

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 DEP
0032 Oslo

Vår ref: ERS 20. oktober 2011

Høring – Fagerbergutvalget NOU 2011:6 Et åpnere forskningssystem

Vi viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet 30. mai 2011 vedrørende Fagerbergutvalget NOU 2011:6 Et åpnere forskningssystem. Fagerbergutvalget fikk i mandat å gjennomgå mål- og resultatstyring i forskningssektoren og foreslå endringer som skal bidra til høyest mulig samfunnsøkonomisk avkastning av den offentlige forskningsinnsatsen.

Overordnet mener Tekna følgende:

- Fagerbergutvalget har snevret inn mandatets fokus og spørsmål på en slik måte at Tekna mener innstillingen bare har begrenset interesse og relevans.
- Tekna ønsker at finansieringen av universiteter og høyskoler gjøres i henhold til flerårige avtaler, med utgangspunkt i samfunnets ambisjoner for forskning og utdanning og i dialog mellom politiske myndigheter og de enkelte institusjonene. Vi bør unngå at kvantitative resultatmål og indikatorer i for stor grad bestemmer finansieringen.
- Universiteter og høyskoler, som alle andre virksomheter, bør ha en aktiv oppfølging av medarbeiderne – særlig overfor yngre som er i startfasen av sin karriere. Dette kan ikke erstattes av systemer for resultatmåling og telling.
- Utvalgets forslag om at det bør nedsettes et utvalg som kan finne fram til tiltak for å fremme rekrutteringen av forskere til tekniske og naturvitenskapelige fag er viktig. Et slikt utvalg bør igangsettes raskt for å kunne levere et grunnlag for behandlingen av temaet i den kommende forskningsmeldingen.

Definerer bort viktig deler av mandatet

Tekna mener utvalget har definert bort noen av de mest interessante spørsmålene og utfordringene knyttet til forskningens rolle og nytte i dagens og fremtidens kunnskapssamfunn. Resultatet er at de indikatorene utvalget foreslår ikke skjeler til forskningens samfunnsnytte, men skyver spørsmålene fremfor seg og foreslår at dette blir tema for nye utredninger og nye utvalg. Det er skuffende at forskningen ikke sees i sammenheng med de behovene samfunnet har for kunnskap og kunnskapsarbeidere til å løse et bredt spekter av store utfordringer.

I tillegg har utvalget valgt å definere mandatet slik at det hovedsakelig har lagt vekt på den forskningen som foregår ved offentlige institusjoner. Instituttsektoren er lite omtalt, og det samme gjelder forskning ved sykehusene. Utvalget begrunner sitt fokus på UH-sektoren med sektorens størrelse og grad av offentlig finansiering. Vi mener det ikke er en god nok begrunnelse. Helseforskning og teknologisk forskning i sykehusene, næringslivet og instituttsektoren er av stor interesse og verdi for samfunnet og utgjør en betydelig del av den offentlige forskningsinnsatsen. Disse forskningsområdene burde ha vært vist større oppmerksomhet i utvalgets rapport.

Tekna mener at forskere og forskningen i stor grad er innrettet mot de behov som samfunnet har, og at forskningen har stor betydning for samfunnsutviklingen. Vi mener at innsnevringen av mandatet gir et uheldig preg på utredningen, ved at den blir for ensidig preget av forskningstradisjonen og diskusjonene som særskilt finnes i universitets- og høyskoleverdenen. Dette kan gi en litt skjev fremstilling, slik at forskningenes egenverdi blir betraktet isolert fra samfunnets behov.

Tekna mener utvalget også burde kommunisere mer tydelig hvilke problemer som oppstår ved å bruke kvantitative indikatorer på kvalitative målsettinger i forskningspolitikken. Vi savner en konstruktiv debatt om forholdet mellom kvantitative indikatorer, hva de reelt måler, og hvordan vi kan finne bedre metoder for å vurdere resultat kvalitet i forskningssystemet. Det handler også om hvilke ambisjoner vi skal og kan ha for forskningens bidrag i kunnskapssamfunnet.

Finansiering utelukkende basert på kvantitative resultatmål vil være uheldig

Oppnevningen av Fagerbergutvalget kan oppfattes som et signal fra regjeringen om at myndighetene i sterkere grad ønsker å dimensjonere tildelingen av offentlige forskningsmidler basert på forskernes resultatoppnåelse forut for tildelingene. Resultatmåling er en trend i tiden, og kan virke legitimerende for politikere som ønsker gjennomslag på sine områder. Det er viktig at hensikten med resultatmålinger ikke utvikler seg bort fra formålet om å være et verktøy for et kontinuerlig og systematisk arbeid med kvalitetsforbedringer, til å bli et mål i seg. Tekna mener vi må ha et kritisk og nøkternt perspektiv på resultatstyring i offentlig sektor, og det må være åpenhet om at kvalitet ikke alltid kan telles. Det betyr selvsagt ikke at kvalitet i forskningen ikke kan forstås gjennom andre typer vurderinger.

Fagerbergutvalget legger til grunn et ”systemperspektiv” i sitt arbeid og ønsker et ”åpnere forskningssystem”. Forslagene til tiltak og indikatorer er forankret i troen på at det å introdusere økt konkurranse i systemet og måle aktørenes resultater på statistiske måter vil bidra til en kvalitetsheving i hele systemet. Fagerbergutvalget foreslår derfor å utvikle et Forskningsbarometer, som til forskjell fra Kunnskapsdepartementets nye Forskningsbarometer 2011 skal bygges opp rundt sammenhenger mellom resultatmålingene og tilgang på offentlige ressurser. Det vil bli et verktøy for å sammenlikne og vurdere de ulike mottakernes effektivitet og resultatoppnåelse opp mot politiske krav og forventninger til offentlige investeringer. På grunnlag av dette skal myndighetene forsikre seg om at ressursutnyttelsen av offentlige forskningsbevilgninger blir best mulig.

Tekna stiller seg grunnleggende kritisk til at offentlig forskningsfinansiering i sterkere grad skal knyttes til oppnådde resultater på de indikatorene som Fagerbergutvalget løfter frem. De er for snevre, for endimensjonale og lite legitime som mål på kvalitet. De kan også bli for tilbakeskuende og dermed hemme nytenking.

Tekna mener Fagerbergutvalgets forslag vil endre forskningssystemet i feil retning. Enkeltforskere og forskningsmiljøer vil bli mer avhengig av å levere målbare prestasjoner for å nå opp i konkurransen om offentlige forskningsmidler. Tekna mener at dette vil være endringer som gjør systemet langt mer sårbart for uønsket atferd og øke risikoen for at kvalitetsutviklingen faktisk blir negativ på sikt. Unge forskere som tidligere ikke har publisert og forskere på fagfelt utenom eller på tvers av dominerende fagfelt kan falle igjennom. Det samme kan gjelde for forskere i fagfelt med en publiseringstradisjon som er mer atypisk i akademien, for eksempel teknologer som i stor grad publiserer forskningsrapporter og konferansepapers. I tillegg kan forskningsinstitusjonene i for liten grad bli opptatt av å forbedre vilkårene for de som har vanskelig for å nå opp, men likevel har stort forskningspotensiale, slik at fagmiljøene i for stor grad kopierer seg selv over tid og ikke driver en ansvarlig personalutvikling. Ansatte ved forskningsinstitusjoner må følges opp bedre som arbeidstakere. I dag er det slik at mange ikke følges på den måten som bl.a. arbeidsmiljøloven krever; årlige medarbeidersamtaler der den ansatte og ledelsen blir enige om mål og avtalte ambisjoner for den enkelte forskers karriereutvikling, og der måloppnåelsen fra det siste året vurderes i fellesskap.

Vår oppfatning er at kvantitative indikatorer ”telleanter” kan høre hjemme i virksomhetsstyringen, og i mindre grad bør bestemme finansieringen av institusjonene og i enda mindre grad bør være grunnlag for personalutviklingen. Mange har pekt på at resultatmåling og sammenlikning av resultatmål som styringsverktøy kan ha utilsiktede konsekvenser. Særlig når dette knyttes til finansiering kan institusjonene bli påvirket av måten det måles på: ”What gets measured, is all that gets done”.

Foreslåtte tiltak som Tekna støtter

Utvalget har flere forslag som det bør arbeides videre med i regjeringen. Vi deler utvalgets betraktning om at det er behov for å styrke og forbedre ledelsen og styringen ved universiteter og høyskoler. Vi deler også utvalgets oppfatning om at vitenskapelige ansatte bør ha tilgang på driftsmidler. Dette må forstås dit hen at det er midler den enkelte kan bruke, men som forvaltes av institusjonene – slik at de kan benyttes til andre formål hvis den enkelte ansatte av ulike grunner og i ulike perioder ikke bruker midlene som følger stillingen. I likhet med utvalget mener vi det er helt nødvendig å sikre at den enkelte ansatte kan ha mulighet til å finansiere mindre kostbart utstyr, vitenskapelige assistenter, reise til konferanser med mer på en så fornuftig og lite byråkratisk måte som mulig. Utvalgets konkrete budsjettforslag har vi ikke tatt stilling til samlet sett, men som utvalget mener vi at midler fra Forskningsfondet bør brukes i henhold til det som var det opprinnelige målet for fondet. Det betyr at midler for å dekke EU-kontingenter ikke bør tas fra

Forskningsfondet. Statsbudsjettet for 2012 endrer hele dette bildet, og vi ser dessverre at videreføringen av fondsmidlene i den nye ordinære posten for ”Overordnede forskningspolitiske prioriteringer” er redusert tilsvarende de midlene som ble brukt til å dekke EU-kontingenter. Vi mener også at arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for forskningspolitikken bør styrkes.

Tekna støtter utvalgets forslag om å etablere en ”Åpen konkurransearena” i Forskningsrådet, fordi vi mener at for mye av forskningen ofte blir forsøkt styrt etter kortsiktige politiske mål. Samfunnsmessig er det viktig at vi også investerer i forskning initiert av forskerne selv og som vi ikke nødvendigvis ser anvendelsen av i nåtiden. Tekna støtter også forslaget om å etablere en prøveordning for å kanalisere små driftsmidler til forskere i universitets- og høyskolesektoren, kalt Forskerfunn.

I likhet med utvalget er vi opptatt av å styrke doktorgradsutdanningen og rekrutteringen til denne. Innenfor våre fag er situasjonen særlig bekymringsfull. Vi mener derfor, i likhet med utvalget, at det raskt bør igangsettes et utredningsarbeid for å finne tiltak som kan styrke rekrutteringen til forskning innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag. Et tema som her bør tas med, og som ikke er vurdert av utvalget, er tilgangen på veiledningskapasitet for doktorgradsstudenter.

Det er i tillegg noen forslag som kunne vurderes i tilknytning til utvalgets arbeid. Det mest åpenbare er at Kunnskapsdepartementet bør lage en oversikt over tid og ressurser som brukes på evalueringer og kontroll – og hva slags effekter kontrollregimene gir. I og med at utvalget introduserer nye måter å måle resultater på, og som skal knyttes til finansiering, burde dette vært vurdert av utvalget. Utvalget burde også vurdert sammenhengen mellom kandidatproduksjon og forskning. I og med at utvalget primært behandler virksomheten ved universiteter og høyskoler er det nokså åpenbart at deres rolle for å skape gode forskningsbaserte utdanninger burde blitt vurdert i sammenheng med måling, styring og finansiering av forskning

Kommentarer til indikatorene som er foreslått inn i Forskningsbarometeret:

Tekna mener vi må finne bedre mål for resultat kvalitet i forskningen, og de må være koplet til hvilke ambisjoner vi har for forskningen. Vi betrakter regjeringens Forskningsbarometer som en god start, og som et bedre grunnlag enn det Fagerbergutvalget foreslår.

Utvalget lister opp et sett dimensjoner og indikatorer som bør inngå i deres forslag til Forskningsbarometer. Vi har ikke gått gjennom disse i detalj, men savner forslag om en indikator for forskningsfelleskap mellom akademia og offentlig sektor / sykehus og eller kommuner. Vi trenger mer forskning om hvordan kommunene kan rasjonalisere velferds- og helsetjenestene, blant annet ved hjelp av teknologiske løsninger, uten at det går på bekostning av brukernes verdighet og selvstendighet. Til to av utvalgets forslag har vi kommentarer. Når det gjelder vitenskapelig publisering og siteringer per FoU krone mener vi slike indikatorer vil være svært problematiske. For eksempel vil universitetene komme dårligere ut enn andre – rett og slett fordi de har større andel

forskningsmidler enn høyskolene, som også er knyttet til deres rolle for å drive forskerutdanning. I tillegg er Norge et høykostland, og det å sammenlikne for eksempel antall publikasjoner per krone med andre land, kan skape ugunstige effekter. Vi tror ”forskerårsverk” kan gi et bedre og riktiger sammenlikningsgrunnlag med andre land.

Når det gjelder næringslivets bruk av det offentlige forskningssystemet støtter vi utvalgets forslag om at det er behov for et nytt forskningsprogram som kan belyse dette. Indikatorstyrt finansiering av universiteter og høyskoler hvor oppdrag fra næringslivet inngår er problematisk. I dag benyttes oppdrag fra næringslivet som en indikator i den resultatbaserte finansieringen av høyskolene. Oppdrag fra næringslivet blir imidlertid ofte utført i et samspill med aktører utenfor den enkelte høyskole. Et slikt samspill er ønskelig, og bør ikke forstyrres av offentlige tellekanter.

Med hilsen

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening



Ellen Fonnliid Larsen
kst generalsekretær