



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres referanse:

Vår referanse:
11/128-3

Vår dato:
18.10.2011

Fagerbergutvalgets utredning NOU 2011:6 Et åpnere forskningssystem - høring

Vi viser til brev datert 30.05.11 der Kunnskapsdepartementet (KD) ber om syn på problemstillinger og løsninger som ekspertutvalget for god måloppnåelse i offentlig finansiert forskning leverte i sin utredning 02.05.11.

KD gjør oppmerksom på at høringsinstansenes innspill vil inngå som kunnskapsgrunnlag for arbeidet med ny forskningsmelding. Vår tolkning er at dette gjelder de tema som er tatt opp av Fagerbergutvalget. UHR forbereder for øvrig et eget notat til forskningsmeldingen der våre innspill vil bli behandlet grundigere og i tillegg omfatte andre tema enn de som utvalget har konsentrert seg om.

Generelt

Fagerbergutvalgets mandat var å vurdere status i forhold til de ni forskningspolitiske målene som ble formulert i St.meld. nr. 30 (2008-09), *Klima for forskning*. Utvalget skulle drøfte sammenhengen mellom mål, ressursbruk og de resultatene vi får av offentlig finansiert forskning, og videre gi råd om tiltak og endringer som kan føre til bedre resultater. Ønsket om bedre ressursutnyttelse er således et hovedpunkt i mandatet.

Mandatet fra KD er svært omfattende og kan antagelig kun besvares gjennom betydelig forskning. Utvalget har, slik UHR ser det, i sin tolkning og med sine prioriteringer gått inn for en *for* snever avgrensning med vekt på målbare sider ved ressursbruk i UH-sektoren, uten å vurdere mer gjennomgripende hva man ønsker å oppnå med utredningen. Mangfoldet i sektoren kunne ha vært belyst tydeligere. Mye tyder på at de foreslåtte tiltakene passer universitetene bedre enn høyskolene. Produktivitetstenkningen dominerer mens spørsmål om verdier og kvalitet basert på resultater som er vanskelig å måle, kommer i bakgrunnen. UHR anser det som viktig også å belyse resultater som ikke kan telles eller beregnes kvantitativt, som for eksempel forskningens og utdanningens bidrag til et velfungerende demokrati, en opplyst samfunnsdebatt og generell bruk av forskningsbasert kunnskap. Utredningen gir dessuten bare i liten grad oppmerksomhet til samhandling og sammenheng mellom forskningen i UH-sektoren, de andre sektordepartementene og næringslivet. Vurdering av forskningsresultater opp mot samfunnets behov (relevans) og vår tids internasjonale utfordringer (*Grand Challenges*) kunne også fått mer oppmerksomhet.

Likevel ser UHR i utredningen en uttrykt vilje til å løfte fram viktige dilemmaer og spenningsforhold knyttet til dagens finansieringssystem, som for eksempel måling av forskningsresultater, tidsbruk i UH-sektoren, programsatsing og vurdering av fremtidig behov for forskere.

Utvalget bekrefter på mange måter det som allerede er kjent om ressursbruk og forskningens vilkår i sektoren. Analyser og foreslåtte tiltak er til dels basert på dokumenterbare fakta hentet fra kjente kilder, mens en del forslag er basert på noe løsere grunnlag. Dette kommenteres eksplisitt i utredningen, som peker på at deres statistikker og utregninger bare er forsøk som er ment som et utgangspunkt for videre analyser.

Utredningen konkluderer med "at det er et betydelig potensial for forbedring innenfor det offentlig finansierte forskningssystemet". De foreslåtte tiltakene vil føre til en moderat økning av de offentlige bevilgningene. Denne konklusjonen sier UHR seg enig i, men det må samtidig understrekes at dette i hovedsak er institusjonenes ansvar. Samtidig vil UHR peke på at institusjonenes evne til effektiv ressursutnyttelse er begrenset av politisk vedtatte rammebetingelser og uunngåelige, men lite erkjente målkonflikter i styringssignaler fra myndighetene, inkludert forskningsstrategiske aktører som EU og Norges Forskningsråd.

UHR legger vekt på følgende hovedpunkter i sin høringsuttalelse:

- UHR etterlyser tydeligere vektlegging av forskningens verdier og spørsmål om kvalitet, bredde, organisering, arbeidsmiljø og ledelse for å komplettere bildet av situasjonen i Norge.
- UHR støtter intensjonen om å øke ressursene til ikke-tematisk organisert forskning (selv om betegnelsen "et åpnere forskningssystem" ikke er tilfredsstillende).
- Økte ressurser til ikke-tematisk organisert forskning bør ses i lys av gode erfaringer med ordninger knyttet til forskergrupper som for eksempel SFF og SHP, samt i sammenheng med EU-midler, spesielt de ikke-tematiske stipendordningene i ERC.
- UHR mener at et åpnere forskningssystem må balansere med strategiske satsinger på forskning innen fagfelt og profesjoner der det er særlige behov.
- UHR er skeptisk til forslaget om et nytt forskningsbarometer og mener at en i stedet må vurdere mulighetene for bedre utnytting av eksisterende indikatorordninger, nasjonalt og internasjonalt.
- UHR støtter forslaget om å øke rammen for RBO.
- UHR støtter forslaget om Forskerfunn i den forstand at det er behov for nye, friske driftsmidler til forskere, og mener at ordningen må kunne praktiseres tilsvarende eksisterende ordning med små forskningsmidler (Småforsk).
- UHR støtter forslaget om opptrapping av forskerutdanningen, herunder også diskusjoner om rekruttering, kjønnsbalanse og veiledning, og imøteser resultater av nye beregninger som foretas i vårt samarbeid med KD.
- UHR ønsker samhandling på tvers av sektorgrenser for bedre å imøtekomme krav om relevans, samfunnskontakt og fremtidige globale utfordringer.
- UHR ønsker større vektlegging av sammenhengen mellom forskning og utdanning.

Et åpnere forskningssystem

Fagerbergutvalget lanserer tanken om "et åpnere forskningssystem", en åpen konkurransearena i Forskningsrådet, for alle forskere i alle sektorer, med vekt på fornyelse, banebrytende forskning og forskning på tvers av faggrenser. Denne ideen er valgt som utvalgets overordnede forslag til strategi. "Et åpnere forskningssystem" definerer utvalget som et system som er mindre programstyrt enn det vi har i dag, og de mener at en "åpen konkurransearena" vil føre til at de beste prosjektene i større grad vil vinne fram, uansett tematisk orientering.

UHR mener imidlertid at diskusjonen om balanseforholdet mellom ikke-tematisk og tematisk eller programstyrt forskning bør nyanseres. En rekke av Forskningsrådets programmer er forskerinitierte og har viktige innslag av grunnforskning. Dette er ikke et "lukket" system. Det samme gjelder integrerte prosjekter i EUs rammeprogrammer hvor flere fremstående norske grunnforskningsmiljøer er aktive og befinner seg på den internasjonale forskningsfronten. Tematisk organiserte programmer er dermed ikke i seg selv en begrensning for god forskerinitiert forskning og representerer konkurransearenaer som er åpne. UHR mener at det vesentlige er balansen mellom størrelsen på midlene forskerne kan søke på for hhv. temastyrt og ikke-temastyrt forskning.

UHR er derfor enig i at ressursene til Forskningsrådets FRIPRO ikke er tilstrekkelige og bør økes. I tillegg er det oppnådd meget gode resultater gjennom sentra og forskergrupper som for eksempel SFF-er. Videre har satsinger som SHP-er vist seg vellykket. Dette er gode grep som bør videreføres. En styrking av muligheten til å få finansiert forskning evaluert kun ut fra faglig kvalitet er helt vesentlig for langsiktig fagutvikling og kompetansebygging. Dette er sentralt også i EUs kunnskapspolitik. I Grønnboka om forskning vektlegges viktigheten av grunnforskning. En økt satsing på ERC ses som et avgjørende virkemiddel for dette.

Samtidig som en styrker Forskningsrådets eget budsjett for fri prosjektstøtte, er det også viktig å lage en bedre kopling til midlene som EU-systemet rår over, ikke minst gjelder dette de ikke-tematiske stipendordningene i ERC. Det er dokumentert at norske miljøers EU-deltakelse har stor effekt på det norske forskningssystemet, og den er derfor et positivt bidrag til å heve kvaliteten i norsk forskning.

Norge er en liten forskningsnasjon som ikke har kapasitet til å mestre like god forskning på alle områder. Innen noen tematiske områder har vi gjennom konsentrasjon av ressurser mulighet til å bygge opp fremragende forskningsmiljøer. Det må derfor diskuteres kontinuerlig hvor stor andel av forskningsmidlene som skal kanaliseres til fagfelt eller temaer der Norge har spisskompetanse og der det er underskudd på forskerkompetanse.

For å få til effektiv og solid forankret forskning i Norge må det være legitimt å spørre om vi har den optimale løsningen gjennom satsing på mange små miljøer, en kompleks instituttsektor og forskning ved helseforetakene og andre offentlige institusjoner. Har vi en hensiktsmessig organisering av forskning, et system for å sikre god forskningsledelse og bygge robuste fagmiljø? Slike spørsmål bør også utredes grundigere enn det utvalget har gjort innenfor sine rammer.

Utvalget foreslår å endre det som nå er øremerkede ressurser til helseforskning og instituttsektor for å styrke en fri, åpen konkurransearena. UHR vil likevel gi uttrykk for at de regionale helseforetakene fordeler betydelige midler til forskning gjennom prosesser som er effektive og transparente. Fordelingsprosessen styrker samarbeidet og bidrar til å koble helseforetakene og universiteter og høyskoler i dialog om felles prioriteringer.

Det er en svakhet at Fagerbergutvalget ikke diskuterer om konkurransen om midler skjer ut fra likeverdighet. Forskere ved ulike institusjoner har ikke de samme forholdene som grunnlag for å drive forskning. Det er en forpliktelse å kanalisere forskningsmidler slik at grunnlaget for forskningsbasert undervisning ikke svekkes. Det er ulike behov fra institusjon til institusjon, alt etter forsknings- og utdanningsprofil. Det vil være forskjeller mellom breddeuniversiteter og høyskoler med mindre fagmiljøer og flere profesjonsutdanninger med kortere tradisjon for forskning. Behovet for ny, forskningsbasert kunnskap er stort innen for eksempel flere profesjonsutdanninger, og det er viktig at de miljøene der slik forskning er forankret, ikke taper i konkurransen om midlene.

Forskningsbarometer

KD ønsker spesielt at høringsinstansene skal kommentere utvalgets forslag om å utvikle et forskningsbarometer der hensikten er å styrke kunnskapsgrunnlaget for å vurdere sammenhengen mellom mål, ressurser og resultater. Barometeret skal kunne brukes til dokumentasjon og sammenligninger både mellom norske institusjoner og mellom Norge og andre land, og skal slik kunne bidra til bedre mål- og resultatstyring i et resultatbasert finansieringssystem (RBO). Siden rapporten ble offentliggjort i mai, har spørsmål knyttet til publiseringspoeng og andre indikatorer vist seg å være blant de mest omtalte sidene ved utvalgets innstilling.

Utvalget understreker at deres eksempler må oppfattes som et utgangspunkt som må utvikles videre. Deres forsøk på rangeringer har således noen begrensninger, men utvalget understreker selv at deres analyseresultater må ses i forhold til de begrensninger bruken av visse indikatorer gir.

UHR tviler på at det er mulig å utvikle et nytt forskningsbarometer som kan danne et forsvarlig grunnlag for ressursfordeling og andre beslutninger på alle nivåer, slik utvalget foreslår. Uansett er UHR usikker på om det vil være hensiktsmessig å bruke ressurser på å utvikle enda et nytt særnorsk indikatorsystem. UHR mener at en heller bør vurdere mulighetene for bedre utnyttning av

Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport og eget forskningsbarometer, Forskningsrådets indikatorrapport og det pågående arbeidet i EU med Multirank, i tillegg til etablerte nasjonale og internasjonale indekser for publisering og siteringer.

Resultatbasert finansiering (RBO)

Etter at ordningen med RBO ble innført har rammen vært uendret mens produksjonen har økt betraktelig. Den økte produksjonen i sektoren har vist at incentivordningen har gitt tilsiktede resultater. Det er derfor viktig å styrke dette incitamentet. Siden innføringen er uttellingene svekket så vidt mye at effekten er i ferd å avta. UHR støtter derfor utvalgets forslag om styrking av RBO på kr 290 millioner. Forslaget bygger på en argumentasjon som er i samsvar med UHRs synspunkt gjennom flere år. UHR etterlyser i tillegg argumenter for styrking av RBO også for helseforetakene og instituttene.

Forskerfunn

Fagerbergutvalget er delt i sitt syn på en eventuell kanalisering av små driftsmidler til aktive forskere i UH-sektoren. Argumentet for dissensen er at det vil medføre for stor inngripen i institusjonenes autonomi.

Det er et åpenbart behov for å øke driftsmidler til forskere og vi trenger initiativ for å få dette til. UHR ser forslaget om Forskerfunn som et slikt initiativ. UHR støtter forslaget og mener at det bør sees i sammenheng med den eksisterende ordningen med små forskningsmidler (Småforsk). UHR mener en ellers bør diskutere på et mer generelt nivå hva som er mest hensiktsmessig og gir best resultater, som for eksempel tildeling til enkeltpersoner eller til fagmiljøer. Institusjonene kan ha ulike praksiser i så måte.

FoU-tid

Den viktigste ressursen i offentlig finansiert forskning er FoU-tid. Det er imidlertid påvist at en betydelig andel forskere publiserer lite, målt ved publiseringspoeng i RBO. Differansen mellom hva en institusjon investerer av tid og hva som gir resultater over budsjettet, er stor. Utvalget konkluderer med at det er behov for økt fokus på FoU-tid som ressurs og anbefaler en gjennomgang av resultater. UHR ser at det er et stort potensial for bedre utnytting av tidsressurser, men også på dette punktet må diskusjonen nyanseres.

Forslagene til utvalget kan forsterke skillet mellom produktive og mindre produktive forskere som måles etter visse indikatorer, men uten å fange opp mye av det viktige arbeidet som utføres i områder der forskning, innovasjon og utviklingsarbeid til en viss grad overlapper. De produktive forskerne kan få tilført ressurser som fører til at de i mindre grad underviser, og det er en utfordring at dette kan bidra til å svekke forskningsbasert utdanning ved at de mest aktive og produktive forskerne i liten grad bidrar i undervisningen. Det er et ledelsesansvar å sørge for at balansen mellom forskning og undervisning er god også for de mest aktive forskerne.

Opptopping av forskerutdanning

Utvalget foreslår en betraktelig økning av dimensjoneringen av doktorgradsutdanningen. Dette begrunnes med at det vil være et erstatningsbehov (aldersavgang) i forskningssystemet, at det vil oppstå nye behov i nærings- og samfunnsliv for øvrig, og at Norge skal bidra sitt til global kunnskapsutvikling.

UHR mener det kan være gode grunner til å øke dimensjoneringen av doktorgradsutdanningen ved finansiering av flere stipendiatstillinger. Imidlertid bør tallgrunnlaget utredes bedre, noe som allerede er i ferd med å bli gjort i samarbeid mellom UHR og KD. Aldersutfordringen er bare én side. I løpet av en tiårsperiode er det ca. 3.500 personer som skal skiftes ut, noe som innebærer gjennomsnittlig 350 pr. år. I tillegg vil også opptopping av studieplasser vil kreve flere med doktorgradskompetanse i vår sektor. Ut fra dagens tall finansieres gjennomsnittlig ca. 700 ferdige kandidater av offentlige

midler. En betydelig økning krever m.a.o. argumenter som får fram både erstatningsbehovet i sektoren og samfunnets behov for økt kompetanse. Utredningen bør også nyansere mellom behov innen ulike fagfelt.

Vi har også bruk for å få vite mer om antall avlagte doktorgrader blant de som allerede er i fast stilling i sektoren. Det er videre nødvendig med bedre kunnskap om behovet for å øke kompetansen i spesielle deler av sektoren.

UHR ser at det kan oppstå et økt behov for flere med doktorgrad innen offentlig sektor og næringsliv, men det forutsetter tiltak for å legge til rette for bedre samarbeid på tvers av sektorgrenser enn det vi har i dag. Spørsmålet er om vi vet nok om søkere/søkergrunnlaget til utlyste stillinger i andre sektorer.

Innen enkelte sentrale fagområder er det et stadig større innslag av stipendiater fra andre land, sannsynligvis fordi Norge har gunstige finansieringsordninger. I et internasjonalt perspektiv er det bra at Norge bidrar på denne måten, samtidig er det viktig for beregning av nasjonale behov at vi har statistikk på hvor mange som blir værende etter endt løp. Det trengs åpenbart en grundigere utredning av omfanget av de utfordringer vi står overfor.

Doktorgradsstipendene som fordeles over statsbudsjettet dekker i størrelsesorden 80 % av de reelle kostnadene. I tillegg til å være en velkommen ressurs, innebærer således en doktorgradsstipendiat en omfordeling fra eksisterende aktivitet som presser institusjonenes handlingsrom. En vesentlig økning av antallet doktorgradsstipendiater fordrer derfor at finansieringen av hver enkelt kandidat økes betydelig.

Forskerutdanningen bør organiseres og ledes slik at gjennomstrømningen øker og fullføringsprosenten går opp. Det bør også utredes nærmere om oppretting av nasjonale forskerskoler kan bedre gjennomstrømningen og styrke kvaliteten, særlig innen profesjonsrettet, tverrfaglig forskning.

Vennlig hilsen

Jan I. Haaland
styreleder



Ola Stave
generalsekretær