

Per Hetland

Insentivstrukturen ved universiteter og høgskoler sett i forhold til nasjonale målsettinger for institusjonene



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning /
Senter for innovasjonsforskning
Hegdehaugsveien 31, 0352 Oslo

Arbeidsnotat 8/2005
ISSN 1504-0887

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige utgivelser, se www.nifustep.no

Forord

Formålet med dette problemnotatet til Utdannings- og forskningsdepartementet, Avdeling for analyse og internasjonalt arbeid, har vært å belyse insentivstrukturen ved universiteter og høyskoler sett i forhold til nasjonale målsettinger for institusjonene. Notatet er skrevet som underlagsdokumentasjon i forbindelse med arbeidet med St.meld.nr.20 (2004-2005) ”Vilje til forskning”.

Oslo, januar 2005

Petter Aasen

Direktør

Bjørn Stensaker

Forskningsleder

Innhold

1	Universitets- og høgskolesektoren og utviklingen av insentivstrukturer	5
2	Arbeidsinnsats i universitets- og høgskolesektoren.....	9
3	Hvordan fortolkes nasjonale modeller ned på institusjonelt nivå?	11
3.1	Miljøorienterte stimuleringsinsentiver	13
3.2	Miljøorienterte prestasjonsinsentiver	14
3.3	Individorienterte stimuleringsinsentiver.....	16
3.4	Individorienterte prestasjonsinsentiver.....	18
3.5	”Fødselshejperer”.....	24
4	Hvilke dilemmaer og utfordringer ligger i insentivstrukturen?	25
4.1	I forkant eller etterkant av ”utviklingen”?.....	25
4.2	Standardisering eller mangfold av modeller?.....	26
4.3	Målrettede insentiver – uforutsette virkninger?	27
4.4	Strategiske satsinger – oaser i ørkenen?.....	28
4.5	Få eller mange gulrøtter?.....	31

1 Universitets- og høyskolesektoren og utviklingen av insentivstrukturer

Formålet med dette problemnotatet er å se nærmere på forholdet mellom de nasjonale målsettingene for universitets- og høyskolesektoren (UoH-sektoren) og insentivstrukturen på ulike nivå i institusjonene, herunder insentiver rettet mot den enkelte vitenskapelige ansatte.¹ Eksempler på aktuelle spørsmål er: Hvilke insentiver finnes i forhold til undervisning og forskning når det gjelder lønn og karrieremessig uttelling? Og hvilke insentiver har en vitenskapelig ansatt eller et miljø for å ta initiativ til samarbeid med næringslivet? En viktig oppgave i dette problemnotatet blir derfor å gi en systematisk beskrivelse av insentivstrukturen i UoH-sektoren. Videre kan det være ulike oppfatninger om hva som er et insentiv, her har jeg valgt en bred tilnærming for å beskrive mangfoldet i insentivstrukturen.² Så får heller senere kartlegginger og analyser konsentrere seg om utvalgte deler av denne insentivstrukturen. Det nasjonale finansieringssystemet for UoH-sektoren gir visse føringer i forhold til intern fordeling ved institusjonene, samtidig har systemet også visse frihetsgrader. I denne sammenheng blir det derfor et viktig spørsmål hvordan UoH-sektoren håndterer denne friheten og i hvilken grad insentivstrukturen gir en ”verktøykasse” for å utøve ledelse. Dette vil bli tatt opp til slutt i dette problemnotatet.

Universitets- og høyskolesektoren (UoH) representerer en mangfoldig sektor, spesielt i OECD-landene, med mange interessegrupper og en rekke ulike oppgaver og mål på både institusjonsnivå og i forhold til omgivelsene. I tillegg til denne mangfoldigheten vil det innenfor høyere utdanningssystemer alltid være et visst spenningsforhold mellom behovet for stabilitet og endring, mellom forutsigbarhet og usikkerhet, mellom byråkrati og konkurranse. Tradisjonelt er byråkrati identifisert med stabilitet og forutsigbarhet, mens konkurranse er identifisert med dynamikk og endring. I den senere tid har byråkratiet blitt beskyldt for å lede til ineffektivitet, blant annet som et resultat av mangelen på insentiver på institusjonelt og individuelt nivå. Mens det blir argumentert for at konkurranse øker effektivitet, blant annet som et resultat av insentiver på ulike nivå. Også innenfor UoH-sektoren har det vært argumentert for et skifte i politikk, fra et mer byråkratisk regime til et mer konkurranseorientert regime. Dette er synlig innenfor reformpolitikken i en rekke land.

I 2000 analyserte Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) og Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) noen av disse systemskiftene. Resultatene er publisert i “Higher Education Reform: Getting the Incentives Right” (CPB/CHEPS 2000).³ Rapporten undersøker og diskuterer en rekke ‘best practices’ når det gjelder finansielle insentiver innenfor høyere utdanning. De landene som er inkludert er i tillegg til

¹ I tillegg til at jeg har brukt resultater fra andre prosjekter ved NIFU STEP, har Peter Maassen bidratt med innspill basert på internasjonale erfaringer, mens Nicoline Frølich har bidratt med erfaringer fra evalueringsarbeidet knyttet til Kvalitetsreformen. På tross av at notatet bygger på en mer kollektiv innsats er det skrevet i jeg-form, da alle konklusjoner står for forfatterens egen regning.

² Dette arbeidet har funnet sted i løpet av november og desember 2004. De fleste universiteter og høyskoler ble kontaktet per epost og dokumenter og kommentarer er samlet inn fra universitetene i Bergen og Oslo samt høyskolene i Bodø, Gjøvik, Hedmark, Lillehammer, Oslo, Nord-Trøndelag, Telemark, Tromsø og Ålesund. I tillegg har jeg hatt informantintervjuer ved UiO og HiO. Målet med kartleggingen har vært å få en oversikt over mangfoldet i insentivstrukturen innenfor UoH-sektoren.

³ Peter Maassen har bidratt i forhold til denne innledning, for øvrig kan hele rapporten lastes ned fra følgende nettside: <http://www.cpb.nl/nl/pub/bijzonder/29/bijz29.pdf>

Nederland, USA, Australia, Danmark og Storbritannia. Rapporten fikk stor oppmerksomhet i Nederland, og har også blitt gjenstand for omfattende diskusjoner innen OECD. Rapporten konsentrerer seg om systemnivået og har ikke i særlig grad diskutert effektene på institusjonsnivå. Heller ikke har den viet særlig oppmerksomhet til hvordan høyere utdanningsinstitusjoner fortolker insentivene inn i deres egne utviklingsstrategier. Uansett har rapporten gitt noen indikasjoner på mulige virkninger. En av konklusjonene berører for eksempel den danske prestasjonsbaserte bevilgningsmodellen for høyere utdanning, den såkalte taximeter-modellen. Rapporten konkluderer med at den danske “policy to promote competition between providers of higher education by introducing a financially flexible output-based model for funding higher education institutions turned out to be unsuccessful. Student mobility *during* the program turned out to be at odds with student selection and quality-differentiation between higher education institutions” (CPB/CHEPS 2000: 147).

Alt i alt gir CHEPS/CPB rapporten en oversikt over hvordan myndigheter i de aktuelle landene forsøker å bruke insentiver på systemnivå for å oppnå bestemte resultater. Insentivene som studeres er utviklet innenfor fem hovedområder, 1) insentiver i form av private bidrag til å dekke utdanningskostnadene (spesielt “tuition fees”), 2) insentiver relatert til tilgang/adgang til høyere utdanning, 3) insentiver som del av offentlig finansiering av høyere utdanning, 4) insentiver som del av offentlig finansiering av forskning og 5) insentiver for å stimulere til offentlig-privat samarbeid i høyere utdanning. Jeg vil komme tilbake til noen poeng i den senere drøftingen.

I Norge har UoH-sektoren grovt sett tre hovedmål, 1) utdanning, 2) forskning og c) formidling. For å stimulere til en bedre måloppnåelse la regjeringen i St.prp. nr. 1 (2001-2002) fram et forslag til nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Det nye finansieringssystemet ble bygd opp med tre ulike komponenter; en basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent.⁴

Undervisningskomponenten utgjør den resultatbaserte finansieringen (RBF). Denne beregnes etter oppnådde resultater målt som avlagte studiepoeng, uteksaminerte kandidater og inn- og utreisende utvekslingsstudenter. Den resultatbaserte omfordelingen (RBO), er en del av forskningskomponenten og beregnes etter relativ resultatoppnåelse. RBO er derfor i prinsippet et null-sum-spill, enhver økning i utbytte for en institusjon medfører en tilsvarende reduksjon for en eller flere andre institusjoner. Eller sagt på en annen måte, hvis alle institusjonene endrer seg i samme retning og i samme takt, vil det ikke medføre noen endringer i relativ resultatoppnåelse. Dette siste kan meget godt være tilfelle, all den tid modellen har innebygd en viss “bølgedemper” for å forhindre store årlige svinger. For universitetene og de vitenskapelige høyskolene er RBO målt som hovedfags-, profesjons-, master- og doktorgradskandidater, regnskapsførte inntekter fra EU og Forskningsrådet og antall førstestillinger. Tilsvarende beregnes RBO for de statlige høyskolene etter relativ resultatoppnåelse målt som avlagte studiepoeng, regnskapsførte oppdragsinntekter og antall førstestillinger.

For å fange opp grunnleggende forskjeller mellom undervisningstilbudene i sektoren er data for avlagte vektall i undervisningskomponenten fordelt på 6 ulike utdanningskategorier.⁵ Det ble tatt sikte på å utvide den resultatbaserte finansieringen, RBF, med uttelling for kandidatsproduksjon etter at ny gradsstruktur i universitets- og

⁴ Hentet fra Teknisk dokumentasjon

⁵ I St.prp. nr. 1 (2004-2005) kalt “Utteljing A-F”

høgskolesektoren var innført. I forbindelse med innføringen av Kvalitetsreformen ble gradstrukturen ved universiteter og høgskoler endret: cand.mag. ble erstattet av en treårig bachelorgrad, hovedfaget av en toårig mastergrad og doktorgraden av en treårig Ph.D. (NOU 2000:14). Vi er nå (2004/5) midt inne i implementeringen av den nye gradsstrukturen.

Forskningskomponenten består av en beregningsmodell for resultatbasert omfordeling av forskningsmidler og strategiske forskningsmidler. Den resultatbaserte omfordelingen av forskningsmidler innebærer at institusjonene innenfor en institusjonskategori konkurrerer med hverandre om uttelling etter relativ resultatoppnåelse. De strategiske forskningsmidlene består av følgende komponenter.

1. Rekrutteringsstillinger
2. Vitenskapelig utstyr
3. Øvrige strategiske forskningsmidler

I den strategiske forskningskomponenten er det lagt opp til å synliggjøre ressursinnsatsen knyttet til rekrutteringsstillinger ved universiteter og høgskoler. Dette omfatter stillinger som er opprettet over rekrutteringsstipendprogrammet, samt stillinger som er opprettet over institusjonenes grunnbudsjetter.

Basiskomponenten vil være den delen av institusjonens budsjetttramme når undervisningskomponenten og forskningskomponenten er trukket fra. Basiskomponenten bevilges som en ramme uten nærmere spesifisering, slik at institusjonene selv skal få større frihet i å disponere midlene. Det tas sikte på at basisbevilgningen skal være stabil og hovedsakelig reguleres på bakgrunn av faktisk aktivitetsendring.

I tabell 1 ser man den relative fordelingen mellom de tre komponentene.

Tabell 1 *Budsjettforslaget for 2005, prosentvis fordelt mellom de ulike komponentene*

	<i>Univ og vit.høgskole</i>	<i>Statlige høgskoler</i>	<i>Totalt</i>
Utdanning	15,4	32,7	23,5
Forskning	24,6	6,4	16,2
Basis	60	60,9	60,3
Totalt	100	100	100

Ser vi på utviklingen fra 2002-budsjettet, vil vi se at for universiteter og vitenskapelige høgskoler har basiskomponentens og utdanningskomponentens andeler blitt noe lavere, mens forskningskomponentens andel har vokst. Tilsvarende har basiskomponentens andel blitt redusert for de statlige høgskolene, mens utdanningskomponentens andel har vokst noe. Den relative fordelingen mellom komponentene varierer også fra institusjon til institusjon innenfor samme gruppe.

Selv om instituttsektoren ikke er noe tema i dette notatet kan det være interessant å sammenlikne med modeller derfra. I "Notat om instituttpolitikken til UFD" heter det at "Metodene for å dokumentere kvalitet og fremgang i den anvendte forskningen og instituttens bidrag til samfunnsutviklingen trenger videre utvikling, men kvalitet og relevans må lønne seg. Basisbevilgninger må gis på grunnlag av resultatbaserte indikatorer som forsker- og forskningskvalitet, nasjonal og internasjonal oppdragsmengde, samarbeid

med UoH-sektor, innovasjonspotensial og verdiskaping”. Dette er en utvidelse av bevilningsgrunnlaget som de regionale instituttene i dag får beregnet sin grunnbevilgning etter. Her blir de ulike faktorene vektet på følgende måte: a) kvantitet 60% og b) kvalitet 40%. Innenfor kvalitet gir Forskningskvalitet ca. 15%, Forskerkvalitet ca. 15% og Internasjonal finansiering ca. 10%.

For å forstå insentivstrukturen i UoH-sektoren, er det viktig å se nærmere på hvordan de ansatte i sektoren bruker sin arbeidstid, siden arbeidstiden sier noe om de ulike oppgavenes relative betydning.

2 Arbeidsinnsats i universitets- og høgskolesektoren

Tidligere studier ved NIFU STEP viser hvordan arbeidsåret fordeler seg for vitenskapelige ansatte ved fire universiteter og tre vitenskapelig høyskoler. De ansatte ble bedt om å anslå en prosentvis fordeling av sin arbeidstid på sju ulike oppgaver i det foregående år⁶:

1. *Undervisning ved eget universitet*: Omfatter tid medgått til planlegging, forberedelse og gjennomføring av alle typer undervisning ved egen institusjon. Etterutdanningskurser e.l., arbeid med studieplaner, studieveiledning, konferansetimer, ekskursjoner, eksamensarbeid, bedømmelse av doktorgrader skal medregnes.

2. *Faglig veiledning*: Omfatter faglig veiledning av hovedfagsstudenter, diplomstudenter og studentstipendiater, og faglig veiledning av utdannings-/doktorgradsstipendiater og vitenskapelige assistenter.

3. *Forskning og egenutdanning*: Arbeid med egne prosjekter og ledelse eller assistanse ved andres prosjekter. Arbeid som er direkte knyttet til forskning, som f.eks. litteraturstudier, publisering av resultater, reiser og planlegging av prosjekter, deltaking på konferanser og egne utdanningsaktiviteter medregnes også. Også forskning innenfor rammen av en annen stilling (f.eks. ved et universitetssykehus).

4. *Administrasjon*: Omfatter alt administrativt arbeid, verv, møter m.v. ved egen institusjon, som ikke naturlig inngår i noen av funksjonene ovenfor. F.eks. inkluderes tid medgått til bedømmelse av søkere til stillinger ved egen institusjon, vurderinger av studenter ved opptak, besvarelser av mindre henvendelser m.v.

5. *Museumsvirksomhet*: Omfatter forvaltningsoppgaver og tid medgått til samlingsarbeid og utstillinger.

6. *Utadvendte oppgaver*: Omfatter foredrag, undervisning, veiledning, eksamensarbeid, arbeid med studieplaner ved andre institusjoner. Arbeid med lærebøker, populærvitenskapelig virksomhet, medlemskap i styrer, komiteer, Forskningsrådet e.l., redaktør/medarbeider i vitenskapelige tidsskrifter e.l.

7. *Profesjonell yrkesutøvelse*: All yrkesaktivitet som ikke er medregnet foran; f.eks. som overlege/lege, tannlege, advokat, konsulent. Forskning innenfor rammen av en stilling utenfor egen institusjon, medregnes under punktet om *forskning og egenutdanning* og ikke her.

Tidsbruken er studert på tvers av stillingsgrupper, fagområder, læresteder og kjønn. Her skal jeg imidlertid konsentrere meg om gjennomsnittstall. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at prosenttallene er regnet av total arbeidstid, konsentrerer vi oss om arbeidstid på egen institusjon vil det si 43,5 timer pr. uke (i år 2000). Vitenskapelige ansatte i UoH-sektoren arbeider med andre ord i gjennomsnitt 6 timer overtid pr. uke, svært mye av det som ubetalt overtid.

⁶ Jens-Christian Smeby: "Forskningsvilkår ved universiteter og vitenskapelige høyskoler", NIFU skriftserie nr. 16/2001:15

Tabell 2 *Arbeidstid ved universiteter, vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler (siste kolonne), prosentvis fordelt på oppgaver⁷*

Arbeidstid brukt på:	1981	1991	2000	SH 1997
1. Undervisning ved eget universitet	32	29	29	58
2. Faglig veiledning	10	13	13	1
3. Forskning og egenutdanning	30	31	29	20
4. Administrasjon	19	17	17	16
5. Museumsvirksomhet		2	1	
6. Utadvendte oppgaver	7	6	7	4
7. Profesjonell yrkesutøvelse	3	3	3	1
	101	101	99	100

Som vi ser av tabellen har arbeidsoppgavenes fordeling i snitt endret seg lite i denne 20-årsperioden. Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid noen forskjeller:

- Rent generelt bruker professorer minst tid til undervisning og personer i mellomstillinger bruker mest. For faglig veiledning og administrasjon er det motsatt, jo høyere stillingsnivå, dess mer tid bruker personalet på disse oppgavene.
- I forhold til ulike fagområder bruker medisinere mindre tid til undervisning og mest tid til profesjonell yrkesutøvelse. Humanistene, samfunns- og naturvitene bruker mer tid til forskning enn personalet i de øvrige fagområdene.
- De ansatte ved NLH oppgir å arbeide noe mindre enn de ansatte ved øvrige læresteder.
- Kvinner bruker litt mer tid til undervisning og litt mindre tid til utadvendte oppgaver enn mannlige kolleger.

Ved de statlige høyskolene er fordelingen noe annerledes, med mindre tid til forskning, men ellers fordelt på det samme oppgavespekteret (se siste kolonne i tabellen). Det er imidlertid ikke gjort noen undersøkelse av arbeidstidsfordeling i høyskolesektoren siden 1997. Hvordan tidsbruken i UoH-sektoren fordeler seg etter innføringen av Kvalitetsreformen vet vi ikke, men en aktuell hypotese er at tidsbruken har forskjøvet seg i retning av mer tid til undervisning og faglig veiledning.

Denne oversikten over hvordan arbeidsinnsatsen fordeler seg på ulike oppgaver, gir grunnlag for to sentrale spørsmål i forhold til insentivstrukturen: a) I hvilken grad kan insentivstrukturen bedre kvaliteten på den arbeidsinnsats som gjøres? og b) I hvilken grad kan insentivstrukturen bidra til en annen prioritering mellom arbeidsoppgavene? Med bakgrunn i disse to spørsmålene vil jeg se nærmere på hvordan nasjonale modeller for insentivbasert finansiering fortolkes ned på institusjonelt nivå.

⁷ Siste kolonne kalt "SH 1997" er tall fra tilsvarende undersøkelse til ansatte i statlige høyskoler i 1997, forskning er riktignok noe ulikt definert i de to undersøkelsene. Se Svein Kyvik (red.): Evaluering av høyskolereformen, Norges Forskningsråd, 1999, side 95-98

3 Hvordan fortolkes nasjonale modeller ned på institusjonelt nivå?

For det første: Det nye finansieringssystemet for UoH-sektoren har viktige elementer av insentivorientering. Dette har medført at det er satt i gang flere nasjonale arbeidsgrupper for å utvikle systemer for hvordan produksjon skal rapporteres og vektas, i tillegg har en rekke enkeltinstitusjoner satt i gang tilsvarende arbeid lokalt for å tilpasse lokale insentivsystemer til eksisterende og/eller forventet nasjonalt system. Siden lokale forhold varierer, er det også en viss variasjon i hvordan de lokale modellene er utviklet. I tillegg har flere institusjoner ennå ikke implementert noen lokal modell, men arbeider med å gjøre dette. Videre har flere institusjoner kommentert hvordan modellene virker på deres institusjon, disse kommentarene er rapportert til Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) og jeg vil bare ta dem opp her hvis de er av mer generell interesse.

For det andre: I hvilken grad individer og miljøer innenfor UoH-sektoren blir motivert til innsats ved hjelp av insentiver er et åpent spørsmål. Det kan like gjerne være slik at den akademiske kulturen bygger på sterke drivkrefter preget av indre motivasjon og at virksomheten derfor i stor grad er ”selvdrevet”. Den systematisk ”selvpålagte” overtid er en indikasjon på dette. Videre har jeg ikke i dokumentene bak det nye insentivsystemet funnet noen mer prinsipiell drøfting av hvilke politiske målsettinger som lett eventuelt vanskelig kan nås ved hjelp av insentiver, og hvilke målsettinger man best når på andre måter.

I dette korte prosjektet har jeg ingen mulighet for å gå inn i slike mer komplekse spørsmål. Jeg vil derfor bare forutsette at insentiver har en viss betydning, uten at jeg er i stand til å beskrive mer detaljert hvilken betydning de har. Likevel vil jeg forsøke å gi en første vurdering av noen dilemma og utfordringer knyttet til insentivstrukturen. Hvordan systemet virker burde imidlertid være et spørsmål av stor interesse, slik sett kan derfor denne gjennomgangen reise noen spørsmål som fortjener en grundigere kartlegging og analyse. Videre vil jeg anta at den enkelte ansatte langt på vei vurderer insentivstrukturen i forhold til egne muligheter og begrensninger, og at denne valg situasjonen endrer seg i løpet av en karriere. Også denne typen grundigere kartlegginger og analyse av ulike opportunitetssituasjoner og insentivstruktur i et karriereperspektiv må utstå til senere.

Siden det ikke er mulig å gå dypt inn i problematikken, vil jeg derfor nøye meg med å framheve noen sentrale dimensjoner ved insentivstrukturen slik den framtrer i UoH-sektoren. Ut i fra den korte kartleggingen jeg har gjort samt mer erfaringsbasert kunnskap, har jeg valgt å konsentrere meg om følgende tre sentrale dimensjoner i insentivstrukturen:

- 1) I hvilken grad er insentivene individ- eller miljøorientert?
- 2) I hvilken grad har insentivene som mål å stimulere til ønsket aktivitet (”input”)? Alternativt, i hvilken grad har insentivene som mål å belønne oppnådde prestasjoner og/eller aktiviteter (”output”)?
- 3) I hvilken grad er uttelling på insentivene basert på automatikk eller skjønn?

Framstilt i en enkel firfeltstabell har jeg derfor gruppert insentivene i fire hovedkategorier langs dimensjonene individ/miljø og stimulering/belønning, se figur 1. Den tredje dimensjonen, automatikk eller skjønn, vil jeg ta med meg i den videre presentasjon og drøfting innenfor de relevante kategoriene.

	Miljøorienterte	Individorienterte
Stimulere til ønsket aktivitet	1	3
Belønne ønsket prestasjon og/eller aktivitet	2	4

Figur 1 Insentivstrukturen ved universiteter og høyskoler

I tillegg til disse fire kategoriene av insentiver er det mulig å identifisere en kategori som ligger i grenselandet mellom de fire, dette er en kategori av insentiver som mer har preg av å være "smøring" i systemet dvs. virkemidler som skal få de øvrige insentivene til å virke bedre. Jeg kalt denne gruppen av insentiver for "Fødselshjelpere".

Utover dette er det også mulig å betrakte hele insentivstrukturen ut i fra dimensjonen belønning/straff. Det vil si at det ikke nødvendigvis er slik at handlinger bare stimuleres eller belønnes, fraværet av de rette handlingene/prestasjonene kan også "straffes". Et slikt "disinsentiv" som har vært presentert og/eller problematisert i flere av informantsamtalene er knyttet til forholdet mellom undervisning og forskning. Et eksempel på en aktuell problemstilling er følgende: Bør fagpersoner som "aldri" forsker, slik at det kan måles i publikasjoner, få "inndratt" sin tid til forskning og heller undervise mer? Vi vet at dette er en aktuell problemstilling som blant annet knyttes til *Særavtale om lønns- og arbeidsvilkår for undervisnings- og forskerstillinger ved universitetene og høyskolene*. Departementet ønsker å overlate til den enkelte institusjon å utarbeide egne lokale bestemmelser. Lokale tilpasninger kan da være at forskningstid gjøres om til en kollektiv ressurs som den enkelte må søke om å få disponere deler av. Det finnes eksempler på slike systemer, særlig blant de statlige høyskolene. Et eksempel er Høyskolen i Bodø. I "Personalpolitikk for Høyskolen i Bodø 2003-2005" heter det "For alle tilsatte i faglige stillinger bør det i arbeidsplanen ligge en viss andel til FoU-virksomhet i bunn....Tilsatte med dokumentert forskningskompetanse og vilje og evne til stor produksjon, skal normalt gis bedre arbeidsvilkår til å drive med forskning....Fast tilsatte i faglige stillinger som over en periode på 2-3 år ikke kan dokumentere forskningsmessige resultater i forhold til tildelt FoU-ressurs, bør tildeles andre faglige og administrative oppgaver, dette slik at arbeidsplanene er best mulig tilpasset den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidsevne og at høyskolens FoU-ressurser blir anvendt best mulig" (side 32). I det videre vil jeg se nærmere på de fem kategoriene av insentiver.

3.1 Miljøorienterte stimuleringsinsentiver

Innenfor denne gruppen er det relativt sett få insentiver. To typer insentiver peker seg ut: 1) Insentiver med det mål å stimulere til ønsket faglig utvikling og spesialisering og 2) Insentiver som skal stimulere fagmiljøene til å foreta høgt prioriterte beslutninger.

1. Det viktigste insentivet for å fremme ønsket faglig utvikling og spesialisering, er å foreta eller invitere til miljøatsinger. Mange av institusjonene har satsinger hvor man bruker avsatte midler fra statsbevilgningen til å foreta denne typen prioriteringer. Videre har flere institusjoner i sin "randson", særlig blant de statlige høgskolene, bygget opp fondsmidler for å videreutvikle institusjonen. Valg av satsingsområder dreier seg mye om strategiske hensyn: komparative fortrinn, samsvar med nasjonale prioriteringer og muligheter for ekstern finansiering. Forutsetninger for vitenskapelige gjennombrudd, tverrfaglighet og samfunnsmessige utfordringer er også blant de eksplisitte utvalgsriteriene.⁸ I forhold til de statlige høgskolene er de nye akkrediteringsreglene en viktig drivkraft i denne sammenheng. Ut over de nevnte satsingene kommer de midlene som kanaliseres over Norges forskningsråd. De viktigste tiltakene her er strategiske universitetsprosjekter (SUP) og strategiske høgskoleprosjekter (SHP). Tilsvarende finnes det i instituttsektoren strategiske instituttprosjekter (SIP). Norges forskningsråd har nettopp invitert til evaluering av SHP, hvor man ønsker konkrete anbefalinger "som kan legges til grunn for en eventuell videreføring av satsingen". Med referanse til innspill til Forskningsmeldingen kan det se ut som om flere ønsker å tone ned betydningen av denne typen strategiske satsinger styrt fra nasjonalt hold og heller overlate de strategiske beslutningene til institusjonene. Det finnes gode argumenter for en slik utvikling, men konsekvensene i forhold til det å fremme en nasjonal "arbeidsdeling" er høgst uklare. Uansett er det grunn til å anta at dette er virkningsfulle insentiver i arbeidet med fremme oppbyggingen av tynge spesialiserte fagmiljøer. Den utviklingen som vi nå ser, særlig rundt de statlige høgskolene, tyder på at flere vil forsøke å bygge opp fondsmidler for å øke volumet av miljøorienterte stimuleringsinsentiver. Dette kan sees i sammenheng med de nye akkrediteringskravene for å bli universitet, samt rent generelt tendensen til å satse på fremragende miljøer. Disse kravene har ført til at de statlige høgskolene som arbeider mot å bli universitet, utvikler i det minste fire satsingsområder for å oppfylle akkrediteringskravene. I henhold til forskriftene om akkreditering av institusjoner som universitet må institusjonen ha "selvstendig rett til å tildele høyere grad eller andre studieløp av minst fem års varighet på minst fem områder" (§2-§7.5d) og "selvstendig rett til å tildele doktorgrad på minst fire fagområder, hvorav to av fagområdene må være sentrale i forhold til regionale virksomheters verdiskaping samtidig som fagområdene har nasjonal betydning" (§2-§7.5e). De nasjonale satsingene på fremragende forskning er jo et sterkt insentiv, både i forhold til de som får slike midler, men også i forhold til de som ikke får. Andre miljøer vil forsøke å kopiere denne tankegangen ved hjelp av ressurser fra andre kilder.
2. Etter at EFTA-domstolen forbød øremerking av professorater til kvinner i januar 2003, mistet man et viktig insentiv for å fremme flere kvinner i toppstillinger. Det er derfor foreslått insentiver for å premiere fagmiljøer som får flere kvinner i førsteamanuensis/ professorstillinger. Et eksempel er UiO som har bakt

⁸ Ingvild Marheim Larsen og Liv Langfeldt: "Profilerte breddeuniversiteter? Formulering, organisering og iverksetting av strategiske satsinger ved norske universiteter", Rapport 3/2004, se <http://nifu.pdc.no/publ/index.php?sid=966&t=R>

likestillingshensyn inn som et synlig element i budsjettprosessen. Miljøer som kan vise til aktive tiltak og gode resultater vil bli belønnet gjennom ulike former for insentivordninger. I hvilken grad dette er virkningsfulle insentiv gjenstår å se. I arbeidsnotatet ”I spennet mellom kvalitet og krav til likestilling” redegjøres det for noen andre insentiver som til dels er miljøorienterte, dels individorienterte stimuleringsinsentiver. Flere førsteamanuensis og post.doc.-stillinger, mentorprosjekter og nettverkstiltak er aktuelle tiltak.⁹ Andre ordninger som nevnes av mine informanter er mentorordninger, utviklingen av arbeidsplaner og tilrettelegging av arbeidstid. Jeg vil komme tilbake til problemet rundt førsteamanuensis/post.doc.-stillinger i forbindelse med en kort diskusjon av ”tenure-track”-systemet.

3.2 Miljøorienterte prestasjonsinsentiver

Det nye finansieringssystemet for UoH-sektoren belønner på institusjonsnivå. Dette har medført et omfattende arbeid for å tilpasse det nasjonale systemet til lokale forhold. Så langt ser det ut som om man i stor grad viderefører tanken om at det er miljøene som skal stimuleres og/eller belønnes. I den videre teksten vil jeg først se på variasjonsbredden på de ulike komponentene.

Utdanningskomponenten fordeles i stor grad etter samme struktur som UFD har lagt til grunn, men ofte med flere kategorier tilpasset lokale forhold og særskilte problemer samt at modellen ofte lanseres i en svekket versjon. Svekket i den forstand at stykkprisene legges lavere enn i UFD-modellen. Dette blant annet for å skape en buffer mot eventuelle store svingninger fra det ene året til det neste. For øvrig er det en, muligens ikke-planlagt, konsekvens av finansieringssystemet for høyere utdanning at også forskningsmidlene følger studentene. Høgt prioriterte fag fra studentenes side blir også de fag som relativt sett får best tilgang på forskningsmidler. Dette problemet bør man være ekstra oppmerksom på i den videre utviklingen av det prestasjonsbaserte finansieringssystemet.

Forskningskomponenten er den komponenten som har ledet til mest nytenkning. UFD ga i november 2003 Universitets- og høyskolerådet (UHR) i oppdrag å koordinere arbeidet med å utvikle et system for rapportering av data for vitenskapelig publisering basert på bruk av bibliografiske data og autoritetsregistre. Siktemålet for dette arbeidet har vært at UFD skulle kunne utarbeide en modell for å benytte statistikk for vitenskapelig publisering i den resultatbaserte delen av forskningskomponenten i budsjettene til institusjonene.¹⁰ Dette utvalget har foreslått et system hvor man klassifiserer publiserte forskningsresultater i henhold til publikasjonsform (monografi, artikkel i periodika og serier, artikkel i antologi) og nivå (Nivå 1 som omfatter om lag 80% av publikasjonene, Nivå 2 som omfatter om lag 20% av de mest prestisjetunge publiseringsskanalene). Videre skal de ulike fag deles inn i tre faggrupper avhengig av fagets publiseringsmønstre. UFD planlegger å bruke dokumentasjon av vitenskapelig publisering fra 2004 i budsjettet for 2006 (med unntak av noen institusjoner).

Det nevnte arbeidet har konsentrert seg om vitenskapelig publisering. Høsten 2004 nedsatte UFD et nytt utvalg, Formidlingsutvalget, som skulle utvikle en egen komponent for å premiere formidling i finansieringen av universiteter og høyskoler. Utvalget skal

⁹ Se notat her: <http://www.nifustep.no/norsk/diverse/arbeidsnotater>

¹⁰ <http://www.uhr.no/utvalg/forskning/vitenskapeligpublisering/DokumentasjonavvitpublSluttrapport121104.htm>

”foreslå indikatorer som fanger opp sentrale deler av formidlingsvirksomheten ved institusjonene, herunder bidrag til innovasjon og utviklingsarbeid i nærings- og samfunnsliv”.¹¹ Det interessante her er at man har tatt i bruk et bredspektret formidlingsbegrep som åpner for inkludering av det meste.

Foreløpig vet vi ikke noe om hvordan grenselandet mellom ”vitenskapelig publisering” og ”formidling” vil bli håndtert. I dette grenselandet finner vi for eksempel mange institusjonsbaserte publikasjonsserier, som ikke minst er en viktig publikasjonskanal i høgskolesystemet. Jeg antar at disse fortsatt vil ha en viktig funksjon, ikke minst fordi det innenfor mange fag er slik at vitenskapelig publisering i anerkjente tidsskrifter er siste ledd i en ”flertrinnsrakett” hvor materialet har vært publisert i andre former tidligere. Et eksempel på tilpasning som flere har vurdert er imidlertid å inngå i samarbeid med forlag om flere av de publikasjonene som vanligvis inngår i institusjonsbaserte publikasjonsserier.

Ser vi nærmere på forskningskomponenten framviser den større variasjon enn utdanningskomponenten. For det første har flere institusjoner valgt å implementere ulike lokale versjoner av de antatte modellene. For det andre har flere institusjoner valgt å inkludere/ekskludere publikasjoner og aktiviteter, ofte knyttet til om insentiver blir vurdert som nødvendige eller ikke. Et eksempel er Universitetet i Oslo, som drøfter om man skal bruke ”Matteus-prinsippet” eller ikke. De konkluderer med at EU- og Forskningsrådsbevilgninger ikke skal gi uttelling i den interne ressursfordelingen, da slike midler innebærer en betydelig insentivvirkning i seg selv.

Flere institusjoner har tatt i bruk forskningskomponenten i en mer elaborert versjon enn det UFD foreløpig har lagt opp til. Tydeligst er dette for de statlige høgskolene. For de statlige høgskolene beregnes RBO som nevnt etter relativ resultatoppnåelse målt som avlagte studiepoeng, regnskapsførte oppdragsinntekter og antall førstestillinger.

Forskningskomponenten er som vist i tabell 1 mindre for høgskolene enn for universitetene. Flere høgskoler har valgt å se bort fra studiepoengproduksjon i forskningskomponenten, siden ”dette er det mest ’ulogiske’ elementet...og det derfor kun kan være et tidsspørsmål når studiepoeng blir tatt bort fra forskningstildelingen til høgskolene”. FoU-publiseringer inngår i stedet som en viktig del av institusjonsbasert insentivdel. Argumenter som brukes for denne interne praksis er a) å stimulere til FoU-produksjon, b) synliggjøre FoU-arbeid i fordelingssammenheng og c) synliggjøre nødvendigheten av å registrere FoU-arbeid. Ut over det som allerede er inkludert i modellen til UHR finner vi (denne listen kan sikkert utvides ved en grundigere kartlegging):

- lærebøker/fagbøker
- kapitler i lærebøker/fagbøker
- publikasjoner i intern/ekstern skriftserie
- bidrag på vitenskapelige konferanser
- konserter og annet kunstnerisk arbeid
- utgitte CD’er
- Masterclass/seminarer

¹¹ <http://www.uhr.no/utvalg/formidling/>

På den annen side har for eksempel Universitetet i Oslo valgt å legge seg tett opp til den nasjonale modellen. Publiseringsutvalget starter med å slå fast i sin rapport "Forskning med tellekanter" at "Det er ikke sikkert at *bibliometriske målinger* koblet til insentiver, samlet sett fører til at verdens forskere driver bedre forskning eller at slike systemer er bedre enn de motivasjonssystemer som har drevet frem den eventyrlige veksten vi har hatt i moderne vitenskap til nå. Det kan endog hende at nye insentivsystemer vil svekke mer tradisjonell motivasjon, slik at resultatet samlet sett blir dårligere. Vi vil også påpeke at resultatbasert finansiering er et planøkonomisk grep som lett kan åpne for uønskede tilpasninger" (side 6).¹² Modellen som ble foreslått ved UiO hadde mange likhetstrekk med den nasjonale modellen som nå er foreslått av UHR. Utvalget valgte videre å anbefale at UiO utviklet egne insentivordninger for formidling, men valgte å ikke ta stilling til i hvilken grad patenter burde gi uttelling. UiO nedsatte senere et formidlingsutvalg som drøftet insentiver for forskningsformidling.¹³

I formidlingsutvalget ved UiO valgte man å definere forskningsformidling på følgende måte: "Med forskningsformidling menes at forskere formidler vitenskapelige resultater, arbeidsmåter og holdninger ut av et spesialisert forskningsfelt til personer utenfor feltet samt deltar i samfunnsdebatten med forskningsbasert argumentasjon" (side 2). Også dette utvalget er bekymret for at insentivsystemet kan ha uheldige bivirkninger. Ser vi nærmere på deres forslag er det først og fremst registrerbar aktivitet som blir belønnet, det vil i praksis si aktivitet som resulterer i publisert *tekst*. Forslagene til dette utvalget står foreløpig på "vent", da UiO avventer forslagene til det UFD-nedsatte utvalget.

Et problem ved insentiver og indikatorer bør nevnes i denne sammenheng, og det er problemene knyttet til at dette kan være ganske "grove mål" på en prestasjon eller som Gauthier sier det med bakgrunn i Canadiske erfaringer:

"Performance-based indicators, public performance contracts and detailed reporting mechanisms are often double-edged swords. On the one hand, they respond to a political need for a measurable indication of universities' success in meeting the objectives defined both from within universities' own planning processes and by external funding partners. On the other hand, given the need for these indicators to provide some level of comparability or equity in assessment among institutions, they are often crude measurements of the objectives identified. Furthermore, given the challenge of defining provincially or nationally relevant indicators, they often fail to account for the institutional diversity that is both characteristic of, and demanded of, universities in Canada."¹⁴

I det videre vil jeg se nærmere på de individorienterte stimuleringsinsentivene.

3.3 Individorienterte stimuleringsinsentiver

Individorienterte stimuleringsinsentiver kan deles inn i 1) insentiver knyttet til rekruttering og 2) insentiver knyttet til arbeidsoppgaver finansiert over statsbevilgningen.

¹² Se dokument her: <http://www.admin.uio.no/oepa/budsjett/finansieringsmodell/>

¹³ <http://www.admin.uio.no/ia/formidlingsomteller.html>

¹⁴ Michelle Gauthier: "Incentives and Accountability: The Canadian Context", i "Higher education management and policy", Vol. 16, No. 2, side 105

3.3.1 Insentiver knyttet til rekruttering

Når det gjelder insentiver knyttet til rekruttering er det doktorgradsstipender og post.doc.-stipender som er det viktigste tiltaket. Når det gjelder innplassering av stipendiater var 10,8% av landets stipendiater plassert i Stipendiat (1378), mens de øvrige var plassert i Stipendiat (1017).¹⁵ Dette innebærer at de fleste stipendiatene var plassert på den laveste lønnsstigen og at lønnsinsentivet bare i begrenset er grad brukt ved rekruttering av stipendiater.

Det er gode argumenter for å presentere opprykksordning til professor under insentiver knyttet til rekruttering, blant annet fordi ordningen kan være interessant for å rekruttere utenlandske forskere til Norge. Jeg har imidlertid valgt å presentere ordningen under individorienterte prestasjonsinsentiver.

Et insentivsystem som har vært vurdert i flere sammenhenger er det amerikanske "tenure-track"-systemet. "Tenure-track"-ansettelser er i det amerikanske systemet basert på den akademisk frihet hvor vitenskapelig kompetanse står i høgsetet. Følger man den amerikanske diskusjonen om "tenure-track" versus "non-tenure-track" vil man oppdage mange posisjoner i debatten, avhengig av hvor man selv er plassert i systemet. Som regel oppfattes "tenure-track" som en mer "vitenskapelig" posisjon med høyere og/eller friere status. "Tenure-track" dekker nivåene fra "assistant", "associate" til "full professor". Man blir normalt "full professor" etter om lag 10 år. "Non-tenure-track" dekker nivåene fra "research scholar" til "research professor". Hele poenget med "tenure-track" er at man går inn i en midlertidig stilling som, hvis man tilfredsstillende de normale kravene, leder fram til fast ansettelse – man får "tenure". En parallell til det norske systemet måtte være at for eksempel post.doc. ble erstattet med en 6-årig midlertidig stilling, hvor man både forsker og underviser, og etter 6 år får man fast stilling hvis man tilfredsstillende på forhånd definert kriteriesett. Forskjellen fra dagens post.doc. vil med andre ord være at man "testes" både innenfor forskning og undervisning, og i motsetning til dagens post.doc. er man da garantert at det finnes en fast stilling i "andre enden". Jeg vil tro at dette kan være et interessant insentiv som vil kunne sikre at noen av de beste som forlater UoH-sektoren etter fullført Ph.D.-grad, vil kunne finne UoH-sektoren mer interessant og konkurransedyktig. Som nevnt tidligere vil flere førsteamanuensis og/eller post.doc.-stillinger også være et viktig likestillingstiltak. "Tenure-track"-ordninger vil på samme måten kunne være et viktig insentiv for å fremme en bedre kjønnsbalanse i rekruttering til toppstillinger.

Et annet insentiv er såkalte startpakker som brukes for å rekruttere høgt kvalifisert vitenskapelig personale. Slike startpakker består som regel av driftsmidler og midler til utstyr samt driftsmidler og lønnsmidler til stipendiat eller teknisk assistanse.

3.3.2 Insentiver knyttet til arbeidsoppgaver finansiert over statsbevilgningen

Dette er først og fremst insentiver rettet mot fast ansatte i vitenskapelige stillinger. Lektorstipend har vært brukt i de statlige høgskolene etter sammenslåingen i 1994. Hensikten med dette insentivet har vært å kvalifisere personer innenfor særlig en del av profesjonsutdanningene til høgskolelektor. Ofte innenfor fagområder hvor det først de siste årene har vært mulig å ta hovedfag. I løpet av tiårsperioden har dette vært et svært viktig insentiv og rekke personer har kvalifisert seg gjennom denne ordningen. Lektorstipend blir ofte sett på som tiltak for å utvikle U'en i FoU-begrepet.

¹⁵ Lønnstatistikk for statsforvaltningen 2003

Utdanningsstipender/vikarstipender har også vært brukt i det statlige høgskolesystemet for å kvalifisere egne ansatte til doktorgrader eller videre etter doktorgrad.

Innenfor universitetssystemet og deler av høgskolesystemet har det vært ulike ordninger med "forskningsfri".¹⁶ Disse ordningene har til dels vært rettighetsbaserte, det vil si at man gjennom en bestemt undervisningsinnsats i et gitt antall år, for eksempel 5-6 år, har kunnet ta et år hvor man konsentrerte seg 100% om forskning. Dette er og har vært et svært viktig insentiv for å få fremme forskning i sin alminnelighet. Flere statlige høgskoler har erstattet denne typen automatisk uttelling med søknadsprosedyrer hvor forskningstid sees på som en institusjonell resurs.

Utover de ordningene som er nevnt her, er også reisestipender og midler til ulike former for konferansedeltaking viktige insentiver for å fremme forskning, internasjonalisering og nettverksbygging. I tillegg har de fleste institusjoner mer øremerkede midler man kan søke på for å fremme ulike typer forskningsinnsats, formidling eller samfunnskontakt eller søknadsskriving knyttet til dette.

3.4 Individorienterte prestasjonsinsentiver

Individorienterte prestasjonsinsentiver kan deles inn i fire grupper, 1) insentiver knyttet til opprykk, 2) insentiver knyttet til arbeidsoppgaver finansiert over statsbevilgningen, 3) insentiver knyttet til arbeidsoppgaver som er eksternt finansiert og 4) insentiver knyttet til aktiviteter som lar seg kommersialisere. I tillegg er det noen insentiver som mer er opprettet for å synliggjøre aktiviteter, gode eksempler er ulike typer undervisnings-, formidlings-, og forskningspriser. Mange institusjoner har slike priser og de gis som regel til enkeltpersoner, men fagmiljøer kan også være mottakere.

3.4.1 Insentiver knyttet til opprykk

I UoH-sektoren finner vi et todelt stillingssystem. Det ene systemet er undervisningsorientert og består av 1) høgskolelærer, 2) høgskolelektor/universitetslektor, 3) førstelektor og 4) undervisningsdosent. Dette er et system som primært praktiseres ved de statlige høgskolene, med unntak av universitetslektor som primært brukes ved midlertidige ansettelser ved universitetene. Det andre systemet forutsetter forskningsbasert undervisning og består av 1) førsteamanuensis og 2) professor. Dette siste systemet praktiseres både ved universitetene og de ulike høgskolene og har som hovedkriterium vitenskapelig kompetanse dokumentert gjennom tradisjonelt vitenskapelig arbeid gjennom ordinære vitenskapelige medier. Andre stillingskategorier som amanuensis og høgskoledosent er i praksis på vei ut. Fordeling av tidsressursen er en viktig motiverende faktor ved opprykk i de to systemene. Et eksempel er her hentet fra en mer uformell praksis ved Avdeling for økonomi, samfunnsfag og informatikk, Høgskolen i Hedmark, se tabell 3.

¹⁶ Kjært barn har mange navn, alternativer er "sabbatsår" og "forskningstermin". Tid brukt på forskning i regi av slike ordninger, skal være med i tallgrunnlaget i tabell 2.

Tabell 3 Eksempel på fordeling av tid avhengig av stillingskategori

Kategori	FoU-tid, prosent og timer	Undervisning, prosent og timer	Administrasjon prosent og timer
Høgskolelektor	22% - 370 timer	68% - 1150 timer	10% - 170 timer
Førstelektor/førsteamanuensis	45% - 760 timer	45% - 760 timer	10% - 170 timer
Dosent/professor	50% - 845 timer	40% - 675 timer	10% - 170 timer

Det er for øvrig ikke alle institusjoner som behandler det undervisningsorienterte og det forskningsorienterte løpet ulikt med hensyn på fordeling av tid mellom forskning og undervisning. Jeg har imidlertid ikke noen god oversikt over faktisk praksis.

I 1993 ble det innført en ordning med personlig opprykk til professor etter kompetanse ved både universiteter og høyskoler. Hvis man oppnår personlig opprykk medfører det både professortittel og professorlønn. Denne opprykksordningen ble evaluert av NIFU i 2002-2003.¹⁷ Av alle professorer som har tiltrådt ved universiteter og vitenskapelige høyskoler i perioden 1993-2001 (1436 professorer), har 31% fått stillingen ved at de søkte på et professorat hvor de aksepterte tilbudet om stilling, 21% oppnådde professortittel ved at de søkte på et professorat som de ikke fikk, men hvor de ble funnet professorkompetent og 46% ble bedømt og godkjent gjennom ordningen med personlig opprykk etter kompetansevurdering. To av tre har med andre ord oppnådd professortittel gjennom opprykksordningen. Det å oppnå professorkompetanse medfører i tillegg til status og lønn også økte muligheter for å oppnå eksternt finansiert forskning, ikke minst fra Norges forskningsråd.

Kriteriene for å oppnå professorkompetanse er beskrevet i det nasjonale regelverket for personlig opprykk til professor etter kompetanse. De ulike institusjonene kan ha egne regelverk, men disse avviker fra det nasjonale regelverket bare på mindre punkter. Rent generelt er det de sakkyndiges hovedoppgave å vurdere vitenskapelige/faglige kvalifikasjoner. Noen institusjoner har imidlertid definert en utvidet kompetanseprofil, som for eksempel Universitetet i Oslo, hvor utvidet kompetanseprofil innebærer at det opereres med to hovedområder: a) vitenskapelige/faglige kvalifikasjoner og b) pedagogiske kvalifikasjoner, formidlingskvalifikasjoner og kvalifikasjoner innen ledelse og administrasjon. Også under den utvidede kompetanseprofilen er kravet om vitenskapelig basiskompetanse ufravikelig. Andre typer kompetanse teller, men det er uklart om den utvidede kompetanseprofilen ved UiO har ført til endret praksis ved tilsetninger og/eller opprykk.

Opprykksordningen har medført at yngre forskere har fått bedre karrieremuligheter og dermed gjort UoH-sektoren mer interessant i karrieresammenheng, videre har den bidratt til å heve den samlede forskningskompetansen i UoH-sektoren, den ser ut til å fungere positivt i et likestillingsperspektiv, den har ført til noe lavere mobilitet mellom lærestedene og den kan muligens ha hatt negative konsekvenser i et styringsperspektiv dvs i forhold til faglige prioriteringer ved institusjonene. I 2001 utgjorde professorgruppen 47% av de vitenskapelige ansatte ved universiteter og vitenskapelige høyskoler, mot 22% i 1981 (en viktig faktor i denne sammenheng var også omgjøringen av dosentstillinger til professorstillinger ved de samme institusjonene).

¹⁷ Svein Kyvik, Terje Bruen Olsen og Elisabeth Hovdhaugen: "Opprykk til professor – kompetanse eller konkurranse?", NIFU rapport 4/2003

3.4.2 Incentiver knyttet til arbeidsoppgaver finansiert over statsbevilgningen

De individuelle insentivordningene har som mål å belønne ønsket atferd, holdning og utførelse av arbeidsoppgaver. Årlige lokale lønnsforhandlinger er derfor et element i denne sammenheng. Andre viktige elementer er bruk av stillingskategorier og lønns plassering ved tilsetning, lønnsvurdering etter endt prøvetid og lokale lønnsforhandlinger på særlig grunnlag. Dette er et stort tema og det har ikke vært mulig å få noen dypere innsikt i *hvordan* systemet praktiseres i dette korte prosjektet. Undersøkelsen "Fordeling og kriterier for lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet"¹⁸ viste at det var stor enighet mellom partene om at kriterier som faglig dyktighet, gode arbeidsresultater og samarbeids- og/eller omstillingsevne var viktige. Når partene i FoU-sektoren skulle bli enige om hvilke kriterier av de personbaserte, de stillingsbaserte eller de markedsbaserte som det var vanskeligst å bli enige om, svarte flest at det var de personbaserte. Intervjuene med flere informanter viser også at det er vanskelig å veie hvilke faktorer som faktisk er avgjørende når enkeltpersoner får vurdert lønnstillegg. Flere institusjoner legger også vekt på kriterier som ikke bare premierer individuell atferd, men også kollektiv atferd. Dette kan gjøres ved at lokale forhandlinger til eksempel fokuserer på samarbeidsevne og vilje.

Det følgende viser mangfoldet av individuelle insentiver knyttet til aktiviteter finansiert over statsbevilgningen (det kan godt være ytterligere insentiver som ikke er fanget opp). Noen av disse insentivene krever individuell vurdering, mens andre er av mer automatisk karakter.

Undervisning og veiledning

Når det gjelder å utvikle belønningssystem for å fremme god undervisning, representerer det arbeidet som er gjort ved UiB et eksempel. Utvalget fikk som mandat å utarbeide et forslag til belønningssystem for å fremme god undervisning inkludert belønning for den enkelte lærer.¹⁹ Formålet med å innføre et belønningssystem for undervisning har vært å heve kvaliteten på det samlede undervisningstilbudet. Systemet måtte derfor ikke bare gi uttelling til de underviserne som allerede var dyktige, men også inspirere majoriteten av lærerne til å videreutvikle sin undervisning. Utvalget foreslår at følgende forhold trekkes inn i en skjønnsvurdering:

- Undervisningsinnsats og veiledningsomfang
- Pedagogisk videre kvalifisering
- Utviklingsarbeid og forskning innen undervisning og veiledning
- Resultater fra studentevaluering av undervisning
- Kollegavurdering
- Utarbeiding av læremateriell

Utvalget foreslår videre at det må være opp til det enkelte institutt/fakultet hvilke kriterier det skal legges fekt på, og hvilken dokumentasjon som skal benyttes. Belønningen er foreslått gitt i form av drifts- eller reisemidler. Det foreslås også å arbeide videre med å dokumentere undervisningsinnsats, særlig utviklingsarbeid, og utvalget mener at undervisningsmapper kan være et tjenelig verktøy. I tillegg til dette foreslår utvalget at ordningen med belønning for veiledning av masterkandidater videreføres. Utvalget mener

¹⁸ Bård Jordfall: "Alt til noen eller noe til alle – fordeling og kriterier for lokale forhandlinger i det statlige tariffområdet", Fafo –rapport 447, 2004

¹⁹ Belønningssystem for undervisning ved Universitetet i Bergen – Innstilling fra utvalg, oktober 2004

at fakultetene bør differensiere denne belønningen, slik at kandidater som uteksamineres i henhold til normer tid eller nær normert tid, gir høyere belønning for veileder enn kandidater som bruker lengre tid på sin masteravhandling.

For øvrig finner vi insentiver i UoH-sektoren knyttet til:

- Lønnsopprekk ved fremragende undervisning
- Gjeldende særavtale gir institusjonene mulighet for å utbetale lønn for inntil 300 ekstratimer i året, når arbeidet kommer i tillegg til fullt årsverk slik dette er beskrevet i den enkeltes arbeidsplan (og det finnes økonomisk dekning i budsjettet). I forhold til statsbevilgningen brukes dette insentivet nesten bare i forhold til undervisning.
- Særlig universitetene har hatt veiledningsinsentiver, en ordning som har medført at de ansatte langt på vei har fått individuell belønning for ferdige hovedfags-/doktorgradskandidater (se for øvrig utvalgforslaget fra UiB). Belønningen har ikke vært gitt som lønn, men som midler til den enkeltes driftsbudsjett. Dette insentivet er en god illustrasjon på hvordan insentiver kan oppleves som ”styrende” og dermed vri oppmerksomheten fra en type undervisning til en annen. Eller sagt på en annen måte, fra grunnundervisning til undervisning på høyere nivå.
- Priser for kvalitet i undervisningen

Forskning

- Lønnsopprekk ved fremragende forskning
- B-tillegg for å lede store tverrgående prosjekter, ofte institusjonelle satsinger
- Publiseringinsentiver (individuell premiering for artikler i internasjonale eller nasjonale tidsskrift, premieringen er som regel differensiert etter tidsskrift)
- Priser for kvalitet i forskning

Forskningsformidling og andre utadvendte oppgaver

- Lønnsopprekk ved fremragende formidling
- Priser for formidling

Ledelse og administrasjon

- Lønnsopprekk og lønnstillegg for lederfunksjoner. Lederfunksjoner kompenseres vanligvis i form av B-tillegg i tillegg til ordinær avlønning i fast stilling.

Hvor mye disse insentivene betyr økonomisk for den enkelte er det vanskelig å si noe eksakt om, men statens lønnsstatistikk gir noen klare indikasjoner på hva de betyr for grupper av ansatte, se tabell 4.²⁰

²⁰ Lønnstatistikk for statsforvaltningen 2003. I denne statistikken brukes det et begrep som er kalt ”Månedstjeneste”, dette inkluderer brutto regulativlønn, faste tillegg etter tabell B, andre faste tillegg, variable tillegg som nattillegg, søndagstillegg, utvalgsgodtgjørelse, akkordoverskudd, stedfortredertillegg, fast overtidsgodtgjørelse, fast akkordgodtgjørelse og militært tillegg. Variabel overtidsgodtgjørelse er ikke tatt med.

Tabell 4 "Lønnstillegg" i prosent av "minstelønn"

Stillingskategorier	UiO	Statlige høyskoler
Post doktor (1352)	7	10,7
Førsteamanuensis (1011)	9,6	9,6
Professor (1013)	13,7	11,1

I tabellen er det gitt tall for Universitetet i Oslo og Statlige høyskoler, jeg har bare tatt med stillingskategorier som er direkte innplassert. Som vi ser varierer "tilleggene" fra 7 til 13,7%. Ut over dette er det også interessant å se i hvilken grad institusjonene bruker alternative koder. Ved UiO var det på samme tidspunkt 10 personer i Professor (1404), 25 i hele landet og ingen av dem ved statlige høyskoler.

Som en overgang til neste punkt kan det nevnes at 13,7% over "minstelønn" for professorer ved UiO var ca. 58.000 kr., mens ekstrabetalt arbeid i 300 timer var ca. 70.000 kr. I den nevnte "tenure-track"-diskusjonen har det vært hevdet at man har to motiveringssystemer i UoH-systemet, de som jobber mot "merittering" og de som er "pengedrevet". I den grad dette er et relevant skille, er det derfor for de fleste mye som tyder på at det er mer penger å oppnå i ekstrasjober enn det er å oppnå av økonomiske insentiver i meritteringssystemet. Nå er det for øvrig ingen ting i veien for at en og samme person kan forholde seg aktivt til begge de nevnte motiveringssystemer, noe det finnes mange eksempler på. Mer om de ulike mulighetene i neste punkt.

3.4.3 Insentiver knyttet til arbeidsoppgaver som er eksternt finansiert

I UoH-sektoren er det en rekke oppgaver innenfor både undervisning og forskning som er eksternt finansiert. Som nevnt premieres både universitetene og de vitenskapelige høyskolene (Bevilgninger fra Norges forskningsråd og EU) og de statlige høyskolene (oppdragsinntekter) i forhold til RBO. Dette kan synes noe overraskende all den tid denne typen aktiviteter er et insentiv i seg selv. Uansett følges denne typen aktiviteter opp med individuelle insentiver:

- Gjeldende særavtale gir institusjonene mulighet for å utbetale lønn for inntil 300 ekstratimer i året, når arbeidet kommer i tillegg til fullt årsverk slik dette er beskrevet i den enkeltes arbeidsplan (og det finnes økonomisk dekning i budsjettet).
- B-tillegg knyttet til ledelses- og koordineringsfunksjoner i eksternt finansiert virksomhet (innenfor ordinær arbeidstid og gitt at det finnes økonomisk dekning i budsjettet).
- Overskudd fra eksternt finansiert virksomhet kan disponeres for aktiviteter som faglige reiser, utstyr, ulike stipendier og annen støtte til faglig virksomhet og utvikling.

Det interessante er at individuelle insentiver knyttet til eksternt finansiert virksomhet som regel er relativt automatiske og mindre gjenstand for konflikter. Hvis målet er økt lønn og et romsligere reisebudsjett, er antakelig eksternt finansiert aktivitet en attraktiv løsning for mange i UoH-sektoren. Videre finnes det en del aktiviteter som er insentiver i seg selv. En slik aktivitet er utviklingen av lærebøker. Selv om det norske markedet er begrenset, kan en vellykket lærebok gi betydelige inntekter.

Innenfor både dette punktet og neste punkt, finner vi en viktig diskusjon som jeg i liten grad har berørt og det er diskusjonen om UoH-sektorens randsone og de økonomiske

muligheter som ligger der for UoH-ansatte. Relasjonen mellom UoH-sektoren og randseineinstitusjonene er i endring og det vil framover være både interessant og viktig å se nærmere på hvordan disse to sektorene samhandler. Så langt har det vært mulig for ansatte både i UoH-sektoren og instituttsektoren å ha II-stillinger i den andre sektoren. Dette har utvilsomt vært et viktig insentiv til samarbeid mellom de to sektorene.

3.4.4 Insentiver knyttet til aktiviteter som lar seg kommersialisere

Kommersialisering av forskning i UoH-sektoren blir ofte kalt for akademisk entreprenørskap. Dette begrepet brukes når forskere innenfor academia går lengre enn å produsere potensielt nyttig kunnskap og tar en form for lederskapsrolle i å sikre suksessfull kommersialisering av kunnskapen.²¹ Hvor stort er så omfanget av kommersialisering i Norge? I universitetsundersøkelsen i 2001 svarte 7% at deres forskning hadde ledet til patenter, 10% oppga kommersielle produkter, 7% svarte at forskningen hadde ledet til etablering av bedrift mens 31% svarte at forskningen hadde ledet til konsulentoppdrag. Det er etablert flere virkemidler og insentiver for å stimulere til denne typen kommersialisering. Endringene i Arbeidstakeroppfinningsloven medførte i praksis en svekkelse av ”oppfinnerens” rettigheter da flertallet i komiteen mente at en inntektsfordeling med 1/3 til forskeren virket rimelig. På den andre side ga lovendringen de høyere utdanningsinstitusjonene et formelt ansvar for å sørge for at forskning kommer samfunnet til nytte, institusjonene skulle i større grad gå inn å være fødselshjelpere for forskningsbasert nyskaping (se også punkt 3.5). Vi står imidlertid overfor et kunnskapsmessig paradoks når det gjelder universitetenes rolle i innovasjonspolitisk sammenheng. På den ene siden er det stor politisk interesse for at universitetene skal ta en aktiv og ledende rolle blant de aktører som påvirker hvordan innovasjoner skapes, utvikles og spres. På den andre siden vet vi relativt lite om de rollene som universitetene har i en moderne økonomi, samtidig som det er en sterk tendens til å vektlegge de bidragene som enklest kan kvantifiseres.²² De økonomiske bidragene fra universitetsbasert FoU har kommet i ulike former og har variert over tid og på tvers av anvendelsesområder. Grovt sett har universitetsbasert FoU disse bidragene:

1. vitenskapelig og teknologisk kunnskap (som kan øke effektiviteten av anvendt FoU i næringslivet),
2. produksjonsutstyr og instrumenter (anvendt i næringslivet i deres produksjonsprosesser eller forskning),
3. kompetanse (i form av utdannende kandidater og forskere),
4. faglige nettverk for vitenskapelig og teknologisk kunnskap (som fremmer spredningen av ny kunnskap) og
5. prototyper for nye produkter og prosesser.

Som nevnt har det nasjonale formidlingsutvalget i oppgave å vurdere hvordan ”bidrag til innovasjon og utviklingsarbeid i nærings- og samfunnsnivå” skal regnes med. Da det tilsvarende utvalget ved UiO vurderte formidling valgte man å se bort fra denne typen aktiviteter, blant annet fordi disse aktivitetene i seg selv hadde ”innebygde insentivordninger”. Videre kan forskere som arbeider aktivt mot næringslivet, gjennom dette arbeidet oppnå en ”markedsverdi” som kan resultere i overgang til privat sektor. Det

²¹ Magnus Gulbrandsen: ”Jeg gjør jo ikke dette for å bli rik av det: Kommersialisering av norsk universitetsforskning – en intervjustudie”, NIFU rapport 6/2003

²² David C. Mowery og Bhaven N. Sampat: ”Universities in National Innovation Systems” i Jan Fagerberg m.fl (red): *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, 2005 (side 209-239)

kan derfor være interessant å se nærmere på hvordan institusjonene forholder seg til denne typen ”markedsverdi”.

I denne sammenheng nevner flere av institusjonene at de aktivt har forsøkt å redusere mulighetene for at ansatte oppretter egne firmaer, som igjen inngår kontrakter med moderinstitusjonen. Et virkemiddel i denne sammenheng er å sikre at alle avtaler inngås mellom institusjoner og at eksternt finansiert virksomhet skal være knyttet til en avtale mellom oppdragsgiver og utførende part.

3.5 ”Fødselshjelpere”

Insentiver i form av ”fødselshjelpere” medfører som regel etablering av nye institusjoner eller ordninger.

Det er opprettet ”Technology Transfer Office” eller teknologioverføringskontorer ved universitetene. Hvor effektive denne typen ordninger er, er det litt tidlig å si noe om. En generell konklusjon fra en studie ved Universitetet i Oslo er at aktiviteten fortsatt er i planleggingsfasen.²³ Videre blir det nå etablert landsdekkende såkornfond lokalisert i universitetsbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

FoU-basert kompetansemegling er et annet eksempel på ”fødselshjelpere”. Ordningen er en ny programmsatsing under MOBI i Norges Forskningsråd og har som hensikt å skape bindeledd mellom bedrift og FoU-tilbyder. Programmet er en videreføring av TEFT. Det etableres nå en landsdekkende virksomhet som skal samfinansieres av Norges forskningsråd og fylkeskommunene. Arbeidet skal organiseres i en regionalt basert samarbeidskoalisjon hvor UoH-sektoren inngår som viktig aktør. Kompetansemeglerens oppgave er å motivere og hjelpe bedrifter til å ta i bruk FoU-kompetanse i løsninger av konkrete problemstillinger og for langsiktig utvikling.²⁴

Som nevnt tidligere kan også utviklingen av mentorordninger og ulike tiltak for å fremme nettverksbygging være eksempler på ”fødselshjelpere”.

²³ http://www.uv.uio.no/hedda2/hedda/masterprogramme/published_thesis.html

²⁴ Se Per Hetland: ”Høgskole – Universitet – Bedrift: Mobilitet og innovasjon (HUBro)”, NIFU skriftserie 13/2004 og Marit Hubak & Agnete Vabø: ”Næringsrettet høgskolesatsing – nHS”, NIFU skriftserie 17/2004

4 Hvilke dilemmaer og utfordringer ligger i insentivstrukturen?

Det er for tidlig å si noe om hvordan insentivstrukturen virker når a) mange elementer i insentivstrukturen er i ferd med å bli implementert og b) man ikke har hatt tid til å gå dypere inn i fenomenet. I utgangspunktet skisserte jeg to sentrale spørsmål i forhold til insentivstrukturen: a) I hvilken grad kan insentivstrukturen bedre kvaliteten på den arbeidsinnsats som gjøres? og b) I hvilken grad kan insentivstrukturen bidra til en annen prioritering mellom arbeidsoppgavene? Med utgangspunkt i den foregående beskrivelsen vil jeg derfor drøfte noen dilemmaer, utfordringer og mulige målkonflikter som både myndighetene og institusjonene står overfor i den videre utvikling av insentivstrukturen. I denne sammenheng vil jeg konsentrere meg spesielt om dilemmaene. Selve begrepet dilemma kommer fra gresk, og det betyr ulike forutsetninger eller premisser for en situasjon eller et saksforhold.²⁵ Vi kan skille mellom et retorisk, eksistensielt eller problemorientert dilemma. Min bruk av begrepet ”dilemma” ligger tettest opp til en problemorientert betydning, men det samme dilemma kan oppleves som mer eksistensielle dilemma avhengig av aktørens ståsted. Videre kan det eksistere målkonflikter uten at de framtrer som dilemmaer for den enkelte aktør

I det videre har jeg valgt å konsentrere meg om følgende fem dilemmaer og utfordringer:

- I forkant eller etterkant av ”utviklingen”?
- Standardisering eller mangfold av modeller?
- Målrettede insentiver – uforutsette virkninger?
- Strategiske satsinger – oaser i ørkenen?
- Få eller mange gulrøtter?

4.1 I forkant eller etterkant av ”utviklingen”?

Det nye finansieringssystemet for UoH-sektoren er knyttet til Kvalitetsreformen. NIFU STEP og Rokkansenteret arbeider med å evaluere Kvalitetsreformen. Evalueringen er organisert i sju delprosjekter. Når det gjelder insentivbasert finansiering er sentrale problemstillinger:²⁶ 1) I hvilken grad fører insentivbasert finansiering til bedre kvalitet og effektivitet? 2) Hva bidrar til at bedre kvalitet og effektivitet oppstår, eller ikke oppstår? 3) Hvilke andre (utilsiktede) konsekvenser har reformen? Videre: Hvordan er forholdet mellom finansieringssystemet og de ønskede konsekvensene? Er det noen sammenheng – hvilken sammenheng er det? En annen måte å stille dette spørsmålet på er å si: Hva er det som bidrar til at bedre kvalitet og effektivitet oppstår – hva er effektene av finansieringssystemet – hva er virkninger som skyldes andre forhold? Og derfor til slutt – har reformen utilsiktede konsekvenser? Hvordan finner vi ut noe om dette? Hva er bedre kvalitet og effektivitet? Og, hvordan kan vi måle det?

²⁵ Skillet er beskrevet i www.britanica.com og jeg har hentet den norske utleggingen fra Lindøe og Laudal: Delingen av Oljedirektoratet – et svar på målkonflikter i petroleumsindustrien?, RF-rapport 2004/25 (side 15-16), se <http://www.rf.no/internet/student.nsf/wvPublNr/2004-025>

²⁶ Etter bidrag fra Nicoline Frølich

Dette er eksempler på problemstillinger som vil bli belyst etter hvert som evalueringsgruppen blir ferdig med sitt arbeid. Et slående funn i den raske kartlegging som har vært gjort i det prosjektet det her rapporteres fra, er at det finner sted en tilpasning i UoH-sektoren før systemet er endret på nasjonalt nivå. Spesielt gjelder dette de statlige høyskolene. Flere av disse har etablert interne fordelingsnøkler som på mange måter foregriper forventede endringer i det nasjonale systemet. Og selv om det ikke skjer slike tilpasninger på institusjonelt nivå, kan vi tenke oss at atferden til aktørene endres, fordi disse fortolker signaler og endrer sin atferd som følge av denne fortolkningen.

I hvilken grad institusjonene velger å være i forkant eller etterkant av utviklingen kan være et resultat av en blanding av kollegiale, politiske og hierarkiske element i de lokale beslutningsprosessene.²⁷ Mye tyder på at utviklingen av en omfattende insentivstruktur innenfor høyere utdanning som igjen bygger på en markedstenkning, kommer samtidig med at konkurransen om studentene blir hardere. Særlig blant de statlige høyskolene kan dette oppleves som en utfordring hvor det gjelder å være i ”forkant av utviklingen”. Denne typen overtilpasning kan i seg selv oppleves som en ”slitasjefaktor”, med betydelige organisasjonsmessige kostnader. Imidlertid, det å være i forkant kan oppleves som motiverende i seg selv, fordi man da kan dra fordeler av dette i forhold til mindre innovative læresteder.

4.2 Standardisering eller mangfold av modeller?

Den nasjonale modellen for insentivbasert finansiering er både ny og fortsatt i støpeskjeen. Hvordan modellen skal forstås på institusjonsnivå har derfor variert noe. Den første forståelsen var preget av signaler om at modellen med fordel kunne kopieres. Dagens forståelse er preget av signaler om at institusjonene selv kan utvikle kostnadskategoriinndelinger for å ivareta studier og fag, der institusjonen følger opp både nasjonale målsettinger og regionale behov. De ulike institusjonene som inngår i finansieringssystemet har derfor i prinsippet stor frihet når det gjelder hvordan modellene skal implementeres internt i institusjonene. utfordringen blir derfor hvordan denne friheten skal håndteres?

En mulig håndtering er å etablere lokale modeller som bygger på helt andre prinsipper enn den nasjonale modellen. De institusjonene som er kontaktet har ikke kommet like langt i utviklingen av nye modeller, men det er en klar bevegelse mot å utvikle lokale modeller som ivaretar intensjonene bak departementets finansieringsmodell. Det vil si å fremme kvalitet, forskning og produksjon. Et eksempel er Høgskolen i Hedmark som i sine utkast til ny strategisk plan legger opp til at:

- Innen utgangen av 2008 skal høgskolen ha utviklet et system for verdsetting og belønning av kvalitet i FoU-arbeidet.
- Innen utgangen av 2008 skal høgskolen ha et system for verdsetting og belønning av formidlingsvirksomhet, ha bidratt til å heve fagpersonalets kompetanse innenfor formidling og kunne dokumentere ulike måter for studentinvolvering i FoU-virksomheten.

²⁷ Ingvild Marheim Larsen og Liv Langfeldt: ”Profilerte breddeuniversiteter? Formulering, organisering og iverksetting av strategiske satsinger ved norske universiteter”, Rapport 3/2004, se <http://nifu.pdc.no/publ/index.php?sid=966&t=R>

- Innen utgangen av 2008 skal det være etablert forskningsgrupper på noen prioriterte områder og støtteordninger for dem. Stipendiater skal integreres i slike grupper.

En viktig begrunnelse innenfor UoH-sektoren for å legge seg tett opp til den nasjonale modellen for insentivbasert finansiering er knyttet til modellvalgets dobbelthet: modellen skal stimulere til en best mulig uttelling for institusjonen i forhold til det nasjonale finansieringssystemet og samtidig sikre en optimal fordeling av ressurser slik at institusjonen når sine egne mål. Dette dilemmaet har i de fleste tilfellene blitt løst ved at man legger seg tett opp til den nasjonale modellen for insentivbasert finansiering – fordi ”det er viktig å ha fokus på det som bringer pengene inn”. Samtidig er det viktig at ledelsen har mulighet til å ta særskilte hensyn der det er påkrevet. Dette kan gjelde utfordringer knyttet til interne omfordelinger, ofte nevnt er strategiske forskningsformål, effekter av studieplasskutt, manglende studentsøking eller midler til strategiske utdanningsformål. En vanlig måte å tenke på i denne sammenheng er derfor å redusere alle bevilgninger med en gitt proSENTSATS for å frigjøre midler til denne typen særskilte satsinger.

Samtidig som det er viktig å gi ledelsen et visst spillerom, argumenteres det i flere sammenhenger for at man må ikke invitere til for mange ”omfordelingsdebatter”. Som Larsen og Langfeldt viser i sin studie er det ofte en blanding av kollegiale, politiske og hierarkiske element som påvirker utfallet av de ulike beslutningsprosessene.²⁸ Siden det kollegiale elementet både har vært og fortsatt er viktig, vektlegger også informantene behovet for noen spilleregler som kan fungere strukturerende på hvilke debatter man åpner opp for. Det blir da viktig å redusere bruken av de ”frie” midlene til formål som man lett kan skape konsensus rundt. Slike formål kan være opprettholdelsen av studier med lav søknad/få studenter ut i fra et mer helhetlig perspektiv og for å gi seg selv tid til å foreta nedleggelse/omgjøringer. Det er samtidig viktig å understreke at flere av institusjonene er i ferd med eller vil gjennomgå sine budsjettfordelingsmodeller på nytt. Flere av blandingsmodellene med elementer av både gammel og ny finansieringsmodell vil antakelig bli endret i denne revisjonsprosessen, flere endringer er også annonsert som følge av endelige avklaringer i UFD når det for eksempel gjelder publisering- og formidlingsinsentiver. Imidlertid, ut fra en markedslogikk kan det være bra at man har et mangfold av modeller hvis *faglig mangfold* skal bevares (se også punkt 4.4).

4.3 Målrettede insentiver – uforutsette virkninger?

En insentivstruktur vil alltid ”invitere” til perverteringer og dermed uforutsette virkninger. Som vist i foregående kapittel har jeg valgt å beskrive insentivstrukturen langs to sentrale dimensjoner individ/miljø og stimulering/belønning. Ser vi nærmere på den diskusjonen som har vært rundt insentivstrukturen, blir det fra kritikere hevdet at²⁹:

- 1) over tid vil alle insentivsystemer være gjenstand for oppfinnsomme tilpasninger
- 2) dersom tildelinger til grunnenhetene skal ha troverdighet som insentiv på individnivå, må de på en eller annen måte konkretiseres som et gode for den enkelte

²⁸ Ingvild Marheim Larsen og Liv Langfeldt: ”Profilerte breddeuniversiteter? Formulering, organisering og iverksetting av strategiske satsinger ved norske universiteter”, Rapport 3/2004, se <http://nifu.pdc.no/publ/index.php?sid=966&t=R>

²⁹ Se blant annet uttalelse fra mindretallet i ”Formidling som teller”, <http://www.admin.uio.no/ia/formidlingsomteller.html>

- 3) en premiering av eksterne aktiviteter gir legitimitet til frikjøp fra undervisning (og også grunnforskning), på sikt kan derfor dette føre til tapt grunnforskning og mindre forskningsbasert undervisning

Sentralt i institusjonenes kommentarer er derfor at insentivmodellen har i seg kimer til ”pervertering”. Særlig to eksempler nevnes. Det ene er å sette høyere opptakstill enn enheten/studieprogrammet kan ta hånd om, gitt visse minstekrav til studiekvalitet. Det andre er fristelsen til å senke faglige minstekrav ved eksamener og andre prøver for å sikre seg inntekter fra studenter som de har brukt ressurser på. Når det gjelder dette siste temaet er bildet foreløpig for komplisert til at det er mulig å gi entydige tolkninger. For eksempel har det ved UiO skjedd en økning i studiepoengproduksjonen fra vår 2002 til vår 2003. Hvis vi ser bort fra en økning som antakelig skyldes ulike typer overgangsproblematikk, ser det ut til at økning kan skyldes to forhold 1) redusert stryk på ex.phil. og 2) oppsplitting fra store emner til mindre emner. I denne sammenheng setter Hovdhaugen opp fire hypoteser om endringer som Kvalitetsreformen antas å medføre: mer tid til undervisning, mer tid til selvstudier, større effekt av endringene ved universitetene enn ved høgskolene og at studiestrukturen (tidsbruken) ved universitetene skulle bli mer lik studiestrukturen ved høgskolene.³⁰ Den første hypotesen blir ikke støttet i de undersøkelser som er gjort så langt, det samme gjelder den andre hypotesen, den tredje hypotesen får støtte, mens den fjerde hypotesen ikke får støtte. Dette kan illustrere flere forhold, men ikke minst at det kan være vanskelig å oppnå intenderte virkninger.

På den annen side må det nevnes at mange tilpasninger, selv om de ikke er planlagte, kan oppleves som positive. Et eksempel på dette er publiseringskravet. Mye tyder på at sampubliseringer er en virkning av et økt publiseringskrav. ”I 1981 var det internasjonalt samforfatterskap i 17 prosent av artiklene. Ti år senere var andelen økt til 29 prosent, og i 2002 hadde hele 49 prosent av artiklene utenlandske samforfattere.”³¹ For det første styrker denne typen samforfatterskap det internasjonale samarbeidet, for det andre viser det seg at denne typen artikler blir markant høyere sitert enn artikler som er forfattet av norske forskere alene. Noe som vanligvis oppfattes som et klart kvalitetstegn.

Flere har pekt på et paradoks som krever større oppmerksomhet. Hvorfor skal aktiviteter som er insentiver i seg selv også premieres i insentivstrukturen? Eller sagt på en annen måte - hvorfor skal kommersielle aktiviteter som patenter, kommersialisering, lærebokutgivelser, eksternt finansierte forskningsprosjekter ytterligere premieres i insentivstrukturen? Det virker ikke som dette paradokset har vært viet noen særlig oppmerksomhet, på tross av at dette paradokset synliggjør noen viktige forhold knyttet til hele sektorens utvikling, ikke minst hvordan relasjonene mellom den statsfinansierte aktiviteten i UoH-sektoren og de såkalte ”randsoneaktivitetene” blir håndtert. Som vist har flere institusjoner valgt å ta ut elementer av den nasjonale modellen, dette skyldes delvis en frykt for lite ønskelige overtilpasninger.

4.4 Strategiske satsinger – oaser i ørkenen?

Et sentralt dilemma i både nåværende og framtidig insentivstruktur vil være knyttet til forholdet mellom ”bredde og spissing”. Mer eller mindre offisielle navn som ”Det blå

³⁰ Elisabeth Hovdhaugen: ”Tidsbruk og ambisjon”, NIFU Skriftserie 16/2004, særlig kapittel 5.

³¹ Se Dag Aksnes: Siteringsindeks – norsk forskning 1981-2002, http://www.forskningsradet.no/CSSStorage/Vedlegg/Siteringsindeks_norsk%20forskning_1981-2002.pdf

universitetet”, ”Det grønne universitetet” og nå sist forslaget om å profilere Universitetet i Stavanger som ”Nyskappingsuniversitetet”, signaliserer et ønske om å finne seg en nisje i det norske UoH-landskapet. Etter hvert som flere institusjoner i høgskolesektoren oppnår universitetsstatus, vil det å finne seg en nisje bli bare viktigere. Denne typen nasjonal arbeidsdeling krever målbevisst satsing fra institusjonenes side, den prestasjonsorienterte insentivstrukturen kan derfor bli et problem i forhold til det å foreta prioriteringer mellom fagmiljøer og forskere. Rent generelt er det bred enighet om at større og mer spesialiserte fagmiljøer vil føre til bedre kvalitet i utdanning og FoU-virksomhet. Det tidligere Norgesnett-konseptet hadde blant annet som formål å lede til større grad av arbeidsdeling mellom institusjonene.³² På den annen side ønsker man ikke at spesialisering skal føre til at konkurransemomentet faller bort. Ordningen med at flere institusjoner i høgskolesektoren kan oppnå universitetsstatus, vil imidlertid fremme spesialisering og strategisk samarbeid. For høgskolesektoren ser det derfor ut til å bli viktig å ha en insentivstruktur som muliggjør strategiske satsinger, uten at disse satsingene blir svekket gjennom andre deler av insentivstrukturen.

Særlig innenfor forskningskomponenten er det viktig at det fortsatt finnes stimuleringsmidler fordi slike midler vil være avgjørende for om institusjonene kan fremme en ønsket utvikling på institusjonsnivå. Om styringen av denne typen satsinger kun skal tas på institusjonsnivå eller om det også skal være en viss nasjonal styring, for eksempel ved hjelp av Norges forskningsråd, er et sentralt og viktig spørsmål. Jeg har ikke gode data på dette spørsmålet fra denne korte kartleggingen, men det er klart at dette spørsmålet fortjener langt større oppmerksomhet enn det som har vært tilfelle så langt. Et viktig moment i denne sammenheng er at insentivstrukturen kan føre til økt konkurranse om å identifisere og etablere satsingsområder hvor ”byttet” er fetest både i form av høg studenttilstrømming og god tilgang på FoU-midler. Som en konsekvens av dette kan fagområder med et ”magrere” bytte bli nedprioritert og dermed forvitte. Erfaringer fra Nederland har vist at dette er en høgst reell fare og myndighetene måtte her gripe inn for å forhindre at viktige fagområder i nasjonal sammenheng ble sterkt nedprioritert.³³ Dette synliggjør også betydningen av dimensjon ”automatikk eller skjønn”. Ønsker man å sikre politiske målsettinger knyttet til faglig bredde, distriktspolitikk med mer er det viktig gi rom for skjønn som sentralt element i insentivstrukturen.

Når det gjelder den mer prestasjonsbaserte delen av komponenten, kan vi skissere noen mulige effekter:

- Forskerne vil hurtigere få gode manus opp fra skrivebordskuffen
- Det kan bli økt fokus på valg av publiseringskanal
- Det vil bli flere sampubliseringer både nasjonalt og internasjonalt, ordningen vil fremme samarbeid og internasjonalisering
- Vi kan få en utvikling bort fra kvantitet i publisering til kvalitet i publisering
- Insentivene vil medføre flere tidsskriftpubliseringer for miljøer som i dag publiserer mye i ikke-fagfelleverderte kanaler

På systemnivå kan vi anta at insentivstrukturen vil synliggjøre de gode og/eller produktive miljøene og dermed også være med på å sette fokus på hvordan man organiserer god

³² Se Svein Kyvik (red.): Evaluering av høgskolereformen, Norges Forskningsråd, 1999, spesielt kap. 11 og 29.

³³ Huisman, J. (1995) Differentiation, diversity and dependency in higher education. CHEPS, University of Twente.

og/eller produktiv forskning. En viktig positiv virkning av insentivstrukturen kan derfor være en bedre balanse mellom forskning og utdanning. Det er imidlertid et problem at et null-sum-spill i lengden kan fungere demotiverende for institusjonene, siden institusjonene konkurrerer om en totalbevilgning som ikke endrer i sum selv om alle institusjonene blir mer produktive.

UoH-sektoren blir stadig utfordret til å foreta strategiske valg og å profilere sin virksomhet. NIFU gjennomførte i 2004 en studie av formulering, organisering og iverksetting av strategiske satsinger ved UiO, NTNU, UiB, UiTø.³⁴ Her vil jeg gjengi noen hovedfunn fra nevnte undersøkelse samt relatere disse til insentivproblematikken. Behovet for økt strategisk tenkning og profilering har vært et gjennomgangstema i stortingsmeldinger om forskning og høyere utdanning siden begynnelsen av 1990-tallet. For de enkelte institusjonene ser eksterne hensyn ut til å være viktigste motivasjon for å utarbeide strategiske planer, samtidig som strategiske planer gir en mulighet for refleksjon over ønsket intern utvikling. Valg av satsingsområder dreier seg mye om strategiske hensyn: komparative fortrinn, samsvar med nasjonale prioriteringer og muligheter for ekstern finansiering. Forutsetninger for vitenskapelige gjennombrudd, tverrfaglighet og samfunnsmessige utfordringer er også blant de eksplisitte utvalgskriteriene. Gjennomgang av flere forskningsstrategiske dokumenter på institusjonsnivå tyder på at strategiske forskningsmidler har en tendens til å bli rettet mot ”områder i skjæringspunktet mellom fagfelt og hvor flere institutter, fakulteter og eksterne samarbeidspartnere er involvert”.

Potten som er frigjort til sentrale prioriteringer ved universitetene har økt betydelig de senere årene, men økningen synes i høy grad å henge sammen med eksterne føringer (som Sentre for fremragende forskning), mens andelen som går til universitetenes strategiske satsingsområder fremdeles er marginal i forhold til universitetenes totale forskningsmidler. Ofte er det slik at institusjonelle satsinger først og fremst er å forstå som såmidler. Når de aktuelle miljøene ofte er mye større enn det midlene fra institusjonen sentralt skulle tilsi, skyldes dette både at miljøene var markerte før de fikk satsingsmidler og at disse miljøene ofte oppnår ekstern finansiering. Det arbeidet det her refereres fra, analyserer planer og satsinger i lys av fire beslutningsmodeller; en kollegial, en politisk, en hierarkisk og en garbage-can modell. Studien viser at det er en blanding av kollegiale, politiske og hierarkiske element som påvirker utfallet av beslutningsprosessene. Involveringen av fagmiljøene i prosessen med å formulere planer, indikerer relevansen av den kollegiale modellen. Innholdet i de strategiske programmene peker i retning av den politiske modellen ved at de framstår som et kompromiss mellom eksterne hensyn og ulike faglige interesser i utvalgte interne enheter. Initiativet til å utarbeide strategiske planer samsvarer med den eksterne top-down modellen, siden universitetene følger opp offentlige myndigheters forventninger om å formulere strategiske planer for den faglige aktiviteten. Larsen og Langfelt avslutter sin studie med å si at strategiske planer ikke er veldig konkrete og at det derfor ikke er lett å måle hvilken betydning de kan ha på institusjonenes aktiviteter. Målt i penger synes de strategiske programmene for små til å påvirke universitetenes faglige profil. Blant virkningene av strategiske satsinger som nevnes finner vi a) økt samarbeid på tvers av fagområder, b) bedre evne til å møte viktige behov i næringslivet, c) revitalisering av fag som har opplevd liten etterspørsel, d) stimulering til kursendringer i store fagmiljøer og e) en vekst i den faglige aktiviteten på feltet.

³⁴ Ingvild Marheim Larsen og Liv Langfeldt: ”Profilerte breddeuniversiteter? Formulering, organisering og iverksetting av strategiske satsinger ved norske universiteter”, Rapport 3/2004, se <http://nifu.pdc.no/publ/index.php?sid=966&t=R>

Det har vært en viss frykt for ”ørkenspredning” som følge av strategiske satsinger, det vil si at de miljøene som det ikke satses på opplever en ”tørketid”. Som studien til Larsen og Langfeldt viser er det liten grunn til å tro at dette er et stort problem ved universitetene. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å være klar over at den viktigste bufferen mot ”tørketid” faktisk ligger i *Særavtale om lønns- og arbeidsvilkår for undervisnings- og forskerstillinger ved universitetene og høgskolene* (se også punkt 3). Denne avtalen sikrer at alle de vitenskapelige ansatte har tid til egendefinert forskning. Hvor god denne bufferen er, vil variere fra forskningsområde til forskningsområde. Forskningsområder som i stor grad er utstyrs- og investeringsavhengige vil nok i større grad merke økonomiske omprioriteringer enn fagområder som først og fremst er avhengige av tidsressursen. Noen statlige høgskoler har begynt å betrakte forskningstid som en kollektiv ressurs som den enkelte må søke om å få disponere deler av. I denne sammenheng må det også nevnes at innenfor en og samme statlige høgskole kan det være flere ulike praksiser, litt avhengig av historie og tradisjoner. Der hvor det er forskjeller har de miljøene som springer ut av de gamle distriktshøgskolene mer tid til forskning enn de miljøene som springer ut av de gamle profesjonshøgskolene. Så langt har jeg ikke fått noen klare indikasjoner på at denne forskningstida i stor grad fordeles i henhold til satsinger, snarere synes kvalitet å være et viktigere kriterium. Overordnede målsettinger på dette punktet er derfor ofte todelte: a) institusjonen skal være ledende på utvalgte områder og b) institusjonen legge til rette for forsknings- og utviklingsarbeid innen alle fagområder som institusjonen dekker. Det uttrykkes sjelden eksplisitt, men det kan være gode strategiske grunner til en slik både-og strategi. Ikke minst det at satsingsområder over tid kan forandre seg både lokalt og nasjonalt, det å satse i bredden skaper derfor mulighet for fleksibilitet over tid.

4.5 Få eller mange gulrøtter?

Alle reformer risikerer å oppnå langt mindre enn det som var ambisjon med reformen. Det er selvsagt flere årsaker til dette. Her vil jeg konsentrere meg om en viktig årsak. Når en reform introduseres vil den svært ofte ha et visst rom for variasjoner i hvordan den skal fortolkes og iverksettes. Faktisk kan det fra dem som iverksetter reformen være ønskelig at det oppstår en viss variasjon i fortolkninger og implementering (jmf. punkt 4.4). Imidlertid, uavhengig av intensjoner vil de som skal implementere reformen ha ønsker om å prege reformen på sin måte. Spesielt gjelder dette reformer som forutsetter mer omfattende kulturendringer. Denne typen reformen vil bli utsatt for stor aktivitet når det gjelder fortolkninger og vi kan se på disse fortolkningene som et arbeid for å ”temme” reformen. Et eksempel på ”reformtemming” ser vi allerede i det arbeidet som finner sted for å komplettere insentivstrukturen, slik at ”alle huller tettes”. Alt ”skal” premieres på en ”rettferdig” måte og vi får en utvikling fra få til mange belønningsinsentiver. Konsekvensene av en slik utvikling, kan lett bli at insentivstrukturen skaper uklarheter om hva som prioriteres – siden alt belønnes. Oppsummert kan man si at denne typen kompleksitet i seg selv er uheldig i forhold til det å fremme adferdsendring.

Store reformer som a) forutsetter omfattende kulturendringer og b) som blir innført uten stor grad av involvering av de som skal implementere reformen, risikerer å ende opp som ”gammel vin på nye flasker”. Det vil si at endringene blir først og fremst av retorisk og kosmetisk art og i substans vil mye være som det alltid har vært. Om dette er tilfelle for de aktuelle reformene innenfor høyere utdanning er det alt for tidlig å si noe sikkert om. Det er imidlertid alltid viktig å være oppmerksom på arbeidet med å ”temme” reformen og derfor arbeide med å forankre reformen blant de aktørene som skal implementere den samme reformen.

