmerksomme på at kombinasjonen av kutt i offentlige bevilgninger og økte studieavgifter vil medføre reduserte inntekter, særlig for enkelte fag. Mens fagforeninger i mange tilfeller har støttet studentprotestene, har engelske akademikere og institusjonsledere blitt vant til å arbeide ut fra nye, markedsorienterte prinsipper og et nytteorientert evalueringsregime. Og ledere av eliteinstitusjoner støtter enhver endring som kan gi dem finansierings- og konkurransefordeler. Den milde mottakelsen av

## “Dersom reformforslagene blir vedtatt, vil engelsk høyere utdanning følge et helt annet utviklingsspor enn det norske”

Browne-rapporten viser hvor mye makt akademikere og lærere har tapt i engelsk høyere utdanningspolitikk.

### En annen vei for Norge?

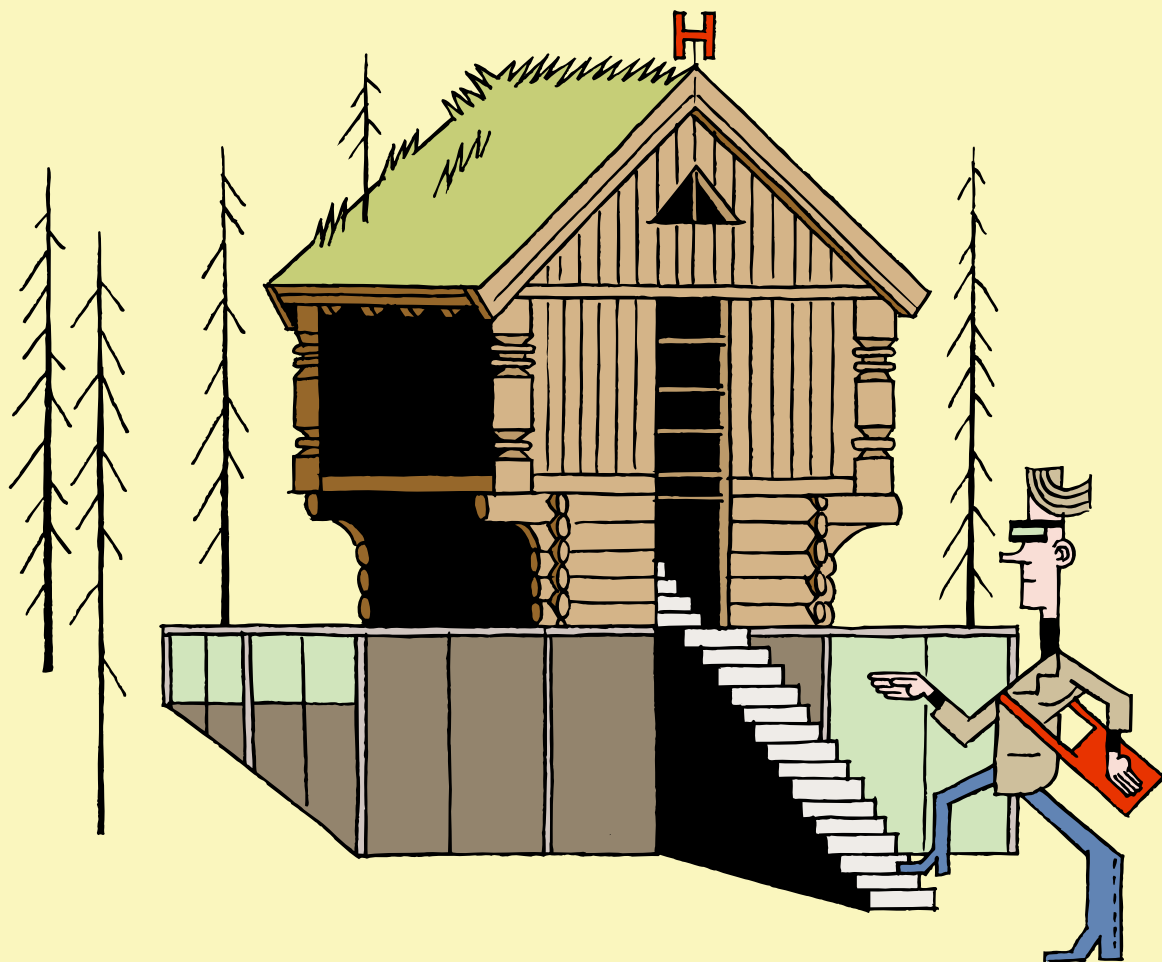
I løpet av de siste tiårene har verdien av høyere utdanning blitt omdefinert i den politiske debatten, slik at den i dag nesten utelukkende blir forstått i økonomiske termer. De opprinnelige, forholdsvis mo-

derate argumentene for at det er riktig og rettferdig at studenter betaler noe for sine studier, for høyere utdannings betydning i kunnskapsøkonomien og for utdanning som en individuell investering, viser seg nå å ha brakt utviklingen på rask glid i retning av frimarkedsmodell og privatisering. Reformene viser seg, tross sin radikale karakter, å ha blitt mulige fordi de kun forsterker og akselererer et økonomisk perspektiv på høyere utdanning som ble dominerende allerede for lenge siden. Ingen gruppering, enten det er akademikere, lærere eller andre, har maktet å opprettholde argumentene for den videre verdien av høyere utdanning, og for at høyere utdanning fortsatt bør betraktes som en offentlig, sosial investering.

Dersom reformforslagene blir vedtatt, vil engelsk høyere utdanning følge et helt annet utviklingsspor enn det norske, der regjeringen oppretter nye studieplasser og er villig til å finansiere dem, og der det er små utsikter til at studenter vil måtte betale mer for sine studier. De engelske reformene framstår som ekstreme sammenliknet med i Skandinavia, men også i forhold til de mer begrensede skritt mot kostnadsbidrag som er tatt i andre europeiske land. Men de viser hvordan nasjonale debatter om høyere utdannings verdi og betydning blir bestemmende for hva som oppfattes som akseptabel politikk for finansiering av høyere utdanning som masseutdanning. Retorikken om kunnskapsøkonomi og om utdanning som individuell investering som vi finner i alle land, også i Norge, er bestemmende for utviklingen i England. Situasjonen der illustrerer den logiske følgen av et ensidig økonomisk perspektiv på verdien av høyere utdanning, og hva som er en sannsynlig utvikling når man tar skritt i retning av

kostnadsdeling i form av avgifter. England kan framstå som prøvekluten som viser at når en først har akseptert argumentet om at studenter bør betale avgifter på grunn av høyere forventede inntekter, så har en skapt et kraftig momentum i retning av full kostnadsdekning og kutt i offentlige bevilgninger.

*Oversatt av Egil Kallerud.  
Engelsk original på [www.fpol.no](http://www.fpol.no)*



## Stor stabilitet i søkningen til høyere utdanning etter 2003

Søkningen til høyere utdanning har fått mer oppmerksomhet de siste årene, ikke minst fordi lærestedene er blitt mer resultatutsatte og avhengige av at studentene gjennomfører studiene til normert tid. Universiteter og høyskoler opplever i økende grad at det er konkurranse om søkerne, og de senere åra har de blitt mer bevisste på å utforme nye og attraktive tilbud, og å markedsføre disse. Data fra Samordna opptak fra 2003 til 2009, som viser utviklingen i søkertallene og lærestedenes «markedsandeler», tyder likevel på stor stabilitet i lærestedenes andeler av søkerne.

ILLUSTRASJON: LARS FISKE

NICOLINE FRØLICH, ERICA WAAGENE,  
PER OLAF AAMODT  
forskere, NIFU

Etter Kvalitetsreformen har universiteter og høyskoler fått en ny rolle i studentrekrutteringen. Litt forenklet kan vi si at mens staten tidligere tildelte studieplasser og penger, står lærestedene i dag friere til selv å utforme sine studietilbud og til å dimensjonere opptakskapasiteten.

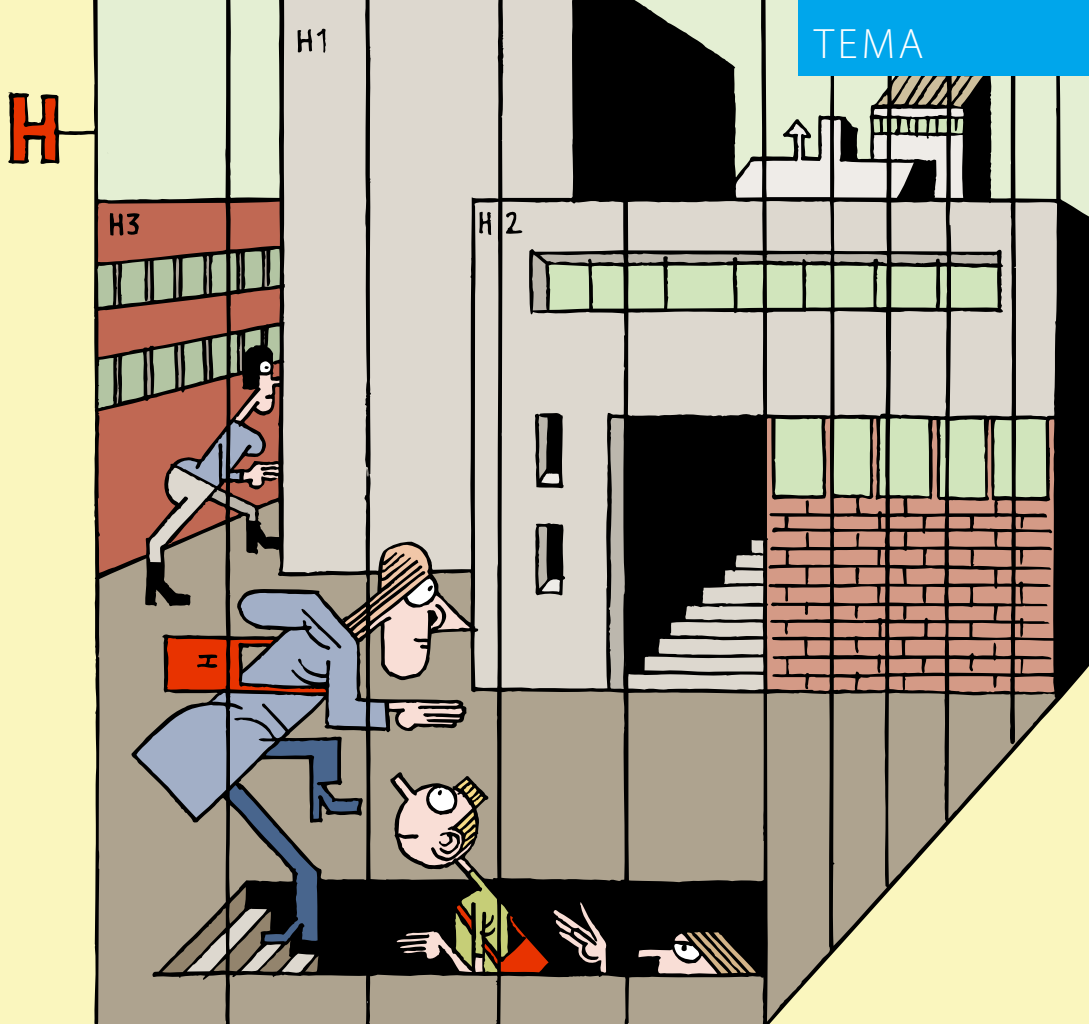
Forholdet mellom søkning og kapasitet har variert betydelig i løpet av de siste par tiårene. Rundt 1990 førte den forrige økonomiske krisen til en kraftig økning i søkertallet og økt konkurranse om studie-plassene. For å møte dette ble kapasiteten økt, og da søkertallene stagnerte og gikk ned, fikk vi et langt mer balansert forhold mellom kapasitet og søkning totalt sett. Mange studier og læresteder opplevde etter hvert at søkertallene var for lave i forhold til studieplasskapasiteten. I 2009

tok søkertallet seg kraftig opp, også denne gang tilskyndet av en økonomisk krise.

### Små endringer i lærestedenes «markedsandeler»

Det har vært relativt betydelige svingninger i søkertallene fra 2003 til 2009. Fra 2003 til 2005 økte det samlede søkertallet fra vel 91 000 til ca. 100 000, og det var universitetene som hadde den sterkeste økningen. Deretter var tallene relativt stabile fram til 2008, men i 2009 økte





antall søkere til ca. 104 000. Søkertallet for 2010 lå på om lag samme nivå som søkertallet for 2009. Ser vi hele perioden under ett, økte antall søkere med 15 prosent.

Til tross for at det totale søkertallet har endret seg i perioden, er det betydelig stabilitet i hvordan søkerne fordeler seg på ulike variable. Både fordelingen etter kjønn, alder og hjemsted er tilnærmet stabil. Sett i forhold til bildet som er skapt av sterk konkurranse mellom lærestedene, er det mer overraskende at også fordelingen av søkere til lærestedene, deres «markedsandeler», om man vil, stort sett er stabil. De aller fleste har en vekst i søkertallet som ikke avviker mye fra landsgjennomsnittet. Det kan tyde på at lærestedenes muligheter til å påvirke sin posisjon i søkermarkedet gjennom endringer i studietilbud og markedsføringstiltak, er relativt begrenset.

#### Likevel noen som taper og vinner «markedsandeler»

På tross av stabiliteten utmerker noen læresteder seg ved svakere eller sterkere vekst enn gjennomsnittet. Bare et fåtall læresteder hadde færre søkere i 2009 enn i 2003. Dette gjelder blant annet to av høyskolene i Nord-Norge, Narvik og Harstad. Også høyskolene i Finnmark og Nesna sliter med rekrutteringen, selv om

disse lærestedene ikke har hatt en nedgang i antall søkere. Enkelte høyskoler på vestkysten, som Stord-Haugesund og Volda, hadde også en betydelig svakere vekst enn gjennomsnittet. Disse resultatene er i tråd med antakelsen om at de mindre og perifert lokaliserte høyskolene sliter med å tiltrekke seg søkere. På den andre siden har også læresteder lokalisert i de store byene, eksempelvis Høgskolen i Sør-Trøndelag og universitetene i Stavanger og Agder, hatt en viss nedgang i antall søkere, og selv om Universitetet i Oslo har fått flere søkere, er veksten lavere enn gjennomsnittet. Det samme gjelder for Høgskolen i Bergen. Storbyene er dermed ikke entydige vinnere.

Hvem er så «vinnerne» i søkermarkedet? Flere av lærestedene på Østlandet gjør det godt i søkermarkedet. Universitetet for miljø- og biovitenskap har størst vekst, tett fulgt av høyskolene i Lillehammer og Hedmark. Mange høyskoler, NTNU og Universitetet i Bergen har hatt en vekst på mellom 20 og 35 prosent.

Det er vanskelig å se klare mønstre i fagprofilen ved de lærestedene som vinner eller taper i søkermarkedet. Lærestedene som har tapt «markedsandeler», tilbyr store studier som sykepleier-, allmennlærer- og ingeniørutdanning – studier som vi

også finner ved de lærestedene som har hatt vekst. Derimot ser det ut til at de lærestedene som har hatt vekst, tilbyr en del nye studier som kultur- og idrettsfag, samt at de ser ut til å opprette, men også nedlegge, mange nye kortere studiemoduler.

#### Vil alle til byene?

Stjernøutvalgets rapport fra 2008 la til grunn for sine forslag at små og perifert beliggende læresteder vil ha problemer med å få nok søkere. Hovedtyngden av søkerne vil til de store byene. Resultatet blir små og sårbare miljøer mange steder. I en viss forstand stemmer dette, men bildet er sammensatt. Høye søkertall til læresteder i de store byene skyldes ikke primært mange søkere utenfra, men at det bor mange potensielle søkere i nærheten som vil studere nær hjemstedet. En svært stor andel av Norges befolkning bor for eksempel i rimelig reiseavstand fra Oslo, noe som kan forklare at både Universitetet i Oslo og Høgskolen i Oslo rekrutterer 80 prosent av sine søkere fra fylkene på Østlandet. Likevel er det flere av søkerne fra Stor-Oslo og Bergensregionen som søker til læresteder i andre fylker, enn det er søkere fra mer perifere områder som søker seg til læresteder i Oslo eller Bergen. Disse mønstrene har vært temmelig stabile siden 2003.



## Svensk politikk for høyere utdanning i ulage?

I en rapport fra september i år med tittelen «Universitets- og høyskolepolitikken – avsikter og konsekvenser for de nye lærosätena» ble svensk universitets- og høyskolepolitikk kritisert for å være «ekklusivt inriktad på villkoren for de eldre universiteten», mens høyskolene og de nye universitetene utarmes, i klemme «mellan forskningspolitikens inriktning mot koncentration og utbildningspolitikens inriktning mot studentefterfrågan och kvalitetssäkring». Rapportens forfattere er Mats Benner (Universitetet i Lund), Bjørn Stensaker (NIFU) og Ingrid Unemar-Öst (Örebro universitet). Den er skrevet på oppdrag fra den svenske KK-Stiftelsen, som er «høyskolornas forskningsfinansiär med oppdrag att stärka Sveriges konkurrenskraft och förmåga att skapa värde» (fra stiftelsens websider). Rapporten er utgangspunkt for to kommentarartikler om svensk politikk for høyere utdanning.

# Vem ska göra vad i svensk högskola?



LARS GESCHWIND,  
senior consultant,  
Faugert & Co Utvärdering, Stockholm  
lars.geschwind@faugert.se

Fram till för bara några år sedan var det svenska högskolesystemet inställt på expansion och vidgad rekrytering. Det var konkret formulerat som ett 50-procentmål: hälften av varje årskull skulle gå vidare till högre utbildning före 25 års ålder. Antalet studenter ökade också dramatiskt, dubblerades till och med under 1990-talet. Antalet lärosäten ökade också i snabb takt, för att svara upp mot behovet. Det var även möjligt för högskolor att bli universitet. Genom att gradvis bygga upp sin forskningskapacitet inom ett eller flera områden kunde man få rätt att examinera egna doktorer. Fyra högskolor blev också «befordrade» till universitet, först Karlstad, Växjö och Örebro runt millennieskiftet, därefter blev Mitthögskolan Mittuniversitetet år 2005.

## En vindkantring i högskolepolitiken

Detta känns redan som en svunnen tid. Formellt sett är det fortfarande möjligt att ansöka om universitetsstatus, men 2006 deklarerade den dåvarande ansvarige ministern Leif Pagrotsky att det inte skulle bli några nya universitet. Därefter har det skett en «elitist turn» i politiken där kvalitet och excellens (främst i forskning) är högst på agendan. Det har kort sagt kommit att handla mer om att få nobelpris till Sverige än att höja utbildningsnivån i hela landet. När Anders Flodström tillträdde som universitetskansler inledde han med att i en intervju säga att han tyckte att det räckte med fem universitet i Sverige. Det var givetvis kontroversiellt, men ganska få gick ut i debatten och sade att det var fel. Det är ju principiellt svårt att argumentera emot kvalitet och det var också en

“Man kan också fråga sig om det är rimligt att alla lärosäten ägnar sig lika mycket åt alla tre delarna av kunskapstriangeln”

synpunkt som kommit att bli vanlig i styrande kretsar i högskolesverige: Sverige tunnar ut sina knappa resurser genom att bygga upp forskning vid de yngre lärosätena.

## Plan B, någon?

I en färsk rapport från Mats Benner, Björn Stensaker och Ingrid Unemar-Öst tas den ständigt aktuella problematiken upp: Hur ska en politik se ut som främjar samtliga lärosäten, inte bara de äldre, etablerade? Författarna visar och argumenterar för att de yngre universiteten snarare tappar mark gentemot de äldre istället för att komma ikapp. Det är dock en större pro-

## “Frågan man ändå ställer sig är om universiteten själva är helt utan ansvar”

blematik, giltig för hela högskolesystemet. Rapportförfattarna har en viktig poäng att dagens politik inte har en tydlig plan för dem som inte heter Uppsala eller Lund. Även de högskolor som hade långt framskridna planer på att bli universitet har varit tvungna att revidera sin strategi, försöka hitta en plan B. Men om universitetsstatus inte längre är ett nåbart mål, vad ska man då sträva efter? Det är inte lika givet.

Rapporten reser en mängd frågor om nationella högskolesystem, främst relationen mellan stat och högskola. Enligt rapporten är det staten som svikit lärosätena. Det är där skulden ligger och ansvaret utkrävs för de unga lärosätenas kräftgång. I ett system som det svenska spelar naturligtvis staten en viktig roll, nämnda nya universitet kunde inledningsvis påräkna ett gott stöd, faktum är att två av dem inte ens hade fått universitetsstatus om inte regeringen kört över sin expertmyndighet Högskoleverket. Frågan man ändå ställer sig är om universiteten själva är helt utan ansvar. Hade inte något kunnat göras annorlunda det senaste decenniet? Ökad autonomi för lärosätena uppfattas av författarna snarast som en ökad risk, dessutom ett större hot för de yngre än för de äldre. Och är det verkligen så att mångfalden minskar med den nuvarande politiken? Är det inte tvärtom? De universitetskriterier som tidigare har format och väglett ambitiösa högskolors strategi har väl snarare motverkat mångfald och pluralism.

Man kan också fråga sig om det är rimligt att alla lärosäten ägnar sig lika mycket åt alla tre delarna av kunskapstriangeln, vilket författarna argumenterar för. Och det är ju det som är den svåra frågan: Om inte alla ska göra allt, vad ska då de unga lärosätena göra, de som inte heter t.ex. Uppsala eller Lund? Vad bör de sträva mot?

## Fusioner och profilering

En väg är att alliera sig med andra. Samverkan i olika former har ökat de senaste åren, från lösa nätverk till fullskaliga fusioner. Ett direkt svar på excellenspolitiken återfinns i sydöstra Sverige, i Småland,

där Växjö universitet och Högskolan i Kalmar gick ihop och skapade Linnéuniversitetet vars portar slogs upp 1 januari 2010. Dessa lärosäten (läs: deras ledningar) drog tidigt slutsatserna av den nya politiken och närmade sig då varandra. Resultatet blev Linnéuniversitetet. Syftet var uttalat kvalitetsdrivet: för att ha en chans att hävda sig i kampen om studenter och forskningsmedel krävdes något nytt. Tillsammans får det nya universitetet större bredd. Om det räcker för att avancera i systemet återstår att se. →



LNU-trädet. Linnéuniversitetet ble etablerat 1.1.2010.



## “Om den mesta forskningen ska bedrivas vid ett fåtal universitet, hur lite forskning ska vara acceptabelt för att vara högskolemässig?”

Profilering då, kan det vara en möjlighet? Många lärosäten har en likartad bas av utbildningar. Av ekonomiska och historiska skäl har de flesta svenska lärosäten de program som leder fram till välfärdssyrkena lärare, sjuksköterska och socionom. Men några har gjort försök att profilera sig antingen med avseende på ämne eller

på verksamhet. Blekinge tekniska högskola med sin tydliga IKT-inriktning utgör ett exempel på det förra. Det har dock tidvis varit ett riskfyllt projekt eftersom studenternas tillströmning följt konjunkturen. När IT-bubblan sprack uteblev studenterna. Ett annat vägval som fick stor uppmärksamhet var när Högskolan på

Gotland, förvisso den högskola som haft längst väg mot universitetsstatus, lanserade sig som Sveriges första liberal arts college för ett par år sedan.

Vad som är oklart, emellertid, är hur man kan nå «excellens» eller «världsklass», på något annat sätt än att vara stor och forskningsintensiv över hela linjen. En nyckelfråga är också kopplingen mellan utbildning och forskning. All högre utbildning ska vila på vetenskaplig grund. Om den mesta forskningen ska bedrivas vid ett fåtal universitet, hur lite forskning ska vara acceptabelt för att vara högskolemässig?

## Svensk politikk for høyere utdanning – hvor er de nye ideene?



BJØRN STENSAKER,  
forsker, NIFU  
bjorn.stensaker@nifu.no

I Norge har vi ofte hentet inspirasjon og ideer fra Sverige for hvordan vi bør utforme vår universitets- og høyskolepolitikk. Grunnene er enkle. Sverige var tidlig ute med å bygge ut sitt høyere utdanningssystem og hadde gjerne en helhetlig systemtenkning knyttet til sin politikk.

### “I konkurransen om eksellens blir dermed kvantitative mål på kvalitet lagt til grunn”

Sverige var også utdanningspolitiske innovatører og tidlig ute med å utvikle og implementere nye ideer for hvordan høyere utdanning kunne utvikles – akademisk og samfunnsmessig. Reformen som stimulerer til desentralisering, akademisk autonomi og utvikling av et system for kvalitetsvurdering for å bygge opp under universitets- og høyskolepolitikken, er over 20 år gamle i vårt naboland.

I de siste ti–femten år har svensk politikk for høyere utdanning vært preget av ekspansjon. Denne ekspansjonen har både vært drevet av studentenes etterspørsel etter utdanning, men også av myndighetenes ønske om å bygge ut sitt utdanningssystem. Sverige har – som Norge – fått flere universiteter, man har ønsket å bygge ut forskningsinnsatsen, og man har hatt en offensiv innovasjonspolitik. Dette har resultert i hele 39 svenske universiteter med svært ulik størrelse, profil og ambisjoner.

#### Mindre mangfold

Siden 2003 har man imidlertid i Sverige etablert en finansieringsstruktur som kan sies å bygge ned mangfoldet. Det kan se ut som om de statlige ressursene blir fordelt på en slik måte at mange høyskoler og også mange av de nye universitetene kun lykkes med å hente ut midler til grunnutdanningsvirksomheten, mens det i hovedsak er de etablerte universitetene som klarer å trekke til seg forskningsressursene. I 2009 delte 20 universiteter og høyskoler i Sverige kun om lag 12 prosent av forskningsressursene i sektoren, og da var midler til kunstnerisk utviklingsarbeid og forskerutdanning inkludert. Samtidig har flere av de etablerte universitetene fått så mye forskningsmidler at de har problemer med å initiere og gjennomføre de

forskningsprosjektene de får tildelt. Effekten av denne politikken er at Sverige er i ferd med å gjeninnføre et todelt system for høyere utdanning der de etablerte universitetene skal stå for forskningen, mens utdanningsvirksomheten i større grad skal være de nye universitetenes og høyskolenes oppgave.

#### Kvantitative mål på kvalitet

At utviklingen går i denne retningen, er ikke spesielt overraskende. Sverige – som en rekke andre europeiske land – har i sin politikk for høyere utdanning hatt et sterkt fokus på eksellens, kvalitet og betydningen av å hevde seg i den globale konkurransen. I mange land hvor disse målsettingene har vært sentrale, kan man kjenne igjen en politikk der kvalitet ofte settes lik konsentrasjon og der det må være konsentrasjon av en viss størrelse. Dessuten må visse kjennetegn være til stede, som det å være del av et internasjonalt nettverk. I forhold til slike krav vil ofte mindre fagmiljøer ved nye universiteter og høyskoler falle gjennom – ikke nødvendigvis fordi de mangler faglig konsentrasjon eller er uten internasjonale nettverk, men fordi de i konkurransen med andre og mer etablerte læresteder ikke oppfattes å ha store nok miljøer og nettverk. I konkurransen om eksellens blir dermed kvantitative mål på kvalitet lagt

til grunn. At de nye universitetene og høyskolene har utdannet studenter som er svært attraktive på arbeidsmarkedet, og at disse lærestedene også har bidratt til å styrke de regionene og distriktene de er lokalisert i, synes å bli tillagt mindre betydning.

Det er imidlertid urovekkende at man i jakten på innovasjon og kvalitet synes å ha så snevre oppfatninger om hvilke midler som oppfyller disse målene. Det potensialet som ligger i forsknings- og utviklingsarbeid mer generelt, og ikke minst potensialet i tettere kopling mellom utdanning og innovasjon, synes å falle gjennom. I jakten på innovasjon synes man altså i Sverige å være relativt fattig på ideer om hvordan man kan få dette til.

Politisk synes interessen i stedet å være knyttet til å videreutvikle det eksisterende ressursfordelingssystemet i enda større grad mot resultater knyttet til predefinerte standarder av hva som kan sies å utgjøre «kvalitet». Ett eksempel er her det systemet for kvalitetsvurdering av utdanningsvirksomheten som man i Sverige i disse dager er i ferd med å implementere. I dette systemet tones lærestedenes eget arbeid med kvalitet og utvikling ned, til fordel for eksterne målinger av utdanningskvaliteten, og særlig av de eksamensarbeidene studentene leverer. Nytt i det svenske systemet er at disse målingene senere vil bli brukt som utgangspunkt for ressursfordeling til utdanningene. Det er lite bekymring for at et slikt system i høy grad åpner opp for sterkere strategisk innretning av utdanningsvirksomheten og dermed for økt ensretning av svensk høyere utdanning. Paradokset er igjen at man i jakten på kvalitet står i fare for å snevre inn kriteriene for hva som kan utgjøre god kvalitet.

#### Svensk idétorke

Vurderer man denne utviklingen opp mot tenkningen om det såkalte Kunnskapstriangelet – spillet mellom forskning, utdanning og innovasjon – kommer en tydelig oppfatning til syne på politisk nivå i Sverige om hvordan dette spillet bør organiseres og utformes: Tydelige og eksternt bestemte kvalitetskriterier skal kombineres med en sterk kopling til ressursfordelingssystemet. Selv om man kan ha mye



Universitetet i Lund.

sympati for at resultater skal lønne seg, vil en slik politikk kunne ha mange negative virkninger for svensk høyere utdanning.

For det første er det betenkelig at definisjonene av kvalitet blir snevret inn og sterkt koplet til indikatorer som er enkle å måle. Fagmiljøenes størrelse, internasjonale nettverk og hvorvidt en utdanning gir relevant jobb i etterkant, er alle indikatorer som tilsynelatende er «nøytrale», men som også er uttrykk for historie, tradisjoner og kontekst. Etablerte læresteder har gjerne hatt lengre tid til å bygge opp fagmiljøer, de har hatt større muligheter til å kople seg til internasjonale nettverk og er gjerne geografisk lokalisert til områder der arbeidsmarkedsmulighetene er større. Kvalitetskriteriene kan dermed virke konserverende og er ikke drivkrefter for fornyelse og brudd med det etablerte.

For det andre er det problematisk at man i sin virkemiddelbruk vektlegger resultater så sterkt i ressursfordelingssystemet på bekostning av instrumenter i den politiske verktøykassa. Forskning har vist at resultatbasert ressursfordeling har stor innflytelse på aktiviteten i høyere utdanning og er kanskje politikernes mest effektive styringsverktøy. Nettopp derfor er det grunn til å være varsom med bruken av dette virkemiddelet. Paradokset er enkelt: jo sterkere styring i form av resultatbasert

ressursfordeling, jo mindre nyskapning og nytenkning kan man risikere å få.

For det tredje synes systemtenkningen i svensk høyere utdanning å lide av idétorke om hvordan hele utdanningslandskapet kan utvikles i tråd med idealene i politiske konsepter som Kunnskapstriangelet. At de nordiske landene ofte fremstår som attraktive modeller for sammenheng med at disse landene historisk har hatt stor evne til å finne frem til balanserte løsninger mellom marked og sentral styring. Sverige har tidligere vist vei i slike spørsmål, men viser liten evne til det i den politikken for høyere utdanning og forskning som nå føres.

#### Ny balanse mellom politikk og marked

Det er i dag knyttet store forventninger til at høyere utdanning og forskning skal danne grunnlag for ny vekst og velferd i våre samfunn. Disse forventningene er ikke nye, men betingelsene for å oppfylle dem er endret i og med at ressursrammene ikke lenger øker i samme grad som tidligere. Økningen av ressursene til sektoren har skjult utfordringer som kommer til syne når det nå er konsolidering som står på dagsorden. Mange forskere er enige om at institusjonelt, forsknings- og utdanningsmessig mangfold er en viktig betingelse for nytenkning og kreativitet. Verken i Sverige, eller i mange andre europeiske land, stimulerer den politikken som føres på dette området, til mangfold. Å utvikle en politikk som gjør det og som balanserer statlig styring og markedstilpasning på en ny og god måte, er en utfordring Sverige deler med Norge og mange andre land.

**“Paradokset er enkelt: jo sterkere styring i form av resultatbasert ressursfordeling, jo mindre nyskapning og nytenkning kan man risikere å få”**

# Styrket samarbeid mellom forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler

Universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter har etablert et samarbeidsråd med representanter fra Forskningsinstituttene fellesarena (FFA) og Universitets- og høyskolerådet (UHR). Etablering av et slikt råd var et av de viktigste tiltakene som ble foreslått i en felles utredning fra februar i år fra de to sektorene. Samarbeidsrådet skal stimulere til økt samarbeid og foreslå løsninger når hindringer for samarbeid oppstår. Målet er at sektorene samlet skal utgjøre et mer helhetlig, effektivt og velorganisert forskningssystem.

TORBjørn DIGERNES, UHR/NTNU  
JOSTEIN SKURDAL, UHR/Høyskolen i Oslo  
LARS HOLDEN, FFA/Norsk regnesentral  
GRY ALSOS, FFA/Nordlandsforskning  
BERIT HYLLSETH, UHR  
GUNNAR JORDFALD, FFA

I Norge har vi bygget opp en kunnskapsinfrastruktur som forutsetter at kompetanse overføres gjennom samarbeid og samhandling mellom universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Alle de siste forskningsmeldingene påpeker behovet for et bedre samarbeid mellom aktørene i norsk forskning, og styrket samarbeid mellom forskningsinstituttene og universiteter og høyskoler har de senere årene vært et politisk mål.

## Merverdi av mer samarbeid

I Norge har vi en stor og mangfoldig instituttsektor som driver omfattende forskningsvirksomhet. Forskningsinstituttene har nå, delvis etter mønster fra UHR, etablert en overbyggende organisasjon, Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA), for de 50 forskningsinstituttene som mottar eller er kvalifisert for basisbevilgning. Universitets- og høyskolesektoren består fra 1. januar 2011 av 8 universiteter, 9 vitenskapelige høyskoler, 26 akkrediterte høyskoler og 2 kunsthøyskoler.

Disse institusjonene har de senere årene utviklet tettere samarbeidsrelasjoner seg imellom. Institutter er i større grad blitt organisatorisk integrert med universiteter og høyskoler, og det har blitt vanligere med samarbeid om forskningsprosjekter, felles søknader om bidragsmidler (Forskningsrådet, EU), doktorgradsutdanning, personalutveksling

(II-stillinger) samt investering og bruk av kostbart vitenskapelig utstyr og infrastruktur.

Den viktigste merverdien av et styrket samarbeid mellom sektorene er at institusjonene sammen kan bygge større og mer komplette miljøer enn hva de vil klare hver for seg. Sammen kan de dekke hele spekteret fra grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid til innovasjon. Den samfunnmessige gevinsten vil være mer forskning og utvikling med høy kvalitet og relevans og at forskningen i større grad kommer til anvendelse i samfunns- og næringsliv.

## Kunnskap om ulikheter

I løpet av de senere år har endringer i rammebetingelsene og strukturendringer i så vel instituttsektoren som universitets- og høyskolesektoren bidratt til at systemet for forskning og innovasjon har blitt mer komplekst og uoversiktlig. Det har ført til mer overlapping og hardere konkurranse mellom de to sektorene. For å realisere potensialet for styrket og samordnet forskningsinnsats mellom forskningsinstitutter og universiteter og høyskoler må nødvendig tillit og respekt være til stede. Utfordringene for samarbeid kan være både økonomiske, strukturelle og kulturelle. Vi tror det er behov for økt kunnskap og bevissthet ved institusjonene omkring de to sektorenes ulike roller, rammebetingelser og muligheter for samarbeid og rettfærdig konkurranse.

For å oppnå faglig utvikling, godt samspill og effektiv ressursutnyttelse må hindringer for samarbeid identifiseres og fjernes. Om nødvendig må insitamentene for samarbeid iverksettes for å utløse uutnyttet potensial for samarbeid mellom de to sektorene. Samarbeid må tilpasses fagmiljøenes og institusjonenes individuelle behov. Utgangspunktet for begge sektorene må være at de har rammebetingelser som gir fullfinansiering av de oppgaver som utføres, og at det skjer en rimelig fordeling av inntekter mellom de parter som utfører oppgavene.

## Fleksible samarbeidsformer

Langsiktighet, diversitet og samfunnsrelevans utgjør til sammen gode prinsipper for samarbeid. For å oppnå tilstrekkelig gjennomslagskraft bør konkrete samarbeidsprosjekter forankres i institusjonenes strategi og sikres ved klare og transparente avtaler. Prinsippet om åpenhet og transparens bør tilstrebes også når det gjelder infrastruktur, datamateriale og forskningsresultater med mindre for eksempel kommersielle eller kontraktmessige forhold taler for noe annet.

Kartleggingen som ble foretatt i forbindelse med utredningen, viser et mangfold av samarbeidsmodeller. Valg av samarbeidsmodell må selvsagt tilpasses institusjonelle forutsetninger, formål og type samarbeid. De kan variere fra løse intensjonsavtaler, som ramme rundt konkrete prosjekter, til strategisk og operativt

**“For å oppnå faglig utvikling, godt samspill og effektiv ressursutnyttelse må hindringer for samarbeid identifiseres og fjernes”**





samarbeid om undervisning, forskning og eventuelt drift av laboratorier innenfor et avgrenset område.

Noe overlapping av kompetanse og aktivitet er en nødvendig del av et dynamisk system og bør ikke sees på som et problem. UHRs og FFAs felles utgangspunkt er at konkurranse er sunt, men at den bør skje på mest mulig like vilkår. Hindre for rettferdig konkurranse bør søkes fjernet eller redusert. Konkurranse mellom institusjoner skal være basert på innhold og kvalitet, ikke ulike økonomiske vilkår.

#### Tiltak

For å styrke samspillet mellom sektorene er flere tiltak aktuelle. Vi vil nevne noen:

1. Det bør etableres flere møteplasser for å styrke den gjensidige tilliten og en felles forståelse for partenes ulike roller og rammebetingelser.
2. Institusjonene bør i større grad inviteres til å delta i hverandres styrer på tvers av de to sektorene og inngå strategiske samarbeidsavtaler der det ligger faglig til rette for det.
3. Utveksling av personale bør stimuleres, gjerne i kombinasjon med andre tiltak for å få til et bedre samspill innenfor eksisterende rammebetingelser.
4. Det er behov for å avklare instituttens rolle i ph.d.-utdanningen, slik det er annonsert i St.meld.nr. 20 (2008-2009) Klima for forskning. Samarbeidsutvalget stiller seg til disposisjon for å utrede og eventuelt gi råd i saken.

## “UHRs og FFAs felles utgangspunkt er at konkurranse er sunt, men at den bør skje på mest mulig like vilkår”

5. En spesifikk problemstilling som samarbeidsutvalget allerede har tatt tak i, gjelder prinsipper for hvordan samarbeidende institusjoner skal krediteres i vitenskapelige publikasjoner som fremkommer som resultat av ph.d.-samarbeid. Problemstillingen gjelder også helseforetakene, og en felles forståelse av prinsippene for kreditering er særlig viktig i forbindelse med etableringen av Norsk vitenskapsindeks (NVI).

6. I eksterne prosjekter må begge parter beregne og ta med samtlige reelle kostnader i sine prisanslag, slik at det blir rettferdig konkurranse og krysssubsidi-ering unngås. Samarbeidsutvalget har tatt initiativ til at det blir utarbeidet felles retningslinjer for UH-institusjonenes kostnadsberegning av prosjekter.

7. Både forskningsinstitutter og UH-institusjoner sitter med store mengder datamateriale som kunne ha vært benyttet av flere. Ved aktivt å åpne adgang til forskningsdata for andre enn institusjonens egne ansatte (jf. OECDs retningslinjer) kan institusjonene antakelig utløse potensial for ytterligere samarbeid.

#### Også Forskningsrådet og departementet må bidra

For å realisere potensialet for styrket og samordnet forskningsinnsats mellom forskningsinstitutter og universiteter og høyskoler, er det ønskelig at Kunnskapsdepartementet og Norges forskningsråd aktivt støtter opp om de initiativene som er foreslått og som samarbeidsutvalget nå er i ferd med å følge opp. For eksempel mener vi at Forskningsrådet i større grad bør stimulere til tverrsektorielt samarbeid i sine programmer, slik som de nå gjør i forbindelse med utlysning av tung infrastruktur. Norske myndigheter kan i større grad legge til rette for økt samarbeid gjennom grunnbevilgninger og den resultatbaserte finansieringen (RBO). At samforfattede publikasjoner mellom UH-institusjoner og forskningsinstitutter gir tilleggs poeng til instituttsektoren men ikke til UH, er et tilbakevendende irritasjonsmoment. Det er også behov for at departementet kommer frem til en prosedyre som sikrer at UH-institusjonene får uttelling i RBO i prosjekter finansiert av Forskningsrådet i tilfeller hvor kontrakten går gjennom en privat samarbeidspart.

# Svekket forskningsfokus

Vitenskapelig publisering fortsetter å øke ved universiteter og høyskoler. Men det gir stadig mindre uttelling i budsjettene, og det skaper strid.



GUNNAR SIVERTSEN,  
forsker, NIFU  
gunnar.sivertsen@nifu.no

Siden 2006 har regjeringen økt budsjettene til universiteter og høyskoler med 29 prosent. I 2011 er de på mer enn 26 milliarder kroner. Samtidig er fokuset på forskning i budsjettene svekket. Ett publiseringspoeng er i 2011 verdt 37 prosent mindre enn det var i 2006 (se figur 1).

Publiseringssindikatoren ble innført av Kristin Clemet i U&H-budsjettene da Bondevik-regjeringen la fram sin siste budsjettproposisjon høsten 2005. Hensikten var å skape bedre balanse mellom forskning og utdanning i de resultatbaserte delene av budsjettene. Den motivevende og fokuserende effekten har vært stor (se figur 2). Indikatoren omfordeler imidlertid forskningsmidler innenfor en såkalt lukket ramme. Institusjoner som øker den vitenskapelige produksjonen, må likevel avgi midler hvis andre institusjoner øker mer. I tillegg har regjeringen holdt rammen på samme nominelle nivå selv om både den vitenskapelige produksjonen og budsjettet for øvrig har økt.

På utdanningssiden er det omvendt. Rammen for resultatbasert omfordeling pr. studiepoeng er åpen. Økt produksjon får dermed kun positive konsekvenser for vedkommende lærested. I tillegg har satsene økt hvert år. Slik har denne regjeringen flyttet hovedvekten i budsjettene tilbake mot utdanning.

## Reaksjoner fra sektoren

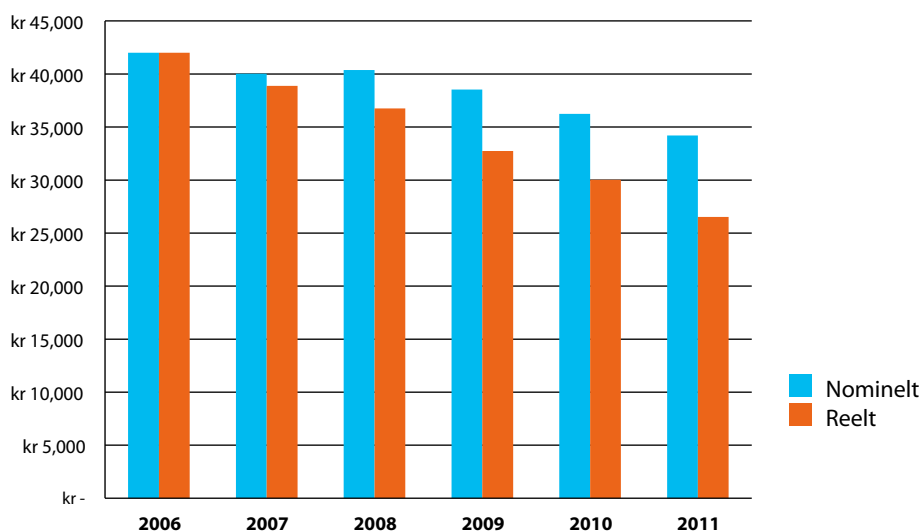
Institusjoner med økt forskningsaktivitet og solide publiseringstradisjoner har måttet fortelle sine ansatte at man likevel «taper» forskningsmidler. Se for eksempel oppslaget i marsutgaven av Uniform ved Universitetet i Oslo med tittelen «Publiserer meir, får mindre.»

Universitets- og høyskolerådet (UHR) gjorde problemet til en hovedsak i innspillet til budsjettprosessen for 2011: «UHR ber om at det gis tilskudd til rammen for resultatbasert omfordeling (RBO) som et signal om anerkjennelse av den sterke

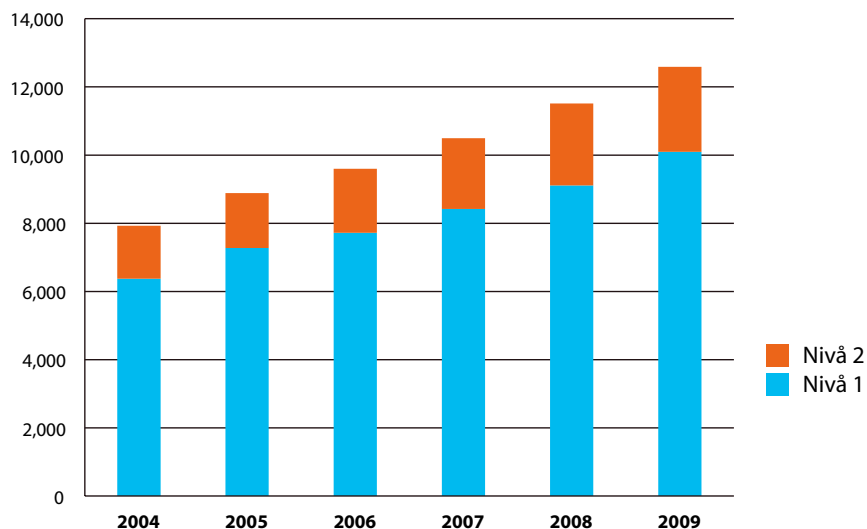
produktivitetveksten som har funnet sted og for å sikre motivasjon og incentiver til fortsatt produksjonsvekst.» (Brev til statsråd Tora Aasland, 8. februar 2010) Da indikatoren likevel var devaluert i budsjet-

tet, reagerte UHR slik: «Vi registrerer at universitetenes og høyskolenes betydelige resultatøkning kun verdsettes i festtaler og ord, men ikke i en reell ressurstilførsel.» (Brev til Stortingets KUF-komite, 14. oktober 2010)

Politisk rådgiver Kyrre Lekve i Kunnskapsdepartementet kommenterer UHRs reaksjon i novemberutgaven av Universitetsavisa ved NTNU: «Selvfølgelig ønsker vi å styrke forskningen, men vi er ikke sikker på at en styrking av incitamentdelen er veien å gå. Vi ser på dette som et mindre problem enn Universitets- og høyskolerådet.»



Figur 1. Nominelt: Verdien av ett publiseringspoeng. Beløpet er hentet fra departementets årlige orientering om budsjettet til universiteter og høyskoler. Reelt: Samme beløp sett i forhold til veksten i de samlede årlige bevilgninger til sektoren.



Figur 2. Totalt antall publiseringspoeng i U&H-sektoren 2004-2009, med fordeling på nivå 1 og 2. Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning.

## Følger heller Stjernøutvalget

Også det såkalte *Handlingsroms-utvalget* anbefalte i forkant av budsjettprosessen å øke uttellingen for publisering. I innstillingen som statsråd Tora Aasland mottok i februar 2010, heter det: «For å opprettholde insentivvirkningen i den resultatbaserte omfordelingen (RBO), anbefaler arbeidsgruppen at rammen får en realøkning ved økt produksjon.»

Her har regjeringen i stedet valgt å følge anbefalingen fra utvalgets LO-representant. I en særmerknad går hun imot utvalgets innstilling og «slutter seg til Stjernøutvalgets enstemmige konklusjon om at *«innslaget av resultatbaserte elementer i finansieringssystemet ikke bør øke, men heller reduseres noe»*».

Det er en ærlig sak at regjeringen vil redusere innslaget av resultatfinansiering. Men det henger ikke sammen med politikken for øvrig.

## Paradoksall politik

For det første fortsetter den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng å øke i tillegg til at regjeringen har prioritert 2 200 nye studieplasser. Budskapet i budsjettet er ikke at resultater betyr mindre, men at forskning betyr mindre.

For det andre har statsråd Tora Aasland ikke unnlatt å ta ansvar for de positive resultatene av publisering-indikatoren. Det skjedde for eksempel da hun tilbakeviste opposisjonens kritikk av forskningsmeldingen i 2009: «Norge er på sjetteplass i verden når det gjelder vitenskapelig publisering pr. innbygger. Vi er også blant de nasjonene som har hatt sterke vekst i publiseringer de siste årene. Dette er en positiv utvikling Regjeringen vil bidra til at skal fortsette.» (*Dagbladet* 15.05.2009)

For det tredje er det et hovedbudskap fra Tora Aasland i den samme forskningsmeldingen at regjeringen vil «vri oppmerksomheten i forskningspolitikken fra ressursinnsats til resultater». Meldingen legger opp til økt, ikke redusert bruk av resultatindikatorer. Samme år innførte regjeringen publiseringindikatoren i instituttsektoren.

Deretter har U&H-sektoren klart å bli enig om at økte midler til forskning bør komme gjennom indikatoren. Men nå viser budsjettet at regjeringen ikke er enig med seg selv.

# Hvem er ideologisk?

Redaktøren svarer Kristian Gundersen, som i et innlegg i *Forskningspolitikk* nr. 3, 2010 reagerte på omtalen av «fri forskning» i lederen i *Forskningspolitikk*, nr. 2, 2010.

EGIL KALLERUD,  
redaktør, *Forskningspolitikk*

Min kommentar knyttet seg til artikkelen av Fagerberg-utvalgets leder i *Forskningspolitikk* nr. 2, 2010. Her presenterte Jan Fagerberg «fri forskning» som selve løsningen, tilsynelatende den eneste, på det han ser som et hovedproblem i norsk forskning: en systemisk mangel på incentiver for mangfold og fornyelse. Problemet med dette er, for det første, at spørsmålet om «mangfold og fornyelse» er svært vidt og bør i det systemperspektiv som utvalget forventes å legge til grunn, knyttes til et bredt spekter av virkemidler og arenaer. Og når det, for det andre, er fornyelse og mangfold man er opptatt av, bør man heller ikke gjøre seg blind for konserverende elementer som er innebygget i ordningen med «fri forskning».

Gundersen framstiller på sin side spørsmålet som et enkelt valg mellom ordningen for «fri forskning» på den ene siden og programmer preget av «politisert eller byråkratisert temastyring» på den andre. Men Forskningsrådets ordning for «fri forskning» er én av flere ordninger som bidrar til fornyelse og mangfold i grunnforskningen. Andre ordninger kan ha større fornyelseeffekt, som for eksempel Sentre for framragende forskning og Yngre framragende forskere; de har fornyelse som eksplisitt mål og er bevisst designet for det formål. Også Fagerberg og Gundersen erkjenner tilsynelatende at ordningen for «fri forskning» i praksis, og slik vi kjenner den, kan virke konserverende. Fagerberg antyder at ordningen må justeres og reformeres («mer forskning til fri forskning i regi av Forskningsrådet må ikke bety at ...») for at den skal kunne falle ut til fordel for fornyelse. Også Gun-

dersen erkjenner at når konkurransen om frie midler er høy, så er det de etablerte som vinner («Kallerud kan ha rett i at det kun er plass til de aller, aller beste...»). Konkurransen om frie midler har alltid vært og vil, i hvert fall i den virkelige verden, forbli høy, så favorisering av de etablerte vil nok i stor grad fortsette å være innebygget i ordningen uansett. Det forhindrer ikke at godt finansierte ordninger for «fri forskning» er et vesentlig element i en velutviklet og balansert forskningspolitisk virkemiddelportefølje, at nålovet kan ha blitt for trangt i Forskningsrådets ordning i løpet av de siste årene og at fornyelseeffekten vil kunne øke noe med økte rammer. Det er først og fremst ensidigheten i Fagerbergs og Gundersens tilnærming som er problemet.

Den kommer også til uttrykk i måten Gundersen beskriver forskningsprogrammer på – som uttrykk for «byråkratisert eller politisert temastyring». *Empirisk* er programangfoldet stort, mange programmer har god åpning for forskerinitierte prosjekter innenfor brede, tematiske rammer og kan i stor grad stimulere til økt grunnforskningsaktivitet på nye områder, på grunnforskningens egne vilkår. FUGE er ett eksempel på et program der hensynet til grunnforskning og forskerinitiativ har stor plass, og mange programmer er, hva åpenhet for forskerinitiativ angår, godt spredt i et vidt spekter som strekker seg fra slike grunnforskningsprogrammer til de mer snevre, toppstyrte forskningsprogrammene som Gundersen antakelig tenker på. En del programmer skal dessuten være anvendte og bidra til fornyelse på andre måter og i andre kunnskapsformer enn de som grunnforskere gjerne er opptatt av. Men å reise de *systemspørsmålene* som Fagerberg-utvalget skal gripe fatt i, som et enkelt valg mellom «fri forskning» og «byråkratisert temastyring» er å viske ut alle empiriske nyanser og legge lokk på enhver empirisk åpenhet om hvordan det brede spekteret av virkemidler og programmer som norsk forskningspolitikk faktisk består av, fungerer. Det er denne empirien jeg etterlyser, ikke strategisk valgte eksempler fra vitenskapshistorien om uforutsette vitenskapelige oppdagelser og feilsatte anvendte prosjekter. De finnes, men om det er dem den «empiriske» diskusjonen skal begrenses til, forfaller den lett til ideologisk debatt kledd i kvasi-empiriske gevanter.

Artikkelen er en forkortet versjon av innlegg på [www.fpol.no](http://www.fpol.no).



# Doktorgradsutdanningen – kvalitet og tallet 20

Et forslag til endring av forskrift om godkjenning av doktorgradsutdanninger har nylig vært ute på høring. Forfatterne av dette innlegget mener at forslaget legger hindringer i veien for at høyskolene skal kunne styrke profesjonsutdanningene gjennom etablering av doktorgradsutdanninger.

TRINE B. HAUGEN,  
prorektor FoU, Høgskolen i Oslo

JOSTEIN SKURDAL,  
forskningsdirektør, Høgskolen i Oslo

«Hvis du kan måle det, er det kvantitet», sa tidligere rektor ved Universitetet i Oslo, Arild Underdal.

1. desember var høringsfristen på Kunnskapsdepartementets forslag til endring av forskrift for akkreditering av nye doktorgradsutdanninger. Disse vil være bestemmende for om en institusjon kan etablere et doktorgradsprogram og i noen tilfeller for om en høyskole kan bli universitet. For å nå det målet kreves fire doktorgradsprogrammer.

Målet med forskriftsendringen er en god og effektiv doktorgradsutdanning. Behovet for å styrke doktorgradsutdanningene er det bred enighet om, men det synes som om virkemidlene er valgt av andre grunner, for å hindre at høyskolene skal få godkjent nye doktorgradsprogrammer og dermed kunne søke om universitetsstatus.

Ett forslag er at det skal være minst 20 doktorgradsstipendiater i et program. Forslaget bygger ikke på analyser av doktorgradsutdanningen og de problemene som er dokumentert når det gjelder kvalitet. En omfattende analyse gjennomført av NIFU STEP i 2009 viser at det har vært en sterk vekst i antall doktorgradsstipendiater, fra 4100 i 2002 til 8377 i 2009, gjennomføringsgraden har økt de senere år, flere doktorgradsstipendiater

gjennomfører studiet på normert tid, våre doktorander er eldre enn i Sverige og Danmark, og det er store ulikheter mellom fag og institusjoner.

NOKUT og Kunnskapsdepartementet har hittil godkjent 11 doktorgradsutdanninger ved høyskolene, i tillegg til de som ble godkjent ved universitetene i Agder og Stavanger. Av de 8377 registrerte doktorgradsavtalene ved universiteter og høyskoler i 2009 var 150 ved høyskolenes doktorgradsutdanninger (1,8 prosent). Når Kunnskapsdepartementet nå setter inn støtet mot høyskolene for å styrke doktorgradsutdanningene, kan dette virke overilt, og det er ikke begrunnet i faglige analyser. For å begrunne forslaget burde det vært gjennomført en evaluering av erfaringene med doktorgradsgodkjenningene til NOKUT. I en undersøkelse som NIFU STEP gjennomførte i 2006, oppga doktorgradsstipendiaterne ved høyskolene som gikk på egne programmer, at de var mer fornøyd med tilbudet de fikk, enn stipendiaterne som var tatt opp ved universitetene.

Universitets- og høyskolerådet etterlyste i desember 2009 evaluering av de nye doktorgradsprogrammene som grunnlag for å foreslå tiltak. Er det særlige problemer knyttet til disse? Hvordan opplever doktorgradskandidatene tilbudet? Et problem som mange stipendiater oppgir, er at de ikke får den nødvendige oppfølging, dette til tross for at de fleste stipendiaterne i Norge er ved universiteter hvor det er store fagmiljøer og mange stipendiater.

**“det synes som om virkemidlene er valgt av andre grunner, for å hindre at høyskolene skal få godkjent nye doktorgradsprogrammer og dermed kunne søke om universitetsstatus”**



Store miljøer er derfor ikke i seg selv noen garanti for god og tett oppfølging av doktorgradsstipendiaterne.

Forskningsmessig styrke trekkes fram som den viktigste faktoren for at et fagmiljø skal tilby doktorgradskandidater et godt og relevant kurstilbud, et robust forskningsmiljø, solid veiledning og arbeidsvilkår for å gjennomføre doktorgradsarbeidet. I departementets forslag til forskriftsendring kreves det at fagmiljøet skal ha minst åtte årsverk med førstestillingskompetanse, hvorav minst fire med professorkompetanse. Forskningsmessig styrke kan imidlertid ikke dokumenteres ved antall førstestillinger alene, men må suppleres med dokumentert aktivitet. Det er mulig å oppnå forskningsmessig styrke også i faglig smale og spissede programmer eller ved fellesgrader i samarbeid med eksterne fagmiljøer. Forsknings- og høyere utdanningsminister Tora Aasland har tatt til orde for mer formalisert samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner, og det er avsatt 50 mill. kroner til «Sam-

## “Det er mulig å oppnå forskningsmessig styrke også i faglig smale og spissede programmer eller ved fellesgrader i samarbeid med eksterne fagmiljøer”

arbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon» (SAK). Dette tar ikke forskriften hensyn til, selv om det er åpenbart at det vil være særlig nyttig når det gjelder doktorgradsutdanninger. Det er viktig at det fortsatt utvises faglig skjønn, og det er nettopp dette NOKUT gjennom sine fagkomiteer med ansvar for godkjenning av doktorgrader representerer. Godt skjønn kan ikke erstattes av kvantitative krav når det gjelder å vurdere kvalitet.

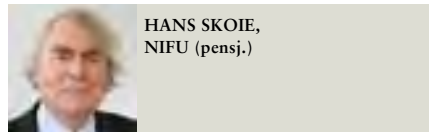
Det er mange tiltak som nå settes i gang for å styrke doktorgradsutdanningene, og tiltakene bygger på evalueringer som er gjennomført. Her er forskerskoler et viktig tiltak. Videre har universitetene satt i gang omfattende reformer med egne doktorgradsutdanninger for å styrke og kvalitetsforbedre disse. Dette arbeidet forventes å bære frukter.

For å møte framtidens utfordringer og trygge velferdsstaten vil et riktig grep nå være å gjennomføre tiltak som styrker profesjonsutdanningene og den kunnskapsbasen de bygger på. Hvordan skal denne utfordringen møtes hvis ikke store profesjonsutdanninger skal få muligheten til å utvikle sine forskningsmiljøer, som ofte er tverrfaglige? Her er det krav om en profesjonalisering som vil kreve at flere tar masterutdanninger, og i tillegg er det krav om mer forskningsbasert kunnskap både for å styrke utdanningene og profesjonsutøvelsen. For å komme dette i møte må det legges til rette for etablering av profesjonsrettede master- og ph.d.-utdanninger ved høyskolene, og ikke lages hindringer for en slik utvikling.

Universitets- og høyskoleloven pålegger universiteter og høyskoler å tilby forskningsbasert utdanning. Det bør stilles krav til at Kunnskapsdepartementets forskriftsendring bygger på kunnskap og ikke gjetning.

## Universiteter under press

«Vi må vise at et kommersialisert og rigid styrt utdanningsystem ikke tjener folk flest, men at det frirommet universitetet har, gjør det – konkret og i praksis». Slik avslutter professor Knut Kjeldstadli sin bok «Akademisk kapitalisme». Hans Skoie har lest boken.



HANS SKOIE,  
NIFU (pensj.)

Kjeldstadli drøfter en rekke sentrale utviklingstendenser både ved universitetene i Norge og internasjonalt. Drivkrefter i denne utviklingen belyses samtidig. Han er også opptatt av å meisle ut en alternativ utvikling innenfor det han kaller «et samfunnsforpliktet universitet». Boka er godt skrevet og viser til mye interessant litteratur. Det innebærer likevel ikke at jeg er enig med forfatteren på alle punkter.

Forfatteren understreker at det tradisjonelle forskningsuniversitetet har tilbudt et frirom der de ansatte bare delvis har vært styrt av arbeidsgivere eller en ytre makt. Forskere har kunnet velge å forfølge et faglig problem, å sette krefter inn for en samfunnsmessig interesse eller verdi. Som forskningsinstitusjon har universitetet bygd på en idé om offentlighet, at resultater og kunnskap skal være tilgjengelig for alle. Disse verdier er i dag «under press» – i Norge og internasjonalt. Kjeldstadli peker på følgende 10 faktorer:

1) Masseutdanning, 2) rasjonalisering, 3) atskillelse av forskning og undervisning, 4) markedsorientering i utdanning, 5) kommersialisering av forskning, 6) internasjonal handel med utdanning, 7) internasjonal standardisering, 8) byråkratisering, 9) sterkere makt for ledelsen i institusjonene overfor ansatte og studenter og 10) press henimot kunnskapsbedrifter.

Forfatteren ser mange gode argumenter for et allment høyt utdanningsnivå, men også noen betenkeligheter knyttet til yrkesutdanning, klassesdeling og arbeidsmarked m.v. Her er han neppe helt på

linje med statsrådene Halvorsen og Aasland som i dag satser nokså ensidig på ekspansjon.

Forfatteren er også urolig for at norske studenter sannsynligvis snart må betale studiegebyrer. Spørsmålet om forskningsstipendiater må over på Lånekassa, reises derimot ikke. Det kan imidlertid lett bli en konsekvens av debatten om midlertidige stillinger og den økende utenlandske tilstrømmingen.

### Forskning

Forskningsinnslagetets omfang ved universitetene har vært nærmere 50 prosent, men det har ikke vært lovfestet i Norge, slik forfatteren later til å mene. Fjerningen av en særavtale for noen år siden kan likevel bli konsekvensrik hvis det skjer reduksjoner i budsjettene. De nye «høyskoleuniversitetene» er allerede preget av dette. Det anses trolig som økonomisk nødvendig for å gi 10-20 høyskoler uni-



# “Han er skuffet over at ikke flere ved universitetene og høyskolene deltar i et radikalt prosjekt for å endre samfunnet, verken praktisk eller ved emnevalg for forskning”

versitetstitler. Forfatteren glemmer i denne forbindelse at distriktshøyskolene i utgangspunktet ble introdusert for å gi «kortvarige, yrkesrettede og alternative studier» uten en lærerstab engasjert i forskning. Forfatteren drøfter ikke Forskningsrådets rolle. Men interessant nok ønsker han to råd og mindre programforskning. Han mener den siste er preget av halvdefinerte problemstillinger, sterke føringer og søkeropportuniste.

## Styring

Kjeldstadli er tilhenger av et kollegialt selvstyre med flertall fra universitetet i styret, samt valgte ledere. Jeg mener heller ikke at den nåværende styringsform fungerer godt, men løsningen er ikke nødvendigvis så enkel. Kjeldstadli går lite inn på dagens system, som etter mitt skjønn er for tungt og komplekst. Universitetet påvirkes gjennom for mange beslutningskanaler. Kunnskapsdepartementet og Stortinget står for de store budsjett- og policylinjene (samtidig er budsjettkanalen til Forskningsrådet i ulage, slik Handlingsromsutvalget nylig viste).

Den økte delegasjonen til universitetet i de senere år er kompensert ved departementets såkalte etatsstyre som opererer på svært detaljert nivå. Samtidig har institusjonens styre et flertall av departementsoppnevnte medlemmer. I tillegg følger Riksrevisjonen virksomheten med argusøyne, og flere fagforeninger er mer eller mindre aktive deltagere. (Forskerforbundet «lyktes» nylig nesten i å innføre stemplingsur – noe Kjeldstadli likte dårlig).

Etter mitt skjønn innebærer de rådende forhold størst problemer for universitetet i forhold til myndighetene. Utenrikspolitikken blir svak – og dermed svekkes bl.a. universitetet som høringsinstans. Det fortoner seg som om lærestedenes innenrikspolitikk taper kreftene. I universitetsstyret og flere andre interne organer skal svært mange interesser forenes. Forholdet mellom akademisk selvstyre, fagforeninger og samfunnets krav er uforløst i dag.

## Internasjonale impulser

Forfatteren mener den internasjonale

standardiseringen og handelen med utdanning og forskning bidrar til homogenisering og kulturimperialisme. Både OECD og Bologna-prosessen påvirker tenkningen sterkt. Det har han rett i, men EU er nok i dag enda sterkere med sine ressurser og paragrafer.

Forsknings- og utdanningssektoren har alltid vært påvirket av internasjonale tendenser – ikke minst som smitteeffekt fra de store landene. La meg også minne om den formidable veksten i studenttallet i etterkrigstiden – til dels fulgt av ekspansive og «grådige pressgrupper». Viktige impulser kom også fra de mange våpentekniske og medisinske gjennombrudd under 2. verdenskrig. Store FoU-satsinger fulgte i kjølvannet – det sto om forskningsbaserte våpensystemer og evne til å utvikle nye teknologier – særlig atom- og romforskning og nøkkelindustrier som fly- og farmasøytisk industri. Mye dreide seg også om prestisje. Den kalde krigen styrket disse tendensene ytterligere. Da president Eisenhower gikk av i 1961, advarte han mot innflytelsen til «det militære industrielle kompleks». Det sjokkerte forskersamfunnet i USA.

I dag skjerpes den globale konkurransen mellom land og kontinenter. Ta for eksempel den sterke konkurransen som Europa og USA preges av i dag. I EUs Lisboa-erklæring fra 2000 heter det at EU tar sikte på å bli «the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world». Samtidig uttalte president Bush i sitt siste strategidokument at «United States is not to be surpassed or equalized in any field – military or otherwise». Det ligger store jobb- og forskningsmuligheter i slike erklæringer.

## Det samfunnmessig forpliktete universitet

Kjeldstadli er i siste del av boka opptatt av å gi «biter til en alternativ universitetsmodell». Utgangspunktet er bl.a. at «arbeidsplass, press til å publisere i de rette poenggivende media, rapportering, interne og eksterne evalueringer, kontroll, en viss angst for kontrollinstansene, innbilte og faktiske munnkorpor gir et minsket frirom der en kan velge hva en vil

sette kreftene inn på». Problemstillingen er klar, men denne delen er svakere enn de øvrige delene. Modellen er formulert for spinkelt, og redigeringen gjør det ikke bedre. Likevel finner vi også interessante observasjoner og synspunkter.

Kjeldstadli reiser bl.a. spørsmålet om Lisboa-erklæringens mål skal være overordnet? Er virkelig konkurransevnen den ultimate begrunnelsen? Er økonomisk vekst uproblematisk – i en verden der biosfæren setter absolutte grenser? Er det ikke en serie av store utfordringer på denne kloden som ikke koker ned til norsk konkurransevne? I denne forbindelse reiser forfatteren spørsmålet om hensynet til klimaet kan forenes med et økonomisk system som må vokse for ikke å havne i krise.

Han etterlyser et internasjonalistisk alternativ som ikke er identisk med global kommersialisme. Han stoler lite på de nåværende internasjonale organisasjoner med interesse innenfor utdanning og forskning. UNESCO ser han som et mulig unntak. Han er skuffet over at ikke flere ved universitetene og høyskolene deltar i et radikalt prosjekt for å endre samfunnet, verken praktisk eller ved emnevalg for forskning. Kjeldstadli mener at motkreftene til den rådende utvikling er skjøre. De klassiske verdikonservative kan være en alliert, men bør ikke legge strategien. Tilhengere av det samfunnmessig forpliktete universitet bør bl.a. inkludere studentorganisasjoner, de ansattes fagorganisasjoner og Utdanningsinternasjonalen.

## Et begrenset perspektiv

Kjeldstadlis bok er med på å heve blikket. Men som bok ville det ha vært en fordel hvis det akademiske kapitalisme-perspektivet hadde blitt supplert med analyser av universitetet som policy- og beslutningsorgan, slik jeg har vært inne på tidligere. Også departements- og stortingspolitikken på området kunne trengt en slik analyse.

Til slutt: Kjeldstadli er konsentrert om universitetene. I lys av det kunne han med fordel vist noe klarere at dette bare dreier seg om anslagsvis en tredjedel av norsk forskning og utvikling, noe som for eksempel innebærer at stipendiatene også har et arbeidsmarked utenfor universitetene.

KNUT KJELDSTADLI:  
**AKADEMISK KAPITALISME**  
RES PUBLICA, OSLO, 2010



# NIFU

## NIFU – NYTT NAVN

Fra 14. desember 2010 heter NIFU STEP bare NIFU. Ikke bare akronymet, men også navnet er nytt: Instituttet heter nå *Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning*.

## EU SOM «INNOVATION UNION»

EU lanserte i oktober et av sine «flaggskipinitiativ» innenfor rammen av sin nye «Lisboa 2020»-strategi: å gjøre EU til en «Innovation Union». Innovasjonspolitikken gis en sentral plass i den nye strategien, som har som mål å skape en «smart, bærekraftig og inkluderende europeisk økonomi». Mange elementer i strategien er velkjente: å øke investeringene i forskning, innovasjon og utdanning, bedre samordning mellom europeisk og nasjonal politikk, modernisering av utdanningssystemene på alle nivåer. Nytt er tiltaket «europeiske partnerskap for innovasjon». De skal prøve ut en «ny tilnærming til forskning og innovasjon i EU»; de skal knyttes til brede utfordringer («challenge-driven»), de skal omfatte hele forsknings- og innovasjonskjeden, og de skal «strømlineforme, forenkle og koordinere bedre eksisterende instrumenter og initiativ og komplementere dem med nye der det er nødvendig». Det blir samtidig lansert en pilot: «aktiv og sunn aldring». 2011 er et prøveår, og nærmere bestemmelser om utvelgelse, styring, finansiering og implementering vil bli utformet i løpet av året.

Europeere er fortsatt mot genmodifisert mat



Direktør Arvid Hallén,  
Norges forskningsråd

## FORSKNINGSRÅDET OMORGANISERER

Norges forskningsråd vil fra 1.1.2011 få en ny organisasjon. De tidligere divisjonene for vitenskap og innovasjon vil bestå, begge med en noe utvidet portefølje. Divisjon for vitenskap får et bredere ansvar for instituttpolitikken, mens Divisjon for innovasjon får et bredere ansvar enn tidligere for enkelte nærings- og teknologiområder. Den tidligere divisjonen for store satsinger blir delt i to, med ansvarsområder som knyttes nært opp til den siste forskningsmeldingens tematiske prioriteringer av «globale utfordringer», «bedre helse og helsetjenester» og «velferd og forskningsbasert profesjonsutøvelse»: Divisjon for velferdsstatens utfordringer, knyttet til helse, velferd og utdanning og Divisjon for globale utfordringer, knyttet til energi, miljø og klima. Rådet utlyser i disse dager ledig en rekke avdelingsdirektørstillinger. Rådet vil dermed, i hvert fall for en stund, ha fire divisjoner og tre divisjonsstyrer. Rådet ønsker en godkjenning fra Kunnskapsdepartementet om at også divisjonsstyrenivået får fire organer. En slik godkjenning vil, noe paradoksal ifølge noen kommentarer, eventuelt foreligge omtrent samtidig med anbudsutlysingen av evalueringen av Forskningsrådet.

## MER POSITIVE HOLDNINGER TIL BIOTEKNOLOGI

Eurobarometer har nylig publisert resultatene av en ny europeisk survey om synet blant folk flest på bioteknologi, også relativt til andre teknologier. Forskerne som har oppsummert resultatene, mener å se tegn til «en ny æra i forholdet mellom vitenskap og samfunn». De finner nok igjen et tydelig innslag av de skeptiske holdningene til bioteknologi som har kjennetegnet tidligere surveys, særlig er skepsisen til genmodifisert mat sterk. Men 1990-tallets tillitskrise synes å være en saga blott. En finner ikke en generell motstand mot innovasjon, samtidig er europeere opptatt av adekvat regulering og ønsker å bli involvert i beslutningsprosesser når grunnleggende verdier står på spill. Den norske befolkningens nye og svært så forsknings- og teknologivennlige profil bekreftes også av denne rapporten. Nordmenn er de aller mest positive i sine holdninger til åtte ulike teknologier sett under ett og er et av landene med de høyeste forventningene til at «bioteknologi i løpet av de neste 20 år vil ha positive effekter på måten vi lever på». De som har som oppgave å spre informasjon om teknolog utviklingen, kan med tilfredshet merke seg at nordmenn har svært godt kjennskap til teknologispørsmål, ikke i noe annet europeisk land er andelen av befolkningen med kjennskap til genmodifisert mat og nanoteknologi høyere enn i Norge.

## EKSTRA FORSKNINGS- MIDLER TIL UNIVERSITETENE I AGDER OG ROGALAND

I en stortingsproposisjon som ble fremmet av Kunnskapsdepartementet 20.11.2010, får universitetene i Agder og Rogaland en tilleggsbevilgning for 2010 på hhv. 4,5 og 5,5 mill. kr som bidrag til institusjonenes oppbygging av infrastruktur for økt forskningsaktivitet. I samme proposisjon får NTNU en tilleggsbevilgning på 40 mill. kr til oppgradering og rehabilitering av bygg, «som bidrag til at NTNU kan beholde sin ledende posisjon» innenfor energi- og petroleumsforskning.

## Færre nordmenn med amerikansk doktorgrad

Mange nordmenn har gjennom tidene tatt forskerutdanning og avlagt doktorgrad ved utenlandske institusjoner. USA var på 1970-tallet et svært attraktivt land for nordmenn som ønsket forskerutdanning. Antallet sank kraftig på 1980-tallet før det tok seg noe opp igjen fra 1990-tallet av.

TERJE BRUEN OLSEN,  
forsker NIFU  
terje.b.olsen@nifu.no

Antallet avlagte doktorgrader ved norske universiteter og høyskoler har økt fra i underkant av 100 doktorgrader årlig på begynnelsen av 1970-tallet til 1100-1200 i de seneste år. I USA er i overkant av 700 doktorgrader utstedt til norske statsborgere ved amerikanske institusjoner i løpet av de siste 40 årene, ifølge National Science Foundation. Tilbøyeligheten til å reise «over dammen» varierer over tid. Antallet nordmenn med amerikansk doktorgrad var betydelig på 1970-tallet; i en periode ble det avlagt 25-35 grader per år. På dette tidspunkt var den organiserte

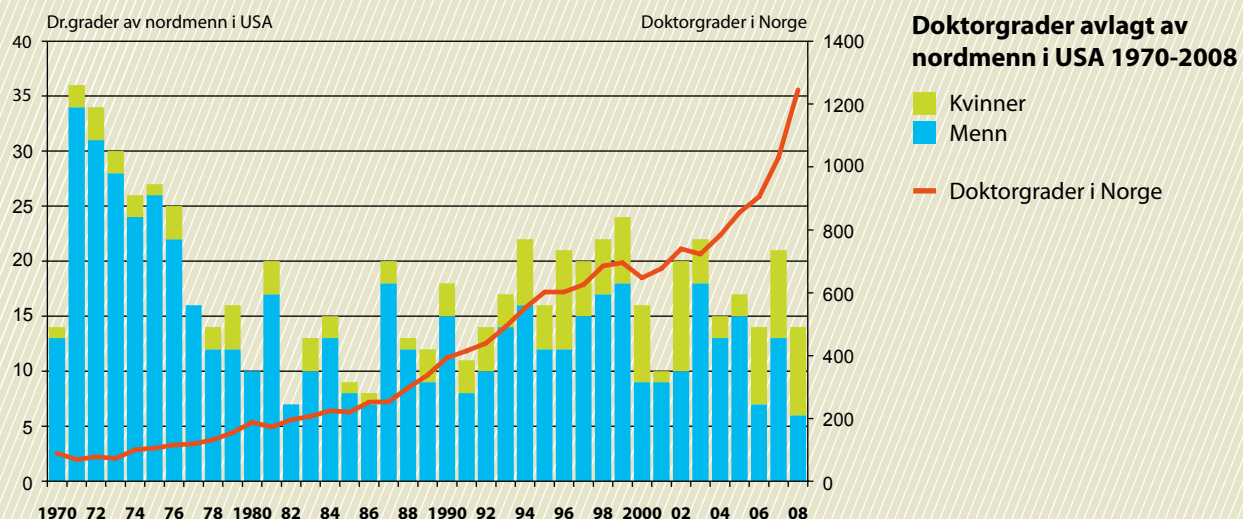
«nye» doktorgradsordningen ennå ikke fullt utbygd i Norge. Antallet innenlandske doktorgrader var derfor fremdeles beskjedent, og den relative betydningen av forskerutdannet personale fra andre land desto større. Tidlig på 1970-tallet ble det bare i USA avlagt doktorgrader av norske statsborgere i et omfang som svarte til 40-50 prosent av antallet doktorgrader ved norske institusjoner.

Etter en nedgang tidlig på 1980-tallet økte imidlertid antallet nordmenn med amerikansk doktorgrad igjen noe på 1990-tallet. På 2000-tallet har det vært store variasjoner fra år til år, men gjennomsnittet ligger på 16-17 grader.

Doktorgrader avlagt av nordmenn i USA fordeler seg på flere fagområder.

Ser vi alle grader fra og med 1970 under ett, ble om lag en tredjedel avlagt i *social sciences/humanities/ education*, en fjerdedel i *physical sciences*, en femtedel i *engineering* og en åttendedel i *life sciences*. *Professional and others* stod for en tiendedel. Over tid har *life sciences* og *engineering* gått noe ned, mens andelen for *social sciences/humanities/ education* har økt noe.

På 1970-tallet var kvinneandelen blant norske doktorander i USA 8 prosent, samme andel som blant doktorgrader avlagt i Norge. Kvinneandelen i USA økte til 33 prosent på 2000-tallet. Dette er imidlertid lavere enn tilsvarende andel i Norge, som var 41 prosent.



Kilder: National Science Foundation og NIFUs doktorgradsregister