

50

NIFU

1969-2019

Må det være sånn?

Oppfølginga skal tilpassast evnene og føresestnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten



Grunnskolen
Spesialundervisning



Lærekandidatordningen
Etter andre år på yrkesfag

750

NIFU

Kunnskapsreiser

Innblick og overblikk fra NIFUs historie



Kunnskapsreiser

Innblikk og overblikk fra NIFUs historie 1969-2019

Espen Solberg og Claes Lampi (red.)



Kunnskapsreiser
Innblick og overblikk fra NIFUs historie 1969-2019

Nordisk institutt for studier av innovasjon,
forskning og utdanning

Utgiver: NIFU © 2019
Økernveien 9 - 0653 Oslo
3. utgave (kun PDF)
ISBN: 978-82-327-0421-7 (Trykk)
ISBN: 978-82-327-0422-4 (PDF)
Design og layout: Claes Lampi
Omslag: Adobe Stock / NIFU
Forsidefoto: NIFUs årskonferanse 14.06.2019
Skrifttype: Museo Sans, Adobe Caslon Pro
Trykk: Reklamehuset Wera, Porsgrunn
www.nifu.no

Forord



Foto: Leif Stear / NTB

Anne Lise Fimreite
Styreleder NIFU

NIFU 50 år!

I 2019 er det 50 år siden NIFU ble etablert som et eget institutt, den gangen under navnet NAVFs utredningsinstitutt. Da hadde instituttets medarbeidere allerede i 15 år bidratt med utredninger, statistikk og forskning som grunnlag for utdannings- og forskningspolitikk. Selv om organiseringen og den faglige aktiviteten er endret og fagområdene utvidet, er instituttets samfunnsoppdrag fortsatt det samme: å bidra til at veivalg og beslutninger i kunnskapspolitikken og kunnskapssektorene står på et solid kunnskapsgrunnlag.

I anledning jubileumsåret har noen av instituttets tidligere og nåværende medarbeidere gitt noen riss av institusjonshistorien og av faghistorien innenfor et lite utvalg av de områdene og problemstillingene NIFU har arbeidet med. Boken inneholder bidrag fra medarbeidere både ved NAVFs utredningsinstitutt / NIFU og ved STEP-gruppen, som gikk sammen i 2004 og dannet dagens institutt. Faghistoriene gir på ingen måte et dekkende bilde av hva instituttet har arbeidet med i disse 50 årene, men er smakebiter som



Sveinung Skule

Direktør NIFU

representerer noen av de lange linjene i instituttets forskning, statistikk og utredningsarbeid.

I tillegg inneholder boken hilsninger fra gode samarbeidspartnere, og et utvalg fakta om instituttet og menneskene som har jobbet der.

Vi takker redaktørene Espen Solberg og Claes Lampi, som har gjort et stort arbeid med å redigere boken. Takk også til bokens bidragsyttere, og til bokkomiteen som har bistått redaktørene: Egil Kallerud, Vera Schwach, Nicoline

Frølich og Per Koch. En stor takk også til Inger Henaug som har lest korrektur og bidratt til ferdigstilling.

Utgaven du nå leser er en revidert og oppdatert versjon av konferanseutgaven som ble trykket i forbindelse med NIFUs jubileumskonferanse 14. juni 2019.

Oslo, november 2019

Anne Lise Fimreite
styreleder

Sveinung Skule
direktør

Innhold

Forord	vi
Innledning	xi
Lange linjer	1
Kontor – Børs – Katedral	3
Overblikk	35
Videregående opplæring – ikke for alle!	37
Fag- og yrkesopplæring	49
Framveksten av masseutdanningssystemet	59
Høyere utdanning og arbeidsmarkedet	71
Fusjoner og strukturendringer i UH-sektoren	81
Norsk forskningspolitikk gjennom 50 år	91
FoU-statistikkens framvekst og betydning	109
STEP-gruppen – pionermiljø og vandrende seminar	121
Innblikk	131
Hvordan det hele startet	133
Styrer og råd	139
Styreoppnevningsskomité	147
Instituttssjefer/direktører	149
Entreprenørene	151
Organisering og avdelingsstruktur	155
Publikasjoner	161
Bladet Forskningspolitikk	166
NIFUs navn og logoer	169
Forskningsnomadene	173
Epistler fra Munthes gate 1988–1990	181
Personalinnblikk	187
Bedriftsidrettslaget	191
STEP 1991-2004	193
Hilsener	199



Espen Solberg

Forskningsleder

Claes Lampi

Administrasjonssjef

Innledning

NIFU har sine røtter tilbake til midt på 1950-tallet, men ble formelt etablert som eget institutt i 1969. På det tidspunktet hadde flertallet av nordmenn grunnskole som høyeste utdanning. Bare sju prosent hadde høyere utdanning, og en doktordisputas var en meget sjelden begivenhet. Petroleumsvirksomheten var kun på pilotstadiet, og fortsatt hadde intet menneske satt sine ben på månen. Man kan trygt si at samfunnet har endret seg siden den gang.

Ikke minst har det norske kunnskaps-samfunnet endret seg. I dag har hver tredje nordmann høyere utdanning, og det avlegges i snitt fire doktorgrader per dag. Inntektene fra olje og gass har skapt et økonomisk eventyr uten sidestykke, mye takket være systematisk

oppbygging av kunnskap. Samtidig har utnyttelsen av ressursene gitt oss velstandsproblemer og miljøutfordringer som krever nye løsninger og ny kunnskap. Derfor er det igjen aktuelt med månelandingsprosjekter, ikke for å forlate jorden, men for å samle teknologi og kompetanse rundt store prosjekter som kan redde klodens framtid.

Utviklingen på kunnskapsfeltet er altså ikke en reise som har gått i én bestemt retning. Snarere er det snakk om flere reiser i ulike retninger. Noen piler har pekt jevnt oppover, slik som studentveksten. På andre områder har vi sett en forbausende stabilitet. Det gjelder blant annet gjennomføringen i videregående opplæring, som har ligget flatt til tross for et vedvarende og tverrpolitisk ønske om at flere skal fullføre. En del problemstillinger synes

å være evigaktuelle, som for eksempel om det er behov for alle som tar høyere utdanning, eller hva som kjennetegner kvalitet i utdanning og forskning.

Innledningsvis i denne boken vendes blikket mot NIFUs egen utvikling. Her gir direktør Sveinung Skule en gjennomgang av instituttets aktivitet og rolle fra den første rapporten i 1957 til dagens institutt. Dette historiske sveipet gir samtidig et innblikk i samfunnets skiftende behov for kunnskap om forskning, utdanning og innovasjon, og hvordan styring og finansiering av instituttets arbeid på dette feltet har endret seg. NIFUs utvikling fra statlig organisert statistikk- og utredningskontor til fristilt og markedsstyrt forskningsinstitutt spiller utviklingen i forskningsorganisering og instituttpolitikk i etterkrigstiden.

Faglige overblikk

I bokens første hoveddel (Overblikk) har flere av NIFUs nåværende og tidligere forskere løftet blikket og trukket opp noen lange linjer på de feltene som de har jobbet med. Kapitlene står for forfatterens egen regning, men bygger på den kompetansen som er utviklet i deres virke på NIFU.

Det første kapitlet starter ved Kirkenes ungdomsskole i 1970. Da valgte nåværende NIFU-forsker Eifred Markussen gymnaset framfor yrkes-skolen eller en jobb ved Gruveselskapet AS Sydvaranger – i motsetning til mange av hans jevnaldrende. Senere skulle Markussen bli forsker og studere nettopp gjennomføring i videregående

opplæring. Kapitlet hans oppsummerer noen av hovedfunnene fra denne forskningen. Ifølge Markussen har Reform 94 vært vellykket for fire av fem elever, mens systemet langt på vei har sviktet den siste femtedelen. Og de som taper er de skolefaglig svakeste.

Mye av det problemet som Markussen beskriver, handler om manglende gjennomføring i yrkesfaglig opplæring. Denne delen av systemet belyses nærmere av Håkon Høst, som i en årrekke har vært en sentral forsker på dette feltet. Et hovedtema i Høsts kapittel er spørsmålet om alle i yrkesfaglige løp skal ha rett til læreplass. Dette har vært et tilbakevendende tema i diskusjonene om fag- og yrkesopplæring de siste 10–15 årene. Høst advarer mot en slik universell ordning, og mener at det kan svekke hele lærlingordningens status i Norge.

De tre neste kapitlene drøfter utviklingen innenfor norsk høyere utdanning. På dette området er studentvekst og framveksten av masseutdannings-systemet et naturlig hovedtema. Få er bedre plassert til å beskrive dette enn Per Olaf Aamodt, som i over 35 år som forsker ved NIFU har fulgt og analysert så å si alle faser av denne utviklingen. Hans kapittel viser hvordan studentveksten har vært drevet både av politisk vilje, ungdommens preferanser og arbeidslivets behov. Det siste utdypes i et eget kapittel av Liv Anne Støren og Jannecke Wiers-Jenssen. De har begge solid erfaring som forskere ved NIFU, blant annet som ansvarlige for instituttets lange serie av kandidatundersøkel-

ser. Hovedspørsmålet de stiller, er om utdanningsekspløsjonen har dekket et reelt behov for kompetanse, eller om den har utdannet ungdom til arbeidsledighet og irrelevante jobber. Ved å følge utviklingen over tid finner de at andelen nyutdannede som får jobb, er lite påvirket av at det er mange flere som studerer. Men Støren og Wiers-Jensen peker også på at ulike faggrupper har ulike utfordringer, og at dette i stor grad er påvirket av konjunkturer. De rokker dermed ved en myte om at det alltid er humanister og samfunnsvitere som sliter mest med å finne den første jobben. Kapitlet er slik sett et viktig bakteppe for den pågående diskusjonen om høyere utdanning og arbeidslivsrelevans.

Fusjoner og strukturendringer i høyere utdanning har vært et annet «evigaktuelt» tema for NIFU. På dette området har NIFUs Svein Kyvik gjennom flere tiår gitt sentrale bidrag, både til den internasjonale forskningen på feltet og gjennom nasjonale evalueringer og analyser. Han ledet blant annet evalueringen av den store høgskole-reformen i 1994, da 98 høyskoler ble redusert til 26. Med den som utgangspunkt gir Kyvik et historisk blikk på strukturendringer i norsk høyere utdanning. På mange måter er det tankevekkende at vi i en periode med sterk studentvekst har gått fra 227 høyere læresteder på begynnelsen av 1980-tallet til den strukturen som nå avtegner seg med 10–12 større universiteter og noen spesialiserte høgskoler. Umiddelbart kan det se ut til at vi har fått et helt nytt landskap, men Kyvik minner om at det

først og fremst er kartet som har endret seg, mens landskapet i form av fysiske studiesteder i stor grad er det samme. Han spår at den virkelige debatten vil komme når strukturendringene begynner å dreie seg om geografisk lokalisering og konsentrasjon.

Studier av forskning og forskningspolitikk har vært et naturlig hovedtema for NIFU helt siden oppstarten som utredningsavdeling i Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF). Etter hvert inntok instituttet en rolle som uavhengig og kritisk observatør, både gjennom egne analyser, seminarer og gjennom fagbladet *Forskningspolitikk*. I denne boken har vi derfor bedt tidligere redaktør av *Forskningspolitikk*, Egil Kallerud, om å reflektere rundt hovedtrekk i norsk forskningspolitikk. Han har fulgt dette feltet på nært hold siden tidlig på 1980-tallet. Med de årlige statsbudsjettene som linse går Kallerud gjennom vekst og prioriteringer i norsk forskningspolitikk gjennom de siste 50 årene. I utgangspunktet har dette vært et område med høye ambisjoner og etter hvert betydelig vekst. Men Kallerud viser samtidig at evnen til nytenkning og omstilling i forsknings- og innovasjonspolitikken har vært avhengig av vekst i bevilgningene. Med andre ord har systemet stivnet i perioder med lav vekst. Unntaket, ifølge Kallerud, er det siste tiåret etter 2010, hvor en sterk og vedvarende vekst har vært kombinert med «business as usual» når det gjelder prioriteringer og virkemidler. Kallerud mener at dette står i sterk kontrast til

den politiske retorikken om behovet for omstilling og nytenkning gjennom satsing på forskning og innovasjon.

Mens Kallerud bruker tallene til å analysere politikken, gir Kaja Wendt og Espen Solberg et innblikk i bakgrunnen for de indikatorene som brukes for å beskrive forskning og utvikling, den såkalte FoU-statistikken. Instituttets rolle og ansvar på dette feltet går helt tilbake til 1960-tallet og OECDs aller første sammenligning mellom landene. Fortsatt er dette en av grunnpilarene i NIFUs virksomhet og en kjerne i instituttets kvantitative kompetanse. Blant annet som redaktører for de årlige indikatorrapportene har Wendt og Solberg lang erfaring fra produksjon, formidling og bruk av FoU-statistikken. Deres kapittel illustrerer hvordan statistikken på sett og vis har «vokst opp» sammen med forskningspolitikken, og at hvordan vi måler og definerer forskning, har stor betydning for vekst og prioriteringer på feltet. Forfatterne viser også at forskningsstatistikken er et område hvor Norge og Norden hele veien har spilt en viktig rolle som pådriver for å forbedre og utvide indikatorene for forskning. For eksempel var Norge aktive pådrivere for at samfunnsvitenskap og humaniora skulle inkluderes i definisjoner og måling av forskning. Dette skjedde ikke før midt på 1970-tallet.

Følgelig var det naturlig at de nordiske landene også var i førersetet da man på slutten av 1980-tallet begynte å utvikle de første internasjonale definisjonene og sammenligningene av innovasjon. Her var den australsk-britiske

innovasjonsforskeren Keith Smith en sentral aktør. Som rådgiver for daværende Forskningspolitisk råd i Norge ble han engasjert av Nordisk industrifond for å skissere et rammeverk for måling av innovasjon. Dette ble oppstarten for de europeiske innovasjonsundersøkelsene, som siden tidlig på 1990-tallet har gitt et viktig kunnskapsgrunnlag for både innovasjonspolitik og innovasjonsstudier. Smith ble senere leder av den såkalte STEP-gruppen, som utgjorde et pionermiljø for analyser av innovasjon i Norge utover 1990-tallet. Fra 2004 ble STEP-gruppen fusjonert med NIFU og tilførte dermed instituttet en ny dimensjon i form av kompetanse på innovasjon og innovasjonssystemer. I det siste av bokens faglige kapitler gir Keith Smith selv et overblikk over utviklingen på innovasjonsfeltet og derigjennom en beretning om STEP-gruppens utvikling fram til og med fusjonen med NIFU. Smith må regnes som en av de internasjonale nestorene innenfor innovasjonsstudier, og både han og STEP-miljøet har avgjort hatt stor betydning for utviklingen av dette feltet i Norge.

De kapitlene som er introdusert ovenfor, utgjør noen utvalgte faglige overblikk fra NIFUs virksomhet. Men de dekker på langt nær alle aspekter ved NIFUs virksomhet. Det er mange andre områder som kunne fortjent et kapittel, blant annet instituttets betydelige portefølje innenfor studier av kvalitet i forskning og utdanning, analysene av vitenskapelig publisering samt de framvoksende aktivitetene på læring og

kompetanse, barnehager mv. Disse og andre deler av NIFU vil bli presentert både på jubileumskonferansen i juni og i andre kanaler i løpet av jubileumsåret.

Innblikk i instituttets liv og virke

Bokens andre hoveddel har vi kalt Innblikk. Denne delen tar for seg NIFUs indre liv, organisering og styring siden starten på 1950-tallet og frem til i dag. Dette har vært et viktig og spennende dokumentasjonsprosjekt. NIFUs historie ble sist gang dokumentert da instituttet feiret 25-årsjubileum i 1994. Også da ble det gitt ut en bok, ført i pennen av Hans Skoie og Sigmund Vangnes. Men mye er skjedd siden 1994. Bare to år etter 25-årsjubileet ble instituttet fristilt fra Norges forskningsråd og opprettet som en selvstendig stiftelse. I 2004 fusjonerte NIFU og STEP. Instituttet har også ved flere anledninger skiftet navn, noe som til tider kan være forvirrende når historien skal skrives. Det har derfor vært verdifullt å få nedskrevet NIFUs samlede historie frem til i dag.

Den historiske fremstillingen av instituttets indre liv er delt i tre. For det første ser vi på hvem som har ledet virksomheten – styrer, råd, direktører og entreprenører. Her har vi begrenset oss til personer med formelle roller og funksjoner. Mange flere kunne vært nevnt, men det ville blitt for omfattende. I arbeidet med boken har for eksempel hele personalarkivet blitt gjennomgått, og det viste seg at over 750 personer har hatt et kortere eller lengre ansettelsesforhold til instituttet.

For det andre har vi gjort en gjennomgang av NIFUs organisering, publisering, lokalisering og navneskifter. Vi har gjort dypdykk i gamle årsmeldinger, protokoller, rapporter og meldinger. I tillegg har vi hatt samtaler med både tidligere og nåværende ansatte og styremedlemmer. Det har til tider vært et puslespill å finne korrekt informasjon, men vi er trygge på at vi har fått med de viktigste hendelsene i nåværende fremstilling.

En utfordring i arbeidet med boken har vært å finne gode bilder og illustrasjoner. Bladet Forskningspolitikk har et omfattende bildearkiv, mens andre deler av instituttets virksomhet ikke er tilsvarende godt dokumentert. Heldigvis har vi funnet enkelte bilder av høy kvalitet fra NIFUs ulike perioder. I tillegg har vi flere steder trykket rapportforsider og faksimiler, der både titler og design er tydelige tidsvitner.

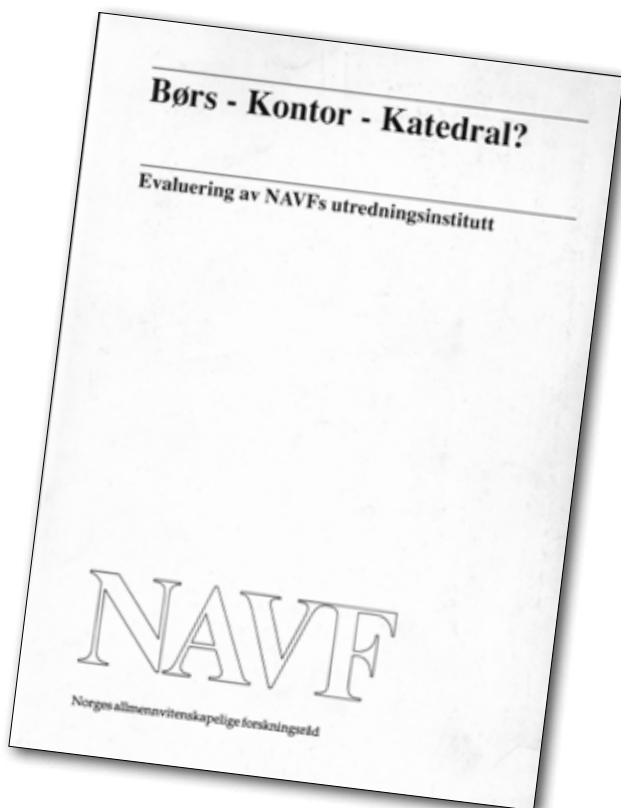
For det tredje har fire av NIFUs ansatte skrevet historiske betraktninger om det indre livet på instituttet. Per Olaf Aamodt har tatt for seg NIFUs ulike lokasjoner – som i stor grad har vært byvandring i Oslo vest til vi i 2015 flyttet til Tøyen. Vera Schwach skriver om sitt første møte med NIFU i 1988, mens Hebe Gunnes og Kaja Wendt tar for seg personalets faglige utvikling og andre anekdoter. Dette er verdifulle bidrag for å forstå hvordan livet på instituttet har artet seg i ulike perioder.

Til slutt må det sies at boken ikke er helt konsekvent i navnebruken.

NIFU-akronymet brukes tidvis for hele perioden, selv om det formelt korrekte ville være å skrive NAVFs utredningsinstitutt på 1970- og 1980-tallet, Utredningsinstituttet i perioden 1993–1996 og NIFU STEP i perioden 2005–2010.

Vi håper boken faller i smak, og at den gir noen verdifulle innblikk i de faglige og organisatoriske reisene som instituttet har vært med på gjennom mer enn femti år.

Tittelen på Sveinung Skules innledningskapittel er inspirert av denne evalueringen av instituttet i 1990. Evalueringen anerkjente at instituttet hadde fylt en unik rolle i norsk forskningspolitikk, vært dyktige på utredninger av grunnleggende karakter og på å bygge databaser og registre for statistikkproduksjon. Instituttets betydning for å popularisere og skape offentlig debatt og sette dagsorden, særlig i den forskningspolitiske debatten, fikk også mye ros.



Lange linjer





Sveinung Skule

Direktør ved NIFU 2010–2020

Kontor – Børs – Katedral

50 års bidrag til en kunnskapsbasert politikk

NIFUs samfunnsoppdrag har vært det samme siden oppstarten som utredningsstab i Norges allmennvitenskapelige forskningsråd på 1950-tallet: å bidra til at kunnskapspolitikken står på et solid kunnskapsgrunnlag. Rammene for dette oppdraget har imidlertid endret seg dramatisk. Etterkrigstidens direktebestillinger av kunnskap fra en fullfinansiert statlig utredningsstab er byttet ut med markedsstyring av et fristilt forskningsinstitutt og høye krav til vitenskapelig kvalitet. Instituttets identitet har utviklet seg i spenningsfeltet mellom å være myndighetenes utrednings-

statistikk-kontor, et markedsavhengig oppdragsinstitutt og et akademisk forskningsmiljø. Problemstillingene i den faglige virksomheten speiler veksten i utdannings- og forsknings-systemet og endringer i den kunnskapspolitiske agendaen i etterkrigstiden. Den tematiske kontinuiteten er forbausende stor, mange kunnskapsbehov er vedvarende. Kapitlet gir et kort riss av instituttets historie og avsluttes med noen lærdommer og spørsmål om hvordan instituttpolitikken kan utformes for å skape gode rammer for å ivareta samfunnsoppdraget.

Kapasiteten i høyere utdanning – behovet for utredning (1954–1961)

Vil tilgangen på kandidater med høyere utdanning bli stor nok til å dekke samfunnets behov for akademisk arbeidskraft? Det var det presserende spørsmålet som var bakgrunnen for å etablere en utredningsvirksomhet i Norges allmennvitenskapelige forskningsråd i 1954 – en virksomhet som senere ble til forskningsinstituttet NIFU. I årene etter krigen ble det stadig tydeligere at tilgangen på akademikere kunne bli en flaskehals, både for å kunne bygge ut forskning og undervisning og for å kunne bygge landet. De to hang tett sammen. For å løse denne samfunnsutfordringen på riktig måte var det behov for kunnskap i form av statistikk og utredning. Å få fram det nødvendige antall akademikere med de riktige utdanningene krevde langsiktig planlegging av utdanningskapasiteten. For mange akademikere innen de ulike fag måtte også unngås, det ville innebære sløsing. Sosialøkonomen Sigmund Vangsnes ble hentet inn for å lede arbeidet.

Hovedaktiviteten de første årene var å utarbeide prognoser for arbeidskraftsbehovet innen en rekke akademiske yrker og profesjoner. I 1957 var arbeidet foreløpig ferdigstilt med rapporten «*Om tilgangen på og behovet for akademisk arbeidskraft*». Rapportens resultater var foruroligende. Antall studerende var fallende, samtidig som behovet for akademisk arbeidskraft ble anslått å øke kraftig. Rapporten ble oversendt fra Forskningsrådenes fellesutvalg til

Kirke- og undervisningsdepartementet (KUF) med et alarmerende følgebrev. Myndighetene ble bedt om å treffe de nødvendige tiltak for å forsere utbyggingen av utdanningskapasiteten, sikre bredere rekruttering av evnerik ungdom til universiteter og høyskoler, og mer effektive studier på fagområder der studietiden var lang og frafallet stort.

«De samfunnsmessige skadevirkninger av den situasjon vi står overfor vil ellers kunne bli meget alvorlige», framgikk det av brevet. Ikke minst la Fellesutvalget vekt på at «forskningen sikres den tilgang av vel kvalifiserte folk som den fortsatte ekspansjon innenfor denne sektor gjør uomgjengelig nødvendig».¹

Rapporten ble raskt fulgt opp i en stortingsmelding med samme tittel,² som understreket alvoret. Meldingen forsikret Stortinget om at regjeringen fordomsfritt ville ta opp til vurdering de tiltak som måtte vise seg nødvendig på området. Den understreket også at rapporten måtte følges opp av et overvåkningsarbeid av mer permanent karakter. Det skulle likevel ta 12 år før et eget institutt ble realisert.

Permanent virksomhet – NAVFs utredningsavdeling (1961–1968)

Et første skritt for å sikre kontinuiteten på arbeidet var å organisere utredningsvirksomheten i en egen avdeling i NAVF. Det skjedde fra 1961, med Sigmund Vangsnes som leder. Avdelingen fikk sitt eget styre, noe som understreket uavhengigheten fra NAVFs øvrige virksomhet.

Statistikk gir sikrere politikk

Det 11. Nordiske statistikermøte ble åpnet i Oslo i går. Møtet har samlet 165 statistikere fra Danmark, Finland, Island, Sverige og Norge.

Apringsforedraget ble holdt av forskningsleder Sigmund Vangsnes fra Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd. Han tok for seg behovet for å belyse kravene til utdanning og utdanningsmåtene i samfunnet ved statistiske metoder og med det siktemål å finne fram til en adekvat dekningsprosent både når det gjelder tallet på utdannede innen de forskjellige yrkesgrupper og når det gjelder utdannelsens effektivitet.

Vangsnes framholdt at vi trenger behovsanalyser for å lokalisere problemene i tide, slik at utviklingen på viktige områder ikke skal stanse av mangel på fagfolk, eller overinvestering på andre områder føre til urimelig sløsing med menneskelige og økonomiske ressurser. I Norge har vi i etterkrigstida lagt stor vekt på å bygge ut den økonomiske statistikk. Med den ekspansjon vi kan vente i utdanning og forskning i åra framover, er det nødvendig å foreta en radikal om-prioritering til fordel for den statistikk som belyser dis-

se fenomener. En høyere prioritering av befolkningsstatistikk, av arbeidskraft- og undervisningsstatistikk er nødvendig om vi skal skaffe oss et rimelig kunnskapsgrunnlag for å mestre de mange planleggingsproblemer som melder seg i dagens og morgendagens utdanningssamfunn.

Det blir nødvendig å samstemme vår næringspolitikk med de tiltak som treffes på det utdanningspolitiske området. En høyt utdannet befolkning vil ha et annet slags forbruk enn en som er mindre utdannet, den vil sette andre krav til bosetning og arbeidsliv, til yrke og fritid. Dette blir det nødvendig å ta hensyn til i vår planlegging.

Vangsnes pekte på at rekrutteringen til den høyere utdanning fortsatt skjer med svært ulike bidrag fra de forskjellige samfunnsgrupper. Det er også langt større tilgang av mannlige enn av kvinnelige studenter. Det skulle tyde på at det er rom for en vesentlig øking i studenttallet, uten at det gjennomsnittlige evnenivå behøver å synke. Når mange er uenige i en slik oppfatning, kan årsaken være at vårt skolesystem ikke tar vare på talentene i tilstrekkelig grad.

Utdannings- og forskningspolitikken må utformes med grunnlag i solid kunnskap, det har vært begrunnelsen for NIFU, helt fra oppstarten som utredningsavdeling i NAVF. Her er det eksemplifisert ved instituttets grunnlegger, Sigmund Vangsnes, som på Nordisk statistikermøte i 1967 tok til orde for å bygge ut statistikk om tilbud og etterspørsel etter høyere utdanning, både for å kunne planlegge utbyggingen av høyere utdanning og for en bredere sosial rekruttering til høyere utdanning. Arbeiderbladet 16. juni 1967.

Diskusjonen om utdanningssamfunnet dreier seg ofte om de «nye» klasseskillene. Men undersøkelser over rekrutteringen til utdanningsinstitusjonen viser at de gamle fremdeles er like aktuelle. I 1963 var det 8 ganger så sannsynlig at barn av akademikere og overordnede funksjonærer skulle få artium som at barn av arbeidere og formenn skulle få det og 20 ganger så sannsynlig som at barn av fiskere skulle få artium. De mye omtalte og omdiskuterte geografiske skiller i rekrutteringen er først og fremst sosialt betinget.

«UTDANNINGSSAMFUNNET» er et begrep vi etter hvert har fått god anledning til å bli vant med. Ofte brukes det som betegnelse på framtidssamfunnet, det nye vi er på vei inn i. Og navnet er godt og dekkende. Utdanning og forskning er nøkkelord for forståelsen av den samfunnsutvikling vi i dag er inne i, og stadig flere mennesker i alle sosiale lag og aldersgrupper vil i framtida være sysselsatt med utdanning, videreutdanning og

Almenvitenskapelig Forskningsråd har tatt for seg rekrutteringen til gymnasiet i en statistisk-sosiologisk undersøkelse av fire artiumskull fra tida etter siste krig: kullene i 1946, 1951, 1956 og 1963. Undersøkelsen avslører store sosiale og geografiske skiller i rekrutteringen til landets høyeste allmennutdanning. Ulikhetene er så markante at en ikke nøler lenge med å finne navnet «klassesamfunn» dekkende for tilstandene

funksjonærer og akademikere — og en periode i begynnelsen av 1960-årene med forskyvninger i artianernes sosiale bakgrunn på kort tid, bl. a. med et stigende innslag av artianere fra arbeider- og håndverksmiljø.

Men dette stigende innslag kan ikke tilfredsstille sely de mest nøysomme krav til avskaffelse av klassesamfunnet. I 1963 kom vel 34 pst. av alle artianere fra gruppen overordnede funksjonærer og akademikere, 18 pst. hadde ho-

Gamle klasseskiller er like aktuelle som nye

omskolering. I debatten om utdanningssamfunnet har faren for nye og alvorligere klasseskiller vært ett av de mest dominerende innslag. Meritokrati-problematikken som den kalles etter den britiske sosiologen Michaels Youngs bok «The Rise of the Meritocracy», har for lengst slått gjennom i vår politiske debatt.

Denne diskusjonen om nye klasseskiller er svært viktig. Det er ingen tvil om at en bredere rekruttering til utdanningsinstitusjonene koplet sammen et kompromissløst krav fra samfunnets side til effektivitet, kan bidra til å skape et nytt klassesamfunn som på mange måter står atikk i strid med idealer vi til nå har kalt demokratiske.

Men vi må ikke være så oppfattet av de nye klasseskillene at vi ikke ser at det ennå finnes sterke innslag av det gamle klassesamfunnet i skoleverket. Myten om den brede demokratiske rekruttering til utdanningsinstitusjonene er et av de mest brukte «bevis» for at klassesamfunnet er avgått ved døden. Dette beviset er effektivt torpedert av samfunnsforskerne og bør nå utgå fra debatten.

Signmund Vangnes i Norsk

De geografiske ulikhetene er de mest kjente og påskjulte. I 1963 kom 42,3 pst. av alle artianerne fra fylkene ved Oslofjorden, 7,8 fra Nord-Norge. Vel 29 pst. av årskullene i fylkene rundt Oslofjorden tok eksamen artium mot bare 9 pst. i Nord-Norge. Artianerfrekvensen har økt i alle landsdeler i etterkrigsperioden, men den geografiske utjamning siden 1946 er beskjeden. Det sentrale Østlandsområdet har i hele perioden hatt enn mer enn dobbelt så høy artianerfrekvens som Nord-Norge. I de andre fylkene på Øst- og Sørlandet var artianerfrekvensen i 1963 ca. 16, på Vestlandet knapt 14 og i Trøndelag ca. 13.

Artianernes sosiale bakgrunn

Den tilsvarende undersøkelsen over sosial bakgrunn viser at tidsrommet etter krigen ser ut til å kunne deles inn i to perioder med nok så forskjellig forløp: En periode fra krigens slutt til ca. 1950, med forholdsvis små endringer i artianernes sosiale sammensetning, men likevel med en klar økning i andelen av artianere fra gruppen overordnede

vedforsørgerne som var arbeidere. Setter en antallet artianere fra hver enkelt sosialgruppe i relasjon til det totale antall 19½-åringer fra vedkommende sosialgruppe, framkommer høyst avslørende tall. Gruppen akademikere og overordnede funksjonærer har da en artiumsfrekvens på 80 pst., for formenn og arbeidere vel 7 og for fiskere var den 3 pst. For selvstendige i jord- og skogbruk var den 8 pst. og for underordnede funksjonærer knapt 25 pst. Det betyr at gruppen overordnede funksjonærer og akademikere i 1963 utgjorde vel 10 pst. av foreldregenerasjonen, men hadde vel ¼ av artianerne. Knapt ¼ av artianerne var barn av arbeidere eller formenn, men over halvparten av foreldregenerasjonen tilhørte disse yrkene. Det var i 1963 8 ganger så sannsynlig at barn av overordnede funksjonærer og akademikere skulle få artium som at barn av arbeidere og formenn skulle få det og ca. 20 ganger så sannsynlig som at barn av fiskere skulle få artium.

Sosial og geografisk skjevrekuttering til artium og høyere utdanning var et viktig tema på 1960-tallet. Arbeiderbladet 20. desember 1967.

Prognosene viste et sterkt voksende behov for mange akademiske faggrupper. For å få mange nok søkere til utdanningene kunne man ikke bare rekruttere gutter fra borgerskapet i byene. For barn av overordnede funksjonærer og akademikere var det i 1960-årene 10 ganger så sannsynlig å bli student som for barn av arbeidere og formenn. Sosiologisk orienterte studier av sosial og geografisk rekruttering til høyere utdanning og forskning fikk en mer sentral plass i utredningsarbeidet. En serie såkalte artianerundersøkelser ble gjennomført, den første ble utgitt i 1967³. Artianerundersøkelsene ble et hjerte barn for Vangsnes, som selv kom fra en liten bygd på Vestlandet der få tok universitetsutdanning. I 1971 utga han boken *Hvem blir student i Norge?*⁴ som pekte tydelig på behovet for bredere rekruttering. Boken vakte adskillig oppmerksomhet og fikk bred omtale.

Parallelt utviklet utredningsavdelingen studier av de høyere utdanningsinstitusjonene, også som forskningsinstitusjoner. Begrepet forskningspolitikk ble tatt i bruk fra starten av 1960-tallet, inspirert av OECDs første ministerkonferanse om vitenskap i 1963.

En annen OECD-konferanse i Frascati lanserte de første retningslinjene for en kartlegging av landenes forsknings- og utviklingsarbeid (FoU), og la med det grunnlaget for den første forskningsstatistikken. Som i flere andre land ble ansvaret for den norske statistikken lagt til forskningsrådene, med utredningsavdelingen som

ansvarlig. Det skulle få stor betydning for det kommende instituttet. Utredningsavdelingen produserte den første norske forskningsstatistikken med 1963 som telleår, og fra 1967 ble statistikken årlig.

Forskningspolitiske studier ble etablert ved avdelingen fra 1965, med Hans Skoie som ledende kraft. Studier av institusjoner og forskningspolitikk gjorde at statsvitenskapelige perspektiver ble mer fremtredende ved instituttet og utfylte sosiologiske og samfunnsøkonomiske tilnærminger. Også her var OECDs arbeid en viktig impuls.

I eget kontor – NAVFs utredningsinstitutt (1969–1996)

I 1969 ble utredningsavdelingen skilt ut som et eget institutt. På mange måter var det først og fremst en navneendring, men NAVFs årsmelding peker også på at instituttdannelsen skulle resultere i «en mer uavhengig stilling i forhold til rådets administrasjon». Uavhengigheten var ikke større enn at NAVFs tidligere direktør Fjellbirkeland fortsatte som formann for instituttets styre, slik han også hadde vært mens virksomheten var en avdeling.

Etableringen av instituttet var del av en større bølge av instituttdannelser på 1950- og 1960-tallet. Den var nært forbundet med en sterk sosialdemokratisk tro på at anvendt forskning kunne forme samfunnsutviklingen⁵. Både den første utredningsaktiviteten innenfor NAVF og senere etableringen av et utredningsinstitutt kan være uttrykk for denne troen på kunnskapsbasert sam-

120 000 AKADEMIKERE I 1990-ÅRENE

Svake prognoser forteller ikke om arbeidsmulighetene

Norge har i dag drept 52 000 yrkesaktive akademikere. Anslag går ut på at i 1990-årene vil dette tallet nå minst 120 000, kanskje hele 135 000. Undersøkelser som er foretatt i det siste, synes å vise at arbeidsmarkedet er slappere for akademikere enn tidligere. Sverige har i flere år slitt med stor arbeidsløshet blant akademikere. — Er det realistisk å regne med at det norske arbeidsmarked i 90-årene klarer å nyttiggjøre seg en akademisk arbeidskraft mer enn dobbelt så stor som i dag?

Vi retter spørsmålet til Sigmund Vangnes. Han er leder for utredningsinstituttet i Norge, Allmennevitsenskapelige Forskningsråd og har i flere år slutt med utredningsarbeid omkring forsikring og høyere utdanning i landet.

Ragnar Kvam jr.

— Vi har for dårlig grunnlag til å gi noen sikker vurdering av arbeidsmarkedssituasjonen for akademikere om 20 år. Vi har ingen insiana med daglig ansvar for prognoser på dette område. Beredskapen når det gjelder å

forstå utviklingen er derfor dårlig. De prognosene vi opererer med er ikke annet enn grove anslag.

— La meg høye svare på denne måten, fortsetter Vangnes. — Perspektivene for situasjonen på våre akademikeres arbeidsmarked fortøner seg lysere enn i Sverige. Fra 1971 til 1974 utdanner svenskene fire ganger så mange som Norge. Sett i forhold til folketallet betyr det at studentmassen i Sverige er dobbelt så stor som hos oss.

Sigmund Vangnes trekker fram tre spørsmål han mener det er nødvendig å gi svar på før det kan sies noe sikrere om akademikernes fremtidige stilling i samfunnet.

TRE SPØRSMÅL

■ Hvilket omfang vil den offentlige innsats få? Offentlige etater i stat og kommune hører til de største forbrukerne av akademisk arbeidskraft. 50 til 60 prosent av akademikernes er offentlig ansatt. Men i det sydblikk vi begynner å overvinne det tidligere underskuddet på kvalifisert personell i forvaltningen, rammer vi av offentlig fattigdom og innstrammingsstrik. Hva så?

■ Etter hvilke kriterier skal fortsatt utbygging av universitetet og annen høyere utdanning skje? Til nå har vi lagt ungdommens eget behov for utdanning til grunn. Men en forutsetning for at et slikt system skal fungere er at de unge har alternative valgmuligheter og at de har perspektiver på valget de treffer.

■ Hvor store ressurser kan vi sette inn i høyere utdanning? Ottoen-komiteen forutsatte i sin tid at den del av nasjonalproduktet som i dag går til universitets- og høyskoleutdanninga ville bli mer fordoblet innen 1990. Men et slikt program er ikke blitt vurdert mot andre høyeprioriterte samfunnsformål. Vi har i de siste ti år hatt en fiktiv diskusjon om et utbyggingprogram som ingen ansvarlig instans har vært forpliktet av.



Sigmund Vangnes. (Foto: Marienborg.)

FORDØYELSESPROBLEMER

— Flere og flere studier blir lukket. Betyr det at tanken om et selvregulerende utdanningssystem er oppgitt?

— A lukke et studium må vel betraktes som en ødøvelse. Men faren for lukkede studier vilde bli mindre om vi kunne få en mer

permanent beredskap med hensyn til statistikker og prognoser for akademisk arbeidskraft.

— Jeg tror ikke det er noen overhengende fare for arbeidsløshet blant våre akademikere, men fra tid til annen vil det nok kunne oppstå enkelte «fordøyelsesproblemer» på arbeidsmarkedet, slutter Sigmund Vangnes.

*Kandidatundersøkelsen
har skapt
oppmerksomhet om
arbeidsmarkedet
for kandidater for
høyere utdanning
siden de ble etablert
i 1972. Denne
side: Arbeider-
bladet 13. februar
1974. Motsatt side:
Arbeiderbladet
4. august 1980.*

funnsplanlegging. Forskningsrådene, og særlig Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF), var aktive i etableringen av nye institutter for å løse planleggingsproblemer som krevde bruk av ny kunnskap. Instituttetableringer var kanskje det viktigste redskapet for å ivareta det såkalte sektorprinsippet, om departementenes ansvar for forskningsbasert kunnskapsgrunnlag på eget ansvarsområde. Prinsippet ble først formulert av Hovedkomiteen for norsk forskning i 1968.⁶ Etableringen av

Norsk institutt for by- og regionforskning i 1967 og Transportøkonomisk institutt i 1964 er NTNF-etablerte samfunnsvitenskapelige institutter som eksemplifiserer dette. Hvert problem fikk sitt institutt, skrev Skoie treffende om denne perioden. Han pekte på at de mange instituttetableringene, de fleste med statlig fødselshjelp, vitnet om en svak offentlig instituttpolitikk der man tok standpunkt til hver enkelt instituttetablering isolert.⁷

Ingen krise for de med høyere utdanning:

- – Arbeidsmarkedet har hittil klart å ta imot de fleste med høyere utdanning, til tross for en tredobling av utdanningskapasiteten siden begynnelsen av 60-årene.
- – Like etter etableringen av distrikthøgskolene hadde endel studenter derfra problemer med å få arbeid som svarer til utdannelsen.
- – Eterspørselen av høyere utdannet arbeidskraft har vært spesielt sterk

i den offentlige sektoren.

●●● – Oljesektoren er i ferd med å bli en betydelig avtaker av høyere utdannet personell.

●●● Dette sier instituttetsjef Sigmund Vangnes og avdelingssjef Knut Arild Larsen ved Utredningsinstituttet til Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd til Arbeidernes Pressekontor.

FRA UNIVERSITETENE TIL NORDSJØEN

– Den offentlige politikken går ut på at den enkelte så langt som mulig bør tegne opp studiene ut fra egne ønsker. Men dette må være vel begrunnede ønsker. Prognosene – antakelsene om fremtiden – må være en slags bakgrunns-service for de som skal velge utdanning.

Olje og gamle

– Enkelte av de forholdene som har bidratt til å øke etterspørselen etter akademikere har avtatt, samtidig som fødselskulene har blitt mindre. I dag er det oljesektoren som ser ut til å bli den store avtakeren av arbeidskraft med høyere utdanning.

Men etter hvert vil det bli flere gamle og flere nye mennesker, noe som vil føre til et økt behov for arbeidskraft innen helse- og sosialsektoren, sier Sigmund Vangnes.

– Det har etter hvert blitt rikelig med lærere og lærere og behovet for tanlegger

har blitt mindre. Også arkitekter har hatt problemer i forhold til arbeidsmarkedet. Blant teologene blir det mindre naturlig avgang, samtidig som det utdannes 60–70 pr. år. Her må det enten blir flere stillinger eller kortere arbeidstid, om man skal kunne ta imot alle de nyutdannede.

Konkurranse

– Selv om det skulle bli overproduksjon av akademikere, så vil de likevel få jobb. Akademikere må da konkurrere med andre som har kortere utdanning, og vil måtte ta til takke med andre stillinger enn de tradisjonelt har kunnet få. Når det utdannes flere enn det er behov for på faggruppens tradisjonelle virksområde, så vil det kunne føre til at det blir flere jobber fordi det blir lavere pris på arbeidskraften, sier Sigmund Vangnes.

Knut Arild Larsen forteller at man ikke vet nok om hvordan tilpassingsmekanismene

på arbeidsmarkedet vil virke. – Mange akademikere arbeider på områder som de ikke er spesielt utdannet for. Og enkelte arbeidsgivere ønsker ikke akademikere, blant annet fordi de er redde for økt lønnspress.

Karakter

– De finkeste får alltid jobb, mens de mindre flinke får dårligere jobber. For jurister og økonomer, og særlig for realister er det karakterene som avgjør hvor gode jobber man får. For statsvitere og sosiologer ser arbeidsgiverne særlig på i hvilken grad hoved-

oppgaven svarer til kvalifikasjonsbehovene i jobben. Vi har ikke opplevd at det har vært problemer for de som er utdannet uten karakterer.

– Men hva skjer med de utdannelsene som kutter ut karakterer, og bruker bare bestått eller ikke bestått?

– Man ansetter jo folk for det. I Sverige har det aldri

vært karakterer til høyere grads embetseksamen, men man har jo ansatt folk i århundrer.

– Det har blitt stadig færre prognoser fra utdanningsmyndighetene? – Hvis staten går ut med prognoser eller antakelser om fremtiden, så vil myndighetene kanskje føle et større ansvar for ungdommens yrkesvalg. Fra enkelte hold har det blitt hevdet at arbeidsmarkedet regulerer seg selv på lang sikt. Dette er kanskje vel optimistisk. Men det er alltid fare for at antakelser om fremtiden styrer utviklingen i tradisjonelle spor, og motvirker nye kombinasjoner av utdanning som kan bidra til nykapping, sier Sigmund Vangnes.

Får han jobb når han er ferdig med studiene, formannen i Norsk Studentunion, Tom Thorkildsen? Er det fremtidens arbeidsmarked som tvinger studentene, eller er det arbeidspresset i studietida?



Utredning på oppdrag og kunnskapspolitisk debatt

Det nye utredningsinstituttet fikk to avdelinger, F-avdelingen med forskningsstatistikk og studier av forskningsorganisasjon og -politikk, og noe senere U-avdelingen for studier av høyere utdanning og akademisk arbeidskraft.

På 1970-tallet var troen på prognoser som planleggingsinstrument for den videre utbyggingen av høyere utdanning svekket. Ottosen-komiteen⁸ hadde fått gjennomslag for at studentenes

etterspørsel skulle styre kapasiteten i utdanningsystemet som helhet, mens kapasiteten i hver enkelt utdanning burde avpasses etter behovet for arbeidskraft. For å styrke kunnskapen om behovet for kandidater og kandidatenes overgang til arbeidsmarkedet ble kandidatundersøkelsene etablert ved utredningsinstituttet i 1972. De har fortsatt fram til i dag.

Den første forskningsmeldingen kom i 1975/76, og instituttet fikk en viktig rolle som møteplass og debattarena rundt meldingen, med seminarer

Påkrevet med en kartlegging av våre forskningsoppgaver

Skal Norges almenvitenskapelige forskningsråd bruke sine midler utelukkende til direkte støtte av forskningsoppgaver? Eller skal NAVF også, og kanskje til og med i første rekke, være et utredende, planleggende og rådgivende organ?

Disse spørsmål stilte direktør Erling Fjellbirkeland i sitt foredrag, som hadde tittelen «NAVF's oppgaver i norsk forskningspolitikk».

Første halvdel av foredraget var en oppsummering av rådets virksomhet siden starten for 16 år siden. De beløp som forskningen fikk tildeelt gjennom NAVF i 1950 — og som altså er knyttet til tippemidlene — var den gang «nye penger». De kom som et klart tillegg til statsbudsjettets bevilgninger og betydde som sådan en kraftig stimulans, ikke minst for virksomheten ved universitetene og høyskolene. Arbeidet med fordelingen av beløpene avslørte svakheter ved det fundament forskningen skulle bygge på. Det manglet arbeidsplass, utstyr, driftsmidler og på mange områder kvalifisert folk og tilgang på nye emner. En av de ting NAVF gjorde var å organisere en rekke selvstendige institutter. Det kan nevnes Historisk institutt i Oslo, Odontologisk forskningsinstitutt i Oslo, Hormonlaboratoriet i Bergen, Institutt for arbeidspsykologi og personalforvaltning i Bergen. Den raske økning av tippemidlene ga også rådet muligheter for å løse andre ekstrarordinære oppgaver. Det ble anskaffet 4 forskningsfartøyer for i alt 22 millioner kroner, det ble kjøpt forskningsutstyr for 3,5 millioner og en rekke ekstrarordinære engangsoppgaver ble finansiert, størst blant dem Det internasjonale geo-



Erling Fjellbirkeland.

fysiske år som kostet 2 millioner over 3 år.

Bak disse ekstrarordinære topper vokste så rådets kontinuerlige virksomhet langsomt etter. Med de

grenser som midlene har satt, har NAVF forsøkt å ta del i utbyggingen av norsk vitenskap etter følgende program:

1. Ved å bedre arbeidsvilkårene for aktive forskere.

2. Ved å ta hånd om publisering av vitenskapelige resultater.

3. Ved å stimulere den vitenskapelige rekruttering.

Det kan nevnes at rådet for eksempel gir ut den all vesentlige del av norske vitenskapelige tidsskrifter og monografier. Det er meget få doktoravhandlinger i de senere år som er trykt uten en eller annen form for støtte fra NAVF.

Men rådet har ikke nyd seg med å finansiere publikasjoner. På dette området driver NAVF en meget omfattende konsultativ, redaksjonell og organisatorisk virksomhet. For ordens skyld vil jeg si at Fjellbirkeland, at NAVF's budsjett på 18 millioner i dag tilsvare bare 5 prosent av universitetenes og høyskolenes.

NAVF har intet valg

Rådet har også opprettet en utredningsavdeling, som i de siste 12 år har utarbeidet en rekke oversikter og prognoser over den fremtidige utvikling av største betydning for diskusjonen om disse spørsmål. Men her står vi faktisk ennå bare ved begynnelsen.

De beløp som vitenskapen ber om er etter hvert blitt så betydelige at myndighetene nå krevrer klare begrunnelser fra den som ber om pengene, ikke bare i Norge, men også i andre land. Sikker er at situasjonen selv krevrer en vitenskapelig analyse, en inngående og kontinuerlig analyse. Vi har fått Tovedskomiteen for norsk forskning som et planleggende og koordinerende organ. NAVF har i flere år

Skal NAVF utelukkende støtte forskning, eller skal vi også bruke penger på å være et utredende, planleggende og rådgivende organ, spurte NAVFs direktør, Erling Fjellbirkeland i 1966. Han ga selv svaret: De beløp som vitenskapen ber om, er etter hvert blitt så betydelige at myndighetene nå krevrer klare begrunnelser. Selv om det koster mange penger, må NAVFs utredningsavdeling fortsette arbeidet med utredninger og prognoser, og hvert fagområde i forskningen må kartlegges for å gi grunnlag for en virkelig forskningspolitikk. Arbeiderbladet 17. november 1966.

vært opptatt med spørsmålet om en kartlegging av hvert enkelt fagområde av norsk forskning for å skaffe bedre grunnlag for vurdering av fagets behov og dets plass i utviklingen. Det er min mening at dette arbeid må tas opp med stor kraft. Det vil koste mange penger. Skal NAVF betale dette selv, må det gå ut over den umiddelbare støtte til konkrete nærliggende forskningsoppgaver. Men selv om så skal skje, er det min mening at rådet ikke har noe valg. På lengre sikt vil det materiale som legges fram gi grunnlag for en virkelig forskningspolitikk.

med høyt profilerte gjester fra inn- og utland. Hans Skoie sto i spissen for det som etter hvert ble «Skoie-salongen». I 1978 ble fagbladet *Forskningspolitikk* etablert, med Skoie som redaktør. Bladet ble en viktig kanal for å skape interesse og bred debatt om forskningspolitikken.

Mindre grunnbevilgning – mer programbevilgninger og oppdrag
Fram til instituttetableringen i 1969 hadde NAVF finansiert hele virksomheten som en del av sin administrasjon, men diskusjonen om ikke KUF og andre med behov for instituttets utredninger om høyere utdanning burde trå sterkere til økonomisk, dukket opp flere ganger.⁹

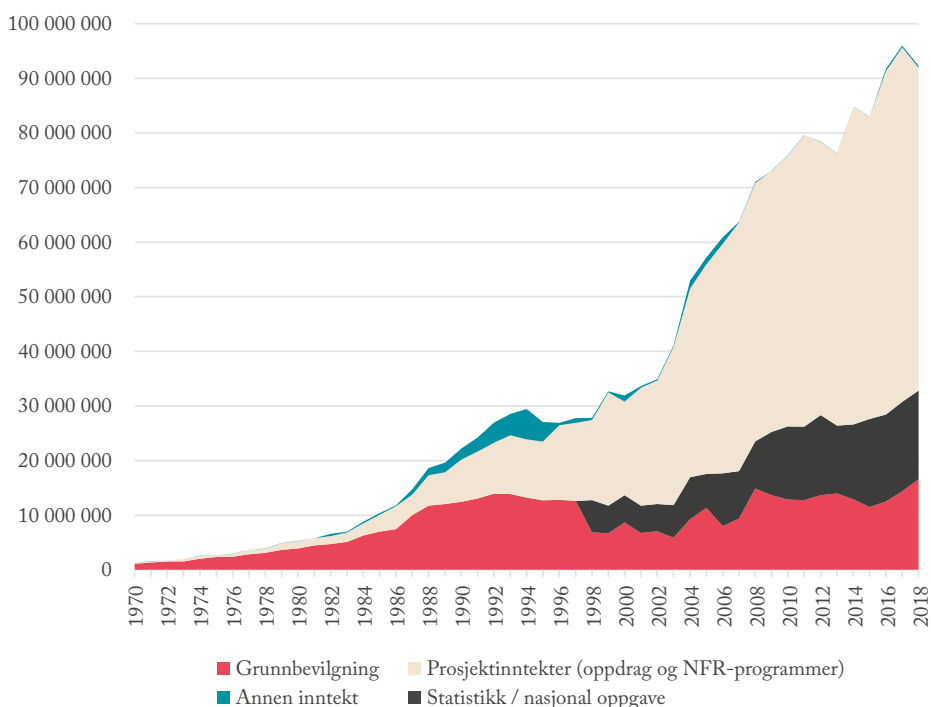
Fra 1970 fikk departementene egne budsjettposter til forskning, utredning og forsøk. Fra da av ble instituttets virksomhet i økende grad finansiert, eller delfinansiert, gjennom oppdrag. I tillegg til forskningsrådene og KUF var en lang rekke departementer og direktorater representert i oppdragsgiverporteføljen¹⁰ sammen med flere av universitetene. Det vitnet om interesse for instituttets kunnskap fra en stor bredde av politikktutviklende og iverksettende organer, og fra utdannings- og forskningsinstitusjonene selv.

Departementenes utredningsmidler fikk etter hvert betydelig omfang. Det bidro til vekst både i antall ansatte og omsetning på 1970-tallet (jf. figur 1 og 2), slik det også gjorde i mange av de andre samfunnsvitenskapelige instituttene som var blitt etablert. At

KUF opprettet en forskningsavdeling i 1977, bidro også. I 1983 kom en knapp fjerdedel av inntektene fra oppdrag. Det var først fra slutten av 1980-tallet at oppdragsfinansieringen utgjorde en større andel av inntektene. Den tids oppdragsmarked sto fjernt fra dagens konkurransebaserte anbudsregime. Oppdragene ble tildelt direkte, og utformingen skjedde gjerne i dialog mellom instituttet og det aktuelle departement. Det var ikke uvanlig at oppdragene ble delfinansiert av grunnbevilgninger eller programbevilgninger, såfremt de passet inn i det faglige programmet. Hvem som betalte for hva, var ikke så gjennomsluttig.

For å koordinere og redusere tendensen til fragmentering og oppsplitting i svært mange småprosjekter, ble en del av disse midlene fra 1976 kanalisert gjennom Rådet for forskning for samfunnsplanlegging under NAVF¹¹. Rådet skulle igangsette og organisere anvendt forskning på sentrale områder for offentlig virksomhet, i tråd med Langslettdoktrinens prinsipp om armlengdes avstand mellom politikk og forskning.¹² Utover 1980-tallet fikk programforskning finansiert av rådet økt betydning også for utredningsinstituttet.

I 1982 ble instituttets fremtidige oppgaver og organisering utredet av et utvalg ledet av Christian Lerche. Utvalget drøftet både fristilling og muligheten for å la flere forskningsråd komme inn på «eiersiden». Også en deling av instituttet, der Forskningsavdelingen fortsatte som NAVF-tilknyttet, mens

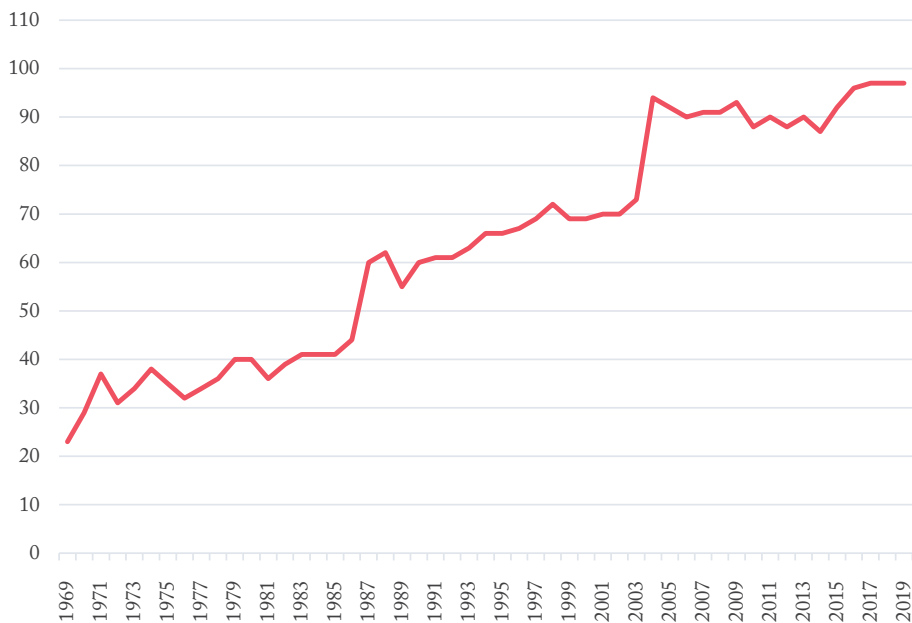


Figur 1: NIFUs inntektskilder 1970–2018. Kilder: Årsmeldinger fra NAVF, NAVFs utredningsinstitutt, NIFU-STEP, NIFU.

Utdanningsavdelingen ble lagt til brukere av forskning om høyere utdanning eller forskningsmiljø med tilgrensende aktivitet, ble vurdert. Komiteen fant at brukerne i hovedsak var fornøyd og anbefalte å beholde et samlet institutt med tilknytning til NAVF.¹³

Oppdrag for offentlige utredninger bidro til å forme den faglige utviklingen ved instituttet. Tidlig på 1980-tallet fikk instituttet en rekke oppdrag for Thulin-utvalget som utredet den teknisk-industrielle forskningen. Instituttet fungerte i tillegg som brobygger mellom utvalget og utenlandske miljøer,

som Science Policy Research Unit ved Universitetet i Sussex, en av de første tverrfaglige forskningssentrene innen forsknings- og teknologipolitikk, og et sentralt miljø i utviklingen av OECD-statistikk og indikatorer på feltet. Senere på 1980-tallet fikk instituttet blant annet oppdrag for Hernes-utvalget som utredet en reform om universitets- og høgskolesystemet. Undersøkelser av studieforhold, studieatferd og tidsbruk ble sentrale temaer i den faglige aktiviteten. Instituttet huset også utvalgssekretariatet, slik tilfellet var også for flere andre utvalg.



Figur 2: Totalt antall medarbeidere pr. år i NIFU 1969–2019. Kilder: Årsmeldinger fra NAVF, NAVFs utredningsinstitutt, NIFU-STER, NIFU.

Grunnbevilgningen falt gradvis (se figur 1), men langsiktige programbevilgninger ga rom for faglig utvikling. Programbevilgningene ble foreslått fra instituttet selv og innvilget etter dialog med NAVF og departementet, men kunne også bli initiert av disse. Programbevilgningene ga mulighet for dialog med brukerne om framtidige kunnskapsbehov. De la til rette for kompetanseutvikling i tråd med brukernes behov, men innenfor langsiktige rammer. Et spesialbibliotek for forskningspolitikk og studier av forskning og høyere utdanning ble gradvis bygget opp, også det finansiert av NAVF.

1980-tallet ble også oppstarten for instituttets bibliometriske forskning, først med egenrapporterte data om publisering fra Universitetsundersøkelsen – den store spørreundersøkelsen om tidsbruk, forskningsbetingelser og forskningsaktivitet blant vitenskapelig ansatte i 1982. Sent på 1980-tallet, med den tidligere forlagsredaktøren Gunnar Sivertsen som drivkraft, ble fagfeltet videreutviklet med grunnlag i bibliometriske data fra forlagene. Bibliometrikompetansen har siden vært vesentlig i instituttets forskning om forskning, og i instituttets arbeid med evalueringer av fag, institusjoner, programmer og virkemidler i norsk forskning. Bibliometrien er et eksempel

på et område der instituttet har hatt en unik kompetanse i Norge, og hvor instituttets forskning er mye sitert internasjonalt. Samtidig er feltet et eksempel på at instituttets forskning, via rådgivning og utredningsaktivitet, har hatt betydelige effekter på forskningssystemet. Det skjedde ikke minst gjennom Sivertsens avgjørende bidrag til utformingen av den norske publiseringsindikatoren (populært kalt tellerkantsystemet). Publiseringssystemet er blitt en del av finansieringssystemet som fordeles ressurser til norske forskningsmiljøer. Også flere andre land har tatt i bruk «den norske modellen» for å måle publisering på institusjonsnivå, og instituttets arbeid har således også hatt betydelige effekter internasjonalt. Bibliometriske indikatorer for norsk forskning utviklet ved instituttet publiseres årlig, og er en viktig del av faktagrunnlaget for forskningspolitikken.

Den faglige virksomheten hadde høy kontinuitet, og dekket på 90-tallet fem hovedområder:

- *FoU-statistikk og analyse av FoU-ressurser*
- *Studier av forskningspolitikk og forskning*
- *Studier av høyere utdanningsinstitusjoner*
- *Studieforhold og studiegjennomføring*
- *Forholdet mellom utdanning og arbeid*

Dette er fagområder som er sentrale også i dag.

Fristilling, armlengdes avstand og markedsstyring (1996–2019)

Etter bølgen av statlige instituttetableringer på 1950- og 1960-tallet ble fristilling og markedsstyring et tema i instituttpolitikken på 1980-tallet. De fleste teknisk-industrielle institutter ble fristilt fra NTNMF i kjølvannet av Thulin-utredningen i 1981. Et hovedargument for fristillingene var at NTNMF ikke burde ha en dobbeltrolle som både forskningsfinansør og institutteier. Et annet argument var at forskningen måtte være nyttig. Instituttene måtte derfor tilpasse seg skiftende behov i industrien de skulle betjene. Markedsstyring gjennom oppdrag sammen med lave grunnbevilgninger, ble et vesentlig virkemiddel for å oppnå dette.

På 1990-tallet kom en ny bølge av omdanninger av statlige institutter, der en rekke samfunnsvitenskapelige institutter og primærnæringsinstitutter ble omdannet til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter¹⁴. Bakgrunnen var blant annet at Forskningsrådet ønsket mer ensartet organisering og rammevilkår, blant annet i form av grunnbevilgninger. Etter forslag fra Forskningsrådet vedtok regjeringen felles retningslinjer for statlig finansiering av disse instituttene, der en skilte mellom basisbevilgning (grunnbevilgning og strategiske instituttprogrammer), forskningsprogrammer og FoU-prosjekter.

Da NAVF i 1993 ble slått sammen med de fire andre forskningsrådene til Norges forskningsråd, fulgte instituttet med som underliggende virksomhet, nå under navnet Utredningsinstituttet for

forskning og høyere utdanning. Styret i Forskningsrådet besluttet at også Utredningsinstituttet burde fristilles og omdannes til stiftelse, det skjedde fra 1. januar 1996.

Ved fristillingen hadde departementet behov for å sikre fortsatt ivaretagelse av kunnskapsgrunnlag det var kontinuerlig behov for. I brev om fristillingen fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble det tydelig understreket at statistikkoppgaven «ikke må nedtones» som følge av omdanningen til stiftelse.¹⁵ Statistikkoppgaven ble synliggjort budsjettmessig ved å trekke ut halvparten av grunnbevilgningen og etablere FoU-statistikk som en nasjonal oppgave. Departementet skrev også at det fortsatt ville ha mulighet til å gi direkte oppdrag til instituttet etter direkte dialog, slik praksis hadde vært fram til omdanningen.

Departementet så på sikring og videreutvikling av instituttets grunnleggende kompetanse som en forutsetning for at instituttet skulle kunne levere utredninger av høy kvalitet og relevans. Basisfinansiering til grunnleggende kompetanseutvikling fulgte med ved fristillingen, og departementet understreket at det ikke burde være noen motsetning mellom grundig analytisk arbeid og relevans for brukerne. Finansieringen fra Forskningsrådet ble opprettholdt på samme nivå som før. Også kjøp av tjenester fra instituttet skulle være om lag på samme nivå de første tre årene. I løpet av denne perioden skulle det utarbeides langsiktige

kontrakter for faste oppdrag og nasjonale tjenester.

Selv om instituttet ble fristilt som en selvstendig stiftelse, beholdt både departementet og Forskningsrådet en del styringsvirkemidler. Vedtektene som ble etablert ved fristillingen, kunne endres av styret, men endringen måtte godkjennes av Forskningsrådet og KUF, som dermed fikk veto mot slike endringer. Forskningsrådet skulle også oppnevne alle de eksterne styremedlemmene til styret i det fristilte instituttet, to av dem etter forslag fra KUF. Instituttets faglige aktiviteter og kompetanse kunne fortsatt påvirkes gjennom tildeling av strategiske instituttprogrammer og gjennom muligheten til fortsatt å gi direkte oppdrag.

I kjølvannet av fristillingen, og særlig etter årtusenskiftet, endret styringsformene seg. Markedsstyring gjennom oppdragsutlysninger ble den viktigste drivkraften i instituttets faglige utvikling og vekst. Direktetildelinger og dialog om oppdrag tok slutt, etter hvert som nye regler for offentlige anskaffelser gjorde sitt inntog tidlig på 2000-tallet. Reglene sørget for at departementer og andre offentlige oppdragsgivere måtte utlyse anbuds konkurranser. Det ble slutt på at instituttet kunne komme med ideer til utredninger og forskning på områder der forskerne mente det var hull i det kunnskapsgrunnlaget politikken skulle bygge på. Med ny anskaffelsespraksis økte også konkurransen fra konsulentselskapene raskt.

De strategiske instituttprogrammene ble beholdt enda en stund ut på

2000-tallet, og var således en del av virkemidlene for å ivareta departementets sektoransvar for forskning.

Reformevalueringer og andre evalueringer

Sammen med oppdrag for offentlige utvalg og utredninger har bredt anlagte reformevalueringer bidratt til å prege instituttets faglige utvikling, både før og etter fristillingen. Veksten i instituttets forskning om videregående opplæring er et tydelig eksempel på det. Rekrutteringsstudier til høyere utdanning var en del av instituttets faglige arbeid allerede på 1960-tallet, men det var først i forbindelse med evalueringen av den store reformen i videregående opplæring, Reform 94, at forskning om videregående opplæring igjen fikk større omfang. Instituttet fikk en koordinerende rolle i evalueringen og samarbeidet nært med andre forskningsmiljøer. I 2003, under direktør Petter Aasen, hadde forskningen fått så stort omfang at det ble etablert et eget programområde for studier av videregående opplæring, med egen forskningsleder.

Etableringen av det nye Utdanningsdirektoratet i 2004 ga en ny vekstimpuls til NIFUs forskning på området, og bidro til at forskningen ble utvidet til også å omfatte grunnskole- og barnehageområdet. Kvalitet i utdanning kom høyt på dagsorden, noe ikke minst Norges middelmådige skåre på PISA-undersøkelsene bidro til. Evalueringen av Kunnskapsløftet, den store reformen i grunnopplæringen i 2006 som direktoratet fikk ansvaret for å evaluere,

bidro til at Utdanningsdirektoratet noen år senere ble NIFUs største oppdragsgiver.

Også innenfor forskningen om høyere utdanning har forskningsbaserte reformevalueringer hatt en sentral plass. Evalueringen av høgskolereformen i 1994, som samlet nesten 100 høgskoler til 26, og evalueringen av Kvalitetsreformen midt på 2000-tallet, er eksempler på det. Sammen med strategiske prosjekter finansiert av departementet har slike store evalueringer bidratt til kontinuitet og politikknær forskning og kompetanseutvikling.

Innenfor studier av forskning og innovasjon har oppdragsmarkedet vært mer ustabil. Også her har fagevalueringer, virkemiddelevalueringer, programevalueringer og institusjonsevalueringer vært et synlig innslag i instituttets faglige aktivitet, men prosjektene har vært mindre, mer avgrensede og mer utredningspregede enn på utdanningsområdet.

Programforskning

Programforskningen finansiert av Forskningsrådet har truffet instituttets fagområder på ulike måter. Utover 2000-tallet finansierte departementet stadig større programmer innenfor utdanningsforskning, hjulpet fram av en serie fireårsstrategier for utdanningsforskning. NIFUs programforskning har økt betydelig det siste tiåret. Sammen med et stort oppdragsmarked har det bidratt til at forskningen på grunnopplæringsområdet har vært det raskest voksende fagområdet ved insti-

tuttet i perioden etter 2010. Instituttets stab av pedagoger og utdanningsøkonomer har vokst for å matche etterspørselen.

Innenfor studier av forskning og innovasjon har programsatsingene vært mindre og satsingene mer klattvise. En flerårig satsing på forskning om forskning finansierte langsiktig kompetanseoppbygging ved instituttet fra slutten av 1980-tallet. Dette ble etterfulgt av noen mindre programmer. Samlet ga dette et beskjedent hjemmemarked for slike studier, fram til et nytt program for forsknings- og innovasjonsstudier fra 2016 igjen ga mulighet for langsiktig forskning.

Virkningsfull markedsstyring

Markedsstyringen i kjølvannet av fristillingen har virket. Markedsutviklingen både i oppdragsmarkedet og bidragsmarkedet har vært styrende for størrelsen på faggruppene, faglig innretning og instituttets kompetansesammensetning. Samtidig har statistikk- og indikatorvirksomheten vært et stabiliserende element og en grunnpilar.

Andre styringsformer som fristillingen på 1990-tallet la til rette for, har i liten grad vært tatt i bruk. Departementet beholdt direktetildelte strategiske instituttprogrammer noen år etter årtusenskiftet, deretter overtok anbudsmechanismen, før midlene etter hvert ble kanalisert gjennom Forskningsrådets programmer. Hverken styreoppnevning eller vетоretten mot vedtektsendringer har vært brukt for å gi styringssignaler til instituttet, hver-

ken fra Forskningsrådet eller departementet. Indirekte styring på armlengdes avstand og vel så det har vært regelen i kjølvannet av fristillingen. Det ble tydelig blant annet i 2010, da instituttet tok initiativ til å endre instituttets navn, vedtekter og styresammensetning. Styret ville få inn medlemmer fra andre nordiske land og legge en strategi for en fremtid med strukturendringer og fusjonsinitiativer. Hverken departementet eller Forskningsrådet ville ha noen mening om slike strategiske spørsmål, i sterk kontrast til 1990-tallets aktive fusjonsinitiativer fra Forskningsrådet. I 2017 trakk Forskningsrådet seg enda lenger tilbake fra direkte styringsmekanismer, da de bestemte seg for å slutte å oppnevne styremedlemmer i forskningsinstituttene, også i NIFU. I forbindelse med dette ba både departementet og Forskningsrådet om å bli skrevet ut av vedtektene.¹⁶

Markedsstyring er ved 50-årsmerkingen blitt enerådende, der staten før brukte flere ulike virkemidler for å ivareta sitt sektoransvar. Det har medført ryddighet i styringen, men samtidig en opplevelse av konstant underskudd på dialog om kunnskapsbehovene. Hverken programforskning eller oppdragsforskning på anbud har gitt særlig gode vilkår for slik dialog. En nylig endring i anskaffelsesreglene som gir mer rom for såkalt markedsdialog, kan kanskje endre situasjonen noe.

Den eneste formen for direkte faglig dialog som gjenstår, er NIFUs nasjonale oppgave med å utarbeide FoU-statistikk og den tilknyttede oppgaven med å

redigere og utarbeide Forskningsrådets indikatorrapport. Det er en oppgave instituttet utfører sammen med SSB. Kjernen i FoU-statistikken bestemmes gjennom internasjonale statistikk-konvensjoner, og NIFUs uavhengighet i statistikkfaglige vurderinger er absolutt. Men gjennom tilleggsoppgaver som er tett knyttet sammen med statistikk-oppgavene, er Forskningsrådet fortsatt en viktig bestiller av statistikk og indikatorer som kunnskapsgrunnlag for forsknings- og innovasjonspolitiske råd og beslutninger.

Identitetskampen – veivalg eller samspill mellom utredning, forskning og statistikk?

Spørsmålet om instituttet skulle være et utredningsinstitutt, et oppdragsinstitutt eller et akademisk orientert forskningsinstitutt – eller snarere hvilken balanse det skulle være mellom de tre – har vært et tilbakevendende tema både ved instituttet og blant instituttets «eiere». Diskusjonene har dreid seg om instituttets navn, om organisasjonsform og uavhengighet, så vel som finansieringsstruktur og meritteringssystem. Hva skulle belønnes – politikknær utredningskompetanse, markeds- og kundeorientering eller tradisjonelle akademiske meritter?

Identitetsdiskusjonen har tidvis vakt stort engasjement. Da instituttet ble etablert under navnet NAVFs utredningsinstitutt og ikke NAVFs *forskningsinstitutt*, var det utredningsvirksomhet og statistikk som sto i sentrum. OECDs policy-orienterte arbeid

var en viktig inspirasjonskilde i den første perioden, kanskje mer enn universitetsmiljøenes forskning. Den faglige aktiviteten i instituttet hadde mindre vekt på forskning og teoriutvikling og mer på utredning og anvendelse enn i en del andre samfunnsvitenskapelige institutter som ble etablert på 1950- og 1960-tallet. Utgangspunktet var markant forskjellig fra blant annet Institutt for samfunnsforskning, som sprang ut av universitetsmiljøet med inspirasjon fra amerikansk samfunnsforskning¹⁷. Mens Institutt for samfunnsforskning ble etablert ved hjelp av private midler, var det utelukkende statlige midler som finansierte utredningsinstituttets virksomhet. Instituttet hadde tidlig en grunnbevilgning, men den ble for en stor del brukt på statistikk og statistikkfaglig utvikling og i mindre grad på akademisk kompetanseutvikling og merittering.

Utover på 1970- og 1980-tallet endret den faglige aktiviteten og kompetansen gradvis karakter. Statistikkproduksjonen og utredningsvirksomheten vedvarte, men ble etter hvert supplert med forskningskompetanse og -ambisjoner. På 1980-tallet publiserte flere ansatte i tidsskrifter med fagfellevurdering og i vitenskapelige bøker. Et viktig bidrag i styrkingen av den akademiske kompetansen var at NAVF finansierte programmet «Forskning om forskning» på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet.

Det var ikke unaturlig at diskusjonen om forholdet mellom utredningsaktivitet og forskningsaktivitet ble et

hovedtema i evalueringen av instituttet i 1990. Evalueringen med tittelen «*Børs – Kontor – Katedral?*» pekte på utfordringen med at grunnbevilgningen var fallende, samtidig som forskningsambisjonen økte. Evalueringsgruppen, som ble ledet av den svenske professoren og pedagogen Ulf P. Lundgren, anerkjente at instituttet hadde fylt en unik rolle i norsk forskningspolitikk, vært dyktige på utredninger av grunnleggende karakter og på å bygge databaser og registre for statistikkproduksjon. Instituttets betydning for å popularisere og skape offentlig debatt og sette dagsorden, særlig i den forskningspolitiske debatten, fikk mye ros. Seminarene ble beskrevet som en imponerende institusjon i Norden, og bladet *Forskningspolitikk* hadde, ifølge evalueringen, meget god anseelse. Instituttet hadde etter evalueringens syn derimot ikke vært så framgangsrikt i å bedrive forskning om forskning, gjøre kritiske analyser av politikken eller fornye metoder og strategier for å studere utdanning og forskning. Heller ikke hadde man lyktes godt med å være et integrert institutt på tvers av utdanningsforskning og forskning om forskning. Både den interne organiseringen og personalpolitikken fikk sterk kritikk.¹⁸

Kontor med innslag av akademisk katedral?

«Instituttet er selv sylklare i at de driver utredning med innslag av forskning [...] man ønsker å bli vurdert som utredere og ikke forskere», sto det i evalueringsrapporten. Den sterke identiteten som

utredningsinstitutt var ikke i tråd med innretningen i miljøer som drev tilsvarende aktiviteter i andre land, mente evalueringerne. Internasjonalt var det mer vanlig å drive «forskning med innslag av utredning» enn omvendt. Utvalget kunne ikke se at instituttets utredninger skilte seg prinsipielt fra anvendt forskning, hverken i karakter eller kvalitet, men ved å innta posisjonen som utredere, unndro man seg vanlig akademisk kvalitetskontroll. Identiteten som utredere hadde ført til at man hadde vanskeligheter med å sette data inn i en bredere kunnskapsmessig sammenheng. Evalueringsgruppen mente at instituttets måte å balansere forholdet mellom utredning og forskning på tjente hverken den ene eller den andre aktiviteten på en god måte. De tre dimensjonene evalueringen løftet fram, utredningsinstituttet – kontoret, det markedsorienterte oppdragsinstituttet – børsen, og det forskningsorienterte instituttet – akademiet, måtte enten holdes bedre sammen, eller så måtte man velge å rendyrke én av dimensjonene på bekostning av de to andre. Evalueringen skisserte ulike stiliserte løsninger, blant annet å fristille instituttet og la det bli markedsstyrt, trekke instituttet inn igjen i NAVF eller legge det til et universitet.

Evalueringen kritiserte også eieren, NAVF, for utydelige styringssignaler, noe som medvirket til disse problemene. Selv om NAVF bevilget to tredjedeler av instituttets årsbudsjett, ga instituttet et mandat og satt med faste plasser i styret, var styringen uklar.

Instituttet og dets eier ble anbefalt å ta klarere standpunkt til den videre utviklingen og posisjoneringen av instituttets virksomhet.

Instituttetsjef Vangsnes erkjente at evalueringen pekte på viktige problemstillinger når det gjaldt identiteten som forsknings- eller utredningsinstitutt, men mente også at evalueringen hadde betydelige svakheter. Blant annet hadde den oversett en ganske betydelig vitenskapelig publiseringsvirksomhet, som sikret kvalitetskontroll etter vanlige akademiske kriterier. «Instituttets selvbilde går ikke så entydig i favør av utredning som utvalget har fått inntrykk av», skrev Vangsnes i sin uttalelse til instituttets styre, der han betegnet instituttets virksomhet som anvendt forskning.

NAVF's styre sendte evalueringsrapporten på høring og fikk mange kritiske innvendinger til evalueringsrapporten og flere brukeruttalelser som stilte seg svært positive til nytteverdien av instituttet. Det gjaldt ikke minst fra KUF's avdelinger for forskning og høyere utdanning.¹⁹ Da evalueringen ble behandlet, la NAVF's styre vekt på at brukere og oppdragsgivere jevnt over var fornøye med instituttet. Evalueringsgruppen hadde feilvurdert spørsmålet om det påstått uavklarte forholdet mellom utredning og forskning, og i for høy grad vurdert instituttet etter en målestokk for et akademisk «forskning-om-forskning»-institutt, mente man. Instituttet burde holdes sammen med alle dagens funksjoner, og grunnfunksjonen som bruker- og be-

slutningsrettet institutt måtte ivaretas. Innenfor denne rammen var det imidlertid ønskelig å styrke forskningsaktiviteten, for slik å understøtte instituttets hovedoppgave som et høyt kvalifisert utredningsinstitutt. Rådgivningsrollen burde også styrkes.

Diskusjonen om forholdet mellom utredning og forskning fortsatte imidlertid utover på 1990-tallet. I 1995 var forskningsaktiviteten blitt ganske omfattende, og styret tok igjen opp forholdet mellom forskning og utredning til diskusjon. Diskusjonen handlet både om hvorvidt utredningsbegrepet skulle være del av instituttets framtidige navn etter fristillingen, og om de ansattes stillingstitler. Skulle de være utredere eller forskere? I et notat til styresaken advarte fagsjef Hans Skoie sterkt mot at man tok bort utredning i instituttets navn og ga de faglig ansatte titler som forskere i stedet for utredere.²⁰ Skoie viste til instituttets røtter og faglige tradisjoner: Instituttet skulle løse mindre oppgaver for oppdragsgivere med korte tidsfrister, og mesteparten av aktiviteten var ikke forskning etter Frascatimanualens kriterier. Det samme gjaldt for øvrig andre samfunnsvitenskapelige institutter, som etter Skoies syn brukte et inflatert forskningsbegrep. At andre institutter brukte forskertitler, burde ikke få Utredningsinstituttet til å etterape en slik slapp praksis. «En om-døping av hele eller deler av staben til forskere kan få store konsekvenser for instituttets faktiske funksjon – verdier og identitet blir andre og faren for å bryte opp miljøet i et A- og et B-lag

er klart til stede [...]», mente Skoie. Forskerkompetanse gir ikke automatisk utrederkompetanse, mens en utreder kan dyktiggjøre seg uten nødvendigvis å erverve forskerkvalifikasjoner. Teoriutvikling var en oppgave for universitetene, instituttet kunne miste sin *raison d'être* og få en uheldig akademisk drift. Etter Skoies syn burde instituttet fortsatt være et klart problem- og nytteorientert institutt for forskningsråd og andre myndigheter, sterkt orientert mot praksis.

På den andre siden sto Forskerforbundets lokallag ved NIFU. Lokallaget mente det var på høy tid både å endre instituttets navn og innføre en forskerstige. Forbundet viste til at det foregikk forskning ved instituttet som var vunnet i sterk konkurranse med andre. Instituttet seilte under falskt flagg, og både instituttets navn og tittelen utredningskonsulent kunne føre til undervurdering av det instituttet drev med. Stadig oftere stilles det akademiske eller forskningsmessige krav til prosjektene, argumenterte forbundet. Særlig gjaldt det for langsiktige prosjekter og programmer. For å kunne gjøre gode og spenstige utredninger ville det bli mer og mer klart at man trengte forskningskompetanse. Instituttetsjef Johan-Kristian Tønder inntok en mellomposisjon og påpekte i sitt styrenotat at det ikke var kommet signaler fra de største brukerne KUF og Forskningsrådet om behov for drastiske endringer, men at instituttets navn og stillingsbetegnelsene gjorde det vanskelig å holde på faglig dyktige

medarbeidere.²¹ Han avviste samtidig at det var akademisk drift ut over det som var nødvendig for å bedre den faglige kvaliteten på instituttets studier, med hensyn til forankring i faglitteratur og bedre metodiske grep. Dette hadde så langt «ikke ført til vegring mot å ta på seg kortsiktige utredningsoppgaver». Fortsatt burde instituttet bestrebe seg på å bedre den faglige kvaliteten uten at det gikk ut over kravet om relevans.

Fra utreder til forsker

I navnevalget kom man til enighet. Fra og med fristillingen i 1996 ble navnet Norsk institutt for studier av utdanning og forskning – NIFU. Ordet utredning ble dermed erstattet av det bredere begrepet «studier av». De nye vedtektene fastslo at formålet var å drive både forskning, utredning og statistikk, og ingen av dem ble gitt forrang. Det nye navnet signaliserte også at virksomheten ikke var avgrenset til høyere utdanning, men kunne omfatte også andre deler av utdanningssystemet.

Kampen om stillingstitlene ble ført videre. Forskerforbundets linje vant fram i 1998, da forsker ble innført som stillingsbetegnelse. Ved siden av den nye forskerstigen ble det etablert en parallell stige for rådgivere. Slik kunne instituttet både belønne og sikre karrieremulighetene til medarbeidere som jobbet med statistikk, og medarbeidere med tung utrederkompetanse, men uten akademiske meritter. Slik er instituttets stillingssystem fortsatt.

I 2001, fem år etter fristillingen, og ti år etter Lundgren-evalueringen kom

debatten om forskning versus utredning igjen opp. Det skjedde i en ny evaluering gjennomført på initiativ av Forskningsrådet.²² Også denne evalueringen konkluderte med at NIFU hadde sterk kompetanse og et overbevisende kjerneprodukt, med statistikk av høy kvalitet, solide utredninger og forskning med relevans for instituttets virkefelt. Utfordringen var at NIFU ikke fullt ut hadde tilpasset seg til å fungere som oppdragsinstitutt i et konkurranseutsatt marked. Dialogen med de to viktigste oppdragsgiverne som samtidig bidro med grunnfinansieringen, burde styrkes. Instituttet ble anbefalt å gå inn i en tett og dyptgående dialog med Forskningsrådet og departementet om deres forventninger til instituttet, for på den måten å oppnå en felles forståelse av formål, kjerneaktiviteter og kompetanseprofil. Samtidig burde kretsen av oppdragsgivere utvides. Mange av oppdragene innebar dialog med oppdragsgiver om utforming av prosjektene, het det. At reglene for offentlige anskaffelser var i ferd med å skape trangere rammer for dialog med en frittstående stiftelse, ble ikke problematisert.

Evalueringen anbefalte at NIFU burde fokusere på «utredning med islett av forskning». Denne anbefalingen var også i tråd med en undersøkelse som viste at brukerne så NIFU som både en forsknings- og en utredningsinstitusjon, men der flere vektla utredningsdimensjonen enn forskningsdimensjonen. Undersøkelsen viste også at en ganske stor del av brukerne oppfattet instituttet

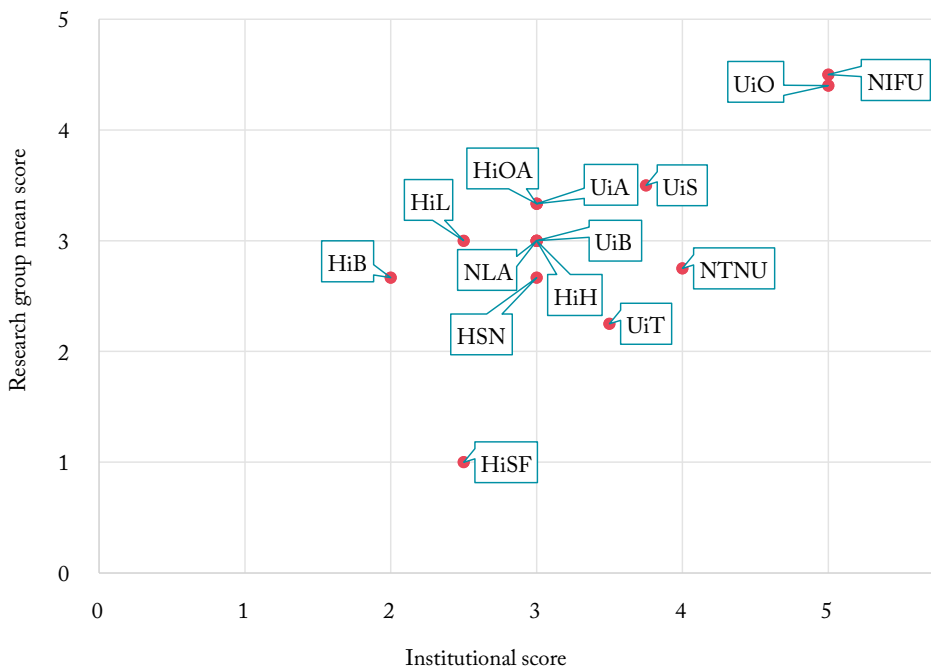
som tradisjonsbundet, mens de i mindre grad så det som nyskapende.

Evalueringen anbefalte at forskningsvirksomheten ble avgrenset til områder der NIFU hadde mulighet for å få en internasjonal posisjon, og områder der det var særlig behov for vitenskapelig kompetanse for å kunne opprettholde kvaliteten i virksomheten. En mer omfattende forskningsprofilering og -merittering blant medarbeiderne måtte ikke skje på bekostning av utredning og dataproduksjon, lød en av anbefalingene. NIFU ble også anbefalt å vurdere hvordan man i samtlige oppgaver kunne trekke policyrelevante konklusjoner i større grad, hvordan man kunne utvikle rådgivningsfunksjonen, og hvordan man kunne styrke kommunikasjonen mot allmenheten ved hjelp av internett, seminarer og «debatovervåging med en forpliktigelse til kommentering». Å opprettholde grunnbevilgningens størrelse var viktig.

I ettertid kan vi konstatere at evalueringens anbefalinger om å holde fast ved «utredning med islett av forskning» ikke ble fulgt, og at det nok ville ha vært risikabelt å gjøre det. I stedet har NIFU gradvis bygget ut sin vitenskapelige kompetanse. I to evalueringer fra 2017 og 2018 høstet instituttet anerkjennelse for det. I Forskningsrådets evaluering av 16 institusjoner i norsk utdanningsforskning ble NIFU vurdert som det fremste forskningsmiljøet i Norge på området, sammen med Universitetet i Oslo (se figur 3).

Evalueringen plasserte NIFU på topp målt etter kriterier som vitenskapelig publisering, sitering og internasjonalt samforfatterskap, samt strategier og organisering. Også for «samfunnseffekter» fikk NIFU toppkarakter. Det internasjonale evalueringspanelet slo fast at: «NIFU appears to occupy a key position in-between academia and practice»²³. En evaluering av de samfunnsvitenskapelige instituttene i Norge²⁴ som omfattet alle NIFUs fagområder, konkluderte tilsvarende med at NIFU har en distinkt profil og en veldefinert

rolle og nisje i forskningssystemet, at forskningen har høy relevans nasjonalt og til dels internasjonalt, spesielt i de nordiske land. Instituttet har ifølge evalueringen en viktig rolle i den nasjonale datainfrastrukturen innenfor forskning og utdanning. Også denne evalueringen fant at NIFUs forskning har omfattende samfunnseffekter, som blant annet ble knyttet til kontinuiteten i analyse- og statistikkarbeidet. Instituttets internasjonale nettverk ble karakterisert som imponerende. Den vitenskapelige publiseringen ble karakterisert som god,



Figur 3. NIFU kom godt ut av evalueringen av norsk utdanningsforskning fra 2018. Kilde: Evaluation of Norwegian education research. Report from the international expert committee. Final Report 22 February 2018. Norges Forskningsråd, 2018.

men ikke blant de beste samfunnsvitenskapelige instituttene. Instituttet ble betegnet som solid, men ikke et institutt som eksperimenterer på en kreativ måte med prosjekter og formidlingsformer. Men mangel på «styringsveiledning» fra departementet og Forskningsrådet forårsaket av behovet for armlengdes avstand i tråd med Langslet-doktrinen er en ulempe, slo denne evalueringen fast.

NIFUs samfunnsoppdrag er fortsatt å sørge for et solid, uavhengig og relevant kunnskapsgrunnlag for videreutviklingen av kunnskapspolitikk og kunnskapssamfunnet i bredt. Evalueringene kan forstås som en indikasjon på at det har vært riktig å satse på samspillet mellom utredningskontoret, børsen og katedralen, heller enn å velge mellom dem. Å kombinere forskning med høy vitenskapelig kvalitet, pålitelig statistikkproduksjon og analyser og utredninger med høy relevans for beslutninger og politikkutvikling har vært og synes fortsatt å være et fortrinn for instituttet. Vurderingene av instituttets samfunneffekter hadde neppe vært så positive om det ikke hadde vært for samspillet mellom programfinansiert forskning og oppdragsfinansiert aktivitet. Styrkeforholdet mellom (utrednings)kontoret, børsen og katedralen er imidlertid kraftig endret gjennom årenes løp – i to retninger. Instituttet har både blitt mer oppdragsdrevet og fått tyngre vitenskapelig kompetanse.

Forskningsrådet som institusjonsbygger – NIFU, STEP og innovasjonsforskningen

Høydepunktet for forskningsrådene som instituttbyggere ble nådd på 1960-tallet. Historien om NIFU og det andre benet i dagens institutt – STEP-gruppen – viser imidlertid at denne aktiviteten fortsatte med det nye Norges forskningsråd helt fram til slutten av 1990-årene. Det fikk betydelige konsekvenser for både NIFU og STEP-gruppen.

Mens NIFU-benet ble grunnlagt av NAVF på 1950-tallet og preget av troen på kunnskap som grunnlag for offentlig samfunnsplanlegging, ble STEP-gruppen etablert av NTNf på tidlig 1990-tall. Tiden var preget av troen på forskning og teknologiutvikling som kilde til økonomisk vekst. NTNf ønsket seg en forskningsgruppe som skulle styrke kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og teknologipolitikk rettet mot næringslivet, og analysere sammenhengene mellom slik politikk og økonomisk vekst. Gruppen ble først dannet ved Norsk Regnesentral, og så etablert som egen stiftelse i 1994 under navnet STEP – Science, technology and economic policy. Det skjedde med stiftelseskapital skaffet fram fra egen lommebok av de 11 første ansatte. Ved oppstarten ble det inngått avtale om grunnfinansiering fra Forskningsrådet de første fem årene. Prosjektene finansiert av Forskningsrådet fulgte også med som del av etableringen. Det samme gjorde en toårig grunnfinansiering fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Keith Smith ble direktør. Han hadde bakgrunn fra Science Policy Research Unit ved Universitetet i Sussex og hadde ledet NTNf-programmet Fremtidsrettet teknologipolitikk (FREMTEK). Med oppdrag fra OECD inntok han en ledende rolle i utviklingen av den første internasjonale målingen av innovasjon, Oslo-manualen. Kvantitative målinger og innovasjonsstatistikk var et viktig grunnlag for den faglige aktiviteten i det nye instituttet.

I motsetning til NIFU og dets forgjengere reflekterte formålsparagrafen og virksomheten til STEP høyere forskningsmessige og teoriutviklende ambisjoner. STEP skulle utføre forskning, analyser, dokumentasjon og annen kunnskapsformidling for å bidra til økt innsikt og forståelse for teknologiens rolle i samfunnet. Målet var å bygge en langsiktig kompetansebase og et bredt kunnskapsfundament for forsknings- og teknologipolitikk²⁵.

Grunnfinansieringen utgjorde en stor del av STEP-gruppens finansiering. STEP skulle ha betydelig innflytelse over hva midlene ble brukt til, selv om forskningsprogrammet skulle utformes i dialog med Forskningsrådet.²⁶ Smith hadde fra starten klare ambisjoner om akademisk publisering. Slik kom forskningsprogrammet til å innbefatte grunnleggende forskning om blant annet hvilken rolle teknologisk utvikling spiller i vekstteori, og om avkastning av investeringer i forskning.

Oppbygging av databaser om industriens FoU-virksomhet og arbeid

knyttet til policy-implikasjonene av innovasjonssystemet i Norge var andre viktige deler av virksomheten. Også STEP hadde kunnskapsgrunnlag for politikk som mål og drev alt fra starten en relativt omfattende uformell rådgivningsaktivitet overfor forskningsråd, departementer, EU-kommisjonen og OECD.

STEP hadde et nært samarbeid med European Master's Programme on Society, Science and Technology ved det som i 1998 ble Senter for studier av teknologi, innovasjon og kultur ved Universitetet i Oslo (TIK-senteret). Mange av medarbeiderne ble også rekruttert derfra, gjerne etter undervisning og veiledning av en av instituttets ledende forskere.

STEP og NIFU - en sammenslåing med «muligheter for både suksess og katastrofe».

Da NTNf og NAVF ble del av det samme Norges forskningsråd i 1993, ble det mer nærliggende å se kunnskapsgrunnlaget for næringsrettet FoU-politikk og kunnskapsgrunnlaget for offentlig rettad FoU-politikk i sammenheng. STEP var en sentral aktør i det første og Utredningsinstituttet i det siste. Det nyetablerte Forskningsrådet tok initiativ til å utrede en sammenslåing av de to instituttene til ett. Også Grøholtutvalget, som hadde lagt grunnlaget for å fusjonere de fem forskningsrådene, hadde pekt på behovet for å styrke kunnskapsgrunnlaget for en samlet FoU-politikk. En viktig del av utvalgets grunnlag kom fra et vedlegg i utvalgets

innstilling, om «Research needs for Research policy» utarbeidet av Keith Smith.

Forskningsrådet ønsket ikke å etablere STEP-gruppen som et nytt samfunnsvitenskapelig institutt, men ville heller etablere ett samlet og slagkraftig miljø, med utgangspunkt i Utredningsinstituttet og STEP-gruppen.

En gruppe av folk fra Utredningsinstituttet, STEP og Forskningsrådet ble satt sammen for å vurdere hvordan en kunne styrke det kunnskapsgrunnlaget Forskningsrådet hadde behov for i sin utøvelse av sitt ansvar som forskningspolitisk rådgiver gjennom en slik sammenslåing.²⁷ Holdningen i de to miljøene var ikke entusiastisk, men Forskningsrådet foreslo likevel et nytt samlet institutt. Staten ved Forskningsrådet skulle selv ta et betydelig institusjonsbyggende og finansielt sektorpolitisk ansvar, samtidig som den faglige uavhengigheten skulle opprettholdes.

Fusjonen ble i første omgang ikke realisert. Styrene både i STEP og NIFU mente at saken ikke var godt nok utredet²⁸. STEP-styret poengterte at en sammenslåing «gir muligheter for både suksess og katastrofe».²⁹ Ansattrepresentantene i NIFUs styre mente det «var to ulike kulturer som vanskelig ville kunne finne tonen».

På tross av de negative tilbakemeldingene vedtok hovedstyret i Forskningsrådet høsten 1994 å gå videre med intensjonen om å samordne virksomhetene. Samtidig vedtok hoved-

styret å fristille Utredningsinstituttet og omdanne det til en selvstendig stiftelse. I intensjonserklæringen om fristillingen av NIFU i 1996 var samlokalisering og fusjon mellom de to instituttene et klart mål.

En intensjonsavtale om faglig samarbeid mellom NIFU og STEP ble inngått høsten 1995. Forskningsrådet påskyndet samarbeidet på flere måter, ikke minst gjennom å ta initiativet til en felles indikatorrapport om forsknings- og innovasjonssystemet fra 1997, som skulle utarbeides av NIFU og STEP i fellesskap, sammen med SSB. Et fellesprosjekt om grunnforskningsbegrepet i forberedelsen til forskningsmeldingen i 1999 var et annet samarbeidsprosjekt, finansiert av KUF.

STEP i trengt stilling, nye fusjonsinitiativer

Utover på 1990-tallet fikk STEP stadig vanskeligere økonomiske vilkår. Grunnfinansieringen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet falt bort fra 1997, og grunnfinansieringen fra Forskningsrådet sank. Samlet sett falt grunnfinansieringen fra de to kildene fra 84 prosent av omsetningen i 1994 til 23 prosent i 2000. Forskningsrådet ville fremdeles ikke at STEP skulle etableres som et nytt samfunnsvitenskapelig institutt med grunnbevilgning på linje med andre, og heri lå det elementer av press i retning av fusjon. Samtidig vokste STEP fra 8 årsverk i 1994 til 20 årsverk i 2000. Avhengigheten av kortsiktige oppdrag økte, og finansieringen ga skinnere kår for den grunnleggende

forskningen som hadde preget instituttet de første årene etter etableringen. Parallelt bygget STEP en etter hvert omfattende portefølje av EU-prosjekter. I 1999 kom hele 35 prosent av finansieringen fra EU-prosjekter. EU-prosjektene var imidlertid underfinansierte, noe som forsterket de økonomiske utfordringene.³⁰

I 2000 startet arbeidet med en felles evaluering av NIFU og STEP. Begge institusjonene ble evaluert etter samme mal. Å vurdere en eventuell fusjon inngikk ikke i mandatet for evalueringen, men evalueringene skulle gjøre en vurdering av hvordan institusjonene samlet sett ivaretok utviklingen av kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og innovasjonspolitikken.

Evalueringene som ble gjennomført av et ekspertpanel bistått av det danske Evalueringsinstituttet, ble slutført i august 2001. Evalueringen konkluderte med at brukerne oppfattet STEP's arbeid i høy grad perspektiverende, nytenkende og visjonært. I oppstartsfasen var STEP det eneste miljøet som representerte en bestemt faglig tradisjon; evolusjonær økonomi. I 2001 var dette ikke lenger tilfellet, noe som gjordet at STEP hadde fått en mindre selvklar eksistensberettigelse. Hovedutfordringen var at for stor vekt på (grunn)forskning medførte for lite fokus på brukernes behov for tydelige policyimplikasjoner. Samtidig ga finansieringssituasjonen med stor avhengighet av mange småprosjekter ikke økonomisk grunnlag for en slik forskningsorientering. Rapportene ble vurdert å være for aka-

demiske og utilgjengelige for oppdragsgiverne, men for policyorienterte og for uakademiske i forskningssammenheng. Norske brukere ble ikke nok ivaretatt.

Forskningsrådet fikk en tydelig anbefaling om å vurdere sin egen rolle i å skape bedre rammebetingelser for STEP. En varig grunnbevilgning måtte på plass, hvis ikke måtte STEP bli et konsulentselskap uten egentlige forskningsambisjoner, eller fusjonere med en annen forskningsinstitusjon.

Evalueringsrapportene for begge instituttene inneholdt et appendiks som ga et samlet bilde av NIFUs og STEP's virksomhet. Begge institusjoner var viktige bidragsytere til kunnskapsgrunnlaget for forskningspolitikken og kunnskapspolitikken i bredere forstand, og begge ble vurdert å ha god kvalitet i forskningen og stor relevans og betydning for brukerne. De faglige profilene var komplementære heller enn overlappende. Begge instituttene oppfylte målet om orienteringen mot anvendelse, men på ulike måter, STEP noe mer forskningsorientert, NIFU noe mer utrednings- og statistikkorientert.

Evalueringen drøfter kort en fusjon mellom NIFU og STEP, men ekspertpanelet oppsummerte med at det ikke kunne anbefale en slik løsning. Fordelene ved en slik løsning kunne på ingen måte garantere å oppveie ulemper. Det ble også pekt på store kulturelle forskjeller mellom de to miljøene.

STEP anerkjente langt på vei evalueringens konklusjoner, og i det påfølgende arbeidet ble nye satsingsområder mer orientert mot et norsk oppdragsmarked.

Etter dialog med Forskningsrådet og relevante departementer ble det etter hvert klart at det var vanskelig for STEP å klare seg alene. Etter at samtaler om etablering som randsoneinstitutt til BI ikke førte fram, vendte STEP seg i stedet mot SINTEF, og ble fra 2003 virksomhetsoverdratt som et senter i SINTEF Teknologiledelse. Dette ble meget raskt problematisk. STEP ble vurdert som inhabile i et større oppdrag om å evaluere SkatteFUNN-ordningen, siden deler av støtten gikk til bedrifter som samarbeidet med SINTEF. STEP ville med denne forståelsen bli inhabil i svært mange evalueringer av innovasjonspolitiske virkemidler, som da var blitt en helt vesentlig del av virksomheten. På denne bakgrunn henvendte STEP seg høsten 2003 til NIFU for å sondere interessen for en sammenslåing av de to instituttene. NIFU reagerte denne gangen positivt, og STEP ble virksomhetsoverdratt til NIFU fra 1. mai 2004, ti år etter at Forskningsrådet først hadde tatt initiativ til sammenslåing.

Noen synergier ble realisert gjennom fusjonen. Ikke minst ble det nye instituttet et sterkt samlet miljø for indikatorer for det norske FoU- og innovasjonssystemet. Men fusjonen var ikke problemfri. Forhold som navnevalg og innplassering av STEP's medarbeidere i NIFUs organisasjon og lønssystem skapte utfordringer. Økonomiske problemer på de internasjonale prosjektene kom til overflaten, og instituttet måtte realisere tap på disse prosjektene i flere år etter fusjonen³¹. Kulturforskjellene

som var avdekket i evalueringene i 2001, bidro også til utfordringer i den faglige integrasjonen. Mens instituttet har hatt og har en sterk posisjon når det gjelder kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og utdanningspolitikk, har kunnskapsgrunnlaget for innovasjonspolitikken hatt trangere vilkår, både i oppdragsmarkedet og gjennom Forskningsrådet. De sentrale oppdragsgiverne har hatt liten interesse for systemiske analyser, som var STEP-miljøets store styrke. Isteden har etterspørselen dreid mot enkeltstående evalueringer og samfunnsøkonomiske analyser, mens innovasjonsperspektivet i større grad nå ligger innbakt i tematiske programsattinger knyttet til å løse store samfunnsutfordringer. Innovasjonsforskning knyttet til energi, miljø og grønn omstilling har blitt en hovedretning i det fusjonerte instituttets innovasjonsforskning. Innovasjon i offentlig sektor og analyser av læring og kompetanseutvikling er andre aspekter ved innovasjon som er videreført som forskningsområder ved NIFU.

Fusjonen mellom NIFU og STEP viser at så sent som på andre halvdel av 1990-tallet ble behovet for kunnskapsgrunnlag innenfor utdannings-, forsknings- og innovasjonspolitikkk forsøkt løst gjennom aktive initiativ til institusjonsbygging fra statens side. Fusjonen skapte et institutt som dekket hele kunnskapspolitikken – fra grunnskole og videregående skole, via høyere utdanning til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Forskningsrådets institusjonsbyggende

initiativ hadde endelig vunnet fram, omtrent samtidig som Forskningsrådet trakk seg stadig mer tilbake og styringen ble mer indirekte og markedsbasert.

NIFU – et sektorpolitisk virkemiddel

«Det viktigste er kanskje likevel at staten må være oppmerksom på at instituttene i bunn og grunn er sektorpolitiske virkemidler», oppsummerte Forskningsrådet i sin utredning av en ny instituttpolitikk i 2018³². Historien om NIFU, inkludert fusjonen mellom NIFU og STEP, er et eksempel på hvordan staten har brukt instituttbygging og strategisk finansiert kompetanseutvikling som redskaper for å ivareta sektoransvaret langt inn på 2000-tallet.

Instituttet ble etablert og utviklet for å løse konkrete kunnskapsbehov knyttet til samfunnsutfordringer, styringsutfordringer og utviklingsbehov i utdannings- og forskningssektorene. Spørsmålene på den kunnskapspolitiske agendaen har hele tiden formet den faglige agendaen i instituttet. Historien reflekterer et forsknings- og utdanningssystem i sterk vekst – og instituttet har vokst sammen med de kunnskapsbehovene som oppsto.

Mange av disse kunnskapsbehovene har vært påfallende stabile. Selve det konstituerende spørsmålet i 1954 – om forholdet mellom tilbud og etterspørsel etter akademisk arbeidskraft – lever i beste velgående også i dag. Avisenes overskrifter om overutdanning og mastersyke, eller om mangel på lærere, IKT-spesialister og andre utdanningsgrupper viser at noen styringsutfordrin-

ger – med tilhørende kunnskapsbehov – er seiglivet. Spørsmål om omfang og prioritering av offentlige forskningsressurser, styring og organisering av forskning og utdanning, sosiale og regionale forskjeller og – ikke minst – kjønnsforskjeller er også vedvarende. Frafall og gjennomstrømning i utdanningene, forholdet mellom utdanning og arbeidsmarked, forskerutdanning, forskerkarrierer og spørsmålet om hvordan forsknings- og innovasjonsvirkemidler rettet mot næringslivet bør utformes, er andre eksempler på temaer med lang holdbarhet. Mange av spørsmålene vedvarer, selv om svarene endrer seg.

Felles for mange av kunnskapsbehovene er at de har krevet flerfaglig og tverrfaglig kompetanse, noe som har preget instituttet gjennom hele historien. Hvilke faggrupper som er størst har skiftet, i tråd med hvilke teorier og metoder som er egnet til å analysere aktuelle kunnskapspolitiske utfordringer.

Mange nye spørsmål har kommet i tillegg til de som vedvarer. Spørsmålene om internasjonalisering, kvalitet og effekter av ressursinnsatsen i utdanning og forskning har kommet stadig høyere på dagsorden. Økende oppmerksomhet om betydningen av «tidlig innsats», sammen med flyttingen av ansvaret for barnehagene til Kunnskapsdepartementet, har bidratt til at instituttets forskningsaktivitet i økende grad omfatter barnehagen og de yngste elevene. Innvandring, integrering og digitalisering er andre temaer som ikke var på NIFUs agenda ved 25-års-

jubileet, men som definitivt er der i dag. I økende grad er spørsmålene knyttet til sammensatte samfunnsutfordringer, som hvordan forskning, utdanning og innovasjon kan bidra til å løse klimautfordringen. Det utfordrer også NIFU som sektorforskningsinstitutt.

Å lære av historien: Hvordan kan politikken få et godt kunnskapsgrunnlag?

Instituttets navn, organisasjonsform og finansiering har skiftet, men samfunnsoppdraget har alltid vært det samme: Å utvikle kunnskapsgrunnlag for kunnskapspolitikken i bred forstand, og bidra til en kunnskapsbasert offentlig debatt om utdanning, forskning og innovasjon. Selv om det har forekommet påstander om at instituttet har monopol på denne oppgaven³³, er nok instituttets selvpresentasjon i årsmeldingene på begynnelsen av 1980-tallet nærmere sannheten:

Høyere utdanning og forskning er et svært territorium å overvåke for en beskjeden vaktstyrke. Vi har derfor ikke hatt noen ambisjon om å være eneleverandør av premisser for beslutninger om forskning og høyere utdanning. Vi har forsøkt å forbedre beslutningsgrunnlaget innen forskningspolitikk og høyere utdanning ved å bygge ut visse forsknings- og utdanningspolitiske indikatorer, ved å legge fram statistisk materiale, og ved å utarbeide prognoser og alternative regneeksempler for å vise mulige konsekvenser av ulike handlingsvalg³⁴.

Det er nok likevel riktig at instituttet har hatt og har en særegen rolle når det gjelder å levere kunnskap med relevans for kunnskapspolitikken. Det indikeres både i gamle og nye evalueringer. Et blikk på referanselistene i NOU-er, stortingsmeldinger og andre regjeringsdokumenter gir også en tydelig indikasjon på at instituttets forskning blir lest, anerkjent og brukt. Den særegne rollen har vært knyttet til å kombinere statistikk og solid forskning med kortsiktige oppdrag for å dekke umiddelbare kunnskapsbehov. Samspillet mellom kontor, børs og katedral har bidratt til instituttets posisjon.

Statens måte å framskaffe og finansiere kunnskapsgrunnlag for politikk på har endret seg betydelig i perioden siden den spede oppstarten og endret balansen mellom de ulike rollene over tid. På 1950- og 1960-tallet var virksomheten organisert «in-house» i NAVF. Tematikken for utredningskontoret var underlagt byråkratisk styring, og arbeidet ble direktefinansiert gjennom bevilgninger. Fra 1969 ble instituttet skilt ut og styringsmessig gradvis mer uavhengig, fram til full fristilling i 1996. Finansieringen var en blanding av fri grunnbevilgning og direktetildelte strategiske programmer innenfor områder der myndighetene mente det var behov for kunnskap og kompetanse. Oppdragsstyring ble introdusert i beskjedent omfang fra 1970, men sjelden i form av konkurransebasert tildeling før på slutten av 1990-tallet. På 2000-tallet ble markedsstyring gjennom konkurransebaserte

oppdrags- og programutlysninger den helt dominerende styringsmekanismen. Unntaket fra markedsstyringen har vært den nasjonale statistikkoppgaven og rollen som produsent av offentlig FoU-statistikk. Rollen har bidratt til stabilitet i datagrunnlaget og bygging av et forskningsmessig tyngdepunkt med god vekselvirkning med statistikkproduksjonen.

Fordelene med fristilling og markedsstyring er flere. For departement og forskningsråd har overgangen til markedsstyring gitt effektive redskaper for å tiltrekke flere kunnskapsleverandører, og økt frihet til å velge den beste til hvert enkelt oppdrag. Den faglige uavhengigheten for instituttet er tydeliggjort. Styringsforholdene er ryddige. Å leve i et konkurranseutsatt marked har bidratt til effektivisering og økt oppdragskvalitet. Samtidig har finansieringsmulighetene trukket NIFU i en mer akademisk retning. Etter avviklingen av strategiske forskningsprogrammer er det i Forskningsrådets programmer de største prosjektmidlene har vært tilgjengelige. I den konkurransen er det vitenskapelig kompetanse som teller tyngst.

Ulempene ved en rendyrket markedsstyring gjennom oppdrags- og forskningsrådsmarkedet er også til stede. Hverken oppdragsutlysninger eller prosjektsøknader til Forskningsrådet gir anledning til dialog om de konkrete kunnskapsbehovene og prosjektutformingen, slik tidligere tiders dialog rundt både oppdragstildelinger og strategiske instituttprosjekter ga rom

for. En rendyrket markedsstyring kan derfor skape et underskudd på dialog mellom forskere og sentrale brukere. Det finnes ikke lenger noe insentiv for forskerne til å spille inn prosjektideer til forvaltningen, siden også slike prosjekter vil måtte settes ut på anbud. Å se hvert oppdrag for seg kan bidra til fragmentering av kompetansemiljøene og mangel på faglige tyngdepunkter og arbeidsdeling. Markedsstyring basert på prosjekter med inntil tre års varighet gir ikke optimale vilkår for langsiktig beredskap og kompetansebygging rundt kunnskapsbehov som er av permanent eller langsiktig karakter, slik NIFUs historie er full av. Avhengighet av korte oppdragsprosjekter og litt lengre forskningsrådsprosjekter gir skrinne muligheter til «å tenke rundt neste sving», og bygge kunnskap langsiktig knyttet til morgendagens behov. For dagens NIFU har en større senterutlysning fra Forskningsrådet gitt grunnlag for et åtteårig senter for studier av forskningskvalitet. Senterbevilgningen har en innebygget mulighet for å bruke deler av budsjettet til samarbeidsprosjekter utviklet i dialog med Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet. Det er en tilnærming til utfordringer med kortsiktighet og mangel på dialog som kan peke framover mot nye løsninger.

Noe er vunnet, og noe har gått tapt ved endringer i styrings- og finansieringsformer som ivaretar sektoransvaret. Målet for fremtiden bør være å skape gode rammer for langsiktighet, samspill og dialog mellom forskere og problem-

eiere, uten å redusere konkurransen eller kompromittere forskningens uavhengighet.

Kilder

Framstillingen i kapitlet bygger på årsmeldinger og styrepapirer fra NAVF, NAVFs utredningsinstitutt, NIFU, STEP og NIFU-STEP, og evalueringer og selvevalueringer av disse instituttene. Framstillingen av de første 25 årene bygger også i stor grad på Skoie, H. og S. Vangsnes: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning 25 år, 1994.

Sluttnoter

- 1 Gjengitt i St.meld. nr. 72 (1957) Om tilgangen på og behovet for akademisk utdannet arbeidskraft.
- 2 St.meld. nr. 72 (1957) Om tilgangen på og behovet for akademisk utdannet arbeidskraft.
- 3 Vangsnes, S.: Rekruttering av artianere og karakterer til examen artium. En undersøkelse av fire artiumskull. Melding nr. 1, 1967. NAVF.
- 4 Vangsnes, S.: Hvem blir student i Norge? Tiden Norsk Forlag, 1971.
- 5 Skoie, H: Instituttsektoren - viktig sektor med problemer. NIFU skriftserie nr. 15, 2003.
- 6 Karl Erik Brofoss og Ole Wiig: Departementenes FoU-engasjement. Utviklingstrekk på 1990-tallet. NIFU-rapport 1/2000, Oslo: NIFU.
- 7 Skoie, op.cit.
- 8 Ottosen-komiteen ble nedsatt i 1965 og la grunnlaget for utbyggingen av høgskole-systemet blant annet gjennom forslaget om distriktshøgskoler.
- 9 Skoie, H. og S. Vangsnes: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning 25 år.
- 10 I 1983 hadde instituttet eksempelvis følgende oppdragsgivere: Kommunal- og arbeidsdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Forskningspolitisk råd, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Personaldirektoratet, Arbeidsdirektoratet, Forskningsrådenes Statistikkutvalg.
- 11 I 1987 omdannet til et eget forskningsråd, Norges råd for anvendt samfunnsforskning.
- 12 Langslet-doktrinen ble etablert gjennom Stortingsmelding nr.60 (1984-85). Hovedprinsippet var at man skulle skille klarere mellom fag og politikk ved at langsiktig forskning skulle finansieres via forskningsrådene, og ved å skille tydeligere mellom de tre dominerende finansieringskategoriene grunnbevilgninger, programbevilgninger og prosjektbevilgninger.
- 13 Skoie og Vangsnes op.cit.
- 14 Blant disse var Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk institutt for skogforskning, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). (Statskonsults Rapport 1998:18 Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer)
- 15 Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning – omdanning til stiftelse. Brev fra KUF til Forskningsrådet 12.12.1995.
- 16 Den eneste rollen som er beholdt er at de skal godkjenne oppløsning av stiftelsen.

- 17 Engelstad, F.: Kunnskap og refleksjon. 50 års samfunnsforskning. ISF-rapport 2000:2. Institutt for samfunnsforskning 2000.
- 18 Børs – kontor – katedral? Evaluering av NAVFs utredningsinstitutt. NAVF 1990.
- 19 Vangsnes og Skoie, op.cit.
- 20 Statistikk – utredning og forskning ved Utredningsinstituttet – hvordan bør profilen være. Notat Hans Skoie september 1995.
- 21 Om statistikk, utredning og forskning ved utredningsinstituttet – virksomhetsprofil og tiltak for å sikre kvalitet og kompetanse. Styresak 26/95.
- 22 Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU). En evaluering. Norges forskningsråd 2001.
- 23 Evaluation of Norwegian education research. Report from the international expert committee. Final Report 22 February 2018 Forskningsrådet, 2018.
- 24 Evaluation of the Norwegian Social Science Research Institutes. Principal report. Forskningsrådet, 2017.
- 25 Vedtekter for STEP, 1994.
- 26 Keith Smith: Report to styret, 1. August 1994.
- 27 Sak HS 123/93.
- 28 Referat fra styremøte ved Utredningsinstituttet 23.08.94.
- 29 Nytt institutt innenfor forsknings-, utdannings- og teknologipolitikk. Svarbrev fra STEP-styret til Norges forskningsråd 25.08.1994.
- 30 Opplysningene i dette avsnittet bygger på selvevalueringen STEP gjennomførte i 2000.
- 31 Styredokumenter 13. oktober 2006, kommentarer til regnskapet.
- 32 En målrettet og effektiv instituttpolitikk. En systematisk gjennomgang av Forskningsrådets evalueringer av forskningsinstitutter. Norges Forskningsråd, 2018.
- 33 Blant annet i artikkelen «Late universiteter», Morgenbladet 4. januar 2008.
- 34 Årsmelding 1982, NAVFs utredningsinstitutt.

Merkeår i NIFUs historie

- 1954 Sigmund Vangsnes og Bjarne Nordby ansettes i NAVF for å utrede behovet for akademisk arbeidskraft.
- 1961 Utredningsvirksomheten etableres som en egen avdeling; NAVFs utredningsavdeling.
- 1962 NIFU blir medlem av NESTI, OECDs arbeidsgruppe for nasjonale eksperter på FoU- og innovasjonsstatistikk.
- 1965 Forskerpersonalregisteret etableres (data fra 1961).
- 1966 Første FoU-statistikk utgis (1963 som telleår).
- 1968 NIFU blir medlem av OECDs ekspertgruppe for FoU-statistikk som etter hvert blir til NESTI (National Experts on Science and Technology Indicators).
- 1969 Utredningsavdelingen etableres som eget institutt; NAVFs utredningsinstitutt.
- 1970 Første statsbudsjettanalyse.
- 1972 Kandidatundersøkelsen gjennomføres for første gang. Den publiseres i 1973.
- 1978 Fagbladet Forskningspolitikk utkommer for første gang.
- 1991 STEP-gruppen etableres.
- 1991 NIFU overtar utarbeidelsen av FoU-statistikk for hele UoH-sektoren og instituttsektoren.
- 1993 Norges forskningsråd etableres. NAVFs utredningsinstitutt skifter navn til Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning.
- 1996 Instituttet etableres som selvstendig stiftelse og får navnet NIFU Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- 1997 Den første indikatorrapporten utarbeides i samarbeid mellom NIFU (redaktør), STEP, SSB og Forskningsrådet.
- 2004 NIFU og STEP fusjonerer til NIFU STEP.
- 2011 NIFU endrer navn til NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning og vedtektsfester at svenske og danske forskningsmyndigheter skal foreslå to av fem styrerepresentanter.
- 2018 NIFU etablerer en styreoppnevningsskomité etter at Norges forskningsråd avviklet ordningen med oppnevning av styremedlemmer til norske forskningsinstitutter.
- 2019 NIFU feirer 50 år som forskningsinstitutt.

Overblikk



Opprinnelig bildetekst: «Det ble innført et viktig strukturelt skille mellom to elevgrupper, nemlig en gruppe som har rett til opplæring, og en (eldre) gruppe som ikke har rett til opplæring.»

Harald Aadnevik var fast illustratør i NIFUs rapportserie «Utdanning og arbeidsmarked» på 1990-tallet og frem til 2002. Denne illustrasjonen sto på trykk i Utdanning og arbeidsmarked 1998 i forbindelse med artikkelen «Reform 94: Hvor mange har fulgt et «rettlinjet løp» gjennom tre opplæringsår?» av Liv Anne Støren.



Eifred Markussen

Forsker ved NIFU

Videregående opplæring – ikke for alle!

NIFU ble etablert samtidig som det skjedde viktige ting i norsk videregående opplæring. I årene 1967–1970 kom de tre innstillingene fra Steen-komiteen som banet vei for en felles videregående skole fra 1974. Det gamle gymnaset og den gamle yrkesskolen skulle samles under samme tak. Tyve år senere kom Reform 94, som åpnet skoleportene for alle. Hvordan har det egentlig gått siden?

Da jeg gikk ut av Kirkenes ungdomsskole i 1970, hadde jeg tre valg. Jeg kunne begynne på gymnaset, jeg kunne begynne på yrkesskolen eller jeg kunne begynne å jobbe. I det siste tilfellet ville valget vært hjørnesteinsbedriften, gruveselskapet AS Sydvaranger, der min oldefar og bestefar hadde jobbet og der

min far og min bror jobbet. Jeg begynte på gymnaset. Men om jeg hadde valgt yrkesskolen eller gruva, hadde ingen reagert.

På den tida var det nemlig vanlig og akseptert å begynne å jobbe etter ungdomsskolen. I 1975 hadde hver tredje ungdom i alderen 16–19 år sysselsetting som sin hovedbeskjeftigelse (Grøgaard 1992, Moen 1991). Det eksisterte et ungdomsarbeidsmarked som gjorde jobb til et reelt valg for norske 16-åring-er.

I løpet av de neste 15 årene skjedde det imidlertid noe. Den kompetansen som niendeklassingene hadde hatt med seg ut fra ungdomsskolen, og som arbeidslivet kunne benytte, var ikke lenger like anvendelig. Kompetansekravene hadde endret seg, slik at mange steder der 16-åringene tidligere hadde sluppet

til, møtte de nå stengte fabrikkporter. Det norske ungdomsarbeidsmarkedet hadde forvitret (Grøgaard 1992), og i 1991 var det bare åtte prosent av 16–19-åringene som hadde sysselsetting som hovedbeskjeftigelse (Moen 1991).

Hva gjorde ungdommen når de møtte stengte fabrikkporter? Jo, de snudde seg rundt og gikk mot skoleportene. De ville inn i videregående opplæring. Fra slutten av 1970-tallet til slutten av 1980-tallet økte antall elever i videregående skole med 35 prosent (Grøgaard 1992). Men selv om kapasiteten hadde økt mye, møtte mange stengte porter også der. Videregående skole på slutten av 1980-tallet hadde ikke plasser nok til alle som ønsket å begynne. Jeg jobbet i Rådet for videregående opplæring på den tida, under ledelse av direktør Ivar Bjørndal, en stor skolemann som har betydd mye for utviklingen av videregående opplæring (se Bjørndal 2005, 2018). Vi så hver høst tusener av norske 16-åringar som ville begynne på videregående skole, men som ikke kom inn.

Og ikke bare var porten stengt for mange, det var også et kapasitetsproblem innad i videregående skole. Det var færre plasser i det andre året (vkI) enn i det første (grunnkurs), og færre plasser i det tredje året (vkII) enn i det andre. Resultatet var at mange av dem som hadde kommet inn, ikke kom videre når de var ferdige med grunnkurset. Og når de ikke kom inn på et vkI, tok mange et grunnkurs til, de gikk På Kryss og Tvers (Markussen 1991) og samlet grunnkurs.

Det var åpenbart at noe måtte gjøres. I 1990 ble Gro Harlem Brundtland statsminister for tredje gang, og hun utnevnte Gudmund Hernes til kirke-, utdannings- og forskningsminister. Han satte i gang et utredningsarbeid, vi fikk Blegen-utvalgets innstilling (NOU 1991: 4) som ble etterfulgt av Stortingsmelding nr. 33 (1991–92), og i april 1993 vedtok Stortinget Reform 94 (Besl.O. nr. 93 1992–93). Fra og med skoleåret 1994–1995 hadde Norge en ny videregående opplæring. Alle som hadde gjennomført grunnskolen, hadde nå en individuell rett til inntak til videregående skole og til å få begynne på ett av tre ønsker. Antall innganger til videregående skole ble redusert fra 109 kurs til 13 studieretninger. Det ble også innført en rett til tre års videregående opplæring som lærlinger kunne ta ut over fire år. Kapasiteten ble også økt slik at alle skulle ha mulighet til å fortsette på neste trinn.

Studier ved NIFU av kompetanseoppnåelse i videregående opplæring

Da NIFU ble et av forskningsmiljøene som deltok i evalueringen av Reform 94, startet det som så langt er en 25-årsperiode med studier av videregående opplæring ved instituttet. Flere sider av videregående opplæring har vært tema for NIFUs forskning, men den røde tråden har vært studier av *gjennomføring, kompetanseoppnåelse og slutting* i videregående opplæring.

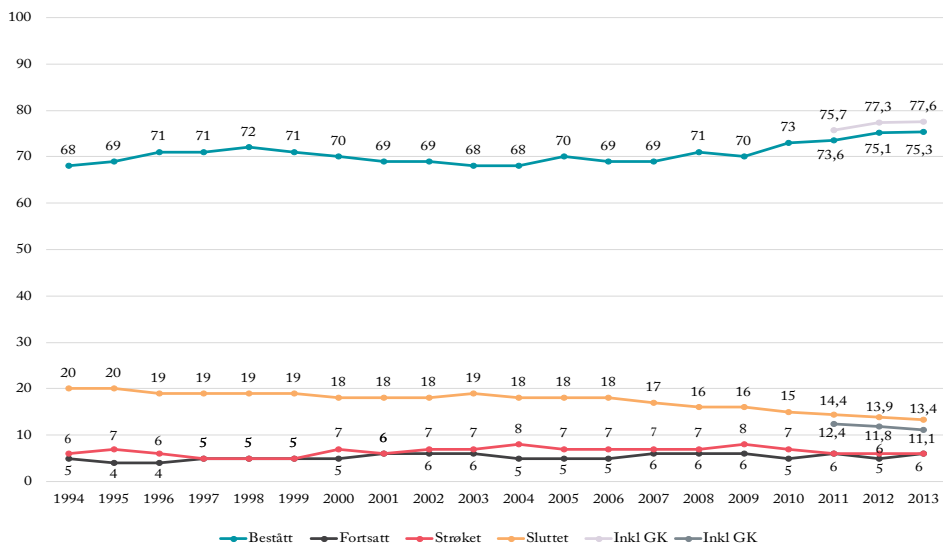
Der jeg bruker begrepet slutting, bruker de fleste begrepet *frafall* (dropout). Jeg mener at dette ikke er et godt begrep. Det signaliserer at de unge bare ramler utenfor, nærmest viljeløst, og uten at noen mekanismer som påvirker dette, er i funksjon. Jeg brukte i noen år begrepet *bortvalg*, men forskningen viser tydelig at ikke alle som slutter, *velger* bort videregående opplæring. For noen er det ikke et valg, og derfor bruker jeg nå det nøytrale begrepet *slutting*.

De mest omfattende studiene av gjennomføring, kompetanseoppnåelse og slutting ved NIFU har vært evalueringen av Reform 94 (Støren, Skjersli og Aamodt 1998), evalueringen av Kunnskapsløftet (Vibe, Frøseth, Hovdhaugen og Markussen 2012), og prosjektet Bortvalg og kompetanse (Markussen, Frøseth, Lødding og

Sandberg 2008). NIFU har også gjennomført studier av kompetanseoppnåelse i enkeltfylker, blant annet i Finnmark (Markussen, Lødding og Holen 2012). NIFU har også bidratt internasjonalt blant annet med et prosjekt for Nordisk Ministerråd (Markussen 2010) og deltagelse i det internasjonale nettverket *International Research Network on Youth, Education and Training* (IRNYET) som resulterte i boka *Dropout and Completion* (Lamb, Markussen, Teese, Sandberg and Polesel 2011).

Kompetanseoppnåelse i videregående opplæring 1994–2013

I figur 1 viser vi hvordan det har gått med ungdom som har begynt i videregående opplæring i perioden 1994–2013. Kompetanseoppnåelse måles av SSB etter fem år og offentligjøres etter



Figur 1. Kompetanseoppnåelse i videregående opplæring 1994–2013 (GK=grunnkompetanse).
Kilde: Statistisk sentralbyrå 2019.

seks. Det siste kullet vi kjenner kompetanseoppnåelsen til, er derfor de som begynte i videregående skole i august 2013 (SSB 2019).

Det som er det mest slående, er den bemerkelsesverdige stabiliteten gjennom 20 år. I så godt som hele denne perioden har det vært slik at sju av ti ungdommer har fullført videregående opplæring når dette telles etter fem år. Og i mange år i denne perioden var det slik at i underkant av hver femte ungdom sluttet før de var ferdige. Vi ser også at 4–6 prosent trenger lengre tid og fortsatt er i videregående opplæring i det sjette skoleåret. 5–8 prosent har gjennomført hele løpet, men har stryk i minst ett fag eller til fagprøven/kompetanseprøven.

Tallene viser også at det har skjedd en liten forbedring i de fire siste kullene, det vil si ungdommene som begynte i videregående skole i 2010, 2011, 2012 og 2013. Andelen som har fullført, har økt fra 70 til 75,34 prosent, og andelen som har sluttet, er redusert fra 16 til 13,4 prosent. Dette kan være begynnelsen på en enda mer positiv utvikling, men dette vet vi først når flere kull har vært gjennom fem år i videregående opplæring.

Vi ser også et annet svært interessant forhold. For kullene som begynte i 2011, 2012 og 2013, viser vi også andelen som har fullført og bestått, henholdsvis sluttet, inkludert dem som har fullført et planlagt løp mot grunnkompetanse. Grunnen til at dette ikke vises for tidligere kull, er at dette ikke har vært målt tidligere.

Grunnkompetanse betyr en kompetanse på et lavere nivå enn full studie- eller yrkeskompetanse. De fleste av dem som har bestått grunnkompetanse, har vært lærekandidater og har bestått en kompetanseprøve. Lærekandidatordningen er en parallell til lærlingordningen hvor grunnkompetanse er målet med utdanningen.

Å oppnå grunnkompetanse betyr at man har gjennomført utdanningen, gått opp til en kompetanseprøve, bestått og nådd målene sine. Å inkludere disse ungdommene i tallene for bestått videregående opplæring, er en anerkjennelse av at disse ungdommene har fullført videregående opplæring med de målene de hadde satt seg. I en spørreundersøkelse gjennomført av NIFU høsten 2017, sa 17 av landets fylkeskommuner at de er enige i at bestått grunnkompetanse bør anerkjennes som fullført og bestått videregående opplæring (Markussen, Grøgaard og Hjetland 2018). Stoltenberg-utvalget har fulgt opp dette og foreslår det samme i sin innstilling (NOU 2019: 3).

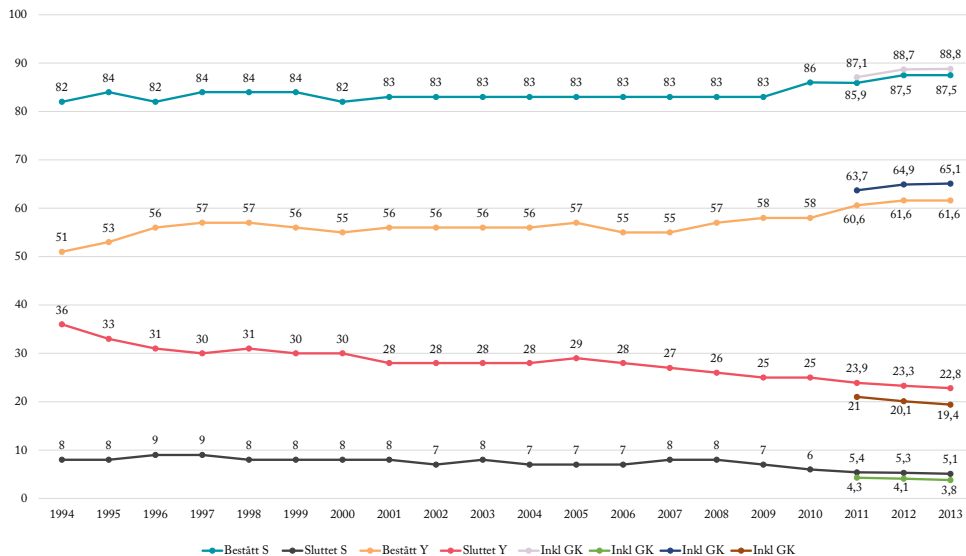
Når bestått grunnkompetanse inkluderes i bestått-tallene, øker andelen som har fullført og bestått videregående opplæring etter fem år med like over 2 prosentpoeng, og andelen som har sluttet, reduseres tilsvarende. Dette betyr at når ungdommene som har bestått grunnkompetanse ikke inkluderes i bestått-tallene, skjules disse ungdommene hovedsakelig blant slutterne. Det vil si at ungdom som har fulgt et løp mot planlagt grunnkompetanse og lykkes, altså oppnådd suksess, skjules i «fias-

ko»-kategorien sluttere. Og når vi vet at lærekandidatordningen har vært en del av strukturen i videregående opplæring siden 2001, blir et interessant spørsmål: Har en andel ungdom som har lyktes i løp mot grunnkompetanse i en årrekke vært skjult blant slutterne? Hvis svaret er ja, så betyr det at vi i mange år har operert med 2–3 prosentpoeng for høy andel sluttere i videregående opplæring. I 2013-kullet var det 11,1 prosent som sluttet når vi teller bestått grunnkompetanse som fullført og bestått. I den offentlige debatten har det ofte vært sagt – ikke så ofte nå som for 5–10 år siden – at «fracallet» er 30 prosent, fordi man har inkludert dem som stryker og dem som trenger lengre tid. Forskjellen mellom 30 og 11 prosent sluttere illustrerer kanskje at debatten om «fra-

fall» ofte og lenge har vært ført på feil premisser. Dermed ikke sagt at de seks prosent som gjennomfører med minst ett stryk, ikke er en utfordring. Men det er en annen utfordring enn slutting, og de to utfordringene trenger ulike tiltak for en bedring av situasjonen.

Kompetanseoppnåelse på yrkesfag og studieforberedende

Yrkesfag og studieforberedende er to forskjellige verdener, og kompetanseoppnåelse blant elever som har begynt på yrkesfag og studieforberedende, er svært forskjellig. Utfordringen er uomtvistelig størst på yrkesfag. Derfor ser jeg nærmere på kompetanseoppnåelse innenfor de to hovedretningene i videregående opplæring hver for seg (figur 2).



Figur 2. Kompetanseoppnåelse i videregående opplæring 1994–2013. Sluttet og bestått. Studieforberedende (S) og yrkesfag (Y). (GK=grunnkompetanse). Kilde: Statistisk sentralbyrå 2019.

I dette bildet har jeg ikke tatt med dem som stryker, og dem som trenger lengre tid enn fem år. På studieforberedende ser vi for 2013-kullet, når de som har bestått planlagt grunnkompetanse inkluderes, at 88,8 prosent har fullført etter fem år. 3,8 prosent har sluttet før tida. Seks prosent stryker (ikke vist i figuren), det vil si at stryk er et større problem enn slutting på studieforberedende. Andelene for slutting og bestått på studieforberedende betyr at i hver 30-elevs klasse er det i gjennomsnitt i overkant av tre elever som ikke har bestått etter fem år, og litt over én av disse har sluttet før tida. Målet er selvsagt at enda flere skal bestå, men når det i gjennomsnitt er tre i hver klasse som ikke består, og en av disse på grunn av slutting, kan man kanskje spørre hvor mye nærmere 100 prosent det er mulig å nå. Det kan være gode grunner til at ikke alle kommer i mål etter fem år, for eksempel egen sykdom eller hendelser eller sykdom i familien.

65,14 prosent (inkludert bestått grunnkompetanse) av dem som begynte på yrkesfag i 2013, hadde bestått i 2018. Vi vet (ikke vist i figuren) at av disse har litt over halvparten (55 prosent) oppnådd yrkeskompetanse, mens de øvrige har oppnådd studiekompetanse, fem prosent har oppnådd grunnkompetanse, mens de øvrige 40 prosent har oppnådd studiekompetanse, mange etter å ha tatt påbygning til generell studiekompetanse. Når det også er slik at 47 prosent av dette kullet begynte på yrkesfag, betyr det at andelen av hele

kullet som har yrkeskompetanse etter fem år, er 17 prosent.

Vi ser med all mulig tydelighet at den store utfordringen i videregående opplæring er på yrkesfag. Det er her det er mange som ikke har fullført etter fem år, og det er her mange slutter før tida. Når de som har bestått med grunnkompetanse inkluderes i beståttgruppen, ser vi at hver femte elev som begynte på yrkesfag, har sluttet før de er ferdige. Tallene betyr at i hver 15-elevs yrkesfagklasse er det i gjennomsnitt fem elever som ikke har fullført etter fem år, og i gjennomsnitt har tre av disse sluttet.

Vi ser altså en stor andel på yrkesfag som ikke fullfører, og en stor andel som slutter. Det er her den største utfordringen når det gjelder fullføring og kompetanseoppnåelse ligger, at hver femte yrkesfagelev avbryter videregående opplæring. Vi ser også at dette bildet – til tross for en positiv utvikling de siste årene – har vært stabilt i en årrekke. Dette gir grunnlag for å spørre: Hvorfor er det slik? Må det være slik? Er det mulig å bryte dette mønsteret? Hva må til for at flere yrkesfagelever skal bestå?

Forklaringen på hvorfor så mange ikke fullfører og så mange slutter på yrkesfag er sammensatt, og mange tenkelige tiltak kan settes i verk for å bedre situasjonen. I denne korte artikkelen er det ikke rom for å tegne hele bildet. Derfor vil jeg nedenfor peke på tre forhold som jeg mener er sentrale elementer i forklaringen på lav fullføringsgrad og høy slutterandel på yrkesfag: For

svakt kunnskapsgrunnlag fra grunnskolen, for mange som slutter etter to år på yrkesfag og for liten bruk av lærekan- didatorordningen. Jeg peker også på hva som kan bidra til at flere fullfører og at færre slutter.

Elevenes kunnskapsgrunnlag er ikke godt nok

Mye forskning på gjennomføring, kompetanseoppnåelse og slutting, nasjonalt og internasjonalt, viser at det som har sterkest direkte effekt på utfallet av videregående opplæring, er kunnskapsgrunnlaget elevene kommer inn i videregående skole med, ofte målt med karakterer (Rumberger 2011, Lamb mfl. 2011, Markussen mfl. 2008, Byrhagen, Falch og Strøm 2006). Dette betyr at den kanskje viktigste delen av arbeidet for at færre skal slutte og flere fullføre og bestå videregående opplæring, må foregå i barnehagen og i barne- og ungdomsskolen. Grunnskolen må gi en større andel av årskullene et bedre faglig grunnlag, slik at de har det nødvendige grunnlaget for å fullføre og bestå videregående opplæring. Det betyr imidlertid ikke at videregående opplæring kan lene seg tilbake og vente på at det i kommende årskull skal komme flere elever med bedre forutsetninger for å fullføre. Videregående opplæring må hele tiden forholde seg til de elevene de får, også de som ikke har de faglige forutsetningene på plass.

Jeg skal trekke frem to områder som har vært en utfordring siden innføringen av Reform 94. Disse to områdene har inngått i mine studier i hele denne

perioden, og etter min vurdering ligger det her noen mulige løsninger på veien mot en videregående opplæring for *alle*. Tiltak på disse områdene vil selvsagt ikke løse alle problemer, men jeg mener at gode løsninger på disse områdene kan bidra til at flere oppnår yrkeskompetanse og at færre slutter i videregående opplæring.

Overgangen etter andre år på yrkesfag

Som nevnt over, innebar Reform 94 at alle fikk rett til tre års videregående opplæring, og at lærlinger kunne ta ut retten over fire år. Kapasiteten ble også økt, slik at alle skulle ha mulighet til å fortsette på neste trinn. Lærlingordningen ble sterkere knyttet til videregående opplæring gjennom modellen med to år i skole og to år i bedrift (2+2-modellen), slik at yrkesfagelever skulle kunne fullføre frem mot fagbrev etter to år i skole.

Men til tross for stor innsats i arbeidslivet og en betydelig økning i antall læreplasser, var det ikke tilstrekkelig med læreplasser. Denne utfordringen har vi levd med siden 1994.

I flere studier ved NIFU har vi sett at det er flere overgangssluttere (elever som slutter mellom skoleår) enn skoleårssluttere (elever som slutter i løpet av et skoleår). Mange av disse ungdommene slutter fordi de ikke får læreplass, men det er også noen som slutter fordi de ikke ønsker å fortsette som lærling.

Hvilket tilbud har vi så til de elevene som ikke får tilbud om læreplass? Ifølge forskrift til opplæringsloven (§6A-9)

har slike søkere rett til opplæring i skole i et programområde som bygger på det programområdet på Vg2 som søkeren har gjennomført. Denne retten har i de fleste fylkeskommuner i en årrekke ikke vært innfridd i tilstrekkelig grad. Det har gjort at mange ungdommer som ikke har fått eller ikke ønsket læreplass, har avbrutt sin videregående opplæring. I realiteten betyr det at en liten andel av ungdomskullene hvert år har vært fratatt retten til tre års videregående opplæring. De har ikke fått læreplass, fylkeskommunen har ikke tilbudt Vg3 i skole, og de har sluttet i videregående opplæring.

Dette er en praksis som har vært understøttet av en forståelse av at ungdom med fagbrev etter Vg3 i skole ikke er like gode fagarbeidere som de som har fagbrev etter læretid i bedrift. Ingen er uenig i at en fagarbeider som har vært i lære, i de aller fleste tilfeller har en bedre kompetanse enn en fagarbeider som har fått sitt fagbrev via Vg3 i skole. Men det blir feil når konsekvensen av denne forståelsen blir at ungdom som ikke får læreplass, avbryter fagutdanningen i stedet for å fullføre den i skole. Selv om fagbrev etter læretid er bedre enn fagbrev etter Vg3 i skole i de fleste tilfeller, så er det bedre med fagbrev etter Vg3 i skole enn å avbryte fagutdanningen. For vi vet at de som har fagbrev etter Vg3 i skole, er sysselsatt i større grad enn de som har sluttet etter Vg2 (Markussen 2014).

Det er behov for en målrettet innsats for å sikre at alle som har fullført et yrkesfaglig Vg2, får et reelt tilbud om å fortsette i videregående opplæring påfølgende høst, enten dette er som lærling, Vg3 i skole, påbygging til generell studiekompetanse eller noe annet. Det er viktig å etablere et system som følger opp disse ungdommene og sikrer at de ikke forsvinner i sommerferien etter yrkesfaglig Vg2. Får man til dette, vil andelen som slutter på yrkesfag, reduseres og andelen som består, kunne øke.

Lærekandidatordningen

Reform 94 brakte med seg en ny kompetanseform, dokumentert delkompetanse, inn i videregående opplæring. Lov om videregående opplæring (§3) sa ved starten av reformen at «*Den videregående opplæring skal normalt føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse, dokumentert delkompetanse eller annen avsluttet videregående opplæring*». Dette innebar at ungdom som ikke hadde faglige forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse, i prinsippet skulle kunne planlegge en videregående opplæring frem mot *dokumentert delkompetanse*.

Kompetanseformen endret navn til *delkompetanse* (1999), til *kompetanse på lavere nivå* (2000) og endelig til *grunn-*

*kompetanse** (2011). Fra og med 2001 ble lærekandidatordningen etablert og forskriftsfestet innenfor videregåendestrukturen som et formalisert løp mot kompetanse på lavere nivå.

Etter at dokumentert delkompetanse ble introdusert i 1994, ble denne muligheten holdt «hemmelig» lenge (Markussen 2009), og kompetanseformen møtte motstand fra arbeidslivets parter, blant annet ble den møtt med skepsis fra LO, NHO og Lærereforbundet (nå Utdanningsforbundet) (Markussen 2009). De fleste aktørene har etter hvert endret syn på lærekandidatordningen. I en ny NIFU-studie av lærekandidatordningen (Markussen mfl. 2018) uttalte de intervjuede representantene for NHO og Utdanningsforbundet at disse organisasjonene var positive til å etablere yrkestitler for unge som har bestått et lærekandidatløp, og dermed til å etablere et nivå mellom fagarbeideren og den ufaglærte, og begge lanserte selv en tanke om å bruke assistentbegrepet på dette nivået, for eksempel kokkeassistent. LO derimot, stiller seg avvisende til dette, og mener at det verken er behov for eller plass til et nivå mellom fagarbeideren og den ufaglærte.

Motstanden mot lærekandidatordningen og mot anerkjennelsen av grunnkompetanse har vært til stede helt siden grunnkompetansens forløper

dokumentert delkompetanse kom på plass med Reform 94, og bidratt til at lærekandidatordningen har blitt brukt i mindre grad enn det som kunne vært mulig.

Det er min vurdering, etter å ha studert dette feltet i 25 år, at mange unge har blitt veiledet inn i løp i videregående opplæring hvor siktemålet har vært fagbrev eller vitnemål, samtidig som de har hatt for svake faglige forutsetninger for å klare dette. De har blitt bedt om å strekke seg etter det uoppnåelige. Konsekvensen har for mange vært avbrutt videregående opplæring. Flere unge med for svake faglige forutsetninger til å kunne oppnå studie- eller yrkeskompetanse, burde veiledes til å gå for et lærekandidatløp. Dette må selvsagt gjøres etter grundige vurderinger av de unges ønsker, forutsetninger og muligheter, og ingen må fratas muligheten til å oppnå full yrkeskompetanse og få fagbrev.

Å ta i bruk lærekandidatordningen i større grad handler også om en holdningsendring. Det er akseptert at unge velger karrierevei på grunnlag av de karakterene de har fra ungdomsskolen og seinere fra videregående opplæring. Det er akseptert at de som har de beste karakterene, planlegger å bli jurister eller leger, og at de som har karakterer midt på skalaen, gjør andre valg. Da burde det bli akseptert og anerkjent at unge med et karaktersnitt på 2–3 eller lavere kan sikte mot å bli kokkeassistent etter å ha vært lærekandidat. Dette handler om en holdningsendring, og det handler om vilje til å ta

* Dette navnet ble første gang foreslått i Markussen mfl. (2006: 31), og siden videreført av GIVU-utvalget (Kunnskapsdepartementet 2006).

i bruk en ordning som har eksistert i videregåendestrukturen i snart 20 år.

Stoltenberg-utvalget (NOU 2019: 3) støtter økt bruk av lærekandidatordningen og foreslår blant annet å innføre yrkestitler etter fullført lærekandidatløp og å definere fullført grunnkompetanse som fullført videregående opplæring i offentlig statistikk. Lied-utvalget (NOU 2018: 15) sier i sin første innstilling at de i sluttinnstillingen vil se nærmere på tilbud som fører frem til grunnkompetanse, og på definisjonen av å ha gjennomført videregående opplæring.

Økt bruk av lærekandidatordningen og planlagt grunnkompetanse vil ikke bidra til at flere fullfører med studie- eller yrkeskompetanse, men det kan føre til at flere vil oppleve mestring i skolehverdagen og til at flere fullfører med grunnkompetanse og at færre avbryter videregående opplæring.

De faglig svakeste taper

Reform 94 ble i stor grad en suksess. Reformen fikk slutt på så godt som alle avbrudd av utdanning mellom ungdomsskole og videregående skole, den doblet andelen yrkesfagelever som fullførte videregående opplæring (Støren, Skjersli og Aamodt 1998), og den har bidratt til at 77,6 prosent av de som begynte i videregående opplæring i 2013, hadde fullført og bestått med studie-, yrkes- eller grunnkompetanse fem år seinere (SSB 2019).

Samtidig har vi vist at Reform 94 ikke ble en suksess for hele ungdomskullet. Vi har vist at i de 19 første kullene etter Reform 94, de som begynte i videregående opplæring i perioden 1994–2012, har en relativt stabil andel på 30 prosent ikke fullført videregående opplæring etter fem år. Og vi observerer ingen endringer med innføringen av Kunnskapsløftet^{**}. Vi observerer en positiv utvikling i de fire siste kullene (2010–2013). På yrkesfag er det likevel fortsatt store andeler som slutter før de er ferdige, i 2013-kullet gjaldt dette 19,4 prosent av de som begynte på yrkesfag. Dette viser at det fortsatt finnes store utfordringer som må løses før vi skal kunne si at Norge har en videregående opplæring for *alle*. Lied-utvalget konkluderer på samme måte når de sier at «*Utvalget mener dagens videregående opplæring ikke er rigget godt nok for å kunne ivareta alle elevene på en god måte*» (NOU 2018: 15: 197).

Og de som systematisk taper i dette systemet, er de som kommer ut av ungdomsskolen med de faglig svakeste for-

^{**} I 2006 fikk vi Kunnskapsløftet, en omfattende reform av grunnoppleringen. I videregående ble Kunnskapsløftet en innholdsreform, en styringsreform og en strukturreform. Strukturreformen innebar bl.a. at 14 studieretninger ble til 12 utdanningsprogrammer. Det har også siden blitt gjort endringer i tilbudsstrukturen, slik at vi i dag har 13 utdanningsprogram. Min vurdering er at alle disse endringene er beskjedne justeringer av den strukturen som ble innført i 1994, slik at når vi ser på strukturen i videregående opplæring, er det i hovedsak fortsatt Reform 94 som gjelder.

utsetningene. De taper i ungdomsskolen ved at de ikke får den oppfølgingen de burde fått, slik at de kunne klart seg bedre og hatt et bedre faglig grunnlag å bygge på i videregående opplæring. De taper på yrkesfag ved at de ikke får læreplass og derfor i mange tilfeller avbryter videregående opplæring. Og de taper ved at de blir veiledet inn i løp hvor de må strekke seg etter det uoppnåelige, med slutting som resultat.

Spørsmålet som må stilles, er hvorfor det har vært slik siden innføringen av Reform 94, og hvorfor det er slik fortsatt. Vi vet hva som kan få flere gjennom videregående opplæring, vi har lærerkompetansen, vi har dyktig instruktører i bedrift, vi har en god videregående opplæring i skole og bedrift, og store deler av lærerkorpset har god kompetanse i å tilpasse opplæringen etter elevenes forutsetninger. Når det fortsatt er sånn at videregående opplæring fungerer godt for fire av fem, men ikke den siste femtedelen og når hver femte yrkesfagelev slutter, blir det uunnngåelige spørsmålet om det er slik fordi vi ikke vil nok, for jeg er sikker på at vi kan.

Litteratur

- Besl.O. nr. 93 (1992–93), *Om endringer i lov 21.juni 1974 nr.55 om videregående opplæring og i lov 23.mai 1980 nr 13. om fagopplæring i arbeidslivet*. Oslo
- Bjørndal, Ivar. (2005). *Videregående opplæring i 800 år – med hovedvekt på tiden etter 1950*. Halden: Forum bok
- Bjørndal, Ivar (2018). *Vekst og omveltning*. Halden: Forum Bjørndal
- Byrhagen, K., Falch, T. & Strøm, B. (2006). *Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke*. Rapport 8. Trondheim: SØF.
- Grøgaard, Jens, B. (1992). *Skomaker, bli ved din lest? En analyse av ulikhet i utdanning og arbeid blant unge menn på 80-tallet*. Rapport 146. Oslo: Fafo
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1967). *Innstilling I om det videregående skoleverket fra skolekomiteen av 1965*. Oslo
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1969). *Innstilling II om det videregående skoleverket fra skolekomiteen av 1965*. Oslo
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1970). *Innstilling III om det videregående skoleverket fra skolekomiteen av 1965*. Oslo
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1994). *Utrødning av delkompetanse i arbeidsliv og opplæring*. Innstilling fra en arbeidsgruppe. Oslo
- Lov 21.06.74 nr. 55 om videregående opplæring
- Lov 17.06.98 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Kunnskapsdepartementet (2006), *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Lamb, S., Markussen, E., Teese, R., Sandberg, N., & Polesel, J. (eds.) (2011) *School dropout and completion: international comparative studies in theory and policy*. Springer: Dordrecht.
- Markussen, Eifred (1991). «På kryss og tvers. En undersøkelse i videregående skole blant grunnkurselever som ikke kommer rett fra

- avsluttet ungdomsskole». I: NOU 1991:4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Markussen, Eifred (2000). *Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående - hjelper det? Om segregering, inkludering og kompetanseoppnåelse i det første Reform 94-kullet*. Fafo-rapport-341. Oslo: Fafo.
- Markussen, Eifred (2009). Fra dokumentert delkompetanse til kompetansebevis og praksisbrev. I Markussen, Eifred: *Videregående opplæring for (nesten) alle*. Oslo: Cappelen Damm
- Markussen, E. (2010). Frafall i utdanning for 16-20-åringer i Norden. I Markussen, E. (red) (2010). *Frafall i utdanning blant 16-20-åringer i Norden*. Nordisk Ministerråd: København
- Markussen, E. (2014). Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid etter avsluttet grunnskole 2002. Rapport 1. Oslo: NIFU
- Markussen, Eifred, Berit Lødding, Nina Sandberg og Nils Vibe. (2006). *Forskjell på folk - hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002*. Rapport 3. Oslo: NIFU STEP
- Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg. (2008). *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 13. Oslo: NIFU
- STEP
- Markussen, Eifred, Berit Lødding og Solveig Holen. (2012). *De' hær e'kke nokka for mæ. Om bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående skole i Finnmark i skoleåret 2010-2011*. Rapport 10. Oslo: NIFU
- Markussen, E., Grøgaard, J.B. & Hjetland, H.N. (2018). *Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært». Evaluering av lærekandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov*. Rapport 8. Oslo: NIFU
- Moen, Ketil (1991). *Ungdomsundersøkelsen 1990*. Oslo: Arbeidsdirektoratet
- NOU 1991:4. *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- NOU 2019: 3. *Nye sjanser - bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 33 (1991-92). *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- SSB (2019). *Gjennomføring i videregående opplæring*. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgogjen>. Lest 13. juni 2019.
- Støren, Liv Anne, Synnøve Skjersli og Per Olaf Aamodt (1998). *I mål? Evaluering av Reform 94: Sluttrapport fra NIFUs hovedprosjekt*. Rapport 18. Oslo: NIFU
- Vibe, Nils, Mari Wigum Frøseth, Elisabeth Hovdhaugen og Eifred Markussen (2012). *Evaluering av Kunnskapsløftet. Sluttrapport fra prosjektet «Tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring*. Rapport 26. Oslo: NIFU



Håkon Høst

Forsker ved NIFU

Fag- og yrkesopplæring

Et eget system eller en forlengelse av skolen?

Lærlingordningen i Norge har en historisk høy oppslutning med rekordmange nye lærekontrakter, hele 22 000 i 2018. Samtidig er det spenninger innad i systemet knyttet til de økende politiske kravene om å innføre en individuell rett til læreplass. Mange har fortsatt en primært skolemessig og velferdsstatlig forståelse av lærlingordningen. NIFUs bidrag til forskningen på fagopplæring de siste 10–12 årene har vært preget av et ønske om å forstå systemet ikke alene fra skolesiden, men ut fra relasjonene mellom utdanningssystemet og arbeidslivet.

Vi skal i dette kapitlet se tilbake på utviklingen, på hva som har vært de viktige bidragene fra NIFU på dette forskningsfeltet, og samtidig drøfte noen av dagens utfordringer.

Som første fylke vedtok fylkestinget i Nordland i februar 2019 å gi alle kvalifiserte søkere rett til læreplass. Vedtaket var enstemmig, og én etter én gikk representanter fra alle partiene på talerstolen og erklærte sin støtte til dette historiske vedtaket. Siste taler markerte, som de øvrige, sin støtte til vedtaket, men la til at han var noe bekymret for

gjennomføringen. NHO, den viktigste representanten for det arbeidslivet som skal inngå lærekontraktene og ta imot lærlingene, hadde nemlig sendt fylkeskommunen et brev hvor de markerte at de ikke kunne støtte et slikt vedtak.

I det tradisjonelt skoledominerte norske utdanningssystemet har fagopplæringen, lærlingordningen og etter hvert også fagskolen fått stor politisk oppmerksomhet de senere årene. Den voksende interessen for arbeidslivets rolle i utdanning er ikke en særnorsk, men en europeisk, i noen grad også en global tendens. I Norge har dette ført til at flere aktører enn tidligere også føler eierskap til og vil være med og definere hva fag- og yrkesopplæring er og skal være. Samtidig er det klare tegn til at ikke bare videregående, men også høyere utdanning blir mer opptatt av arbeidslivsrelevans og praksis som del av utdanningene. Dette utfordrer i noen grad den sterke akademiske driften som har preget utdanningssystemet de siste tiårene.

Ung lærlingordning og ungt forskningsfelt

Et komparativt nordisk forskningsprosjekt har kastet nytt lys over den historiske utviklingen i de nordiske lands yrkesopplæring (se blant annet Michelsen og Høst 2018a, 2018b). Bildet som kommer fram, er interessant. Det norske systemet for fag- og yrkesopplæring ble sent institusjonalisert. Lærlingordningen i Norge var lenge uformell og avgrenset til noen få enklaver i arbeidslivet. På 1960-tallet

var den nær ved å avgå ved døden, slik den svenske lærlingordningen allerede hadde gjort. Den passet ikke inn i den sosialdemokratiske enhetsskolen. Heller ikke arbeidsgivernes organisasjoner viet den stor oppmerksomhet. Dels var opplæring og kompetanse hos dem et lavt prioritert område, dels klarte ikke ulike arbeidsgivergrupperinger å enes om hvordan en offentlig modell for fagopplæring skulle se ut (Michelsen og Høst 2018b). Fagene sto svakt, og skillet mellom ufaglærte og faglærte var utydelig. Dette i kontrast til Danmark, hvor en sterk arbeidsgiverorganisasjon, dominert av små- og mellomstore håndverksbetonte bedrifter tidlig hadde fått fagforeningene med seg på å bygge en landsomfattende lærlingordning, med støtte fra borgerlige politikere, og til dels i opposisjon til det sosialdemokratiske partiet (Jørgensen and Bøndergaard 2018).

Det store utdanningstrykket fra etterkrigsgenerasjonen i Norge ble ledet inn i skolen. Det sosialdemokratiske prosjektet, som etter hvert fikk støtte fra de andre partiene, var å bygge en enhetsskole som sikret alle lik tilgang til utdanning lengst mulig opp. Det resulterte på 1960-tallet i en felles niårig grunnskole. Deretter sto en felles videregående skole for tur. Yrkesutdanningen, som ble undervist i egne skoler, i hovedsak uavhengig av lærlingordningen, var historisk sett langt større enn gymnasen. Sistnevnte omfattet lenge et relativt begrenset sjikt i Norge. På 1960-tallet var dette i ferd med å endres. Den regjerings-

nedsatte Steen-komiteen så for seg en felles videregående skole, med to hovedretninger; en allmennfaglig og en yrkesfaglig, men bygget på gymnasets prinsipper. Yrkesopplæringen ble ansett for å være for svak og uryddig (Lindbekk 1992). Lærlingordningen ble ikke inkludert i dette prosjektet, og den største ungdomsorganisasjonen, AUF, foreslo å legge den ned: De mente at den bidro til å låse ungdom fra arbeiderklassen fast i underordnede posisjoner i arbeidslivet. Ulike yrkesfaglige utdanninger, til dels med en lang historie, ble gradvis inkludert i den nye videregående skolen.

Lærlingordningen overlevde likevel innenfor håndverksfagene og deler av industrien. Parallelt med utbyggingen av den nye videregående skolen vokste, litt paradoksalt, interessen for fagopplæring, både blant arbeidsgivere og ungdom. Mens det på begynnelsen av 1970-tallet kun ble tegnet et par tusen lærekontrakter hvert år, var tallet rundt 1980 kommet opp i nesten 5 000 (se figur 1). Lærlingordningen var av historiske årsaker fortsatt begrenset til byene og bymessige områder, men fra 1980 ble lærlingloven av 1950 erstattet av lov om fagopplæring og utvidet til å gjelde hele landet. På midten av 1980-tallet nærmet det årlige tallet på nye lærekontrakter seg 10 000. Lærlingordningen eksisterte på denne tiden dels som konkurrent til og dels som knyttet til og komplementær til yrkesskolene. Da den store økonomiske nedgangskonjunkturen satte inn på siste halvdel av 1980-tallet, ble det vanskelig både

med jobb og lære plasser, og ungdom vendte tilbake til skolen i stort omfang, noe som resulterte i lange køer. Dette danner bakgrunnen for og opptakten til Reform 94 og enigheten om en nyordning av videregående opplæring.

Det viktigste og mest radikale strukturelle grepet i Reform 94 var å integrere lærlingordningen i videregående opplæring, hvor den skulle komme på toppen av to år i skole. Samtidig ble, litt gradvis, så å si alle de ulike yrkesutdanningene på det videregående nivået gjort om til lærlingutdanninger. Dette til tross for at de skolebaserte yrkesopplæringstradisjonene historisk sett hadde vært de største i Norge. Dermed satte man en stopper for en videre utvikling i retning av total skoledominans på dette nivået i utdanningssystemet.

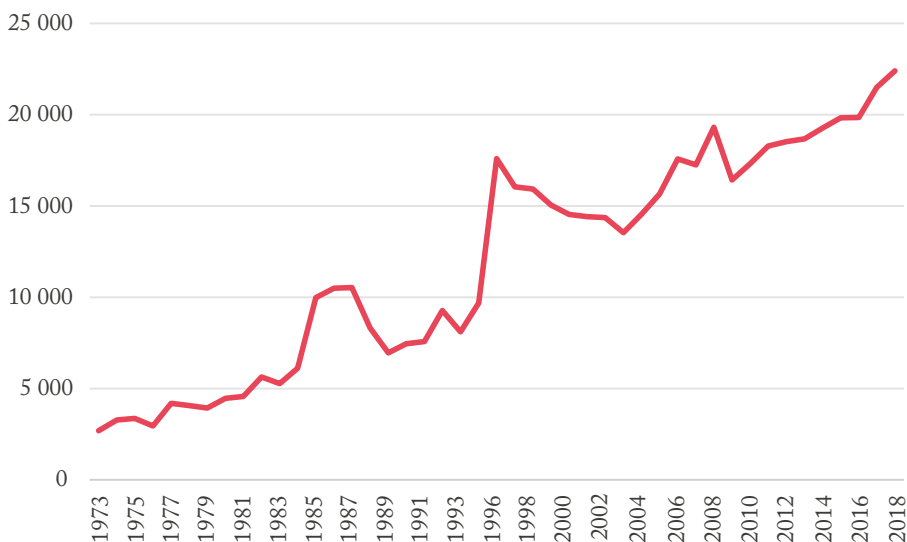
Man avvirket søkerkøene ved å gi ungdom fra 16 til 19 år rett til videregående opplæring, mens de eldre søkerne ble skjøvet ut. Trykket og konkurransen om plassene sank, noe som trolig kan ha vært medvirkende til at yrkesfagenes attraktivitet ble svekket. Ettersom yrkesopplæring på videregående nivå etter hvert er blitt dimensjonert ut fra årskullene med 16–19-åringene, vil antakelig en del av de potensielle voksne søkerne i stedet ha orientert seg mot yrkesutdanning på høyskole- eller universitetsnivå, som har utvidet sin kapasitet sterkt fra 1990-tallet til i dag. Det kan igjen bidra til mangel på fagarbeidere i enkelte bransjer, og til at yrker basert på høyere utdanning overtar områder hvor de med videregående opplæring og fagbrev har vært de dominerende.

Både økonomisk-administrative fag og pleie- og omsorgsutdanning kan stå som eksempler på det siste.

Den store følgeevalueringen av Reform 94 representerte den første virkelige forskningssatsingen på fag- og yrkesopplæring. Mens NIFU den gangen sto sentralt i evalueringen av gjennomstrømningen i videregående opplæring og overgang til utdanning og arbeid, fikk AHS-miljøet ved Universitetet i Bergen ansvaret for å evaluere fag- og yrkesopplæringsdelen av reformen, både i innhold og struktur. Bergensmiljøet skulle etter hvert få stor betydning både som samarbeidspartner for NIFU og for retningen på fagopplæringsforskningen som startet opp her et tiår senere. Fra å se fagopplæring bare som et middel for videregående opplæring, dreide det seg om å forstå

fagopplæringen som en egen institusjon, samt de relasjonene som historisk hadde utviklet seg mellom utdanning og arbeidsliv på ulike fagområder. Disse lar seg ikke uten videre omstrukturere ved hjelp av reformer i utdanningssystemet. Dette perspektivet har vært helt vesentlig for analysen av den store utvidelsen av lærlingordningen som Reform 94 bidro til (se blant annet Michelsen og Høst 1996, Høst og Reegård 2015).

Tross misnøye, særlig i håndverksfagene, innebar Reform 94 et løft for fagopplæringen. Antall lærekontrakter økte markant, noe følgeforskningen viste i hovedsak skyldtes utvidelse til nye fag og fagområder, særlig i offentlig sektor, samt en sterk konjunkturoppgang. Det siste viser også at lærlingordningen fortsatt i svært stor grad er en rekrutteringsordning. Øker syssel-



Figur 1: Antall nye lærekontrakter pr. år 1973–2018. Kilde: Høst et al 2008, oppdatert med tall fra Utdanningsdirektoratet 2008–2018.

settingen, øker også antall lærlinger, men øker arbeidsledigheten, går antall lærekontrakter ned (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998, Høst, Michelsen og Gitlesen 2008).

Balansen mellom staten og arbeidslivet

Mens partene i arbeidslivet før Reform 94 var delegert selvstyre i fagopplæringen, ble dette trukket tilbake da fagopplæringen og lærlingordningen ble inkludert i det videregående opplæringssystemet. Staten ønsket å ha kontroll på helheten i systemet, og organisasjonene i arbeidslivet ble i stedet tilbudt en sentral, rådgivende rolle, utvidet til å gjelde hele videregående opplæring. Det tidligere Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) er erstattet av Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY). Det mistet sitt sekretariat og myndighet, og de opprinnelige partene, LO og NHO, måtte dele sin rådgivende posisjon med en rekke andre organisasjoner og departementer.

På fylkesplan har man fortsatt et system med partssammensatte yrkesopplæringsnemnder (Y-nemnder). Disse hadde opprinnelig i oppgave å kontrollere fagopplæringen lokalt, blant annet godkjenne nye lærebedrifter og lærekontrakter, og et eget sekretariat til å forestå det daglige arbeidet, det som ble kalt fagopplæringskontorer. Endringene etter Reform 94 og kommunereformen på 1990-tallet gjorde at fylkeskommunene trakk fagopplæringskontorene inn i sin skoleadministrasjon, politisk un-

derlagt fylkeskommunen. Y-nemndene mistet dermed både sin myndighet og sitt administrative apparat for å iverksette sin politikk. Resultatet er at nemndenes funksjon er blitt relativt uklar. Det heter seg at de skal ha en ledende rolle i kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen på regionalt nivå, men vår studie av det nye kvalitetsvurderingssystemet peker i retning av at Y-nemndene spiller en heller passiv og reaktiv rolle i forhold til fylkeskommunen (Michelsen og Høst 2015).

Økt betydning for opplæringskontorene

Parallelt med Y-nemndenes svekkede posisjon har det vokst fram et landsomfattende system av opplæringskontorer, styrt av arbeidslivet selv gjennom lærebedriftene som eier kontorene. Opprinnelig var dette et relativt begrenset system som bisto bedriftene i enkelte bransjer med å håndtere opplæringen, ikke minst i de tilfellene hvor en bedrift trengte hjelp til å dekke hele opplæringsplanen i et fag. Opplæringskontorene ble stimulert kraftig gjennom statlige subsidier for å bidra til utvidelsen av lærlingordningen i forbindelse med Reform 94. Gradvis har dette systemet vokst til i dag å omfatte over 80 prosent av alle lærekontrakter. NIFU undersøkte opplæringskontorenes rolle i 2014 (Høst, Skålholt, Reiling og Gjerustad 2014), en undersøkelse som også kunne gjøre sammenligninger med funnene fra studien av opplæringskontorene 17 år tidligere i forbindelse med evaluerin-

gen av Reform 94 (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Ikke bare staten, men også partene i arbeidslivet, uttrykte i forkant av studien en viss bekymring for at opplæringskontorene hadde vokst til å få en langt mer avgjørende rolle i fagopplæringen enn man opprinnelig hadde tenkt og ønsket seg. Konklusjonen fra studien bekreftet at opplæringskontorene er blitt svært viktige, ja, trolig helt avgjørende for fagopplæringen. De avlaster lærebedriftene, og tross visse spenninger mellom opplæringskontorene og fylkeskommunene, er også fylkeskommunene blitt svært avhengige av opplæringskontorene. Kontorene spiller en svært viktig rolle i formidlingen av lærlinger, og de har i det store og hele tatt over fylkeskommunenes oppfølging av enkeltbedrifter. I noen fylkeskommuner er det i dag flere tusen lærebedrifter, og opplæringsadministrasjonen har for lengst gitt opp sin tidligere hands on-styring.

I en bredt anlagt studie av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen ble dette bildet komplettert (Michelsen og Høst 2015). Sluttrapporten konkluderte med at nettopp i et statsdominert system som det norske, spiller opplæringskontorene en vesentlig rolle som intermediær organisasjon. Statlig styring er viktig, men må kombineres med høy involvering av arbeidslivets parter for å sikre at ordningen ivaretar bedriftenes interesser i å delta. En sentral forutsetning for et velfungerende kollektivt fagopplæringssystem er at bedriftenes frihetsrom kan og bør reguleres, men disse reguleringene må være produk-

tive og bærekraftige. I motsatt fall vil fagopplæringen degenerere, og man vil ikke lenger ha noe kollektivt opplæringssystem, men i stedet et system med helt andre karakteristika. Både omfanget og detaljeringsgraden av styringen, så vel som hvem som står for reguleringen, er avgjørende for at systemet skal fungere, det vil si for at bedriftene skal være villige til å være lærebedrifter.

I andre land med kollektive fagopplæringssystemer ivaretas derfor reguleringen ikke av staten, men av intermediære organisasjoner, oftest partsstyrte.



NIFU-rapport 2015:14 om kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Prosjektet gikk fra 2012 til 2015 og tok for seg det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, arbeid med kvalitet, samt et vidt spekter av temaer knyttet til kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

Hybridkarakteren til det norske fagopplæringsssystemet gjør direkte sammenligninger og overføringer av oppskrifter for fagopplæring vanskelige. I Norge har partsstyret gjennom de siste 20 årene blitt endret og til dels også sentralisert. Lokalt har det vokst fram et nett av opplæringskontorer som har tatt rollen som formidler mellom statlige og fylkeskommunale krav til opplæringen og bedriftenes virkelighet. Opplæringskontorene spiller trolig en noe ulik rolle i forskjellige deler av fagopplæringsssystemet, men på sitt beste kan oppfølgingen fra opplæringskontorene representere en form for «kontekstuellet basert» regulering av bedriftene foretatt av et organ som har legitimitet i lærebedriftene. Internasjonalt er nok dette et ganske unikt system (Høst et al. 2018).

Læreplasser for alle?

Fra å ha levd et liv i skyggenes dal, kom lærlingordningen etter Reform 94 fram i lyset. Det å være lærling ble normalisert. Mens lærlingordningen hadde vært arbeidslivets rekrutterings- og opplæringsordning, ble det nå lagt stor vekt på at lærlinger primært skulle være en utdanningskategori, regulert av opplæringsloven, men med en midlertidig kontrakt i bedriften. Når nå alle 16–19-åringene var gitt rett til videregående opplæring, var det både blant politikere og i forvaltningen forventninger om at elevene skulle fordeles ut i læreplasser i bedrift, rangert etter skolemessige opptakskriterier som utdanningsrett og karakterer. Dette satte be-

driftene seg bastant imot. Vurderingen har vært og er at en lærekontrakt er en ansettelse og må være gjenstand for bedriftens egen behovsvurdering og utvelging, basert på et langt bredere sett av kriterier enn det skolen gjør, ikke minst interesse og anlegg for det praktiske faget. Myndighetene bøyde den gangen av.

I de 25 årene som er gått siden Reform 94, har stort sett to av tre læreplass-søkere fått læreplass det første året de søker. Årsakene til at ikke flere får læreplass, er sammensatte. Det skyldes geografisk mismatch, ved at søkerne har begrenset mobilitet. Det skyldes også faglig mismatch, ved at det i noen fag er for mange søkere i forhold til bedriftens behov, mens det i andre er for få søkere. Mange av fagene som kom med Reform 94, har fortsatt svak forankring i arbeidslivet, noe som gjør det vanskelig å få til en balanse mellom søkning og behov. Svingende konjunkturer bidrar også til ubalanser. Til slutt er det selvfølgelig også en individuell forklaring, at ikke alle søkere finner en bedrift som vil inngå en lærekontrakt med dem.

Læreplass som rettighet, incentiv eller ressurs

Det at alle søkere skal ha rett til læreplass, har vært et tilbakevendende tema de siste 10–15 årene. Begrunnelsen er at det å ikke få læreplass, hindrer ungdom i å fullføre utdanningen sin, og undergraver det universelle utdannings-systemet. Som første fylkeskommune har Nordland vedtatt å gi alle søkere til

læreplass en individuell rett til læreplass, noe som er svært problematisk, fordi NHO på vegne av majoriteten av lærebedrifter sier de ikke kan være med på en slik garanti. Stoltenberg-utvalget, som ble nedsatt for å undersøke hvorfor gutter presterer dårligere enn jenter i skolen, har også anbefalt rett til læreplass som et tiltak. Utvalget foreslår ikke å overprøve den enkelte bedrifts rett til å bestemme sitt lærlinginntak, men vil i stedet gjøre antall læreplasser til et spørsmål om kortsiktig økonomisk kalkulasjon. Man foreslår å gi fylkeskommunene økonomisk handlingsrom til å bruke de nødvendige midler til å kjøpe læreplasser til alle. Hvordan forslaget vil arte seg i praksis, vil trolig variere mellom sektorer. Innen industri og håndverk er tradisjoner og normer for å bygge rekruttering av fagarbeidere på lærlingordningen fortsatt rådende. De fleste lærlingene får jobb i lærebedriften etter fullført læretid, mens de øvrige som regel får jobb i en annen bedrift i bransjen. Det har tatt mange år å utvikle denne kulturen for å lære opp fagarbeidere. De fleste lærebedrifter mener økonomien i lærlingordningen er god (Høst, Skålholt og Nyen 2012). Inntaket av lærlinger er primært drevet av bedriftenes behov for fagarbeidere, og normer for opplæring, ikke av statlige tilskudd. Dette illustreres ved at 80 prosent av bedriftene faktisk avstår store deler av det offentlige tilskuddet til opplæringskontorene.

Hovedtyngden av lærebedriftene innenfor industri og håndverk er små og konjunkturutsatte. Disse bedriftene

vil normalt ikke ta inn lærlinger uten at de har en tilstrekkelig oppdragshorison som rekruttering og opplæring kan forankres i. God opplæring forutsetter at lærlingene har meningsfylte arbeidsoppgaver. Å betale bedrifter mer for å få dem til å ta inn flere lærlinger enn det er grunnlag for i produksjonen, vil kunne bryte forbindelsen mellom læring og arbeid, og mellom lærlinginntak og behovet for fagarbeidere i de enkelte bransjer. Å kjøpe seg ekstra læreplasser i disse bransjene vil trolig måtte skje ved at man finner bedrifter eller opplæringskontor som vil spekulere i å ta inn lærlinger som billig og midlertidig arbeidskraft, og tjene penger på offentlige tilskudd.

En annen mulighet er at lærlingene utplasseres i offentlige virksomheter hvor de går på toppen av ordinær bemanning, slik vi ser det i en del fag. Men det er få som får seg jobb i de offentlige fagene etter avlagt fagbrev. Bare 11 prosent av lærlingene innenfor IKT-servicefag og 30 prosent i kontorfaget får relevant jobb, og bare 20 prosent i helsearbeiderfaget får en heltidsstilling (Høst et al 2015, Høst og Reegård 2015, Nyen, Skålholt og Tønder 2014).

Forutsetninger for en bærekraftig lærlingordning

Mens arbeidslivets aktører vurderer utviklingen i lærlingordningen generelt som positiv, mener andre den er høyst problematisk, fordi ikke alle får læreplass. Men hvis lærlingordningen skal være bærekraftig, kan den ikke bygge på sosialpolitiske normer om universalis-

me. Det vil trolig bare bidra til å styrke de delene av lærlingordningen med svakest evne til å integrere ungdom i arbeidslivet, og svekke lærlingordningens status. Ordningen med et alternativt løp i skolen er sannsynligvis, tross sine svakheter, den beste måten å løse ubalanser i læreplasstilgangen på.

I internasjonal sammenheng er den norske modellen for fagopplæring spesiell. Den har en svært høy statlig involvering gjennom store investeringer i yrkesutdanning i skole og store subsidier av læretiden. Samtidig er det fortsatt en høy involvering også fra arbeidslivssiden gjennom lærlingordningen. Denne er samtidig betinget av at den statlige involveringen ikke passerer det «nervepunktet», hvor bedriftenes deltakelse ikke lenger er bærekraftig (Busemeyer and Trampusch 2012). Innføring av rett til læreplass kan være et slikt punkt.

Referanser

- Busemeyer, M. R. and C. Trampusch (2012): *The political economy of collective skill formation*. New York. Oxford University Press.
- Høst, H., Michelsen, S., Leemann, J. R., & Imdorf, C. (2018): Training agencies as intermediary institutions in apprentice training in Norway and Switzerland: General Purpose or Niche Production Tools? In C. Nägele & B. E. Stalder (Eds.), *Trends in vocational education and training research. Proceedings of the European Conference on Educational Research (ECER)*, Vocational Education and Training Network (VETNET) (pp. 175–183). <https://doi.org/10.5281/zenodo.1319665>
- Høst, H. og K. Reegård (2015): Fagopplæring eller statlig utdanning i arbeidslivet? Om lærefagene IKT Service og Kontor- og administrasjon. Oslo. NIFU.
- Høst, Håkon; K. Reegård, R. Reiling og A. H. Tønder (2015): *Yrkesutdanning med svak forankring i arbeidslivet: En kunnskapsoppsummering*. Oslo. NIFU.
- Høst, H., A. Skålholt, R. Reiling og C. Gjerustad (2014): *Opplæringskontorene I fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon ute av kontroll?* Oslo. NIFU
- Høst, H., A. Skålholt og T. Nyen (2012): *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger. En kartlegging av norske bedrifters vurdering av lærlingordningen*. Oslo. NIFU.
- Høst, H., J. P. Gitlesen and S. Michelsen (2008): How the number of apprentices is influenced by policy and economic cycles. In Høst, Håkon (ed.): *Continuity and Change in Norwegian Vocational Education and Training (VET)*. Oslo. NIFU STEP.
- Lindbekk, T. (1992): Systemforskjeller i yrkesutdanning og utdanningspolitikk. Vest-europeiske kontraster. I Halvorsen, Tor og Ole Johnny Olsen: *Det kvalifiserte samfunn?* Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Jørgensen, C. H. and G. Bødergaard (2018): Historical evolution of vocational education in Denmark until 1945. Chapter 5, pp. 84–101. in *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution*. (252). London and New York. Routledge.
- Michelsen, S. og H. Høst (2015): Om arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. I Høst, Håkon (red.) (2015): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen: Sluttrapport*. Oslo. NIFU.

- Michelsen, S. and Høst, H. (2018a): The case of Norwegian VET- origins and early development 1850- 1945. Chapter 4, pp.66-84, in *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution*. (252). London and New York. Routledge.
- Michelsen, S. and Høst, H. (2018b): Norwegian VET and the ascent and decline of social democracy 1945-2015. Kapittel 8, pp.146-171, in *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution*. (252). London and New York. Routledge.
- Nyen, T., A. Skålholt og A. H. Tønder (2015): Fagopplæring som vei inn i arbeidslivet. I Høst, Håkon (red.): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen: Sluttrapport*. Oslo. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. Oslo. NIFU.
- Michelsen, S., H. Høst og J. P. Gitlesen (1999): Mot en ny fagopplæringsordning? I Kvalsund, R., T. Deichmann-Sørensen og P. O. Aamodt (red.): *Videregående opplæring - ved en skillevei? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Tano Aschehoug.
- Michelsen, S., H. Høst og J. P. Gitlesen (1998): *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport*. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Universitetet i Bergen.



Per Olaf Aamodt

Forsker ved NIFU 1984–2019

Framveksten av masseutdanningssystemet

Vekst og dimensjonering i høyere utdanning

Det er neppe noen sektor i Norge som har gjennomgått en så rask og sterk vekst som høyere utdanning. I 1960 var det ca. 10 000 studenter, i 2018 har tallet vokst til over 175 000 ved universitetene og i tillegg over 100 000 høgskolestudenter. Veksten har foregått i en periode med store strukturelle endringer, men har så langt ikke skapt betydelige ubalanser i arbeidsmarkedet.

Det økende studenttallet er et resultat av endringer i samfunn og arbeidsliv, men påvirkningen har også gått den omvendte veien. Når andelen av arbeidsstyrken som har høyere utdanning

har økt så mye på litt over en generasjon, har det uten tvil vært et selvstendig bidrag til samfunnsutviklingen.

Fra 1950-tallet ble kjølen strukket til det moderne masseutdanningssystemet som siden har vokst fram. NIFU ble etablert i denne begivenhetsrike fasen av norsk høyere utdanning. Mange av utviklingstrekkene i norsk høyere utdanning har blitt analysert gjennom offentlige utredninger. I høyere utdanning står Ottosen-komiteen sentralt. På slutten av 1960-tallet la den fram fem innstillinger med omfattende reformforslag, som blant annet trakk opp planene om å etablere studietilbud utenfor universitetene i et regionalt system.

I hele perioden etter det har høyere utdanning vokst og endret seg, dels i tråd med Ottosen-komiteens ideer, dels i andre retninger. Selv om det tidvis har vært stilt spørsmål om hvorvidt vi får for mange studenter, synes det å ha vært bred enighet om fortsatt vekst i studenttallene. Det har også hele tida vært en spenning mellom spredning og konsentrasjon av tilbudene. De siste års strukturreform har omdannet mange små til noen få og store institusjoner, og de opprinnelige alternativene til universitetene er nesten alle sammen selv blitt universiteter. En annen gjennomgående spenning er om dimensjonering av studieplasser skal møte arbeidslivets behov eller søkerens ønsker.

I dette kapitlet drøftes fremveksten av det moderne masseutdanningssystemet, hvordan det kan forstås som et resultat av at flere fikk muligheten til å ta høyere utdanning, og hvordan politiske reformer og arbeidslivets behov har bidratt til utviklingen.

«Betydelig mangel på akademisk arbeidskraft»

NIFUs forhistorie går tilbake til 1954 da Forskningsrådenes fellesutvalg satte i gang en utredning av det framtidige behovet for akademisk arbeidskraft. På det tidspunktet var det ikke mer enn ca. 5000 studenter i Norge, omtrent like mange som før siste verdenskrig. Rett etter krigen var det likevel bekymring for om man utdannet for mange. I denne perioden var det gjenoppbyggingen av landet som var prioritert, ikke satsing på utdanning.

Utredningen fra Forskningsrådenes fellesutvalg forelå i 1957 (Forskningsrådenes fellesutvalg 1957). Den innebar et tidsskille ved å peke på at Norge sto overfor en betydelig mangel på akademisk arbeidskraft, og at satsing på å bygge kompetanse ville være nødvendig for utviklingen av samfunnet. Dermed var mange av premissene lagt for ekspansjonen som startet i høyere utdanning fra midten av 1950-tallet.

Utredningen bygde sine anbefalinger på beregninger av at antall artianere ville øke kraftig. Behovsprognosene var primært basert på beregninger av erstatningsbehov, supplert med noen vurderinger om endringer i arbeidslivet. Utredningen presenterte et omfattende statistisk materiale om elever, studenter og kandidater, og så også på situasjonen i en del andre land, hvor man fant til dels store ulikheter.

På dette tidspunktet i den kalde krigen var man fra vestlig hold svært opptatt av at tilgangen på naturvitere og ingeniører syntes å være bedre i Sovjetunionen enn i USA og Vest-Europa. Forskningsrådenes fellesutvalg pekte på at økonomisk vekst forutsetter flere spesialister og spesielt ingeniører og naturvitere, knyttet til forskning, næringsliv og administrasjon. Samtidig ble det konstatert at den økende levestandarden også kom til å stille økende krav til innsats på sosiale og kulturelle områder, og at det kom til å bli behov for flere leger, tannleger, lærere og psykologer. Videre ble det pekt på at det var nødvendig å ekspandere de lavere utdanningsnivåene for å øke den samle-

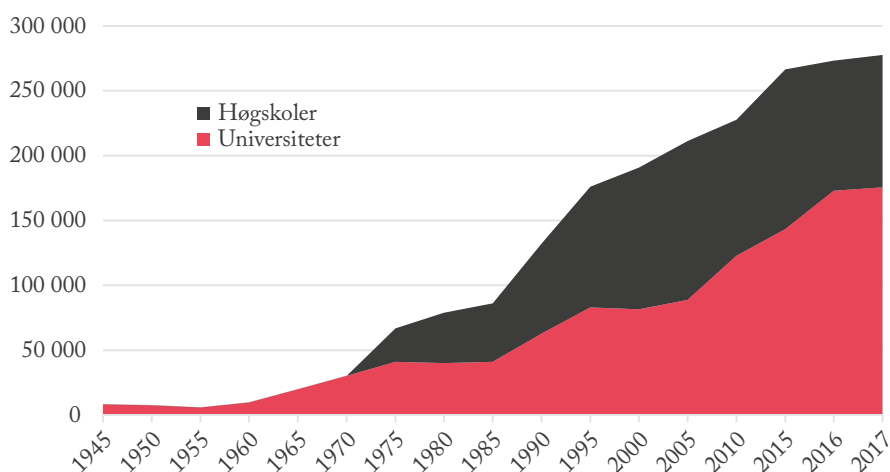
de rekrutteringen til høyere utdanning. Med bakgrunn i arbeidskraftprognoser fra OECD og UNESCO ble det slått fast at hele den vestlige verden stod overfor knapphet på viktige akademikergrupper.

Som i Norge ble behovet for akademisk arbeidskraft tett koplet til målene om økonomisk vekst. Ideen om at investering i kunnskap (humankapital) fremmer økonomisk vekst, kan spores helt tilbake til Adam Smith (Woodhall 1992), men det var først på slutten av 1950-tallet at dette ble gjenstand for empirisk forskning. Schultz (1961) demonstrerte at utdanning kan forklare en betydelig del av veksten i BNP, og Mincer (1962) og Becker (1964) viste hvordan individenes inntekter økte med økende utdanning. Teoriene om humankapital dannet et viktig ideologisk grunnlag for å satse på å bygge ut utdanningstilbudene.

Rapporten fra Forskningsrådenes fellesutvalg fikk stor oppmerksomhet, og den ble fulgt opp i en egen stortingsmelding om tilgang på og behovet for akademisk arbeidskraft (St.meld. nr. 72 (1957)). I 1960 ble Universitets- og høgskolekomiteen – Kleppekomiteen – nedsatt. I innstillingen fra 1961 fremmes det forslag om en videre vekst i høyere utdanning.

Antall studenter og søkere begynner å vokse

Samtidig med dette utredningsarbeidet begynte studenttallene å øke. Utbygging og reformer i skoleverket, bidro til at flere fikk grunnlag for å søke høyere utdanning, blant annet opphevelse av skillet mellom byskoler og landsskoler, og innføring av niårig skole startet. Og ikke minst gjorde Statens lånekasse, som var blitt etablert allerede i 1947, det enklere å studere for ungdom



Figur 1: Studenter ved universiteter og høgskoler 1945–2017. Kilde: SSB.

fra alle samfunnslag. Den generelle velstandsøkningen gjorde også sitt.

I 1963 hadde daværende stortingsrepresentant Per Lønning en interpellasjon som inneholdt en bekymring om mange avviste søkere og forslag om å få laget en oversikt over tallet på søkere og opptatte i alle deler av utdanningssystemet. Kirke- og undervisningsdepartementet måtte akseptere dette og ga oppdraget til NAVFs utredningsavdeling. Rapporten forelå i 1965 (NAVFs utredningsavdeling 1965). Undersøkelsen ble gjennomført som en totaltelling av alle søkerne basert på informasjon fra de enkelte skolene. Resultatene ble behandlet med datamaskin ved Norsk Regnesentral, noe som gjorde det mulig å registrere søkere som søkte flere steder. For sin tid var dette en svært avansert studie. Resultatene viste at odontologi og arkitektur hadde lavest opptaksprosent ved de lukkede studiene med vel 25 prosent, mens lærerutdanningene tok opp 51 prosent og sykepleierutdanningen 54 prosent. Sett i sammenheng med utredningen fra 1957 og en politisk vilje til å utjevne ulikheter og utnytte talentreservene, bidro denne søkeroversikten til å skape oppmerksomhet om at kapasiteten i utdanningssystemet burde bygges ut.

Et nytt høyere utdanningssystem for å håndtere vekst

Midt på 1960-tallet var studenttallene ved universitetene i sterk vekst, og det var verken politisk vilje eller ønske om å begrense veksten. Både i Norge og de

fleste andre industrialiserte land stod man overfor utfordringene med sterk vekst i studenttallene ved universitetene. Samtidig hadde det også vært en sterk vekst i andre yrkesrettede utdanninger, det vil si utdanninger som etter hvert ble omtalt som «postgymnasiale», og som senere ble en del av de nye høyskolene (helsefag, sosialfag, lærerutdanning og ingeniør). OECD anslo at omfanget var blitt seksdoblet fra 1950 til 1965 (OECD 1971). I utdanningsstatistikken levde disse utdanningene et noe bortgjemt liv blant de øvrige yrkesskolene. SSB foretok en beregning av studenttallet i «høgskolesektoren» tilbake til 1971 – det vil si før denne sektoren formelt ble etablert etter 1975, og fant omlag 20 000 studenter tidlig på 1970-tallet (se figur 1).

Etter hvert ble det klart at den studentveksten man forventet og mente var ønskelig, ikke kunne håndteres innenfor de tradisjonelle universitetene. Universitetene kunne dessuten ikke oppfylle kravene fra arbeidsmarkedet om alle former for høyere utdanning. Dette var bakgrunnen for at Videreutdanningskomiteen – Ottosenkomiteen – ble oppnevnt i 1965 av Gerhardsens siste arbeiderpartiregjering. Rett etter oppnevningen ble denne regjeringen avløst av den borgerlige samlingsregjeringen ledet av Per Borten. Den nye regjeringen endret ikke mandatet, men oppnevnte fem nye medlemmer. De partipolitiske skillelinjene spilte ingen vesentlig rolle i komiteen.

Ottosenkomiteen la fram fem utredninger fram til 1970 der de foreslo vidtrekkende endringer for høyere utdanning. Arbeidet til komiteen la til grunn blant annet beregninger fra NAVFs utredningsavdeling (forløperen til NIFU) av artianerfrekvenser og av framtidig utvikling. Komiteen foreslo både nye, kortere universitetsgrader og tiltak for å bedre effektiviteten i studiene. Dessuten foreslo utvalget å etablere et høgskolesystem som alternativ til universitetene og de vitenskapelige høgskolene. All postgymnasial utdanning burde samles i regionale høgskoler med kortere og yrkesrettede studier, både de eksisterende studiene som lærer, ingeniør og sykepleier og nye tilbud, særlig økonomisk-administrative fag (jf. Kyvik i denne boken).

Rapporten fra Forskningsrådenes fellesutvalg begrunnet behovet for flere studieplasser primært med beregninger av behovene i arbeidslivet. Også den senere Kleppekomiteen (Universitets- og høyskolekomiteen 1961) la hovedvekten på prognoser over etterspørselen i arbeidsmarkedet. Her inntok Ottosenkomiteen et annet standpunkt, og mente at man burde legge mest vekt på søkningen til høyere utdanning. De mente at alle som var kvalifisert, burde få tilbud om en studieplass ut fra et politisk ståsted om å gi flest mulig adgang til høyere utdanning. Komiteen så altså ikke på høyere utdanning utelukkende som en forberedelse til et yrke, men også som «konsum» og en verdi i seg selv og for hele livet (Ottosenkomiteen 1966). I tillegg var dette ståstedet basert

på datidens økende skepsis til prognoser som redskap for politikktutforming.

Ottosenkomiteens prinsipielle holdning til dimensjoneringen av antall studieplasser var et sterkt argument for en utvidelse av kapasiteten, noe som ble fulgt opp av deres anslag over det framtidige behovet for antall studieplasser. Komiteen mente at de ca. 30 000 studieplassene i 1965 (ved universitetene) burde økes til mellom 90 000 og 100 000 studieplasser i siste halvdel av 1980-tallet, det vil si en tredobling i løpet av 20 år. Komiteen mente videre at det meste av økningen skulle skje utenfor universitetene. Anslagene kan virke nesten urealistisk høye, men som figur 1 viser, kom veksten til å overstige komiteens anslag.

Selv om mange av Ottosenkomiteens forslag ikke ble realisert i første omgang, har forslagene vært en rettesnor for mye av politikken og utviklingen i ettertid. Det viktigste resultatet av Ottosenkomiteens forslag var utvilsomt at det ble skapt en ny høgskolesektor ved siden av og som et alternativ til universitetene. Selv om reformer gjerne framhever hva som er nytt, trer det også fram en klar kontinuitet fra Ottosen til mye av det senere reformarbeidet i høyere utdanning (Vabø & Aamodt 2005). I det første tiåret etter 1975 skjedde all vekst i høyere utdanning ved høgskolene, mens universitetene fikk stillingsstopp og studenttallet stagnerte.

«Får vi nok kompetanse ut av befolkningens talent?»

Utviklingen etter 1970 gikk til

dels i andre retninger enn det både Ottosenkomiteen og regjeringen ønsket, spesielt fordi det ikke ble mulig å samle høyskolene innenfor ett system. Isteden fikk vi et stort antall til dels små og spesialiserte institusjoner spredt utover landet. Den regionale spredningen har sannsynligvis bidratt til å øke rekrutteringen av studenter fra alle deler av landet. Denne institusjonsstrukturen og reformene med å samle lærestedene i større enheter er ellers beskrevet av Kyvik i denne boka.

I Stortingsmelding nr. 19 (1986–87) Tillegg til St.meld. nr. 66 (1984–85) *Om høyere utdanning* ble det foreslått å oppnevne et bredt sammensatt utvalg til å vurdere organisering og prioriteringer i høyere utdanning. Universitets- og høyskoleutvalget ble oppnevnt 22. juli 1987 med professor Gudmund Hernes som leder. Hernes hadde langt på vei «bestilt» dette oppdraget ved å starte en omfattende debatt nyttårsaften 1986 med en kronikk i Dagbladet: «Kan man ha ambisjoner i Norge?»

Litt over ett år etter forelå innstillingen fra Hernesutvalget under tittelen «Med viten og vilje», og den åpner med ordene: «Utfordringen for norsk kunnskapspolitik er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent.» Innstillingen er preget av et svært kunnskaps- og utdanningsoptimistisk syn og legger stor vekt på lik rett til utdanning. Samtidig peker utvalget på den demografiske utfordringen i at ungdomskullene viste en synkende tendens. Fra et toppnivå på 69 000 i 1987 ble tallet anslått å gå ned med 23

prosent til ca. 53 000 i 1996 og deretter holde seg på et lavt nivå helt fram til 2015. Utvalget sluttet seg til regjeringens mål om å øke antall studenter fra ca. 95 000 i 1987 til ca. 105 000 i 1995 (St.prp. nr.1 (1987–88)). En slik målsetting innebar at studietilbøyeligheten måtte heves fra ca. 40 prosent i 1987 til 50 prosent i 1997.

Hernesutvalget sluttet seg til Ottosenkomiteens prinsipper for dimensjonering ved at etterspørselen fra søkerne skulle være retningsgivende for den totale kapasiteten, mens arbeidslivets behov og etterspørselen fra studentene skulle trekkes inn ved fordeling av kapasiteten på de ulike studiene.

I tråd med Ottosenkomiteen la også Hernesutvalget vekt på bedre utnyttning av studiekapasiteten gjennom raskere gjennomføring av studiene. Med mer effektiv studiegjennomføring kunne man utdanne flere kandidater med de gjeldende opptaks- og studenttallene. Men i motsetning til Ottosenkomiteen fredet Hernesutvalget gradssystemet og satset heller på andre tiltak for å bedre effektiviteten. Utvalget ga ingen begrunnelse for at de ikke fulgte opp forslagene fra Ottosenkomiteen, muligens hang det sammen med motstand fra universitetene.

Først mot slutten av 1980-tallet begynte studenttallene ved universitetene å øke igjen, etter hvert sterkt utover på 1990-tallet, og høyskolene fortsatte å vokse. De samlede studenttallene oversteg klart det som ble beregnet av Hernesutvalget. I 1995 hadde tallet steget til hele 176 000, eller nesten 60

prosent høyere enn det som ble beregnet i 1987.

Veksten i første halvdel av 1990-tallet skyldtes til dels at departementet med Gudmund Hernes som statsråd bevisst brukte nye studieplasser som en buffer mot arbeidsledighet blant ungdom. I perioden 1987–1997 var veksten på over 50 prosent ved universitetene og over 60 prosent ved høyskolene.

Allerede ti år etter at Hernesutvalgets innstilling forelå, ble det i april 1998 oppnevnt et nytt utvalg til å utrede norsk høyere utdanning etter år 2000. Utvalget fikk et bredt mandat, mange medlemmer og professor Ole Danbolt Mjøs som leder. Innstillingen forelå i mai 2000. En viktig grunn til å opprette utvalget var å svare på universitetenes og høyskolenes krav om mer autonomi i økonomiske og administrative saker. Mest oppmerksomhet fikk utvilsomt forslagene om resultatbasert finansieringssystem, nye styringsordninger og muligheten for at høyskoler kunne bli universitet. Noen av de viktigste forslagene ellers var å effektivisere studiene gjennom å nedkorte dem samt å satse på bedre undervisning og veiledning for å sørge for at studentene fullførte. Mjøsutvalget fastsatte ingen klare måltall for framtidige studenttall, men de fastholdt dimensjoneringsprinsippene fra Ottosen og Hernes om å fastsette totalkapasiteten etter etterspørselen fra søkerne, men også legge arbeidslivets behov til grunn for fordelingen mellom studier.

Den siste av de større utvalgsutredningene om norsk høyere ut-

danning: NOU 2008:3 *Sett under ett* (Stjernøutvalget), viderefører dimensjoneringsprinsippene fra Ottosenkomiteen, Hernesutvalget og Mjøsutvalget. Fortsatt skal etterspørselen etter høyere utdanning være styrende for den samlede kapasiteten av studieplasser. I tillegg sier utvalget at «... kapasiteten må være tilstrekkelig til at Norge er i verdenstoppen når det gjelder andelen av befolkningen som tar høyere utdanning». Utvalget mente også at departementet hadde et ansvar for å gripe inn dersom det ikke var nok kandidater til å dekke behovene på viktige samfunnsområder og for å fordele ansvaret for undervisningen i små fag. De to siste momentene må sees i sammenheng med at institusjonene etter Kvalitetsreformen hadde fått større frihetsgrader til å fastlegge opptakskapasiteten.

Hvor mange studieplasser trengs?

Selv om det i hele perioden har vært reist spørsmål om hvorvidt arbeidsmarkedet er i stand til å absorbere veksten i antall kandidater, har de høyt utdannede i det store og hele fått relevante jobber (se Støren & Wiers-Jenssen). Derfor har det stort sett vært enighet om å fortsatt øke kapasiteten (se Lødding m.fl. 2017). Her kommer det selvsagt inn at norsk økonomi har vært svært god, med lav arbeidsledighet og stor etterspørsel etter arbeidskraft. I de fleste andre land har også høyere utdanning ekspandert, til tross for at kandidatene mange steder har større vansker. En nærliggende forklaring

er trolig at høyere utdanning tross alt bidrar til økte sjanser for å få en jobb og ikke minst til mer attraktive jobber.

I dag er det ifølge Database for høyere utdanning (DBH) over 275 000 studenter ved norske læresteder. Mange kommer fra utlandet, men dette oppveies stort sett av norske studenter i utlandet. Vi har over tid vennet oss til slike studenttall, og stiller neppe spørsmål om hvordan dette egentlig er mulig.

La oss begynne i den andre enden med en enkel modell over behovet for antall studieplasser. Et årskull i de aktuelle aldersklassene er omtrent 66 000. Ved å følge kull over tid, er det beregnet at nær 60 prosent av et årskull før eller senere begynner å studere. Da får vi $66\,000 \times 0,6 = 39\,600$ nye studenter per år.

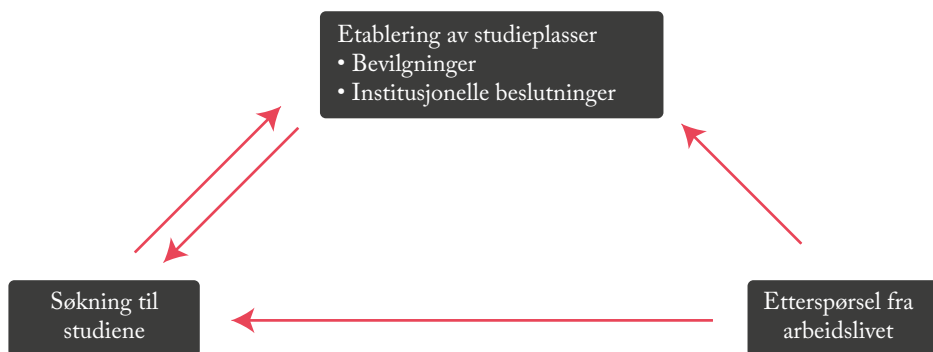
Noen tar lange, andre tar korte studier, mange faller fra, og mange studenter bruker flere år enn normalt. Hvis vi som et gjennomsnitt tenker oss at hver ny student oppholder seg 4 år på et universitet eller en høyskole, får vi $39\,600$ nye studenter per år $\times 4 = 158\,400$ studenter.

Basert på et slikt regnestykke skulle vi hatt behov for mindre enn 160 000 studieplasser, mens det reelle studenttallet er mer enn 100 000 høyere. 275 000 studenter betyr at hele årskullet kan studere i fire år, eller at 39 600 nye studenter kan studere i syv år, ikke nødvendigvis sammenhengende. Noe i dette regnestykket er altså feil, særlig må den reelle gjennomsnittlige studietida være betydelig lenger enn fire år. Mange av studentene studerer deltid

og bruker dermed flere år. Dessuten er det mange studenter som skifter studium underveis (Hovdhaugen 2009), og mange ferdige kandidater vender tilbake for å ta mer utdanning. Det er med andre ord mange som bruker vårt åpne utdanningssystem til ulike former for livslang læring.

Drivkreftene bak veksten i studenttallet

Økningen i studenttallene skyldes (eller har bidratt til) at endringer i hvordan studentmassen er sammensatt. Utbyggingen av høyere utdanning i hele landet har mobilisert ungdom fra alle deler av landet til å studere, og det kommer langt flere studenter fra lavere sosiale lag. Likevel har de sosiale skjevhetene i rekrutteringen stort sett bestått (Hansen 1999, Opheim 2004) selv om det er tegn til en viss utjevning de siste årene (Thomsen m.fl. 2017). Det aller sterkeste bidraget kommer fra kvinnene. Så sent som i 1971 var det bare 30 prosent kvinner blant studentene mens det i dag er 60 prosent. Fra 1971 til midt på 1980-tallet var antall mannlige studenter stabilt, og kvinnene sto for hele veksten. Mange studier var sterkt mannsdominert. I 1964 var det åtte prosent kvinner i jusstudiet, 17 prosent i medisin og bare to prosent i siviløkonomutdanningen. I dag er jus og medisin kvinnedominert med henholdsvis 65 og 69 prosent kvinner. I masterutdanningen som tilsvarende siviløkonomutdanningen er det fortsatt flest menn, men kvinneandelen er over 40 prosent. Samtidig er fortsatt store ut-



Figur 2: Modell for drivkreftene bak vekst i høyere utdanning.

danninger som lærer og sykepleier fortsatt like kvinnedominert som tidligere. I dag er det stort sett bare i tekniske utdanninger at menn er i flertall.

Den sterke veksten i høyere utdanning er langt fra noe særnorsk fenomen. Årsaksmønsteret er sammensatt, men som illustrert i figur 2, er det mulig å peke på tre viktige forutsetninger.

For det første må det være politisk vilje til å finansiere flere studieplasser. For det andre må det finnes søkere til å fylle disse studieplassene, og for det tredje må det finnes en plass i arbeidslivet for kandidatene (Grøgaard & Aamodt 2006). Disse faktorene henger nøye sammen. Individenes søkning er påvirket av tilbudet av arbeidsplasser og inntektsmuligheter. Når så mange ønsker å studere, henger det sammen med at høyere utdanning har endret seg fra å være et *privilegium*, via en *rettighet*, til noe i nærheten av en *nødvendighet*, slik Martin Trow (1974) har formulert det. Individenes etterspørsel er også påvirket av tilbudet, blant annet ved at

studentene lar være å søke til studier der de ikke har realistiske muligheter for opptak, og ved at nye tilbud kan trekke til seg studenter som ellers ikke ville ha søkt. Dimensjoneringen av utdanningstilbudene påvirkes både av signaler fra arbeidsmarkedet og ikke minst av søkerpresset, fordi dimensjoneringspolitikken i Norge har lagt hovedvekten på søkningen.

De mer bakenforliggende drivkreftene handler videre om de teknologiske endringene som har ført til at arbeidslivet er blitt mer kompetansebasert gjennom de siste tiårene, og ikke minst utviklingen av velferdsstaten som har økt etterspørselen etter kompetanse innenfor undervisning, helsesektor og offentlig forvaltning.

Veksten i høyere utdanning i Norge har i stor grad vært søkerdrevet, men veksten i studenttallene, spesielt i den tidlige fasen, henger sammen med reformer og utbygging av videregående opplæring. Dermed er det riktig å si at

veksten i stor grad også har vært drevet fram politisk.

Reformene i høyere utdanning på 2000-tallet har trolig også bidratt til å forsterke vekstimpulsene. Institusjonene har fått større frihetsgrader til å bestemme dimensjonerin-gen. Departementet tildeler ikke lenger antall studieplasser (de kan tildele nye øremerkede), men setter måltall for antall kandidater på en del studier. Den nye resultatbaserte finansieringsmodellen gir institusjonene midler og tilsynelatende også insentiver til å øke opptaket av studenter, og har gjort at studenter ikke i samme grad blir betraktet som en utgiftspost, men også som en inntektskilde. Institusjonene oppfatter at de i økende grad må konkurrere om studentene, og oppretter derfor mange studier som man tenker er attraktive for søkerne.

Veien videre

Allerede på 1970-tallet ble det reist spørsmål ved om vi kom til å utdanne flere med høyere utdanning enn det var bruk for i arbeidslivet, og siden da har dette spørsmålet blitt reist gjentatte ganger. Men som NIFUs kandidatundersøkelse viser, har ikke kandidatens vansker med å få jobb økt i takt med kandidattallene (se Støren og Wiers-Jenssen). Veksten i studenttallene har derfor i liten grad gitt grunnlag for stor bekymring, dels på grunn av Norges oljesmurte økonomi, men også fordi tilbudsstrukturen i norsk høyere utdanning er relativt yrkesorientert (Lødding m.fl. 2017).

Det har lenge vært en bekymring over at studentene bruker for lang tid på studiene og at mange faller fra. Kvalitetsreformen hadde som mål å forbedre studiegjennomføringen, men resultatene synes magre (Hovdhaugen & Aamodt 2006). Frafall og studieforsinkelser er ikke noe særnorsk fenomen, og kanskje prisen å betale for å ha et åpent system tilpasset søkerne preferanser.

Vi ser i dag en del nye signaler. I 2019 har søkertallene for første gang på mange år gått ned, men det gjenstår å se om dette er en årlig svingning eller begynnelsen på en trend. En annen tendens er økt oppmerksomhet om arbeidslivsrelevans, blant annet forslag om mer praksis i studiene. Kunnskapsdepartementet arbeider nå med en stortingsmelding om arbeidslivsrelevans, og i rapportene fra Kompetansebehovsutvalget legges det stor vekt på at det er en viss mismatch mellom søkerne preferanser i høyere utdanning og etterspørselen i arbeidsmarkedet. Det kan se ut som om utvalget børster støvet av prognoser, men påpeker samtidig at kompetansebehovet er vanskelig å forutse på lang sikt. Kanskje er disse signalene et tegn på en viss metning i tilgangen på høyt utdannede, og at perioden der man nokså bekymringsløst dimensjonerte studietilbudene etter søknngen, kan være over.

Referanser

- Forskningsrådenes fellesutvalg (1957):
Om tilgangen på og behovet for akademisk arbeidskraft. Første rapport. Oslo, Universitetsforlaget.
- Grøgaard, J.B. & Aamodt, P.O. (2006): Veksten i Høyere utdanning: Noen drivkrefter og konsekvenser. I Grøgaard, J.B. & Støren L. (red.) (2006) *Kunnskapssamfunnet tar form. Utdanningsekspløsjonen og arbeidsmarkedets struktur.* Oslo, Cappelen Akademisk.
- Hovdhaugen, E. & Aamodt, P.O. (2006): *Studiefracfall og studiestabilitet. Delrapport 3 fra evaluering av Kvalitetsreformen.* Norges forskningsråd, Rokkansenteret, NIFU).
- Hovdhaugen, E., 2009, 'Transfer and Dropout: different forms of student departure in Norway', *Studies in Higher Education*, 34(1), pp. 1–17.
- Innstilling nr. 1 fra komiteén til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning.
- Innstilling nr. 3 fra komiteén til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning. Oslo.
- Lødding, B., Aamodt, P.O., & Skule, S. (2017) Match og mismatch mellom utdanning og arbeidsmarked i Norge. *Samfunnsøkonomen*, nr. 3, November 2017.
- OECD. (1971). *Development of Higher Education 1950–1967. Analytical Report.* Paris.
- Opheim, V. (2004): *Equity in Education. Country Analytical Report.* NIFUStep rapport 7/2004).
- Skoie, H. (1988). Offentlig politikk for universiteter og høyskoler 1945–1988 – hovedtrekk *NOU 1988:28 Med viten og vilje.* Oslo.
- St.meld nr. 19 (1986–87) Tillegg til St.meld. nr. 66 (1984–85) Om høyere utdanning. Oslo.
- St.meld.nr. 40 (1990–1991) Fra visjon til virke. Om høgre utdanning. Oslo.
- St.meld.nr. 66 (1984–85) Om høyere utdanning. Oslo.
- St.prp. nr.1 (1987–88).
- Thomsen, J-P, Bertilsson, E., Dalberg, T., Hedman, J. & Helland, H. (2017): Higher Education Participation in the Nordic Countries 1985 – 2010 – A Comparative Perspective. *European Sociological Review*, 2017, Vol. 33, No. 1, 98-111.
- Trow, M. (1974) Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. I *Policies for Higher Education, from General Report on Future Structures of Post-Secondary Education.* Paris: OECD.
- NAVFs utredningsavdeling (1965): Utredning om søkningen til allmenndannende skoler, fag- og yrkesskoler og lukkede studier ved universiteter og høyskoler høsten 1963. Melding 3/65.
- Universitets- og høyskolekomiteen (Kleppekomiteen) 1961.
- Vabø, Agnete; Aamodt, Per Olaf; (2005) *Kvalitetsreformen og universitetene som masseutdanningsinstitusjon.* (50). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

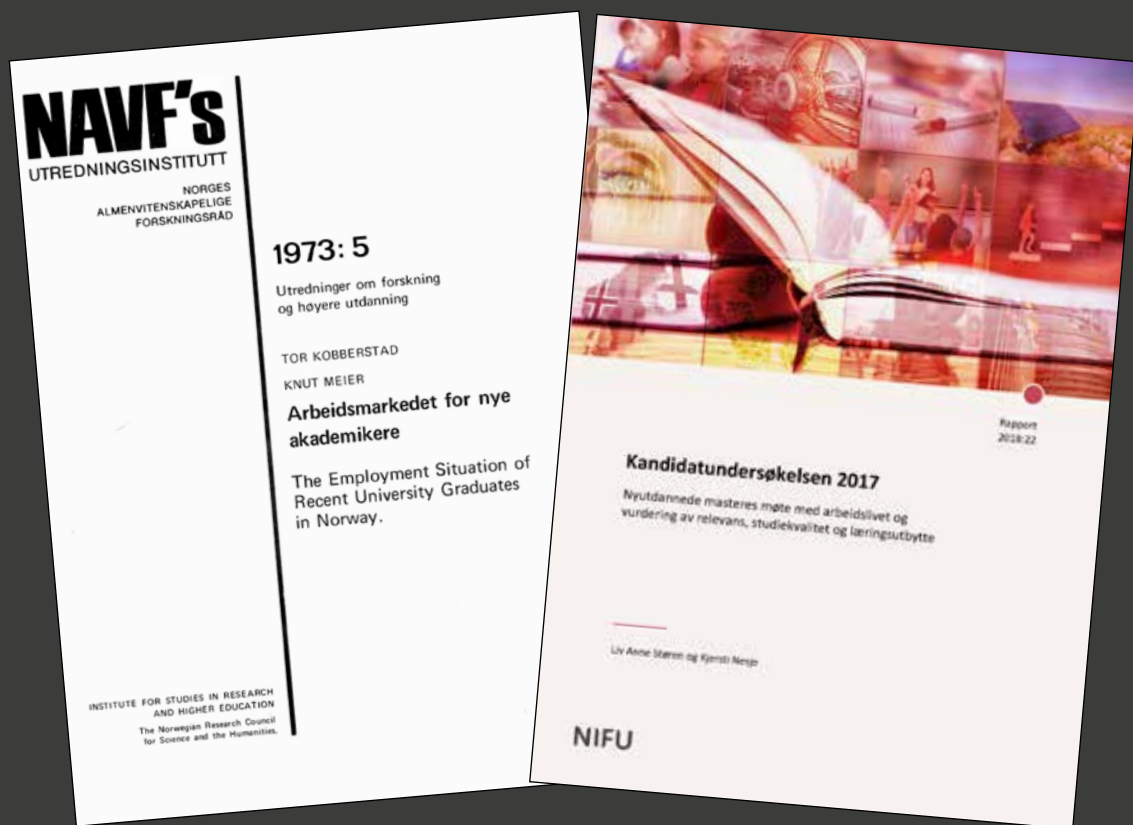
Kandidatundersøkelser

NIFU har siden 1972 utført undersøkelser blant kandidater fra universiteter og høyskoler om deres tilpasning på arbeidsmarkedet.

Kandidatundersøkelsen innebærer bl.a. kartlegging av sysselsetting, arbeidsledighet, yrke, lønn mm. De senere år har Kandidatundersøkelsen også inneholdt spørsmål om vurdering av utdanningens kvalitet og relevans. Undersøkelsene har gått som såkalte halvtårsundersøkelser og spesialundersøkelser.

Halvtårsundersøkelsene gjennomføres hvert annet år. Disse undersøkelsene fungerer som en «temperaturmåler» på arbeidsmarkedet. De gir god informasjon om hvor lett/vanskelig det er for nyutdannede å få innpass i arbeidslivet.

Spesialundersøkelser gjennomføres om lag hvert annet år. Disse foretas vanligvis lengre tid etter eksamen, ofte tre år etter fullført utdanning. Disse undersøkelsene tar opp flere temaer enn halvtårsundersøkelsene og fokuserer ofte på bestemte grupper.





Jannecke Wiers-Jenssen

Førsteamanuensis ved OsloMet og forsker ved NIFU

Liv Anne Støren

Forsker ved NIFU 1987–2019

Høyere utdanning og arbeidsmarkedet

Utdanner vi mastere som arbeidsmarkedet har behov for?

Et sentralt spørsmål gjennom hele NIFUs historie har vært om det utdannes for få eller for mange med høyere utdanning. Dette var tema for vår aller første utredning og står fortsatt høyt på dagsordenen. Ordsiftet har vekslet mellom frykt for overutdanning og bekymring for underdekning. Men hvordan har egentlig utviklingen vært over tid? Har systemet utdannet ungdom til arbeidsledighet og irrelevante jobber, eller har utdannings-eksplosjonen dekket et behov? I dette kapitlet ser vi på utviklingen i arbeidsmarkedet for høyere utdannede gjennom NIFUs lange tidsserier av kandidatundersøkelser.

Utdanningseksponasjon

Antallet studenter i høyere utdanning har økt enormt de siste tiårene, og er firedoblet siden midten av 70-tallet (se Per Olaf Aamodts kapittel). Selv om en del studenter faller fra underveis, innebærer utdanningseksponasjonen at stadig flere kandidater med høyere utdanning har kommet ut på arbeidsmarkedet. Økningen i studenttallet totalt kommer ikke bare av at flere begynner i høyere utdanning, men at flere tar *lengre* utdanning. Andelen med mastergrad har, relativt sett, økt mer enn andelen med bachelorgrad. Dette skjøt fart etter innføringen av kvalitetsreformen i 2003. I 1990 var det bare 5 prosent i

aldersgruppen 30–39 år som ifølge SSB hadde «lang høyere utdanning». I 2017 har dette økt til 18 prosent. Andelen i samme aldersgruppe med «kort høyere utdanning» har økt fra 20 prosent i 1990 til 30 prosent i 2017.¹

Et tilbakevendende spørsmål er om arbeidsmarkedet absorberer de store kullene, og om det er relevante jobber til alle de som utdannes. Da NIFU (den gang NAVFs utredningsinstitutt) startet med sine kandidatundersøkelser i 1972, var formålet ganske enkelt å undersøke nyutdannede akademikers tilpasning til arbeidsmarkedet (Kobberstad og Meier 1973). Et utgangspunkt var også å finne ut om det faktisk var behov for et økt antall akademikere. På 1970-tallet kunne man se avisoppslag basert på instituttets undersøkelser, der avisen mente at det var «mørke utsikter på arbeidsmarkedet for akademikere»².

Bekymringen har imidlertid ikke alltid dreid seg om hvorvidt vi utdanner for mange. Hernes-utvalget (NOU 1988: 28) uttrykte at innsatsen for å bygge ny kompetanse ikke var stor nok til å dekke behovet for høyt kvalifisert arbeidskraft fram mot 2010, og at mindre kull ville gjøre det nødvendig å øke studietilbøyeligheten og rekruttere nye grupper til høyere utdanning. Hovedbudskapet ble uttrykt slik: *«Utfordringen for norsk kunnskapspolitik er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent.»* (se også Per Olaf Aamodts kapittel).

Studietilbøyeligheten har økt mye etter at Hernes-utvalget framla sin

innstilling på slutten av 1980-tallet. I 2017 var andelen av 19–24-åringer som var i høyere utdanning, 35 prosent, mot 22 prosent i 1992.³ I de senere årene har det igjen ofte vært uttrykt bekymring om hvorvidt vi utdanner for mange, spesielt mastere, og om vi utdanner folk med «rett» kompetanse. Eksempelvis har det fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) vært hevdet at for mange tar utdanning på masternivå og at for mange velger utdanninger som NHO oppfatter som mindre nyttige for næringslivet, som humanistiske og samfunnsfaglige utdanninger (Aftenposten, 2017). Kunnskapsdepartementet utarbeider i disse dager en stortingsmelding om relevans i høyere utdanning, noe som illustrerer at disse spørsmålene står høyt på den utdanningspolitiske dagsordenen.

I dette kapitlet ser vi på arbeidsmarkedstilpasningen for kandidater med mastergrad eller tilsvarende. Hvordan har utviklingen vært for nye og stadig økende kull av nyutdannede mastere?

NIFUs kandidatundersøkelser

Med sin start i 1972 er NIFUs kandidatundersøkelse faktisk verdens lengste løpende undersøkelse i sitt slag. Kandidatundersøkelsen er en spørreundersøkelse som henvender seg til nyutdannede med høyere utdanning. I de fleste av NIFUs undersøkelser er det personer med høyere grad som studeres, det vil si mastergrad eller tilsvarende (før kvalitetsreformen vil det si hovedfag). Grupper med lavere grad/bache-

lørgrad har bare vært med i enkelte undersøkelser.

Hovedhensikten med kandidatundersøkelsene er å finne ut om de nyutdannede får arbeid, og i hvilken grad arbeidsoppgavene er i tråd med deres utdanningsnivå. I de senere årene har vi utviklet to hovedtyper kandidatundersøkelser. Annethvert år gjennomføres de tradisjonelle undersøkelsene et halvt år etter fullført utdanning, som vi har lange tidsserier for. I tillegg gjennomføres undersøkelser noen år etter at utdanningen er fullført. I disse undersøkelsene kan utvalg og hovedtema variere, for eksempel ved at noen bachelorgrupper inkluderes, og at visse problemstillinger belyses i dybden. Vi kan også undersøke hvordan arbeidsmarkedssituasjonen er noen år etter fullført utdanning, sammenliknet med situasjonen for nyutdannede.

En av kvalitetene ved kandidatundersøkelsene er at det innhentes informasjon fra kandidatene selv. Det betyr at vi i tillegg til faktaopplysninger, som sysselsetting og lønn, innhenter informasjon om *vurderinger* av forhold som utdanningens arbeidslivsrelevans, bruk av kompetanse osv. Resultatene blir også tilgjengelige langt tidligere enn sysselsettingstall fra Statistisk sentralbyrå og gir derfor raskere informasjon om hvordan det går med de enkelte årskull. Resultatene fra Kandidatundersøkelsen publiseres i NIFU-rapporter og som artikler i vitenskapelige tidsskrifter, og de benyttes mye av myndigheter i ulike stortingsmeldinger og i offentlige utredninger.

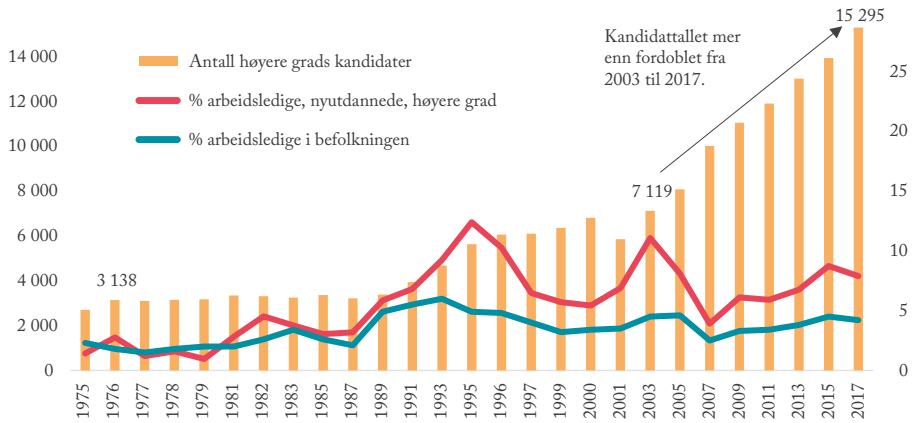
Vi skal nå se på noen hovedtrender i Kandidatundersøkelsen, og se dem i lys av kandidattall.

Arbeidsledighet avhenger ikke av kandidattall

I utgangspunktet kunne man tenke seg at jo flere som uteksamineres, jo vanskeligere blir det for kandidatene å få jobb. Men våre tall støtter ikke en slik hypotese. Når vi sammenstiller tall for arbeidsledige nyutdannede med tall for høyere grads kandidater i en periode på over 40 år (figur 1), ser vi at arbeidsledigheten blant de nyutdannede er lite påvirket av kandidattallet. Dette eksemplifiseres ved at ledigheten i 2017 var lavere enn i 1995, samtidig som kandidattallet i 2017 var mer enn tre ganger så høyt som i 1995. Derimot er arbeidsledigheten blant nyutdannede påvirket av den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet. Den generelle situasjonen er vist i kurven for arbeidsledighetsutviklingen i befolkningen i samme periode i figur 1.

Nyutdannede er i en søkefase og er generelt mer utsatt for arbeidsledighet enn befolkningen ellers. Svingningene er også sterkere. Siden vi her viser tall for nyutdannede, er det viktig å minne om to ting: i) I befolkningen generelt er høyere utdannede langt sjeldnere arbeidsledige enn personer med lavere utdanning. Mens arbeidsledigheten i befolkningen i snitt var på 4,2 prosent i 2017, var den bare 2,4 prosent blant dem som har høyere utdanning.⁴ ii) Arbeidsledigheten blant nyutdannede er vanligvis betydelig lavere to–tre år

Figur 1. Tallet på nyutdannede (1), arbeidsledige nyutdannede (2) og arbeidsledighet i befolkningen 1975–2017.



(1) Kilde: NIFUs akademikerregister. Alle med høyere grad.

(2) Kilde: NIFUS kandidatundersøkelser et halvt år etter eksamen. Værkull. Alle med høyere grad, unntatt leger og kandidater fra BI. Situasjon i november i hver undersøkelse.⁷

(3) Kilde: Statistikkbanken, SSB. Arbeidskraftundersøkelsene. Årsgjennomsnitt.

etter fullført utdanning enn et halvt år etter fullført utdanning.

Figur 1 illustrerer den kraftige økningen i tallet på nyutdannede med mastergrad eller tilsvarende. Fra 1975 til 1990 var antallet bortimot uendret. Så økte både tallet på kandidater og arbeidsledigheten fram til 1995. Om figuren hadde inneholdt tall for bare denne perioden (1991–1995), kunne en naturlig konklusjon vært at arbeidsledigheten øker som følge av økt kandidattall. Men som figuren viser, var det økt arbeidsledighet i befolkningen generelt fra 1987 til 1993. Ut fra dette er det derfor rimelig å se økt arbeidsledighet blant de nyutdannede mer som en følge av konjunkturutviklingen. Dette blir enda tydeligere av tallene i de påfølgende årene (1995–2000). Da ble

arbeidsledigheten blant nyutdannede sterkt redusert, mens kandidattallet holdt seg på omtrent samme nivå (svak økning). Så steg arbeidsledigheten på nytt fra 2000 til 2003, både i befolkningen generelt og blant nyutdannede, mens kandidattallet var på om lag samme nivå i 2003 som i 2000.

Mest interessant er kanskje utviklingen fra 2003 til 2017. I første del av denne perioden (2003–2007) økte kandidattallet voldsomt, samtidig som det var en kraftig nedgang i arbeidsledigheten blant de nyutdannede, noe som sammenfaller med en generell nedgang i ledigheten generelt i befolkningen. Så økte ledigheten noe i 2009, som følge av finanskrisa. Kandidattallet fortsatte å øke mye i årene fra 2009 til 2013, mens ledigheten økte lite blant de nyutdan-

nede og hadde om lag samme utvikling som i befolkningen generelt.

I 2015 var det imidlertid en økning i arbeidsledigheten blant nyutdannede. Økningen gjenspeiler en forverring i arbeidsmarkedet generelt; økt arbeidsledighet som følge av fall i oljepriser og nedgang i investeringer og aktivitet i oljeserviceindustri og oljerelatert virksomhet. I Kandidatundersøkelsen så vi dette ved at det spesielt var sivilingeniørene som opplevde økt ledighet fra 2015. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

Får jobb – men overutdannet for jobben?

Nyutdannede mastere absorberes altså i stor grad i arbeidsmarkedet, til tross for en kraftig økning i kandidattallet. I tråd med teorier om «inflasjon i utdanning»⁵ er det imidlertid grunn til å stille spørsmål om hvorvidt økningen i kandidattallet medfører at de nyutdannede i økende grad går til jobber de er overutdannet for. Nyutdannede er ofte overutdannet for jobben de har. En av grunnene til det er at mange fortsetter i en jobb de hadde under studiene. Halvparten av de overutdannede svarer «fortsatte i en jobb jeg hadde fra før jeg avsluttet utdanningen» på spørsmålet om hvordan de fikk sin første jobb.⁶ Andelen som er overutdannet, er betraktelig lavere to–tre år etter fullført utdanning (Næss og Støren 2018, Støren mfl. 2014).

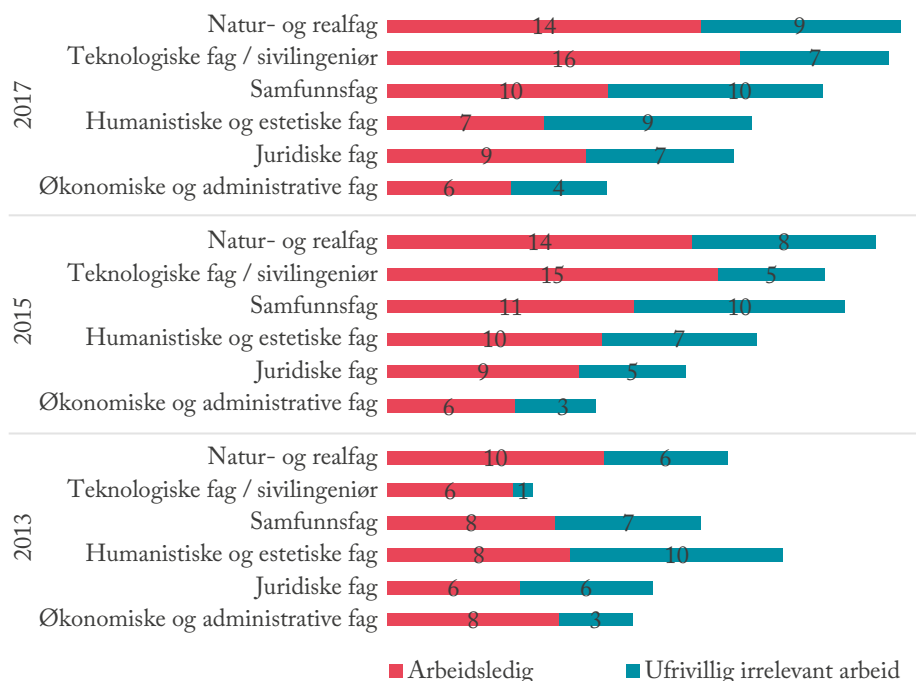
Spørsmålet her er imidlertid: *Har andelen av de nyutdannede som er overutdannet for jobben økt?* Vi har undersøkt

dette for den perioden da kandidattallene økte særlig mye, nemlig fra 2003 til 2017. Vi finner ingen tendens til økt andel overutdannede i den perioden. Andelen er faktisk forbløffende stabil. I tidligere studier (Støren og Wiers-Jenssen, 2016, Støren mfl. 2014) har vi undersøkt om dette bildet varierer mellom fagfelt. For *ett* av fagfeltene, nemlig helse- og sosialfag, fant vi at utviklingen i andel overutdannede (fra svært lav andel til like høy andel som gjennomsnittet) samvarierte med sterk økning i kandidattall. Det var særlig andelen som var *litt* overutdannet for jobben i dette fagfeltet som økte.

Variasjon mellom faggrupper – men avhengig av konjunkturer

Over har vi vist gjennomsnittstall. Men arbeidsledigheten varierer mellom faggrupper, og det gjør også andelen som er overutdannet eller opplever andre former for mistilpasning i arbeidsmarkedet. I kandidatundersøkelsene undersøker vi ofte det vi kaller samlet mistilpasning ved å se på undersysselsetting (ufrivillig deltid) og «irrelevant arbeid» i tillegg til arbeidsledighet. Irrelevant arbeid betyr at en er sterkt overutdannet for jobben (høyere utdanning er helt uten betydning), og det er i tillegg dårlig samsvar mellom innholdet i utdanningen og innholdet i jobben; altså en kombinasjon av vertikal og horisontal mismatch. Noen kan ha en slik jobb fordi det passer dem best der og da, for eksempel i forbindelse med videre studier, mens andre har en slik

Figur 2. Mistilpassning 2013–2017. Ulike faggrupper. Prosent av personer i arbeidsstyrken.



jobb fordi de hadde vansker med å få relevant jobb.

Nedenfor skal vi se på denne gruppen, altså de som har *irrelevant arbeid på grunn av vansker*, i tillegg til at vi ser på *arbeidsledighet* for perioden 2013–2017. For å forenkle framstillingen ser vi bort fra dem som er undersysselsatt. Det kan imidlertid nevnes at noen grupper er særlig utsatt for å være undersysselsatt som nyutdannet, nemlig humanister, pedagoger, samfunnsvitere, mastere i helse- og sosialfag og idrettsfag, samt i noen grad naturfag/realfag. For ytterligere å forenkle framstillingen utelater vi de minste fagfeltene samt de store fagfeltene pedagogiske fag og helse- og sosialfag. De to sistnevnte er

fagfelt med lav arbeidsledighet (3–4 prosent) og lav andel i irrelevant arbeid (2–3 prosent).

Kandidater fra økonomisk-administrative fag har en god arbeidsmarkeds-situasjon i disse tre årene, og også jurister har hatt relativt små problemer med overgang fra utdanning til arbeid. For humanistene har situasjonen vært stabil, mens det har vært noe økning i ledighet og irrelevant arbeid blant samfunnsvitere.

For teknologer (sivilingeniører) har det vært store endringer. I 2013 hadde nesten ingen i denne gruppen irrelevant arbeid, og en lav andel var arbeidsledige. I 2017 var andelen betydelig høyere for begge kategorier av mistilpassning,

særlig arbeidsledighet. Situasjonen var minst like vanskelig for realistene, men denne gruppen hadde en mer utfordrende situasjon enn teknologene også tidligere, for eksempel i 2013, som er vist her. Økningen i mistilpasning var derfor ikke like stor for realistene. Samlet mistilpasning for natur- og realfag i 2017 er som for samfunnsvitere og humanister (Støren og Nesje, 2018), om vi tar med andelen som er undersyssel-satt.

Hvilke utfordringer ser vi?

Overutdanning

Et visst omfang av overutdanning blant nyutdannede er trolig uunngåelig. Når halvparten av de overutdannede har fortsatt i en jobb de hadde under studiene, er det trolig et uttrykk for at det tar tid å få en relevant jobb, og for å unngå arbeidsledighet fortsetter de inntil videre i en jobb de har. Overutdanning henger i liten grad sammen med kandidat-tall, i kontrast til hva mange synes å tro. Det er heller ikke slik at overutdanning har økt vesentlig de senere årene, og det er derfor heller ikke grunn til generell bekymring for utdanningsinflasjon.

For øvrig kan det nevnes at andelen masterutdannede ikke er spesielt høy i Norge, sammenlignet med andre vestlige land (OECD 2018). Et høyt utdanningsnivå anses dessuten som en forutsetning for innovasjons- og oms-tillingsevne.

Kandidatundersøkelsene viser også at overutdanning for de fleste er et forbigående fenomen, noen år etter

fullført utdanning er det langt flere som har arbeid som matcher utdan-ningskompetansen, enn det er rett etter studieslutt. Men utfordringene med å få relevant arbeid er noe mer vedvarende for enkelte grupper, som humanister og samfunnsvitere (Næss, Salvanes & Wiers-Jenssen, 2016; Næss og Støren 2018). Dette er også funnet internasjonalt (Verhaest & an der Velden, 2013). Disse fagområdene omfatter en del utdanninger der det rett og slett er mer tidkrevende å finne relevant jobb, og det ligger også en utfordring i å gjøre disse utdanningene mer arbeidslivsrelevante. Sammenliknet med andre faggrupper er det generelt færre humanister og samfunnsvitere som vurderer arbeidslivs-relevansen av studiene som god (Støren og Nesje 2018, Støren mfl. 2016).

Realistene sliter

En annen faggruppe med utfordringer i overgang fra utdanning til arbeid er realister/naturvitere. De rammes av nedgangskonjunktur på samme måte som teknologene, men har også en vanskeligere overgang til arbeidsmar-kedet i gode tider. En mulig forklaring på dette kan være at mange arbeidsgivere først ser etter en teknolog, dernest etter en realist, noe som samsvarer med funn i NIFUs arbeidsgiverundersø-kelse (Støren mfl. 2019). Det uttrykte rekrutteringsbehovet for personer med naturvitenskapelig utdanning *utenom* tekniske fag/ingeniørfag er svært lavt i denne undersøkelsen. Dette peker mot et behov for økt arbeidslivsrelevans også i natur- og realfagene.

Arbeidsledighet

Andelen arbeidsledige mastere synes ikke å være påvirket av den økte tilstrømmingen av mastere til arbeidsmarkedet de siste 10–15 årene. Dette kan tolkes slik Barth og medarbeidere (2004) gjorde i 2004, da det også hadde vært en stor økning i tallet på akademikere. De la vekt på teknologiske endringer når de forklarte hvordan økt tilbud av akademisk arbeidskraft var blitt absorbert i det norske arbeidsmarkedet. Trolig er dette en minst like viktig forklaring i dag. Mange arbeidsoppgaver er blitt mer komplekse. Ut fra dette kan høy formell kompetanse ses på som en fordel både for å kunne løse arbeidsoppgaver, og for å styrke arbeidstakernes posisjon i konkurransen om jobbene.

Samtidig har vi sett at det enkelte år er høy arbeidsledighet blant nyutdannede, og særlig i konjunkturfølsomme utdanningsgrupper som sivilingeniører. Hvilke utfordringer gir dette for utdanningssektoren med tanke på dimensjonering og for utdanningssøkende som skal velge utdanning? Som kjent er det vanskelig å spå om framtiden. Eksempelvis kunne utdanningssektoren vanskelig vært forberedt på at det i 2014 skulle komme et oljeprisfall som førte til mindre etterspørsel etter teknologer og teknologiutdanninger i årene etterpå. Da så vi også at krisen fikk store ringvirkninger, blant annet økt andel arbeidsledige også blant sivilingeniører med utdanning som *ikke* var rettet mot oljesektoren (Støren mfl. 2016). Å basere dimensjoneringen

på tenkte konjunktursvingninger fem år fram i tid, framstår derfor som en umulig øvelse. Ledighet blant nyutdannede som følge av konjunktursvingninger er derfor trolig uunngåelig. Men Kandidatundersøkelsen fanger også opp at enkelte utdanninger gir utfordringer på arbeidsmarkedet over år. Dette kan gi signaler til lærestedene om at de bør vurdere endringer i programportefølje eller utdanningenes innhold.

Nettopp fordi situasjonen kan være annerledes om fem år, kan høy arbeidsledighet på et gitt tidspunkt være en usikker bakgrunn for å gi bestemte råd til utdanningssøkende. Det kan derfor stilles spørsmål ved de stadige og sterke anbefalingene til ungdom om å velge realfag og teknologi framfor andre fag. Det er imidlertid ikke rart at slike anbefalinger kommer, gitt at det i ulike bedrifts- og arbeidsgiverundersøkelser ofte uttrykkes behov for teknologer. Eksempelvis ble det i NIFUs nasjonale arbeidsgiverundersøkelse (Støren mfl. 2019) uttrykt størst behov for nettopp ingeniørfag/teknologi, på tross av at arbeidsledigheten blant nyutdannede de senere år har vært høy i denne gruppen. At arbeidsgivere gir uttrykk for at de har behov for en viss type utdanning, betyr altså ikke at de nødvendigvis ønsker å ansette *nyutdannede* med denne typen utdanning.

NIFU gjennomfører nå (våren 2019) en «spesialkandidatundersøkelse» to–tre år etter eksamen blant personer som ble uteksaminert i 2016. Våren 2019 er arbeidsledigheten igjen lav, også blant sivilingeniører (NAV 2019). Det gir

grunn til å forvente at arbeidsledigheten vinteren 2019 blant personer utdannet i 2016 er lav, også blant sivilingeniører. På den annen side ble disse uteksaminert på et tidspunkt da arbeidsledigheten var høy (2016); mange av dem kan derfor ha fått noe mer vedvarende problemer som følge av at de hadde en vanskelig start på sin karriere. I så fall vil de ha en vanskeligere situasjon enn tilsvarende grupper som ble uteksaminert i 2012 og 2014 (Arnesen, Støren og Wiers-Jenssen 2015, og Støren mfl. 2017). Det reiser et annet interessant spørsmål: Hva betyr mest? En vanskelig start i 2016 eller et godt arbeidsmarked to–tre år etter eksamen i 2019? Dette vil vi få informasjon om høsten 2019.

Avsluttende betraktninger

Informasjonen som Kandidatundersøkelsen frambringer, er viktig. Den gir kunnskap som kan tilbakevise myter, som for eksempel at det over tid er blitt mye vanskeligere for masterkandidater å få jobb, at overutdanning skyldes økning i kandidattall, eller at det er mye lettere å få jobb med realfaglig enn samfunnsvitenskapelig utdanning. Denne typen kunnskap er viktig både for unge som skal velge høyere utdanning, for universiteter og høyskoler som skal utforme sine utdanningstilbud, og for myndighetene som skal utforme kunnskapspolitikken. Sammen med andre arbeidsgiverundersøkelser, spørreundersøkelser til kandidater på lavere og høyere utdanningsnivå (fagskolekandidater, bachelorkandidater og ph.d.-kandidater) og

modellerte framskrivinger av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, utgjør Kandidatundersøkelsen et viktig grunnlag for utforming av kunnskaps- og dimensjoneringspolitikken.

Referanser

- Aftenposten (2017) «Det er omtrent 35 forskjellige utdannelser innen økonomi og administrasjon. Det trenger vi ikke». URL: <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/4w80E/Det-er-omtrent-35-forskjellige-utdannelser-innen-okonomi-og-administrasjon-Det-trenger-vi-ikke>
- Arnesen, C.Å, Støren, L.A og Wiers-Jenssen, J. (2015) *Teknologer, realister og økonomer på arbeidsmarkedet: Kandidatundersøkelse tre år etter fullført utdanning blant teknologer, realister og økonomer*. Rapport 30. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU
- Barth, E., Røed, M., Schøne, P & H. Torp (2004). *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Rapport - Institutt for samfunnsforskning. 2004:009.
- Kobberstad, T. & K. Meier (1973) *Arbeidsmarkedet for nye akademikere*. Melding 1973:5. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt.
- OECD (2018) *Higher Education in Norway: Labour Market Relevance and Outcomes*. OECD Publishing, Paris.
- NAV (2019). *Helt ledige*. URL: <https://www.nav.no/internett/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger++statistikk/Helt+ledige>
- NOU 1988: 28. *Med viten og vilje*. Innstilling fra Universitets- og høyskoleutvalget
- Næss, T. & L. A. Støren (2018). *Hva slags jobber har mastere to–tre år etter eksamen?*

- Resultater fra Spesialkandidatundersøkelsen 2017*. Arbeidsnotat 8/2018. Oslo: NIFU.
- Næss, T., Salvanes, K. & J. Wiers-Jenssen (2016). Samfunnsviteres og humanisters overgang til arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 33 (4): 327-348
- Rørstad, K., Børing, P. Solberg og T. C. Carlsten (2019). *NHOs Kompetansebarometer 2018. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2018*. Rapport 23. Oslo: NIFU.
- Støren, L. A., Næss, T. Reiling, R. B. & J. Wiers-Jenssen (2014). *Får nyutdannede med høyere grad arbeid i samsvar med sitt utdanningsnivå? Urviklingstrekk 1995–2013*. Rapport 53/2014. Oslo: NIFU.
- Støren, L.A. & J. Wiers-Jenssen (2016). Transition from higher education to work: are master graduates increasingly over-educated for their jobs? *Tertiary Education and Management* 22(2): 134-148.
- Støren, L. A., Salvanes, K.V., Reymert, I., Arnesen, C.Å. & J. Wiers-Jenssen (2016). *Kandidatundersøkelsen 2015: I hvor stor grad er nyutdannede mastere berørt av nedgangs-konjunktoren?* Rapport 17/2016 Oslo: NIFU.
- Støren, L. A., Nesje, K., Salvanes, K. V. & C. Å. Arnesen, C. Å. & I. Reymert (2018) *Kompetanseutnyttelse blant mastere to–tre år etter eksamen: Resultater fra Spesialkandidatundersøkelsen 2017*. Rapport 2/2018. Oslo: NIFU
- Støren, L. A. & K. Nesje (2018) *Kandidatundersøkelsen 2017: Nyutdannede mesteres møte med arbeidslivet og vurdering av relevans, studie kvalitet og læringsutbytte*. Rapport 22/2018. Oslo: NIFU.
- Støren, L. A., Reiling, R.B., Skjelbred, S.-E., Ulvestad, M. E., Carlsten, T.C., & D.S. Olsen (2019). *Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler*. Rapport 3/2109. Oslo: NIFU.
- Verhaest, D. & R. van der Velden (2013). Cross-country Differences in Graduate Overeducation. *European Sociological Review*, 29 (3): 642–653.
- Wolbers, M.H., P.M. de Graaf & W.C. Ultee (2001). Trends in the Occupational Returns to Educational Credentials in the Dutch Labor Market: Changes in Structures and in the Association? *Acta Sociologica* 44 (1): 5–19.

Sluttnoter

- 1 SSB, Statistikkbanken. URL: <https://www.ssb.no/statbank/table/08921/>
- 2 VG 12. juli 1978.
- 3 SSB, Statistikkbanken. URL: <https://www.ssb.no/statbank/table/09218/>
- 4 SSB, Statistikkbanken. URL: <https://www.ssb.no/statbank/table/11155/>
- 5 Jf. for eksempel Wolbers, de Graaf & Ultee (2001).
- 6 Kilde: Upublisert materiale fra NIFUs kandidatundersøkelser 2013–2017.
- 7 Andeler for de tidligste undersøkelsene er tilpasset definisjon av arbeidsledighet benyttet fom. 1995 (tilsvarende AKU). De vil derfor kunne avvike fra tall i våre tidligste publikasjoner, siden også arbeid som var irrelevant for utdanningen, da ble regnet som arbeidsledighet.



Svein Kyvik

Forsker ved NIFU 1978–2015

Kartet og terrenget

Fusjoner og strukturendringer i universitets- og høyskolesektoren

Universitets- og høyskolesektoren har over tid gjennomgått store strukturendringer; i første rekke gjennom et stort antall fusjoner mellom høyskoler og mellom høyskoler og universiteter. Men hvorfor har det blitt slik? Hvilke drivkrefter har vært de mest sentrale? Har det ligget en bevisst statlig strategi til grunn for utviklingen, eller er resultatet basert på mer eller mindre tilfeldige og ikke-planlagte prosesser? I hvilken grad har synet på organiseringen av høyere utdanning endret seg over tid, og hvorfor har dette skjedd? NIFU har i et halvt århundre vært en viktig leverandør av utredninger, evalueringer og analyser av disse endringsprosessene, og denne forfatteren har gjennom 40 år vært en sentral

bidragsyter. De største endringene har foregått i høyskolesektoren, og vi vil derfor gi denne sektoren størst oppmerksomhet.

Et mangfoldig og geografisk desentralisert system

Fram til 1970-tallet var betegnelsen høyere utdanning synonymt med universitetsutdanning, som var konsentrert i Oslo-området, Bergen og Trondheim. De første distriktshøyskolene ble etablert på slutten av 1960-tallet. Først på 1970- og 1980-tallet ble de korte profesjonsutdanningene oppgradert til høyere utdanning.

Da lærerutdanning og teknisk utdanning kom i gang på 1800-tallet, var

det naturlig å organisere dem i separate skoler, og dette prinsippet lå fast inntil 1960-tallet. Utdanning av lærere, ingeniører, maskinister, sykepleiere, sosialarbeidere, barnehagelærere, osv. foregikk ved egne institusjoner. De enkelte skoleslagene hadde ulik administrativ tilknytning, regelverk og finansiering. De var underlagt ulike departementer, noen var fylkeskommunale og dels kommunale, og noen var private (Kyvik 2002, 2009).

I tillegg ble et geografisk desentralisert utbyggingsprinsipp lagt til grunn når nye skoler ble etablert. I hver region og til dels hvert fylke ble det over tid etablert én eller flere institusjoner. Alternativet ville vært én eller noen få skoler for utdanning av henholdsvis lærere, ingeniører, sykepleiere, osv., men det ble aldri en aktuell problemstilling. Formålet var å dekke hver regions behov for kvalifisert arbeidskraft, og geografisk nærhet til studiestedet var viktig.

Denne utviklingen førte over tid til et diversifisert og fragmentert utdanningssystem.

Framveksten av et regionalt høyskolesystem

På 1960-tallet så regjeringen et klart behov for strukturelle endringer i denne sektoren og oppnevnte i 1965 en komité – senere omtalt som Ottosenkomiteen – for å utrede spørsmålet om videre utdanning av artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning. Av komiteens mange forslag var det særlig ett som fikk stor betydning for den

videre utvikling av det høyere utdanningssystemet: etablering av distrikthøyskoler basert på samordning av de korte profesjons- og yrkesutdanningene i hvert av 12 regionale studiesentra og utvikling av nye kortvarige og yrkesrettede utdanninger på høyskolenivå. Mens det sistnevnte forslaget ble motatt med velvilje i regjering og storting, møtte forslaget om et integrert regionalt utdanningssystem sterk motstand fra de involverte institusjonene og de faglige organisasjonene knyttet til de etablerte profesjonsutdanningene. Et politisk vedtak om et integrert høyskolesystem ble derfor utsatt. I stedet foreslo departementet at distriktshøyskolene skulle etableres på grunnlag av komiteens forslag om nye yrkesrettede studietilbud samt innslag av lavere grads universitetsfag. Distriktpolitiske hensyn veide tungt ved denne avgjørelsen. I 1968 fremmet regjeringen en proposisjon for Stortinget om prøvedrift av distriktshøyskoler. Spørsmålet om en eventuell integrering av de eksisterende profesjonsutdanningene i et felles høyskolesystem skulle man komme tilbake til ved utløpet av prøveperioden.

Det ble imidlertid ingen avklaring av hvordan et regionalt høyskolesystem skulle organiseres. Det var politisk uenighet om hvorvidt Norge fortsatt skulle ha et differensiert og geografisk spredt utdanningssystem, eller om institusjonene skulle samles i regionale sentra. Det var et sterkt lokalt press for å få tilgang på ressursene til høyere utdanning, og stortingsflertallet støttet opprettelsen av en rekke nye institusjo-

ner på nye steder. Hele 1970-tallet var således preget av en desentraliseringslinje i høyere utdanning. Omslaget kom på 1980-tallet, da departementet stilte spørsmål om hvorvidt det bør være en minste kritisk masse for utdanningsinstitusjoner. Det ble pekt på at i 1982 var antallet institusjoner som ga høyere utdanning, kommet opp i 227 (hvorav 114 statlige, 48 fylkeskommunale og 65 private), og at 96 høyskoler hadde under hundre studenter (Kyvik 2002).

Høyskolereformen i 1994

Ved opprettelsen av universitets- og høyskoleutvalget i 1987 – senere omtalt som Hernes-utvalget – ble utfordringene i høyskolesektoren spesielt nevnt i utvalgets mandat. Departementet la opp til at utvalgets arbeid skulle resultere i en radikal strukturreform. I tråd med mandatet ble det da også foreslått at mindre høyskoler burde samlokaliseres og slås sammen til større enheter. Formålet var å bygge bredere og sterkere undervisnings- og forskningsmiljøer, styrke høyskolenes administrative kapasitet og effektivisere driften av høyskolesektoren. Hernes-utvalget antydte at det ville være mulig å halvere antallet høyskoler til ca. 50, men i en egen utredning om den regionale styringsordningen for høyskolene ble det foreslått at antallet burde reduseres til mellom 20 og 30 (Bakken & Hveding 1991). Og slik ble det til slutt; 98 høyskoler ble redusert til 26 gjennom regionale fusjonsprosesser.

Det var imidlertid ikke bare omsorgen for kvaliteten på de små institu-

sjonene som la grunnlaget for denne endringen. To andre forhold var minst like viktige; generelle endringer i tenkingen om organiseringen av offentlige etater, og kapasitetsproblemer og styringsproblemer internt i departementet (Kyvik 1999).

På slutten av 1980-tallet utviklet en rekke OECD-land nye prinsipper for organisering og styring av offentlig virksomhet – vanligvis omtalt som *New Public Management*. Høyskolereformen kan derfor ikke bare betraktes som en sektorintern reorganiseringsprosess; den var en integrert del av statens forvaltningsreformer på 1990-tallet hvor det ble utviklet felles styringssystemer for all offentlig virksomhet. En forutsetning for å kunne gjennomføre denne moderniseringen var å skape større institusjoner med et mer profesjonelt administrativt apparat.

En annen viktig begrunnelse for reformen lå i departementet selv. I motsetning til i mange andre departementer var ikke direktoratmodellen tatt i bruk som avlastning i forvaltningssaker. Selv om det var etablert regionale styrer i hver av 17 utdanningsregioner, hadde høyskolene i praksis direkte tilgang til departementet. Dette skapte kapasitetsproblemer, og departementet hadde et sterkt ønske om å forholde seg til færre institusjoner (Kyvik 2002).

Formaliseringen av et todelt universitets- og høyskolesystem

Høyskolereformen og den etterfølgende Lov om universiteter og høyskoler (1996) formaliserte skillet mellom en

universitets- og en høyskolesektor. Et slikt todelt eller binært høyere utdanningssystem var tidligere blitt innført i en rekke europeiske land og dannet et bakteppe for de norske reformene (OECD 1973, 1991). På midten av 1960-tallet opprettet Storbritannia et stort antall flerfaglige høyskoler gjennom fusjoner av spesialiserte yrkesrettede utdanningsinstitusjoner. Formålet var å skape et attraktivt alternativ til de akademiske universitetsstudiene. Tilsvarende reformer ble gjennomført i blant annet Sverige på 1970-tallet, i Tyskland og Nederland på 1980-tallet og i Finland tidlig på 1990-tallet. I europeisk sammenheng ble dette etter hvert den mest vanlige måten å organisere høyere utdanning på (Kyvik 2004, Teichler 2008). Men i motsetning til de fleste andre land, hvor det fortsatt er et skarpt skille mellom universiteter og høyskoler, hadde tidligere norske utdanningsreformer skapt et strukturelt grunnlag som kom til å underminere den velmente intensjonen om å beholde skillet mellom to utdanningssektorer i høyere utdanning. Tradisjonelle universitetsfag og en akademisk stillingsstruktur var for lengst etablert ved distrikthøyskolene.

Distrikthøyskolene – trojanske hester i høyskolesektoren

Blant de regionale høyskolene på 1970- og 1980-tallet skilte distrikthøyskolene seg ut med sitt innslag av universitetsfag. Disse institusjonene ville nødvendigvis settes i samme bås som profesjonshøyskolene og hadde sitt referansepunkt

i universitetssektoren (Fulsås 2000). Særlig i Stavanger og Agder var det sterke ønsker om å utvikle distrikthøyskolene til fullverdige universiteter. Disse institusjonene motarbeidet derfor planene om å bli fusjonert med de andre høyskolene i regionen på 1990-tallet. Det var en utbredt oppfatning at en slik utvikling ville vanskelig gjøre – og eventuelt sette bom for – en utvikling mot universitet. Dette var da også intensjonen til daværende statsråd Hernes; Norge hadde ikke behov for flere universiteter. Gjennom å integrere distrikthøyskolene i institusjoner med pedagogiske høyskoler, ingeniørhøyskoler, sosialhøyskoler, helsefaghøyskoler og andre mindre høyskoler, regnet departementet med å sette en effektiv stopper for de lokale universitetsplanene. Det organisatoriske grepet var å splitte dem opp i avdelinger ved de nye statlige høyskolene (Kyvik 2002).

Det gikk imidlertid ikke mange år før de gamle distrikthøyskolemiljøene i Stavanger og Agder satte ny fart i universitetsambisjonene.

Uintenderte konsekvenser av høyskolereformen

Selv om høyskolereformen etablerte et formelt skille mellom universiteter og høyskoler, ble de underlagt et felles lov- og regelsystem som førte til at de tradisjonelle forskjellene mellom de to institusjonstypene ble gradvis mindre. Innføringen av en felles stillingsstruktur og et felles opprykksystem skulle vise seg å bli særlig viktig. En annen milepæl ble nådd da høyskolene i 1999

fikk rett til å tildele doktorgrad dersom utdanningen holdt tilstrekkelig faglig nivå.

I tillegg ble noen av høyskolene svært store i norsk sammenheng, og hadde langt flere studenter enn Universitetet i Tromsø. Disse forholdene la etter kort tid grunnlaget for institusjonell drift i høyskolesektoren. Forbildet fantes i Storbritannia. Her hadde de flerfaglige høyskolene (polytechnics) fått universitetsstatus allerede i 1992. Dette skyldtes i første rekke disse høyskolenes storstilte opprettelse av master- og doktorgradsutdanninger, samt personalets sterke involvering i forskningsvirksomhet. Forskjellene mellom de to sektorene ble her gradvis mindre. Den institusjonelle og akademiske driften i høyskolene kombinert med en klarere yrkesretting av universitetsutdanningene førte til slutt til innføringen av et enhetlig universitetssystem, men med store finansierings- og statusforskjeller mellom institusjonene (Pratt 1997).

En slik utvikling var Norge ikke klar for kort tid etter høyskolereformen. Men drømmen om universitetsstatus levde videre i Stavanger, Kristiansand og nå også Bodø.

Uintenderte konsekvenser blir intendert offentlig politikk

En offentlig komité – omtalt senere som Mjøs-utvalget (2000) – sørget for en ytterligere nedbygging av skillene mellom universiteter og høyskoler. Utvalget foreslo at høyskoler kunne bli universiteter dersom de hadde fire godkjente doktorgradsprogrammer. Og

slik ble det fra 2002 av. Høyskolene i Stavanger og Agder oppnådde universitetsstatus i henholdsvis 2005 og 2007. Dermed begynte snøballen å rulle. Det skulle vise seg politisk umulig å holde andre høyskoler tilbake fra å delta i jaget etter universitetsstatus. En ny offentlig komité – Stjernø-utvalget (2008) – foreslo like godt at all statlig høyere utdanning burde samles i 8–10 universiteter; dels gjennom fusjoner av høyskoler og universiteter, dels gjennom oppgradering av store høyskoler. Begrunnelsen var blant annet at skillet mellom universiteter og høyskoler langt på vei var blitt utvisket. De to institusjonstypene var underlagt felles lov- og regelverk; gradsstrukturen var felles; likeledes stillingsstrukturen og finansieringssystemet. I tillegg fantes de fleste korte profesjonsutdanningene nå også i universitetssektoren. Det var blitt vanskelig å differensiere mellom universitets- og høyskoleutdanning.

Forslaget ble ikke tatt til følge av regjeringen, selv om den gjerne så at antallet høyere utdanningsinstitusjoner ble redusert. I stedet ble institusjonene oppmuntret til å slå seg sammen på frivillig basis. Først ved regjeringsskiftet i 2013 og framleggelsen av den såkalte strukturmeldingen i 2015 ble det lagt sterkt press på universitetene og høyskolene om å fusjonere med nærliggende institusjoner. I praksis ville en slik politikk på sikt føre til at Stjernø-utvalgets forslag ble gjennomført. To tiår etter at skillet mellom universiteter og høyskoler ble politisk sementert, var resultatet av reformen blitt det

motsatte av det en den gang så for seg. Uintenderte konsekvenser hadde blitt intendert offentlig politikk.

Denne endringen i synet på organiseringen av høyere utdanning skjedde selsvagt ikke i et vakuum. De generelle endringene i organiseringen av offentlig forvaltning på regionnivå med etablering av færre og større styringsorganer (sykehus, samferdsel, politi, fylker) spilte over på utdanningssektoren.

Fusjonsprosessene – tvang og frivillighet

Fusjoner i universitets- og høyskolesektoren er vanligvis blitt initiert av statlige myndigheter. Måten disse prosessene har blitt organisert på varierer imidlertid mye. Vi kan skille mellom statsdirigerte tvungne fusjoner (etableringen av NTNU i 1996 og NMBU i 2014), tvungne fusjoner med et visst rom for å velge partner (høyskolereformen i 1994) og statlig press om fusjon (struktur-reformen).

I tillegg kommer mer eller mindre frivillige fusjoner mellom selvstendige institusjoner. Formålet er å øke den relative konkurransefordelen i et nasjonalt og internasjonalt utdannings- og forskningsmarked, enten fordi dette er en ønsket utvikling av de involverte partnerne, eller fordi det anses som et dårligere alternativ å fortsette som egen og uavhengig institusjon. I perioden 2000–2013 (før strukturreformen) har vi identifisert 14 lokale fusjonsinitiativer (Kyvik & Stensaker 2013, 2016). I disse prosessene var totalt 26 institusjoner involvert, hvorav 3 breddeuniversi-

teter, 3 nye universiteter og 20 statlige høyskoler. 12 av de 14 initiativene førte til forhandlinger mellom institusjonene, 8 endte resultatløst, og bare 4 førte til at institusjonene fusjonerte. Det var sammenslåingen av universitetet og høyskolen i Tromsø og den senere fusjonen med høyskolene i Harstad og Finnmark, fusjonen mellom høyskolene i Oslo og Akershus, og fusjonen mellom høyskolene i Buskerud, Vestfold og Telemark; det nåværende Universitetet i Sørøst-Norge.

Etter regjeringsskiftet i 2013 ble det et sterkt press på universitetene og høyskolene om å fusjonere med nærliggende institusjoner. Kort fortalt endte denne prosessen med innfusjonering av høyskolen i Narvik i Universitetet i Tromsø. Vi fikk Nord universitet basert på en sammenslåing av høyskolene i Nesna og Nord-Trøndelag med Universitetet i Nordland. Høyskolene i Bergen, Stord/Haugesund og Sogn og Fjordane ble til Høgskulen på Vestlandet, og høyskolene på Hamar og Lillehammer ble til Høgskolen i Innlandet.

Drivkreftene i strukturendringene

De store endringene, spesielt i høyskolesektoren, skyldes flere forhold (Kyvik 2002, 2009). Over tid endres forestillingene om hva som er den mest hensiktsmessige måten å organisere offentlig virksomhet på. Høyskolereformen i 1994 var åpenbart inspirert av generelle endringer i statens forvaltningspolitikk, som igjen var influert av internasjonale, ideologisk baserte synspunkter på

hvordan statlig virksomhet generelt, og høyskolesektoren spesielt, bør organiseres. Akademisk og institusjonell drift i høyskolene selv er andre forklaringsfaktorer (Neave 1979). I et slikt perspektiv er universitetene og dets vitenskapelige personale på toppen av et hierarkisk system, og har en status og et faglig hegemoni som høyskolene og dets personale har forsøkt å kopiere (Bleiklie 2003). Det synes å være en universell tendens til at organisasjoner imiterer andre institusjoner som de oppfatter som mer suksessfulle (Meyer & Rowan 1977). Likeledes har det vært pekt på at det over tid foregår en homogenisering av struktur og kultur i et organisasjonssegment som opprinnelig var preget av mangfold (DiMaggio & Powell 1983). Høyskolene har dessuten hatt en sterk regional posisjon som har kommet til uttrykk gjennom Stortingets støtte og dets gjentatte overprøving av departementets forsøk på å bremse den institusjonelle og akademiske driften. Det har vært en dynamikk i utviklingen som vanskelig har latt seg stoppe (Kyvik 2009). I tillegg finnes det mange eksempler internasjonalt på fusjoner mellom høyskoler, mellom universiteter og høyskoler, og også mellom universiteter (Pinheiro et al. 2016), som har dannet et bakteppe for de norske strukturendringene.

Har fusjonene vært vellykkede?

I den internasjonale faglitteraturen om fusjoner i høyere utdanning har det vært pekt på at det er mange eksempler på suksess og relativt få eksempler på

mislykkede sammenslåinger (Harman & Harman 2003). Dette er nok et gyldig utsagn i den forstand at det har vært lite aktuelt å splitte opp de nye institusjonene og gå tilbake til den tidligere institusjonsstrukturen. Mange norske fusjoner har også vært vellykkede i den forstand at de nye institusjonene er blitt større og mer synlige, både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Ikke minst gjelder det i de tilfeller der fusjonerte høyskoler i kraft av sin størrelse har fått muligheten til å bli akkreditert som universitet. Det finnes imidlertid lite belegg for å konkludere at de nye institusjonene i seg selv har ført til bedre utdanning og forskning; den faglige utviklingen stopper ikke opp ved små høyskoler.

I Norge har vi nå over 20 års erfaring med en lang rekke fusjoner (høyskolereformen i 1994 og etableringen av NTNU 1996), men det finnes ingen gode forskningsbaserte studier av erfaringen mange år etter at fusjonene fant sted, satt opp mot de opprinnelige målene for fusjonen. Slike studier ville i tilfelle ha møtt store metodiske problemer. Hovedutfordringen ville være å finne ut hvilke endringer som skyldes fusjonen, og hvilke skyldes andre forhold. I tillegg ville det være uenighet om hvilke kriterier som bør legges til grunn for vurderingene, hvor lang tid etter fusjonen en bør vente før det er rimelig å studere endringene, og ikke minst hvilke aktører som bør tillegges mest vekt i slike vurderinger. I høyere utdanning, som i resten av samfunnet, er det gjerne seierherrene som har de-

finisjonsmakt når historien skal skrives. Endelig har hver enkelt fusjon sine spesielle særtrekk, som fører til at det er en utfordring å trekke generelle konklusjoner. To generelle erfaringer kan likevel trekkes fram. For det første har utfordringene ved fusjoner en tendens til å bli undervurdert; slike prosesser er tidkrevende og konfliktfylte. For det andre har de mest åpenbare konfliktene en tendens til å brenne ut etter en del år, selv om misnøyen fortsatt kan ulme videre blant dem som i sin tid var motstandere av fusjonen.

Er vi ikke snart ferdige med disse strukturendringene?

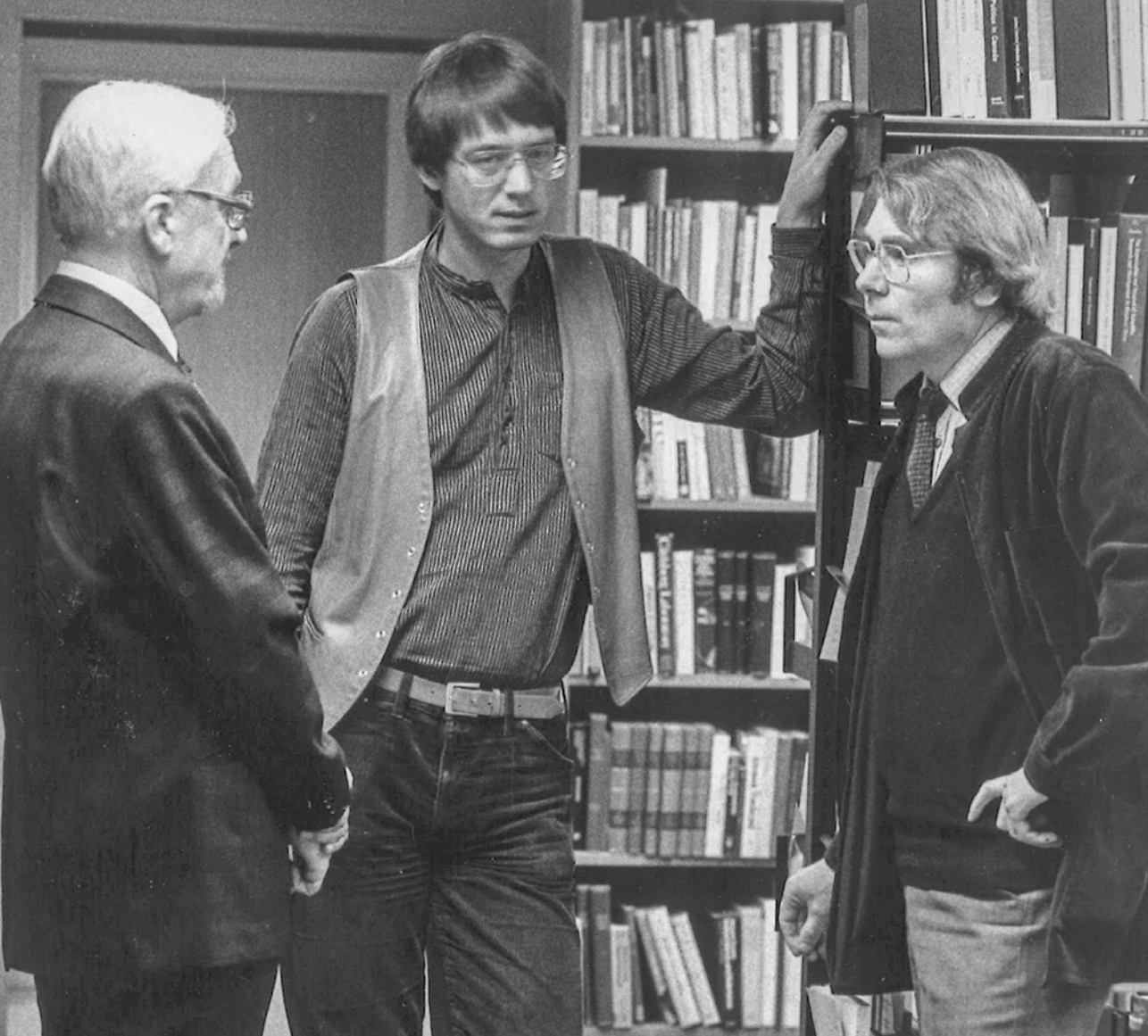
Det ligger en lang historisk utvikling bak det nåværende institusjonskartet i høyere utdanning. Antallet selvstendige institusjoner har blitt sterkt redusert, de fleste høyskolene har fått universitetsstatus, og det er antakelig bare et tidsspørsmål før samtlige statlige høyskoler får den samme merkelappen. Da vil Norge ha 12 statlige universiteter samt noen frittstående vitenskapelige høyskoler. Antall studiesteder er imidlertid ikke redusert; høyere utdanning tilbys på godt over hundre steder. I et land med 5-6 millioner mennesker vil noen mene at både antallet universiteter og studiesteder fortsatt er altfor høyt. Det er derfor verken satt sluttstrek for diskusjonen om antall universiteter, eller om den geografiske lokaliseringen av studiesteder.

For å kunne gjennomføre fusjonene har det vanligvis vært en forutsetning at virksomheten ved de tidligere selv-

stendige institusjonene opprettholdes på samme sted. Det klare unntaket er tvangsflyttingen av Veterinærhøyskolen fra Oslo til Ås, som ledd i utflyttingen av statsinstitusjoner fra hovedstaden. Det hersker imidlertid liten tvil om at utdanningsinstitusjoner med flere geografisk spredte studiesteder har større utfordringer knyttet til ledelse, administrasjon, økonomi og faglig virksomhet enn universiteter og høyskoler som er samlokaliserte. Det vil derfor tvinge seg fram en diskusjon om Norge i dag har en optimal studiestedstruktur, eller om virksomheten i større grad bør konsentreres i regionale sentra. Studiestedstrukturen kan imidlertid ikke vurderes isolert som et universitetspolitisk anliggende; den berører spørsmålet om hvordan Norge som nasjon bør organisere offentlig virksomhet i et distriktpolitisk perspektiv. Denne diskusjonen har sin parallell i andre samfunnssektorer, hvor blant annet forsøkene på omorganisering av sykehussektoren illustrerer hvor kontroversielle slike endringsforslag vil komme til å bli.

Litteratur

- Bakken, A.L. & E. Hveding (1991). *Styringsordning for regionale høyskoler. En utredning for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.*
- Bleiklie, I. (2003). Hierarchy and specialisation: on the institutional integration of higher education systems. *European Journal of Education*, 38, 341-355.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Fulsås, N. (2000). Frå binært til hierarkisk system i høgare utdanning? *Historisk tidsskrift*, 130, 385-396.
- Kyvik, S. (red.) (1999). *Evaluering av høyskole-reformen.* Oslo: Norges forskningsråd.
- Kyvik, S. (red.) (2002). *Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høyskolesektoren.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Kyvik, S. (2004). Structural changes in higher education systems in Western Europe. *Higher Education in Europe*, 29, 393-409.
- Kyvik, S. (2009). *The dynamics of change in higher education. Expansion and contraction in an organisational field.* Dordrecht: Springer.
- Kyvik, S. & B. Stensaker (2013). Factors affecting the decision to merge. The case of strategic mergers in Norwegian higher education. *Tertiary Education and Management*, 19, 323-337.
- Kyvik, S. & B. Stensaker (2016). Mergers in Norwegian higher education. I R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarrevaara (red.), *Mergers in Higher Education – The Experience from Northern Europe* (s. 29-42). Dordrecht: Springer.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organisations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 89, 340-63.
- Neave, G. (1979). Academic drift: some views from Europe. *Studies in Higher Education*, 4, 143-159.
- OECD (1973). *Short-cycle higher education: A search for identity.* Paris: OECD.
- OECD (1991). *Alternatives to universities.* Paris: OECD.
- Pinheiro, R., L. Geschwind & T. Aarrevaara (red.) (2016). *Mergers in Higher Education – The Experience from Northern Europe.* Dordrecht: Springer.
- Pratt, J. (1997). *The Polytechnic Experiment 1965-1992.* London: The Society for Research into Higher Education.
- Teichler, U. (2008). The end of alternatives to universities or new opportunities? In J.S. Taylor, J.B. Ferreira, M.L. Machado, & R. Santiago (red.), *Non-university higher education in Europe* (s. 1-13). Dordrecht: Springer.



NAVF's utredningsinstitutt, nå NIFU, utarbeidet og samordnet statistikk over høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid (FoU-arbeid) for norske myndigheter og OECD. Fra starten på 1950-tallet omfattet arbeidet også utredninger om studentene, arbeidsmarkedet for akademikere, rekruttering til forskning og forskningssystemet.

Instituttets direktør Stgmund Vangnes (til venstre) var en av pionerene på feltet. Fra 1980 ekspanderte virksomheten, og avdelingsjef Hans Skoie (til høyre) engasjerte instituttet i systematiske studier som hadde

spesielt forskning som politikkområde. Skoie var kjent for sine forskningspolitiske salonger og som innflytelsesrik redaktør av bladet Forskningspolitikk.

På 1980-tallet ble også studier av utdanningssystemet, -politikk og arbeidsmarkedet styrket og mer forskningsrettet. I noen år ledet Knut Arild Larsen (i midten) denne oppgaven. Fotoet viser de tre mennene i utredningsinstituttets bibliotek, Wergelandsveien 15, en høstdag i 1983.



Egil Kallerud

Spesialrådgiver NIFU 1995-2017
Redaktør Fagbladet Forskningspolitikk
2008-2017

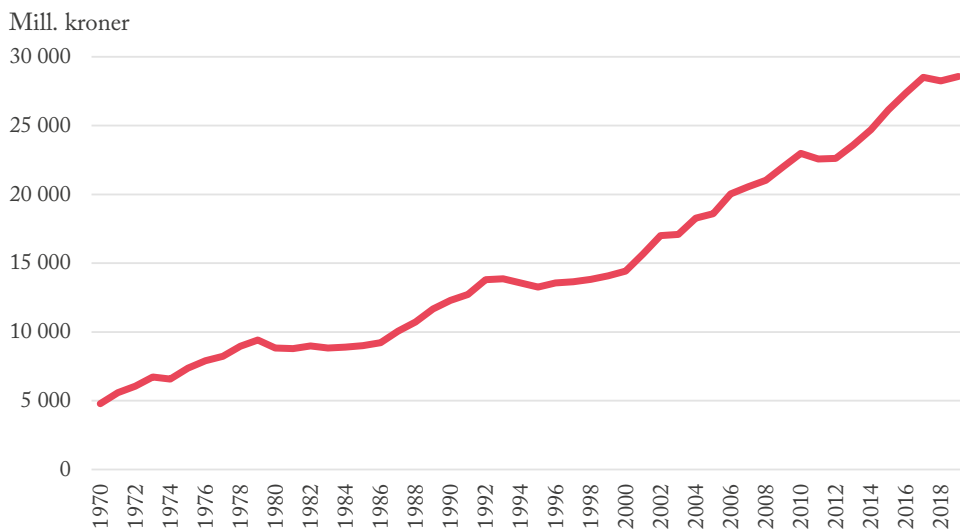
Norsk forskningspolitikk gjennom 50 år

En historie om vekst, prioritering og omstilling

Ved terskelen til det 21. århundrets tredje tiår er omstilling en hovedutfordring i norsk økonomi og politikk. For norsk forsknings- og innovasjonspolitikkk reiser det spørsmålet om hvordan den selv kan og bør endre seg for å bidra effektivt til omstillingene. Dette er ikke historisk unikt. I løpet av de tiårene vi i denne artikkelen følger norsk forskningspolitikks utvikling, finner vi at faser av vekst, omstilling og innovasjon i møte med nye utfordringer og endrede rammevilkår, veksler med faser av stabilitet, stillstand og stagnasjon. I lys av disse historiske erfaringene vekker trekk ved dagens norske forskningspolitikk bekymring. Etter nesten to tiår preget av vekst, endring og fornyelse, er det

et paradoks at den synes å være på vei inn i en fase preget av stagnasjon og kraftløshet, samtidig som omstillingsutfordringene i norsk økonomi og samfunn blir mer omfattende og presserende enn noen gang.

To hovedperspektiver ligger til grunn for denne kortfattede oversikten over 50–60 års utvikling i norsk forskningspolitikk. Den tar for det første utgangspunkt i utviklingen i statlige bevilgninger til forskning og utvikling (FoU) gjennom perioden. Ett hovedtrekk ved forskningens utvikling etter krigen er kraftig vekst, blant annet gjennom bred politisk støtte og gjennomgående sterk statlig vilje og evne til å finansiere forskning. For det andre



FoU-bevilgninger i faste 2010-priser 1970–2019.

legger framstillingen særlig vekt på at forskningspolitikkenes utvikling i denne perioden er en dynamisk historie der forskning gradvis vinner innpass på stadig nye samfunnsområder, ut over en i første omgang sterk kopling til sikkerhet og forsvar, dernest til økonomisk vekst. Forskning og forskningspolitikk har gradvis utvidet og utdypet sitt samfunnsmessige nedslagsfelt ved at forskning er mobilisert for å bidra på stadig flere samfunnsområder, ikke bare til sikkerhet og økonomisk vekst, men også til beskyttelse av miljøet, bevaring av ressurser, velferd, sosial og kulturell utvikling m.v. Dette kommer gjerne i bakgrunnen om forskningspolitikkenes historie skrives med ensidig vekt på økonomi, teknologi og innovasjon – noe som forekommer.

* * *

Moderne forskningspolitikks historie er i stor grad en historie om kraftig vekst i ressurser til forskning og utvikling (FoU, herunder gjennom statlige forskningsbevilgninger. Figuren på neste side viser det store bildet av utviklingen i disse bevilgningene gjennom femti år, som omtrent er perioden som standardiserte tall er tilgjengelige for. Figuren viser kraftig vekst i hele perioden sett under ett, men vi ser også kortere og lengre perioder kjennetegnet av utflating og nedgang. La oss, tiår for tiår, se nærmere på hvordan politiske faktorer har virket inn på svingningene.

De første tiårene etter andre verdenskrig ble mer enn noe annet en formativ periode for moderne forskningspolitikk, nasjonalt som internasjonalt. Utviklingen av dette nye politikkområdet sprang ut av erfaringene

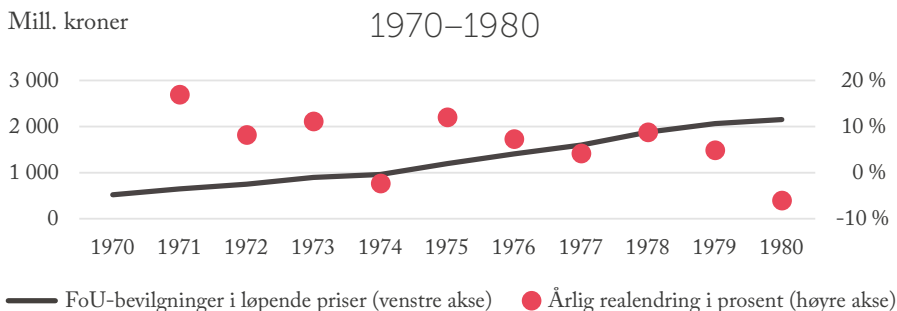
med forskningens store betydning under krigen. Det satte tydelig preg på forskningspolitikken tidlige utvikling. Norge iverksatte tidlig en sterk satsing på forsvarsforskning med Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og atomenergiforskning med Institutt for atomenergi (IFA). Med etableringen av tre nye forskningsråd i årene like etter krigen og nye forskningsinstitutter for næringsforskning og teknisk-industrielle spørsmål i løpet av 1950-årene ble institusjonelle pilarer etablert for en ny og bredere innrettet forskningspolitikk, basert på høye forventninger til forskningens betydning for økonomisk utvikling og andre sivile formål. Internasjonalt handlet forskningspolitikk i denne tidlige fasen mye om forsvars- og atomforskning for militære og sivile formål. Sputniksjokket i 1957 var en kraftig stimulans til en massiv satsing på teknologisk forskning og utdanning, særlig i USA, men med sterke europeiske ringvirkninger.

På 1960-tallet skjedde det en internasjonal samordning og standardisering av forskningspolitikken i landene innen USAs innflytelsessfære, særlig

gjennom Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), dels også UNESCO. Etter at OECD ble dannet i 1961, ble organisasjonen en mektig pådriver og tenketank for medlemslandenes satsing på utdanning, forskning og teknologi som drivkrefter for produktivitet og sosioøkonomisk utvikling i vid forstand. Norge deltok tidlig og aktivt i OECDs arbeid og var lydør for OECDs råd om hvordan dette nye politikkområdet burde utvikles og bygges opp. Etableringen av Hovedkomiteen for norsk forskning i 1965 illustrerer det.

Sektorieell og tematisk ekspansjon, 1970-tallet

OECD bidro gjennom 1960-tallet sterkt til at vekst ble et altoverskyggende politisk mål. Ved slutten av 1960-tallet kunne OECD-landene, Norge inkludert, se tilbake på et tiår med en økonomisk vekst uten sidestykke. Målet om 50 prosent vekst i OECD-området i løpet av 1960-årene ble overoppfylt. Mot slutten av perioden slo imidlertid vekstens problemer og negative bivirkninger med stor tyngde inn på den



politiske dagsorden. Den vellykkede vekstpolitikken hadde ført til økt materiell velstand, men hadde samtidig vært blind for sider ved den vekstorienterte politikken som førte til sosial uro og miljøødeleggelse. I den forskningspolitiske debatten innenfor OECD selv ble det satt et krasst (selv)kritisk lys på den vekstpolitikk organisasjonen hadde vært arkitekt for (Schmelzer, 2016). En bred debatt fant sted i OECD om «det moderne samfunns problemer». Et viktig grunnlag var den skjellsettende Brooks-rapporten fra 1971, som skisserte retning og rammer for en forskningspolitisk vending mot sosiale og miljømessige spørsmål og andre kvalitative sider ved den økonomiske veksten.

Få år senere førte energikrise og økonomisk stagnasjon til at vekst igjen fikk høyeste politiske prioritet, i OECD som ellers. Ikke desto mindre er det tydelige utviklingslinjer i 1970-tallets forskningspolitikk, ikke minst i Norge, som samsvarer godt med Brooks-rapportens resonnementer og anbefalinger, særlig de som gjaldt sosiale og miljømessige politiske mål. Vendingen mot miljø og velferd preget den aller første norske forskningsmeldingen fra 1975, der behovet for økt forskningsinnsats innen tre hovedområder ble fremhevet: forskning om «produksjonsforholdene», om ressurs- og miljøvernproblemer og om velferd og levekår («menneskelig vekst og utvikling»). Det nyopprettede Miljøverndepartementet (1972) fikk en budsjettpost for forskning og utredning som vokste betydelig utover på 1970-tallet. Gamle og nye (miljø)

institutter forsket på miljøspørsmål, og store nasjonale og internasjonale miljøprosjekter ble iverksatt, slike som «Man and Biosphere» og Sur nedbør-prosjektet. Også «velferdsdepartementene», særlig Sosialdepartementet, fikk tilsvarende forsknings- og utredningsbudsjetter og prosjektporteføljer. Slike og andre bevilgninger til samfunnsforskning vokste på 1970-tallet; det mest omdebatterte enkeltspørsmålet i dette tiårets forskningspolitikk var om det burde opprettes et eget forskningsråd for samfunnsplanlegging. Som et kompromiss ble Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) opprettet i 1978, men som et nytt «underråd» i NAVF. Det ble i mangt en stat i staten og en forløper for etableringen i 1987 av et eget forskningsråd for «anvendt samfunnsforskning», NORAS, også kalt «forvaltningens forskningsråd» (Brandt et al. 2019).

På budsjettene til så vel det industrirettede forskningsrådet NTNF som til RFSP økte bevilgningene til petroleumssrettet forskning. Dette området fikk sterk ressurstilvekst fra siste del av 1970-årene av, særlig som følge av teknologiavtalene knyttet til petroleumsvirksomheten. Flere departementers budsjettposter for «forskning, utredning mv.» vokste og bidro til å skape en uryddig finansieringsstruktur, og behovet for å rydde opp ble et tilbakevendende tema i norsk forskningspolitikk. Tidlig på 1980-tallet ble det tatt grep for at departementale midler til forskning i større grad skulle kanaliseres gjennom forskningsrådene,

som formentlig var bedre egnet til å forvalte forskningsmidler med særlig vekt på kvalitetshensyn. Denne ordningen går gjerne under navnet «Langsletdoktrinen».

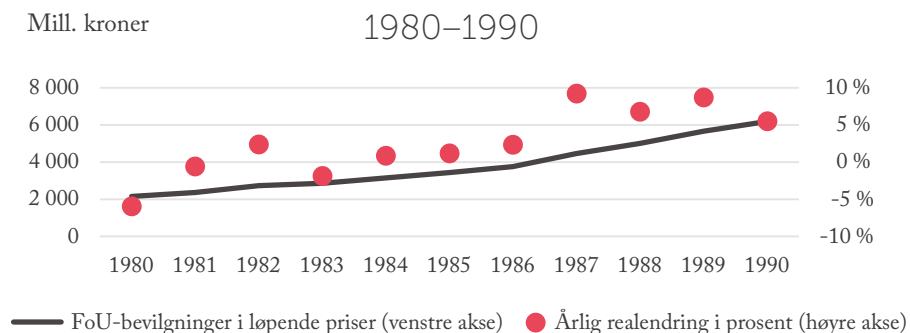
Departementenes økte forskningsinteresse er reflektert i den gode veksten i bevilgningene til forskning gjennom 1970-tallet sett under ett. Men veksten var ujevn, og overgangen til 1980-tallet representerte en budsjettmessig stagnasjonsperiode. FoU-bevilgningenes andel av statsbudsjettet i 1981 hadde sunket til det laveste på ti år, og bevilgningene til universiteter og høyskoler fikk en realnedgang.

Teknologisatsing og nye prioriteringsformer, 1980-tallet

1980-årene ble et tiår da forskningsmeldinger kom på løpende bånd. Forskningsmeldingen i mai 1981 (St. meld. nr. 119 (1980–81)) fra den kortlivede Brundtland-regjeringen ble supplert med en tilleggs melding i mars 1982 (St. meld. nr. 69 (1981–82)) fra Willoch-regjeringen, med Lars Roar Langslet som kultur- og vitenskapsminister. Lite skilte de to meldingene

i politisk innhold, mest dreide det seg om å oppdatere status siden 1975–76.

Den neste forskningsmeldingen i mars 1985 (St.meld. nr. 60 (1984–85)), også i regi av Langslet, kunne konstatere at stagnasjonen var vendt til ny vekst. I denne perioden generelt, og med denne forskningsmeldingen spesielt, ble nye grep tatt i norsk forskningspolitikk, særlig i form av en ny kraftfull tilnærming til næringsrettet forskning og med den voksende petroleumsforskningen i en sentral rolle. Nå kom det endringer inn i norsk forskningspolitikk som i mangt var i tråd med en vending omkring tiårsskiftet i internasjonal forskningspolitisk tenkning, som vanlig med OECD i en toneangivende rolle. 1970-tallets energikriser og vekstproblemer («stagflasjon») hadde avdekket strukturelle svakheter i OECD-økonomienes vekstevne, og vekst ble igjen altdominerende forskningspolitisk tema og mål, til fortregning for Brooks-rapportens dreining mot miljø- og sosiale spørsmål. En OECD-rapport fra 1980, Delapalme-rapporten (OECD, 1980), markerte et oppgjør med den «sosiale» tilnærmingen, og innvars-



let *teknologipolitikkens tiår* (Borrás & Lundvall, 2004). Vendingen fra etter-spørsels- til tilbudsorientering i generell økonomisk politikk fikk sitt forskningspolitiske motstykke i store forventninger til det innovasjons- og vekstdrivende potensialet i nye «strategiske» eller «generiske» teknologier, som mikroelektronikk, kommunikasjons- og informasjonsteknologisystemer, bioteknologi, energiteknologier og materialteknologi. Med «radikale tekniske framskritt» gjennom slike teknologier skulle veksten bringes tilbake i stabil bane (OECD, 1981:93).

Mye i norsk forskningspolitikk på første del av 1980-tallet resonnerer godt med de nye internasjonale tonene. I stortingsmeldingen «Teknisk-industriell forskning og utvikling» (St. meld. nr. 54 (1982-83)) ble FoU plassert i en nøkkelrolle i en ny næringspolitisk strategi med dreining mot generelle og indirekte virkemidler. Den store struktureformen av NTNFs forskningsinstitutter i 1982–1983 skulle sette instituttene bedre i stand til å støtte næringslivets FoU-behov og innovasjon. Det internasjonale teamet som utredet instituttstrukturen og tilrådte endringene, anbefalte at norsk FoU-innsats burde konsentreres sterkere om utvalgte områder med særlig vekstpotensial. I «vekstpakken» i statsbudsjettet for 1985 inngikk fire «vekstområder» for næringsrettet forskning: informasjonsteknologi, havbruk, materiellforskning og offshoreteknologi.

I forskningsmeldingen fra 1985 ble den næringsrettede vekstpakken

foreslått innlemmet i bredere og mer langsiktige prioriteringer: Satsingen ble til fem «hovedinnsatsområder» som dels supplerte, dels tok opp i seg vekstområdene. De var informasjonsteknologi/telematikk; bioteknologi (inkludert havbruk); forskning knyttet til petroleumsvirksomheten; ledelse, organisasjon og styring (LOS) og tradisjons- og kulturformidlende forskning (KULT). Også i den utvidede prioriteringsrammen var vendingen mot teknologi og næringsliv tydelig, men også bredere sosiale prioriteringer ble inkludert og videreført, ikke bare i LOS og KULT, men også i et sjettede hovedinnsatsområde som kom til under Stortingets behandling av meldingen: helse, miljø og levekår (HEMIL).

Hovedinnsatsområdekonseptet representerte en ny form for forskningspolitiske prioriteringer, med vekt på overordnet, planmessig tilførsel av nye ressurser til brede forskningsområder av særlig betydning og med potensiale for å bidra til sosial og politisk endring og økonomisk vekst. Prioritering gjennom hovedinnsatsområder skulle skje på grunnlag av oversikt over alle midler og aktiviteter under de aktuelle områdene, ikke bare som vekstmarginer i særskilte bevilgninger fra ett år til det neste.

Med vekst-/hovedinnsatsområdene startet en ny periode med god vekst i FoU-budsjettene etter den magrere perioden omkring tiårsskiftet. Forskning under hovedinnsatsområdene fikk særlig høy vekst de første par årene, godt over veksten i FoU-bevilgningene generelt. Dette jevnet seg etter hvert

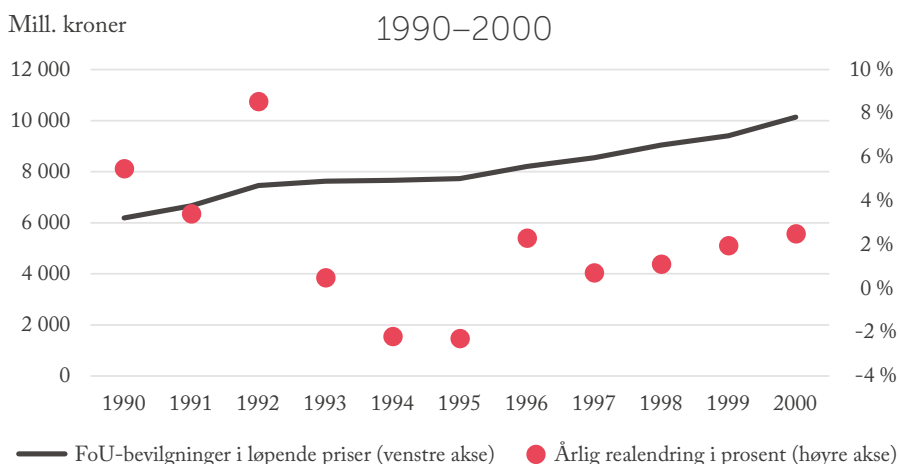
ut, og gradvis kom organisatoriske svakheter i hovedinnsatsområdekonseptet til syne – uklare ansvarlinjer, ad hoc-tilpasninger og maktkamp mellom forskningsrådene (Brandt et al., 2019). Ved slutten av 1980-tallet hadde fem (seks) hovedinnsatsområder vokst til ni, etter at miljø- og materialteknologi var kommet til, og havbruk skilt ut fra bioteknologi. Med knoppskytingen av prioriterte områder ble det reist tvil om hvorvidt det i det hele tatt ble prioritert. På toppen av dette hadde også andre, nye nasjonale komiteer, à la hovedinnsatsområdenes, kommet til. I kjølvannet av en egen stortingsmelding om miljøvernforskning (St.meld. nr. 49 (1986–87)) fikk denne forskningen sin egen komité i NAVF, nok en stat i staten. Også utviklingsforskning fikk en liknende organisatorisk overbygning.

Da 1980-tallets siste forskningsmelding ble lagt fram i 1989 (St.meld. nr. 28 (1988–1989)), hadde hovedinnsatsområdene mistet mye av sin rolle. Men

veksten fortsatte: Meldingen lovte i gjennomsnitt fem prosent årlig realvekst de påfølgende fire årene. Løftet ble innfridd.

Forskningspolitisk stillstand tross nye utfordringer og impulser, 1990-tallet

Det tidlige 1990-tallet ga fortsatt gode vekstår for norsk forskning, helt i tråd med 1989-meldingens fireårs mål. Den største forskningspolitiske enkeltsaken de første årene på 1990-tallet var fusjonen av de fem eksisterende forskningsrådene til ett samlet råd, Norges forskningsråd. Fusjonen ble vedtatt i juni 1992, på grunnlag av rapporten fra det såkalte Grøholt-utvalget fra 1991 (NOU-1991:24). Oppstarten av det nye rådet i 1993 falt sammen med starten på en stagnasjonsperiode (1993–1999) i norsk forskningspolitikk. Disse årene ble preget av svake forskningsbudsjetter, lite nytenkning og få initiativ til nye grep og virkemidler. Det nye



forskningsrådet fikk store oppstartsproblemer og hadde lite å tilby.

Men 1990-tallet var i høy grad et omstillingens tiår. En akselererende økonomisk globalisering fant sted, og den internasjonale forskningspolitiske debatten ble innrettet mot de nye økonomiske rammebetingelsene. Teknologipolitikk ble videreutviklet til innovasjonspolitik (Borrás & Lundvall, 2004), politikk for «nasjonale innovasjonssystemer». Igjen virket OECD aktivt i kulissene med stor gjennomslagskraft. Nye tankefigurer med konkrete råd om god innovasjonspolitik ble utviklet og spredt med forankring i et stort teknologi- og innovasjonspolitisk program med start i 1986, kalt The Technology / Economy Programme (TEP, senere TIP) (OECD, 1992). I den norske forskningsmeldingen i 1993 (St. meld. nr. 36 (1992-93)) ble de nye impulsene fra OECD søkt importert i norsk debatt. Rådsreformen var på plass og tatt av den politiske dagsorden. Meldingen brakte isteden utførlige didaktiske utredninger om innovasjon som «samspill» og om behovet for å samordne og integrere mange ulike («alle») politikkområder i en «holistisk innovasjonspolitik». Som på 1980-tallet handlet innovasjon kun om økonomisk vekst og konkurransekraft; innovasjon for andre politiske og sosiale formål kom først på dagsorden et godt stykke inn på 2000-tallet.

Lite av det nye innovasjonspolitiske idétilfanget slo merkbart inn i norsk forskningspolitikk på 1990-tallet. Den

generelle prioriteringen av næringsrettet FoU ble i skiftende omfang videreført, uten nye instrumenter og prioriteringer. Det meste av 1990-tallet framstår dermed som et stagnasjonens tiår i norsk forskningspolitikk. Fra 1993 til årtusenskiftet var forskningsbudsjettene svake, og en ny forskningsrådsorganisasjon med store startproblemer og i sterk budsjettskvis hadde ennå ikke opparbeidet evne og kapasitet til å ta nye initiativer.

Med forskningsrådsreformen ble konseptet med hovedinnsatsområder som prioriterings- og styringsinstrument oppgitt. Ansvaret for oppfølging av prioriteringer innenfor og utenfor hovedinnsatsområdene ble delegert til Forskningsrådet, og med det «gjemt bort» i rådets interne prosesser og budsjettkategorier. Barnet ble skylt ut med badevannet; lite ble igjen av hovedtanke om å skape rammer for politisk prioritering på nivået over og uavhengig av de ulike forskningsrådene, spesifisert som brede *områder* med særskilt politisk begrunnelse. Vurderingen av hovedinnsatsområdene som organisatorisk overbygning for overordnede politiske prioriteringer ble nådeløs: «slik sett har innsatsområdene ikke brakt den helhet over forskningen som var en av de overordnede forskningspolitiske målsettinger» (St.meld. nr. 36 (1992-1993)). Forskningsrådenes kooptering av nyvinningen kostet dyrt; den organisatoriske konstruksjonen brøt sammen og bidro sterkt til rådernes opphør som selvstendige institusjoner. I det nye rådets interne organisering i «områder»

kunne likevel visse reminisenser av hovedinnsatsområdeinndelingen anes (*Forskningspolitikk*, 1/1993, s. 18–20). Vi må godt utpå 2000-tallet for igjen å finne tilløp til utvikling av beslektede prioriteringsrammer, blant annet med klimaforliket i 2008 og (noen) såkalte 21-strategier/–prosesser (se nedenfor).

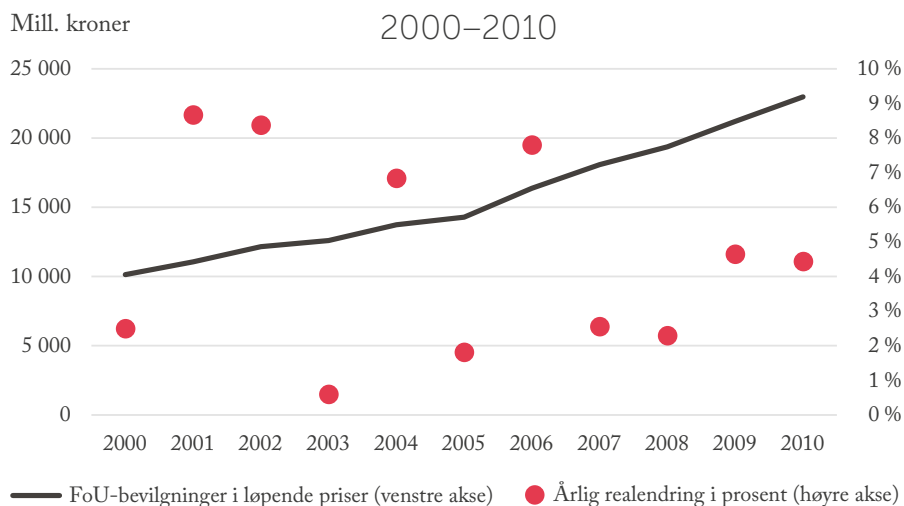
På siste del av 1990-tallet ble imidlertid den forskningspolitiske debatten tilført elementer som peker framover mot utviklingen på 2000-tallet. Det skulle bli et særlig dynamisk og innovativt tiår i norsk forskningspolitikk. Etter flere svake budsjettår på 1990-tallet ble det politisk enighet om at en kraftig økning i forskningsressursene burde være et hovedmål. Forskningsmeldingen i 1999 (St. meld nr. 39 (1998–99)) stadfestet som offisielt mål at ressursene i norsk forskning skulle opp på gjennomsnittlig OECD-nivå innen fem år, målt som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP). Andelen skulle med det økes fra 1,7 til 2,3 prosent. En ny finansieringsmekanisme skulle bidra til å få opp veksten: Forskning skulle finansieres med avkastningen av et nytt fond med årlige statlige kapitalinnskudd. Med gode kontakter til statsråden, KrFs Jon Lilletun, fikk et revitalisert Vitenskapsakademi (DNVA) innflytelse på utviklingen. Akademiet bidro aktivt i utformingen av fondskonstruksjonen (Helsvig, 2016), og fremmet i egen «forskningsmelding» fra 1999 forslag om å opprette sentre for eliteforskning. Ideen ble i 2002 implementert som Forskningsrådets ordning med Sentre for fremragende forskning (SFF). I et

system med sterke egalitære tradisjoner slo vendingen raskt og overraskende konfliktfritt gjennom. Men grunnen for elitetenkningen var blitt beredt gjennom en retorisk referanse til OL-suksessen i 1994 om betydningen av å satse på de beste, kritiske evalueringer av norsk grunnforskning rundt årtusenskiftet samt i Forskningsrådets innspill til forskningsmeldingen, hvor rådet tok til orde for en «ny giv for norsk grunnforskning». Skiftet fikk store strukturelle og varige omstillingseffekter på norsk forskning.

Innovative år i norsk forskningspolitikk, 2000-tallet

Ved starten av 2000-tallet befant norsk forskningspolitikk seg i en vesentlig mer dynamisk situasjon enn på 1990-tallet. Et ambisiøst vekstmål for norsk forskning var vedtatt, og en finansieringsmekanisme for å realisere målet var på plass. Fra 2001 startet en lang og sterk vekstperiode i norsk forskning som skulle vare i 16–17 år. På tross av noen enkeltår i perioden med svakere utvikling (2001, 2003, 2011, 2012) er gjennomgående sterk vekst i bevilgningene et hovedkjennetegn ved norsk forskningspolitikk fra tusenårsskiftet til 2017.

Fra en norsk synsvinkel hadde det internasjonale forsknings- og innovasjonspolitiske tankehegemoniet ved starten av 2000-tallet forflyttet seg fra Paris til Brussel, fra OECD til EU. Norge hadde deltatt i full bredde i EUs forskningsprogrammer siden 1994, og med utvidet samarbeid ble orien-



teringen mot Brussel sterkere. Utover på 2000- og 2010-tallet ble norsk forskningspolitikk bundet stadig tettere til EU – retorisk, politisk, finansielt. Ved tusenårsskiftet var det altoverveiende hovedmålet for EUs forskningspolitikk at den europeiske økonomiens vekstevne og konkurransekraft skulle gjenreises. Europa skulle bli «den mest dynamiske og konkurransedyktige kunnskapsøkonomien i verden» (Lisboa-strategien, 2000). En økning i privatfinansiert FoU opp til USAs og Japans nivå ble ansett som nødvendig og operasjonalisert gjennom det såkalte «Barcelona-målet» fra 2002.

De endringer som norsk forskningspolitikk går gjennom på første del av 2000-tallet, faller inn under overskriften: forskningspolitikk for den globaliserte økonomien. Etter 1990-tallets forskningspolitisk relative stillstand kommer Norge etter i den forsknings- og innovasjonspolitiske omstillingen.

Konkurranse under globaliseringens vilkår skjer under skjerpede vilkår – som et verdensmesterskap, mot og med de aller beste. Som et lite paradoks var det den akademiske konkurransetenkningen knyttet til vitenskapelig eksellens som slo inn tidligst og med størst kraft, dog med et økonomisk grunntema: I den globale kunnskapsøkonomien er tilgang til «de aller beste hodene» et viktig konkurransefortrinn. Her gjenkjenner vi et tilbakevendende grunntema i hele etterkrigstidens forskningspolitikk: I sofistikert forskningspolitikk med «anvendte» økonomiske og sosiale mål inngår god støtte til «grunnforskning» som et sentralt element.

Om den elitistiske vendingen slo først og tydeligst inn i politikken for akademisk forskning, gjorde snart en tilsvarende skjerpert konkurranseorientering seg gjeldende også i den næringsrettede forsknings- og innovasjonspolitikken. Det nye fondet skulle

også, mot Vitenskapsakademiets vilje, være et fond for «nyskaping», og en særskilt senterordning ble etablert i 2005 for forskningsdrevet innovasjon (SFI).

Med god vekst blant annet med midler fra forskningsfondet og skifte i det forskningspolitiske klimaet våknet Forskningsrådet til liv. Det fikk ansvaret for nye virkemidler, som senterordningene og kommersialisering av forskning. Etter en evaluering i 2001 ble rådet omorganisert i samklang med de nye ideologiske tonene, med en divisjon for «vitenskap», der «eksellens» var politisk signatur, og en divisjon for «innovasjon» – tidens kjenningsmelodi. Den tredje «restdivisjonen», med det nøytrale navnet «store satsinger» fikk en minst like dynamisk utvikling, blant annet gjennom bruk av fondsavkastningen som komplementær finansiering til sektormidler. Store satsinger på brede områder ble opprettet og/eller utvidet, gjerne med støtte i hele den «vertikale verdikjeden», fra grunnforskning til anvendelse og innovasjon. Med betydelig vekst ble disse programmene kraftfulle pilarer i tematiske og teknologiske prioriteringer ved siden av de strukturelle og generelle, noen med tydelige røtter tilbake til 1980-tallets innsatsområder. Det måtte ytterligere en innovasjon på 2000-tallet til for å få tilbake noe som liknet på de overordnede nasjonale prioriteringene og handlingsplanene fra 1980-tallet: Den kom i form av de såkalte 21-strategiene og -prosessene, petroleumsforskning (OG21), energiforskning utenom

fossil energi (ENERGI21), Klima21, HelseOmsorg21 og flere.

Formelt sett utenom FoU-bevilgningene, men etter hvert med svært stor statsfinansiell effekt, ble det i 2002 etablert en rettighetsbasert ordning for å gi bedrifter skattefradrag for utgifter til FoU i egen virksomhet. Den norske ordningen var del av en internasjonal dreining mot økt bruk av indirekte virkemidler i støtten til næringslivets FoU. Den skulle utløse økt privat FoU-innsats, som er den komponent i FoU-finansieringen som i Europa og enda mer i Norge særlig må øke kraftig dersom målet om en FoU-innsats på tre prosent av BNP skal kunne nås. Den generøse SkatteFUNN-ordningen føyer seg til veksten i de ordinære FoU-bevilgningene som del av bildet av årene etter 2000 som en ressursmessig gullalder for norsk forskning. Fra et opprinnelig beskjedent nivå (1–1,5 mrd. kr) vokste støtteomfanget kraftig i perioden 2014–2017 (> 4 mrd. kr), og ordningen ble med det den uten sammenlikning største og dyreste for statlig støtte til næringsrettet FoU. Det endres ikke av at veksten ser ut til å flate ut noe etter 2017.

Men innovasjonene i norsk forskningspolitikk på 2000-tallet tar ikke slutt med dette. Vedtaket i Stortinget i mars 2008 om det såkalte klimaforliket innebar blant annet at bevilgningene til FoU innen fornybare energikilder og CO₂-fangst og -lagring skulle økes med i alt 600 mill. kr innen 2010. Med dette vedtaket slo andre og mer problematiske sider ved globalise-

ringen enn den økonomiske inn med tyngde i norsk forskningspolitikk. Da Stoltenberg III-regjeringen la fram en ny forskningsmelding i 2009 (St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*), var «globale utfordringer» kommet inn som tematisk hovedprioritering. Slik tittelen antyder, la meldingen særlig vekt på klima, (ren) energi og miljø. Meldingen forsøkte også å tone ned 3-prosentmålet ved å skyve det ut i «evigheten» og dermed vri oppmerksomheten over fra innsats til forskningens resultater og effekter. Det lyktes ikke helt, for snart kom innsatsmål og opptrappingsplaner seilende inn igjen.

Norge var uansett tidlig ute med å fange opp nye toner i internasjonal forskningspolitisk debatt. OECDs nye innovasjonsstrategi – arbeidet med den ble startet i 2007 og fullført i 2010 – viet mye plass til innovasjon som løsning på miljøspørsmål, særlig klimændringene. I den publiserte strategien framstår «innovasjon for å løse globale og sosiale utfordringer» som en, for OECD, ny generell innovasjonspolitisk kategori, som ikke bare omfattet klimændring og energiteknologi, men også matsikkerhet, globale helseutfordringer og mer. En liknende vending skjedde i EU i forbindelse med midtveisgjennomgangen av sjuende rammeprogram. En kommisjonsoppnevnt ekspertgruppe foreslo i sin rapport fra 2008 at EUs forskningspolitikk i mye større grad burde begrunnes med – og innrettes mot – bidrag for å løse «Grand Challenges», løselig definert omtrent som i OECDs innovasjonsstrategi. Den

såkalte Lund-erklæringen: «Europe must focus on the Grand Challenges of our time», formulert under det svenske formannskapet i 2009, gjorde forslaget til offisiell EU-politikk, og kategorien «grand societal challenges» ble et organisatorisk prinsipp i åttende rammeprogram (Horizon 2020, 2014–2020).

I denne vendingen er det tydelige paralleller til den vendingen som fant sted på begynnelsen av 1970-årene: Etter en periode med altoverveiende vekt på økonomiske mål, vendes oppmerksomheten mot vekstens skyggesider og negative bieffekter, og sosiale og miljømessige mål søkes tatt inn i politikken som likeverdige med økonomiske mål. I hvert fall *tilsynelatende* likeverdige – for når alt kommer til alt, består den økonomiske dimensjonens hegemoni i EUs politikk, om enn ikke helt uforandret, når «societal challenges» i neste omgang også ses som «business opportunities» (jf. Lund-erklæringen, 2009), og rotfestede økonomiske vekstmål reformuleres for tilsynelatende konfliktfritt å ta opp i seg de motstridende målene: «smart, sustainable and inclusive growth» (Europe 2020s hovedmål). Som på 1970-tallet: «the empire strikes back ...»

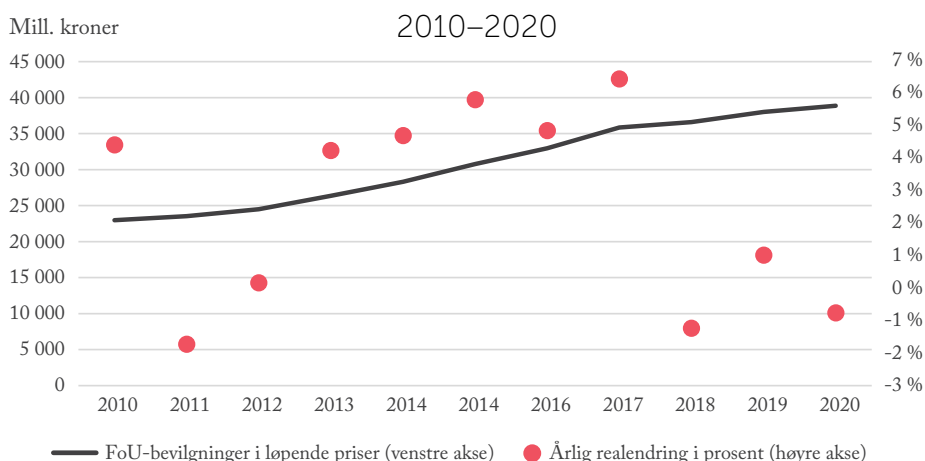
Klimaforliket, av Forskningsrådets direktør Arvid Hallén karakterisert som «det mest spektakulære forskningspolitiske initiativ i min tid» (Forskningspolitikk, 2/2014, s. 9), føyer seg til som ytterligere en viktig innovasjon i 2000-tallets forskningspolitikk. Det politiske trykket på denne satsingen var stort, det fulgte med

rikelige midler, og nye virkemidler ble etablert, blant annet en ny senterordning for Forskning for miljøvennlig energi (FME). Store programmer for ren energi ble etablert eller styrket, og en bred 21-strategi – ENERGI21 – ble utformet som underlag for implementeringen av satsingens næringsrettede del, den var klart størst. Implementeringen kan illustrere hvordan foretrukne løsninger på *samfunnsmessige* utfordringer gjerne er de som også gir «business opportunities»: Mens den næringsrettede ENERGI21 må anses som en fullblods suksess, falt den komplementære, ikke-næringsrettede Klima21-strategien, også den direkte knyttet til klimaforliket, på steingrunn, særlig på grunn av manglende ressurser.

Bevilgningsvekst og stø kurs, 2010-tallet

Den treårige klimasatsingen fra 2008 var én av flere faktorer som bidro til god vekst i forskningsbudsjettene fram til

og med 2010. Finanskrisen utløste også tiltak som kom forskningen til gode. Men i de siste årene av Stoltenberg III-regjeringens periode (2009–2013) ble FoU-budsjettene svakere, særlig i 2011 og 2012. Innenfor rammen av det som er av vekst disse årene, får enkelte formål under globale utfordringer – klima og polar, noe økning, men mye av økningen for øvrig tilfaller tekniske bevilgninger som EU-kontingenten og temanøytrale infrastrukturformål – bygg, fartøy og vitenskapelig utstyr. Denne vinklingen preget forskningsmeldingen som Stoltenberg III-regjeringen, med kunnskapsminister Kristin Halvorsen som ansvarlig statsråd, la fram i 2013 (Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*) få måneder før den ble erstattet av Solberg I-regjeringen samme høst. Dens politisk innholdsneutrale hovedbudskap var behovet for økt *forutsigbarhet* i norsk forskningsfinansiering og -politikk. Verktøyet er langtidsplaner



for forskning og høyere utdanning som skal fastsette «politiske prioriteringer i et tiårsperspektiv, og legge føringer for hvordan vi innretter investeringer i kunnskapsbygg, forskningsinfrastruktur, stipendiater og studieplasser». Forslaget var fullt forenlig med den påtroppende regjeringens politikk; den nye regjeringen gjennomførte under kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens ledelse den forrige regjeringens forslag på en måte som Kristin Halvorsen kunne si seg «godt fornøyd med» (Forskningspolitikk, 1/2017, s. 8).

Med langtidsplanen ble prioriteringene i norsk forskningspolitikk dreid mot innsatsfaktorer og infrastrukturelle formål: De innslag av langtidsbudsjetter og -planer i langtidsplanen som var spesifikke nok til å gi reell forutsigbarhet (opptrappingsmål for vekst i bevilgningene vitenskapelig utstyr, utdanningsstillinger og støtte til EU-deltakelse), gjaldt formål som lå utenfor prioriteringsbildet i forskningsmeldingene fra 2009 og 2013, et bilde som langtidsplanen etter eget utsagn utdypet snarere enn reviderte. Opptrappingsmålene ble innfridd. For øvrig ble Solberg I-regjeringens forskningspolitikk kjennetegnet av en betydelig høyere vekst i forskningsbevilgningene enn under Stoltenberg III-regjeringens siste år, delvis gjennom betydelige FoU-bevilgninger i 2015 og 2016 i form av tiltakspakker mot arbeidsledighet som følge av fallende oljepriser. Med økt vekst etter to svake budsjettår under Stoltenberg III-regjeringen hadde Solberg I-regjeringen

sine ord om en mer ambisiøs forskningspolitikk i behold. Denne regjeringen har særlig prioritert generelle formål som fremragende forskning/vitenskap, næringsrettet FoU, kommersialisering og teknologi, og lagt vekt på generelle, temanøytrale virkemidler, herunder i stor grad de som ble etablert på første del av 2000-tallet.

Langtidsplanens ambisiøse opptrappingsplan for økt støtte til norsk EU-deltakelse er forankret i regjeringens EU-strategi fra 2014. På bakgrunn av økende norske kontingenter for å delta i EUs rammeprogrammer for forskning (fra åttende program også innovasjon), satte regjeringen tallfestede, høye mål for norsk økonomisk «retur» og la til rette for oppbygging av et omfattende støtteapparat i Forskningsrådet og institusjonene i den hensikt å mobilisere norske forskere til å søke forskningsmidler fra EU. Den opptrappede mobiliseringsinnsatsen har gitt resultater, og med økt norsk deltakelse er det skjedd en ytterligere tilpasning og integrering av norsk forskning – og forskningspolitikk – til EU. Men det har skjedd uten andre politiske føringer og prioriteringer enn de som ligger i norske forskeres vilje til å delta og evne til å vinne i den sterke konkurransen om forskningsmidler i Brussel.

Veksten i forskningsbevilgningene under Solberg I-regjeringen fortsatte til og med 2017. Solberg II-regjeringen la høsten 2018 fram en ny langtidsplan for perioden 2019–2028, med signaler om strammere budsjetter i årene som kommer. De har slått til, de tre

forskningsbudsjettene etter 2017 har, samlet sett, ingen realvekst, og ser ut som starten på en trend som avviker markant fra den sterke og langvarige veksttrenden på 2000-tallet. Den nye langtidsplanens forpliktende prioriteringer, opptrappingsplanene, har lavere ambisjonsnivå enn den forrige, og omfatter formål – næringsrettet FoU og teknologi – som har vært høyt prioritert i hele perioden med Erna Solberg som statsminister. Vi har på 2010-tallet hatt, og kan etter alt å dømme forvente, en forskningspolitikk på stø kurs. Det er tilsynelatende slik det bør være, med politikk forankret i tiårsplaner som gjør forutsigbarhet og endringsminimering til en dyd. Men uten vekst er det også fare for at en stø-kurs-politikk kan komme til å likne på stagnasjonsperiodene på tidlig 1980- og sent 1990-tall. Da kan det være en fattig trøst at tidligere stagnasjonsperioder etter noen år ble avløst av perioder med ny vekst og innovativ omstilling i norsk forskningspolitikk. Spørsmålet er om det nå er tid til å vente på bedre budsjettider, eller om fornyelsen og omstillingen i norsk forskningspolitikk denne gang må komme under budsjettpolitiske betingelser som kan bli vesentlig mindre gunstige enn de var under gullalderen på 2000- og store deler av 2010-tallet.

Omstilling uten bevilgningsvekst?

I denne gjennomgangen av norsk forskningspolitikk gjennom 50 år har vi kunnet konstatere en betydelig korrelasjon mellom vekst i bevilgningene til forskning på den ene siden og omstil-

ling og innovasjon i forskningspolitikken på den andre. En slik korrelasjon fantes på 1970-tallet, i snaut ti år fra litt utpå 1980-tallet og gjennom det meste av 2000-tallet. Noen år omkring 1980 og mesteparten av 1990-tallet var perioder da svak vekst korrelerte med lav politisk innovasjonshøyde. I dette bildet framstår 2010-tallet som en anomali. Veksten fortsetter etter 2010; den tar seg betydelig opp igjen etter svakere budsjetter i 2011 og 2012 og er i årene 2013–2017 på nivå med de beste årene på 2000-tallet. Men i den siste halvdel av vekstperioden har det, i motsetning til den første, skjedd få endringer i prioriteringer og virkemidler. Omstilling har en framtrødende plass i den politiske debatten og på den forskningspolitiske agendaen. Tiden som er til rådighet for å oppnå tilstrekkelig reduksjon i klimagassutslipp, blir mindre, og det begynner å haste med å utvikle en mindre petroleumsbasert norsk økonomi. Spørsmål som i forskningspolitisk debatt har gått under navnet «store, globale utfordringer» er like langt fra sin løsning som da de kom på den nasjonale og internasjonale dagsorden for mer enn ti år siden. Kan norsk forskningspolitikk bidra aktivt til omstilling uten selv å omstille seg? Hvis nei, og hvis en femtenårig vekstperiode i norsk forskningspolitikk fikk sin ende i 2017, vil vi se tilbake på 2010-tallet som en tapt mulighet til å omstille og tilpasse norsk forskningspolitikk i tide til nye rammevilkår og utfordringer?

Kilder:

Offentlige forskningspolitiske dokumenter

- St. meld. nr. 35 (1975–76) Om forskningens organisering og finansiering
- St. meld. nr. 119 (1980–81) Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering
- St. meld. nr. 69 (1981–1982) Tillegg til St. meld. nr. 119 (1980–81) Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering
- St. meld. nr. 54 (1982–83) Om teknisk-industriell forskning og utvikling
- St. meld. nr. 60 (1984–85) Om forskningen i Norge
- St. meld. nr. 49 (1986–87) Om miljøvern-forskning
- St. meld. nr. 28 (1988–89) Om forskning
- NOU 1992:28 Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning
- St. meld. nr. 36 (1992–1993) Forskning for fellesskapet. Om forskning
- St. meld. nr. 39 (1998–99) Forskning ved et tidsskille
- St. meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning
- St. meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning
- Meld. St. 18 (2012–2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter
- Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024
- Meld. St. 4 (2018–2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028

Dokumenter fra OECD og EU

- OECD (1971) *Science, Growth and Society. A New Perspective* («the Brooks report») Paris: OECD
- OECD (1980) *Technical Change and Economic Policy* («the Delapalme report»), Paris: OECD

- OECD (1992) *Technology and the Economy: The Key Relationships*. Paris: OECD
- OECD (2010) *The OECD Innovation Strategy. Getting a Head Start on Tomorrow*; Paris: OECD
- EUC (2008) *Challenging Europe's Research: Rationales for the European Research Area*. Report of the ERA Expert Group, Brussels: DG Research, EUC
- EUC (2011) *Green Paper. From Challenges to Opportunities: Towards a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation funding*; COM (2011) 48, Brussels: DG Research, EUC
- Lund Declaration, 2009 (EU): «Europe must focus on the Grand Challenges of our time».

NIFU-materiale

- NIFUs årlige analyser av forslag til statsbudsjett for forskning og høyere utdanning, 1970–2018.
- Fagbladet Forskningspolitikk*, 1978–2019.

Faglitteratur

- Brandt, T et al.: *Avhengig av forskning*, Fagbokforlaget, Oslo 2019
- Helsvig K. G.: *Elitisme på norsk, Det Norske Videnskapsakademi 1945–2007*, Oslo: Novus/DNVA: 2007
- Lundvall, B.-Å. and Susana Borrás: Science, Technology and Innovation Policy, in: *The Oxford Handbook of Innovation*. Eds. Jan Fagerberg and David C. Mowery, Oxford University Press: 2006
- Schmelzer, M.: *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge University Press: 2016

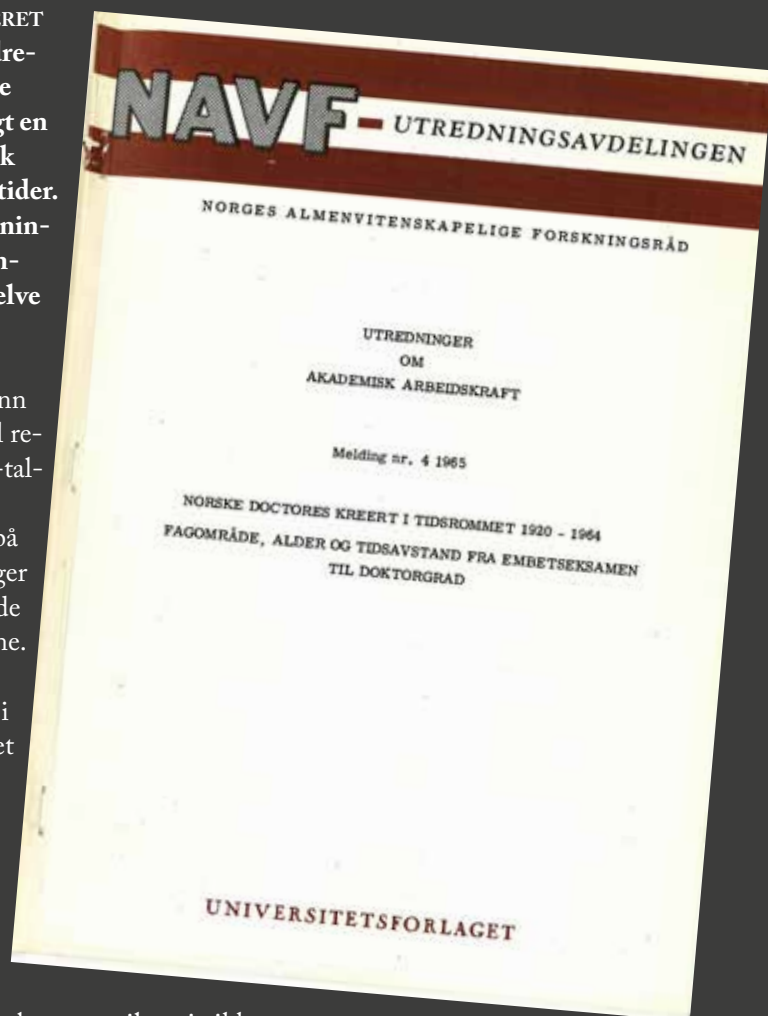
Doktorgradsregisteret

DOKTORGRADSREGISTERET ved NIFU er et individregister som omfatter alle personer som har avlagt en doktorgrad ved et norsk lærested gjennom alle tider. Det inneholder opplysninger knyttet til doktorandens bakgrunn og til selve doktorgradsarbeidet.

Arbeidet med å samle inn og sammenstille data til registeret startet på 1960-tallet. De siste desenniene er registeret oppdatert på bakgrunn av opplysninger som blir rapportert fra de gradsgivende lærestedene.

Antall personer som avlegger en doktorgrad i Norge er mer enn doblet siden tusenårsskiftet. De senere årene har det vært avholdt rundt 1 500 disputaser årlig. Ved utgangen av 2018 omfattet registeret nærmere 33 000 poster.

Doktorgradsregisteret benyttes til statistikk og analyseformål. Registerdataene dokumenterer at det har skjedd store endringer i hvem som tar en doktorgrad. Utviklingen de siste par tiårene viser særlig en stor økning i antallet kvinnelige doktorer. Det har også blitt langt vanligere for utenlandske statsborgere å avlegge doktorgrad ved norske læresteder.



FoU-statistikk

NIFU har produsert FoU-statistikk for universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren siden 1960-tallet. Statistikken utarbeides på bakgrunn av OECDs retningslinjer i den såkalte Frascati-manualen, og inngår i internasjonal FoU-statistikk.

Det var på 1950-tallet at man bl.a. i Japan og USA begynte

å interessere seg for å måle den markante stigningen i mange lands aktiviteter innenfor området forskning og utviklingsarbeid (FoU). I 1962 tok OECD initiativet til en internasjonal sammenlignbar statistikk for FoU-arbeid i medlemslandene, og 1963 ble valgt som det første internasjonale FoU-statistikkåret.

Den første utgivelsen av norsk FoU-statistikk kom i 1966. Rapporten ble utgitt i samarbeid mellom Norges almenvitenskapelige forskningsråd, Norges Landbruksvitenskapelige forskningsråd og Norge teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd. Statistikken ble undertegnet av forskningsrådsdirektørene personlig, slik Indikatorrapporten senere også har blitt det.





Espen Solberg

Forskningsleder ved NIFU

Kaja Wendt

Seniorrådgiver ved NIFU

Tallenes tale og tilsløring

FoU-statistikkens framvekst og betydning for forskningspolitikken

Helt siden starten av 1960-tallet har NIFU produsert og formidlet statistikk om norsk forskning og utvikling (FoU). Fra den spede begynnelsen med et enkelt tabellsett har vi i dag et rikt tallgrunnlag som ikke lar seg samle innenfor to permer. Når NIFU runder 50 år, er det grunn til å se seg tilbake og spørre hva all måling har bidratt til: Har politikken blitt mer informert eller mer forvirret? Har tallene gitt bedre innsikt eller mer tunnelsyn på alt som kan måles? Og sist, men ikke minst, er dagens metoder og indikatorer gode nok til å dekke framtidens kunnskapsbehov på feltet?

Tenk deg en forskningspolitisk konferanse hvor det ikke var lov å bruke tall.

Hvor man kunne diskutere ambisjoner, prioriteringer og kunnskapsutvikling uten de evinnelige grafene og tabellene. En interessant og for mange kanskje befriende tanke. Men vi tror at behovet for tall ville ha meldt seg ganske raskt: Hvor mye ressurser bruker vi egentlig på forskning og utvikling? Hvordan har utviklingen vært over tid? Hvordan ligger vi an i forhold til andre land? Behovet for konkrete svar på slike spørsmål har drevet fram FoU-statistikken både i Norge og internasjonalt. Når OECD fra tid til annen evaluerer relevansen til sine 200 komiteer og arbeidsgrupper, kommer arbeidsgruppen for forskningsstatistikk og indikatorer (NESTI) alltid svært høyt opp. Det kan altså se ut til at

forskningspolitikk er et område hvor tall har særlig stor betydning. Hvorfor er det slik, og hvordan kom vi dit?

Fra sporing av hoder til telling av kroner

Den kjente OECD-historikeren Benoît Godin (2005) trekker linjene tilbake til midt på 1800-tallet, da forskerne selv begynte å kartlegge hvem som drev med forskning og hvor de befant seg. Antallet forskere ble da brukt som et mål på nasjonens vitenskapelige tyngde, ikke som et grunnlag for politikk og styring. Ifølge Godin var hodetellingene også uttrykk for en reell bekymring for at eliten av vitenskapsmenn ikke skulle reproducere seg tilstrekkelig til å sikre framtidige generasjoner av forskere. En ganske avleggs bekymring sett fra dagens Norge, hvor det avlegges mer enn fire doktorgrader per dag, hvorav over halvparten av kvinner.

Den spede begynnelse handlet altså om telling av forskere for forskere. Utover på 1900-tallet ble kartlegging av forskningsaktivitet mer av et statlig anliggende, hvor hovedhensikten var å få oversikt over laboratorier og teknisk kompetanse som kunne bidra til industriutvikling og militær mobilisering. Hos store krigsmakter som USA, Storbritannia og Frankrike ble telling av forskerhoder direkte koblet til innrulleringene av militært personell (Godin, *ibid.*).

Militære hensyn var drivende for forskningsstatistikken også etter andre verdenskrig, men nå ble kartleggingene mer systematiske. Samtidig kom et økt behov for å få oversikt over forskning

for sivile formål. Et viktig bidrag var rapporten *Science, the endless frontier*, utgitt i 1945 av daværende president Trumans vitenskapsrådgiver Vannevar Bush (1945). Som øverste ansvarlige for USAs militærforskning under andre verdenskrig hadde Bush sittet nært på Manhattan-prosjektet, utviklingen av radarteknologi og en rekke andre tekniske gjennombrudd. Med krigens ødeleggelser friskt i minne, mente han at forskningens skaperkraft nå burde vris mot sivile formål.

Bush-rapporten er i ettertid mest kjent for sin forenklete tro på at alle framskritt og innovasjoner går fra grunnforskning via anvendt forskning til teknologisk utvikling og anvendelse. Denne såkalte «lineære modellen» har blitt sterkt kritisert, samtidig som den har vist seg svært seiglivet. Rapporten banet uansett vei for at USA satset massivt på sivil grunnforskning utover på 1950- og 1960-tallet. Dette skapte i sin tur behov for å kartlegge utgiftsveksten mer systematisk. Forskningsbyråkratene trengte tall for å underbygge behovene, mens budsjettmyndighetene trengte tall for å holde øye med utgiftene. Ansvaret for denne kartleggingen ble gitt til National Science Foundation (NSF), et sivilt og uavhengig forskningsråd som ble opprettet i 1950 på direkte anbefaling fra Bush-rapporten. Følgelig ble forskningsstatistikken utviklet av en organisasjon som var skapt for å utvikle forskningen på forskningens premisser og for sivile formål, ikke som et rent verktøy for militæret.

Den første Frascati-manualen ble utgitt i 1963. Manualen fikk sitt navn etter byen Frascati i Italia der nasjonale statistikk eksperter møttes og ble enige om felles retningslinjer for utarbeidelse av FoU-statistikk. NIFU har vært involvert i mange av de senere revisjonene og hadde sammen med Tyskland ansvar for kapitlet om UoH-sektoren i den siste Frascati-manualen, den 7. utgaven som kom i 2015.



Arven fra Frascati

USA var ikke alene om å gjennomføre nasjonale kartlegginger av forskning og teknologi. Allerede på 1950-tallet var Storbritannia, Canada, Japan og Sovjetunionen i gang med egne nasjonale undersøkelser. Det samme gjaldt en del mindre europeiske land, herunder de nordiske landene (OECD, 1963).

Det var imidlertid et problem at tallene ikke lot seg sammenlikne landene imellom. Til det var både metoder og definisjoner for forskjellige. Å samordne kartleggingene av forskning ble en oppgave for OECD, som fra 1961 gikk fra å være en organisasjon for europeisk grenreisning etter andre verdenskrig til å bli en slags økonomiens NATO for økonomisk vekst i vestlige industriland. Selv om USA og NSF var de store pådriverne, ble oppgaven med å utforme et forslag til felles definisjoner og standarder gitt til den britiske økonomiprofessoren Chris Freeman. Forslaget ble drøftet i OECDs ekspertgruppe for forskningsstatistikk og vedtatt i 1963 under et møte i den italienske byen Frascati. Dette møtet markerer starten på FoU-begrepet og den moderne FoU-statistikken.

Hvordan vi i dag forstår og måler forskning, er derfor fortsatt preget av den tenkningen som rådet da OECD var i støpeskjeen. For det første var organisasjonen grunnleggende innrettet mot å fremme økonomisk vekst og produktivitet, noe som bidro til mer vekt på forskning som innsatsfaktor enn på forskningens innhold og resultater. For det andre, og i en viss motsetning, var OECD opptatt av å verne om den frie og grunnleggende forskningen. For det tredje var organisasjonen satt opp med et klart mål om å bidra til læring mellom medlemslandene. Sovjets oppskyting av en romrakett i 1957 skapte et sputniksjokk i vesten og et ekstra påtrykk for å identifisere og rette opp teknologiske gap, både mellom USA og Sovjet og vestmaktene imellom. Sammenlikninger og påpekning av nasjonale forskjeller i teknologi og kunnskapsutvikling har derfor alltid vært en sentral del av forskningsstatistikken. En fjerde faktor er OECDs konsensusprinsipp som innebærer at standarder aldri tvinges gjennom ovenfra, men skjer som resultat av diskusjoner, forhandlinger og revisjoner med alle medlemslandene. Kanskje er det også derfor definisjonene og målingene av forskning – FoU-

statistikken, har vært såpass robuste gjennom mer enn 50 år.

Forskningsrådenes rolle

Norge var tidlig på banen i utviklingen av den internasjonale FoU-statistikken. En sentral bidragsyter i den tidlige fasen var Robert Major, direktøren for det daværende Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF). Da OECD-konsulentene Yvan Fabian og Chris Freeman kom til Norge i 1963 for å initiere en norsk FoU-statistikk, fikk de positiv og entusiastisk respons fra alle de tre daværende forskningsrådene (Wendt og Søggen, 2013). De påtok seg i fellesskap å produsere statistikken. Den første norske rapporten med FoU-statistikk utkom i 1966 og ble undertegnet av de tre forskningsrådsdirektørene personlig. Dagens NIFU var da et utredningsinstitutt under det allmennvitenskapelige forskningsrådet (NAVF) og fikk ansvar for dette rådets arbeid med FoU-statistikken. Blant annet ble det utviklet et komplett forskerpersonalregister og doktorgradsregister, som begge er sentrale datakilder i dag. Utover på 1970-tallet fikk Utredningsinstituttet et større koordineringsansvar for den nasjonale FoU-statistikken på tvers av de tre forskningsrådene.

Når forskningsrådene gikk så aktivt inn i statistikkarbeidet, var det dels fordi statistikken var viktig for rådernes forskningspolitiske arbeid, dels fordi Statistisk sentralbyrå ikke ønsket ansvaret. I Norge som i andre land ble FoU-statistikken ansett som en frem-

med fugl som vanskelig lot seg plassere i statistikkbyråenes organisering og tenkning. Det var først da Eurostat tok et fastere grep om FoU-statistikken på 1980-tallet at de statistiske byråene kom sterkere inn i bildet. I Norge fikk SSB ansvaret for FoU-statistikken i næringslivet fra 1991. Fram til da hadde denne delen av statistikken vært gjennomført av NTNF.

Norden som pådriver

Selv om USA var og fortsatt er en stormakt innenfor OECD, er det på mange områder de nordiske landene som har tatt initiativ til å utvikle og utvide statistikken. Allerede i 1967 etablerte Nordisk Råd og NordForsk et samarbeid mellom de nordiske institusjonene som produserer FoU-statistikk. I 1987 overtok Nordisk Industrifond dette arbeidet. Riktignok har EUs statistikkorgan, Eurostat, etter hvert kommet sterkere på banen og bidratt til mer vekt på den europeiske dimensjonen. Men de nordiske landene har hele veien vært sentrale i den internasjonale indikatorutviklingen. Dette ser vi også i dag, hvor OECDs arbeidsgruppe for forskningsstatistikk og indikatorer (NESTI) siden 2013 har vært ledet av Svein Olav Nås fra Norges forskningsråd, og det i en periode hvor både retningslinjene for måling av FoU og innovasjon har blitt revidert (OECD, 2015; OECD, 2018a).

Ser vi bakover i tid, gikk de nordiske landene i bresjen for å samle inn data for samfunnsvitenskapelig og humanistisk forskning. Dette er fagområder som

vi i dag anser som selvsagte deler av forskningssystemet, men som internasjonalt ikke ble regnet som «rapporteringsverdig» forskning før i 1976, og da etter sterkt påtrykk fra de nordiske landene (OECD, 1976). Fra Norges side var Kirsten Wille Maus en sentral bidragsyter. Hun var da ansvarlig for FoU-statistikken ved NAVFs utredningsinstitutt og ble senere leder for NIFUs arbeid med FoU-statistikken helt fram til 2007.

Videre var Norden pådriver for å kartlegge bevilgninger til FoU over statsbudsjettet. Slike tall ble av mange land ansett som for usikre og usammenliknbare til å inngå i den offisielle statistikken. Tross disse forbeholdene har budsjettallene i ettertid vist seg som et viktig supplement, ikke minst fordi tallene gir et mer direkte bilde av politisk vilje og retning og er langt mer oppdaterte enn de tallene som fanger opp utført forskning.

En tredje og langt mer omfattende utvidelse kom med de første kartleggingene av innovasjon fra begynnelsen av 1990-tallet. Dette handlet egentlig ikke om å utvide FoU-statistikken, men om å supplere den med tilsvarende målinger av endring og nyskaping i næringslivet i videre forstand. Behovet for å kartlegge innovasjon hadde vært diskutert lenge (Godin, 2005). Etter mange år med ulike nasjonale pilotundersøkelser tok Nordisk industrifond i 1988 initiativ til en nordisk sammenligning av innovasjon i næringslivet. Den baserte seg på definisjoner utarbeidet av økonomiprofessor og senere

STEP-direktør Keith Smith, som igjen bygde på tenkningen rundt nasjonale innovasjonssystemer, som vokste fram på 1980-tallet, anført av blant andre den svenske økonomen Bengt-Åke Lundvall (1992). Til sammen la dette grunnlaget for de europeiske innovasjonsundersøkelsene (CIS), som har vært gjennomført systematisk i europeisk næringsliv siden 1992. I nyere tid har det blitt økt oppmerksomhet om å måle innovasjon i offentlig sektor, også denne gang med de nordiske landene i førersetet for pilotøvelser og utvikling av felles standarder (Bloch og Bugge, 2011; Center for Offentlig Innovation, 2017).

Måling av vitenskapelig publisering (bibliometri) har derimot aldri kommet helt inn i varmen hos OECD og Eurostat. Bibliometri bygger på data som automatisk registreres hver gang en forsker publiserer eller siterer en vitenskapelig artikkel. Dette gir en rik kilde til å forstå forskning som aktivitet, uten å gå veien om spørreundersøkelser og de kostnader og forbehold det medfører. Hvorfor har ikke OECD og Eurostat gjort mer bruk av slike data? En forklaring er at dataene er kontrollert og lisensiert av store kommersielle aktører, noe som gjør dem kostbare og mindre tilgjengelige. Dernest har bibliometri den begrensningen at tallene kun fanger opp forskning som gir seg utslag i vitenskapelig publisering, hvilket gjør at utviklingsarbeid og såkalt «grå litteratur» passerer under radaren. En tredje forklaring er at enkelte land, spesielt Frankrike, var engstelige for at

tall for vitenskapelig publisering skulle favorisere engelskspråklige tidsskrifter og dermed gi negative utslag for land med mye publisering i nasjonale tidsskrifter og på andre språk.*

Mens innovasjonsundersøkelsene har vært tett koblet til kartleggingene av FoU, har derfor bibliometrien i større grad levd et parallelt liv, med egne fora og analysemiljøer internasjonalt. Det er først i nyere tid at vi finner bruk av bibliometriske data i OECDs analyser, og da for å belyse samarbeidsmønstre og forskning på nye tema- og teknologiområder. I Norge har det vært drevet bibliometrisk forskning og formidling helt siden 1980-tallet, ikke minst gjennom Gunnar Sivertsens oppbygging av feltet på NIFU. Norge var også tidlig ute med å publisere FoU-statistikk sammen med tall for vitenskapelig publisering. For eksempel var bibliometrien inne allerede i den første samlerapporten om det norske forskningssystemet utgitt i 1997 (Norges forskningsråd, 1997).

Med disse jevnlig indikatorrapportene har Forskningsrådet brakt sammen statistikkprodusentene NIFU og SSB og sentrale brukere og derigjennom skapt en ramme for å belyse forsknings- og innovasjonssystemet med ulike datakilder. Så selv om FoU-statistikken strengt tatt betegner den konkrete undersøkelsen om FoU som NIFU og SSB gjennomfører årlig, inngår den

som kjerneelement i et stadig bredere sett av indikatorer.

Statistikk og politikk

Utviklingen av FoU-statistikken og dens forgreininger har i stor grad vært drevet av politiske behov for å vite mer og måle bedre. På mange måter kan vi si at forskningspolitikken og forskningsstatistikken har vokst opp sammen. Hvilke spenninger har det så vært i dette forholdet?

Et åpenbart eksempel er diskusjonene rundt de såkalte prosentmålene, det vil si tallfestede mål om at forskningsinnsatsen skal utgjøre en viss andel av bruttonasjonalprodukt (BNP). Helt siden midt på 1980-tallet har skiftende regjeringer i Norge satt slike prosentmål. Lenge var målsettingen å komme opp på gjennomsnittlig OECD-nivå, men med forskningsmeldingen i 2005 ble listen lagt enda høyere, da Norge og Bondevik II-regjeringen adopterte EUs målsetting om en samlet FoU-innsats på 3 prosent av BNP. Mye har vært sagt og skrevet om både realismen og rasjonalet bak disse målsettingene (se blant annet Kallerud og Spilling, 2013). Det er imidlertid viktig å presisere at dette har vært politiske ambisjoner, som aldri har vært initiert eller anbefalt av statistikk-miljøene.

Samtidig kan vi ikke se bort fra at de svakt funderte prosentmålene har overlevd fordi de i realiteten er substitutter for de tallene som forskningspolitikkerne egentlig trenger. Blant annet har det alltid vært etterspørsel etter tall som kan

* Basert på samtale med tidligere forskningsleder Kirsten Wille Maus.

si hvor mye vi får ut av den innsatsen som investeres i forskning, altså «output per input». Her har statistikkprodusentene vært tilbakeholdne og forsiktige. Isteden har andre aktører våget seg utpå, med vekslende hell. I 2011 presenterte det såkalte Fagerbergutvalget tall for universitetenes og høgskolenes vitenskapelige publisering per krone de mottok i offentlige bevilgninger. Et overraskende utfall av sammenstillingen var at Høgskolen i Narvik kom ut på topp (NOU 2011: 6). I ettertid viste det seg at rangeringen hadde undervurdert viktige forbehold i tallmaterialet. Et enda nyligere eksempel kom da Produktivitetskommisjonen i 2016 sammenstilte angivelig svake norske siteringstall med Norges moderate plassering på EUs innovasjonsbarometer. Vi siteres lite, ergo er vi lite innovative, var argumentet. Det ble kraftig kritisert i ettertid fra en rekke hold, blant annet på et NIFU-seminar om kommisjonens rapport.**

Tall kan med andre ord skape både innsikt, debatt og tilsløring. Vår erfaring er imidlertid at de stridighetene som har vært, har handlet mer om bruken av tall enn om tallenes troverdighet. Hvis alle brukerne hadde vært haket mer lydhøre for forbeholdene, og statistikkprodusentene mer lydhøre for de politiske behovene, kunne flere av episodene ovenfor vært unngått.

** NIFU-seminar 7. april, 2016 <https://www.nifu.no/news/produktivitetskommisjonen-om-forskning-og-innovasjon-bomskudd-eller-rett-medisin/>

Framtidens målinger

Selv om all statistikk er avhengig av stabile definisjoner og lange tidsserier, er det lite trolig at forskning og innovasjon i fremtiden vil bli målt med de samme indikatorene og metodene som vi har brukt til nå. På noen områder ser vi allerede et sterkt påtrykk for å fange opp nye aspekter og ta i bruk nye metoder. Avslutningsvis vil vi trekke fram noen områder hvor vi tror det blir spesielt behov for å ta bruk nye indikatorer og metoder.

Høyt på denne listen står ønsket om å få bedre systemer for å måle resultater og effekter av forskning. FoU-statistikken har helt fra starten fokusert på innsats og aktiviteter. Bibliometri, patentdata og økonometriske analyser har belyst deler av resultatsiden, men de brede samfunnseffektene av forskningen har generelt vært lite kartlagt med tall. Nå jobbes det langs mange akser for å få mer kunnskap om samfunnseffektene (Bornmann, 2013). I flere tilfeller blir slike effekter allerede vektlagt ved fordeling av forskningsmidler. EUs rammeprogram Horisont 2020 har i flere år krevd beskrivelser av antatte samfunnseffekter i sine prosjektsøknader, en praksis som nylig er adoptert av Norges forskningsråd. Og i Storbritannia har beskrivelser av samfunnseffekter vært en integrert del av finansieringssystemet for universitetene. Det etter hvert rikholdige utvalget av slike narrativer har åpnet for nye analyser av forskningens samfunnseffekter. Men materialet viser også at de utøven- de forskerne ikke alltid er de beste til

å vurdere effektene av egen forskning, verken på forhånd eller i ettertid. For eksempel viste den nylige evalueringen av norsk samfunnsvitenskapelig forskning at forskningsmiljøene la mer vekt på å beskrive formidling av forskning framfor effekter av forskning (Norges forskningsråd, 2018). Derfor vil det bli behov for å supplere narrativer med indikatorer som kan koble forskningsaktiviteter til identifiserte effekter og bruk av forskning.

Vektleggingen av forskningens samfunns effekter er også nært forbundet med en annen megatrend i forskningspolitikken, nemlig ønsket om å orientere forskningen mer mot løsning av store samfunnsutfordringer. Selv om heller ikke dette er et nytt hensyn, har det fått økende betydning utover 2000-tallet. Et sentralt spørsmål i dag er hvor mye av forsknings- og innovasjonsaktiviteten som er innrettet mot å løse FNs 17 bærekraftsmål. På dette området har den internasjonale indikatorutviklingen hengt etter og til dels gått i motsatt retning, ved å tone ned kartleggingen av de samfunnsmessige formålene ved forskning. Her har Norge vært et av unntakene, ved at FoU-statistikken gjennom mange år har kartlagt formålene med forskningsaktiviteten i henhold til politiske prioriteringer. Vi er derfor bedre skodd enn de fleste andre landene til å gi kvantitative mål på sammenhengene mellom forskning og samfunnsutfordringer. For eksempel kan vi som et av få land gjøre systematiske studier av hva som kjennetegner de miljøene som driver såkalt «utfor-

dringsdrevet forskning» på områder som energi, miljø, velferd og helse. Et problem med slike tematiske kategorier er imidlertid at de stadig endrer seg i takt med nye trender og prioriteringer. Dermed oppstår en avveining mellom å utvikle lange tidsserier og å følge politikkenes omskiftelige dagsorden.

En tredje utfordring med FoU-statistikken er at den, i likhet med all annen statistikk, er tilbakeskuende. Den skal blant annet kvalitetssikres og baseres på regnskapsdata. I praksis betyr det at de som i 2019 skal planlegge for 2020, i beste fall kan forholde seg til tall for det som ble utført av forskning i 2017. Er det godt nok? Ifølge EUs forskningskommisær Carlos Moedas er svaret nei. Under den forrige internasjonale konferansen om framtidens indikatorer etterlyste han «more timely indicators» og henviste til at forsknings- og innovasjonspolitikken trenger ferskere tall for å forholde seg til samfunns- og teknologiutviklingen (OECD, 2018b). En mulig løsning på dette er å ta i bruk såkalte nowcastings-teknikker, hvor man anslår forskningsaktiviteten i dag basert på de offisielle tallene fra forrige måling kombinert med kjente størrelser for dagens situasjon, en metode som er velprøvd både innenfor meteorologiske og økonomiske analyser. For Norge har vi såpass mange gode indikatorer at det skulle være fullt mulig å gi meget gode anslag for nivået i inneværende og kanskje kommende år. Spørsmålet er om politikerne og andre beslutningstakere er i stand til å behandle slike anslag med den nødvendige klype salt.

Internasjonaliseringen er et fjerde aspekt som vi tror vil påvirke framtidens indikatorer for forskning. På mange områder har internasjonalt forsknings-samarbeid blitt regelen snarere enn unntaket. Spørsmålet blir derfor om forskningsaktivitet er så nasjonalt identifiserbar som statistikken legger opp til. La oss ta landet Sveits som eksempel: Landet regnes ofte som en av verdens fremste forsknings- og innovasjonsnasjoner, mye takket være høy uttelling på publiseringer, siteringer, patenter og forskning i næringslivet. Men landet har samtidig en høy andel utenlandske forskere, de fleste publikasjonene er samforfattet med forskere fra andre land, og mye av næringslivets forskning skjer i multinasjonale selskaper med avdelinger spredt over hele verden. I tillegg huser Sveits store internasjonalt samfinansierte laboratorier, hvor forskere fra hele verden kommer for å gjøre eksperimenter. Det er derfor grunn til å spørre om det egentlig er Sveits vi beundrer, eller om det er riktigere å snakke om internasjonalt forsknings-samarbeid som på ulikt vis er knyttet til Sveits? Tilsvarende gjelder selvsagt for andre land.

Vi tror at det i årene framover blir behov for bedre metoder for å spore den forskningen som skjer på tvers av landegrensene, og at vi i neste omgang kan bli nødt til å renonsere på behovet for å sette innsats og resultater inn i en nasjonal ramme. OECD åpnet denne diskusjonen allerede tidlig på 2000-tallet, og i den siste Frascati-manualen fra 2015 er et eget kapittel viet måling av

forskning i en global sammenheng. Her heter det blant annet at «more priority should be given to the organisation structure of an activity than to the literal location of where the activity takes place (...)» (OECD, 2015). I så fall vil det bli behov for nye indikatorer og nye rasjonaler for en forskningspolitikk som hittil har vært mest opptatt av hvordan forskningsnasjoner hevder seg i forhold til andre land. Det er dette som får klart mest oppmerksomhet, både i media og i politikken.

Og nettopp oppmerksomhet er et siste aspekt vi vil trekke fram: Med dagens nettbaserte formidlingsformer og åpne tilgang til data, har det blitt langt lettere å få tilgang til de tallene man trenger når man trenger dem. I all hovedsak er dette en positiv utvikling. Men den har også sine utfordringer. Som nobelprisvinner Daniel Khaneman har påpekt, er vi mennesker ikke født med statistisk intuisjon, men trenger ofte å få tall satt inn i en sammenheng (Khaneman, 2015). Hvis tall blir tatt ut av sin sammenheng og delt med brede grupper, er sjansen stor for at tall blir misforstått og misbrukt og begynner å «leve egne liv». Vi som produserer og formidler statistikk, vil måtte balansere mellom kravet om raskere og åpnere tilgang til data og hensynet til soliditet, troverdighet og sammenheng.

Referanser

- Bloch, C; Bugge M. (2013): Public sector innovation—From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 27, Elsevier, 2013.
- Bornmann, L. (2013) What is societal impact of research and how can it be assessed? a literature survey. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*. 2013
- Bush, V. (1945). *Science the endless frontier: a report to the President on a program for postwar scientific research*. Washington, D.C. National Science Foundation, 1945.
- Center for Offentlig Innovation (2017): *Innovationsbarometer 2017. Innovation skaber kvalitet og effektivitet i den offentlige sektor*. København, COI.
- Godin, B. (2005), *Measurement and Statistics on Science and Technology: 1920 to the Present*, London: Routledge, 2005.
- Kallerud, E. og Spilling, O. (2013) *Vekstmålet som ikke ville dø. Forskningspolitikk 2/2013*. NIFU
- Kahneman (2011) *Thinking Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux. 2011
- Lundvall, B.-Å. (1992). *National Systems of Innovation*. London, Pinter Publishing
- NOU 2011: 6 *Et åpnere forskningssystem*. Kunnskapsdepartementet. 2011
- Norges forskningsråd (1997) *Det norske forskningssystemet. Statistikk og indikatorer*. Norges forskningsråd, 1997.
- Norges forskningsråd (2018) *Evaluation of the Social Sciences in Norway. Report from the Principal Evaluation Committee*. Norges forskningsråd, 2018.
- OECD (1963) *The Measurement of Scientific and Technical Activities. Proposed standard Practice for Surveys of Research and Development*. OECD. Paris 1963
- OECD (1976) *The Measurement of Scientific and Technical Activities. Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development «Frascati Manual»*. OECD. Paris 1976.
- OECD (2015) *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*. OECD Publishing 2015, Paris.
- OECD (2018a) *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition*. OECD Publishing 2018, Paris.
- OECD (2018b) *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018. Adapting to Technological and Societal Disruption*. OECD Publishing 2015, Paris.
- Wendt, K.K.; Søggen, R. (2012) *50 år med forskningsstatistikk. FoU-begrepet i historisk perspektiv*. Kapittel 1 s.19-30 i *FoU-begrepet under press. Om møtet mellom forskningspolitikk og forskningsstatistikk*. (237). Tapir Akademisk Forlag.

Bibliometri

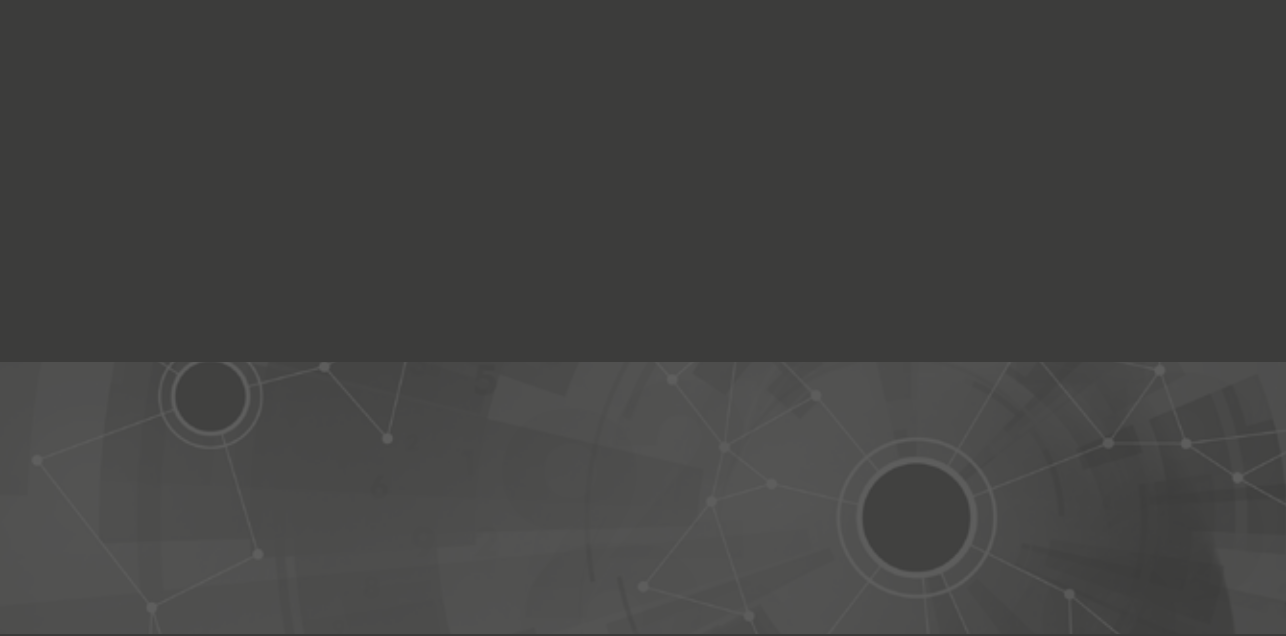
Bibliometri handler om å bruke bibliografiske data fra vitenskapelig publisering for å analysere forskning. Dette er et internasjonalt forskningsfelt med egne avanserte metoder, konferanser og tidsskrifter. Forskningsfeltet var bare kjent blant spesialister da NIFU startet norsk bibliometrisk forskning for tretti-fem år siden. I dag brukes bibliometri både til statistikk, evaluering og finansiering av forskning. Indikatorer basert på publisering og sitering har også blitt en del av forskernes hverdag.

NIFU har drevet med analyser av vitenskapelig publisering helt siden midt på 1980-tallet. I starten ble analysene basert på forskernes egne opplysninger om publisering gjennom universitetsundersøkelsene. Fra slutten av 1980-tallet begynte NIFU-forsker Gunnar Sivertsen med analyser basert på bibliometriske data fra den internasjonale databasen *Science Citation Index (SCI)*. Denne databasen inngår i dag i Web of Science, som er en online abonnementsbasert tjeneste for litteratursøk i verdens viktigste vitenskapelige tidsskrifter.

I samarbeid med kreftforsker Per Seglen, som hadde en toerstilling



*En av de første omtalene av bibliometri
Norge finner vi i Forskningsspolitikk 4/1985*



på NIFU, bygget Sivertsen opp et forskningsfelt som i dag utgjør en egen forskergruppe ved NIFU. En av gruppens medlemmer, Dag Aksnes, avla i 2005 en doktorgrad på avhandlingen *Citations and their use as indicators in science policy*. I tillegg til Sivertsen og Aksnes består gruppen av Kristoffer Rørstad og Fredrik Piro. Alle disse er aktivt med internasjonalt på de viktigste konferansene og i de sentrale tidsskriftene på feltet.

I tillegg til de årlige bidragene gjennom Indikatorrapporten har NIFU tatt initiativ til og ledet NordForsks arbeid med nordiske sammenligninger av bibliometrisk statistikk. Videre utfører NIFU bibliometriske analyser av utvalgte tematiske områder og leverer grunnlag for Forskningsrådets evalueringer av fag, institusjoner, programmer og andre virkemidler.

NIFU har dessuten løpende utviklings- og rådgivningsoppdrag knyttet til bibliometri både for norske og internasjonale aktører. Et sentralt bidrag har vært innføringen av en indikator for å belønne publisering ved norske universiteter, høyskoler, institutter og helseforetak, den såkalte *publiseringsindikatoren*. Denne indikatoren har etter hvert tjent som modell og inspirasjon for liknende systemer i seks andre land: Belgia, Danmark, Finland, Irland (lokalt ved University College Dublin), Polen og Sverige (lokalt ved tretten universiteter). For tiden er også kinesiske myndigheter interessert i å vurdere indikatoren.



Keith Smith

Direktør for STEP 1994–2001

Oversatt fra engelsk av Per Koch,
direktør for STEP 2003-2004.

Pionermiljø og vandrende seminar

STEP som senter for studier av innovasjon og innovasjonspolitik

I 2004 gikk NIFU sammen med STEP og dannet NIFU STEP, et institutt som skulle fange hele bredden av kunnskapsutvikling og innovasjon. Mens NIFU hadde hatt hovedfokus på høyere utdanning og forskning, hadde STEP studert samspillet mellom bedrifter og institusjoner i regionale, nasjonale og internasjonale innovasjonssystemer. I denne artikkelen beskriver den første direktøren for STEP, Keith Smith, hvordan STEP bidro til at policy-utviklere i inn- og utland fikk en ny forståelse av hvordan bedrifter og institusjoner faktisk innoverer og med det også et mer nyansert bilde av samspillet mellom forskning og samfunn.

STEP-gruppen (Studies in Technology, Innovation and Economic Policy) var et senter for forskning og politikktutvikling som vokste ut av NTNFs forskningsprogram Fremtidsrettet teknologipolitikk (Fremtek). I begynnelsen opererte gruppen som TPOL, én av fire forskergrupper ved Norsk regnesentral.

I januar 1994 ble STEP etablert som et uavhengig senter for forskning, analyse og policyrådgivning med opp til 20 forskere. Norges forskningsråd ga instituttet en substansiell grunnbevilgning de første årene. Etter en kort periode som del av SINTEF Teknologiledelse, gikk STEP sammen med NIFU i 2004 og har vært en integrert del av NIFU STEP / NIFU siden den tid.

Internasjonal bakgrunn

STEP var fullt ut en norsk gruppe, men ble til i en internasjonal intellektuell kontekst og forskningstradisjon som hadde sine røtter i stagnasjons-/inflasjonskrisen på 1970-tallet. Dette var en periode med en kontinuerlig økonomisk krise, fulgt av en kollaps i det internasjonale handels- og betalingssystemet, OPECs økte oljepriser og mye økonomisk turbulens. Politisk ga denne opphav til Reaganismen, Thatcherismen og en mer nyliberal politikk i mange land, inklusiv Norge. Men den hadde også stor påvirkning på økonomisk tenkning; mange forskere begynte å stille spørsmålsteget ved konvensjonell økonomisk tenkning, og de vendte seg ofte til økonomen Joseph Schumpeter for inspirasjon.

Schumpeter hadde ment at den viktigste måten bedrifter konkurrerer på, er ikke gjennom å senke prisene, men gjennom å forbedre teknologien. Det var denne prosessen som bidro til økonomisk vekst og utvikling. Schumpeter forstod helt klart innovasjon som en disruptiv, uforutsigbar, dynamisk prosess som ikke passet med de statiske rammene man fant i tradisjonell økonomi eller marxistisk teori på denne tiden. Disse schumpeterianske ideene var reflektert i sentrale økonomiske verk på denne tiden, herunder Nathan Rosenbergs *Perspectives on Technology* (1976) og Richard Nelsons og Sidney Winters *An Evolutionary Theory of Economic Change* (1982), som begge hadde stor innflytelse.

Som en følge av dette ble det etablert nye forskningsmiljøer for innovasjon i Storbritannia, Danmark, Italia, Nederland og Tyskland. Nye forskere fulgte opp i USA. Det ble etablert nye tidsskrifter, som for eksempel *Research Policy* i Storbritannia, noe som førte til etableringen av en rekke nye tidsskrifter i de følgende tiårene. Med andre ord: På 1980-tallet var vi vitne til etableringen av et nytt forskningsfelt.

Dette nye fagfeltet fikk sterk drahjelp fra OECD tidlig på 1990-tallet. Direktoratet for vitenskap, teknologi og industri (DSTI) var blitt etablert tidlig på 1960-tallet, men i 1990 arrangerte en visjonær personlighet, visedirektør Robert Chabbal, en lang rekke konferanser, seminarer, arbeidsgrupper og publikasjoner under overskriften *Technology-Economy Program* (TEP). Tanken var å ta tak i den fremvoksende innovasjonsforskningen, gjøre den mer kjent og bruke den i politikktutformingen.

TEP inkluderte hundrevis av forskere fra mange land, og dette var det første forumet der de hadde mulighet til å møtes og lære av hverandre. Flere av de tidlige medlemmene av STEP-miljøet var med i programmet, og de ble sterkt influert av det. TEP ga opphav til flere bøker, ikke minst den endelige rapporten som ble kalt *Technology and the Economy: the Key Relationships*. Dette var den første betydelige presentasjonen av ikke-linære innovasjonsmodeller, systemteorier og kvantitative vekstmodeller i en politisk kontekst.

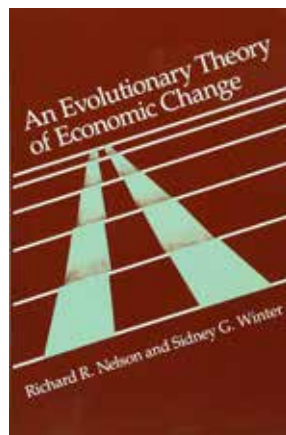
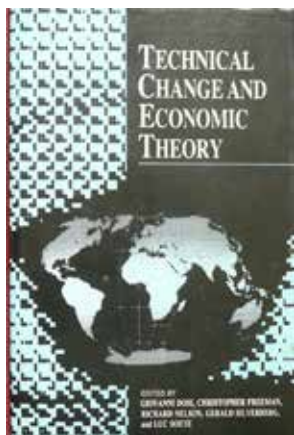
Men TEP gjorde også mye teknisk arbeid, som for eksempel innenfor statistikk og indikatorer og i utviklingen av nye datamanualer. En av dem, Oslo-manualen, var forankret i STEP. Oslo-manualen var det første storskala forsøket på å utvikle indikatorer som direkte skulle måle innovasjonsaktiviteter i bedrifter, og som skulle samle inn data om faktorer som bidrar til innovasjon (ut over de tradisjonelle FoU-indikatorene). Oslo-manualen ble sist oppdatert i 2018.

De tre bøkene

STEP var spesielt påvirket av de tre bøkene som på instituttet ble referert til som den blå boken, den grønne boken og den brune boken. Disse ble diskutert gjennom mange år, og hadde stor påvirkning på utformingen av forskningsprosjekter og på STEPs tenkning.

Den blå boken var redigert av Giovanni Dosi med flere og het *Technical Change and Economic Theory*. Den hadde 28 kapitler, mange av dem svært originale, som introduserte tema som senere kom til å stå sentralt i innovasjonsstudier. Disse inkluderte Cristopher Freemans studier av tekno-økonomiske paradigmeskifter (en tilnærming til strukturell endring som STEP stilte seg ganske skeptisk til), Peter Allens arbeid om evolusjon, stordriftsfordeler og irreversibilitet og den første presentasjonen av Bengt-Åke Lundvalls ideer om nasjonale innovasjonssystemer.

Den grønne boken var *Evolutionary Theories of Economic and Technological Change*, redigert av Paolo Saviotti og Stanley Metcalfe. Denne representerte et betydelig forsøk på å anvende evolusjonær teori på økonomiske prosesser.



De tre bøkene: STEP var spesielt påvirket av de tre bøkene som på instituttet ble referert til som den blå boken, den grønne boken og den brune boken.

I stedet for ideene om rasjonell beslutningstaking og de godt definerte etterspørselskurvene man fant i tradisjonell økonomisk tenkning, så de evolusjonære teoretikerne prøving og feiling som skapte teknologisk variasjon, i en verden der etterspørsel var praktisk talt umulig å forutsi.

Den brune boken, *Evolutionary Theory of Economic Change* av Richard Nelson og Sidney Winter, presenterte et etter forholdene omfattende alternativ til de bedriftsteoriene som normalt ble presentert i økonomiske kurs. Ifølge den nye tilnærmingen opererte bedriftene rutinemessig inntil det oppstod en krise. Når krisen kom, ville de eksperimentere med nye produkter og prosesser. Noen eksperimenter ville overleve og vokse, mens andre ville dø. Kriser og den tilfeldige utviklingen av innovasjoner var nøkkelen til å forstå dynamikken i systemet.

Det var naturligvis også andre påvirkningskilder. *Technology and the Wealth of Nations*, redigert av Nathan Rosenberg med flere, inneholdt en serie med dype empiriske analyser av innovasjonsprosesser i en lang rekke bransjer. Denne boken presenterte også et budskap som kom til å påvirke STEPs tenkning i stor grad, nemlig at man ikke skulle overvurdere den betydning forskning og utvikling (FoU) hadde som kilde til innovasjon. Mye innovasjon inneholdt lite eller ingen FoU, og selv der det var gjort bruk av FoU, kunne man finne mange andre

kilder til innovasjon, slik som design, eksperimentell prosjektering og kompetanseutvikling.

STEP var et sted for konstant debatt, der disse og mange andre tema ble tatt opp. En gjenganger i STEP-diskusjoner, fra et av de sentrale finansieringsorganene, spøkte en gang med at «STEP er ikke et forskningsinstitutt. STEP er et vandrende seminar!»

STEPs bidrag til innovasjonsforskning

Ut fra denne intellektuelle konteksten begynte STEP-miljøet, tidlig på 1990-tallet, å komme frem med originale ideer som ga det en tydelig plass i en voksende verden av innovasjonsstudier. Det som gikk igjen på alle disse områdene, var et sterkt fokus på myndighetenes betydning for utviklingen av innovasjonskapasitet, gjennom utbygging av infrastruktur, utdanning, reguleringer, finansiering av kunnskapsinstitusjoner og direkte utvikling av innovasjoner.

Mye av STEPs arbeid brukte en slik tilnærming for å analysere spesielle teknologier, slik som for eksempel fremveksten av GSM som en standard for mobiltelefoneteknologi og fremveksten av produksjon av mobiltelefoneteknologi i Norden. Ut over disse spesifikke analysene av teknologi, var det fem brede områder der STEP bidro med ny kunnskap:

Utvikling av nye datakilder om innovasjon

STEP la alltid stor vekt på empirisk arbeid og brukte statistiske kilder for hele økonomien. Men STEP-forskerne stilte seg til dels sterkt kritiske til de tilgjengelige kildene til data, som primært var publiseringsdata, patentdata og FoU-statistikk. Vitenskapelig publisering hadde ikke noe å gjøre med innovasjon, patenter måler i beste fall oppfinnelser og representerer ikke innovasjoner, og FoU kan i beste fall forstås som et bidrag til innovasjon (og bare ett av mange). FoU sier oss ingenting om resultater av innovasjonsprosesser.

TPOL/STEP-miljøet utviklet nye metoder for måling av innsatsfaktorer (*input*) og resultater (*output*) og prøvde dem ut med støtte fra NTNF. Det ble opprettet kontakt med mange andre grupper og forskere som gjorde noe tilsvarende (spesielt i Italia). Det ble arrangert seminarer i Oslo og i OECD, og i 1992 skrev STEP et utkast til en manual for hvordan man kunne samle inn og analysere innovasjonsdata. Det var dette som dannet grunnlaget for det som skulle bli den nevnte Oslo-manualen.

EU-kommisjonen førte dette arbeidet videre på en omfattende måte. Kommisjonen etablerte en europeisk spørreundersøkelse basert på Oslo-manualen, kjent som *Community Innovation Survey* (CIS). Undersøkelsen bidro til å endre tenkningen til mange forskere. Den viste at innovasjon var noe man fant i alle sektorer av økonomien, at den var

ulikt fordelt mellom bedrifter, at den var svært avhengig av investeringer som ikke kunne klassifiseres som FoU (mindre enn halvparten av de innovative bedriftene i Europa driver med egen FoU), og at innovasjon er basert på intenst samarbeid.

Undersøkelsen pågår fremdeles, i alle EU-land. EU samler inn data fra rundt 200 000 bedrifter. Oslo-manualen er fortsatt i bruk. Den har vært revidert tre ganger, og den siste utgaven ble publisert i 2018. Det er OECDs gruppe med nasjonale eksperter på vitenskap og teknologi (NESTI) som koordinerer dette arbeidet – og Svein Olav Nås, tidligere STEP-forsker, har vært den nyligste lederen av NESTI. Dataene har gitt opphav til et stort internasjonalt forskningsprosjekt, UNU-MERIT-databasen over forskningslitteratur, som har brukt slike data. Denne har mer enn 400 artikler publisert i tidsskrifter med fagfelleevaluering, noe som gjør den til en sentral del av innovasjonsforskningen. STEP produserte selv mange rapporter og artikler med bruk av CIS-data.

Innovasjon og vekst i

«lavteknologiske» næringer

Da STEP-miljøet begynte sitt arbeid, var det en bred konsensus blant policy-utviklere på det næringspolitiske området at fortsatt økonomisk vekst forutsatte en overgang til «høytteknologiske» næringer. I nesten alle land, inklusiv Norge, var det en sterk politisk interesse for informasjons- og kommunikasjonsteknologier (IKT), farmasøy-

tisk industri, bioteknologi, luftfart og nye materialer (spesielt nanoteknologi).

Mye av dette skyldtes at OECD hadde utviklet en næringslivsklassifisering basert på høyteknologiske, mellomteknologiske og lavteknologiske næringer, definert ut fra hvor mye FoU bedriftene i disse næringene utførte. Ideen var at høyteknologiske næringer driver vekstprosessen.

STEP tvilte på dette. En åpenbar årsak til dette var at vi var i Norge, en av de rikeste økonomiene i verden. Men Norge hadde bare små høyteknologiske sektorer. For det andre fant vi, når vi så nøye på vekstdataene, at svært mye av produksjonsveksten i Europa kom fra mindre glamorøse sektorer: mat, emballasje, sykler, jernbaneutstyr osv.

Den konvensjonelle visdommen var at lavteknologiske industrier var i ferd med å bli uthulet på grunn av konkurranse fra utviklingsland, noe som ville føre til at bare høyteknologiske og kompetanseintensive næringer ville overleve. Men dette så ikke ut til å være sant. Vårt argument ble at de lavteknologiske sektorene gjorde det bra fordi de faktisk var intensive brukere av teknologi og fordi de faktisk var kunnskapsintensive. Disse ideene dannet grunnlaget for et stort EU-program.

Innovasjon i tjenesteytende sektor og offentlig sektor

En stor del av innovasjonsstudiene og innovasjonspolitikken fokuserte på høyteknologisk industri. Dette var rart, gitt at den største sektoren i alle OECD-landene var tjenesteytende

sektor og siden offentlig sektor (som for det meste også er tjenester) var så ekstremt viktig. Disse sektorene bød på store analytiske utfordringer, mest fordi det er så vanskelig å måle resultater og produktivitet. Men det var ganske klart at store tjenesteytende sektorer som finans, transport, konsulenttjenester og helsetjenester ikke bare var svært innovative – de bidro også med viktige bidrag til innovasjon i sektorer som energi, industriproduksjon og bygg og anlegg. Tjenesteytende sektorer som transport og finans fungerte som sterke drivere for teknologisk endring (og for globalisering), og de var svært kapitalintensive. STEP forsket på disse områdene (og utforsket datainnsamlingen innenfor dem), før instituttet utvidet arbeidet til også å se på offentlig sektor.

Det var mye innovasjon innenfor aktiviteter i offentlig sektor, men også i tjenester rettet mot næringslivet og mot befolkningen i allmenhet, herunder utviklingen av infrastruktur. Dette var ikke bare et spørsmål om innovasjon i offentlige tjenester, som var omfattende (om enn lite målt), men også et spørsmål om offentlige anskaffelser som en viktig driver for innovasjon i hele økonomien.

Systemteorier om innovasjon

STEP bidro sterkt til en av de store endringene i den moderne forståelsen av innovasjon, nemlig systemtilnærming til innovasjon. Denne nye intellektuelle utviklingen hadde to brede fundamenter.

Det første var innsikten i at de fleste moderne teknologier er komplekse: De har mange komponenter, som er koblet opp mot hverandre på mange ulike måter. Det betyr at om vi skal se på teknologier og økonomiske effekter, må vi se på koblinger mellom ulike typer kunnskap, samarbeidsrelasjoner, leveransenettverk med mer – det som former den overordnede teknologien. Som Thomas Hughes, den store økonomiske historikeren som så på bruken av elektrisitet, beskrev det: «Moderne teknologier er systemer bygd av systembyggere».

Den andre innsikten er at innovative selskaper aldri innoverer i isolasjon. De opererer innenfor nettverk av andre bedrifter, infrastruktur, offentlig politikk, lover og reguleringer, standarder – og de er avhengig av tilgang på kunnskap og folk med utdanning. Disse elementene forblir over tid, og de utgjør derfor et system, på det regionale eller nasjonale nivået, som former bedriftenes aktiviteter og evne til innovasjon.

STEP utforsket noen deler av innovasjonssystemet i stor detalj – spesielt utdanning og mobilitet av kompetente mennesker (hvor vi fant helt spesielle mobilitetsmønstre i Norge), kunnskapsflyt og infrastruktur. STEP publiserte sentrale OECD-rapporter om disse forholdene og samarbeidet også med kolleger utenlands om publisering av den underliggende teorien.

Regionale innovasjonsprosesser

Selv om Norge befolkningsmessig sett er et lite land, inneholder det allikevel

klare regionale forskjeller. STEP-forskerne mente at det ikke alltid var best å studere det nasjonale nivået og at mye økonomisk vekst finner sted på det regionale nivået og innenfor regionale innovasjonssystemer.

Empirisk forskning i STEP førte til et ekstraordinært funn: Norge hadde over hundre produksjonsklynger – små grupper av bedrifter med tett relaterte aktiviteter, der bedriftene ofte ligger nær hverandre – i ulike deler av landet. Dette ledet til enkeltstudier av spesielle produksjonsklynger og regioner i Norge, slik som småbåtproduksjonen på Jæren, og med et mye sterkere fokus på endring i regionene.

EUs rolle

STEP skyldte Forskningsrådet sin eksistens, og da spesielt på grunn av grunnbevilgninger på midten av 1990-tallet, i store trekk initiert av administrerende direktør Svein Sundsbø. Dette gjorde det mulig å utvikle et forskningsprogram rundt mange av de temaene som er beskrevet ovenfor.

Men STEP kunne også ekspandere på grunn av midler fra EU. Dette skyldtes delvis policy-orienterte studier, der STEP hjalp kommisjonen i møtet med mange av de utfordringene den så. En slik studie var et tidlig arbeid om de teknologiske utfordringene som følger av klimaendringer, der STEP brukte innovasjonsteori om historiske skifter i teknologiske regimer for å vurdere hva som trengtes for å få til en overgang vekk fra fossilbasert brennstoff. Dette var noe av det første som var blitt gjort

på dette området, og dette er fortsatt en sentral utfordring for forskning og politikktutforming.

STEP-forskere har fortsatt med å studere miljø- og klimasaker frem til i dag. Til nyere arbeid hører studier av radikale overganger til ren energi og internasjonalt samarbeid for innovasjon på energifeltet.

Demografisk aldring

Et annet område der STEP-forskerne var pionerer, var innenfor studier av en aldrende befolkning. STEP vurderte tidlig følgene av en økende andel eldre mennesker og så på mulige implikasjoner for teknologipolitikken. Som de viktigste teknologiske utfordringene identifiserte STEP-forskerne teknologier for livslang læring, fjernhelsetjenester, alderdomsvennlige boliger og fysisk og sosial mobilitet. Dette arbeidet ble fanget opp i et sentralt EU-program på slutten av 1990-tallet.

Noe som kanskje var enda viktigere enn policy-studiene, var de storskala forskningsprosjektene som ble utført innenfor rammene av EUs rammeprogrammer for forskning. På midten av 1990-tallet begynte EU å inkorporere samfunnsvitenskaper i de store programmene for sivil FoU (de største i verden, både da og nå). Det var konkurranse om midlene, og STEP lyktes i å få støtte til samarbeidsprosjekter om:

- *Statistikk og indikatorer*
- *Innovasjon i tjenesteytende næringer*
- *Regionale studier*

- *Innovasjon og vekst i lavteknologiske og mediumteknologiske næringer*
- *Innovasjon i offentlig sektor*
- *Forholdet mellom styring av bedrifter og innovasjonsevne*

Denne prosjektporteføljen styrket den internasjonale dimensjonen av STEP's arbeid sterkt, og noe av arbeidet påvirket EUs langsiktige politikktutforming for forskning og innovasjon.

STEP-arven

Da STEP startet, var mange av forskerne som var involvert, svært unge. Men de utviklet en god del ekspertise gjennom arbeidet, og de beveget seg, naturlig nok, ut i verden. Det er kanskje overraskende at nesten alle fortsatt arbeider innenfor innovasjonsstudier og innovasjonspolitik, men ofte i nye sammenhenger. STEP's kobling til NIFU startet lenge før sammenslåingen i 2004. Dette gjaldt for eksempel studien grunnforskningens rolle i innovasjon (som kulminerte i boken *Basic Research in Innovation and Science Policy* fra 1998, redigert av Egil Kallerud). Dette samarbeidet ble naturlig nok forsterket etter sammenslåingen, og flere STEP-forskere er fortsatt ved NIFU.

Seks tidligere STEP-forskere er nå universitetsprofessorer, og én er professor-ekvivalent i instituttsektoren (ved NIFU). Mange har vært involvert i politikktutvikling og policy-implementering. Fire er ved Norges forskningsråd, én er ved Statistisk sentralbyrå, og én har arbeidet i Innovasjon Norge. Tidligere STEP-forskere har arbeidet

i departementer, på høyt nivå og i flere land. Minst én ble politiker, og flere (de best betalte, naturligvis) arbeider i konsultantselskaper.

Internasjonalt har flere arbeidet, i lange perioder, i EU-kommisjonen. Mange har vært involvert i OECD-komiteer (og i styringsgruppen for OECDs komité for vitenskap, teknologi og innovasjon), mens andre har tjenestegjort i EUs arbeidsgruppe for forskning og innovasjonsstatistikk og i andre EU-grupper for evaluering og rådgiving.

I løpet av denne perioden har STEP og folkene tilknyttet STEP praktisert det som i dag gjerne omtales som samlæring og samskaping (*colearning and cocreation*), gjennom å bygge bro mellom forskning på den ene siden og policy-læring og policy-utvikling på den annen. Slik har miljøet bidratt til en transformativ innovasjonspolitik, i Norge og i andre land.

I NIFU STEP, nå NIFU, har innovasjon og innovasjonspolitik vært en sentral del av porteføljen etter sammenslåingen. Innovasjonsforskerne ved instituttet har blant annet utmerket seg gjennom studier av forholdet mellom innovasjon og grønn omstilling, av koblingen mellom læring og kompetanse og innovasjon og gjennom kvantitative analyser av blant annet bedriftsdemografi.

Flere STEP-publikasjoner – rapporter, notater og artikler i fagtidsskrifter – er brukt og sitert verden over av forskere i relaterte fagfelt. De er del av en pågående, livlig vitenskapelig debatt,

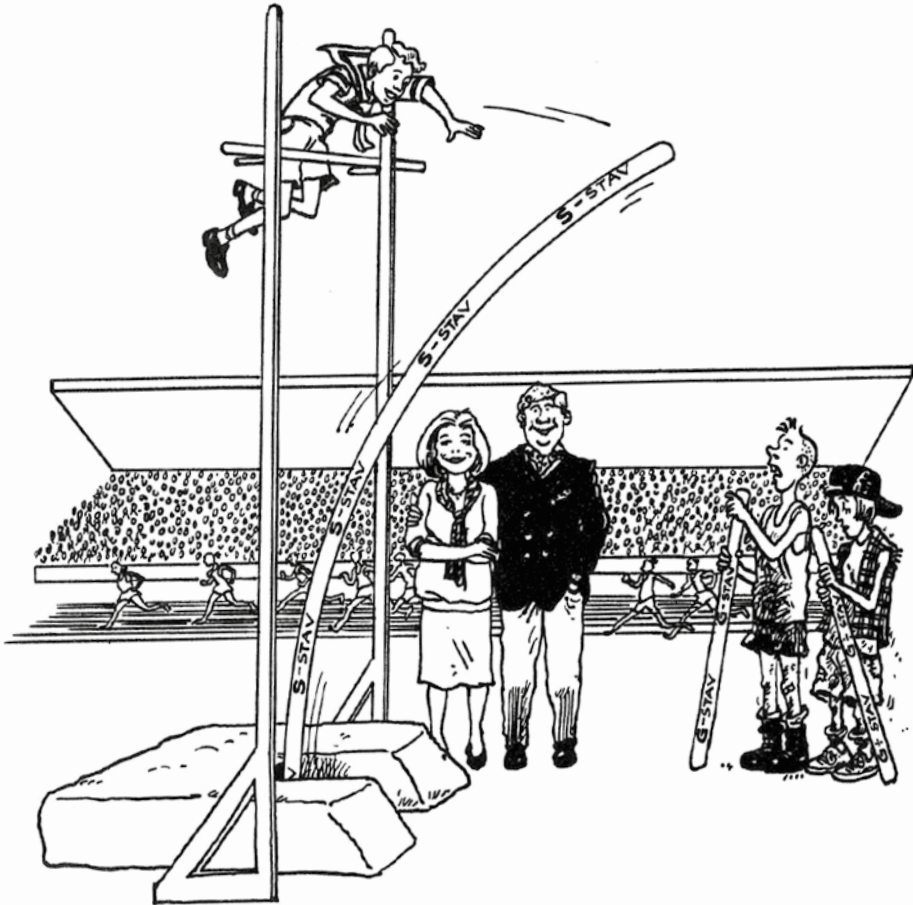
fortsatt forstått som viktige bidrag til de forskningsfeltene STEP var en del av.

Vi kan trygt hevde at STEP har spilt en rolle i spredningen av innovasjonsteori og -analyse, ikke bare i Europa, men verden over. Dette er et arbeid som fortsetter, innenfor og utenfor NIFU.

Referanser

- Dosi, Giovanni, Christopher Freeman, Richard Nelson og Luc Soete (red): *Technical Change and Economic Theory* (1988) Pinter Publishers
- Nelson, Richard og Sidney Winters: *An Evolutionary Theory of Economic Change* (1982) Harvard University Press
- Nelson, Richard og Sidney Winter: *Evolutionary Theory of Economic Change* (1985) Belknap Press
- Rosenberg, Nathan: *Perspectives on Technology* (1976), Cambridge University Press
- Rosenberg, Nathan, Ralph Landau, David Mowery: *Technology and the Wealth of Nations* (1992) Stanford University Press
- Saviotti, Paolo og Stan Metcalfe: *Evolutionary Theories of Economic and Technological Change* (1991) Routledge
- Technology and the Economy: *The Key Relationships*, OECD 1992
- Oslo Manual 2018, OECD (første utgave 1992)

Innblikk



«Foreldrenes utdanningsnivå og elevenes karaktergjennomsnitt har stor betydning for 9.-klassingenes videre muligheter». Eller som Sigmund Vangsnes skriver: «For barn av overordnede funksjonærer og akademiker var det i 1960-årene 10 ganger så sannsynlig å bli student som for barn av arbeidere og formenn.» Illustrasjon: Harald Aadnevik. Fra NIFU-rapporten Utanning og arbeidsmarked 1994.



Sigmund Vangsnes*

Instituttjef 1969-1991

Hvordan det hele startet

Vi gjengir her hoveddelen av tidligere instituttjef Sigmund Vangsnes' tale ved instituttets 20-årsjubileum, 20. april 1989. Den gir et godt innblikk i årene som utredningsavdeling forut for etableringen av et eget institutt.

HVA ER DET SÅ VI FEIRER? Hva var det som skjedde for 20 år siden? Kanskje ikke all verden. En utredningsavdeling i NAVFs administrasjon ble omorganisert og omdøpt til institutt.

En virksomhet som hadde pågått i lengre tid fikk et nytt navn, bedre arbeidsvilkår og større selvstendighet. Fødsler kan forløpe så forskjellige. Sammenliknet med INAS' ** tilblivelse,

foregikk det hele stillferdig og udramatisk. Ingen stortingskomité eller akademisk pressgruppe våket over den lille – knapt var alle himlens stjerner tent. Men det som skjedde var viktig nok. Grunnlaget ble lagt for en slitesterk og slagkraftig organisasjon med to fagavdelinger og en fellestjeneste - en organisasjonsform som i prinsippet er den samme i dag. Det vi feirer i dag er mer en konfirmasjon og navnedag enn en fødselsdag. La oss kalle det en stiftelsesdag.

For å sette det på spissen: NAVF vedkjente seg i 1969 og lyste i kull og kjønn en 15 år gammel lausunge det hadde pådratt seg allerede i 1954.

* *Sigmund Vangsnes (1926-2017), cand. oecon. Ansatt i NAVFs administrasjon fra 1954. Avdelingsjef i NAVFs utredningsavdeling 1961-68. Instituttjef i NAVFs utredningsinstitutt 1969-91.*

** *Institutt for sosialforskning (INAS), senere en del av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), i dag en del av OsloMet.*

Hvem som var far til denne framtoningen skal jeg komme tilbake til.

For det var i 1954 utredningseventyret egentlig begynte. Det var i hvert fall da konsulent Nordby og undertegnede begynte med to tomme hoder i et lite verksted nede i Løkkeveien 7 – et steinkast fra den amerikanske ambassade. Der smidde vi våre første prognoser.

For å få et rimelig helhetsbilde av instituttet er det nødvendig også å ta med denne dunkle fortid. Mye av premissene for instituttets virksomhet ble lagt før 1969.

Bakgrunnen for etableringen

Bakgrunnen for å etablere virksomheten i midten av 1950-årene var frykt for mangel på akademisk arbeidskraft. Den verste gjenreisningen etter krigen var fullført, men landet var fortsatt inne i en økonomisk vekstperiode. Velferdsstaten var fortsatt under oppbygging. Utviklingsoptimisme rådde grunnen. Mangel på akademisk arbeidskraft måtte ikke få hindre utviklingen.

Dette syn var ikke allment utbredt og sto i sterk kontrast til den oppfatningen som hadde preget 1930-årene og de første etterkrigsår: Frykt for overproduksjon og ledighet blant akademikere. Denne oppfatningen hadde rot i mellomkrigstidens virkelighet da det forekom perioder med betydelig ledighet – også blant akademikere. Vitser som «Jurist med varesykkel får plass» og betegnelsen «Den norske amerikalinje» om bygningslinjen på NTH var ikke grepet helt ut av luften. Det oppsto

ønske om en viss regulering av markedet. Man var på den tid i ferd med å regulere produksjonen av jordbruksvarer av sild og torsk – så hvorfor ikke akademikere.

Like før annen verdenskrig, i 1939, ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede tilgangen og behovet for akademisk arbeidskraft med daværende rektor ved NTH, Fredrik Vogt, som formann og byråsjef Julie Backer i SSB som sekretær. Arbeidet ble avbrutt av krigen, men på sett og vis videreført etter krigen av den såkalte Robberstadkomité som avga sin innstilling i 1948. Den stilte seg tvilende til myten om overproduksjon, og frarådet den massive lukning av akademiske studier som hadde vært på tale. Problemstillingen ble etter hvert snudd opp ned.



Frykt for mangel på akademisk arbeidskraft var i hvert fall bakgrunnen for det utredningsarbeidet som ble satt i gang i forskningsrådenes regi i 1954, og som ga støtet til opprettelsen av NAVFs utredningsavdeling. Arbeidet den gang ble i stor grad utført av undertegnede i samarbeid med kollega Toralf Hernes fra NTNf og samordnet av Kjell Eide, Forskningsrådenes fellesutvalg, assistert av daværende stud. oecon. Per Kleppe. De prognoser som ble laget i midten av 1950-åra spådde en langvarig knapphet på de fleste grupper akademisk arbeidskraft, noe som stort sett ble bekreftet av den faktiske utviklingen de påfølgende 10-15 år.

Det som er av interesse her er at behovet for en overvåking av det akademiske arbeidsmarkedet var den utløsende årsak og første vekstimpuls for utredningsvirksomheten i NAVF. To personer spilte en avgjørende rolle for at virksomheten kom i gang – og bør kunne utropes til å være instituttets fedre. Det er skjellig grunn til å anlegge farskapssak mot vitenskapelig rådgiver Kjell Eide. Den andre sterkt medansvarlige var ekspedisjonssjef Olaf Devik i Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD). Disse var særlig aktive for å få virksomheten i gang – utarbeidet retningslinjer og kravspesifikasjoner.

Devik hadde en omfattende og allsidig vitenskapelig og offentlig karriere bak seg, bl.a. som medarbeider av Wilhelm Bjerknes* og som lærebokfor-

fatter. Han var en myndig person med stor utstråling – en kulturfyrste. Kjell Eide var kontorsjef i Forskningsrådenes fellesutvalg, et samordningsorgan for forskningsrådene og et stabsorgan for departementet. En mer dekkende yrkestittel ville være privatpraktiserende statsråd. Få var de reformer og utredningsoppdrag innen forskning og utdanning som ikke var klekket ut eller bearbeidet i Kjell Eides hode – jeg kan nevne i fleng – Kleppe-komiteen (om dimensjonering av høyere utdanning), Ottosen-komiteen, Steen-komiteen, Hovedkomiteen for norsk forskning, diverse Waaler-komiteer – bl.a. om samordnet studentopptak etc. – videre arbeidsforskningsinstituttene, INAS – og altså Utredningsinstituttet. Kjell Eide nøt på den tiden enestående tillit hos statsråd Bergersen og senere Sivertsen.

En annen person som også må framheves er Per Kleppe. På mange måter fungerte Eide og Kleppe som siamesiske tvillinger – hvem som skal tillegges mest av æren eller kritikken for de nevnte utredninger og tiltak står ikke klart for meg. Når det gjelder opprettelsen av instituttet bør Kleppe antakelig berømmes for beste birolle. Hva med NAVF? Det spilte først og fremst rollen som kuvøse eller oppdrettsanlegg. Kontakten med Kjell Eide og Forskningsrådenes fellesutvalg ble etter hvert mindre. Fellesutvalget ble satt ut av spill som forskningsprioriterende

* Bjerknes var norsk fysiker og opphavsmann til moderne værvarsling. I Norge grunnla han Bergenskolen innen meteorologi som var verdensledende i utviklingen av moderne værvarsling.

organ – og til slutt nedlagt. Eide ble ekspedisjonssjef, sjef for nyopprettet planavdeling i KUD. For oss ble han den bortkomne faderen. Mannen som i sin tid initierte den hittil mest omfattende prognosevirksomhet om akademisk arbeidskraft har siden tatt skarp avstand fra slike framtidsvurderinger, og blir sjelden trett av å advare mot kolonisering av fremtiden.

Studenteksplosjon og universitetsbygging

At utredningsvirksomheten i NAVF ble mer enn en døgnflue, et tidsbegrenset program, har sammenheng med to sterke vekstimpulser: studenteksplosjonen og den påfølgende universitetsutbyggingen i 1960-årene og departementsmidlenes tilkomst i 1970-årene.

Utredningsavdelingen leverte underlagsmateriale til de mange universitetskomiteer som ble oppnevnt og kartla multiplikatoreffekten av store ungdomskull, den økte artianerfrekvensen og stigende studietilbøyelighet.

I 1969, instituttets stiftelsesår, fikk departementene første gang midler til forskning, utredning mv. innen egne forvaltningsområder. Dette avlastet NAVF for å ha økonomisk eneansvar for instituttets samfunnsrettede virksomhet. Departementsmidlene ble kjernen til en ekstern finansiering som vokste fra år til år. Oppdragsmidlene ble hovedkilden til instituttets videre vekst – i dag utgjør de mellom 35 og 40 prosent av omsetningen. Vår viktigste, og lenge eneste, eksterne oppdragsgiver var det gamle Kirke- og undervisnings-

departementet. Her er det på sin plass å nevne det gode samarbeidet med Dag Omholt i KUD. Han har vært en krevende motpart og nyttig rådgiver for instituttet i mange år. Etter hvert har andre departementer og etater kommet til som oppdragsgivere – ikke minst de andre forskningsrådene, men også private organisasjoner.

Vår kontakt med eksterne brukere har vært stimulerende, vi har følelsen av å ha greid markedstesten. Brukerinstitusjonene er ofte faglig høyt kompetente miljøer som tilfører instituttet innsikt, ikke minst bransjeinnsikt. Til tross for et skiftende og noe fluktuerende finansieringsgrunnlag, har instituttet i hovedsak greid å holde sin virksomhet samlet omkring de vedtektsmessige forpliktelser – studier av høyere utdanning og forskning.

Uten å glemme andre vil jeg nevne en person i NAVF som betydde mye for instituttet. Avdøde direktør Adolf Sandbo. Hans liberale og romslige holdning var av stor betydning for instituttets utvikling. Vi ble aldri så hardt policy-styrt som NTNFs utredningsorganer. Instituttet fikk puste.

Framstillingen hittil kan gi inntrykk av at markedet for akademisk arbeidskraft var det eneste utredningsavdelingen/instituttet stelte med de første årene. Selv om denne virksomheten dominerte bildet, ble også en rekke andre problemer satt på dagsordenen tidlig, delvis av instituttets medarbeidere og i stigende grad av NAVF som ønsket å bruke instituttet mer til spesifikke forskningspolitiske formål. Hans Vogt,

professor og styreformann i NAVF, reiste tidlig spørsmålet om kartlegging av forskerrekrutteringen: «Hvor ble det av stipendiatene?», ville han vite.

Den første forskningsstatistikken kom i 1963 – fra 1967 årlig. Den ga oversikt over tilgang på og bruk av ressurser i norsk forskning og ble til i samarbeid med de andre forskningsrådene og etter påtrykk særlig fra NTNF.

Spørsmålet om den sosiale og geografiske rekruttering til høyere utdanning og forskning kom tidlig på dagsorden. Dette programmet hadde jeg personlig stor interesse av ettersom jeg på mitt eget gymnas mente å ha oppdaget en stor overrepresentasjon av øvre middelklasse – «alle disse Bullane og Brockane» som en innsender i en studentavis uttrykte seg. Resultatet av undersøkelsen bekreftet mine fordommer. For barn av overordnede funksjonærer og akademiker var det i 1960-årene 10 ganger så sannsynlig å bli student som for barn av arbeidere og formenn.

De mer omfattende studier av forskningsorganisasjon og forskningspolitikk kom først skikkelig i gang i 1965 da Hans Skoie begynte hos oss – en vekstimpuls i seg selv.

Alle de fire elementer som siden har vært grunnstammen i instituttets virksomhet var faktisk på plass i stiftelsesåret 1969: En årlig FoU-statistikk, forskningspolitiske studier, overvåking av det akademiske arbeidsmarked, utdannings- og profesjons sosiologiske studier. Jeg har ikke dermed sagt at vår virksomhet da eller senere har vært heldekkende på disse områder – vi har aldri hatt noen ambisjon eller illusjon om å være eneleverandør av underlagsmateriale for beslutninger om forskning og høyere utdanning. Men vi mener å ha bidratt til å bedre kunnskapsgrunnlaget for en norsk forsknings- og utdanningspolitikk.



Forsiden på instituttets første egne årsmelding. Før 1982 ble årsmeldingen trykket som et kapittel i NAVFs årsmelding.

Årsmelding 1982



NAVF's utredningsinstitutt



Styrer og råd

Styret i NIFU ble frem til 1993 oppnevnt av NAVF, og deretter av Norges forskningsråd. Etter at instituttet ble opprettet som selvstendig stiftelse i 1996, oppnevnte Forskningsrådet styremedlemmer etter innspill fra Kunnskapsdepartementet og senere Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

Denne ordningen med styreoppnevning opphørte i 2017 i tråd med Forskningsrådets strategi for instituttsektoren 2014–2018. Forskningsrådets argument var å holde «armlengdes avstand» til instituttene. Av samme grunn ønsket heller ikke departementene å komme med innspill til instituttets styremedlemmer.

Styret i NIFU besluttet derfor å opprette en valgkomité. Forskningsrådet,

Universitets- og høskolerådet (UHR) og Forskningsinstituttene fellesarena (FFA) var etter styrets vurdering de tre mest aktuelle kandidatene til å sitte i en slik komité, med deres brede nettverk og samfunnsinteresser. De var også aktører som hadde interesse av at NIFU utviklet seg videre som et solid forskningsinstitutt. Alle sa seg villige til å sitte i et slikt organ.

Endelig vedtak om ny organisering skjedde på styremøte 11. oktober 2017. NIFU fikk dermed et nytt organ, *styreoppnevningsskomiteen*, med ett medlem fra henholdsvis Forskningsrådet, UHR og FFAs valgkomiténettverk. Komiteen fikk blant annet ansvar for å oppnevne fem medlemmer og to numeriske varamedlemmer til stiftelsens styre.

I tillegg velges to styremedlemmer av og blant de ansatte, en ordning som har vært etablert siden 1960-tallet.

Styremedlemmer 1960–1977



Foto: Ulfert, Digitalarkivet

16.12.1960–31.12.1965

Kontorsjef Adolf Sandbo (leder)

Professor Torstein Eckhoff

Professor Johs. Sandven



Foto: Ulfert

11.01.1966–31.12.1972

Direktør Erling Fjellbirkeland (leder)

Professor Otto Bastiansen

Professor Bjørn Christiansen

Professor Nils Christie

Professor Tore Lindbekk

Underdirektør Jan Madsen

Overlege Fredrik Mellbye

Underdirektør Dag Omholt

Direktør Adolf Sandbo

Professor Tore Thonstad

Professor Ørjar Øyen

Sekretær Tone Holter (pers.repr. fra 1971)



Foto: Inger Robøle
Kristiansen / NFK

01.01.1973–30.06.1977

Trykderettens formann Sigurd Birkelund (leder)

Professor Bjørn Christiansen

Gen.sekr. Erling Fjellbirkeland

Dosent Arne Hannevik

Dosent Per Jørgensen

Professor Arne Kjekshus

Professor Åse Hiorth Lervik

Professor Tore Lindbekk

Underdirektør Dag Omholt

Direktør Adolf Sandbo

Professor Thorvald Stokke

Professor Ansgar Torvik

Konsulent Kirsten Wille Maus (pers. repr.)

Konsulent Ole Johan Sandvand (pers. repr.)

Konsulent Rolf Edvardsen (pers. repr.)

Konsulent Anne Marie Ivås (pers. repr.)

Avvikling av styret i 1977

I 1976/77 oppsto det en konflikt mellom NAVF og Utredningsinstituttet. Årsaken var at enkelte mente at avstanden til NAVF ble for stor. Spesielt F-avdelingen ønsket å knytte NAVF nærmere til rådet, mens U-avdelingen ønsket mer autonomi. Resultatet ble at instituttets tradisjonelle styre ble avvirket etter vedtak i NAVF 31. mars 1977. Det tidligere instituttstyret under styreleder Birkelund fungerte frem til 1. juli 1977. Hovedstyret i NAVF tok deretter over som fungerende instituttstyre (se neste side).

Nyordningen varte i et par år. I februar 1979 ble det utnevnt et nytt selvstendig styre for Utredningsinstituttet, men enkelte saker ble likevel behandlet i NAVFs styre ut året. I løpet av den tiden NAVFs hovedstyre fungerte som instituttstyre ble det opprettet et nytt organ: Instituttrådet. Dette skulle først og fremst representere brukernes interesser. Rådet ble nedlagt i 1983.

Instituttrådet 1978–1983

Instituttrådet besto av følgende personer i perioden fra 01.01.1978 til 30.06.1983, da det ble nedlagt.

01.01.1978–30.06.1980

Prof. Francis Sejersted (leder)

Underdirektør Brit Denstad
Byråsjef Knut Eggum Johansen
Dosent Karen Helle
Ekspedisjonssjef Torbjørn Sirevåg
Underdirektør Dag Omholt
Mag.art. Halvor Stenstadvold
Dosent Steinar Strøm
Professor Ulf Torgersen
Universitetslektor Kari Wærness

01.07.1980–30.06.1983

Direktør Christian Lerche (leder)

Sivilingeniør Kjell Baalsrud
Underdirektør Brit Denstad
Forsker Tora Haug
Riksantikvar John Herstad
Professor Dag Kavlie
Byråsjef Gerd Brevig Liestøl
Professor Tore Lindbekk
Professor Francis Sejerstad
Professor Gerhard Stoltz
Professor Ulf Torgersen
Universitetslektor Kari Wærness

Fungerende styre 1977–1979

Fra sommeren 1977 til et stykke ut i 1979 var det hovedstyret i NAVF som fungerte som styre for Utredningsinstituttet. Hovedstyret i NAVF hadde følgende sammensetning i perioden:

Foto: Rigmor Dahl Delphin /
Ostildler.no



01.07.1977–31.12.1978

Professor Gerhard Stoltz (leder)

Professor Marit Trætteberg
Høgskolelektor Solveig Askjem
Byråsjef Eva Birkeland
Professor Ottar Dahl
Direktør Jacob B. Natvig
Professor Olaf I. Rønning
Professor Torvald Stokke
Fylkestingsmedlem Berit H. Bettum
Underdirektør Trygve Bakken
Avdelingssjef Fredrik Jensen
Redaksjonssekretær Kari Kristiansen
Konsulent Anne Marie Ivås (pers. repr.)
Konsulent Ole Johan Sandvand (pers. repr.)

Foto: NTB Scampix



01.01.1979–31.12.1979

Stadsfysikus i Oslo, Fredrik Mellbye (leder)

Professor Olaf I. Rønning
Underdirektør Trygve Bakken
Cand.oecon. Berit H. Bettum
Forskningsleder Eva Birkeland
Underdirektør Inger Inadomi
Avdelingssjef Fredrik Jensen
Professor Arne Kjekshus
Professor Inge Lønning
LO-sekretær Svein-Erik Oxholm
Førsteamanuensis Øivind Østerud
Førstekonsulent Anne Marie Ivås (pers. repr.)
Konsulent Ole Johan Sandvand (pers. repr.)

Styremedlemmer fra 1980

Et nytt styre for Utredningsinstituttet ble utpekt i februar 1979, og fra 1980 fikk det tilbake sitt faglige og økonomiske ansvar. Medlemmer var som følger:



Foto: Terje Ength

01.02.1979–30.06.1987

Rektor Berit H. Bettum (leder)

Underdirektør Trygve Bakken
Forskningsleder Eva Birkeland
Professor Jens Erik Fenstad
Departementsråd Tormod Hermansen
Professor Olav Holt
Adm.direktør Anders Omholt
Underdirektør Dag Omholt
Professor Olaf I. Rønning
Professor Eva Sivertsen
Konsulent Karen Nossum Bie (pers.repr.)
Konsulent Fride Eeg-Henriksen (pers.repr.)
Utredningskonsulent Svein Kyvik (pers. repr.)
Konsulent Terje Bruen Olsen (pers. repr.)
Utredningskonsulent Thorleif Owren (pers. repr.)
Sekretær Inger Löfgreen (pers. repr.)
Seniorutreder Nils Roll-Hansen (pers. repr.)



Foto: Ljiljant

01.07.1987–30.06.1991

Fagrådsdirektør Drude Berntsen (leder)

Adm.direktør Brit Denstad
Professor Jens Erik Fenstad
Adm.direktør Leif Arne Heløe
Fung.adm.direktør Anne-Lise Hilmen
Adm.direktør Anders Omholt
Underdirektør Dag Omholt
Seniorutreder Ellen Brandt (pers.repr.)
Utredningskonsulent Svein Kyvik (pers.repr.)
Utredningskonsulent Ole-Jacob Skodvin (pers.repr.)



01.07.1991–31.12.1994

Professor Jens Erik Fenstad (leder)

Direktør Brit Denstad (nestleder til 01.07.93)

Direktør Ole Johan Sandvand (nestleder fra 01.07.93)

Adm.direktør Narve Bjørge

Personaldirektør Aud Blankholm

Professor Birgit Cold

Direktør Tom Veierød

Utredningskonsulent Liv Anne Støren (pers.repr)

Utredningskonsulent Jens-Christian Smeby (pers. repr.)

Utredningskonsulent Ole-Jacob Skodvin (pers. repr)

Utredningskonsulent Jens-Christian Smeby (pers. repr)



01.01.1995–31.12.2001

Direktør Ole Johan Sandvand (leder)

Professor Tore Lindbekk (1995-1997)

Forskningsdirektør Ingvild Broch (1995)

Direktør Gunn Kari Hygen (1995-1997)

Direktør Tom Veierød (til 01.10.95)

Direktør Åge Danielsen (fra 01.10.1995-31.12.1998)

Avdelingsdirektør Toril Johansson (1996-2001)

Forskningsdirektør Tor Ulleberg (1999-2000)

Direktør Ragnhild Sohlberg (1998-2003)

Seksjonssjef Elisabetta Vassenden (1998-2003)

Professor Knud Knudsen (2001-2007)

Jens-Christian Smeby (ansattes representant 1995 og 1997)

Randi Søgne (ansattes representant 1995-1999)

Nils Vibe (ansattes representant 1996)

Ole Wiig (ansattes representant 1998-2000)

Berit Lødding (ansattes representant 2000)

Magnus Gulbrandsen (ansattes representant 2001)

Bo Sarpebakken (ansattes representant 2001)



01.01.2002–31.12.2005

Professor Sigmund Grønmo (leder)

Direktør Einar Eriksen (nestleder)
Direktør Ragnhild Sohlberg (1998-2003)
Seksjonssjef Elisabetta Vassenden (1998-2003)
Professor Knud Knudsen (2001-2007)
Seniorrådgiver Tore Li (2004-2009)
Forskningssjef Kari Skrede (2004-2005)
Magnus Gulbrandsen (ansattes representant 2002-2003)
Eifred Markussen (ansattes representant 2002-2005)
Vera Schwach (ansattes representant 2004-2005)



01.01.2006–31.12.2007

Direktør Einar Eriksen (leder)

Forskningssjef Kari Skrede (2004-2009)
Professor Knud Knudsen (2001-2007)
Seniorrådgiver Tore Li (2004-2009)
Professor Anne-Brit Kolstø (2006-2007)
Svein Olav Nås (ansattes representant)
Vera Schwach (ansattes representant)



01.01.2008–31.12.2013

Svein Sundsbø (leder)

Kari Skrede (2004-2009)
Tore Li (2004-2009)
Tone Fløtten (2008-2013)
Bjørn Haugstad (2008-2013)
Marianne Harg (2010-2012)
Arild Aakvik (2010-2012)
Peer Hull Kristensen (2013-2015)
Annika Pontén (2013-2018)
Jorunn Spord Borgen (ansattes representant 2008-2011)
Per Olaf Aamodt (ansattes representant 2008-2013)
Vera Schwach (ansattes representant 2012-2013)



01.01.2014–31.12.2017

Torbjørn Digernes (leder)

Christl Kvam (2014-2015)

Roar Tobro (2014-)

Peer Hull Kristensen (2013-2015)

Annika Pontén (2013-2018)

Mette Wier (2016-2018)

Kari Hoff Okstad (2016-2017)

Håkon Høst (ansattes representant 2014-2015)

Liv Anne Støren (ansattes representant 2014-2017)

Dorothy S. Olsen (ansattes representant 2016-2019)



01.01.2018–

Anne Lise Fimreite (leder)

Roar Tobro (2014-)

Arvid Hallén (2018-)

Annika Pontén (2013-2018)

Mette Wier (2016-2018)

Maja Horst (2019-)

Kerstin Sahlin (2019-)

Dorothy S. Olsen (ansattes representant 2014-2019)

Asgeir Skålholt (ansattes representant 2018-2019)

Styreoppnevningsskomité

I tråd med Forskningsrådets strategi for instituttsektoren 2014–2018 avvirket rådet ordningen med oppnevning av styremedlemmer fra og med 2018. Styret opprettet derfor en valgkomité, kalt *styreoppnevningsskomité*, med en representant fra henholdsvis Norges forskningsråd, Universitets- og høyskolerådet (UHR) og FFAs valgkomiténettverk.



Foto: Høyreolav Kofman

Christen Krogh ledet NIFUs første styreoppnevningsskomité i 2018.

Følgende ble oppnevnt til NIFUs første styreoppnevningsskomité 2018–2021:

- Christen Krogh, Norges forskningsråd (2018)
- Heidi Dybesland, Norges forskningsråd (2019–2021)
- Alf Rasmussen, UHR (2018–2021)
- Tanja Storsul, FFAs valgkomiténettverk (2018–2021)

Komiteen fikk sitt første oppdrag mot slutten av 2017 og oppnevnte tre nye styremedlemmer, inkludert styreleder og nestleder til NIFUs styre, gjeldende fra 2018.



Lysebu 1989: Styreleder Drude Berntsen i samtale med Andreas Mortensen. Ottar Brox på vei inn døren. Lysebu hotell ble ofte brukt til forskningspolitiske seminarer på 1980-tallet.



Lysebu 1989: Randi Søgne og Sigmund Vangsnes.



Instituttssjefer/direktører

NAVF's utredningsinstitutt fikk sin første instituttssjef med Sigmund Vangsnes i 1969, da instituttet ble etablert. Han hadde frem til da vært avdelingssjef for utredningsavdelingen i NAVF.

Tittelen *instituttssjef* ble brukt helt til Petter Aasen ble ansatt som *direktør* i 1998. Siden den tid har direktørtittelen fulgt NIFUs øverste leder.

Følgende personer har hatt rollen som instituttssjef / direktør i NIFU:

Sigmund Vangsnes	23.01.1969–31.01.1991
Johan-Kristian Tønder	01.02.1991–28.02.1996
Berit Mørland	01.03.1996–31.03.1998
Per Olaf Aamodt	01.04.1998–31.07.1998 (konstituert)
Petter Aasen	01.08.1998–31.07.2007
Randi Søgne	01.08.2007–30.09.2007 (konstituert)
Per Hetland	01.10.2007–30.09.2009
Bjørn Stensaker	01.10.2009–31.12.2009 (konstituert)
Sveinung Skule	01.01.2010–14.01.2020
Vibeke Opheim	15.01.2020– (konstituert)



Turid Larsen og Bjarne Nordby ved 25-årsjubileet i Gamle Logen i 1994.

Bjarne Nordby

Bjarne Nordby var NIFUs første medarbeider, da han i 1954 ble ansatt noen uker før Sigmund Vangsnes. Han er også den som har vært lengst ansatt i NIFU, da han i praksis var engasjert frem til sin død i 2006.

Bjarne Nordby arbeidet i en lang periode som utreder, deretter i administrativ stilling som kontorleder. I 1985 gikk han over i halv stilling som lønnet pensjonist med ansvar for innkjøp og vedlikehold. I 1995 ble han i en periode

engasjert i full stilling for å organisere flyttingen av instituttet til nye lokaler.

Helt frem til sin bortgang i 2006 ga Nordby praktisk støtte til administrasjonen og forskerne ved instituttet, alltid vennlig imøtekommende, nøyaktig, stillferdig og pliktoppfyllende.

I 2004 fikk han tildelt Det Kgl. Selskap for Norges Vels medalje for lang og tro tjeneste. Han hadde da vært i sammenhengende tjeneste ved instituttet i 50 år.

Entreprenørene

I NIFUs over 50 år lange historie er det tre personer som fortjener utfyllende omtale – Sigmund Vangsnes, Hans Skoie og Keith Smith. På hver sin måte var de pionerer og entreprenører i arbeidet med å bygge opp henholdsvis NIFU og STEP.



**Sigmund Vangsnes
(1926-2017)**

Sigmund Vangsnes var født i Vik i Sogn og fullførte embetseksamen i sosialøkonomi i

1954. Samme år fikk han i oppgave fra Forskningsrådenes Fellesutvalg å beregne tilgang på og behov for akademisk arbeidskraft.

Arbeidet dannet et viktig grunnlag for vekstpolitikken i høyere utdanning utover på 1960-tallet.

Utredningsvirksomheten fortsatte, først som avdeling i NAVF, og fra 1969 som eget institutt, som i dag bærer navnet NIFU.

Sigmund Vangsnes ledet instituttet inntil han gikk av med pensjon i 1991. Gjennom denne perioden styrte han instituttet gjennom krevende år, med sterk vekst i både omfanget av studier og tematisk bredde. Faglig huskes han kanskje først og fremst for rapporten Rekruttering av artianere og karakterer til examen artium fra 1967, en solid dokumentasjon av sosial ulikhet i utdanning, et tema som lå hans hjerte særlig nær.

Vangsnes var en fagperson som ledet instituttet med klokskap og stor frihet for medarbeiderne. Han var engasjert, vennlig og omtenksum, men ikke uten temperament. Hans klareste karaktertrekk var en unik humoristisk sans og en evne til spissformuleringer, ordspill og litterære henvisninger.



Hans Skoie (1938-2016)

Skoie hadde sitt virke ved NIFU fra 1965 til 2006, der han bygget opp og ledet avdelingen for forskningsstatistikk og studier av forskning og forskningspolitikk. Han bygget også landets eneste spesialbibliotek på feltet og etablerte fagbladet *Forskningspolitikk*, der han virket som frittalende og meningssterk redaktør i 25 år.

Ved hjelp av sitt brede nettverk, sin oversikt over den internasjonale utviklingen og med grunnlag i en stadig bedre utbygget forskningsstatistikk bidro Skoie sterkt til at utviklingen av norsk forskningspolitikk fikk en solid kunnskapsbase og et internasjonalt utsyn.

Skoie var kjent for sine skarpe analyser og sin evne til å skape debatt – om veivalgene, organiseringen og virkemidlene i forskningspolitikken. Gjennom et utall seminarer og konferanser – den forskningspolitiske salong – skapte han møteplasser som satte spor.

Hans hovedverk *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden* gir en bred oversikt over utviklingen. Utallige vitenskapelige artikler, avisinlegg, foredrag samt ledere og artikler i fagbladet *Forskningspolitikk* vil samlet bli stående som en kavalkade over forskningspolitiske debatter nasjonalt og internasjonalt.



Keith Smith

STEPs første daglige leder og forskningssjef var Keith Herold Smith. Smith er oppvokst i Australia og flyttet til England som 19-åring. I 1975 begynte han på Institute for Development Studies ved Universitetet i Sussex, som hadde nært samarbeid med Science Policy Research Unit (SPRU).

Interessen for innovasjons- og forskningspolitikk førte ham i 1988 til Norge, der han fikk kontakt med professor Francis Sejersted. Sejersted var på den tiden leder av *Forskningspolitisk råd*, og Smith fikk kontor plass og finansiell støtte. Smith fikk også på oppdrag fra OECD en ledende rolle i utviklingen av den første internasjonale målingen av innovasjon (Oslo-manualen).

Ved *Forskningspolitisk råd* bygget Smith opp en liten forskergruppe innenfor NTNF-programmet *Fremtidsrettet teknologipolitikk*. Gruppen skulle styrke kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og teknologipolitikk rettet mot næringslivet, og sammenhengene mellom slik politikk og økonomisk vekst. Gruppen ble til STEP, og da STEP ble selvstendig stiftelse i 1994, ble Smith ansatt som daglig leder.

Etter et drøyt tiår forlot Smith STEP til fordel for en jobb ved United Nations University i Maastricht, der han fortsatte å jobbe med innovasjons- og utviklingspolitikk.



Instituttets personale 1982/83. Foto: Terje Engh.

Bak fra venstre: Hans Skoie, Martin Raz, Knut Arild Larsen, Knut S. Eriksen, Tore Grønningsæter, Turid Lunde Lillestøl, Olaf Tvede, Rolf Edvardsen, Terje Bruen Olsen, Anne Rollesfsen, Steinar Tamsfoss.

Tredje rad: Tove Hansen, Eva Løkås, Ellen Brandt, Sveinung Løkke, Aase Christensen, Maren Brit Baadshaug, Bjørn Ollendorff.

Andre rad: Nils Roll Hansen, Michèle Guenin, Otto Hauglin, Wenche Kildal, Britt Bruaas, Bjarne Nordby.

Foran fra venstre: Grete Hovland, Jan Henrik Bjørnstad, Kirsten Wille Maus, Thorleif Owren, Sigmund Vangsnes.



Fra høyre: instituttsjef Sigmund Vangsnes og Jon Elster. 1979. Foto: NIFU.



Fra høyre: avdelingssjef Hans Skoie, instituttsjef Sigmund Vangsnes, avdelingssjef Knut Arild Larsen. 1983. Foto: Terje Engh.



Organisering og avdelingsstruktur

Før instituttet ble opprettet i 1969, var NIFUs forgjenger en avdeling i NAVF, derav også navnet *NAVFs utredningsavdeling*. Da avdelingen ble et eget institutt, vokste det også frem en avdelingsstruktur. Nedenfor vises den første avdelingen i 1969, og på de neste sidene ser vi hvordan NIFUs avdelingsstruktur etter hvert utviklet seg frem til i dag.

Ved årsskiftet 1968/69 ble avdelingen etablert som eget institutt med en mer uavhengig stilling i forhold til rådets administrasjon. Innenfor instituttet er det opprettet en egen avdeling for forskningsstatistikk og utredninger om forskning.

Virksomheten ved instituttet har vært konsentrert innen området høyere utdanning og forskning.

Arbeidsoppgavene kan deles i tre undergrupper:

1. Forskningspolitiske utredninger og oppbygging av en norsk forskningsstatistikk.
2. Behovs- og tilgangsanalyser for kvalifisert arbeidskraft, herunder forskere.
3. Statistisk-sosiologiske undersøkelser av rekruttering til høyere utdanning og forskning, av studieforhold og studieatferd, samfunnets bruk av kvalifisert arbeidskraft og intellektuelle ressurser.

1969

Avdeling for forskningsstatistikk og utredninger om forskning

Avdelingssjef: Hans Skoie

Den første avdelingen var i stor grad en videreføring av NAVFs utredningsavdeling fra 1961, men det tok mindre enn ett år før virksomheten fikk to avdelinger: F-avdelingen og U-avdelingen. Se neste side.

Utdrag fra NAVFs årsrapport 1969.

1970–1993

Avdeling for forskningsstatistikk og studier av forskning (F-avdelingen)

Avdelingssjef 1970–1993: Hans Skoie

Avdeling for studier av høyere utdanning og akademisk arbeidskraft (U-avdelingen)

Avdelingssjef 1970–1972: Eva Birkeland

Avdelingssjef 1972–1980: Tor Kobberstad

Avdelingssjef 1980–1988: Knut Arild Larsen

Avdelingssjef 1988–1993: Per Olaf Aamodt

1994–2003

Instituttet vokste både i faglig bredde og i antall ansatte. Som en følge av dette var det behov for en viss omstrukturering av organisasjonsform og ledelse. Man kom fram til en ny organisering der arbeidet ved de to avdelingene ble delt i fire seksjoner med hver sin seksjonsleder. Tidligere avdelingssjef Hans Skoie tiltrådte som fagsjef ved instituttet. Omleggingen trådte i kraft fra 1. januar 1994.

Seksjon 1: FoU-statistikk og ressursanalyse

Seksjonsleder 1994–2003: Kirsten Wille Maus

Seksjon 2: Forskningspolitikk

Seksjonsleder 1994–1995: Karl Erik Brofoss

Seksjonsleder 1995–2000: Egil Kallerud

Seksjonsleder 2000–2003: Randi Søgner

Seksjon 3: Institusjoner for høyere utdanning

Seksjonsleder 1994–1997: Svein Kyvik

Seksjonsleder 1998–2000: Olaf Tvede

Seksjonsleder 2000–2002: Ingvild Marheim Larsen

Seksjonsleder 2002–2003: Svein Kyvik

Seksjon 4: Studieforhold og studentgjennomstrømning

Seksjonsleder 1994–1998: Per Olaf Aamodt

Seksjonsleder 1998–2003: Liv Anne Støren

01.02.2003–31.07.2005

Instituttet ble i 2003 reorganisert i en basisorganisasjon med ansvar for personaloppfølging og en prosjektorganisasjon med ansvar for prosjektoppfølgning. Prosjektorganisasjonen ble inndelt i tematiske programområder ledet av en forskningsleder/programleder. På grunn av ufullstendig oversikt over programledere oppgis her ikke hvem som ledet områdene i perioden 2003–2009. Programområdene var som følger:

Politikk

Studier av forsknings-, innovasjons- og utdanningspolitikk

FoU- ressurser

Studier av innsatsfaktorer i forskning

Forsknings- og innovasjonsvirksomhet

Studier av forsknings- og innovasjonsvirksomhet

Utdanningsinstitusjoner

Studier av høyere utdanningsinstitusjoner

Studenter

Studier av utdanningsvalg og studiegjennomføring

Videregående opplæring

Studier av videregående opplæring

Arbeid

Forskning om arbeidsmarkeder – alle utdanningsnivåer

01.08.2005–31.12.2009

I 2005 gjennomgikk programområdene en revisjon, blant annet på grunn av fusjonen med STEP 1. mai 2004 og samlokalisering av virksomhetene fra 15. august 2005.

Instituttet fikk følgende avdelingsstruktur:

Statistikk og indikatorer

Ansvar for utvikling, produksjon, formidling og analyse av statistikk og indikatorer for det norske FoU- og innovasjonssystem, samt analyse og indikatorutvikling i europeisk og internasjonal sammenheng.

Grunnopplæring

Studier av den 13-årige grunnopplæringen (grunnskolen samt studieforbereende og yrkesfaglig videregående opplæring).

Høyere utdanning

Studier av universiteter og høyskoler, deres arbeidsbetingelser, virksomhet, organisering og styring.

Studenter og akademisk arbeidskraft

Studier av kompetanseutvikling og bruken av menneskelige ressurser gjennom å se på studenters utdanningsvalg og studiegjennomføring, og ved å undersøke arbeidsmarkedet og karriereveier for personer med høyere utdanning.

Forsknings- og innovasjonspolitik

Studier av forsknings- og innovasjonspolitikkenes aktører, virkemidler, innhold og effekter.

Innovasjonsstudier

Studier av innovasjonsprosesser i næringsliv og offentlig sektor.

2010–

Med bakgrunn i ny nordisk strategi vedtok styret i 2010 å endre instituttets navn fra NIFU STEP til NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. I tillegg til ny strategi og nytt navn endret instituttet også sin interne organisering fra seks til fire forskningsområder. De nye områdene la bedre til rette for faglige synergier og større fagmiljøer. Mange av prosjektene gjennomføres også på tvers av områdene. Forskningslederne fikk samtidig personalansvar. Instituttets avdelingsstruktur ble som følger:

Statistikk og indikatorer

Forskningsleder 2010–2018: Susanne Lehmann Sundnes

Forskningsleder 2019–: Michael Spjelkavik Mark

Studier av grunnopplæring

Forskningsleder 2010: Eifred Markussen

Forskningsleder 2011: Berit Lødding

Forskningsleder 2012–2015: Vibeke Opheim

Forskningsleder 2016–: Roger André Federici

Studier av høyere utdanning

Forskningsleder 2010–2013: Jannecke Wiers-Jenssen

Forskningsleder 2014–: Noline Frølich

Studier av forsknings- og innovasjonspolitik

Forskningsleder 2010–2011: Taran Thune

Forskningsleder 2012–2014: Olav R. Spilling

Forskningsleder 2014–: Espen Solberg

Rapportforsider 1954-2019



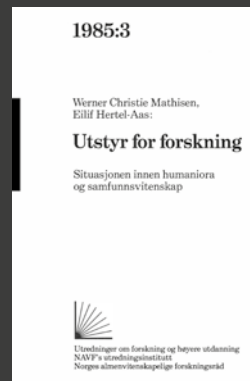
Forste rapport (melding) 1955.
Fra utredningsstaben i NAVF



Nytt design 1961. Fra
NAVF's utredningsavdeling



Forste rapport i eget institutt



Ny logo i 1985



Nytt design 1990



Forste rapport med
navnet NIFU



Nytt design 1988



Nytt design 2004



Forste rapport etter fusjonen
med STEP



Forste rapport da NIFU
ble nordisk i navnet



Justert design 2016



Dagens rapport 2019



Bakgrunnen for etableringen av instituttet på 1950-tallet var spørsmålet om tilgangen på akademisk arbeidskraft. Prognoser ble utarbeidet i form av meldinger, og arbeidet ble sammenstilt i en foreløpig form i 1957 i rapporten «Om tilgangen på og behovet for akademisk arbeidskraft». Den ble utgitt som «Første rapport», men det kom aldri flere rapporter i denne serien.

Publikasjoner

NIFU har publisert statistikk, forskning og utredning siden midten av 1950-tallet. De fleste publikasjonene er tilgjengelige elektronisk i NIFUs vitenarkiv hos UNIT.

De første skriftlige publikasjonene til NIFUs forgjenger gikk under navnet «Meldinger». Den første meldingen kom i 1955 med tittelen «Prognoser for akademisk utdannet arbeidskraft». Det var en undersøkelse om behovet for filologer, og i årene som fulgte kom en rekke meldinger om det fremtidige behovet for ulike akademiske yrkesgrupper.

Det var Forskningsrådenes fellesutvalg som tok initiativ til utredningsarbeidet, og i 1957 ble de første meldingene sammenfattet og trykket som vedlegg i rapporten «*Om tilgangen på og behovet for akademisk arbeidskraft*».

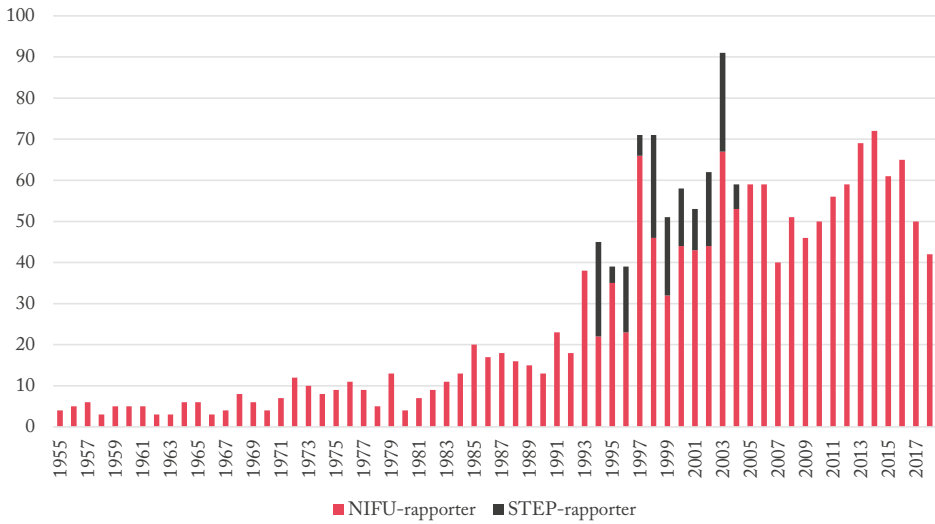
I perioden 1955–1990 ble det utgitt totalt 191 meldinger. I tillegg ble det publisert en rekke notater og ulike informasjonsblad.

Sigmund Vangsnes skrev i 1985 at utredningsrapportene skal være av to slag: «*Meldinger* som er faglig og redaksjonelt godt gjennomarbeidede dokumenter – som bør selge bredt og godt – vårt ansikt utad – og som derfor utstyrmessig bør påkostes mer enn den andre typen publikasjoner som kalles *Notater*.»

Meldingene ble i 1990 avløst av NIFU-rapporten, som har vært NIFUs hovedprodukt frem til i dag.

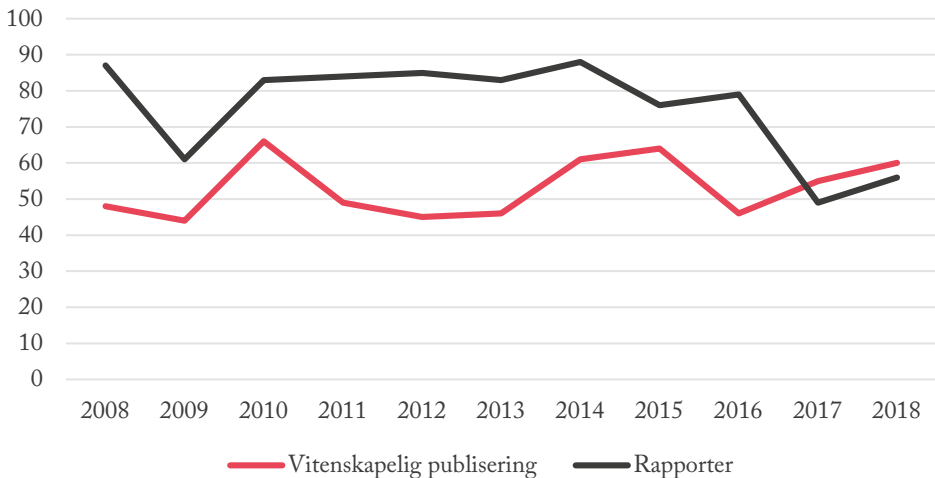
En annen rapportserie som i dag er historie, er «NIFU skriftserie». Den ble utgitt fra 1997 til 2005. Formålet med serien var primært å publisere sluttrapporter til oppdragsgivere for en større brukergruppe enn tidligere.

Antall rapporter pr. år 1955–2018

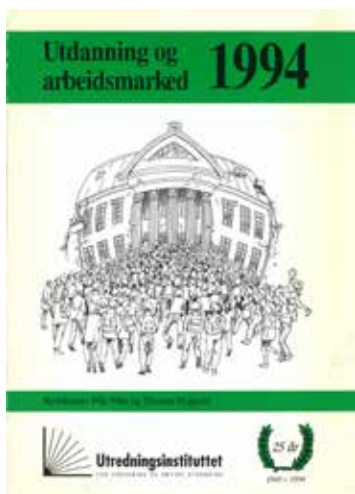


Grafen ovenfor viser samlet antall publikasjoner fra henholdsvis NIFU og STEP. Her har vi tatt med summen av alle meldinger, rapporter, skriftserier og notater som er produsert. Nyhetsbrev og annen type informasjonsskriv er ikke med i denne statistikken. Heller ikke vitenskapelig publisering.

Rapporter og vitenskapelig publisering 2008–2018



Grafen ovenfor viser antall vitenskapelige artikler og antall rapporter publisert i perioden 2008–2018.



Utdanning og arbeidsmarked

UTDANNING OG ARBEIDSMARKED var en rapportserie skrevet særlig med tanke på å gi lett tilgjengelig informasjon til utdanningsplanleggere, rådgivere i videregående skole, studie- og yrkesveiledere og andre interesserte.

Rapportene besto av en samling artikler som belyste aktuelle spørsmål innenfor utdanning og arbeidsmarked. Resultater fra undersøkelser utført ved instituttet dannede grunnlaget for analysene. Utdanning og arbeidsmarked ble utgitt første gang i 1985, først i meldingsserien og fra 1992 som en egen serie. Med få unntak ble rapporten utgitt én gang per år frem til og med 2002.



Indikatorrapporten

INDIKATORRAPPORTEN gir en oversikt over det norske forsknings- og innovasjonssystemet i form av figurer, tabeller og analyser og har kommet ut siden 1997.

Rapporten produseres i samarbeid mellom Norges forskningsråd, NIFU og Statistisk sentralbyrå. NIFU har det redaksjonelle ansvaret, i 2019 ved seniorrådgiver Kaja Wendt og forskningsleder Espen Solberg. Også Innovasjon Norge, SIVA og Universitetet i Oslo er representert i redaksjonskomiteen.

Fra og med 2018-utgaven er indikatorrapporten kun tilgjengelig som elektronisk publikasjon. Den består av delrapporter som publiseres når data-grunnlaget er tilgjengelig.



KOMPETANSE

Informasjoner om utdanning og arbeidsmarked

Bruksanvisning for bladet

Det du nå har i hånden er første nummer av KOMPETANSE, et informasjonsblad utgitt av avdelingen for høyere utdanning ved NAVF's utredningsinstitutt.

Med KOMPETANSE ønsker vi å:

- knytte kontakt mellom avdelingen og «brukerne» av våre resultater
- presentere «studoppgaver» fra våre undersøkelser og åpne adgang til å bestille rapporter og meldinger som vi utgir
- reise det vi oppfatter som sentrale problemstillinger innenfor vårt område - utdanning og arbeidsmarked.

Vi tar sikte på å utgi KOMPETANSE to ganger i året - i mai og oktober - og har foreløpig bestemt oss for en prøveperiode på to år. Bladet blir distribuert gratis til personer og institusjoner som vi oppfatter som våre «brukere». Vi er imidlertid svært takknemlige for å få reaksjoner allerede etter dette første nummeret på:

- om de/dere ønsker tilsendt flere eksemplarer
- om det er andre personer/institusjoner som du mener bør motta bladet
- om navn og adresse er korrekt skrevet.



I hvert nummer av KOMPETANSE ønsker vi å gi en kort presentasjon av hovedresultatene fra våre utredningsprosjekter. Tilknytingen er dels å tilby «studoppgaver» slik at leserne kan vurdere om de vil bestille rapporten, men også å gi «resultatservice» fra avdelingens arbeidsområde.

I første nummer av bladet velger vi å presentere resultater som sier noe om situasjonen for søkere til høyere utdanning - poengsumming, og om kandidatene fra høyere utdanning - jobbøking.

Otto Hauglin

Bladet Kompetanse

BLADET KOMPETANSE ble utgitt i perioden 1984–1988, med ett til to nummer i året. Totalt åtte nummer ble utgitt. Dette var Utdanningsavdelingens forsøk på å lage en parallell til *Bladet Forskningspolitikk*. Men bladet fikk aldri samme utbredelse og omfang.

Bladet ble distribuert gratis til personer og institusjoner som instituttet oppfattet som brukere av utredninger om utdanning og arbeidsmarked. Opplaget varierte mellom 2000 og 3000 eks.

Redaktører for Kompetanse

1984–1986: Otto Hauglin

1987: Frida Eeg-Henriksen

1988: Per Olaf Aamodt



Bladet Kompetanse brukte denne illustrasjonen som logo. Det var opprinnelig et av flere forslag til ny logo for Utredningsinstituttet i 1984, men tapte for den «åpne bok».



*Margot Nesje, kontorfullmektig i
Utredningsinstituttet 1971–1980, i ferd
med å sende ut en av de mange utredninger
fra instituttet. Utredningene gikk til
forskningsmiljøer, offentlige organer og
privatpersoner.*

Forskningspolitikk

Fagbladet for forskning,
høyere utdanning og innovasjon



FAGBLADET FORSKNINGSPOLITIKK utkom første gang i 1978. Det var Hans Skoie som tok initiativ til dette, og Skoie fungerte som ansvarlig redaktør helt frem til han gikk av med pensjon i 2002.

Forskningspolitikk er et åpent og uavhengig organ for fagbasert analyse og debatt om forskning, høyere utdanning og innovasjon i Norge og de øvrige nordiske landene. Bladet skal bidra til å fremme en bred og kvalifisert debatt med relevans for disse politikkområdene.

Forskningspolitikk utgis med støtte fra Norges forskningsråd. Forskningspolitikk er medlem av Den Norske Fagpresses Forening og redigeres i tråd med Redaktørplakaten. Bladet kommer ut fire ganger i året, og siden 1978 er 150 blader utgitt. Abonnement er gratis og kan bestilles ved henvendelse til NIFU.

Forskningspolitikk er i sin helhet også tilgjengelig på nett. Alle artikler legges ut på www.fpol.no, og PDF-utgaver langtidsarkiveres i NIFUs vitenarkiv hos UNIT.

Nedenfor gjengis bladets introduksjon av seg selv slik det sto på forsiden i første utgave 1978:

I «Forskningspolitikk» vil Utredningsinstituttet bringe stoff som vi tror er av interesse for dem som arbeider med forskningssaker innenfor NAVF så vel som andre organer som er opptatt av forskningsspørsmål. Vi vil særlig presentere studier av forskning og forskningsorganisasjon samt forskningspolitisk nyhetsstoff fra inn- og utland.

Forskning berører samfunnet direkte eller indirekte på en rekke områder. Likevel foreligger stoff om slike spørsmål svært spredt, og det er ofte vanskelig tilgjengelig. Vi ser det derfor som viktig å henlede oppmerksomhet på materiale av prinsipiell interesse, ikke minst fra andre land. På

denne måten håper vi å bidra til å styrke interessen for prinsipielle spørsmål knyttet til norsk forskningsinnsats. Presentasjonen blir kortfattet, men vi vil i hvert nummer ta sikte på å ha en temaartikkel som gir en noe fyldigere behandling av et spesielt emne.

Instituttet har i de senere år bygd opp et forskningspolitisk bibliotek. Vi håper at bibliotekets materiale kan komme til nytte for en videre krets etter hvert som vi gjør det kjent. Vår bibliotekar – som også er redaksjonssekretær for dette bladet – vil være behjelpelig med å skaffe til veie rapporter, tidsskriftartikler og bøker som omtales i «Forskningspolitikk». Vi mottar også gjerne forslag til bokkjøp etc.

Redaksjonen er for øvrig interessert i lesernes reaksjon på bladet og forslag om stoff som bør presenteres. Vi ser tiltaket som et forsøk og tar sikte på å utgi 3–4 nummer årlig.



Redaktører

1978–2002: Hans Skoie

2003–2008: Randi Søgne

2008–2017: Egil Kallerud. Magnus Gulbrandsen var medredaktør i 2008–2009.

2017–: Per M. Koch



Per M. Koch, dagens redaktør av Fagbladet Forskningspolitikk

Forskningspolitikk – forsider 1978–2019





NIFUs navn og logoer

Gjennom NIFUs historie har navn og logo vært gjenstand for endring og fornyelse. Enkelte ganger har det vært rent visuelle endringer, andre ganger har det vært ledd i organisatoriske forhold eller strategiske valg.

1954: Utredningskontoret

På begynnelsen av 1950-tallet begynte NAVF å utrede «behovet for akademisk arbeidskraft». Den første meldingen kom i 1955, og frem til 1961 ble meldingene skrevet på skrivemaskin uten uten spesiell logo eller design.

1961: NAVFs utredningsavdeling

Arbeidet med prognosene ble etter hvert mer omfattende, og NAVF opprettet en egen utredningsavdeling i 1961. Meldingene fikk da et eget design med håndtegnet logo.



Navn og logo på meldingene fra 1961 til og med 1968.

NAVF'S

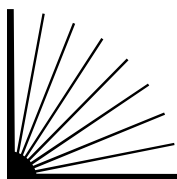
UTREDNING SINSTITUTT



NAVF's
utredningsinstitutt



Utredningsinstituttet
FOR FORSKNING OG HØYERE UTDANNING



NIFU Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning

1969: NAVF's utredningsinstitutt

I 1969 ble NAVF's utredningsinstitutt opprettet. Ny logo ble designet og brukt på alle meldinger. Logoen ble stående uendret i om lag 15 år. Brevarkene hadde imidlertid et annet design, noe som tyder på at grafisk profil ikke var konsistent i denne perioden.

1985: Oppslått bok

I 1984 ble det holdt avstemning om ny logo, og man landet på «opplått bok» som ble tatt i bruk i 1985. Dette var ikke førstevalget blant de ansatte, men tilfredsstilte de fleste kriterier som var definert på forhånd. Skrifttypen som ble brukt, var Century Schoolbook av Morris Fuller Benton. Logoen ble trykket både i sort/hvitt og grønt, med og uten det fulle navnet under.

1993: Utredningsinstituttet

Logoen holdt seg uendret i om lag 20 år, men navnet ble endret. I 1993 ble Norges forskningsråd opprettet ved sammenslåing av tidligere forskningsråd, deriblant NAVF. Instituttet endret derfor navn til «Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning» – altså uten NAVF i navnet. Skrifttypen er Twentieth Century.

1996: NIFU

I januar 1996 opprettet Norges forskningsråd NIFU som en egen stiftelse. Logoen beholdes, men navnet ble endret til NIFU Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. Skrifttypen er Book Antiqua.

1991-2004: STEP

Senter for innovasjonsforskning (STEP) ble opprettet i 1991 som eksternt forskningsgruppe av det tidligere Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF). I 2003 ble STEP en del av SINTEF Teknologiledelse, og året etter fusjonerte STEP og NIFU. Logoen bærer akronymet STEP, med norsk og engelsk undertittel.

STEP

Studies in technology, innovation and economic policy
Studier i teknologi, innovasjon og økonomisk politikk

2004: Ny skrifttype

I 2004 ble skrifttypen i logoen endret. Fonten som ble valgt var Classico av den tyske skriftdesigneren Hermann Zapf, inspirert av den antikke kapital-skriften på Trojansøylen i Roma.

2005: NIFU STEP

I 2004 fusjonerte Senter for studier i teknologi, innovasjon og økonomisk politikk (STEP) og NIFU. Det skapte behov for en ny logo og et nytt navn. Akronymene STEP og NIFU ble til NIFU STEP. Logoen med den åpne bok fikk en mer kvadratisk form og ble tatt i bruk fra 2005.

2011: NIFU som et nordisk institutt

I 2011 ble både navn og logo endret. Bokstavene i akronymet ble spesial-designet for NIFU, og den bærende fonten ble Museo Sans, en moderne skrifttype designet av Jos Buivenga.



NIFU



NIFU

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

1987



1996



1957 / 1974



2005



1954



1968



2002



1994



2015



STEPs historiske lokasjoner



NIFUs historiske lokasjoner

Forskningsnomadene

Dette er liten historie om NIFUs byvandring i Oslo vest. Historien er hovedsakelig konsentrert om perioden etter 1984 da jeg selv har jobbet ved instituttet, men med mest vekt på den tidligste perioden, delvis fordi den gamle tida er morsommere og mindre strømlinjeformet enn nå. Akkurat som festene på NIFU, de var visstnok mye morsommere og galere i gamle dager. Kanskje henger det mest sammen med at glansen blir sterkere når støv og glemsel får lagt seg.

Forhistorien ifølge Sigmund Vangsnes: Midt på 1950-tallet startet han og Nordby utredninger om behovet for akademisk arbeidskraft, med to tomme hoder, i Løkkeveien – et steinkast fra den amerikanske ambassaden. Men

den amerikanske ambassaden i krysset Løkkeveien–Drammensveien ble først bygd i 1959. Før det lå ambassaden i Stortingsgata. Så enten husker Vangsnes feil, eller så var de veldig gode til å kaste stein.



Foto: Claes Lampé / NIFU

1954: Løkkeveien 7 – der de første meldinger ble skrevet.



Foto: Chies Lampi / NFFU

1958: Lektorenes hus i Wergelandsveien 15

Senere ble det et NAVFs utredningskontor, fra 1961 en utredningsavdeling, og fra 1969 NAVFs utredningsinstitutt. I 1958 flyttet vi så sammen med NAVF (Norges allmennvitenskapelige forskningsråd) til Wergelandsveien 15. Der forble instituttet i nesten 30 år, bare med et avbrudd i Dagbladgården i Akersgata.

I Lektorenes hus i Wergelandsveien 15 hadde vi 2. og 4. etg. Resepsjon, sjefskontor, møterom og U-avdeling var i 4. etasje, mens Skoie regjerte over F-avdeling og bibliotek i 2. etasje. Landbruksforskningen holdt også til der, men lektorene husker jeg lite til.

Det var digre sjefskontorer og små kott til oss menige. Den gang hadde alle lederne egne sekretærer.

I resepsjonen var det skrivestue med 3-4 jenter og Rank Xerox-maskiner. Vi forskere (eller konsulenter som vi den gang het), leverte håndskrevne manus. Enkelte har fortsatt med det helt opp til vår tid.

Da jeg begynte ved instituttet, var Knut Arild Larsen avdelingsjef ved avdelingen for høyere utdanning

(U-avdelingen). Han var faglig dyktig, men kanskje mer interessert i egen forskning og modellutvikling enn ledelse, og hadde permisjon fra lederjobben noen år. I den perioden fungerte Otto Hauglin som sjef. Han brakte med seg mange impulser fra sin fortid som predikant og stortingspolitiker, men vi merket kanskje først og fremst hans ustoppelige interesse for mediaoppmærksomhet.

Reisevirksomheten var lenge forbeholdt lederne. U-avdelingen brøt denne tradisjonen da hele avdelingen dro på en ukes studietur til Paris med en avstikker til Dijon. Vi besøkte forskningsinstitutter, universiteter og OECD. Ved OECD ble vi blant annet fortalt om instituttets egen forskningsstatistikk. Studieturen var en suksess både faglig og sosialt, den skaffet oss kontakter, og vi oppdaget også at det vi drev med faktisk var bra.

U-avdelingen drev ikke salongvirksomhet som Skoie, men arrangerte i flere år store utdanningspolitiske konferanser i Ingeniørenes hus med over 200 deltakere, de fleste var ledere ved alle våre universiteter og høyskoler. Etter høyskolereformen i 1994 ble det færre institusjoner og færre ledere, og bunnen falt ut av markedet for disse konferansene.

U-avdelingen forsøkte seg også med et motstykke til *Forskningspolitikk* og lagde meldingsbladet *Kompetanse* med korte artikler og forsknings- og utdanningspolitiske kommentarer. Etter hvert kom forslaget om å slå sammen *Kompetanse* og *Forskningspolitikk*,



U-avdelingen på studietur til Paris. Bak fra venstre: Fridtjov Thorkildsen, IIEP-ansatt, Tore Ombolt, Otto Hauglin, Per Olaf Aamodt, Knut Arild Larsen, Ellen Brandt, Nils Vibe, Berit Hyllseth og Rolf Edvardsen. Sittende foran: IIEP-ansatt, Inger Henaug, Torun Andbo og Grethe Hovland.

men det ble ikke hilst spesielt velkomment, og etter noen få år ble Kompetanse innstilt.

Datautstyret begrenset seg til to skjermer plassert i en krok og med linje til stormaskin på Blindern. Vi måtte hente datautskriftene der oppe, hvis da ikke datakonsulent Bjørn Ollendorff hentet dem i sin gamle rustne Amazon.

Kantina var i kjelleren, et rom med gyselig tapet og piano. Det så mest ut som en blanding av bomberom og lokalene for Siste tango i Paris (i kjelleren til La Coupole). Husker ellers at vi mot å levere blå bonger fikk små gule appelsinjuicekartonger med sugerør.

I hagen utenfor var det en liten fontene med skulptur, der ble det visstnok drevet nakenbading under en fest. Det kan ikke ha vært plass til mer enn én av gangen.

Røykeforbud var den gang et helt ukjent begrep, det bredte seg vakre røykskyer i de fleste kontorene, men etter hvert ble det slutt på å røyke under møtene (som var mange og lange).

Etter hvert ble det ikke plass til oss i Wergelandsveien, og i 1986 besluttet vi å flytte. Samtidig vurderte allerede den gang Forskningsrådet (fortsatt NAVF) å flytte til Lysaker, og kanskje med oss på lasset. Isteden flyttet de til Sandaker, og vi overtok deres lokaler i Munthes gate 29 ved siden av Institutt for samfunnsforskning (og Institutt for sosialforskning – INAS, senere NOVA).

Typisk for den fattige fetteren overtok vi inventar, inklusive asjetter og kopper etter NAVF. Fortsatt finnes noen av koppene og de uslitelige møtestolene fra NAVF hos oss. Vi overtok også kantinebestyrer Aslaug



Foto: Wikipedia

1987: *Munthes gate 29*

Skjerpen som hver dag serverte rundstykker og vafler. Og kantina hadde terrasse! Lokalene ellers var mørke med teglstein, fin arkitektur og ikke veldig praktiske. Egen vaktmester, Helge, hadde vi også. Han var en hyggelig fyr, kanskje fordi han hørte dårlig.

Da vi flyttet inn, kjørte en varebil med utstyr inn i garasjen i kjelleren, men bare for å sette seg fast i taket da den skulle tom ut igjen. Med noen

tungvektere i lasterommet fikk vi senket den tilstrekkelig til den kom seg ut.

Vi trodde at det ville være fint å bli naboer med den ordentlige samfunnsforskningen, og vi leide sågar en del kontorer i nr. 31 med branndøra åpen. Stor sett ble samarbeidet begrenset. De eneste naboene vi fikk besøk av var Ulf Torgersen som ville teste ut noen ideer, samt Henry Valen som kom for å spise vafler.

I Munthes gate gikk vi inn i dataalderen. Ledelsen, inkludert daværende kontorsjef Gerd Liv Valla, insisterte på å kjøpe Norsk Data fordi det lå sånne kabler der og fordi det var bra for administrasjonen – at det var ubrukbart for forskning gjorde lite inntrykk på ledelsen. Heldigvis ble løsningen PC i nettverk, med 20 maskiner var dette det største PC-nettet i Norge i sin tid. Snart etter slutta Gerd Liv, og Norsk Data gikk konkurs.

NIFUs historiske adresser

1954: Løkkeveien 7 (sammen med NAVF)

1958: Wergelandsveien 15 (sammen med NAVF)

1968: Akersgata 49 (Dagblad-gården. Første gang i eget hus)

1974: Wergelandsveien 15 (Lektorenes hus, 2. og 4. etasje)

1987: Munthes gate 29 (nabo med Institutt for samfunnsforskning)

1996: Hegdehaugsveien 31 (Caltex-gården, senere Texaco-gården)

2005: Wergelandsveien 7 (Dovre-gården)

2015: Økernveien 9 (Sporveisblokka)



1996: Hegdehaugsveien 31



2005: Wergelandsveien 7

Etter hvert ville ISF/INAS ha tilbake rommene i nr. 31, og låste brannøra. Noen NIFUitter havnet i Fuglehauggata, men det ble klart at vi måtte på flyttefot igjen – mindre enn ti år etter forrige gang.

Den nye flyttingen ble solid planlagt og mange alternativer vurdert. Til slutt falt valget på Hegdehaugsveien 31, eller Texaco-gården som den fortsatt ble kalt – en rimelig usjarmerende bygning med turkise plater og bensinstasjon (der er det senere blitt restaurant). Det var stor skepsis: man kan da ikke drive forskning på en bensinstasjon!

Men det var mye positivt da vi flyttet inn i 1996: Vi fikk bestemme all innredning sjøl og fikk enda større terrasse utenfor kantina. Innvendig ble bygget fint og praktisk. Mens Munthesgate lå i et fasjonabelt strøk med hager, langt fra alle fasiliteter som bank, post og butikker, havnet vi midt i shoppingparadis. Dette førte til at vi fikk lønnsforhøyelse for å dekke økte utgifter i strøkets mange fancy butikker.

Bortsett fra en del problemer med innklima som gjorde noen syke, hadde vi det veldig bra i Hegdehaugsveien. Litt uheldig var det også at gårdeieren nektet å bygge interne trapper mellom våre tre etasjer. De strakk seg langt for å etterkomme våre ønsker om innredning, men på et stadium var det full stopp.

Hadde det ikke vært for at plassen ble for liten etter fusjonen med STEP, hadde vi sikkert forblitt i Hegdehaugsveien, men ny flytting ble det i 2005. Entusiasmen for å flytte fra Hegdehaugsveien var vel bare sånn passelig.

Og så havnet vi altså tilbake i Wergelandsveien, i nr. 7, nabohuset til nr. 15 som i mellomtida hadde blitt japansk ambassade. Vi så aldri noe fontenebading blant japanerne. Også her fikk vi fin kantine med terrasse (men ikke så stor og fin som i Hegdehaugsveien). Og så sparte NIFU mange penger ved at det ikke lenger var nødvendig med det shoppingtillegget i lønna. Mye var praktisk i Wergelandsveien 7, og

forskerkontorene var nesten like små som i nr. 15.

Det er vanskelig å omtale alle disse flyttingene uten å nevne Bjarne Nordby, som var ved instituttet fra den spede starten til han døde på trikken fra jobben i Wergelandsveien, over 90 år gammel!

Nordby organiserte på en perfekt måte alle flyttingene, bortsett fra til Wergelandsveien 7 (det tror jeg han var litt fornærmet over). Det var også Nordby som fant fram til dataløsningen vi fikk i 1987. En av hans favorittoppgaver var å finne fram til kontorstoler og å diskutere fargevalg på stoffet med oss. I ettertid har jeg kommet til at dette egentlig var et Bourdieu-inspirert forskningsprosjekt for å kartlegge forskeres smak.

Etter ti år i Wergelandsveien ble vår vestkantstatus brutt, og vi har siden 2015 befunnet oss i Økernveien 9 på



Foto: Claes Lampj / NIFU

2015: Økernveien 9

Tøyen. Jeg har nå alltid ment at vi burde ha en noe mer proletær image enn Homannsbyen og Frogner. Men noen mente at det går da ikke an å drive forskning på Tøyen. Det er grundig tilbakevist. Men som ekte nomader er vi rastløse, og tåler kanskje ikke mer enn ti år i samme lokaler?

Glimt fra Wergelandsveien 7

NIFUs lokaler 2005-2015



Populær sosial sone i 7. etg. Fra venstre: Eifred Markussen, Per Olaf Aamodt, Mari Vigum Frøseth, Berit Lødding, Elisabeth Hovdhaugen, Nils Vibe og Per Hetland.

Kantinstyrer
Lisbeth
Fjellskaalnes



Personalkonsulentene Hanne Nordal Rønne og Torill Skirstad bak økonomikonsulent Gunn Molstadengen.

Banyan hos NAVF

CinewS - Spesialavis om
informasjonsbehandling fra
Cinet A/S. August 1988.

**Norges Almenviten-
skapelige Forsk-
ningsråds utred-
ningsinstitutt er en
meget intens bruker
av datakraft. De
fleste ansatte arbe-
der med rapporter
som krever meget
omfattende tekstbe-
handling. I tillegg
benyttes et spesielt
system for utarbei-
ding av statistikker.**

Minimaskin eller PC'er i nett- verk?

NAVF's databruk er meget CPU-
krevende. Da det fra starten av
var snakk om installasjon med 40
arbeidsplasser var det klart at en
meget kraftig maskin var nødven-
dig.

Ved vurdering av løsning hadde
instituttet valgt mellom minima-
skin eller PC'er og nettverk. Det
ble lagt stor vekt på at brukerne
skulle oppleve minimal responstid
selv om anlegget var meget tungt
belastet. For å oppnå responskrave-
ne med minimaskin viste det seg
at en måtte investere i en meget
kostbar maskin.

I og med at PC og nettverk ga
bedre ytelse for en lavere pris og
fordi tilbudet av software var
langt større ble denne løsningen
valgt framfor en minimaskin.

10 MB/S token ring nettverk

Når NAVF's utredningsinstitutt
skulle velge nettverk, var det viktig
at nettverket var raskt og hadde
gode utvidelsesmuligheter. Valg
av nettverk falt på Pronet10. Dette
er et 10MBit/s token ring
nettverk som kan betjene et stort
antall PC'er uten at en merker at
selve nettverket er belastet. Pronet10
muliggjør også svært store
nettverk som går over flere etasjer.

Den viktigste komponenten i et
nettverk er fileservieren. Det hjel-
per lite om man har et raskt nett-
verk hvis ikke fileservieren er god.



Skriveleder Tove Hansen, «Nettverket gir oss flere muligheter enn før, bl.a. overføring av forskjellig type informasjon via mail fra en PC til en annen.»

I tillegg er det dennes software
som bestemmer hvorvidt nettver-
ket er brukervennlig eller ikke. Utredningsinstituttet hadde en
rekke krav til fileserver, bl.a. hurtig-
het ved arbeide mot store filer,
effektiv administrasjon av nett-
verk med mange brukere, mulig-
het for mange disk i fileserver,
avansert backup og brukervenn-
lighet. I tillegg ønsket instituttet
en totalleverandør som kunne ta
ansvaret for hele installasjonen,
både PC'er, fileserver, nettverk og
skrivere.

Etter en lang evalueringspro-
sess falt valget på Cinet og Banyan
fileserver. I tillegg leverte Cinet
PC og AT maskiner. I dag har
NAVF en Banyan BNS fileserver
med 3*120MB disk og en AT
fileserver med 2*70MB disk, til-
sammen 500MB felles disk i files-
erverne. Tilsammen 6 skrivere er
koblet opp som felles skrivere og
2 stk. 60MB tapestasjoner er dis-
ponible for kjøring av backup.

I tillegg til å være file- og pri-
nterservere kan også Banyan funge-
re som kommunikasjonsserver. Opptil 20 porter kan settes i en
Banyan BNS. Instituttet bruker
idag 20 porter for kommunikasjon
mot CYBER stormaskin på Uni-
versitetet i Oslo og mot en intern
Altos mikromaskin. Banyan har

også kommunikasjonsmuligheter
mot en rekke andre maskiner som
f.eks. IBM stormaskiner, Norsk
Data, DEC, osv.

Desentral datakraft en fordel

Instituttet har vist seg som en me-
get aktiv og entusiastisk bruker av
nettverket. En rekke forskjellige
applikasjoner har etterhvert kom-
met i bruk og de systemansvarlige
har selv utviklet endel rutiner.

PC og nettverk har vist seg å
være minimaskinen overlegen når
det gjelder ytelse i forhold til pris
ved kontorautomasjonsanvendelse.
Slik bruk er meget I/O- og
CPU-krevende, spesielt ved bruk
av grafikk. Det er også en stor
fordel at hver enkelt arbeidssta-
sjon har egen CPU og primærhu-
kommelse. Dette gjør at de enkel-
te brukerne ikke merker dårlig res-
pons selv om andre brukere arbe-
ider hardt. I tillegg er PC'er og
nettverk internasjonale standard-
er. En blir m.a.o. ikke lukket inn i
en bestemt leverandørs verden,
men kan kjøpe ny hardware og
software fra en rekke forskjellige
leverandører.

Hos NAVF's utredningsinstitutt
har systemet vært vellykket. Krave-
ne til responstid er tilfredstillt
og anlegget har nå vært i drift i et
år uten vesentlige driftsavbrudd.

Cintrade A/S Cinets forhandler- selskap

Alle som har behov
for PC-baserte nett-
verksløsninger, men
ikke holder til i områ-
dene rundt Oslo, Sta-
vanger eller Bergen
kan få hjelp av
Cinrades 40 forhand-
lere over hele landet.
Bruk kupongen på
side 8, eller kontakt

 **CINTRADE**
Et selskap i Cinet Group
tlf. (02) 38 39 38.



Vera Schwach

Forsker NIFU fra 1988

Epistler fra Munthes gate 1988–1990

Mine første opplevelser av det som i dag er NIFU, stammer fra Munthes gate 29. I juni 1988 åpnet jeg inngangsdøren til det som den gang het NAVFs utredningsinstitutt. Jeg var nyutdannet med historie som hovedfag og søkte arbeid. I siste halvdel av 1980-tallet var arbeidsmarkedet generelt bra både for de halvstuderte og ferdige kandidatene i humaniora – i skolen og utenfor.

Munthes gate var et prisbelønnet bygg fra 1960-tallet, det hadde lange korridorer med helhvite vegger, takhøyden var lav, og et mørkt teppe av ubestemmelig farge dekket gulvet, var det nålefilt? Langt innover en korridor og opp en trapp påtraff jeg et rotete kontor. Der lå det papirer i bunker og strødd ut overalt, på bord, stoler, i hyller og på en

småslitt sofa med mørkstripete ulltrekk. En bunke ble skjøvet til venstre, og jeg ålte meg ned i sofaen med ull som stakk gjennom sommerskjørtet. Jeg må ha bestått første eksamensrunde med Kirsten Wille Maus og Olaf Tvede, for i den neste møtte jeg kontorbeboeren selv, Hans Skoie (1938–2016). Han var engasjert, men springende i sin utspørring. Jeg visste lite om forskningspolitikk, slikt ble ikke undervist på Historisk-filosofisk fakultet verken ved Universitetet i Oslo eller Freie Universität i Vest-Berlin, ikke da og ikke nå. På tross av min åpenbare manglende dannelse i temaet, fikk jeg et årsvikariat ved instituttet. Det var på forskningsavdelingen, lokalt kalt F-avdelingen. Den andre avdelingen het utdanningsavdelingen, til hverdags U-avdelingen, begge skrevet med stor

første bokstav. Ett år var en evighet for en med nylig bestått embetseksamen av høyere grad, som det stod på mine eksamenspapirer.

Men jeg visste om utredningsinstituttet fra før. På tavlen i pauserommet til hovedfagsstudentene på Historisk institutt hang det nemlig et utklipp fra bladet *Forskningspolitikk* som Skoie var redaktør for og instituttet ga ut. I en artikkel var hovedfagsoppgaven omtalt og løftet fram som den betydelige, men glemte forskningen. Svein Kyvik som forsket ved NIFU,

påpekte at disse oppgavene faktisk representerte en vesentlig del av samlet årlig forskning ved universitetene.¹ Vi leste høyt fra siden når humør og fremdrift var på et lavmål. Og høsten 1985, under Humanioradagene på Universitetet i Bergen, hadde jeg hørt Otto Hauglin (1942–2012) fortelle fra kandidatundersøkelsen som instituttet regelmessig gjennomførte. Hauglin ledet U-avdelingen. Hans hovedbudskap var at de som slet stolene på lesesalene i humanistiske fag og samfunnsvitenskapene, ikke trengte å bekymre seg, det



Et seminar med stor fint besøk i Munthes gate samlet folk fra instituttet, husvenner og gjester fra Norges forskningsråd, 16. februar 1995. Professor i fysikk og forskningspolitikk John Ziman fra Storbritannia foredro om «Academic Science as a System of Markets». Tidligere instituttsjef Sigmund Vangnes sitter med ryggen til ved bordenden. Til venstre for ham, avdelingssjef, Hans Skoie, Rundt bordet sitter fra venstre: Svein Kyvik, Ulf Torgersen, Ellen Brandt, Torstein Pedersen, Dag Kavlie, Liv Langfeldt og Aris Kaloudis. Langs vegg fra venstre: Kari Lindbekk, Sue Ellen Walters, Berit Mørland, Johan Tønder, Egil Kallerud, Ole Wiig, Susanne Sundnes og Bo Sarpebakken. Kilde: NIFU, billedarkiv; NIFU, Årsmelding 1995:21.

var greit med plass til oss på arbeidsmarkedet. Det var beroligende å høre på Hauglin, for spørsmålet om det ikke var en overproduksjon av humanister, fulgte studiene som en ond skygge.

Oppstilling med Skoie

1. november 1988 hadde jeg min første arbeidsdag på F-avdelingen under Skoies kommando. Og kommando var det. Alle skulle møte opp, ikke bare på F-avdelingens møter, men også når Skoie tillyste seminarer og holdt sin forskningspolitiske salong. Den siste foregikk gjerne på kveldstid, godt etter ordinær arbeidstid. Skoies salong samlet hans generasjon av forskningspolitisk interesserte menn. Ja, for med få unntak dreide det seg om menn som hadde hatt sin forskningspolitiske oppvåkning tidlig og midt i 1960-årene. De var stort sett født på 1920- og 1930-tallet, mange av dem i enkle kår, og hadde nådd innflytelse og godt voksen alder da jeg møtte dem. Vi kjente dem igjen fra gang til gang, forsamlingen av nøkterne menn i dresser med middels snitt. Vi unge var innkalt for å lytte og lære – og benkefyll, spesielt hvis oppmøtet utenfra viste seg magert. Var tilstrømningen stor, rykket den yngre garde til bakerste stolrad eller ståplass. Møtelokalene var små, men naboen, Institutt for samfunnsforskning, hadde en større kantine som utredningsinstituttet fikk låne. Dessuten ble det holdt større møter på Lysebu. Da stod sekretærer og administrasjonen på hodet for å ordne det praktiske. Skoie var dirigenten, diagnostiserte og kastet

fram spissformuleringer. Han kombinerte en skarp observasjonsevne med en umettelig interesse for selv den minste motsetning på et forskningsinstitutt, i forskningsrådssystemet og departementene. Vi kikket av og til misunnelig over til U-avdelingen, der hadde Per Olaf Aamodt overtatt etter Otto Hauglin og dirigerte arbeidet med rolige bevegelser. Det praktiske til side, i ettertid har det slått meg hvor viktig Skoie var for å skape et forum for forskningspolitikk, en møteplass med stor takhøyde der folk fra universitetet, andre forskere og forskningssystemets administratorer kunne utveksle uenigheter og samstemmighet.

Å reise eller ikke

Avdelingsmøtene var å avlegge rapport til Skoie som lett ble utålmodig om fremstillingene varte for lenge, ble omstendelige og detaljerte. I møterommet i Munthes gate satt vi benket rundt et bredt, brunlakkert bord innrammet av massive vegger i brun teglstein. Å reise var dyrt, så utenlandsturene var få og ble omtalt i høytidelige former. Kun ledelsen reiste, og OECD med hovedsete i Paris var ofte reisemålet. OECD med sin Frascatimanual for FoU-arbeid og forskningspolitiske virksomhet stod sentralt for å utforme forskningspolitikk og organisere forskningssystemet.

På et avdelingsmøte vinteren 1988/1989 beklaget Skoie seg over at det nå hadde blitt mye reising, han hadde vært i OECD i Paris og et annet sted. Vi andre hjemmевærende, stedfaste unge satt uten noe å si, for ingen av

oss hadde fått reise noe særlig i embets medfør. Men året før jeg begynte, i 1987, hadde en delegasjon fra instituttet reist til Japan for å lære om utdannings-systemet der. På 1980-tallet var Japan et mønster og en modell for økonomisk utvikling. Den store utenlandsreisen ble behørig rapportert. «De gjør våre ting bedre» lød en artikkeloverskrift.² Delegationen brakte hjem suvenirer som hang i gangen, blant dem et stort silkeoppheng. Det forsvant senere, slik som Japan som modell for økonomi og utvikling gjorde det.



En japansk maske prydet forsiden av Forskningsspolitikk i 1988. Inne i bladet kunne man lese om NIFUs møte med japanske universiteter, og hvordan landet hadde lyktes med et masseutdanningssystem og utvelgelsessystem for næringslivet. NIFU, Forskningsspolitikks bildearkiv.

Kvinner, en gruppe å regne med?

Etterdønningene etter et gjennombrudd møtte meg på NIFU. I 1985 hadde Fride Eeg-Henriksen publisert et notat om kvinners plass i akademia.³ Slik det ble meg fortalt, av Kirsten Wille Maus som ledet FoU-statistikken og Karen Nossum Bie som var utredningskonsulent, hadde de argumentert hardt for at det ikke holdt å dele inn forskerpersonalet i menn og kvinner, situasjonen for kvinner ved universiteter og høyskoler skulle løftes fram.

Et generasjonsskifte begynte på NIFU rundt 1990. Det ble forsterket av en vekst i antallet ansatte på 1990-tallet. Flere kvinner med hovedfag begynte og i de samme årene ble fødselspermisjonen utvidet. Mens den var 18 uker i 1986, var permisjonen utvidet til 42 uker i 1989. Kvinner som fødte, var lenger borte fra kontoret og etterpå skulle ha ammefri; det skapte friksjoner. Flere av mennene i ledelsesgenerasjonen var dårlig vant med at kvinnelige medarbeidere hadde lovmessig rett til å være så lenge borte, og hva gjorde de hjemme hele dagen med en baby?

Da jeg begynte, var det kun et fåtall høyt utdannede kvinner i den eldre generasjonen, ved NIFU og dem vi møtte fra andre steder i forskningssystemet. Den dyktige, men underordnede kvinnelige sekretæren var på mange måter fremdeles det fremherskende idealet. Stjerne i marginen fikk den som arbeidet på søndagene, det gjorde gjerne Skoie, stjerne fikk også den som kunne svare raskt når han trengte et tall fra forskningsstatistikken eller en

faktaopplysning til sin skriving. Kirsten Wille Maus som ledet arbeidet med FoU-statistikken, fikk merke det, og Anne Rollesen (1936–2015), instituttets dyktige bibliotekar, bemerket trefende: «vi er alle husmødre for Skoie». Et korps av tålmodige kvinner, men i rettferdighetens navn, også noen unge menn, stod mer eller mindre beredvilige.

Et teknisk foroverlent sentralbord?

NIFU hadde sentralbord, det passet Wenche Kildal. Når hun skulle ha spisepause, måtte vi andre trå til. Det var en vaktliste å følge. Det var å ta med seg formiddagsmaten ned i sentralborduret og ta sin tørn. Selv håpet jeg at ingen skulle ringe, eller hvert fall ikke

settes over, for da kunne det lett gå i ball. Løsningen min ble å svare med vennlig resepsjonsstemme at vedkommende satt i spiserommet, der var det ikke telefon. Kunne han ringe tilbake etter klokken tolv? Da var nemlig Wenche tilbake. Denne ordningen var nok en rest fra det solidariske 1970-tallet.

Naboer

Tre forskningsinstitutter var naboer: det ovennevnte Institutt for samfunnsforskning og Institutt for anvendt sosialforskning (i 2019 en del av NOVA) i Munthes gate og Fredsforskningsinstituttet, PRIO, i Fuglehauggata 11, på baksiden. Vi fire hadde et felles blanda-kor med øvelse



Fra 1990 til 1996 hadde instituttet en avdeling i toppetasjen i Fuglehauggata. I 1996 flyttet instituttet til Hegdehaugsveien 31 og alle medarbeidere ble samlet under samme tak.

Foto: Claes Lampj / NIFU

i lunsjen hver fredag og opptreden på julegløgger og husfester. Ellers så vi ikke mye til naboene.

Felles telefaks med PRIO var ment som et praktisk tiltak for å styrke fellesskapet. Faksen stod i underetasjen hos PRIO. Administrasjonen ringte over når det var kommet faks til en av oss på utredningsinstituttet. Da var det å ta veien ut bakdøren, over gaten og ned i underetasjen. Noen ganger glemte vi å hente, da ble PRIO sur, andre ganger glemte PRIO å ringe oss, da ble vi sure. Ordningen skapte ikke så mye fellesskap, heller strev og misnøye, etter ett år eller noe slikt fikk instituttet sin egen telefaks.

Utflytting til anneks

Instituttet vokste, og kontorplassene var fylt til randen. I løpet av 1990 leide instituttet seg inn i Fuglehauggata 11, fjerde etasje, et loft uten heis. Til anneks flyttet vi som nå var blitt tatt opp på instituttets forskningsprogram finansiert av NAVF, «Forskning om forskning», og kollegaer som ønsket mest mulig ro i arbeidsdagen. Det krevde et ærend for å ta turen over gaten og klatre trappene opp. På loftet med skråtak og odde vinkler dannet det seg et miljø med student- og doktorstipendiater og andre forskerivrige fagfeller. Et skifte fra et utredningsinstitutt til et forskningsinstitutt begynte.

Kilder og takksigelse

Teksten bygger på egen hukommelse, samtaler med NIFU-kollegaer, spesielt Tove Hansen, Wenche Kildal, Ole Wiig og Per Olaf Aamodt, samt intervju med Hans Skoie 15. august 2014 og arkivet til Forskningspolitikk, www.fpol.no. Takk til Egil Kallerud for kommentarer og Svein Kyvik for hjelp med å identifisere det avbildete seminaret.

Noter

- 1 Svein Kyvik, «Hovedfagsoppgaven – den glemte forskningen», *Forskningspolitikk* 2-3/85: 6-8.
- 2 Karen Nossun, Randi Søggen og Sigmund Vangnes, «Japan i kunnskapsfronten», *Notat 4/88 fra NAVFs utredningsinstitutt*; Randi Søggen, «De gjør våre ting bedre», *Forskningspolitikk*, nr. 1, 1988: 12-14; Karin Nossun Bie, «Høyere utdanning – utvelgesinstrument for næringslivet», *Forskningspolitikk* nr. 2, 1988: 4-8.
- 3 Frida Eeg-Henriksen, «The Role of Women in Higher Education», *Notat 8/1985 fra NAVFs utredningsinstitutt*.



Hebe Gunnes

Seniorrådgiver NIFU

Kaja Kathrine Wendt

Seniorrådgiver NIFU

Personalinnblikk

NIFUs forskerpersonalregister ble opprettet som en del av FoU-statistikken, og vi kan følge den norske forskerpopulasjonen tilbake til 1960-tallet. Vi har her vendt blikket innover for å se nærmere på instituttets faglige personale i perioden fra 1977 til 2017.*

Flere kvinner og doktorander

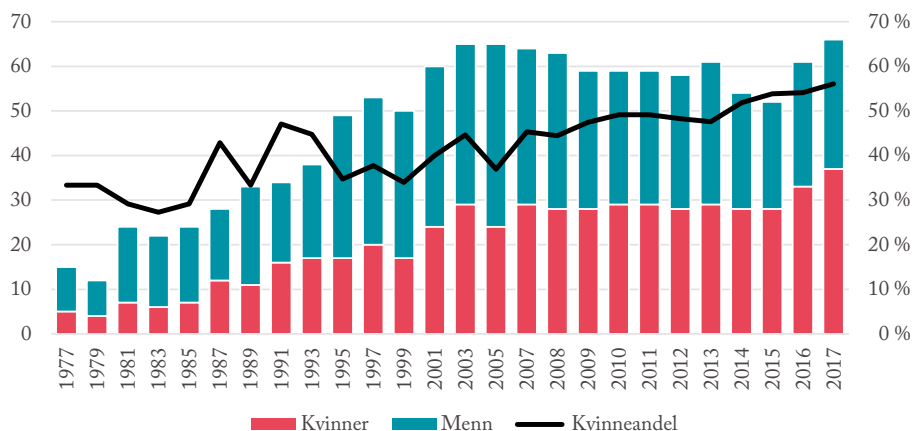
I 1977 var 15 personer tilsatt i stilling som utreder, og av disse var fem kvinner. Ti år senere var antall utredere steget til 28, hvorav 12 kvinner. I 2017 hadde instituttet 9 rådgivere og 50 forskere.

Instituttet når en topp i antall faglig ansatte med sin hovedstilling ved

NIFU og STEP i årene rundt fusjonen, med 65 faglig ansatte. Deretter gikk antall ansatte ned frem til 2015, for deretter å stige mot 66 forskere og rådgivere i 2017. Kvinneandelen blant det faglige personalet har variert mellom 27 prosent i 1983 og 56 prosent i 2017, og det har i størsteparten av perioden vært kjønnsbalanse, det vil si mellom 40 og 60 prosents representasjon av begge kjønn, blant instituttets faglige personale. STEP-gruppen hadde en betydelig lavere kvinneandel enn gamle NIFU. Året før fusjonen, i 2003, var 22 prosent av det faglige personalet ved STEP kvinner, mens kvinneandelen ved NIFU var 53 prosent. Kvinneandel for NIFU STEP i 2005, etter fusjonen, var på 37 prosent.

Fagpersonalets faglige bakgrunn, og andelen med doktorgrad, har også variert i perioden 1977–2017. I 1977

* I figurene er STEP-gruppen med i tallgrunnlaget fra 1995 og frem til fusjonen i 2004.



Figur 1. Antall kvinner og menn i faglig stilling ved NIFU og STEP i perioden 1977 til 2017. Kvinneandel i prosent. Kilde: NIFU, Forskerpersonalregisteret

og 1979 hadde ingen i fagpersonalet doktorgrad, men i 1981 var det ansatt to utredere med doktorgrad. Vi ser av figuren ovenfor at det har vært en betydelig satsing på forskerkompetanse på 2000-tallet; i 2001 hadde 15 prosent av det faglige personalet doktorgrad, mens andelen var steget til 52 prosent i 2016. Mange av de ansatte har avlagt doktorgrad mens de har vært ansatt ved NIFU, samtidig som nyrekruttering av forskere primært har skjedd gjennom å tilsette forskere med doktorgrad. Av de ansatte med doktorgrad i 2017, hadde hver femte avlagt doktorgraden i utlandet.

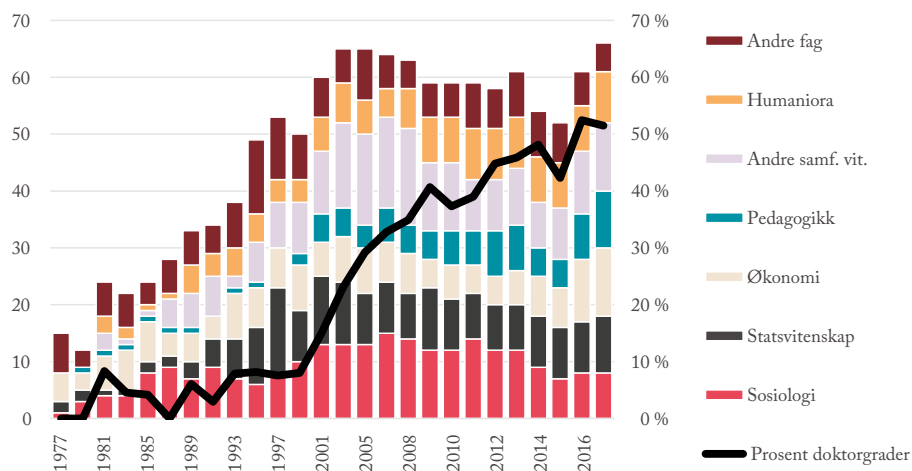
Flest samfunnsvitere, men også noen eksotiske

Flertallet av instituttets ansatte har hatt samfunnsvitenskapelig bakgrunn, og samfunnsviterne har utgjort mellom 67 og 80 prosent av de faglig ansatte.

På 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet utgjorde økonomene den største gruppen, og i 2017 var 18 prosent økonomer. Statsvitere var den største gruppen på 1990-tallet med rundt 20 prosent av de ansatte, mens sosiologene var flest på slutten av 1980-tallet og midten av 2000-tallet med mellom 20 og 25 prosent. Om lag 15 prosent av de ansatte har sin utdanning fra humaniora, mens om lag 10 prosent har bakgrunn fra andre fagfelt enn humsam-fagene. Instituttet har hatt ansatte med bakgrunn fra odontologi, matematikk, fysikk, astrofysikk, kjemi og marinbiologi.

Cellekontor, takterasse og kantine

Hvordan er så arbeidshverdagen for instituttets ansatte? Utrederne, og senere forskerne, har stort sett fått sitte på sine cellekontorer og skrive sine artikler og rapporter i ro og



Figur 2. Utdanningsbakgrunn og doktorgradsandel for faglig tilsatte ved NIFU og STEP i perioden 1977 til 2017. Kilde: NIFU, Forskerpersonalregisteret

fordragelighet. Etter flyttingen til Tøyen i 2015 har imidlertid noen av forskerne valgt å samle seg i hjørnekontorer med to til tre kontorplasser, mens administrasjonen sitter i åpne landskap.

Navet ved instituttet har hele tiden vært kantina. Instituttet har flyttet om lag hvert tiende år, og et av kravene til nye kontorlokaler har vært at de har hatt en egnet kantine, fortrinnsvis med terrasse. I Hegdehaugsveien kunne vi bivåne flyene på vei innover fjorden i retning Fornebu fra en stor terrasse i femte etasje, mens vi i Wergelandsveien hutlet oss sammen på en noe smalere utgave av arten i 6. etasje. Terrassen med best utsikt til nå har de nåværende lokalene på Tøyen, hvor vi har panoramautsikt over Oslo fra 11. etasje. De ansatte ved instituttet samles hver dag til felles lunsj i kantina, hvor vi får brødmat med pålegg og sunn salatbar. Kantina styres av Lisbeth Fjellskaalnes,

som har vært hos oss siden 2000, og Wenche Kildal, som deler tiden sin mellom resepsjonen og kantina.

NIFUs fester

I kantina arrangeres det seminarer med eksterne gjester, både frokostseminarer og ettermiddagsseminarer, og det arrangeres mandagslunsjer hvor de ansatte presenterer smakebiter fra egne forsknings- og oppdragsprosjekter for hverandre. Interne sommerfester foregår alltid i kantina, det samme gjør et og annet julebord, samt nachspiel etter årskonferansen. Et annet sentralt samlingspunkt er biblioteket og tidsskriftavdelingen, hvor de ansatte kan lese eller låne de siste artiklene og bøkene på eget fagfelt.

I tidligere tider ble det arrangert julegløgg på siste fredag etter lønningdag i desember. Gløggen laget man selv; urtene lå og godgjorde seg i sprit

i tre dager før de ble blandet ut med hjemmelaget rødvin, levert av Terje Bruen Olsen. Enkelte år ble gløggen i sterkeste laget, og den ble derfor avskaffet på begynnelsen av 2000-tallet, og erstattet med julebord. Dette foregikk omtrent annethvert år i kantina, og annethvert år på ulike spisesteder rundt om i instituttets nabolag. Julebordene ble krydret med taler, mange av dem minneverdige; Sigmund Vangsnes med sine historisk-politiske oppsummeringer og Gunnar Sivertsen med taler på ulike språk. Hans Skoie ble en gang bedt om å holde damenes tale, men innledet med å si at han heller ville snakke om noe annet. Og det gjorde han. Vi husker også Antje Klitkou som evaluerte middagen etter vitenskapelige metoder. De senere årene har Espen

Solberg stått for utdeling av priser til bragder som lengste fotnote, beste figur og størst andel av rapporten i vedlegg. Festkomitévervet går på rundgang, det samme gjør ansvaret for de ulike talene, men én ting står fast: Direktøren ønsker alltid velkommen til arrangementet!

I juni ble det tidligere avholdt intern sommerfest. Med instituttets siste direktør ble sommerfestene erstattet av årskonferanser med eksterne gjester. Da startet også en ny tradisjon med interne sommerfester i august, kun for de ansatte. Det er viktig å feire instituttet, men det er også viktig å sette pris på de ansatte. Disse interne festene er med på å skape det gode arbeidsmiljøet vi har og har hatt ved NIFU – vi har det gøy sammen!



Sommerfest på Lindøya 1999. Festkomiteen, bestående av Heidi Dybesland, Rita Karlsen og Synnøve Brandt, blander velkomstdrikke.



Trening til Holmenkollstafetten 2009. Fra venstre: Vibeke Opbeim, Susanne Lehmann Sundes og Kaja Kathrine Wendt.

Bedriftsidrettslaget

NIFU har alltid hatt et godt aktivitetstilbud for de ansatte, og fra 2007 et eget bedriftsidrettslag – NIFU BIL.

NIFU BIL har initiert en lang rekke aktiviteter siden oppstarten i 2007; løping, triatlon, kajakk, bordtennis, cageball, bedriftsfotball, skidag, yoga, klatring, innebandy, curling, squash, tennis og styrketrening. På fredager er det mulighet for rundpingis før lunsjen.

Holmenkollstafetten

Deltakelsen i Holmenkollstafetten har blitt en institusjon og engasjerer mange. NIFU har stilt lag alle år siden 1999; løperne er en fin blanding faste og nye – supplert med barn og ektefeller når det har vært nødvendig. Hvert år kjøpes et sett med t-skjorter i en farge som skal gjøre laget godt synlig ved veksling.

I forkant av stafetten arrangeres gjerne fellestreninger. Etter løpet møtes laget og supportere på takterrassen for debriefing, pizza/tapas og venting på resultatene – og vi slår alltid mange!

Lavterskel og konkurranser

Alle ansatte kan foreslå aktiviteter, og noen ganger vanker det premier til vinnerne. NIFUs hang til å være lokalisert et sted med takterrasse medfører også bygg med trapper. Disse har flere ganger blitt benyttet til å arrangere trappekona-kurranser – en tid gikk det så langt at man kunne støte på kollegaer som løp opp og ned trappene i helgene.



Et bedre måltid på takterrassen etter stafetten.



*Fra venstre:
Eric Iversen,
Jørgen Sjaastad,
Mari Elken,
Liv Langfeldt,
Cathrine Tømte,
Vibeke Opheim og
Robin Ulriksen*

Det interne instituttseminaret har vært viktig for både teambuilding og strategitviking. Bilder fra Son i 2016 og Støvig i 2018.



*Mette
Pettersen*



*Tore Sandven og
Linn Meidell Dybdahl*



Sveinung Skule



Markus Bugge



*Bjørn Magne «Manne»
Olsen, Inge Ramberg og
Rune Borgan Reiling*

STEP 1991-2004

STEP-gruppens prioriterte forskningsområder 1994

1. Internasjonale sammenlikninger av FoU-innsats i industrien
2. FoU i norsk næringsliv: struktur og utvikling
3. Norsk teknologipolitikk: infrastruktur og internasjonalisering
4. Utvikling og analyse av innovasjonsindikatorer
5. Forskningsstøttens struktur i Norge - før og nå
6. Vurdering av forskningens produktivitet og resultater
7. Teknologisk endring og økonomisk vekst
8. Kunnskapsspredning og mobilitet mellom forskning og næring



Keith Smith med STEP-gruppen i 1997

STEP

Studies in technology, innovation and economic policy
Studier i teknologi, innovasjon og økonomisk politikk

STEP-gruppen ble opprettet i 1991 for å bistå myndighetene med forskning på alle aspekter ved innovasjon og teknologisk endring, med særlig vekt på forholdet mellom innovasjoner, økonomisk vekst og den samfunnmessige konteksten.

Gruppen ble initiert av Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF). I perioden 1991-1993 var gruppen lagt til Norsk Regnesentral. Med virkning fra 1. januar 1994 ble aktiviteten videreført i en selvstendig stiftelse.

Basis for gruppens arbeid var innsikten om at vitenskap og teknologi er grunnleggende for økonomisk vekst. På denne bakgrunnen utførte STEP forskning på historiske, økonomiske, sosiale og organisasjonsmessige spørsmål av relevans for innovasjons- og teknologipolitikk i vid forstand.

I perioden 1991-1993 ble grunnlagsstøtten gitt gjennom forskningsprogrammet *Fremtidsrettet teknologipolitikk*. Fra 1994 ble støtten gitt som et øremerket tilskudd til virksomheten direkte fra Forskningsrådet, som del av dets ansvar for å etablere et *kunnskapsgrunnlag for forskningspolitikken*.

I 2003 ble STEP en del av SINTEF Teknologiledelse, og den 1. mai året etter fusjonerte STEP og NIFU. Virksomhetene ble samlokalisert i Wergelandsveien 7 høsten 2005.

STEPs forskningssjef og ansvarlig leder de første ti år var Keith Smith. For utfyllende informasjon om STEP's historie, se Sveinung Skules avsnitt om *Forskningsrådet som institusjonsbygger* fra side 24 og Keith Smiths artikkel om STEP-gruppen som *pionermiljø og vandrende seminar* fra side 121.

STEP-direktører 1994-2004

10.01.1994-31.01.2001: Keith Herold Smith

01.02.2001-08.11.2001: Johan Hauknes (konstituert)

08.11.2001-30.06.2003: Svend Otto Remøe

01.07.2003-30.04.2004: Per Koch

Stifterne

Den 10. januar 1994 signerte 11 personer stiftelseserklæringen og innbetalte forholdsmessig like andeler til grunnkapitalen på 50 000 kroner. Stifterne var:

- Hans C. Christensen
- Johan Hauknes
- Erik Reinert
- Hanne Nordal Rønne
- Keith Smith
- Heidi Wiig
- Anders Ekeland
- Svein-Olav Nås
- Vemund Riser
- Tore Sandven
- Olav Wicken

Styret

Det første styremøtet ble holdt i Informatikkbygget, Gaustadalleen 23 i Oslo. Det første styret besto av:

- Olav Wicken
- Johan Hauknes
- Erik Reinert
- Keith Smith

Keith Smith ble på samme møte ansatt som forskningssjef og gikk ut av styret. Kjeld Rimberg ble valgt som leder og var styreleder i hele STEPs levetid.

Petter Knutzen og Berit Mørland hadde styreverv i 1994. I 1999 ble Anne Kari Lande Hasle oppnevnt av Norges forskningsråd. Kjell Stahl kom inn i styret i 1999 og Tore Li i 2002.

STEP-publikasjoner

I perioden 1994-2004 utga STEP rundt 200 rapporter og arbeidsnotater.

Til venstre ser vi STEP's første rapport, skrevet av Keith Smith, virksomhetens første forskningsleder og direktør.



STEP utga nyhetsbrevene KoikkSTEP i perioden 1997-2002 og Innovista i 2003-2004.

Hilsener



Foto: Mare Gammann

Iselin Nybø

Forsknings- og høyere utdanningsminister

NIFU - en sentral kunnskapsleverandør

Den aller første rapporten fra NIFU var en prognose for erstatningsbehov og tilgang på kandidater innenfor filologiske fag. Det var i 1955. Riktignok het det ikke NIFU da, og utgiver var Norges almenvitenskapelige forskningsråd. Årene som uavhengig institutt, som vi feirer med denne boken, kom først senere. Rapporten konkluderer med at «det blir ~~et~~ **betydelig** underskudd på filologiske kandidater i løpet av de nærmeste 5 år». At «et betydelig» er strøket ut, kan skyldes vitenskapelig forsiktighet eller andre grunner. Uansett utgjorde prognosene fra NIFU (under forskjellige navn) i en årrekke et viktig grunnlag for departementets arbeid med dimensjonering av studietilbudet. Den gang hadde vi verken Samordna opptak eller Database for statistikk om

høyere utdanning, og Norges andre universitet, Universitetet i Bergen, passerte 1000 studenter først i 1960.

Senere er oppgavene blitt utvidet med kartlegging, analyser og studier på en rekke områder, samt utarbeidelse av statistikk. Stikkord er doktorgradsregisteret, forskerpersonalregisteret, statsbudsjettanalysene og ikke minst kandidatundersøkelsene, som har en sammenhengende tidsserie tilbake til 1972. Samarbeidet med Norges forskningsråd om Indikatorrapporten, som feiret 20 år i 2017, er et annet eksempel. NIFUs avdeling for studier av forskning, med bladet *Forskningspolitikk* som kommunikasjonskanal, har vært en sentral premissleverandør både for politikkutviklingen og i det offentlige ordskiftet om forskning. Sammenslåingen med STEP-gruppen i 2004 ga høyere



Foto: Mare Gramann

Jan Tore Sanner

Kunnskaps- og integreringsminister

kompetanse også innenfor studier av innovasjon.

Etter hvert er perspektivet utvidet til å omfatte hele utdanningssystemet, også grunn- og videregående skole. En rekke temaer er undersøkt, blant dem er situasjonen for elever med innvandrerbakgrunn, effekten av nasjonale prøver, skoleledernes arbeidsbetingelser, strukturendringer, gjennomstrømming og betingelser for kvalitet. Fra et utgangspunkt som la vekt på empiriske data, har NIFU utviklet seg til en leverandør av analyser som i mange tilfeller er viktige for politikktutforming. Instituttet

preges av høy faglig kvalitet og kommer svært godt ut i en evaluering av norsk utdanningsforskning fra 2018.

En god politikk for norsk forskning og utdanning må hvile på solid kunnskap. NIFU har bidratt sterkt til å gi oss denne kunnskapen, og er fortsatt like viktig. Det har blitt mer konkurranse om oppdragene etter hvert. Det er bra, for konkurranse fører til skjerpet innsats.

På vegne av Kunnskapsdepartementet vil vi takke for samarbeidet så langt, og ønske lykke til videre.

Gratulerer med jubileet!


Jan Tore Sanner
Kunnskaps- og integreringsminister


Iselin Nybø
Forsknings- og høyere utdanningsminister



Foto: Norges forskningsråd

John-Arne Røttingen

Administrerende direktør,
Norges forskningsråd

50 år med NIFU

NIFU er en sentral node i det norske og nordiske kunnskapssystemet, et nav i kunnskapstriangelen gjennom sitt trearmede nedslagsfelt; utdanning, forskning og innovasjon.

Forskningsrådet har gjennom mange tiår høstet fra dette forskningsmiljøet. Koblingen mellom forskning og innovasjon, et sentralt premiss for Forskningsrådets virke, har ikke minst vært gjenstand for utdypning i NIFUs analyser.

NIFU og Forskningsrådet samarbeider langs mange akser; instituttet er aktivt i Forskningsrådets *programmer* og bidrar til forskningsbasert kunnskap om forskning og innovasjon, både som tema i seg selv (i programmet FORINNPOL) og innenfor andre tematiske programmer.

En annen akse er NIFUs rolle som *oppdragstaker* og leverandør av utredninger og analyser, evalueringer og sekretariatsfunksjoner, som har gitt sentrale bidrag til Forskningsrådets egen virksomhet.

En tredje akse er NIFUs rolle som *leverandør av nasjonal statistikk* på forsknings- og innovasjonsområdet, et viktig grunnlag for å styrke kunnskapsgrunnlaget for forskningspolitikken. Et kjent og kjært produkt i denne sammenheng er indikatorrapporten som har kommet ut siden 1997. Rapportene er blitt til i tett samarbeid mellom Forskningsrådet (utgiver og finansør), NIFU (redaksjonsansvarlig) og SSB.

Dette kunnskapsfeltet er viktig for god utforming av forsknings- og innovasjonspolitikken. For Forskningsrådet er tilgang på stabile fagmiljø på feltet, med kapasitet og kvalitet, viktig for vår funksjon som forskningspolitisk

rådgiver. NIFU - med historiske tråder tilbake til 1950-tallet og med unikt lange statistiske tidsserier - har fylt en slik rolle på en utmerket måte.

Ikke bare Forskningsrådet, men også de tidligere fem forskningsrådene nøt godt av NIFUs analyser, som eksempelvis de utallige evalueringer, bibliometriske analyser, statsbudsjettanalyser, men også de omfattende universitetsundersøkelsene og kandidatundersøkelsene, noen av disse med spor tilbake til 1960–70 tallet.

Men det sentrale, både tidligere og nå: Disse analysene har ikke vært nikkedukker til gjeldende praksis. Enkelte evalueringer har vært til dels smertefullt kritiske, men alternativet ville vært så

mye verre! En kunnskapsbasert politikk krever et uavhengig kunnskapsgrunnlag, som skaper tillit og er velegnet for læring.

Vi må heller ikke glemme den viktige, men mer indirekte høsting av NIFUs virksomhet gjennom 50 år. Det gjelder for eksempel den «forskningspolitiske salong» som Hans Skoie i sin tid etablerte, nå utvidet og videreført i samme ånd og bladet *Forskningspolitik*. Det er heller ikke så rent få ansatte med fortid fra NIFU som har funnet veien både til de tidligere forskningsrådene og til dagens Forskningsrådet.

Alt skulle ligge til rette for et fortsatt fruktbart samarbeid med NIFU - i minst 50 år til!



Tora Aasland

Leder av den norske UNESCO-kommisjonen, tidligere statsråd for forskning og høyere utdanning

«Kunnskap skal styra rike og land»

Aasmund Olavsson Vinje publiserte i nybrotts- og nynorskavisa «Dølen» i april 1859 diktet: «Kunnskap skal styra rike og land, og yrkje skal båten bera». Disse strofene har inspirert mange kunnskapssøkende i alle de 160 år som har gått siden.

Vinje var en av Norges viktigste nasjonsbyggere. Han forstod den verdien språket og kulturen hadde for identitet, fellesskap og tilhørighet, samtidig som han gjennom hele sitt skrivende liv var et glimrende eksempel på kritisk refleksjon. Eller tvisyn, som mange sa. Han var fattiggutten fra Telemark som dro til Heltbergs studentfabrikk og etter det utdannet seg til jurist – fordi han ikke kunne leve av å være dikter. Han tok juridisk eksamen i 1856. På den tiden var det ikke så mange valgmuligheter

innen høyere utdanning, men Vinje likte rettsvitenskapen godt, og fant ut at en rettskunnig mann hadde lett for å følge med i politikken. «Juristen er mest den einaste som plar taka samfunds-spørsmåli fyre seg og dryfta deim i samanheng.»

NIFU har bestått i 50 av de 160 årene som har gått siden kunnskaps- og yrkesutdanning ble satt på det nasjonsbyggende Norges dagsorden. Først som en del av den allmennvitenskapelige forskningsorganisering, og etter fusjoneringen med det teknisk-naturvitenskapelige STEP (Senter for studier i teknologi, innovasjon og økonomisk politikk), som et helhetlig og tverrfaglig forskningsmiljø.

NIFUs forskning omfatter hele det kunnskapspolitiske området – fra grunnopplæring, via høyere utdanning



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet, og representerer derfor en grunnleggende kunnskapsplattform. Som tidligere statsråd for forskning og høyere utdanning, og som mer enn gjennomsnittlig interessert i utdanning og forskning, har jeg alltid hatt stor tillit til NIFU og fagmiljøet der. Det er betryggende for all forskning og utredning om kunnskap at perspektivet strekker seg fra formell til uformell kunnskap, fra grunnopplæring til de høyeste akademiske nivåene og fra innsiden av kunnskapsinstitusjonene til arbeidslivet utenfor. Og ikke minst at NIFUs publikasjoner er solid faktabaserte.

Jeg vil spesielt framheve kandidatundersøkelsene og den etterrettelige

produksjon av svar på spørsmål som: «Er det samsvar mellom utdanning og jobb?», «Utdanner vi for mange – eller for få – på feil nivå?», «Hva må til for å møte kunnskapsbehovet?» og «Er utdanning og forskning tilpasset de store utfordringene?» NIFU gir gode og grundige svar som rydder bort spekulasjoner og som trumfer «fake news».

Aasmund Olavsson Vinje vekket opp sin samtid med sitt kritiske blikk mot makta og myndighetene. Han søkte sannheten og forankret sitt ofte kontroversielle syn i den nysgjerrighetsdrevne kunnskapen han tilegnet seg, og i ytringsfriheten. Parallellen for oss kunnskapsinteresserte er NIFUs fagblad «Forskningspolitikk». Jeg hadde ikke klart meg uten. Takk, NIFU!



Mari Sundli Tveit

Leder Universitets- og høyskolerådet,
rektor NMBU

Universitets- og høyskolerådet (UHR) har hatt et godt samarbeid med NIFU i mange år. UHRs arbeid er avhengig av god dokumentasjon og statistikk over utviklingen i kunnskapssektoren og særlig blant våre medlemsinstitusjoner.

NIFU har vært en uvurderlig partner her, ikke bare som produsent av statistikk og fakta, men også som forskningsmiljø har NIFU bidratt til kunnskap som er viktig for sektoren. NIFU er et sentralt knutepunkt for innsikt i internasjonal forskning om

kunnskapssektoren og kunnskapspolitikk og har også vært et avgjørende miljø i arbeidet med og utviklingen av publiseringsindikatoren.

Gjennom alle aspekter av sitt arbeid, har NIFU stor betydning for kvaliteten og utviklingen i den norske kunnskapssektoren. Dette er viktig ikke bare for hver enkelt institusjon, men også for samfunnet som helhet.

Takk for innsatsen og gratulerer med 50 års jubileet!



Bilde: Marte Gammann



Bilde: Eivind Senneset Opplysningsvesenetsvesen

Gratulerer! Aldri før har samfunns- utviklingen gått raskere. Aldri før har utviklingen av ny kunnskap vært mer avgjørende. Avgjørende for utviklingen av politikken vi trenger, for å nå målene i vår tid og for tidene som kommer. Målene for oss som land og for verden, for bærekrafts- og klimamålene.

Skal vi skape mer, må vi vite mer om hvordan vi endrer måten vi skaper på og hvordan vi skaper på nye områder. Her ligger nøkkelen til at vi skal kunne leve like gode liv i morgen som i dag. Det er vår tids største utfordring, men også mulighet. Veien til løsningene for fremtiden skapes gjennom mer kunnskap.

Takk for kunnskapsbidraget de siste 50 årene. Lykke til med de neste!

Torbjørn Røe Isaksen

Næringsminister,
tidligere kunnskapsminister

NIFU er og har vært en viktig støttespiller, både for oss som arbeider i universitetets ledelse og for institusjonen vår som helhet.

Når vi ved Universitetet i Bergen staker ut kursen for fremtiden og våre strategiske veivalg for institusjonen, så er analysene fra NIFU uvurderlige. I et stadig mer komplekst universitetslandskap, både politisk og kulturelt, har vi behov for oversikt og et helhetlig bilde. Til det trengs solide tallgrunnlag og uavhengige rapporter vi kan stole på. Derfor er også NIFU enestående for vår utvikling og for at man skal kunne styre store institusjoner som universitetet jo er.

Takk for de foregående 50 år, og vi ser frem til stadig fremoverlent samarbeid og utvikling i de 50 kommende.

Dag Rune Olsen

Rektor Universitetet i Bergen



Kristin Halvorsen

Direktør i CICERO Senter
for klimaforskning, tidligere
kunnskapsminister

Norges viktigste formue er folk. Den kompetansen vi har og den arbeidsinnsatsen vi kan bidra med er 75 prosent av landets formue. Verdien av olje- og gassreservene og pengene som står på oljefondet, er til sammenligning beregnet til å utgjør bare i overkant av 10 prosent av nasjonalformuen. Det mest avgjørende for framtida er derfor at vi lykkes i å utvikle vårt potensiale, at vi har barnehager, skoler og utdanning som bidrar med kunnskap og kompetanse og at flest mulig kan bidra i samfunnet med sin arbeidsinnsats.

NIFU har i 50 år bidratt til at vår viktigste «formuesforvaltning» kan være kunnskapsbasert. NIFU leverer statistikk og analyser av høy kvalitet. Gjennom små og store forskningsprosjekter om hele bredden i utdanningssystemet – fra barnehager til doktorgrader – har NIFU levert forskning som har gjort at kvaliteten kan styrkes. Det er neppe noe annet politikkområde der beslutninger har

så langsiktig effekt eller berører så mange mennesker direkte. Når en god barndom varer hele livet, blir hvert enkelt barns opplevelser i barnehagen en verdifull langtidsinvestering. Når vi vet at det tar mange tiår å bygge opp et excellent forskningsmiljø, er det avgjørende at vi vet hvilke veivalg vi skal ta.

NIFU har bygd opp et forskningsmiljø med høy kvalitet og har bidratt med kunnskap både til den løpende forvaltningen av utdanning, forskning og innovasjon og til mange viktige reformer. Det er jeg sikker på at dere vil fortsette med. Hvis jeg kan komme med et ønske til jubilenten, er det at forskerne på NIFU føler seg enda mer kallet til å bidra til den offentlige debatten om kunnskap og utdanning. Denne sektoren står alltid høyt på velgernes prioriteringsliste, og svært mange har den som sin daglige arbeidsplass. Mange vil ha interesse av enda flere formidlingsglade NIFU-forskere.

Takk for godt samarbeid, gratulerer med dagen!



Foto: Thor Nielsen / NTNU

Gunnar Bovim

Rektor NTNU

De fleste femtiåringer er både i fin form og høyst oppegående, med ervervet kunnskap og erfaring som gjør dem spennende og attraktive å samarbeide med. NIFU er ikke noe unntak – tvert imot. NIFUs forskere deltar i et imponerende bredt nettverk, nasjonalt og internasjonalt, innen innovasjon, forskning og utdanning, og har gjennom femti år levert betydningsfulle bidrag til kunnskap om, forståelse og videreutvikling av forskning og høyere utdanning.

NTNU har hatt nytte av NIFUs kompetanse i en rekke sammenhenger. De senere årene har vi blant annet fått dybdestudien «Bedre sammen», om samarbeidsrelasjonen mellom NTNU og SINTEF og en grundig undersøkelse som skal bidra til å styrke vårt etter- og videreutdanningstilbud.

Men først og fremst har NIFU hatt oppdraget med å gjennomføre en forskningsbasert følgeevaluering av fusjonen mellom NTNU og høyskolene

i Ålesund, Gjøvik og Sør-Trøndelag. Den overordnede oppgaven er å evaluere i hvilken grad vi realiserer målene med fusjonen, men også prosesser og tiltak for faglig integrasjon på tvers av de tidligere institusjonene, er under lupen.

Dette er kunnskap som vil komme flere enn NTNU til gode. De siste årene har hele sektoren vært gjennom en strukturreform, hvor institusjonene er blitt færre, større og mer komplekse, med et bredere oppdrag. Samtidig stilles det større krav til autonomi og selvstendige beslutninger. Konsekvensen er et voksende behov for et faktabasert kunnskapsgrunnlag for å kunne fatte gode beslutninger. I dette bildet trenger vi mer enn noen gang NIFU, i egen-skap av å være kompetent, uavhengig og sektordekkende – i den fulle bredden og i hele livsløpet fra barnehageforskning til universiteter. Med andre ord – vi ser fram til å dra nytte av kunnskap fra NIFU i nye femti år. Gratulerer med 50-årsjubileet!



Foto: Torstein Røe Gamme/UiT

Anne Husebekk

Rektor UiT Norges arktiske universitet

Samfunnet er i kontinuerlig endring, og kunnskapssektoren må følge nøye med. Vi skal bygge våre beslutninger på et solid kunnskapsgrunnlag, og NIFUs arbeid gir oss muligheten til det.

Kunnskap er vår neste olje, sier statsministeren. Dette forplikter, og mange må arbeide sammen for å vise at kunnskap gir oss nye store muligheter.

Årets jubilent har under skiftende navn og organisering bidratt som en betydelig aktør til å forstå forskning og høyere utdanning i Norge. Med spisskompetanse bidrar NIFU til at fundamentet for det norske kunnskaps-samfunnet – utdanning, forskning og innovasjon – er et område som kjenne-tegnes av et solid kunnskapsgrunnlag.

NIFUs innsats er preget av høy kvalitet, og arbeidet NIFU gjør, er samtidig gjort tilgjengelig på en forbillig måte. Gjennom forsknings- og utredningsvirksomhet, produksjonen av

statistikk og indikatorer og god formidling bidrar NIFU til at vi alle lett har tilgang på oppdatert kunnskap om utviklingen i vår egen sektor.

Kanskje særlig i en tid med raske endringer, er det viktig med en slik kunnskapsbase. Ingen vet i dag hvordan mulighetene for utdanning, forskning og innovasjon vil være om 10-20-30 år. For å følge med i denne utviklingen, og for å legge et best mulig grunnlag for viktige beslutninger for fremtiden, er behovet for ekspertisen til NIFU også i fremtiden tydelig til stede.

Så fra en institusjon med et nylig tilbakelagt 50-årsjubileum til en ny 50-årsjubilent: Til lykke med jubileumsfeiringen i år – og lykke til med innsatsen i årene som kommer.



Foto: Erik Norrud

Guro Elisabeth Lind

Leder Forskerforbundet

Kunnskapspolitikk en må være kunnskapsbasert

Forskerforbundet arbeider for at forskere og kunnskapsarbeidere skal ha konkurransedyktig lønn og gode arbeidsvilkår, og for at norsk forskning og høyere utdanning skal være av høy kvalitet.

Men hva betyr egentlig det? Hva er en konkurransedyktig lønn, og hva kjennetegner gode arbeidsvilkår? Hva skal til for at undervisningen blir best mulig, og hvordan definerer man egentlig forskning av høy kvalitet? Hva mener stipendiatene er viktig for at de skal kunne lykkes med doktorgraden? Hva synes studentene om undervisningen, og hva synes underviserne om møtet med studentene? Hva skal til for at flere

ønsker å bli forskere? Og hva mener forskerne selv?

Uten et godt kunnskapsgrunnlag stopper forskningspolitikken. Uten kritiske undersøkelser, analyser og statistikk, kommer vi ikke framover. Noen må rett og slett forske på forskningen.

Heldigvis har vi NIFU, som i femti år har vært en uuttømmelig kilde til kunnskap om og innsikt i norsk forskning og høyere utdanning.

Vi i Forskerforbundet er avhengige av NIFUs arbeid. Ikke minst gjelder det *Underviserundersøkelsen* og *Tidsbruksundersøkelsen* blant vitenskapelig ansatte, som gir helt nødvendig kunnskap om hvordan norsk høyere utdanning ser ut nede på bakkeplan.

Vårt motto er at kunnskapspolitikken skal være kunnskapsbasert. Da må forskerne og underviserne høres. Og da må NIFU fortsette sitt uunnværlige arbeid i minst femti år til.



Foto: Utdanningsforbundet

Steffen Handal

Leder Utdanningsforbundet

Sammen utdanner vi Norge

NIFUs 50-årige historie har mange likhetstrekk med Utdanningsforbundets historie. Selv om det er stor aldersforskjell mellom oss, er begge et resultat av ulike prosesser med tradisjonsrike forløpere.

NIFUs hovedformål har gjennom hele historien vært å utvikle statistikk, utredninger og forskning. Dette har vært svært nyttig for Utdanningsforbundets aktivitet og virke. Lærerorganisasjoner er entusiastiske og kritiske brukere av statistikk, utredninger og forskning.

NIFUs forskning omfatter hele det kunnskapspolitiske området: Fra barnehage, grunnskole, videregående opplæring, høyere utdanning og forskning – til innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet. For oss har det vært vik-

tig, ettersom vi har medlemmer i hele utdanningsløpet.

Både NIFU og Utdanningsforbundet er med på å sette utdanningspolitisk dagsorden, og vi er opptatt av langsiktige og prinsipielle saker innenfor utdanning og arbeidsliv. Vi er helt avhengig av gode analyser, solid statistikk og forskning av høy kvalitet i vårt arbeid.

Gjennom 50 år har NIFU levert relevant og aktuell forskning og analyser som går inn i profesjonens kunnskapsgrunnlag. Vi står overfor mange viktige oppgaver i de neste 50 årene, og vi lover NIFU at vi fortsatt skal være en kritisk samarbeidsaktør på vegne av hele profesjonen.

I anledning NIFUs jubileum vil vi omskrive vårt slagord, og dele det med NIFU: Sammen utdanner vi Norge!

Gratulerer med dagen!



Foto: Wikipedia

Tale ved NIFUs 50-årsjubileum 14. juni 2019 i DOGA, Hausmanns gate 16, 0182 Oslo

Petter Aasen

Rektor Universitetet i Sørøst-Norge
tidl. direktør NIFU (1998–2007)

Kjære jublant, kjære venner ved instituttet, kjære gjester!

Gratulerer med dagen og takk for invitasjonen til jubileumsmarkeringen. Og ikke minst; takk til toastmaster Vibeke Oheim for e-posten der du skrev: «Veldig hyggelig at du kommer! Jeg skal være toastmaster i festdelen av konferansen, som begynner kl. 18.00. Lurte på om du vil gi en jubileumshilsen i denne delen av arrangementet? Du ledet jo NIFU i mange spennende år – gjennom en fusjon og andre herligheter. Hva tenker du om det?»

Jeg tenkte at det var da en hyggelig overraskelse; både å bli invitert og så å bli spurt om å si noen ord. For etter et møte med noen av instituttets medarbeidere tidlig i vinter, hadde jeg vært i tvil. Det var i forbindelse med en

konferanse i Trondheim der NIFU presenterte rapporten fra følgeevalueringen av «NTNU-overalt-fusjonen». Da ble jeg konfrontert med at de institusjonene som jeg har ledet siden jeg forlot NIFU i august 2007 – Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Buskerud og Vestfold, Høgskolen i Sørøst-Norge og Universitetet i Sørøst-Norge – nå er de eneste høyere utdanningsinstitusjonene i landet som ikke har engasjert NIFUs ekspertise for å få et kunnskapsgrunnlag for sammenslåingsprosessene og institusjonsutviklingen.

Og i mars fikk jeg en forespørsel fra Claes Lampi om ikke jeg, som tidligere NIFU-direktør, ville bidra med en hilsen i jubileumsboken, som skulle skrives i anledning 50-årsjubileet. Jeg var i utgangspunktet positivt innstilt, men så besinnet jeg meg foran speilet da jeg spurte meg selv: Har du kommet i den alderen nå at du skal begynne å se bakover og mimre? For i de 30 årene jeg har vært leder innenfor høyere utdan-

ning og forskning siden jeg ble instituttleder ved Universitetet i Trondheim, som det den gang het, høsten 1988; har jeg vært omgitt av mange aldrende, veltalende og høylytte medarbeidere som med lut rygg og sorgtunge blikk har mimret og prediket at alt var så mye bedre før. Framtiden ligger bak oss! Og jeg vokter meg vel for å bli en av dem. Det kom derfor aldri noe manus fra meg.

To klare forsømmelser, altså. Det var derfor overraskende da jeg fikk forespørselen. Og da jeg satte meg ved tastaturet, tenkte jeg umiddelbart at tiltalen i min hilsen måtte bli «Kjære tidligere venner ved instituttet». Men så tenkte jeg at det tross alt var veldig hyggelig at Vibeke husket tilbake til min tid på instituttet. Og Vibeke var en av de mange dyktige i arbeidsfellesskapet her ved NIFU som kom til instituttet «i min tid», og som så lyst på livet og gjorde årene her til både minnerike og lærerike år. Jeg fant derfor fort fram til delete-knappen og skrev «kjære venner ved instituttet».

De siste seks årene før jeg kom til NIFU arbeidet jeg som dekan i Trondheim og ukependlet fra Åsgårdstrand, hvor vi hadde bosatt oss i strandkanten som klimaflyktninger etter 20 år i trønderhovedstaden. Dette var midt i fusjonsstriden der Universitetet i Trondheim ble NTNU. Det var harde tak både før og etter at Stortinget fattet sitt vedtak. I perioder ble det bare en langhelg hjemme hver fjortende dag. En kveld tidlig i februar 1998, da jeg kom hjem og sikkert så

preget ut av lange arbeidsdager der styring og ledelse ble mottatt med styring og lidelse av mange medarbeidere, sier min bedre halvdel med et snev av bekymring i stemmen at de har ringt til meg fra Modum Bad. Det var imidlertid ingen grunn til bekymring. Da jeg ringte tilbake, var daværende styreleder ved NIFU Ole Johan Sandvand – direktør ved Modum Bad – på tråden og fristet med stilling på NIFU. Jeg hadde også fått en henvendelse tidlig på 1990-tallet. Den gang hadde jeg andre planer. Men denne gangen passet det bedre. Dekanperioden nærmet seg avslutning, og jeg var på denne tiden vel forsynt både med NTNU og pendlerlivet.

Som dere vet, kan instituttets historie føres tilbake til midt på 1950-tallet. I min tid her ved instituttet ble vi minnet om det hvert år under julegløggen, da pensjonisten Sigmund Vangnes, instituttets første direktør fra 1969 til 1991, alltid innledet sin humoristiske bordtale med å fortelle oss at NIFUs historie har røtter tilbake til 1954, da han og konsulent Nordby startet opp utredningsvirksomhet med, som han sa, «to tomme hoder i et lite lokale et steinkast fra den amerikanske ambassaden».

Da jeg begynte på NIFU 1. august 1998, var de fleste fremdeles på sommerferie. Da var det nettopp Bjarne Nordby jeg møtte første dag på jobben. Han arbeidet fremdeles på instituttet som altnuligmann og tok seg av mye av det usynlige, praktiske arbeidet som skal til for at hverdagen skal gå rundt – også på et forskningsinstitutt. Bjarne

hadde det både i hodet og hendene. Det tok ikke mange dagene før den litt beskjedne mannen på 83 år kom inn på mitt kontor og påpekte at: «Vi er så gammeldage her på instituttet». Som dere forstår: Bjarne Nordby ble min mann. Jeg ble etter hvert en av de få ved instituttet som var på fornavn med ham. Jeg underskrev hans siste arbeidskontrakt i 2005, ett år før han døde, nærmest på post, vel 91 år gammel. Jeg viser fremdeles til Bjarne i samtaler jeg har med kolleger som sitter i føreraset med blikkfestet i bakspeilet.

Hvis jeg skal se tilbake på min tid på NIFU, bestod den både av kontinuitet og fornyelse. Kontinuitet gjennom forskningsbaserte bidrag til kunnskapsgrunnlaget for nasjonal politikkutforming for forskning og høyere utdanning, utarbeidelse av statistikk over FoU ved universiteter og høyskoler og i instituttsektoren og studier av det akademiske arbeidsmarkedet. Arbeidet ble videreført av medarbeidere med lang fartstid og høy kompetanse. Og nye, dyktige medarbeidere kom til. Nye arbeidsoppgaver som kom til for alvor i min tid, var studier av forskernes publiseringsvirksomhet, utarbeidelsen av første utgave av Indikatorrapporten. Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer, studier av grunnopplæringen og, med sammenheng med STEP i 2004, studier av innovasjonssystemer og innovasjonspolitik. Som oppdragsinstitutt posisjonerte vi oss dessuten sterkere mot den enkelte institusjon i universitets- og høyskolesektoren. Ambisjonen var å

ikke bare utarbeide kunnskapsgrunnlag for nasjonal politikkutforming, men også for institusjonspolicy og det strategiske arbeidet ved universitetene og høyskolene. Og så var det arbeidet med å løfte instituttet fra et utredningsinstitutt som var underlagt Forskningsrådet, til et forskningsinstitutt som skulle finne sin plass i den norske instituttsektoren. Innføringen av det vi kan kalle forskningsinstituttfunksjoner var krevende indremedisinske operasjoner. Fusjonen med STEP og samboerskapet i Wergelandsveien har jeg bare gode minner fra, sammenlignet med fusjoner jeg har vært med på både før og siden. Og alt med velsignelse av Sigmund Grønmo, som etterfulgte Sandvand som styreleder. Sigmund, som i sin radikale ungdomstid på 1970-tallet, også stadig hadde oppholdt seg et steinkast fra den amerikanske ambassaden, og som senere ble standhaftig rektor ved Universitas Bergensis.

En av de tingene som NIFU var og er kjent for, er seminarene med røtter tilbake til Hans Skoies salong for forsknings- og universitetspolitisk debatt på 1970- og 1980-tallet. Hans Skoie, som ble den første avdelings sjefen for avdelingen for forskningsstatistikk og forskningspolitiske utredninger ved NAVFs utredningsinstitutt da det ble opprettet i 1969, og som i mange år, helt fram til min tid ved instituttet, var redaktør og ubestridt leder for fagbladet *Forskningspolitik*, som han selv hadde etablert i 1978.

NIFU var også kjent for oppbyggede sommerfester for eget personale.

I 2001 bestemte vi oss for å slå disse tradisjonene sammen og arrangere sommerfest med et faglig program og inviterte gjester. Instituttet var da i Hegdehaugsveien.

Allerede første året ble arrangementet en suksess. Jeg ser i mine nedtegnelser at jeg i min velkomsthilsen sa: «Vi er glade for at så mange har takket ja til invitasjonen. Og med lokalenes størrelse tatt i betraktning er vi nesten like glade og lettet over at så mange var forhindret fra å komme». Siden har som kjent NIFU gjennom sine årstester tatt dette konseptet videre og gjort det til en institusjon.

Tidlig i min periode ved NIFU gikk jeg på Jon Lilletun i Slottsparken. Han var da kirke-, utdannings- og forskningsminister i Kjell Magne Bondeviks første regjering. Jeg kjente Lilletun fra hans tid som leder for Kirke- og undervisningskomiteen i Stortinget, der han var sentral i forbindelse med etableringen av NTNU. Da jeg traff ham i Slottsparken vinteren 1999, hadde han lest en ny rapport fra NIFU som han ville snakke med meg om. Der og da gjorde jeg så godt jeg kunne, selv om jeg verken hadde hørt om, og langt mindre lest, rapporten som han var så opptatt av. Fra den dagen av ga jeg beskjed til medarbeiderne på instituttet at jeg skulle lese og kommentere alle rapporter før de ble publisert og distribuert. Det ble mange manuskripter og rapporter, og ni lærerike år. Og jeg har fortsatt å lese i årene som har gått siden. Når jeg blir konfrontert med at jeg ikke har dratt

veksler på NIFUs ekspertise i institusjonsbyggende prosesser, kan jeg derfor forsikre om at dere blir lest og brukt – også ved Universitetet i Sørøst-Norge. Årene ved NIFU var som sagt lærerike. Og når mine medarbeidere spør om ikke vi skal kjøpe tjenester både her og der, svarer jeg som utenriksminister Halvdan Koht skal ha svart sin datter Åse Gruda Skard da hun ba om penger til å kjøpe et leksikon: «Leksikon? Du kan spørre meg!».

Det forbillidige ved NIFU, slik jeg husker det, var at det var arbeidsfellesskapet som løftet instituttet og det faglige arbeidet. Og slik er det sikkert også i dag når instituttet stadig når nye høyder. Betydningen av arbeidsfellesskap har jeg tatt med meg videre i institusjonsbyggende prosjekt. Ledere kan være viktige der og da, men er parenteser i utviklingen av kunnskapsorganisasjoner. Det er arbeidsfellesskapene som er det bærende fundamentet.

Kjære jublant, kjære venner: Takk for lærerike år i NIFUs arbeidsfellesskap. Gratulerer med jubileet!

Etterord

Etter å ha framført hilsenen på jubileumsarrangementet og fått en god klem av Vibeke, fikk jeg følgende e-post fra nåværende direktør Sveinung Skule: «Tusen takk for at du bidro til å gjøre jubileet til en flott markering! Det hadde vært veldig morsomt om vi kunne inkludere manuset i den endelige versjonen av jubileumsboka». Og slik ble det.

NIFU 50 år

I mer enn 50 år har NIFU gjennom statistikk, utredninger og forskning bidratt til en mer kunnskapsbasert politikk nasjonalt og internasjonalt.

Boken du nå holder i hånden gir noen riss av institusjons- historien og faghistorien på et lite utvalg av de områdene NIFU har arbeidet med. I tillegg inneholder boken historier, epistler og fakta om instituttet og menneskene som har jobbet der.

NAVF's
UTREDNINGSSINSTITUTT

1969



1993

Utredningsinstituttet
FOR FØRSKNING OG HØYERE UTDANNING

STEP

Studies in technology, innovation and economic policy
Studier i teknologi, innovasjon og økonomisk politikk

1994–2004



2005

NIFU

2011

