

Knut H. Sørensen

UNIVERSITETSREFORMER I VITENSKAPSFORMATERTE SAMFUNN: FRA EKSPANSJON TIL EFFEKTIVITET?¹

Denne artikkelen vil analysere norske universitetsreformer etter 1965, med hovedvekt på de siste 10 årene. I Stortingsvalgkampen i 2009 var det flere politiske utspill om forskning og høyere utdanning enn på lang tid.² Hovedinntrykket av disse utspillene er at de handlet om å love større satsninger, altså ekspansjon.³ Det var imidlertid lite prinsipiell tenkning å observere, og forskning og høyere utdanning framsto i første rekke som virkemidler for å oppnå andre mål. I den såkalte Soria Moria-erklæringen sa de tre rød-grønne partiene at de ville satse på «frie og uavhengige universiteter og høyskoler som kan gi studentene en forskningsbasert undervisning, tilpasset et moderne kunnskapssamfunn».⁴ De viktigste løftene i tillegg var:

- «at universitetene og høyskolene har en styringsstruktur og finansiering som legger tilrette for uavhengig og god undervisning og forskning.
- styrke det regionale universitets- og høyskolesystemet og internasjonale samarbeidsordninger.
- vurdere nivået på bevilgningene til de regionale forskningsinstituttene.
- utvikle bedre finansieringssystem for å fremme desentralisert høyere utdanning.
- realisere kvalitetsreformens mål. Studentene skal støttes sterkere gjennom studiene, både faglig og finansielt. Kvalitetsreformen skal evalueres».⁵

Høyere utdanning behandles som del av erklæringens kapittel 10 «Barn, utdanning og forskning». Kapitlet bruker seks sider på barnehager og skole og en drøy halvside på universiteter og høyskoler. Bort sett fra forslag om bedre studiefinansiering og flere studentboliger – det er mange studenter med stemmerett – var altså mest konkrete i erklæringen at den distriktpolitiske orienteringen skal styrkes. Et viktig unntak er løftet om å realisere «Kvalitetsreformens» mål. Som vi skal se, markerer denne reformen et strategisk skift fra å ville skape et masseuniversitet til å gjøre masseuniversitetet mer effektivt og effektivt.

Jeg skal i denne artikkelen drøfte betydningen av dette. For det første vil jeg hevde at endringene er knyttet til at forskning og høyere utdanning har fått vesentlig større betydning, et poeng jeg sammenfatter i begrepet om *vitenskapsformaterte samfunn*. For det andre skal jeg vise hvordan vekten på effektivitet har medført at den tradisjonelle prioriteringen av strukturreformer delvis er blitt erstattet av en satsing på styringsreformer og insentiver. For det

tredje vil artikkelen analysere endringer i vilkårene for universitetenes virksomhet, og hva dette betyr for de vitenskapelige ansattes arbeidsforhold.

Universitetets betydning og framveksten av vitenskapsformaterte samfunn

Andelen av befolkningen som har høyere utdanning, har økt vesentlig. Det er vel det mest banale uttrykket for at universitetsinstitusjonen er blitt viktigere. Så sent som i 1860 hadde Kristiania Universitet 339 studenter.⁶ I studieåret 2007/2008 ble det uteksaminert ca. 34.000 kandidater fra norske universiteter og høyskoler, rundt regnet 30 ganger så mange kandidater som ble ferdige i 1958-59. Bak denne økningen skjuler det seg riktignok en omfattende utdanningspolitisk oppgradering av mange utdannelse som tidligere ble rubrisert som fagskoler o.l.; sykepleier, sosionom, lærer, m.v. Likevel er det rundt regnet femten ganger så mange kandidater fra høyere utdanning i dag som for 50 år siden.⁷ Veksten har altså vært formidabel. Tallet på vitenskapelig ansatte har økt omtrent i samme takt, i tillegg til at det etter 1950 har vokst fram en stor sektor av anvendte forskningsinstitutter i Norge. Hvordan skal vi forstå dette?

Det er nærliggende å oppfatte veksten innenfor høyere utdanning som et velstandsfenomen, som et produkt av en bestemt økonomisk og sosial utvikling i vestlige industrialiserte land. Bildet er imidlertid mer komplisert, i første rekke fordi veksten innenfor høyere utdanning er et globalt fenomen. Den har funnet sted over alt i både rike og fattige land, på tvers av industrialiseringsgrad, teknologisk nivå og politiske regimer, selv om veksten ikke er like sterk alle steder.⁸ Også universitetsfagenes relative betydning har endret seg i tråd med et globalt mønster; humaniora har hatt forholdsmessig stor tilbakegang, naturvitenskapelige fag en relativt sett mindre nedgang i andelen av vitenskapelig ansatte, mens samfunnsvitenskapenes andel har vokst mye. Det gjenspeiler i følge Frank og Gabler globale endringer i virkelighetsforståelse og oppfatninger om handlingsmuligheter – mindre vekt på skjebne og mer tiltro til menneskelig handling.⁹

Uansett har satsningen på forskning og høyere utdanning vært begrunnet med påstander om økende behov for vitenskapsbasert kunnskap og kompetanse på grunn av sammenhengen mellom høyere utdanning, forskning og økonomisk vekst. Også diskursene om det såkalte postindustrielle samfunnet, kunnskapssamfunnet, o.l. har framhevet viktigheten av forskning og høyere utdanning. Begrepet vitenskapeliggjøring har vært brukt for å understreke den økende bruken av forskningsresultater, og hvordan det bidrar til økt vekt på rasjonalitet. Jeg tror imidlertid at utviklingen bedre kan beskrives ved metaforen *formatering*, slik at vi kan forstå for eksempel «kunnskaps-samfunnet» som vitenskapsformatert. Med det mener jeg at vitenskapelige tenkemåter, teorier, metoder og resultater gjennomsyrrer det moderne

samfunnet og preger et stadig større antall praksiser.¹⁰ Høyere utdanning er kanskje det viktigste formateringsredskapet.

Gjennom universitetet og andre institusjoner for høyere utdanning produserer og reproducerer vitenskapene en kunnskapstopologi som former arbeidsmarkedet for høyt utdannet arbeidskraft. Dette arbeidsmarkedet har ikke bare vokst raskt. Det har også effekter på andre arbeidsmarkeder. Profesjonene som er utdannet ved universiteter og høyskoler, har i mange sammenhenger monopol på visse typer av stillinger. Også mer disiplinpregede utdanninger gir, om ikke enerett så i hvert fall relative fordeler i forhold til noen stillingsområder. Ikke minst ser vi hvordan kandidater med høyere utdanning massivt går inn i stillinger som tidligere ikke krevde annet enn videregående skole eller etatsutdanning. I tillegg har det vært en sterk vekst innenfor såkalt kunnskapsintensiv tjenesteyting, slik som konsulentvirksomhet. Mens universitetet tidligere utdannet arbeidskraft framfor alt til statsadministrasjonen og videregående skoler, blir i dag en stor og stadig voksende andel av kandidatene ansatt i privat sektor.

Dessuten har vitenskapene utviklet arbeidsmåter og metoder som kan anvendes utenfor forskningen, og som stadig fornyes og forfleres. Arbeidsmåtene og metodene forflyttes gjennom utdanningen av nye kandidater – i noen grad også gjennom videreutdanning og publikasjoner – til stadig flere praksisfelt. Vi kan notere oss den økende utbredelsen av bruk av matematiske modeller, simuleringsmetoder, statistisk håndtering av store datamengder, innsamling av informasjon og andre typer analytisk verktøy som eksempler på dette. Det skjer i tillegg utstrakt bruk av mer allmenne ferdigheter som opparbeides ved å ta høyere utdanning, slik som analytisk problemløsning, begrepsutvikling, strukturering og analyse av tekstmateriale, osv. Dette innebærer en tiltakende vitenskapsbasert standardisering av arbeidsmetoder, men også større rom for skjønn og mindre regelfølgning.

Vitenskapene produserer stadig nye betegnelser på fenomener i samfunn og natur, betegnelser som ofte glir inn i både profesjonelt og hverdagslig språk. Det bidrar til økt standardisering av hvordan de aktuelle fenomenene blir forstått og blir gjenstand for handling. For eksempel har såkalt fotballforskning levert betegnelser som «bakrom» og «gjennombrudd» som går igjen i fotballjournalistenes beskrivelser av fotballkamper så vel som i trenernes artikulering av spillestrategier. Vitenskapene formaterer på denne måten blikket men også selvforståelsen og handlingene på stadig flere samfunnsområder. Vitenskapelig opplæring, slik den gis i høyere utdanning, bør betraktes som en utdanning til å se og beskrive på systematiske og standardiserte måter. Det åpner for at flere typer av aktiviteter kan ordnes og styres enn tidligere.

Vitenskapenes formatering av samfunnet representerer slik sett et stadig stigende trykk i retning av rasjonalisering og effektivitet samtidig som det utvider rommet for vitenskapsbaserte handlinger. Selvsagt er dette en tve-

tydig utvikling, men den møter i dag liten motstand. Foreløpig drives «kunnskapssamfunnet» videre av en utbredt antakelse om at vitenskapenes formatering er et framskritt. I den utstrekning vi har debatt om forskning, representerer den i første rekke en etterspørsel etter mer og ikke mindre vitenskap. Riktignok finner vi debatter om troverdigheten til vitenskapelige resultater – klimaspørsmålene er et godt eksempel – men det er lite generell kritikk av vitenskapenes effekter på samfunnet.

Fraværet av artikulert motstand henger trolig sammen med at formateringen i dag er blitt mer flertydig og mangfoldig enn den var på 1950- og 1960-tallet. Det er ikke lenger slik at vitenskapene primært forsøker å frambringe homogene blikk og fortellinger. Vitenskapene er i konflikt med hverandre om hva som er gode tilnærminger til gitte problemer, og hva som vil være gode svar. Den ene eksperten motsier den andre fordi vitenskapene ikke frambringer entydige resultater. Vitenskapenes formatering innebærer heller ikke at folk alltid følger vitenskapelige råd; det handler mer om at slike råd er tilgjengelige og kjent.

Dette kan vi for eksempel observere i politiske og kulturelle debatter. Den vitenskapelige formateringen medfører ikke at argumentene i slike diskusjoner framstår som entydige resultater av en «rasjonell» tankegang, men snarere ved at vitenskapene i økende grad er blitt obligatoriske allierte i disse debattene. Det finnes snart ikke et spørsmål som lar seg diskutere uten vitenskapelige referanser, men interessant nok er disse referansene i seg selv som regel ikke tilstrekkelige til å lukke debattene. Vitenskapenes formatering av samfunnet er altså ingen hindring for demokratiske diskusjoner. Den bidrar imidlertid til endrede forutsetninger for å føre demokratiske debatt, slik at tilgangen på vitenskapsbaserte begrunnelser blir viktigere for å vinne fram. Dette er en viktig drivkraft bak den økte etterspørselen etter forskning. Samtidig er det ikke slik at vitenskapenes formatering nødvendigvis fører til mer demokrati.

Som antydnet, formaterer vitenskapene samfunnet på mange måter. Det bidrar til en økende etterspørsel etter både vitenskapsbasert kunnskap og høyt utdannet arbeidskraft fra et bredt spekter av fagområder. Den økende etterspørselen etter vitenskap har vist seg ved at stadig flere aktører er villige til å betale for forskning og gjennom et relativt sterkt press for å effektivisere forflytningen av kunnskap fra forskningsmiljøer til potensielle brukere, inkludert allmennheten. Dette gjenspeiler en økt politisk antakelse om at behovet for vitenskapsbasert kunnskap er stigende på mange samfunnsområder. Med andre ord har erfaringene med vitenskapenes formatering av samfunnet ført til en betydelig vekst innenfor universitets- og høyskolesektoren i Norge, i samsvar med et internasjonalt mønster.

Det betyr ikke at omfanget av og styrken i formateringen er erkjent, verken innenfor eller utenfor sektoren. Den dominerende forståelsesformen er forholdsvis snever, instrumentell og fragmentert, dit hen at man oppfatter

«leveransene» fra universitets- og høyskolesektoren som å handle om kandidater, kunnskap, innovasjon og samhandling med «samfunns- og arbeidsliv». Sett utenfra representerer styringen av sektoren først og fremst kvantitative utfordringer i forhold til produktivitet, dimensjonering og ressursfordeling. Hvor mange kandidater på hvilke områder er det behov for? Hvilke samfunnsområder har større forskningsbehov enn andre? Hvilke insentiver kan få universiteter og høyskoler til å bidra mer til innovasjon og omstilling i privat og offentlig sektor? Denne kvantitative betraktningssmåten er en viktig drivkraft bak utviklingen av det jeg vil kalle regneark-universitetet.¹¹ Med det mener jeg den massive innføringen av en mengde forskjellige «telleanter» som i teorien skal gjøre sektoren mer gjennomskiktig og dermed mer styrbar. Utviklingen av regnearkuniversitetet er følgelig nært knyttet til forsøkene på å reformere universitetene de siste 20-30 årene for å gjøre dem «bedre», «nyttigere» og mer «effektive», selv om det først var «Kvalitetsreformen» som satte fart i prosessen.

Er det en sammenheng mellom en tiltakende vitenskapelig formatering av samfunnet og utviklingen av et effektivitetsorientert regnearkuniversitet? Situasjonen framstår som tvetydig. På den ene siden har de i hovedsak positive erfaringene med den vitenskapelige formateringen av samfunnet sannsynligvis medført større etterspørsel, ikke bare etter kandidater men også etter andre bidrag fra universitetene. Dette representerer et ekspansjonstrykk. På den andre siden har veksten innenfor forskning og høyere utdanning bidratt til at sektoren belaster statsfinansene mye mer enn før, noe som forsterkes når vi inkluderer studentene som arbeidskraftpotensial i regnestykket. Det representerer et effektivitetstrykk. Slik sett er det grunn til å tro at universitetenes og vitenskapenes suksess inviterer til utvikling av en politikk som er fokusert på effektivitet men som samtidig vil legge til rette for ekspansjon av aktivitetene innenfor sektoren for forskning og høyere utdanning. Spørsmålet er hvordan denne balansen er forsøkt ivarettatt gjennom den statlige politikken, og hva det betyr for universitetene og vitenskapene?

Akademisk kapitalisme, entreprenøruniversitetet og den nye kunnskapsproduksjonen

Reformering, for ikke å si rasjonalisering, av universitetsinstitusjonen er et internasjonalt fenomen. Det er tett knyttet til en tiltakende vekt på evaluering, og til målet om at universiteter skal være «internasjonalt fremragende» (se Tor Halvorsens artikkel i dette nummeret av *Vardøger*). Reformene er blitt skapt i et samspill mellom statlig politikk og universitetenes egne strategier for endring, ofte knyttet til relative ja i noen land også absolutte finansielle nedskjæringer. Mange universitetsansatte har opplevd endringene som et forfall. Boktitler av typen *University in Ruins*, *Killing Thinking* og *The Last Professors* representerer denne forfallstenkningen.¹² I overraskende høy grad

kommer denne kritikken fra USA som har verdens best finansierte universiteter men også de som har gått lengst i å organisere seg som private foretak.

Det er nok også derfor at forskere fra USA har lansert begrepet om «akademisk kapitalisme» for å understreke hvordan markedslignende forståelses- og handlemåter i økende grad gjennomsyrer universitetene.¹³ Akademisk kapitalisme er «jakt på marked og markedsaktige aktiviteter for å skape eksterne inntekter».¹⁴ Dette handler om et skifte i kunnskaps- og læringsregimet ved universiteter og høyskoler fra å være et offentlig gode til å bli akademisk kapitalistisk med nye former for nettverk. Endringene inkluderer nye former for sirkulasjon av kunnskap, og utvikling av nye typer av organisasjoner og institusjoner som formidler mellom aktører innenfor universitet, offentlig sektor og privat næringsliv. I sin tur, hevder Slaughter og Rhoades, kopleter dette institusjonene, de vitenskapelig ansatte, administrasjonen, akademiske profesjonelle og studenter til den såkalte nye kunnskapsøkonomien. Den akademiske kapitalismen som fenomen skal altså være intimt forbundet med nye muligheter for å tjene penger på kunnskap, inklusive studenter.

Hovedpoenget med begrepet om akademisk kapitalisme er å vise at universitetene i økende grad blir styrt ut fra markedsøkonomiske hensyn. Endringene kan også tolkes som en omlegging av forholdet mellom stat og universitet slik at universitetenes tradisjonelle rolle som kulturinstitusjoner svekkes ved at de defineres instrumentelt som leverandører av offentlige tjenester.¹⁵ På samme måte som annen offentlig virksomhet i de fleste vestlige land, er universitetene blitt gjenstand for det som kalles «New public management» – et nyliberalt styringsregime som legger vekt på økt konkurranse mellom offentlige virksomheter og mellom privat og offentlig sektor, på desentralisering av beslutninger og økt kontroll gjennom målstyring og resultatmålinger. Det er likevel uklart hvor stor overføringsverdi erfaringer fra universiteter i USA har til Norge. Fruktbarheten av begrepet om akademisk kapitalisme bør derfor undersøkes.

Akademisk kapitalisme er ment som en kritisk betegnelse. Et begrep som brukes hyppigere og som fanger noen av de samme utviklingstrekkene er «entreprenøruniversitetet». Burton Clark hevder at det er kombinasjonen av mangelfull og usikker statlig finansiering og universitetenes potensielle salgbarhet som er grunnlaget for det han kaller akademisk entreprenørskap.¹⁶ Det handler om å finne nye kilder til finansiering, ikke bare forskningsmidler og patenter, men også studentrekruttering, salg av undervisning, pengeinnsamling, o.l. Slikt entreprenørskap krever, sier Clark, strategisk vilje og evne ikke bare fra et universitets ledelse men fra et bredt sjikt av de ansatte. Mange universiteter gjør ikke denne typen omstillinger, enten fordi de ikke kan eller fordi de ikke vil. For Clark er imidlertid entreprenørskap nødvendig dersom et universitet skal forbedre sin faglige virksomhet og utvikle større

tro på å greie seg. Legger norsk politikk for høyere utdanning opp til at norske universiteter i økende grad skal bli entreprenøriske? Betyr det i så fall omlegging i retning av akademisk kapitalisme?

Norske universitetsreformer kan også tenkes å gjenspeile et endret kunnskapsbegrep slik det kommer til uttrykk i begreper som post-normal vitenskap,¹⁷ post-akademisk vitenskap¹⁸ og transdisiplinaritet.¹⁹ Enkelt sagt handler dette om at vitenskapelig kunnskap ikke lenger primært vurderes i forhold til sannhet eller andre «vitenskapsinterne» kriterier, men i økende grad ut fra hva kunnskapen gjør eller bidrar til. Det endrede kunnskapsbegrepet representerer en antakelse om at universitetenes oppsamlede viten og evne til å produsere ny kunnskap blir et stadig mer attraktivt utgangspunkt for kommersialisering. Øker graden av involvering med privat næringsliv? Det kan i så fall skape utfordringer for universitetenes identiteter og forståelse av hva som er deres samfunnsoppdrag, siden dette oppdraget framstår som utvidet.²⁰ Er en slik utvidelse også et mål for norsk universitetspolitikk?

Vi skal i det følgende drøfte noen hovedtrekk ved norske universitetsreformer etter 1960 og vurdere fruktbarheten ved de tre forståelsene som kort ble skissert over. Tesen om akademisk kapitalisme forutsetter at universitetspolitikken legger opp til at institusjonene skal agere mest mulig som private foretak. Det forutsetter ikke bare en økende grad av selvstendighet, men også at universitetenes økonomi privilegeres over deres faglige utvikling gjennom økt makt til den administrative ledelsen. Forestillingen om entreprenørskapsuniversitetet representerer en forventning om at reformene legger opp til at universitetenes kultur skal endres i retning av en kollektiv interesse for å finne nye inntektskilder. Det endrede kunnskapsbegrepet kan uttrykke en forventning om at universitetspolitikken har som mål at universitetene utvider sin virksomhet, framfor alt ved å gjøre virksomheten mer relevant i forhold til nyskaping i privat sektor men ikke nødvendigvis bli økonomisk avhengig av dette. Derfor er det overlapp mellom de tre forståelsene, men de skiller seg fra hverandre i graden av forventning om at universitetene gjøres til markedsøkonomiske aktører.

Ekspansjon og effektivitet

De ressurser som det norske samfunnet bruker på forskning og høyere utdanning, er mangedoblet siden 1950. Denne veksten har vært preget av strategier som på forskjellige måter har vektlagt ekspansjon og effektivisering, og knyttet til en serie med utredninger som har vurdert behovet for vekst og for institusjonelle responser. Det viktigste institusjonelle grepet i den tidlige etterkrigstiden var imidlertid primært forskningspolitisk motivert og med tvetydige effekter i forhold til universiteter og høyskoler.²¹ For det første opprettet man en ny form for forskningsfinansiering, nemlig forskningsrådene. Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) ble

etablert i 1946, i 1949 fulgte Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF). For det andre ble det i slutten av 1940-årene og utover 1950-tallet opprettet en lang rekke anvendte forskningsinstitutter, slik som Forsvarets Forskningsinstitut, Sentralinstituttet for industriell forskning og Institutt for atomenergi. Opprettelsen av forskningsrådene, framfor alt NAVF, skapte tilgang til forskningsmidler som supplerte de statlige bevilgningene til universiteter og høyskoler.

Dermed oppsto en institusjonell todeling i satsingen på forskning, mellom universitet og høyskoler på den ene siden og de anvendte instituttene på den andre. Resultatet ble at ekspansjonen innenfor forskning bare i begrenset grad ga vekst innenfor høyere utdanning. Disse institusjonene måtte primært vokse gjennom å øke antallet studenter, og den veksten var forholdsvis langsom på 1950-tallet. Samtidig innebar opprettelsen av stadig flere oppdragsforskningsinstitutter et betydelig press i retning av å kommersialisere forskning, i den forstand at økende deler av forskningen fikk en slags varekarakter.²² Siden universitetene i liten grad kunne håndtere oppdragsfinansiering, var det også oppdragsinstituttene som gikk foran i å etablere praksiser for kommersialisert forskning.

«Universitets- og høyskolekomiteen av 1960», også kalt Kleppekomiteen, fant at antallet studenter burde fordobles fram mot 1970. Komiteen foreslo også at det burde etableres to nye universiteter i henholdsvis Trondheim og Tromsø, som tillegg til universitetene i Oslo og Bergen. Kleppekomiteen så veksten i tallet på studenter som et tiltak for å sikre økonomisk vekst, og som en strategi for større sosial likhet i rekrutteringen til høyere utdanning.²³

Kleppekomiteen presenterte en ekspansjonstankegang. Det gjorde også «Ottosenkomiteen» som i 1965 ble oppnevnt for å utrede «spørsmål om videreutdanning av artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning». Denne komiteen mente kapasiteten burde økes fra ca. 20.000 studenter i 1965 til 90.000 i løpet av en periode på 20-25 år. I tillegg foreslo den omfattende strukturreformer som skulle bidra til effektivisering. Studienes varighet burde reduseres, og det burde skapes større variasjon i studietilbudet med hensyn på faglig innhold, lengde og geografisk plassering. Et viktig tiltak skulle være opprettelsen av såkalte distriktshøyskoler.²⁴

Ottosenkomiteens innstillinger ble møtt med kraftige protester, ikke minst fra norske studenter. De fleste av effektiviseringsforslagene ble ikke gjennomført. Distriktshøyskoler ble etablert i betydelig omfang, men i hovedsak for å regionalisere høyere utdanning i Norge. Ottosenkomiteens forslag til effektiviseringsgrep har imidlertid i praksis vært toneangivende for senere politikk for høyere utdanning i Norge – ikke minst den sterke troen på strukturreformer. Dette avviker klart fra forventningene i den internasjonale forskningen på forskning og høyere utdanning om reformering og effektivisering av den enkelte institusjon.

Hovedtrekket fram mot 2000 var altså ekspansjon, men effektivitetsspørsmål fikk økende oppmerksomhet. Hernesutvalget, oppnevnt i 1987, hevdet at høyere utdanning i Norge var dårlig organisert, med store strukturproblemer og for mange små enheter. Den foreskrevne medisinen var en kombinasjon av strukturrasjonalisering og effektiviseringstiltak i form av organisasjons- og ledelsesreformer. Blant annet forslo utvalget økt bruk av målstyring og personalpolitiske tiltak som skulle stimulere til større forskningsinnsats. I tillegg burde det skje mer institusjonell samordning, dels ved sammenslåing av statlige høyskoler, dels ved faglig koordinering gjennom etablering av Norgesnett. Dessuten måtte norsk forskning og høyere utdanning internasjonaleses.²⁵

Innstillingen ble utgangspunkt for St. meld. nr 40 (1990-91) *Fra visjon til virke* som medførte en sammenslåing av statlige høyskoler, inklusive distriktshøyskolene, til et mindre antall regionale høyskoler. Det ble også opprettet et «Norgesnetttråd» for å få til en faglig koordinering mellom institusjonene innenfor høyere utdanning og dermed i teorien spare penger. I tillegg ble det gjennomført personalpolitiske reformer slik som ordningen med opprykk til professor på basis av kompetanse, og det ble lagt opp til en styrking av forskerutdanningen. Dessuten ble prognosene for volumet av høyere utdanning oppjustert.

Hernesutvalget og den påfølgende stortingsmeldingen representerte en typisk sosialdemokratisk reformtankegang med vekt på effektivisering gjennom omorganisering. I tillegg representerte disse dokumentene en visjon om universitetet som instrument for nasjonal politikk, selv om de også – og ikke minst Gudmund Hernes selv – uttrykte bekymring for kvaliteten på norsk universitetsutdanning og –forskning. Dette medførte et fokus på interne forhold på institusjonene, slik som instituttstørrelse, ledelse og styringsmåter. Hovedtendensen brøt med den form for utvikling vi ville forvente ut fra teorien om akademisk kapitalisme, i første rekke fordi den statlige kontrollen med universitetene skulle bevares, og fordi det ble lagt liten vekt på andre inntekter enn statlige bevilgninger. Nå var det imidlertid i løpet av 1990-tallet at begrepene om akademisk kapitalisme og entreprenørskapsuniversitetet ble etablert, så det er mer nærliggende å forvente at denne typen reformer skulle bli foreslått gjennom Mjøsutvalget som ble oppnevnt i 1998. Som vi skal se, representerte innstillingen fra dette utvalget et vannskille i norsk politikk for høyere utdanning, men på hvilken måte?

Fristilling og gjennomstrømning

I løpet av 1990-tallet økte antallet studenter fra rundt 100.000 til 170.000. I forlengelsen av Hernes-utvalgets kritikk var det imidlertid en utbredt oppfatning om at noe var galt med universiteter og høyskoler, kanskje særlig fordi forholdsvis få studenter ble ferdige innenfor normert studietid. Mjøs-

utvalget fikk imidlertid flere spørsmål å utrede, blant annet internasjonalt samarbeid. Tittelen på utvalgets innstilling²⁶ som kom i 2000 – *Frihet med ansvar* – peker ganske riktig mot reformer inspirert av «New public management». Institusjonene skulle få økt formell frihet utover det etablerte rammebudsjetteringssystemet, men samtidig underkastes strengere og mer omfattende revisjonsordninger. I tillegg inneholdt innstillingen en rekke forslag til endringer i studieopplegg og gradsstruktur som tilpasningen til Bologna-avtalen med en tre-årig bachelorgrad og to-årig mastergrad. Effektivitet skulle imidlertid primært sikres gjennom fristilling, insentivsystemer og revisjon; institusjonene skulle effektivisere seg selv. Antallet studenter ble vurdert som stort nok.

Mjøsutvalget var starten på tre reformbølger som gjerne omtales under ett som «Kvalitetsreformen».²⁷ Perioden 2000-2009 ble på denne måte den mest reformintensive i norsk universitetshistorie. Den første bølgen har handlet om styringsreformer. Universiteter og høyskoler forble statlige institusjoner, men de fikk betydelig mer «frihet under ansvar» med økt beslutningsrett på mange områder. I teorien skulle dette gjøre det enklere for institusjonene å utvise entreprenørskap. Omlegging av reglene for styring og ledelse med åpning for såkalt enhetlig ledelse og tilsatte rektorer, dekaner, m.v. trakk i samme retning, selv om disse endringene også ble begrunnet med at ledelsesformene burde effektiviseres. I tillegg ble bevilgningene til universiteter og høyskoler gjort resultatavhengige på basis av indikatorer for både undervisnings- og forskningsproduksjon.

Den andre reformbølgen handlet om å standardisere norsk høyere utdanning i tråd med EU og Bologna-avtalen. Dermed ble gradssystemet endret, det ble innført et nytt karaktersystem, og det ble etablert et revisjonsorgan for høyere utdanning – NOKUT. Normert studietid til bachelorgrad ble satt til tre år, ett år mindre enn til cand. mag., i tråd med Bologna-avtalen men også med den tredje reformbølgens vektlegging av effektivisering og gjennomstrømming. Det overordnede siktemålet i denne reformbølgen var å redusere gjennomsnittlig studietid for å redusere kostnadene og øke tilgangen på arbeidskraft i en økonomisk høykonjunktur. Semesterlengden ble økt vesentlig, og det ble lagt opp til pedagogiske endringer, inklusive omlegging av vurderingsformene. Slik sett representerte den tredje reformbølgen et klart krav om intensivering av arbeidet til de fast vitenskapelig ansatte som ikke bare fikk en forlenget undervisningsperiode, men også krav om bedre tilrettelagt undervisning med større bruk av alternative pedagogiske metoder og skriftlige øvinger. Det var bedre service som ble forlangt, ikke bedre kultur.

I forhold til perspektivet om vitenskapenes formatering av samfunnet og behovet for en demokratisering av forskning og høyere utdanning gikk hele «Kvalitetsreformen» utenom. Den var ikke opptatt av demokrati, og kvalitetsbegrepet var uten innhold. Utviklingen innenfor høyere utdanning ble i all hovedsak beskrevet instrumentelt og kvantitativt med henvisning til

økt antall studenter, økt andel av befolkningen med høyere utdanning og forholdet mellom utdanningsnivå og økonomisk vekst. Innholdet i forskning og utdanning var institusjonenes og de vitenskapelige ansattes ansvar.

Bedre ledelse, markedsaktige mekanismer for tildeling av ressurser, økt fristilling og større grad av kontroll var heller ingen konsistent reformmeny. Universitetene kunne nok gjerne bli mer entreprenøraktige, men det primære var at de ble mer kostnadseffektive og bidro til realisering av nasjonale politiske mål. Poenget var ikke at universiteter og høyskoler skulle øke sine inntekter. Forestillinger om entreprenørskap som utgangspunkt for økte ressurser var stort sett fraværende i reformstrevet, selv om universitetene ble forventet å øke andelen eksternfinansiert forskning. Vekten på kontroll og reviderbarhet av universiteter og høyskoler oppmuntrer ikke uten videre til entreprenørskap, og det er typisk at Riksrevisjonen i denne perioden tar opp konkurransen med Kunnskapsdepartementet om å være den sentrale kunnskapspolitiske institusjonen i Norge.²⁸

Det er heller ikke så fruktbart å karakterisere «Kvalitetsreformen» som en reform for å utvikle akademisk kapitalisme. For eksempel ble Lov om universiteter og høyskoler formulert slik at den effektivt blokkerte for innkreving av studieavgifter. Reformene la i hovedsak til rette for rasjonalisering og i mindre grad for at institusjonene skulle bli markedsaktører. Det politiske flertallet så nok for seg at universiteter og høyskoler i det alt vesentlige ville bli finansiert gjennom statlige midler.

Bakteppet for den foreløpig siste akten i reformstrevet, Stjernøutvalget, var altså motsetningsfylt. På den ene siden klare tendenser i retning av en mer nyliberalistisk inspirert organisering av sektoren for høyere utdanning, med økt fristilling og en resultatorientert budsjettering. Samtidig opprettholdes viktige sosialdemokratiske idealer som sosial utjevning innenfor høyere utdanning og statlig eierskap. Gitt at alliansen mellom AP, SP og SV fikk flertall ved stortingsvalget i 2005 kunne en vel ha ventet at reformfokus ble endret noe, selv om – slik det ble nevnt innledningsvis – Soria Moria-erklæringen lovet å følge opp «Kvalitetsreformen» og ellers var mest opptatt av regionale aspekter ved høyere utdanning. Hva skjedde?

Stjernøutvalget – kjerringa mot strømmen?

Stjernøutvalget ble oppnevnt av daværende kunnskapsminister Øystein Djupedal fra SV. Mandatet minte om de dominerende grepene fra tidligere utredninger, ikke minst Hernes-utvalget. Effektivisering var det viktigste underliggende målet, men det som skulle stå i fokus var *strukturen* i norsk høyere utdanning og Soria Moria-målsettingene om å styrke den regionale dimensjonen. Mandatet for Stjernøutvalget var på denne måten preget av to forhold. Det ene var troen på at effektivisering oppnås gjennom struktur-rasjonalisering. Det andre var forestillingen om at det framtidige norske

kunnskapssamfunnet ville være et lokalsamfunn. Hva vi kan, er ikke så viktig, bare det skaper lokale arbeidsplasser.

Hva er den mest presserende utfordringen for høyere utdanning i Norge? Som vi har sett, var det «rød-grønne» svaret: Å styrke det regionale aspektet. Stjernøutvalget prøvde lojalt å følge dette opp ved å foreslå en omstrukturering som gikk langt i å oppløse den nasjonale dimensjonen ved høyere utdanning i Norge. De ville regionalisere alle universiteter og høyskoler, med unntak av Universitetet i Oslo. Dermed kunne Soria Moria-erklæringen oppfylles fordi mesteparten av høyere utdanning i Norge ville bli regional. Vi ville få et system av distriktsuniversiteter og distriktshøyskoler, der det eneste ubehagelige unntaket ville være Universitetet i Oslo som ville få en relativ elitestatus som ekstraprivileg.

Samtidig uttrykker innstillingen en problematisk samproduksjon av distriktshensyn og hensynet til de statlige høyskolene, et utslag av bruk av høyskolebriller med regional sliping. Høyskolebrillene ble for eksempel brukt til å fokusere på forholdet mellom disiplin og profesjon som det angivelig helt sentrale problemet innenfor høyere utdanning. Utvalget var særlig engstelige for at arbeidsdelingen mellom universiteter og høyskoler skulle brytes ned fordi åtte høyskoler hadde universitetsambisjoner. Som eksempel på farene ved dagens system nevnes en fragmentering av forskerutdanningen. Utvalget observerte til sin skrekk at hele 18 institusjoner hadde fått rett til å tildele doktorgrad, og at antallet var økende. «Sett under ett» er likevel doktorgradsutdanningene ved høyskolene en kuriositet. I 2008 produserte de 12 doktorgrader, mot universitetenes 1168. I samme år var det totalt sett 126 doktorgradsavtaler ved høyskolene, mot 7295 ved universitetene. Det er også typisk at Stjernøutvalget overså de virkelige utfordringene med norsk doktorgradsutdanning, ikke minst det forhold at forskerutdanning budsjett-teknisk er forskning, ikke undervisning. Ved en del fakulteter medfører det for eksempel at veiledning av doktorgradsstudenter er en del av ansattes forskningstid og ikke teller som undervisning. Hva betyr det for kvaliteten? Ingen ser ut til å bekymre seg om det.

Stjernøutvalget var, om noe, et sterkt uttrykk for vilje til orden. Innstillingen viser stor tro på betydningen av koordinering for å unngå såkalt unødvendig overlapping og for å sikre tilstrekkelig store fagmiljø. Her følger den Hernes-utvalget, men det foreskrives en langt sterkere medisin. Framfor alt etterspørres det en sentral fornuft som kan optimalisere de faglige tilbudene og dermed redusere institusjonskonkurransen som angivelig var blitt så mye skarpere i kjølvannet av Mjøsutvalget og «Kvalitetsreformen». Det trengs altså mer byråkrati.

Nå var ikke Stjernøutvalget uten forståelse for at de manøvrerte i uklart farvann. I innstillingens kapittel 21 konstaterer de, meget fornuftig, at det finnes vesentlig kunnskapshull i forhold til en rekke helt sentrale spørsmål omkring høyere utdanning. Faktisk er kunnskapsgrunnlaget for de fleste av

utvalgets forslag temmelig spinkelt. I en periode der det er økende krav til at politikktutformingen skal være «evidensbasert», må man jo i det minste beundre utvalget for stort mot. De befinner seg dessuten på en måte innenfor en velkjent praksis. Det meste som gjøres av organisatoriske tiltak innenfor høyere utdanning og forskning, er basert på synsing og skjønn. Det er antakelig derfor det er et stadig behov for organisatoriske reformer.

Stjernøutvalgets forslag ser ut til å få liten betydning, selv om den siste innovasjonsmeldingen sier om innstillingen at: «Regjeringen stiller seg i stor grad bak situasjonsbeskrivelsen og fremtidsanalysen fra Stjernøutvalget. Regjeringen vil som kjent ikke gå videre med forslagene om sentralstyrt sammenslåing av institusjoner og heller ikke endre kravene til universitetsstatus. Utvalget peker imidlertid på flere utfordringer knyttet til arbeidsdeling og samarbeid innad i sektoren og samfunnet for øvrig. Dette er områder som vil være sentrale for regjeringens videre arbeid for å sikre at vi har robuste fagmiljøer som holder høy internasjonal kvalitet». ²⁹ Hva dette betyr må undersøkes ved å analysere mer konkret hvordan departementet har fulgt opp «Kvalitetsreformen» og konsekvensene av dette for universiteter og høyskoler.

Effektivisering – eller ekspansjon likevel?

Det er ingen tvil om at «Kvalitetsreformen» i hovedsak var tenkt som en effektiviseringsreform. Studieintensiteten og studentgjennomstrømningen skulle økes, men også forskningsinnsatsen skulle bli bedre. Den har imidlertid ikke vært en sparereform, slik vi har sett eksempler på i en del andre land. Bevilgningene til universiteter og høyskoler har – med forbehold for det famøse «hvileskjæret» – økt gjennom reformperioden.

Er så effektiviseringsmålene nådd? Det omfattende arbeidet som er nedlagt i å evaluere «Kvalitetsreformen», er oppsummert i St. meld. nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Her presenterer departementet reformen i hovedsak som en suksess. Man konstaterer at store endringer innenfor høyere utdanning var gjennomført etter 2003, men også at det var for tidlig å vurdere om alle målene var nådd. Noen korreksjoner i kursen skulle imidlertid vurderes. Blant annet var man ikke var fornøyd med samarbeidet mellom universiteter og høyskoler og «samfunns- og arbeidsliv». Dette synspunktet var inspirert av OECD-evalueringen av høyere utdanning i Norge fra 2006. ³⁰ Departementet tolket den dit hen at «institusjonene må omstille seg raskere til samfunnets behov enn hva som er tilfelle i dag». ³¹

OECD-rapporten sier videre at det må legges til rette for sterkere grad av institusjonell autonomi og nyskapingsevne. Den noterer også med tilfredshet det pågående arbeidet med å skape den typen «mellomliggende» organisasjoner som Slaughter og Rhoades er opptatt av som sentrale i utviklingen

av akademisk kapitalisme.³² Eksempler på dette er institusjoner for kunnskapsoverføring som så godt som alle universitetene har etablert (TTO-er), sentrene for forskningsbasert innovasjon og «forskningssparker». I den rød-grønne regjeringens forsøk på å utvikle en overordnet kunnskapspolitikk sies det klart at man vil «sørge for at alle norske høyere utdanningsinstitusjoner har en strategi for samarbeid med arbeidslivet som er utviklet sammen med arbeidslivet og studentene i Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) ved den enkelte institusjon eller gruppe av institusjoner. (Og) vurdere incentivene for institusjonene til å inngå i forpliktende samarbeid med arbeidslivet og dermed ivareta sitt samfunnsoppdrag. (Og) vurdere å ta inn arbeidsrelevans som kriterium i vurdering av institusjonenes kvalitetssikringssystem for utdanning».³³ Men dette er mer et uttrykk for at universitetene skal være instrumenter for en nasjonal politikk enn for tilrettelegging for akademisk kapitalisme, siden «arbeidslivet» antakelig vil få sin innflytelse ganske gratis.

Departementet sa seg godt fornøyd med mengden tiltak for å forbedre undervisningen. Det var – lite overraskende – ikke bekymret over alle de nye rapporteringssystemene og kontrollinitiativene. Studentene tar flere vekttall og gjennomstrømningen er blitt bedre, men arbeidsinnsatsen deres er uendret.³⁴ Det tyder på at «Kvalitetsreformen» kan ha blitt en «curling-reform» som gjør det lettere for studentene å komme gjennom studiene. Det er de vitenskapelig ansatte med ansvar for undervisning som må jobbe hardere for å nå reformmålene. Innføringen av verdens lengste studiesemestre har derfor i første rekke medført mindre sammenhengende disponibel tid til forskning. Det ville ikke vært unaturlig at denne delen av reformen var blitt reformert. Departementets statusrapport er imidlertid et gjennomført vente-og-se dokument. De fleste observerte problemer antas å gå over.

Stortingsmeldingen uttrykker også en betydelig selvtilfredshet når det gjelder ressurstillførselen: «I 2002 var det i gjennomsnitt 14,9 studenter per faglig ansatt ved alle universiteter og høyskoler, mens gjennomsnittet i 2006 var 12,3 studenter per faglig ansatt, jfr. tall fra DBH. Endringen har vært størst ved universitetene, der det i 2002 var i gjennomsnitt 10,6 studenter per faglig ansatt, mens gjennomsnittet i 2006 var 8,6 studenter per faglig ansatt. Alle faglige ansatte, både faste og midlertidige, samt stipendiatstillinger, inngår i denne beregningen».³⁵

Nå er departementets forholdstall helt meningsløse som mål på ressurstillførselen til undervisningsformål siden en stadig økende del av de som tilhører kategorien «faglig ansatte» ikke underviser. Ifølge OECD ligger Norge høyt i offentlige bevilgninger pr. student innenfor høyere utdanning, men godt under OECD-gjennomsnittet når det gjelder forholdstallet mellom studenter og antallet som faktisk underviser.³⁶ I perioden 1995 til 2005 endret indekset på samlede bevilgninger pr. student seg fra 106 til 103, med indekset for år 2000 satt lik 100. Situasjonen ble altså verre i siste halvdel av 1990-tallet, forbedret seg så på 2000-tallet men uten å komme tilbake til

nivået i 1995.³⁷ Slik sett har det vært en relativ nedgang i ressurstilførselen, men det er mulig at dette er korrigert etter 2005. Dessuten er det bare USA, Sveits og Canada som har en vesentlig høyere ressursbruk pr. student enn Norge.³⁸ Det tilsynelatende paradokset at Norge ligger relativt høyt i bevilgninger pr. student og lavt når det gjelder forholdstallet mellom studenter og lærere, lar seg enkelt forklare. Norge bruker mer enn de fleste andre land på studentsosiale tiltak, inklusive studiefinansiering. Dermed blir det mindre igjen til undervisning og forskning, alt annet like.

Tabell 1 gir et supplerende bilde av ressursituasjonen for universitetene i Norge. Den er et forsøk på å få et grunnlag for å vurdere hva som har skjedd når det gjelder «produktiviteten» til administrative stillinger og vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver (professorer, førsteamanuenser, universitetslektorer, mv.). Tabellen er altså et forsøk på å vurdere hva slags effektivisering som har foregått.³⁹ Blant vitenskapelig ansatte er det en utbredt oppfatning at det har vært en stor vekst i tallet på administrative stillinger, at denne veksten er større enn for vitenskapelige stillinger, og at dette er uttrykk for en tiltakende byråkratisering. I forhold til vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver viser tabell 1 at antakelsen er riktig, men ikke i forhold til vitenskapelige stillinger samlet. Ser vi på avlagte studiepoeng pr. administrativt ansatt, så synker forholdstallet. Det tyder på at det relative omfanget av studieadministrasjon faktisk har sunket gjennom «Kvalitetsreformen», men samtidig er dette en langsiktig utvikling. Nå er det liten tvil om at «fristillingen» av universitetene har skapt nye administrative oppgaver. I forhold til dette er kanskje stillingsveksten mindre enn en skulle ha trodd? Det antakelig viktigste trekket som ligger under tallene, er en profesjonalisering av de administrative stillingene.⁴⁰ For eksempel er kontorstillingene omtrent blitt borte i den studerte perioden. Uansett er det vanskelig å vurdere om det administrative arbeidet er effektivisert.

Derimot viser tabell 1 at det vi regner som vanlige vitenskapelige stillinger (professorer, førsteamanuenser, o.l.), er blitt mer «produktive» og derigjennom antagelig har fått større arbeidsbelastning. Riktignok er det blitt noe færre studenter pr. ansatt, men avlagte studiepoeng pr. ansatt – som er et bedre mål på arbeidsbelastningen – har holdt seg konstant over perioden. Alle andre indikatorer viser økning: publikasjonspoeng pr. ansatt, eksterntfinansiering pr. ansatt og framfor alt antall rekrutteringsstillinger pr. vanlig vitenskapelig stilling. Som vi ser, er imidlertid dette en utvikling som har gått kontinuerlig siden 1992. Det er vanskelig å se en klar effekt av «Kvalitetsreformen». Dette er sannsynligvis ingen egentlig produktivitetsøkning men snarere uttrykk for økt arbeidsmengde, altså mer svette.

Tabell 1. Noen indikatorer på utviklingen i ressursituasjonen for norske universiteter.

	1992	1998	2003	2005*	2007	2008**
Antall vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver i forhold til antall administrative stillinger	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
Antall faglige stillinger i forhold til antall administrative stillinger	2,1	2,3	2,7	2,5	2,5	2,5
Produserte studiepoeng i forhold til antall administrative stillinger	1063	909	910	909	847	826
Antall registrerte studenter i forhold til antall vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver	19,9	19,7	17,8	16,3	15,8	15,1
Produserte studiepoeng i forhold til antall vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver	696	661	682	699	690	674
Publikasjonspoeng i forhold til antall vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver				1,6	1,8	1,8
Publikasjonspoeng per vitenskapelig stilling med forskningstid				0,89	0,96	0,96
Ekstern finansiering (i 1000 NOK) i forhold til antall vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver		372	602	644	708	575
Antall rekrutteringsstillinger (stipendiat og post doc) i forhold til antall vitenskapelige stillinger med ordinære undervisningsoppgaver	0,28	0,48	0,69	0,73	0,79	0,83

* Fra og med dette året er Universitet for miljø- og biovitenskap og Universitetet i Stavanger regnet med.

** Fra og med dette året er Universitetet på Agder regnet med.

Kilde: Egne beregninger basert på Database for statistikk over høyere utdanning.

Tabell 1 tyder først og fremst på at «effektiviseringen» (les: økning av arbeidsmengden) har skjedd i forhold til forskning. Den store veksten i antallet rekrutteringsstillinger, fra ca. 850 i 1992 til ca. 4300 i 2008, er et klart uttrykk for ekspansjon på forskningssiden. Det er i tillegg en parallell ekspansjon av forskerutdanningen knyttet til universitetenes doktorgradsprogrammer. Den langsiktige tendensen de siste 15 årene er altså at omfanget av forskningsinnsats har økt vesentlig og uten en tilsvarende økning i antallet stillinger i den kategorien som skal lede dette arbeidet og gi veiledning, altså professorer og førsteamanuenser. Denne ganske dramatiske endringen for norske universiteter har fått overraskende lite oppmerksomhet fordi «Kvalitetsreformen» er blitt oppfattet hovedsakelig som en studiereform. Utviklingen er imidlertid i god overensstemmelse med resonnementene innledningsvis omkring den vitenskapelige formateringen av samfunnet og den

økende etterspørselen etter forskningsbasert kunnskap. Kanskje er det først nå at norske universiteter er i ferd med å bli «forskningsuniversiteter»?

Departementets effektiviseringsarbeid har altså framfor alt skjedd ved å utvide arbeidsoppgavene for professorer og førsteamanuenser – mer forskningsledelse, mer forskning og mer veiledning – i tillegg til bedre undervisning og mer formidling. I tillegg stilles det som vi så over, sterkere krav til samhandling med «samfunns- og arbeidsliv». I diskusjonene i kjølvannet av «Kvalitetsreformen» har det imidlertid vært mer fokus på forsøkene på å effektivisere gjennom å endre regimene for styring og ledelse på universiteter og høyskoler. Hva har konsekvensene vært av det?

Styring og ståk

Av alle reformsakene har spørsmålet om valgt kontra ansatte ledere fått mest oppmerksomhet. Stjernøutvalget lot i praksis dette spørsmålet ligge, men hang på en fornuftig kommentar om viktigheten av bedre dialoger og mer åpenhet omkring viktige beslutninger. Etter min vurdering har interessen for spørsmålet om valg eller ansettelse betydd at andre og langt viktigere aspekter ved styring og ledelse er blitt liggende.

Georg Krücken og Frank Meier hevder at det er en global trend i retning av at universitetene omskapes fra å bestå av forholdsvis selvstendige akademiske republikker til å bli en enkelt organisatorisk aktør. De beskriver denne forvandlingen som å bygge på fire elementer: (1) Økt vekt på autonomi og reviderbarhet, (2) Fokus på å definere mål (som grunnlag for målstyring), (3) Opprettelse av flere formelle ordninger, slik som egne institusjoner for teknologioverføring, og (4) Framveksten av universitetsledelse som en egen profesjon, og veksten i tallet på ansatte innenfor denne profesjonen.⁴¹ Dette er trekk som er lett gjenkjennelige også i Norge, og som bidrar til en ny form for byråkratisering – jfr. min andre artikkel om regnearkuniversitetet. Det gamle byråkratiet fungerte under en forholdsvis detaljert styring fra Departementet, noe som begrenset universitetenes handlefrihet. Det nye byråkratiet er internalisert i universitetet selv og krever en annen kompetanse og et økt antall ansatte i stillinger knyttet til økonomistyring og rapportering.⁴² Presset på å omdanne styring og ledelse er nært knyttet til denne endringen, men det er også uttrykk for mistillit til den tradisjonelle ordningen med valgte ledere.

Nå fungerte vel ikke det tradisjonelle systemet med valgte ledere, som i stor grad ble kontrollert gjennom kollegiale fora av typen instituttstyre og fakultetsstyre, spesielt godt. Posten som instituttleder var ikke attraktiv for det store flertallet av vitenskapelig ansatte, den var en plikt som gikk på omgang, og på store institutter ble det etter hvert enkelt å unngå dette vervet. Mange institutt- og fakultetsstyrer førte lange diskusjoner om relativt ubetydelige spørsmål, det var mye hestehandel om ressursfordeling, mye tid

gikk med til markeringer og frustrasjoner, og det var vanskelig å fatte andre beslutninger enn de som det var bred enighet om. Det tradisjonelle systemet håndterte med andre ord ikke forandringer spesielt godt,⁴³ heller ikke utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og konflikter. I praksis har dessuten det vitenskapelige personalet langt på vei abdisert fra å drive ledelse av fellesskapet, i hvert fall på instituttnivå. For eksempel var det ved NTNUs 44 institutter bare 12 der det var mer enn en kandidat til instituttledervervet ved valget i 2009. Dette har gjort det nokså enkelt å argumentere for at også faglig ledelse må profesjonaliseres og helst ansettes.

Fokuset på valgt versus ansatt ledelse har antagelig bidratt til å usynliggjøre hvordan et universitet faktisk fungerer. Instituttlederstillingene er deltids lederstillinger. Hvordan har det vært mulig å drive virksomheten med så lite ressurser til formell ledelse? Det som nå skjer ved de norske universitetene, framstår som en kopiering av ledelses- og styringsformer ved universitetene i USA. Der har de lenge hatt en tradisjon for å kopiere organisasjonsidealer fra næringslivet, og dekaner og instituttledere er vanligvis ansatt og har betydelig beslutningsmakt. Likevel er også disse universitetene preget av en betydelig grad av det Burton Clark kaller for akademisk oligarki.⁴⁴ En kanskje bedre betegnelse er uformell faglig ledelse. Styring og ledelse på grunn-nivået er i stor grad ivaretatt av vitenskapelig ansatte som tar ansvar for den virksomheten de er involvert i, med verdimeslig legitimering i det humboldske universitetsidealet.⁴⁵ Som vi vet, kan uformelle ledere ha stor innflytelse, og mange vitenskapelig ansatte har stor grad av både egensindighet og kreativitet i å etablere egne løsninger. De har rett og slett stor autonomi og er derfor vanskelige å styre.

Denne situasjonen hviler på to grunnleggende forutsetninger. Den ene er den relativt høye arbeidsmoralen og yrkesstoltheten som preger de fleste vitenskapelig ansatte. Man vil gjerne gjøre en god jobb, man er ærekjær, man er glad i arbeidet sitt og derfor bruker de fleste mye mer enn de obligatoriske 37,5 timer ukentlig på forskning og undervisning. I dette inngår også faglige lederoppgaver som veiledning, kollegial oppfølging, søknadsskriving, prosjektledelse, undervisningsledelse, m.m.. Kombinasjonen av en høy grad av egenansvar og uformelt ivaretatt ledelse gjør at hjulene går rundt, selv om ikke den valgte (eller ansatte) lederen har fingrene i det. Det er derfor det fungerer på tross av svært små formelle ledelsesressurser. Sannsynligvis er dette ganske effektivt, siden mye tyder på at mange kunnskapsintensive bedrifter overtar universitetenes praksis med «tynn» ledelse.

Den andre forutsetningen for autonomi er den særegne forvaltningen av faglighet gjennom kollegiale vurderinger som eneste legitime og effektive evaluering av kvalitet. Resultatet av akademiske arbeid lar seg ikke særlig godt oversette i penger eller andre former for enkle tellekanter. Administrative ledere ved og utenfor universitetene er i en viss forstand satt sjakk matt ved at de ikke uten medvirkning fra vitenskapelige ansatte legitimt og

effektivt kan bedømme kvaliteten av individers og gruppers faglig innsats. Studentevalueringer og andre indikatorer på produktivitet som inngår i regnearkuniversitetet, gir klart begrensede muligheter.

«Kvalitetsreformen» ville påføre universitetene mer formell ledelse og en mer synlig styringsstruktur. Det representerer en større trussel mot det akademiske selvstyret enn at valgte ledere erstattes med ansatte. Kravet om valgte ledere og demokratiske styringsorganer som har dominert universitetsdebatten de siste årene, har bidratt til en illusjon om at styringen av de akademiske fellesskapene primært har vært artikulert gjennom valg og møtevirksomhet. Det er imidlertid autonomien og den uformelle faglige ledelsen som er basisen i de akademiske fellesskapene, selve pilaren i det Hans Ebbing kaller akademisk produksjonsmåte i dette nummeret av *Vardøger*.

Det er lite som tyder på at ledelses- og styringsreformene har bidratt vesentlig til effektivisering av virksomheten innenfor høyere utdanning. Det kan selvsagt være behov for slike reformer, men da må forslagene bygge på kunnskap om hvordan universiteter og høyskoler faktisk drives. Slik kunnskap er mangelvare. De akademiske fellesskapene er ingen idyll. De kan være preget av konflikt, intriger, strategiske spill, dårlig konkurransemoral og maktovergrep. De kan bli preget av individualisering og oppsplitting fordi den kollektive autonomien som vitenskapelige ansatte har oppnådd, oversettes til individuell autonomi.⁴⁶ Bedre kunnskap om slike forhold er nødvendig dersom universiteter og høyskoler skal kunne fungere bedre, ikke minst når det gjelder ansattes arbeidsvilkår. Tabell 1 antyder at i hvert fall fast vitenskapelig ansatte har fått en intensivert arbeidsdag, dels som følge av «Kvalitetsreformen» men også som resultat av økningen av forskningsinnsatsen gjennom den sterke veksten i rekrutteringsstillinger. Hvordan blir dette opplevd?

Reform som disiplinering

Som antydnet ovenfor er de akademiske fellesskapene og de vitenskapelig ansatte satt under press på flere måter. For det første gjennom forsøkene på å styrke det formelle styringssystemet med større vekt på kommando og kontroll. For det andre ved innføringen av kontrollsystemer av typen tellekanter. For det tredje gjennom økt bruk av insentivmekanismer for å styre. Et stykke på vei har dette vært vellykket. Det er liten tvil om at «Kvalitetsreformen» har skapt større effektivitet gjennom å få de vitenskapelig ansatte til å undervise bedre og publisere mer, og den har også gjort formell styring mer legitim.⁴⁷ Universitetene har dessuten økt sine eksterne inntekter betydelig, riktignok i første rekke fra EU og Norges Forskningsråd. I tillegg har institusjonene styrket sine intellektuelle opphavsrettigheter på bekostning av de ansatte.

En survey-undersøkelse fra 2008 viser at 55 prosent av det fast ansatte vitenskapelige personalet på universitetene mener at arbeidsvilkårene er forverret siden de startet sin karriere. Det er mye! 24 prosent av de universitetsansatte er uenige i en påstand om at de jobber i et inkluderende forskningsmiljø, 40 prosent er uenige i en påstand om at deres institusjon har demokratiske beslutningsprosesser preget av god kollegialitet, 27 prosent mener at ledelsen har en ovenfra-og-nedad holdning, 34 prosent er misfornøyd med kommunikasjonen med ledelsen og 37 prosent er uenige i at tildelingen av undervisning foregår demokratisk og er rettferdig.⁴⁸ Andelen misfornøyd er uvanlig stor sammenliknet med andre trivselsundersøkelser, og mye tyder på at «Kvalitetsreformen» har forverret arbeidsmiljøet.

Dette støttes av en undersøkelse om ansattes holdninger til de siste årenes omlegging av styring og ledelse ved NTNU. Den viste en forholdsvis høy grad av misnøye med egen innflytelse og medvirkning, og 51 prosent sa seg enige i en påstand om at «NTNU styres i dag som en bedrift der effektivitet og økonomisk resultat er det avgjørende», mens bare 17 prosent var uenige.⁴⁹ For å bedre situasjonen har NTNUs ledelse gjeninnført en ordning med instituttstyrer, og rektor har begynt å blogge. Så man er jo lydhøre, ikke?

Et grunnleggende spørsmål i denne sammenhengen er om universitetene skal oppfattes som en spesiell type arbeidsplass eller om disse institusjonene skal «normaliseres». Vesentlige deler av «Kvalitetsreformen» peker i retning av det siste. I 2009 har det også dukket opp en i denne sammenhengen interessant sak gjennom Riksrevisjonens krav om generell registrering av arbeidstid blant ansatte innenfor høyere utdanning: Uten registrering, ingen overtidbetaling. Departementet ser dette som uproblematisk: «Ekspedisjons-sjef Toril Johansson i Kunnskapsdepartementet (KD) mener det er normalt å registrere egen arbeidstid. – Det er ikke unormalt i våre dager at arbeidstakere registrerer tid hvor de for eksempel jobber hjemmefra, det gjør vi i departementet også. Jeg synes det er viktig å ikke blande akademisk frihet med det å ha rutiner som tilfredsstillende pålegget om kontroll fra Riksrevisjonen, mener hun (...). Det er arbeidsgivers ansvar å fordele arbeidsoppgaver innenfor arbeidstiden [sic]. Overtid skal være pålagt fra arbeidsgiver på forhånd slik at arbeidsgiver også kan ivareta sitt budsjett-ansvar, sier hun og forutsetter at sektoren allerede nå og fram til årsskiftet følger reglene som gjelder for utbetaling av overtid og praktisering av fleksitidsavtale».⁵⁰

For en gangs skyld protesterer imidlertid ledelsen ved universitetene, og forslaget omtales blant annet som «kulturfremmed». Det sies også at saken handler om tillit til de ansatte.⁵¹ Samtidig lar fagforeningene seg friste. Til Aftenposten sa Forskerforbundets leder, Bjarne Hodne, at de er opptatt av at saken først og fremst dreier seg om at akademisk ansatte skal få utbetalt lønn for den overtiden de arbeider. «Det er et stort ubetalt overtidsarbeid i sektoren, som det er urimelig at de ansatte ikke får godtgjørelse for, sier

han».⁵² Det skal bli interessant å se hvordan denne saken vil utvikle seg. Kanskje er tidsregistrering en redningsplanke i forhold til «Kvalitetsreformens» press i retning av å øke arbeidsdagens lengde?

Universitetene kan fortvile over å ikke bli forstått, at det kommer «kulturfremmede» tiltak, men det er på mange måter deres problem og skyldes at de ikke gjør noe som helst for å synliggjøre hvordan universitetene faktisk fungerer. Det drives mindre empirisk forskning om universiteter og høyere utdanning enn noen annen del av arbeidslivet, noe som gjør det vanskelig å få løst åpenbare problemer for universitetene. For eksempel er det en klar utfordring at nesten $\frac{3}{4}$ av de universitetsansatte sier at de er mer interessert i forskning enn i undervisning.⁵³ Enda verre er likestillingsproblemet som mer enn antyder at systemet med kollegiale faglige vurderinger ikke fungerer som det burde, og at mange akademiske fellesskap er ekskluderende. Det er liten tvil om at Departementet ville ha innført kvotering og øremerking for å korrigere det som mange oppfatter som utbredte diskriminerende praksiser dersom ikke EU hadde blokkert slike tiltak. Den tidligere refererte undersøkelsen om arbeidsvilkår i norsk forskning finner at nesten 25 prosent er uenige i at kvinner i praksis har like muligheter til å gjøre forskerkarriere som menn. Ser vi bare på kvinnene, er det hele 42 prosent som deler dette synspunktet. 22 prosent av kvinnene svarer også bekreftende på spørsmål om de kjenner til at kvinner blir diskriminert ved sin institusjon.⁵⁴

Det er vanlig å oppfatte kjønnsbalanseproblemet som særlig stort innenfor realfag og teknologi, men mønsteret er egentlig mer komplisert. For eksempel har fag som historie og filosofi få kvinner i faste vitenskapelige stillinger, mens kjønnsbalansen er bedre innenfor fag som kjemi og biologi. Det er vanlig å bortforklare mangel på kjønnsbalanse med henvisning til problemer med å rekruttere kvinner, men det vil i lengden ikke bli akseptert og bør heller ikke bli det. Mangel på likestilling vil bli oppfattet som uttrykk for at noe er galt, at de fagmiljøene det gjelder, ikke er tilstrekkelig attraktive, og at de svikter når det gjelder bedømmelsesprosesser. Det er en oppfatning som har mye for seg.

Mot et reformatert universitet?

Utgangspunktet for denne artikkelen var en antakelse om at innholdet i den statlige politikken for å reformere universitetene har endret seg fra å ha fokus på ekspansjon i form av økt studenttall til å bli mer ensidig opptatt av effektiviseringstiltak. Som vi har sett, er det – kanskje ikke så overraskende – mer komplisert. Det er riktig at effektiviseringsmålsettingene er blitt tydeligere, særlig gjennom «Kvalitetsreformen». Samtidig legges det til rette for nye former for ekspansjon, mest av alt når det gjelder forskning og forskerutdanning, men også gjennom kravet om sterkere samhandling med

«samfunns- og arbeidsliv». Det er ingen tvil om at arbeidspresset for fast vitenskapelig ansatte har økt og er økende.

Forskere ved nordamerikanske universiteter har som nevnt utviklet begrepet akademisk kapitalisme som en kritisk diagnose på utviklingen innenfor universitetssektoren. Det hevdes, som vi har sett, at markeds- lignende forståelses- og handlemåter i økende grad har gjort sitt inntog. Ut fra analysen i denne artikkelen er imidlertid overføringsverdien av denne diagnosen liten. Norske universiteter har, sammenliknet med universitetene i USA, meget begrensede muligheter til andre inntekter enn de som kommer via statsbudsjettet. Ikke minst skal studiene være gratis, mens universitetene i USA har store inntekter fra studieavgifter. Eksternt finansiert forskning er riktignok blitt en ganske betydelig del av de norske universitetenes inntekter, men de har også i hovedsak statlig opphav (Norges Forskningsråd, EU) og er sterkt påvirket av statlige prioriteringer. Norske universitet oppmuntres heller ikke gjennom den statlige politikken til å skaffe seg eksterne inntekter utenom Forskningsrådet og EU, og Departementet følger nøye med at universitetene ikke legger seg opp fond – altså ingen akkumulasjon og heller ingen investeringer.⁵⁵ Regnskapsteknisk er alt forbruk. Konkurransen mellom universitetene om studenter er temmelig regulert, blant annet med begrensninger på antall studieplasser.

Slik sett oppmuntrer «Kvalitetsreformen» heller ikke i vesentlig grad til å skape entreprenøriske universiteter. Norske universiteter framstår mye mer som instrumenter for nasjonal politikk for nyskaping og økonomisk og sosial utvikling. Derfor gir den tredje tilnærmingen som ble beskrevet innledningsvis – det endrede kunnskapsbegrepet – bedre mening i forhold til norske universitetsreformer. Disse reformene er, om noe, uttrykk for et instrumentelt og nytteorientert forhold til kunnskap. Departementets krav om mer samhandling med «samfunns- og arbeidsliv» peker i samme retning.

I sammenheng med dette er det selvsagt interessant at universitetene i Oslo og Bergen i fellesskap nedsatte et «Dannelsesutvalg» som skulle ytre seg – åpenbart på et nokså generelt plan – om «Hva studenter bør lære i dag?»⁵⁶ Spørsmålet virker betimelig, men det er kanskje overraskende at svaret ble at de burde lese antikke tekster i original.⁵⁷ Det passer ikke uten videre inn i Departementets ønsker om at «arbeidslivets behov» skal tilfreds- stilles i større grad. Dannelsesutvalget ser ut til å tro at de har en god sak siden de kan vise til tilsvarende tiltak ved nordamerikanske eliteinstitusjoner. Regjeringen prioriterer imidlertid helt entydig sosial utjevning i forbindelse med høyere utdanning,⁵⁸ og klassisk dannelse framstår neppe som et nyttig virkemiddel i denne sammenhengen. Dannelsesutvalget har vært på studietur i USA. Kanskje de heller burde reist til Norge?

Reformenes tid er ikke over. 17.9.09 oppnevnte Departementet et nytt utvalg som «skal vurdere hvordan universitetene og høyskolenes selvstendig- het fungerer og blir forvaltet. Målet er å øke kvaliteten innen høyere

utdanning og forskning og legge et bedre grunnlag for å fremme handlefrihet». ⁵⁹ I følge Aftenposten opplevde minister Tora Aasland situasjonen som paradoksal. På den siden økes bevilgningene til forskning og høyere utdanning, og indikatorene viser at norsk forskning hevder seg stadig bedre internasjonalt. På den andre siden klager institusjonene og de ansatte over ressursmangel. Finnes det propper i systemet som gjør at økte bevilgninger ikke monner? ⁶⁰ Eller er forskning og høyere utdanning i Norge underfinansiert?

Kulturredaktør i *Aftenposten*, Knut Olav Åmås har kommet med ti forslag om hva som bør gjøres. Et av dem er «Ikke tilfør sektoren nye, friske midler før universitetene og høyskolene har gjennomgått sin ressursbruk og sitt byråkrati grundig». ⁶¹ Det er altså ikke bare Departementet som er i stuss over situasjonen, selv om stortingsmeldingen om norsk kunnskapspolitikk konkluderer nøkternt: «Tiltakene innenfor høyere utdanning ... vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser». ⁶²

I 2005 var det altså bare USA, Sveits og Canada av OECD-landene som brukte vesentlig mer penger pr. student enn Norge – Sverige litt mer. ⁶³ Ingen land gir mer statlig støtte til forskning pr. innbygger. Med i dette bildet hører imidlertid også to særtrekk ved de økonomiske disponeringene i det norske systemet. Det ene er at vi bruker mer penger på studentsosiale tiltak, inklusive lån og stipend, enn antakelig noe annet land og vesentlig mer enn land utenfor Norden. Dermed blir det på et vis «mindre igjen» til undervisning. Det andre er at vi sannsynligvis har verdens dyreste doktorgrads-utdanning fordi norske doktorgradsstudenter har brukbar lønn, sammenliknet med andre land (igjen med unntak av Norden), ikke fordi utdanningen er spesielt bra (det er den ikke). Dette gjør norsk grunnforskning relativt kostbar.

Det er selvsagt ikke noe galt med disse disponeringene, snarere tvert om er de i god overensstemmelse med norske velferdsstatstradisjoner. Mange studenter og stipendiater er i tillegg misfornøyde med sine stipend- og lønnsvilkår, av årsaker en også godt kan forstå. De økonomiske særtrekkene ved det norske systemet må likevel fram i dagen dersom det skal argumenteres for større ressurser fordi denne argumentasjonen i så fall må bygge på erkjennelsen av at velferdsstatlige prinsipper gjør sektoren for høyere utdanning i Norge relativt sett mer kostbar enn i de fleste andre land.

Tabell 1 ga grunnlag for en annen viktig forklaring på det såkalte paradokset, nemlig at arbeidspresset på fast vitenskapelig ansatt har økt betydelig fordi veksten innenfor universitetene har vært ubalansert. Ikke minst har forskerutdanningen vokst sterkt i omfang, og forholdstallet mellom rekrutteringsstillinger og veiledningskompetente ansatte er økt med faktor 3 fra 1992 til 2008. Flere stipendiatstillinger krever økt arbeidsinnsats. Det samme gjelder økte inntekter fra eksterntfinansiering. Sagt på en annen måte så har bevilgningene til universitetene økt på en slik måte at det har medført

økt arbeidspress på kjernepersonalet; professorer og førsteamanuenser. I tillegg har det vært en klar økning i kravene til rapportering og dokumentasjon, ikke minst i forhold til undervisning. Større arbeidspress fører vanligvis til en opplevelse av at ressursene er for små.

Slik kan vi tolke Tora Aaslands paradoks på minst to måter. Den ene er at Departementet er uinteressert i å forstå universitetenes situasjon. Den ubalanserte veksten er jo slående. Den alternative fortolkningen er at universitetenes ledelse ikke greier å presentere situasjonen slik at den blir forstått av andre, eller velger å la være. Begge tolkningene er antakelig riktige. Universitetene har håndtert reformene som om hovedsaken var ekspansjon – en mulighet for fortsatt vekst. Effektiviseringsstrategiene er blitt akseptert og forsøkt iverksatt uten særlig debatt eller motstand. Indirekte har man dermed godtatt Departementet og politikernes påstand om manglende effektivitet og mangel på innsats. Universitetene har også akseptert reformer som mangler kunnskapsgrunnlag, uten å gjøre noe for å skape mer innsikt i hvordan systemet for høyere utdanning i Norge fungerer.

Den statlige politikken overfor høyere utdanning står derfor overfor minst fire typer av utfordringer. Den ene er at sektoren representerer et stadig økende ressursbehov fordi det stadig er nye oppgaver som universiteter og høyskoler kan påta seg, og behovet for høyt utdannet arbeidskraft vokser. Den andre er at sektoren framstår som utenfor demokratisk kontroll. Det er vanskelig å vurdere om sektoren leverer det som en kan forvente, samtidig som det er en høy grad av autonomi både i forhold til utdanningsvalg og forskningsstema. Den tredje er hvordan universitetene i større grad kan bli et instrument for nasjonal politikk for økonomisk vekst og velferdsutvikling, en utfordring som åpenbart forsterkes av bindingene til EUs transnasjonale politikk for forskning og høyere utdanning. Den fjerde utfordringen er å legge til rette for en mer balansert vekst innenfor høyere utdanning. Universiteter og høyskoler har åpenbart del i alle fire. I tillegg kommer spørsmålet om i hvilken grad universiteter og høyskoler skal regnes som spesielle typer av virksomheter som krever spesiell behandling, eller om de – som Riksrevisjonen hevder – skal behandles som en hver annen form for offentlig aktivitet.

Nylig avgått rektor for Universitetet i Oslo, Geir Ellingsrud, har beskrevet universitetenes problemer med ubalansert vekst som et utslag av underfinansiering. Eksterne prosjektbevilgninger og tilførte midler til stipendiatstillinger dekker ikke de reelle kostnadene. Enten må basisbevilgningen til universitetet økes, sier Ellingsrud, eller så må eksternt finansierte prosjekter og stipendiatstillinger fullfinansieres.⁶⁴ Forskningsminister Tora Aasland har gitt et meget interessant svar på dette. Hennes argument koker ned til at universitetene ikke bruker sin strategiske kapasitet og handlefrihet riktig:

«Det er en forutsetning for autonome UH-institusjoner at de tar ansvar innenfor de rammene de har – også når de mener rammene er for lave.

Det betyr at ledelsen ved UH-institusjonene faktisk må la være å påta seg eksterne forskningsprosjekter eller stipendiatstillinger dersom de ikke har tilstrekkelig egne ressurser å bidra med.»⁶⁵

Aaslands innlegg er virkelig avansert politisk-byråkratisk logikk. Universitetsreformene og forskningspolitikken de siste 20 årene har representert et konstant press på universitetene til å øke andelen doktorgradsstudenter og mengden eksternfinansiert forskning. Det ville vært meget interessant å være flue på veggen når Departementet møtte ledelsen for UiO etter at de hadde sagt nei til fire nye sentre for fremragende forskning og 50 nye stipendiatstillinger, i tillegg til å skjære kraftig ned på innsatsen i EUs syvende rammeprogram. UiO ville dessuten fått reduserte bevilgninger som følge av dette, slik at de i neste runde måtte avslå enda flere nye stipendiatstillinger, osv. Siden Aasland helt opplagt vet at argumentasjonen hennes er meningsløs fordi den bryter med vedtatte forskningspolitiske mål og later som om Departementets budsjettmodell ikke bygger på resultatindikatorer, kan dette bare leses som uttrykk for desperasjon: Hjelp, vi aner ikke hva vi skal gjøre. Ellingsrud tilbyr ingen løsning, bare krav om mer penger. Altså, vi trenger et nytt utredningsutvalg, det tredje på ti år.

Ellingsrud impliserer at UiO som institusjon dekker underfinansieringen. Antakelig er det meste dekket av ubetalt overtidsarbeid. Aasland er heller ikke interessert i å se at byrdene ved den ubalanserte veksten i stor grad handler om ubetalt overtid. Sånt vet selvsagt Departementet ikke noe om. Så da venter vi bare på at Riksrevisjonen og Arbeidstilsynet finner hverandre.

NOTER

- 1) Takk til Hans Ebbing, Olav Fagerlid, Tor Halvorsen og Nora Levold for nyttige kommentarer.
- 2) <http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Partiene+snakker+mer+om+forskning/1252498538235>
- 3) «Slik skal de styrke kunnskaps-Norge», http://www.aftenposten.no/kul_und/article3253160.ece
- 4) *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009*, s. 48.
- 5) Op. cit.
- 6) *Statistisk Årbog for Kongeriget Norge 1880*, tabell 37.
- 7) Database for statistikk om høgere utdanning, http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/student/kandidater_rapport.cfm
- 8) D. J. Frank og J. W. Meyer: «University expansion and the knowledge society», *Theory and Society*, 36: 287-311, 2007. Se også D.J. Frank og J. Gabler: *Reconstructing the University. Worldwide Shifts in Academia in the 20th Century*, Stanford University Press, 2006.
- 9) Frank og Gabler, op. cit.

- 10) M. Callon, J. Law og A. Rip: «How to Study the Force of Science», i M. Callon, J. Law og A. Rip (red.): *Mapping the Dynamics of Science and Technology*, Macmillan, 1986, s. 3-19.
- 11) Sørensen i dette nr. av *Vardøger*.
- 12) B. Readings: *The University in Ruins*, Harvard University Press 1996; M. Evans: *Killing Thinking: The Death of the Universities*, Continuum International Publishing, 2005; F. Donoghue: *The Last Professors. The Corporate University and the Fate of the Humanities*, Fordham University Press, 2008. En norsk variant er R. Slagstad: *Kunnskapens Hus: Fra Hansteen til Hanseid*, Pax, 2000.
- 13) S. Slaughter og L.L. Leslie: *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997; S. Slaughter og G. Rhoades: *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.
- 14) Slaughter og Rhoades, op. cit, s. 11.
- 15) D. Braun og F.-X. Merrien: Governance of universities and modernisation of the the state: Analytical aspects, i D. Braun og F.-X. Merrien, red.: *Towards a New Model of Governance for Universities?*, London: Jessica Kingsley Publishers, 1999, s. 11.
- 16) B.R. Clark: *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford: Pergamon; B.R. Clark: *Sustaining Change in Universities*, Maidenhead: Open University Press. Se også H. Etzkowitz: Research groups as «quasi-firms»: the invention of the entrepreneurial university, *Research Policy*, 32, 109-21, 2003.
- 17) S. Funtowicz og J. Ravetz: Science for the Post-Normal Age. *Futures*, 25: 735-755, 1993.
- 18) J. Ziman: *Real Science: What it is, and What it Means*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- 19) M. Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott, og M. Trow: *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage, 1994.
- 20) Jfr. G. Delanty: *Challenging Knowledge. The University in the Knowledge Society*, Maidenhead: Open University Press, 2001.
- 21) Jfr. Hans Skoie: *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*, Oslo: Cappelen Akademiske, 2005.
- 22) Jfr. P. Mirowski og R. Van Horn: The Contract Research Organization and the Commercialization of Scientific Research, *Social Studies of Science*, 35 (4): 503-48.
- 23) Agnete Vabø og Per Olaf Aamodt. *Kvalitetsreformen og universitetene som masseutdanningsinstitusjon*. Skriftserie 2/2005, Oslo: NIFU-STEP, s. 13.
- 24) Vabø og Aamodt, s. 14.
- 25) NOU 1988: 24 *Med viten og vilje*
- 26) NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*.
- 27) Jfr. K. H. Sørensen: Fra frihet til fabrikk: Den nye universitetsreformen. *Vardøger* 27, 2002, s.150-163.
- 28) Mer om dette i min andre artikkel i dette nummeret av *Vardøger*.
- 29) St. meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*, s. 91.

- 30) OECD: *Thematic review of tertiary education. Norway. Country note*, 2006.
- 31) St. meld. nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*, s. 33
- 32) Op. cit.
- 33) St. meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*, s. 76-77.
- 34) I et oppslag på tu.no 29.9.09 sier Arne Mastekaasa at han og Mina V. Grindland har gjort en ny undersøkelse som sier at studentene jobber mindre ved siden av studiene enn før, og at dette delvis skyldes «Kvalitetsreformen». Men det sies ikke noe om at de studerer mer.
(<http://www.tu.no/jobb/utdanning/article224198.ece>).
- 35) St. meld. nr 7 (2007-2008), s. 28.
- 36) OECD, op. cit.
- 37) OECD: *Education at a glance*, 2008, Table B1.5, s. 224.
- 38) Op. cit., Chart B1.2, s. 206.
- 39) Jeg har valgt å bruke forholdstall i stedet for å se på absolutte tall fordi forholdstall er mer robuste i forhold til feil og unøyaktigheter i materialet.
- 40) Mer om dette i Å. Gornitzka, I.M. Larsen og H. Gunnes: *Universitetsadministrasjon i Kvalitetsreformens tiår*, Rapport 15/2009, Oslo: NIFU-STEP.
- 41) G. Krücken og F. Meier: Turning University into an Organizational Actor, i G.S. Drori, J.W. Meyer og H. Hwang, red.: *Globalization and Organization*, Oxford: Oxford University Press, s. 241-57, 2006.
- 42) Se Å. Gornitzka og I.M. Larsen: Towards professionalisation? Restructuring of administrative work force in universities, *Higher Education*, 47: 455-71, 2004.
- 43) Jfr. U. Schimank: «New public management» and the academic profession: Reflection on the German situation, *Minerva*, 43, 361-76, 2005.
- 44) B.R. Clark: *The Higher Education System*, Berkeley, CA: University of California Press.
- 45) Jfr. T. Nybom: A Rule-governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University, i P. Massen og J.P. Olsen, red.: *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht: Springer, 2007, s. 55-80.
- 46) Se drøftingen av akademisk frihet i Hans Ebbing: «Akademisk produksjonsmåte» i dette nummeret av *Vardøger*.
- 47) S. Michelsen og P.O. Aamodt (red.): *Kvalitetsreformen møter virkeligheten*, delrapport nr. 1, Norges Forskningsråd, 2006; S. Michelsen og P.O. Aamodt: *Evaluering av Kvalitetsreformen – sluttrapport*, Norges Forskningsråd, 2007.
- 48) A. Vabø og I. Ramberg: *Arbeidsvilkår i norsk forskning*, rapport 9/2009, NIFU-STEP.
- 49) K.L. Hope, H.-E. Ringkjøb og L.H. Rykkja: *Evaluering av styring og ledelse ved NTNU*, Bergen: Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier, 2008.
- 50) Tidsregistrering: Unødig tvangstrøye, *Forskerforum* nr. 4., s. 5, 2009.
- 51) Se oppslag i NTNUs *Universitetsavisa* 14.9.2009
(http://www.universitetsavisa.no/ua_lesmer.php?kategori=nyheter&dokid=4aaee22690d87.61028759) og i *Aftenposten* 24.9.2009
(http://www.aftenposten.no/kul_und/article3285126.ece)
- 52) *Aftenposten*, 24.9.09 (se note 50).

- 53) Vabø og Ramberg, op. cit., s. 41.
- 54) Op. cit., s. 73ff.
- 55) Se «Redd for at pengebingen skal bli for stor», *Universitetsavisa* 17.9.09 (http://www.universitetsavisa.no/ua_lesmer.php?kategori=nyheter&dokid=4ab354258fb020.99004814).
- 56) I. Bostad, O.E. Dørum og B. Hagtvedt: Hva bør studenter lære i dag?, kronikk i *Aftenposten*, 27.1.2009. Om utvalget ellers, se <http://www.uib.no/ua/planer-og-dokumenter/dannelsesutvalget>
- 57) B. Hagtvedt: «Hva norske studenter bør lese», kronikk i *Morgenbladet*, 30.4.2009.
- 58) Dette gjennomsyrrer f. eks. St. meld. nr. 44 (2008-2009).
- 59) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressesenter/pressemeldinger/2009/handlingsrommet-for-universiteter-og-hoy.html?id=577344>
- 60) *Aftenposten*, 7.9.09, s. 8.
- 61) Knut Olav Åmås: «10 forslag for forskning», *Aftenposten*, 7.9.09, s. 3.
- 62) St. meld. nr. 44 (2008-2009), s. 96.
- 63) OECD: *Education at a glance*, Chart B1.2, s. 206.
- 64) Geir Ellingsrud: «Flere penger – færre ressurser», *Forskningspolitikk* nr. 3/2009, s. 27-28.
- 65) Tora Aasland: «Flere ressurser – mer og bedre forskning», *Forskningspolitikk* nr. 3/2009, s. 28.