

# Økende vitenskapsproduksjon på engelsk i forvaltningen



Norske forvaltningsorganer produserer stadig flere vitenskapelige publikasjoner. Og en økende andel av dem er på engelsk.

Av Vera Schwach, Av Henrik Karlstrøm og Av Silje Marie Svartefoss, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

Fagspråk er forskningspolitikk og språkpolitikk. Språkpraksis i offentlig sektor har vital betydning for et norsk<sup>1</sup> fagspråk. Denne artikkelen belyser språkbruk i statlige forvaltningsorganer<sup>2</sup> som utfører forskning og utviklingsarbeid (FoU), men **ikke** er forskningsinstitusjoner. Det handler om forvaltningsorganer med *faglige* oppdrag å utvikle, forvalte og formidle kunnskap på sitt saksområde, altså organer som skal bidra til å forvalte nasjonal infrastruktur, fellesskapets fysiske og materielle ressurser, og sørge for at velferdsstaten tar vare på menneskene som lever i landet.

FoU i forvaltningen har ligget i forskningspolitikkenes skyggedal, og språkpraksisen i disse organene har gått under språkradaren. Språk er en grunnleggende infrastruktur og et verktøy for kunnskapsbygging. Denne artikkelen viser at engelsk dominerer vitenskapelig publisering,<sup>3</sup> mens norsk er på vikende front. Engelsk er en språknorm som forvaltningens ansatte har med seg fra akademia, og viderefører i sin forskningspublisering. I faglig publisering holder norsk sannsynligvis en solid posisjon, men her er datagrunnlaget ufullstendig.<sup>4</sup>

## Forskning og fagspråk i angliseringens tid

Anglisering brukes for å beskrive hvordan engelsk som andrespråk utbreder seg og får følger for andre språk. I undersøkelser av anglisering i Norge og situasjonen for norsk som et fullverdig, samfunnsbærende språk med komplette fagspråk har språkpraksis i faglig virksomhet på høyt formelt nivå helst rettet søkelyset mot studenter og ansatte ved universiteter og høyskoler. Undersøkelser av språkpraksis ved andre institusjoner med FoU er mer sjeldsynte; det innbefatter ikke minst FoU i statlige forvaltningsorganer.

Vi undersøkte språkvalg i 97 forvaltningsorganer med FoU.<sup>5</sup> Målestokken på FoU-aktivitet er vitenskapelig og faglig publisering. Kriteriet for å bli inkludert var at organet hadde innrapportert minst ett vitenska-

pelig eller faglig arbeid mellom 2012 og 2021 til CRISin og den norske vitenskapsindeksen NVI.<sup>6</sup> Den dekker antakelig bra vitenskapelig publisering, men er trolig ufullstendig for faglig publisering.<sup>7</sup> Derfor har vi gjort en stikkprøve ved to forvaltningsorganer med mange vitenskapelige publikasjoner, Statens vegvesen og Helsedirektoratet.

## Engelsk «ruler» i vitenskapen

Ansatte ved de 97 organene publiserte til sammen 1200 vitenskapelige publikasjoner – eller vel én vitenskapelig publikasjon per organ per år. Publiseringen er svært skjevdelt. Ti av de 97 organene stod for 65 prosent av all publisering, de 20 største svarte for 84 prosent, mens de øvrige 77 utgjorde 16 prosent.<sup>8</sup> De to mest publiserende er Statens vegvesen og Helsedirektoratet.<sup>9</sup> Dem kommer vi tilbake til.



En forklaring til økt innslag av FoU i forvaltningsorganer er antakelig et større tilslag av forskeropplært ansatte.

Sammenlignet med akademia der forskning er en hovedoppgave, er omfanget begrenset, men for språkpraksiser er statlig forvaltning meget viktig. Cirka 90 prosent av tekstene var skrevet på engelsk (1077 av 1200), om lag 10 prosent på norsk (117 av 1200) og mindre enn en 0,5 prosent på andre språk (6 av 1200). Engelskandelen økte i tidsrommet til 97 prosent (221 av 230 publikasjoner) i 2021. Styrkeforholdet mellom norsk og engelsk er illustrert i figur 1.

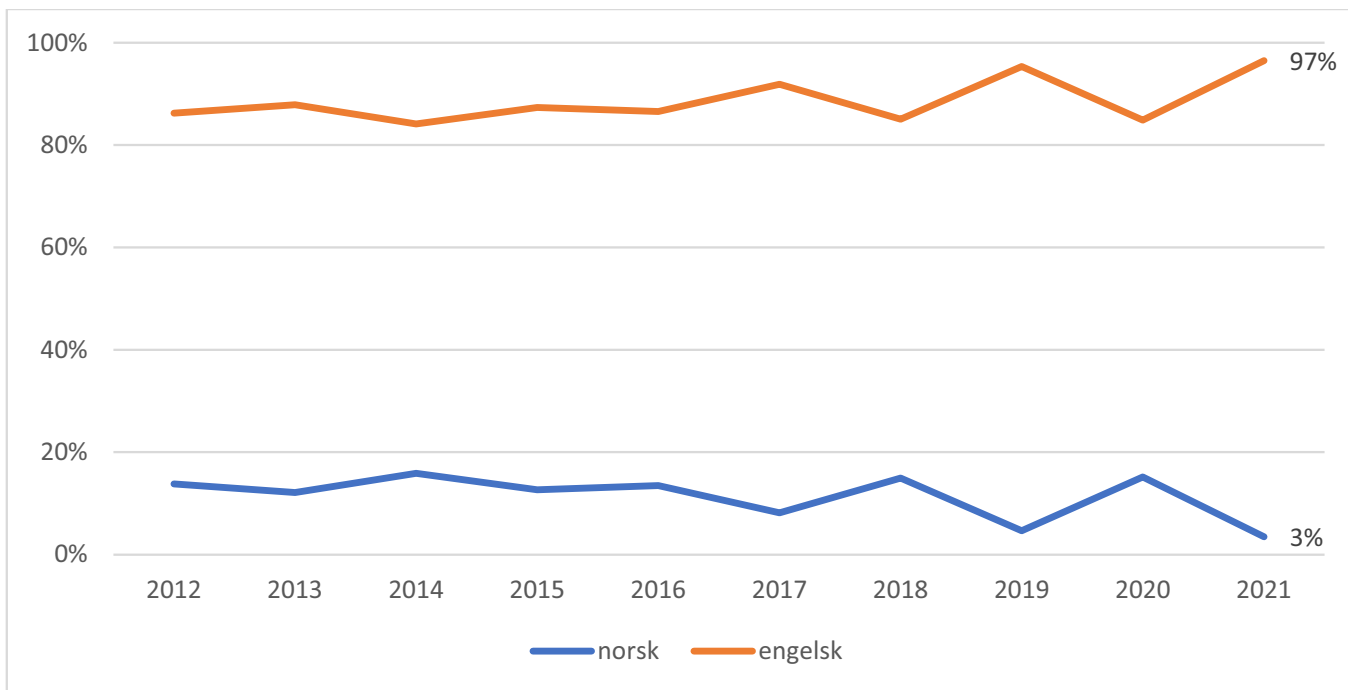
og styrkeforholdet er 90–10 til engelsk. Norskandelen er 10 prosent, og andre fremmedspråk glimrer nesten helt med sitt fravær. Ti prosent norskandel er i tråd med språkpraksis for vitenskapelig publisering i akademia generelt.

### Økt vitenskapelig publisering og på engelsk – ingen alternativer?

Et karakteristisk trekk er foruten en høy engelskandel en økning i antallet vitenskapelige publikasjoner: fra 59 i 2012 til 230 i 2021, innpå en firedobling av utgivelser i året.

En forklaring til økt innslag av FoU i forvaltningsorganer er antakelig et større tilsig av forskeroppplært ansatte. Tall over antall avlagte

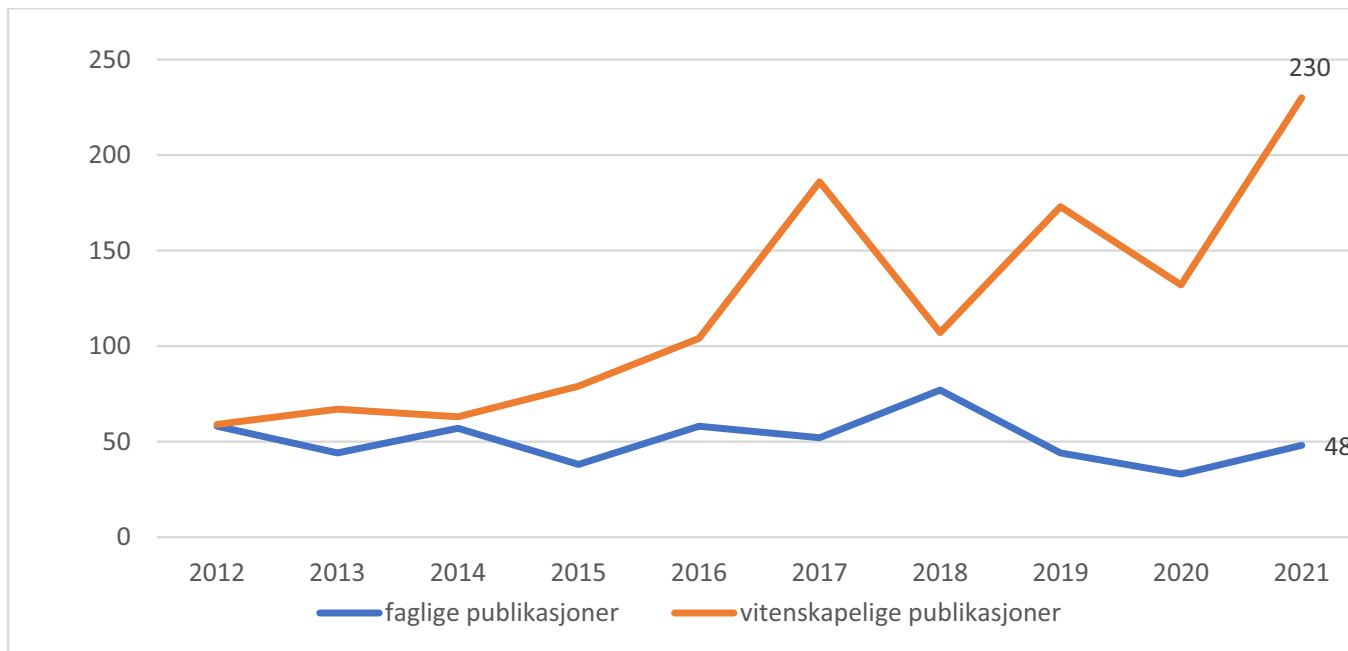
doktorgrader i Norge underbygger denne påstanden. I 2000 var de 647 i tallet og hadde vokst til 1185 kandidater i 2010 og 1934 i 2020, eller en økning på 400 prosent i 20-årsperioden.<sup>10</sup> En ikke ubetydelig del av denne forskerkompetansen har tilflytt arbeidslivet utenfor akademia, herunder statlige forvaltningsorganer. Dessuten har trolig ordningen med offentlig-sektor-ph.d. fra 2014 også bidratt til å styrke FoU-arbeidet i offentlige virksomheter.<sup>11</sup>



Figur 1. Språkvalg i vitenskapelige publikasjoner, 2012–2021, N = 1194.

Note: norsk = 117, engelsk = 1077, andre språk = 6. Publikasjoner på andre språk er utelatt i figuren.

Kilde: CRISStin, NVI.



Figur 2. Vitenskapelige og faglige publikasjoner, 2012–2021, N = 1709.

Note: vitenskapelige publisering, N = 1200, faglig publisering, N = 509. Tallene for faglig publisering er trolig ikke komplette.

Kilde: CRISStin, NVI

## En vitenskapelig publiseringskultur uten kanaler på norsk?

Engelsk som vitenskapsspråk er en språknorm som universitetsutdannede trolig tar med seg fra akademia til statlig forvaltning, og som denne kartleggingen viser, fortsetter praksisen der. Det viser at akademias språkvalg og -bruk har en videre samfunnspåvirkning enn kun internt i universitets- og høyskolesektoren og i fagsamfunnet av forskere. Den «smitter» over og innvirker på språkpraksisen og fagspråket i andre sektorer. Første paragraf i universitetsloven (§ 1-7) gir universiteter og høyskoler en samfunnsoppgave: et ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle norsk fagspråk.<sup>12</sup> I sin språkstrategi har Språkrådet pekt på dette ansvaret og rettet et søkelys mot språkpraksis i forskning og høyere utdanning.<sup>13</sup> Rådet har ettergått akademias praksis og stiller seg kritisk til et mekanisk skifte til engelsk i forskningspublikasjoner?

Et annet og tilgrensende spørsmål er om det skorter på relevante norsk-/skandinaviskspråklige, fagfelleverderte tidsskrifter for mye av forskningen i forvaltningen. Kan det være en grunn til den massive overgangen til engelsk?

Hvis vi tar Statens vegvesen som et eksempel, finnes det, så vidt vi vet, ingen norskspråklige tidsskrifter om trafikk eller skadereduksjon, selv om man kanskje kunne se for seg at forskning om arealplanlegging kunne publiseres i *Kart og Plan*. Likevel er det grunn til å spørre seg om vi ikke kan forvente oss at mer av den forskningen som forvaltningen utfører rettet mot nasjonale/regionale og lokale forhold for å forvalte fellesskapets fysiske og menneskers liv, skulle skrives på norsk.

## Hva med språkpraksisen i faglig publisering?

FoU består av to ledd, forskning og utviklingsarbeid. Selv om kriteriene for vitenskapelig publisering er entydige (jf. note 3), spres forskningsbasert kunnskap på andre måter, og skillelinjene mellom forskning og utviklingsarbeid er ikke nødvendigvis skarpe i forvaltningens daglige kunnskapsbygging.<sup>14</sup> Derfor er faglig publisering forskningspolitisk og språkpolitisk interessant. Den nedre blå linjen i figur 2 ovenfor viser faglig publisering. Ifølge tall fra CRISTin som ligger til grunn for grafikken, var norsk språket i 44 prosent av publikasjonene (224 av 509) og engelsk i 56 prosent (283 av 509). I CRISTin-basen la antallet faglige publikasjoner lavt og noenlunde stabilt i tidsrommet, men med et betydelig innslag av engelsk og tendens til nedgang.<sup>15</sup> Siden vi var usikre på om CRISTin avspeiler den faktiske språkpraksisen i faglige publikasjoner, gjorde vi en stikkprøve i publiseringsarkivene til Statens vegvesen og Helsedirektoratet. De hadde innrapportert henholdsvis 137 og 40 faglige publikasjoner til CRISTin

fra 2012 til 2021.<sup>16</sup> Ifølge deres egne publikasjonsarkiver hadde begge samlet sett utgitt rundt 2150 rapporter og notater.<sup>17</sup> Figur 3 illustrerer språkfordelingen for vegvesenet for årene 2013 til 2021.



Det er maktpåliggende med en aktiv språkpolitikk i forvaltningsorganene, slik at språklovens formål om å styrke norsk som et komplett, samfunnsbærende språk oppfylles.

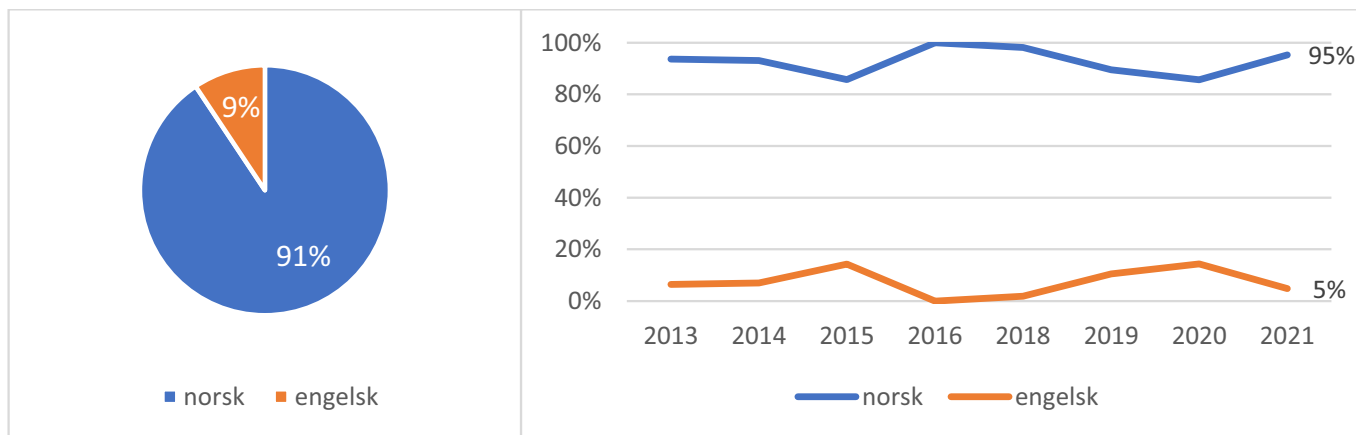
Statens vegvesen skrev 9 av 10 (91 prosent) rapporter og notater på norsk. Over tid har andelen publikasjoner på norsk for rapporter og notater variert noe, men aldri vært lavere enn 86 prosent for disse sjangrene. Tilsvarende bilde finner vi i Helsedirektoratet. I årene 2019 til 2021 som vi har dokumentasjon for, skrev dette direktoratet alle sine rapporter og notater på norsk. Denne enkle stikkprøven kan tyde på at norsk råder grunnen i faglige publikasjoner.

De nasjonale dataregistrene er innrettet mot å registrere en type forskningsresultater, mens øvrige aktiviteter lett forsvinner i halvmørket. Det mangler et enhetlig dokumentasjonsgrunnlag og med det et kunnskapsgrunnlag for en språkpolitikk for FoU i statlige forvaltningsorganer.

## Forskningspolitikk og språkpolitikk

Ansatte i statlige forvaltningsorganer publiserer vitenskapelig. Det kom ut 1200 publikasjoner fra 2012 til 2021. Antallet steg i perioden – innpå en firedobling fra 59 i 2012 til 230 i 2021. Nesten alle utgivelser var på engelsk. Det har skjedd en vitenskapens anglifisering på samme måte som i norsk akademia. Denne pilotstudien påpeker situasjonen, men gir ikke noen fullgodt svar på hvorfor og hvordan. En hypotese er at den mest prestisjetunge kunnskapsbyggingen, forskning for vitenskapelig publisering, skjer på engelsk, mens annen faglig aktivitet, forskning og utviklingsarbeid skjer på norsk. Stikkprøven tyder på at norsk råder grunnen i faglig publisering.

Vi ser konturerer av en todelt språkpraksis. Så langt mangler det gode data og med det et kunnskapsgrunnlag for en språkpolitikk for forskning og utviklingsarbeid i statlige forvaltningsorganer. Gitt engelskens dominerende posisjon i vitenskapelig publisering er det enda viktigere enn før med en forskningspolitikk som sikrer norskspråklig forskning og vedlikeholder fagspråk i alle typer FoU-arbeid. Det er maktpåliggende med en aktiv språkpolitikk i forvaltningsorganene, slik at språklovens formål om å styrke norsk som et komplett,



Figur 3. Språkfordeling for rapporter og notater publisert av Statens vegvesen, 2013–2021, N = 1474.

Kilde: Statens vegvesen, publikasjonsarkiv. <https://vegvesen.brage.unit.no>.

samfunnsbærende språk oppfylles.<sup>18</sup> Denne piloten bør følges opp av studier av situasjonen for bokmål og spesielt nynorsk og videre likheter og forskjeller i språkpraksis mellom forvaltningsorganer, saksfelter og (faglige) publiseringsjanger.

Avslutningsvis vil vi minne om at språkpolitikk og FoU omfatter mer enn academia. Bakgrunnen for denne påpekingen er et åpent brev sendt til kunnskapsministeren i 2022. Avsendere var to profesorer ved Universitetet i Oslo, Johan Tønnesson og Kjell Lars Berge.<sup>19</sup> De argumenterte for en offentlig utredning om norsk fagspråk og det de benevner kunnskapslitteratur på norsk. Det betyr vitenskapelig litteratur / faglitteratur, beregnet på den interesserte leseren, utgitt på et forlag, bøker med dybdekunnskap i norsk sakprosa og fagspråk. Vi innvender at Tønnesson og Berges forslag kun ivaretar en begrenset del av det ansvaret som ligger til alle offentlige organer for å røkte norsk fagspråk. Politikere, Språkrådet og alle andre forkjemper for norsk fagspråk i forskning, høyere utdanning, formidling og kunnskapsbygging må heve blikket utenfor academia og forlagsutgivelser og inkludere alle offentlige organer som driver forskning og utviklingsarbeid i sin forsknings- og språkpolitikk.

## Noter

1. Norsk er her avgrenset til majoritetspråket, bokmål og nynorsk behandles under ett.
2. Tilknytningsformene er ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter; de omtales her med samlenavnet statlige forvaltningsorganer.
3. Vitenskapelig publisering er bestemt ved krav om formalisert fagfelle vurdering og godkjente vitenskapelige publiseringskanaler. Publikasjonstyper omfatter artikler, kapitler i bøker, monografier og konferansebidrag (CRISTin, 2022).
4. Faglig publisering omfatter skriftlige sjangre der vitenskapelige resultater og pågående forskning formidles uten krav til formalisert fagfelle vurdering og godkjente vitenskapelige publiseringskanaler. Eksempler på publikasjonstyper er: rapport, notat, skriftserie, fagartikkel, kronikk, lærebøker, andre typer fagbøker og offentlige utredninger.
5. Oversikt fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØs) ble brukt for å avgrense undersøkelsesobjektet. Publiseringsdata fra CRISTin, Norsk vitenskapsindeks (NVI) ble sammenholdt med DFØS' oversikt over offentlige forvaltningsorganer. Skolevesen, enheter på fylkeskommunalt og kommunalt nivå er holdt utenfor. Vera Schwach, Silje Marie Svartefoss, Henrik Karlstrøm og Fredrik Piro (2022), *La oss snakke om FoU og innovasjon i forvaltningen. Forskning og utviklingsarbeid i statlige organer med annen hovedaktivitet*, NIFU Arbeidsnotat 2022: 4: 18–19, <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/3008988>
6. NVI 2011–2021, <https://www.cristin.no/statistikk-og-rapporter/nvi-rapportering/index.html>. For mer om utvelgelse og fremgangsmåte, se Schwach et al. 2022: 16–20.
7. En grunn kan være at forvaltningsorganene har innrapportert færre faglige publikasjoner til CRISTin, siden disse ikke gir uttelling i vitenskapsindeksen.
8. Schwach et al. 2022: 22.
9. Schwach et al. 2022: 47, tabell V1.
10. NIFU (2022b), FoU-statistikkbanken, avlagte doktorgrader, fagområde, kjønn, 1980–2020, FoU-statistikkbanken - NIFU (fo-statistikkbanken.no), lest 21.03.2022.
11. Schwach et al. 2022: 24–26). Forskningsrådet programrapport 2018 – offentlig-sektor ph.d.-ordningen/OFFPHD., 7 sider. <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/midler-fra-forskningsradet/offentlig-sektor-phd/>, lest 25.03.2022.
12. Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) - Lovdata
13. Språkstrategiar i UH-sektoren (sprakradet.no)
14. For en drøfting av FoU-begrepet og innovasjon, se Schwach et al. 2022: 9–15.
15. Engelskandelen kan muligens forklares med at organene innrapporterte flere engelskspråklige publikasjoner enn norske til CRISTin.
16. Schwach et al. 2022: 47, tabell V1.
17. Statens vegvesen, <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/forskning-innovasjon-og-utvikling/satsingsomrader-og-strategi/>, data 2012–2021, hentet ut i juni 2022; Helsedirektoratet, <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter>, data 2019–2021, hentet ut i juni 2022. Dette anslaget omfatter kun rapporter og notater fordi vi antar de er relativt ensartede publikasjonstyper i statlig forvaltning og står sentralt i kunnskapsbygging og derigjennom fagspråkpraksis.
18. Lov om språk (2022) § 1, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-05-21-42>
19. Johan Tønnesson og Kjell Lars Berge, *Skap rom for kunnskapslitteratur! Ope brev til statsråd Ola Borten Moe, Prosa 2022 #3, Essay*, 15.06.2022, <https://prosa.no/artikler/essay/skap-rom-for-kunnskapslitteraturen-ope-brev-til-statsrad-ola-borten-moe>