



Isak Lekve & Paul Bjerke

Trangere tider

Hovedtrekk i universitets-, høgskole- og
forskningsinstituttsektoren etter fire år med
rødgrønt flertall



De Facto
Kunnskapssenter for fagorganiserte
Torggata 28, 0183 OSLO
isak.lekve@de-facto.no
www.de-facto.no

Forord

Trangere tider: Hovedtrekk i universitets-, høgscole- og forskningsinstituttsektoren etter fire år med rødgrønt flertall gjennomgår den politikken som har vært ført for universitets-, høgscole- og forskningsinstituttsektoren de siste fire årene.

Rapporten vil primært fungere som en statusoppdatering av situasjonen i UHF-sektoren, og slik kunne fungere som utgangspunkt for politikkutvikling.

Rapporten gjennomgår først regjeringens visjoner for forskningssystemet, slik dette kommer til uttrykk i ulike politikkdokumenter som er levert de siste fire årene. Videre gjennomgås endringene i finansieringssystemene, og utviklingen i bevilgninger, før vi oppsummerer resultatene etter fire år med tillitsreform i sektoren. Avslutningsvis kommer vi med noen forslag til politiske krav for sektoren.

Arbeidet er utført på oppdrag fra NTL-foreningene ved universiteter, høgscole og forskningsinstitutter.

Rapporten er utarbeidet av Isak Lekve og Paul Bjerke i De Facto. Tusen takk for alle innspill og bidrag.

Bergen & Oslo, 19. Desember 2025

Isak Lekve & Paul Bjerke

De Facto

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5
1. FREMDELES MISTILLIT?	9
1.1 FORVENTNINGER OM TILLITSREFORM OG ENDRING.....	11
1.2 VEIEN VIDERE I RAPPORTEN	13
2. REGJERINGENS AMBISJONER FOR FORSKNINGSSYSTEMET.....	15
2.1 TRE STORTINGSMELDINGER OG NY UNIVERSITETSLOV....	16
2.2 INSTITUTTSEKTOREN.....	18
2.3 EN AMBISJONSLØS KUNNSKAPSPOLITIKK.....	20
3. FINANSIERINGSSYSTEMET	21
3.1 MOT MER MARKEDSSTYRING.....	21
3.2 FINANSIERINGSSYSTEMET FOR INSTITUTTSEKTOREN.....	23
3.3 ENDRINGER I FINANSIERINGSSYSTEMET	26
4. UTVIKLING I BEVILGNINGER.....	30
4.1 REDUSERTE BEVILGNINGER.....	30
4.2 ABE-KUTTENE VIDEREFØRES UNDER ANDRE NAVN.....	39
4.3 HVA BETYR DETTE FOR SEKTOREN.....	42
4.4 INNSTRAMMINGENES KONSEKVENSER.....	49
5. INITIATIVER FOR TILLITSREFORM.....	51
5.1 REGJERINGENS INITIATIVER.....	51
5.2 INITIATIVER PÅ INSTITUSJONENE.....	55
5.3 MAKT TIL LEDERE ELLER GRUNNPLANET	58
5.4 MYE SKRIK OG LITE ULL.....	59
6. TILLITSVALGTES ØNSKER OM POLITIKK.....	61
7. OPPSUMMERING OG FORSLAG TIL KRAV	65

Sammendrag De Facto-rapport 5/2025

Denne rapporten er en statusgjennomgang av situasjonen i universitets-, høyskole- og forskningsinstituttsektoren, og oppsummerer det som har vært av politisk utvikling etter at venstresiden vant valget i 2021.

Rapporten gjennomgår først det som var *forventningene* til ny politikk i 2021, både basert på utviklingen av en generell kritikk av markedsbasert styring av offentlig sektor de siste 25 år, men også arbeidsprogram i LO og partiprogram i Arbeiderpartiet og andre venstresidepartier ved valget i 2021. Videre følger en gjennomgang av fire stortingsmeldinger som ble levert av ministre for forskning høyere utdanning i stortingsperioden 2021-2025, samt den nye universitetsloven, og konkluderer med at dette samlet sett i liten grad kommer forventningene om endring i møte - og dermed uttrykker overraskende lave ambisjoner for sektoren.

Videre følger en gjennomgang av det nye finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, som konkluderer med at dette foreløpig ikke har gitt veldig store effekter, men at det fremover vil kunne bidra både til A) flytte ressurser mellom institusjonene, noe som vil skape utfordringer for et flertall av institusjonene, B) at fjerningen av noen indikatorer vil skape insentiv til nye ledelsesmetoder som kan straffe noen miljøer, C) at det vil skape insentiver for å redusere forskningstiden for ansatte på universiteter og høyskoler, og D) at systemet vil sørge for en automatisk reduksjon i bevilgninger når studentkullene fremover er forventet å synke.

Så gjennomgår vi utviklingen i bevilgninger, og hvordan dette oppleves for tillitsvalgte i UHF-sektoren. Dette er sannsynligvis rapportens viktigste kapittel, fordi det viser tydelig at sektoren står på randen av en økonomisk krise hvor ansettelsesstopp, permitteringer og selv oppsigelser i dag er en del av virkeligheten. Derav rapportens tittel *Trangere tider*.

Rapporten gjennomgår så tillitsreformarbeidet, både det som er initiert på overordnet nivå fra regjeringen, og det tillitsvalgte opplever at har skjedd på institusjonsnivå, og konkluderer med at dette hverken har bidratt til å flytte makt

til grunnplanet, ikke snudd tendensen mot avdemokratiseringen av sektoren eller i særlig grad redusert rapporteringskravene – mens tiden brukt på søknader som får avslag i hovedsak er økt. I tillegg er det et kritisk punkt ved hele reformen at mer makt *til institusjonene* i praksis kan bety mer makt til *lederne* som igjen kan føre til *mindre makt til de fagansatte og førstelinjen*. Vi konkluderer dermed med at det foreløpig har vært mye bråk og lite ull.

Avslutningsvis følger en bred gjennomgang av hva de tillitsvalgte i sektoren ønsker seg av politikkutvikling, før vi kommer med anbefaling om fem tydelige hovedkrav i NTLs politikk for sektoren fremover:

1. **Bevilgningene må økes og flate kutt opphøre.** Rapporten viser at bevilgningene reduseres over tid både gjennom Høyre-regjeringenes ABE-reform og Arbeiderparti-regjeringenes satsingskutt. Samtidig blir offentlige midler til oppdragsforskning redusert, mens en rekke aktører flytter midlene fra forskningsinstitutter til konsulentselskaper. Dette fører nå til ansettelsesstopp, permitteringer og oppsigelser. Dette skjer samtidig som oppgavene til både de faglige og administrativt ansatte fortsetter å øke. Samlet sett bidrar dette til å senke kvaliteten på institusjonene. NTL må kreve at bevilgningene til hele sektoren økes for å kunne ivareta samfunnsoppdragene.
2. **Mer av bevilgningene må være basisfinansiering uavhengig av konkurranse.** En svært stor andel av midlene er konkurranseutsatt og knyttet opp mot midlertidige prosjekter, noe som både bidrar til å sementere midlertidighetskulturen i academia, men også binder opp mye ressurser som kunne vært brukt til forskning om mer hadde vært bevilget direkte. NTL må kreve at nye satsinger også må innebære nye penger, og at mer av bevilgningene til sektoren må være direktebevilgninger uten fordyrende konkurranse.
3. **Tillitsreformen må fortsette, og den må flytte makt til førstelinjen.** Tillitsreformen har foreløpig resultert i lite, men er et positivt prosjekt som må forsterkes og dreies mot å flytte makt fra ledelsesnivåer til fagfolk og førstelinje. I tillegg må reformen ta tak om direktorater som

Nokut og HK-dir, som produserer en rekke krav om rapportering med begrenset nytte. NTL må kreve at tillitsreformen fortsetter slik at grunnplanet får mer makt over egen hverdag, bruker mindre tid på rapportering og tidstyver, og slik kan konsentrere seg om de viktige oppgavene.

4. **Universiteter og høyskoler må redemokratiseres.** En redemokratisering med valgte ledere på så mange nivåer som mulig er en nødvendig forutsetning for tillitsreformen. Konkret bør det jobbes for å endre dagens regelverk hvor styret bestemmer styringsmodell, til at de ansatte selv velger dette, for eksempel gjennom å lovfeste retten til avstemninger om valgt og ansatt ledelse. NTL må kreve at det er de ansatte selv som skal kunne velge styringsmodell, men at valgte ledere skal være hovedregel. Tilsvarende bør NTL kreve at åremålsansatte ledere blir den foretrukne løsningen for forskningsinstituttene.
5. **Regjeringen må føre en trygg og kunnskapsbasert digitaliseringspolitikk.** Regjeringens politikk for digitalisering og kunstig intelligens har i hovedsak vært å ønske det mest mulig velkommen, med lite rom for å lytte til kritiske innspill. Dette betyr at vi i dag lagrer kritiske data hos kommersielle aktører uten kontroll, at vi har gjort oss avhengige av amerikanske tech-giganter med tvilsomme rulleblad, og at vi lar Tiktok og israelske Green Mountain forsyne seg av betydelige mengder vannkraft for å etablere datasentre på norsk jord. NTL må som den fremste norske fagforeningen for kunnskapsarbeidere, ta et særskilt ansvar for at Norge får en fornuftig og kunnskapsbasert digitaliseringspolitikk. Det må innebære en mer restriktiv holdning til etablering av kommersielle datasentre, etablering av et statlig datasenter som kan danne grunnlag for en Statssky for lagring av vitale person-, helse-, og forskningsdata, utvikling av alternativt, norsk eller open-source programvare, og ikke minst bør det innebære å være en pådriver for utredninger om hvordan vi best bør forholde oss til den nye teknologien.

1. Fremdeles mistillit?

Etter åtte år med ulike Høyre-ledede regjeringer, vant venstresiden igjen flertallet i stortingsvalget i 2021, og vi har fått to regjeringer ledet av Arbeiderpartiet. Den følgende rapporten er en statusgjennomgang for situasjonen i universitets-, høgskole- og forskningsinstituttsektoren (UHF-sektoren) som oppsummerer utviklingen i sektoren under disse regjeringene, med særlig vekt på økonomiske rammer, endringer i finansieringssystemet og den politiske styringen av sektoren.

Rapporten er delvis en oppfølging av rapporten *Tillitsreform – mer enn ord*¹ som De Facto skrev våren 2021 på oppdrag fra NTL-foreninger ved universiteter, høgskoler og forskningsinstitutter. Den gang kartla vi noen sentrale utviklingstrekk i sektoren, som ble oppsummert i følgende punkter:

- De enkelte institusjonene mister stadig mer av sin selvstendighet og sitt handlingsrom. Regelverk og politikk sentraliserer makt vekk fra institusjonene selv. Den viktigste enkeltfaktoren i denne utviklingen er finansieringssystemet.
- Institusjonene fusjonerer til stadig større enheter, der størrelsen i seg selv er et problem. Makten flyttes oppover i systemet. Støttefunksjoner trekkes ut og samles i ulike fellesarenaer.
- Universitetsdemokratiet forvitrer. Fagforeningenes medbestemmelse i staten er allerede i utgangspunktet formelt svak og avhengig av ledere som ønsker å gi fagorganisasjonen innflytelse.
- Direktoratiseringen fører til at stadig flere og mektigere eksterne organer, direktorater og enheter gis myndighet til å gi pålegg, kontrollere og følge opp. Detaljstyringen gjennom regelverk og pålegg er svært omfattende, særlig for de teknisk/administrativt ansatte.

¹ Se De Facto-rapport 2/2021: *Tillitsreform – mer enn ord*. Av Roar Eilertsen og Paul Bjerke.

- De mange digitaliseringsprosessene drives ofte sentralt, uten noen form for innflytelse fra dem som faktisk skal bruke systemene.

Endringene drives frem av systemene for finansiering og styring i sektoren, som er sterkt knyttet til den nyliberale troen på konkurranse, markedstenkning og sterke ledere – typisk beskrevet gjennom begreper som New Public Management og «lederisme»², og er slik symptomatiske for den bredere transformasjonen av offentlig sektor som har foregått siden 1980-tallet.³ Systemene gjør seg gjeldende både i den departementale styringen av institusjonene, og internt på hver enkelt institusjon, og må derfor også analyseres på begge disse nivåene.

Disse styringssystemene har blitt innført delvis som en konsekvens av en kraftig kritikk av ressursutnyttelsen i offentlig sektor, og har mange steder gått sammen med til dels kraftige kutt i budsjetter. For UH-sektorens del, var dette særlig tilfelle i de åtte årene med Høyre-ledede regjeringer som ga årlige flate kutt i alle deler av offentlig sektor under navnet «Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen» («ABE-reformen»), som innebar et årlig kutt på mellom 0,5 og 1,0 prosent av driftsbudsjettet til alle offentlige virksomheter – også til universiteter og høyskoler. Ettersom de fleste forskningsinstituttene er halvprivate eller private stiftelser og aksjeselskap, rammes de i stedet indirekte, gjennom kutt i bevilgninger til for eksempel Norges Forskningsråd.

Kombinasjonen av en gradvis endring av styringssystemene med mindre budsjetter, har gjort at det har blitt stadig større avstand mellom idealene om uavhengige institusjoner og akademisk frihet som vi hører om i festtalene – og virkeligheten på bakken i sektoren.

² Se Tom Karp (2024): Lederisme. Se ellers kapittel 1 i De Facto-rapport 2/2021 (Tillitsreform – mer enn ord) for en grundig gjennomgang av både tendensene, deres årsaker og konsekvenser.

³ Se f.eks. Paul Bjerke (2025) Den skjulte makta. Manifest forlag og Kristin Reichborn-Kjennerud: *Monstermaskinen NPM* i Samfunn og Økonomi 1/2022

1.1 Forventninger om tillitsreform og endring

Som De Facto og andre har dokumentert over flere rapporter⁴, så har denne bredere transformasjonen av offentlig sektor vist seg både ineffektiv og upopulær. Ulike former for markedsstyring og New Public Management gjennom oppsplitting, utskilling, mål- og resultatstyring, «bestiller- og utfører-modell», konkurranseutsetting og privatisering, har lagt grunnlaget for dårlig ressursutnyttelse og dårligere tjenester som både flytter makt fra fagfolkene som er ment å gjøre jobben, og skaper frustrasjon hos «kundene» - det vil si oss som brukere av offentlige tjenester. Resultatet blir svekket oppslutning om velferdsstatens legitimitet og at rommet åpnes for private tilbydere – noe vi har sett en eksplosjon av for eksempel på helseområdet de siste 25 årene.

Samlet har dette ført til kraftig kritikk fra de ansatte og etter hvert deres egne organisasjoner. Mye av kritikken har konsentrert seg om en positiv visjon for en *tillitsreform*, som nettopp søker å flytte makt tilbake til fagfolk og ansatte i førstelinjen i velferdsstaten. Slik vedtok LO-kongressen i 2017 eksempelvis:

Nå er tiden inne til å snu tenkningen. Det er behov for styringsmodeller basert på tillit og faglighet. De ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs og må tas bedre i bruk. I stedet for unødvendig måling og kontroll, må ansatte gis økt tillit til å styre sin egen arbeidshverdag. Utviklingen av tjenestene må hele tiden skje med utgangspunkt i behovene til de innbyggerne tjenestene retter seg mot. I tillegg til den folkevalgte styringen, må det legges til rette for bedre samspill med brukere, ledere og ansatte i den enkelte virksomhet.

Målet for en slik tillitsreform må være en sterkere offentlig sektor i hele landet, der utviklingen skjer i samarbeid og samspill med ansatte og brukere. Tillit og faglighet skal ligge i bunn.⁵

⁴ Se f.eks. Paul Bjerke (2025) Den skjulte makta. Manifest forlag, og en rekke forskningsbidrag fra eksempelvis professor Bård Kuvaas, samt en lang rekke rapporter fra De Facto, For Velferdsstaten og andre.

⁵ Fra uttalelsen «En sterk offentlig sektor i hele landet», vedtatt på LO-kongressen 2017. https://www.lo.no/globalassets/dokumenter/uttalelser_lo-kongressen_2017.pdf

Dette ble fulgt opp av de rødgrønne partienes programmer inn mot valget i 2021.

- Satse på fjernundervisning og modulbaserte utdanninger på nett, som kan tas i hele landet og kobles til kommunale praksisplasser og som hovedregel er åpent for alle.
 - At studenter som er kroniske syke, har en funksjonsnedsettelse eller blir alvorlig syke under studietiden skal ha tilgang på ordninger som bidrar til ogde forutsetninger for gjennomført studie.
- Universiteter og høyskoler: mer mangfold og bedre arbeidsvilkår**
- Høyere utdanning, forskning og kompetanse er avgjørende for verdiskaping og innovasjon i det norske samfunnet. Kvaliteten i forskning og høyere utdanning er avgjørende for hvor godt Norge vil lykkes med å utvikle og ta i bruk ny kunnskap. Kunnskap har en egenverdi som strekker seg ut over det instrumentelle og målbare. Lik rett til utdanning er et grunnleggende prinsipp, og Arbeiderpartiet vil bedre studenters og ansattes arbeidsvilkår, redusere midlertidighet og fremme bred rekruttering, bedre likestilling og mangfold innenfor utdanning og forskning.
- Norge trenger både de verdensledende forskningsmiljøene, de sterke profesjonsutdanningene og læresteder som leder an i regional utvikling. Finansieringsordningen bør fremme lærestedenes brede samfunnsoppdrag, respektere egenarten ved lærestedene og belønne mangfold i sektoren.
- Arbeiderpartiet vil:**
- At høyere utdanning i Norge skal være gratis, også for internasjonale studenter.
 - Trappe opp antall nye studieplasser, særlig på områder som er viktige for arbeidslivet.
 - Løfte studiekvaliteten gjennom bedre veiledning og oppfølging, mer praksis, bedre digitale løsninger og ved å stille større krav til studieintensitet.
 - Innføre en tillitsreform for universitets- og høyskolesektoren ved å:
 - Styre sektoren mer basert på tillit, med overordnede mål.
 - Avvikle unødvendige og byråkratiske kontrollregimer.
 - Gjennomgå finansieringsordningen slik at den fremmer lærestedenes brede samfunnsoppdrag, bidrar til bedre studiekvalitet, livslang læring og de faktiske utdanningskostnadene dekkes.
 - Gjøre universiteter og høyskoler til en mer attraktiv arbeidsplass ved å bedre kjønnsbalansen, stramme inn regelverket for bruk av midlertidige stillinger og sørge for at midlertidigheten kommer ned på nivå med arbeidslivet for øvrig
 - Iverksette en bred handlingsplan for økt gjennomføring utviklet i samarbeid med representanter for de ansatte, studentene og forskere.
 - Sørge for at bygg og infrastruktur på universiteter og høyskoler holder tilfredsstillende standard, og legge frem en prioriteringsliste for nybygg og investeringer.
 - Styrke ordningen med Senter for fremragende utdanning (SFU), og utvide denne og andre ordninger som stimulerer til god utdanningskvalitet.
 - Styrke studienes arbeidslivsrelevans, og ivareta humaniora, samfunnsvitenskap og andre fagfelts egenart og selvstendige bidrag til et mangfoldig og kulturelt kompetent samfunn.

Figur 1: Arbeiderpartiets stortingsprogram 2021-2025, side 51.

Rødt skrev for eksempel i sitt partiprogram at de ville «støtte enhver kamp for (...) at mistillitsregimer kan avvikles og erstattes med tillitsreformer», mens SV skrev blant annet at for «å fremme faglighet og gode møter mellom ansatte og folk, trengs en gjennomgripende tillitsreform i hele offentlig sektor, der målet er kvalitet for innbyggere og samfunn, sammenhengende tjenester og

helsebringende arbeidsliv. Også Arbeiderpartiet gjorde tillitsreform til en hovedsak før valget i 2021, og skrev:

I hele velferdsstaten skal de ansatte få bruke mer tid på innbyggerne og mindre tid på papirarbeid og feilslått målstyring. Under koronakrisen har arbeidsfolk i eldreomsorgen, i skolen, i politiet og på sykehusene, virkelig vist at de fortjener bedre. Mer tillit til de ansatte blir en av våre viktigste reformer av velferdsstaten i stortingsperioden 2021-2025.⁶

I det spesifikke kapittelet om universiteter og høyskoler var også nettopp tillitsreform det mest konkrete løftet, som det fremgår av figur 1 ovenfor.

Og da Arbeiderpartiet og Senterpartiet så dannet regjering, fikk tillitsreform både et eget kapittel i Hurdalsplattformen, men også en sentral plass i kapittelet om forskning og utdanning. Av de mer konkrete løftene i Hurdalsplattformen utover tillitsreform, var:

- Opprettholde det regionale utdanningstilbudet,
- Øke basisfinansieringen for universiteter og høyskoler,
- Redusere midlertidigheten,
- Avbyråkratisering ved å gjennomgå oppgavene til direktoratene, overføre myndighet til institusjonene og tilbakeføre oppgaver til departementet, og
- Videreføre treprosentmålet i forskningspolitikken.

Rapporten vil ha disse forventningene som bakteppe, og også vurdere i hvilken grad de har blitt oppfylt.

1.2 Veien videre i rapporten

Den følgende rapporten vil gjennomgå utviklingen de siste fire årene, og slik gi en oppdatert situasjonsbeskrivelse av sektoren. Gjennomgangen vil basere seg

⁶ Arbeiderpartiets partiprogram 2021-2025.

på offisielle styringssignaler fra Arbeiderparti-regjeringene. Det gjelder nye lover og forskrifter, stortingsmeldinger, årsrapporter fra utvalgte, viktige institusjoner og tildelingsbrev. I tillegg vil vi benytte oss av offentlig statistikk om utviklingen i forsknings- og utdanningssektoren, samt gjennomgå utviklingen i bevilgningene over statsbudsjettet de siste fire årene. Ikke minst vil vi også benytte oss av åtte kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter i sektoren, samt en spørreundersøkelse som er sendt ut til 253 tillitsvalgte i sektoren, og som ble besvart av 92 tillitsvalgte.⁷

Vi har valgt å dele gjennomgangen inn i følgende underliggende tematikker: Regjeringens visjon for forskningssystemet (kap. 2), finansieringssystemet (kap. 3), utvikling i bevilgninger (kap. 4), og initiativer for tillitsreform (kap. 5). Så følger en gjennomgang av de tillitsvalgtes ønsker om politikk basert på spørreundersøkelsen (kap. 6) og samlet vil dette danne grunnlag for fem offensive hovedkrav (kap. 7).

⁷ Dette utgjør en svarprosent på 36 som er akseptabel i denne typen e-postundersøkelser. Andelen som svarer på surveyer har vist en synkende tendens over tid. Vi har benyttet alle ordinære metoder for å få flest mulig svar, men svarprosenten er likevel noe under det ønskelige når respondentene er tillitsvalgte. En mulig forklaring er at mange spørsmål handler om forhold på organisasjonsnivå, ikke om det daglige arbeidet. Resultatene stemmer på den annen side godt overens med både våre kvalitative intervjuer med helt sentrale tillitsvalgte i NTL samt med andre kvantitative undersøkelser (om tillitsreformen) og med offisiell statistikk om den økonomiske utviklingen i sektoren. Det er derfor liten grunn til å tro at en høyere svarprosent ville gitt andre resultater.

2. Regjeringens ambisjoner for forskningssystemet

Etter om lag ett år i regjeringskontorene, lanserte daværende minister for forskning og høyere utdanning Ola Borten Moe, 23. september 2022 en ny langtidsplan for forskning og høyere utdanning som skulle konkretisere en del av regjeringens politikk på feltet (Meld. St. 5: 2022-2023).

Langtidsplanen bestod av tre overordnede mål for norsk forskning og høyere utdanning:

- Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
- Miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft
- Høy kvalitet og tilgjengelighet i forskning og høyere utdanning

Seks tematiske prioriteringer:

- Hav og kyst
- Helse
- Klima, miljø og energi
- Muliggjørende og industrielle teknologier
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Tillit og fellesskap

Og to målrettede samfunnsoppdrag:

- Bærekraftig før
- Inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

I tillegg inneholdt den også en gjennomgang av kunnskapssystemet med både høyere utdanning, forskningssystemet, samfunnsoppdrag, akademisk frihet og åpen forskning, og varslet den omleggingen av finansieringssystemet som vi skal komme tilbake til i neste kapittel.

2.1 Tre stortingsmeldinger og ny universitetslov

Denne overordnede planen er siden fulgt opp av tre andre stortingsmeldinger. *Utsyn over kompetansebehovet i Norge* (Meld. St. 14 2022-2023), *Profesjonsnære utdanninger over hele landet* (Meld. St. 19 2023-2024) og *Sikker kunnskap i en usikker verden* (Meld. St. 14 2024-2025) som omhandler selve forskningssystemet. Begge de to første meldingene viser en økende vilje for politisk styring av høyere utdanning, gjennom å peke på *hvilke utdanninger* de forventer at vi trenger, og *hvor* disse bør være.

Systemmeldingen (Meld. St. 14 2024-2025) pekte ut nye satsingsområder innen blant annet kvanteteknologi, tungregning og kunstig intelligens, og styrket også internasjonaliseringsperspektivet gjennom å fjerne krav til norskopplæring for stipendiater og postdoktorer, og etablere en ordning for å hjelpe amerikanske forskere. I tillegg stadfestet meldingen en tydelig ambisjon om at mer forskning skal finansieres privat og at en derfor skal ha mer offentlig-privat samarbeid og nye strategier for kommersialisering av forskning, samt ta grep for å sørge for at flere doktorgradsutdanninger er «arbeidslivsrelevante».

Imidlertid inneholdt meldingen lite om hverdagen til forskerne, og Steinar A. Sæther, leder i Forskerforbundet uttalte også at

Det er påfallende at en stortingsmelding om forskningssystemet i så liten grad har blikk for forskernes utfordringer. Skal vi øke kvaliteten på norsk forskning, er noe av det viktigste vi kan gjøre å fjerne hindringer i forskerhverdagen. Det tar ikke denne meldingen tak i.⁸

Meldingen unnlot også å sette fokus på bedre integrering og ressursutnyttelse mellom forskningsinstitutter og universiteter og høyskoler. I det hele tatt fremstår de viktigste signalene fra regjeringen gjennom disse stortingsmeldingene å

- Opprettholde det regionale utdanningstilbudet,
- En sterk vilje til konkrete satsinger som binder opp forskningsmidler,

⁸ Se <https://www.forskerforbundet.no/nyheter/2025/systemmelding-uten-forskerperspektiv>

- Et mer instrumentelt syn på forskning og sektoren som noe som særlig skal hjelpe næringslivet,
- Et ønske om ytterligere kommersialisering av forskningen.

I juni 2022 foreslo så regjeringen også en ny universitets- og høgskolelov, som etter høring ble vedtatt i juni 2023. De viktigste endringene fra den gamle loven kan oppsummeres gjennom følgende punkter:

- Myndighet til å nedlegge studiesteder ble flyttet fra institusjonene til kongen i statsråd, det vil si regjeringen,
- Kravet om to sensorer på eksamen (som ble vedtatt av Stortinget i 2021) ble oppmyket,
- Universiteter og høgskolers ansvar for å verne den akademiske friheten ble styrket,
- Reglene for midlertidige ansettelser ble strammet inn,
- Fuskereglene ble tydeligere,
- Norsk som fagspråk fikk et styrket vern.

I tillegg er det verdt å nevne at den nye loven videreførte reglene om ledelsesmodell ved universiteter og høgskoler, som altså innebærer at «institusjonene velger selv», altså at styret velger om de skal la de ansatte og studentene få velge rektor, eller om rektor skal ansettes av styret.

Selv om det ble stadfestet en tydelig ambisjon om å redusere den høye bruken av midlertidige ansatte i lovforslaget, ble det ikke diskutert tiltak rettet mot prosjektfinansiering, som ofte anses som den viktigste kilden til midlertidighet på universiteter og høgskoler. Departementet fikk analysebyrået Proba til å gjennomføre en analyse av sammenhengen mellom prosjektfinansiering og midlertidighet, og byrået skriver i sin rapport at

Et viktig hovedfunn i rapporten er at samtidige krav til institusjonene om å skaffe ekstern finansiering og redusere midlertidighet skaper en målkonflikt for ledere på alle nivåer i UH-sektoren.⁹

Denne målkonflikten ble så vidt omtalt i lovproposisjonen, men så ikke fulgt opp i lovforslaget. Selv om loven er for ny til å konkludere tydelig, er det trolig at denne aversjonen mot å ta i dette viktige problemet, vil innebære at midlertidigheten vil forbli høy i sektoren.

2.2 Instituttsektoren

Instituttsektoren skiller seg vesentlig fra UH-sektoren ved at den i all hovedsak består av (i prinsippet) private virksomheter som opererer på et marked. Instituttene er gjerne organisert som selveiende stiftelser uten krav om overskudd eller aksjeselskaper. Noen få er også forvaltningsorganer. Rundt 80-90 prosent av finansieringen kommer fra markeds- og konkurransebaserte inntekter av ulik art, og med noen få unntak har instituttene derfor ikke tildelingsbrev fra regjeringen, og er slik i mindre grad underlagt *direkte* politisk styring. Men de politiske myndighetene har likevel betydelig innflytelse på rammevilkårene fordi 86 prosent av inntektene kommer fra offentlig sektor, blant annet gjennom f.eks. bevilgningen til Forskningsrådet og offentlig sektors kjøp av forskningstjenester.

Solberg-regjeringen lanserte i 2020 en kortfattet «Strategi for helhetlig politikk i instituttsektoren».¹⁰ Den varslet ikke vesentlige endringer verken i organisering eller finansiering. Men Solberg-regjeringen la til grunn at man «ønsket å understøtte utviklingen mot mer konkurransedyktige og robuste institutter» -

⁹ Se Proba Samfunnsanalyse. Rapport 2023-7: Analyse av ekstern finansiering og midlertidighet i universitets- og høyskolesektoren.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-helhetlig-instituttpolitikk/id2838844/>

med andre ord et signal om sammenslåing til større enheter. Det ble også slått fast at forskningsmidler «som hovedprinsipp skal konkurranseutsettes».

Den borgerlige regjeringen ville videre *vurdere* grunnfinansieringen som er vesentlige lavere i Norge enn i nabolandene,¹¹ men kom ikke med noen løfter om å øke den. Dokumentet hevdet videre at det ikke var vesentlige hindringer for å bedre samarbeidet mellom institutter og universiteter og høyskoler. Det ble fra flere hold påpekt at dette neppe var riktig. Men den viktigste innvendingen mot strategien fra instituttene selv var at den ikke tok opp den økte konkurransen fra universiteter og høyskoler om forskningsmidler, og ikke behandlet de ulike konkurransevilkårene. Både ABE-kutt og økte krav til UH-sektoren om eksterne inntekter, har nettopp ført til at universiteter og høyskoler i større grad blir interessert i å konkurrere om forskningsmidler.

Støre-regjeringene har i liten grad gjort endringer for sektoren. I systemmeldingen (Meld. St. 14 2024-2025) er sektoren og dens utfordringer beskrevet, men meldingen inneholder få forslag om endringer. I meldingen varslet den nye, rene Ap-regjeringen en «gjennomgang av samarbeidet mellom forskningsinstituttene og næringslivet som skal ta opp instituttenes mål, rolle, organisering, rammebetingelser og konkurranseforhold».

Denne gjennomgangen er nå startet med en høringsrunde som ble avsluttet 1. februar 2026. Her har departementet bedt om innspill fra sektoren selv og dens omgivelser til en rekke spørsmål. NTL har i sitt innspill blant annet lagt vekt på kravet om tre prosent av BNP til forskning og å legge til rette for mer samarbeid innen UHF-sektoren. NTL peker videre på «behov for en betydelig og forutsigbar grunnfinansiering» og å gi en «større del av finansieringen som grunnfinansiering». Endelig viser NTL til den skjeve konkurransen mellom

¹¹ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/08/towards-a-new-stage-in-norway-s-science-technology-and-innovation-system_419931cb/ce07b7c3-en.pdf?utm_source=chatgpt.com

forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler, og advarer mot økt bruk av konsulenter til erstatning for forskning.

2.3 En ambisjonsløs kunnskapspolitikk

Alt i alt utgjør regjeringens stortingsmeldinger og påfølgende universitetslov få viktige endringer for sektoren.

Det er ikke minst påfallende hvor lite plass det er for de mer strukturelle utfordringene knyttet til tillit og kontroll, som knapt er synlige i disse meldingene og lovproposisjonen.

Faktisk opplever noen av våre informanter at utviklingen i stedet går i feil retning: En sier at «det ser ikke ut som det hjalp å få en rødgrønn regjering» (Informant 5), mens en annen sier rett ut at «det er bedre kår for oss når det er en høyre-regjering enn når det er en arbeiderparti-regjering (...) de satser mer på forskning» og «den borgerlige siden har litt mer respekt for akademiske prinsipper og måte å tenke på» (Informant 3).

I det hele tatt fremstår det som om regjeringen har relativt lave ambisjoner om å gjøre større endringer av UHF-sektoren. Unntaket er finansieringssystemet, som vil bli behandlet for seg i neste kapittel.

3. Finansieringssystemet

Universiteter og høyskoler i Norge er i overveiende grad finansiert gjennom bevilgninger fra statsbudsjettet, og er altså skattefinansiert. Slik skiller Norge seg fra mange andre land, hvor det er vanlig med både en betydelig andel donasjoner fra private givere, stiftelser og næringsliv, og høy grad av egenbetaling. USA er det fremste eksempelet på et land med et slikt system, men også i mange andre land har en i varierende grad en blanding av offentlig og privat finansiering. Slik har de også utviklet universiteter og høyskoler som i større grad opererer som markedsaktører, som må tiltrekke seg rike donorer, sponsorer og studenter, og altså må tilpasse undervisningsprogrammene og forskningen sin til eksterne markeder. Forskningsinstituttene henter derimot mesteparten av sine midler fra oppdrag, enten i privatmarkedet, hos departementer, Forskningsrådet, EU eller andre kilder, og har derfor lenge vært avhengig av tilpasning til eksterne markeder.

3.1 Mot mer markedsstyring av universiteter og høyskoler

Men selv om norske universiteter og høyskoler er finansiert gjennom bevilgninger på statsbudsjettet, har utviklingen også her vært mot et mer markedsorientert system. Mjøsutvalget, som la grunnlaget for innføringen av Kvalitetsreformen, som var en overgripende reform av hele universitets- og høyskolesystemet i Norge fra 2003, sa det slik:

[Institusjonene skal] i større grad vektlegge og være lydhøre overfor behov og forventninger fra omgivelsene og brukerne av institusjonene (...) Incitamentene må utformes slik at institusjonene har interesse av å innrette seg etter studentenes ønsker (...) kreve at institusjonene i større grad 'skreddersyr' utdanningstilbud etter krav og forventninger i arbeids- og næringsliv.¹²

¹² NOU 2000:14 Frihet med ansvar

Finansieringsmodellen skulle altså sørge for at universiteter og høyskoler tilpasset seg studenter og næringsliv sine ønsker. Måten å få dette til på var å innføre ulike former for konkurranse. Konkurranse om studenter, forskningsresultater og forskningsmidler.

Det viktigste virkemiddelet for å få til slik konkurranse, var å legge til rette for, og sterkt oppfordre til, at en større andel av institusjonenes inntekter skulle komme gjennom konkurranse om prosjektbasert finansiering. Særlig er dette kanalisert gjennom Forskningsrådet og EUs ulike forskningsprogrammer. Dette har også gitt politikere mulighet til å styre forskning inn mot temaer de er opptatt av, gjennom å tildele midler til ulike programmer i Forskningsrådet.

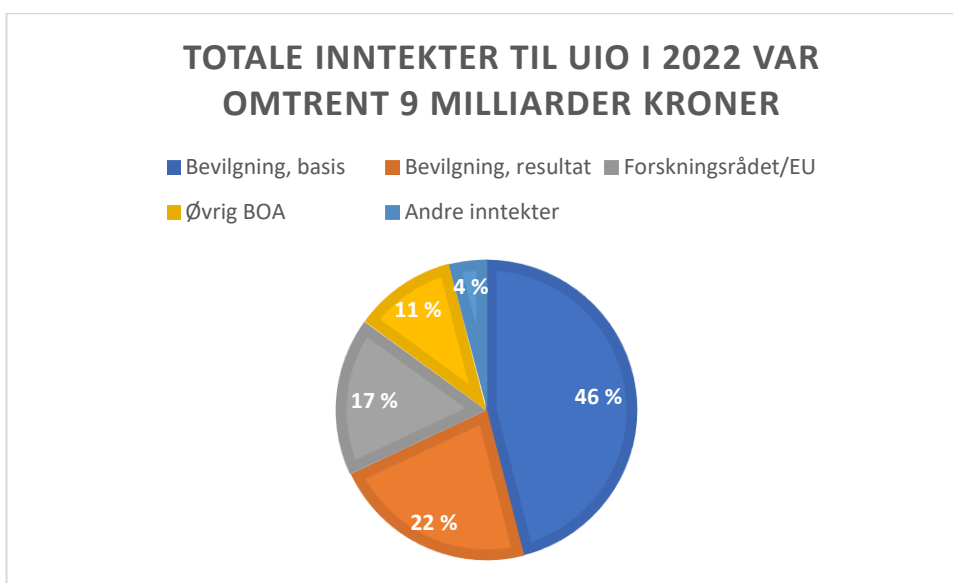
Dermed får vi en tydelig todeling i hvordan de skattefinansierte bevilgningene når universiteter og høyskoler. Enten direkte, som *rammebevilgning* over statsbudsjettet, eller indirekte som *prosjektbasert finansiering* gjennom ulike forvaltere av forskningskonkurranse, hvor Forskningsrådet er den viktigste. I 2023 utgjorde rammebevilgningen 74 prosent av de samlede driftsinntektene til norske universiteter og høyskoler, mens prosjektbasert finansiering utgjorde 18 prosent. I forskningsinstituttene er bildet tilnærmet motsatt, her utgjør rammebevilgningen mellom 12 og 18 prosent, mens resten av finansieringen er prosjektbasert.

Imidlertid førte Kvalitetsreformen også til en annen form for konkurranse. For også selve rammefinansieringen ble delt i to deler. En basisdel, hvor politisk fastsatte studieplasser, rekrutteringsstillinger og historikk betyr mest, og en resultatbasert del som er avhengig av hvordan institusjonene scoret på ulike indikatorer som skulle signalisere hvordan de gjorde det i disse konkurransene, hvor særlig produksjon av studiepoeng fikk stor betydning.

Grunntrekkene i dette todelte systemet, hvor en både konkurrerer om å tiltrekke seg ekstern finansiering og om å score så godt som mulig på politisk bestemte indikatorer, har ligget fast siden Kvalitetsreformen ble innført i 2003. Grovt sett har den totale rammefinansieringen over tid blitt noe redusert, mens fordelingen mellom basisdel og resultatbasert del av rammefinansieringen har ligget rimelig

konstant, med 70 prosent på basisdelen og 30 prosent på den resultatbaserte. Tallene varierer dog noe ettersom bevilgninger og uttelling i konkurransene varierer. I 2022 utgjorde eksempelvis basisdelen 66 prosent, mens den resultatbaserte delen utgjorde 34 prosent av rammebevilgningen for universiteter og høyskoler.

Samlet fører dette altså til at den faste basisbevilgningen typisk blir om lag 50 prosent av inntektene til institusjonene – 70 prosent av 70 prosent. For Universitetet i Oslo så dette slik ut i 2022:

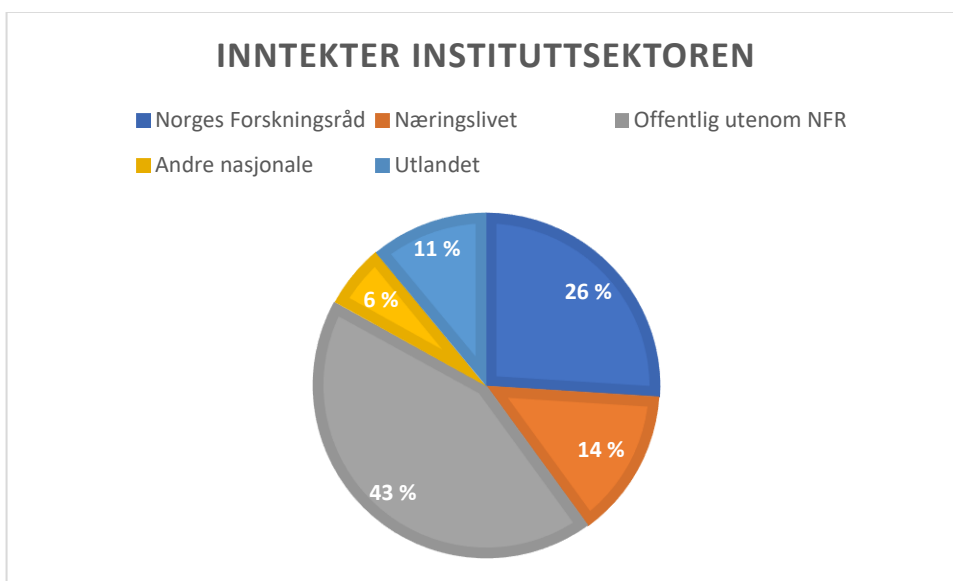


Figur 2: UiOs totale inntekter i 2022. Kilde: UiOs finansregnskap for 2022.

Vi ser at den resultatbaserte bevilgningen utgjør 22 prosent og tildelinger fra Forskningsrådet/EU 17 prosent. I tillegg er store deler av øvrig bidrags- og oppdragsbasert forskning (BOA) på 11 prosent også konkurransebasert. Den konkurransebaserte delen er altså opp mot 50 prosent av totalen, mot basisbevilgningen på 46 prosent.

3.2 Finansieringssystemet for instituttsektoren

Instituttsektorens inntekter fremgår av følgende figur:



Figur 3: Inntekter i instituttsektoren etter kilde.¹³

Vi ser at også instituttsektorens inntekter i all hovedsak kommer fra det offentlige, dels fra departementer og direktorater og lignende (43 prosent) eller via Forskningsrådet (26 prosent). Næringslivet bidrar med 14 prosent.

Imidlertid er bare en svært liten del av dette direkte bevilget til instituttene i form av grunnfinansiering.¹⁴ For de 33 instituttene som er underlagt retningslinjer for statlig grunnbevilgning utgjør grunnfinansieringen mellom 10–20 prosent av instituttenes samlede inntekter.¹⁵

Rundt 10 prosent av grunnfinansieringen er resultatbasert, som de fleste forskningsinstituttene får kanalisert via Norges forskningsråd. I tillegg er

¹³ <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/indikatorrapporten-dokument/fou-i-norge/instituttsektoren/>

¹⁴ https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/indikatorrapporten-dokument/bevilgninger-og-virkemidler/direkte-bevilgninger-til-fou/?utm_source=chatgpt.com

¹⁵ I tillegg har norske institutter en ordning som kompenserer for høyt norsk pris- og lønnsnivå ved deltakelse i EU-prosjekter, den såkalte RETUR-EU-ordningen. Den utgjør anslagsvis 600 millioner kroner.

det en del statlige institutter som får den direkte fra et departement, som oftest innbakt i grunnfinansiering av andre aktiviteter. For 2025 utgjør grunnfinansieringen via Forskningsrådet vel 1,4 milliarder kroner for de 33 instituttene som i dag er underlagt retningslinjer for slik finansiering,¹⁶ mens FoU-delen i grunnfinansiering direkte til statlige forskningsinstitutter og forvaltningsinstitutter er anslått å utgjøre om lag 2,2 milliarder kroner.¹⁷

Vi ser at instituttsektoren har en langt lavere grunnfinansiering enn universiteter og høyskoler. Denne er til gjengjeld ikke endret de siste årene. Rammen er - i likhet med den nå avviklede forskningsindikatoren i UH-sektoren – lukket, som betyr at det er avsatt en viss sum som forskningsinstituttene så konkurrerer om. Dette administreres av Forskningsrådet, men gis over fire ulike departementers budsjetter. Hvert av departementene foreslår en totalramme til fordelingsarenaen og hvor stor andel som årlig skal fordeles etter skår på resultatindikatorene. Om lag 10 prosent av grunnbevilgningen er resultatbasert.¹⁸

I Forskningsrådets utregning av resultatbasert grunnbevilgning til de enkelte instituttene, samles alle instituttene på en felles konkurransearena. Instituttene skår på indikatorer i den felles konkurransearenaen avgjør hvor stor andel av resultatbasert grunnbevilgning på vedkommende fordelingsarena hvert institutt skal tildeles.

I utregningen benyttes følgende indikatorer (vekting i parentes):

1. vitenskapelig publisering (33 pst.)

¹⁶ https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/indikatorrapporten-dokument/bevilgninger-og-virkemidler/direkte-bevilgninger-til-fou/#_ftnref1

¹⁷ Dette gjelder Arkivverket, Folkehelseinstituttet, Forsvarets forskningsinstitutt, Havforskningsinstituttet, Meteorologisk institutt, Nasjonalbiblioteket, Norges geologiske undersøkelse, Norges vassdrag- og energidirektorat, Norsk Polarinstitutt, Simula, Statens arbeidsmiljøinstitutt og Statistisk sentralbyrå.

¹⁸ <https://kudos.dfo.no/documents/383126/files/47828.pdf>, s. 6

2. avlagte doktorgrader (2 pst.)
3. internasjonale inntekter (20 pst.)
4. nasjonale oppdragsinntekter (43 pst.)
5. patenter og lisenser (2 pst.)¹⁹

Vi ser altså at også en del av instituttene grunnbevilgninger er resultatbaserte og avspeiler både oppdragsinntekter og vitenskapelig publisering (men ikke bidragsinntekter, dvs. tilslag fra Forskningsrådet)

3.3 Endringer i finansieringssystemet for UH-sektoren

Det som derimot har endret seg, er finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Da Støre-regjeringen tok over i 2021 var det åtte indikatorer, fire innenfor det som kalles «lukket ramme», hvor institusjonene konkurrerer om en bestemt pott med midler, og får større del av denne avhengig av hvordan de gjør det på fire utvalgte indikatorer, og fire innenfor det som kalles «åpen ramme» hvor bedre uttelling på indikatorer gir mer midler fra en pott som ikke har en definert grense, og hvor en derfor ikke konkurrerer direkte mot andre institusjoner.

De fire indikatorene innenfor «lukket ramme» handlet om forskningsaktiviteten og evnen til å tiltrekke seg eksterne forskningsmidler, og var knyttet til

- publiseringspoeng,
- tildelinger fra forskningsprogram knyttet til EU,
- tildelinger fra Norges forskningsråd/regionale forskningsfond,
- tildelinger fra annen bidrags- og oppdragsfinansiering.

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-statlig-grunnbevilgning-til-forskningsinstitutter-og-forskningskonsern/id2895296/>

De fire indikatorene innenfor «åpen ramme» handlet om utdanningsaktiviteten til institusjonene, og var knyttet til

- produksjon av studiepoeng («studiepoengindikatoren»),
- antall avlagte grader ved institusjonen («kandidatindikatoren»),
- antall utvekslinger,
- avlagte doktorgrader.

Det var Støre-regjeringens første minister for høyere utdanning, Ola Borten Moe, som satte i gang en endring av finansieringssystemet for universitetene og høyskolene, og dette ble presentert i Stortingsmeldingen *Utsyn over kompetansebehovet i Norge* (Meld St. 14 2022-2023) på våren i 2023, med virkning fra 2025. La oss oppsummere endringene:

- Alle indikatorene innenfor lukket ramme ble fjernet. Det gjaldt altså både indikatoren for publiseringspoeng, og de tre for å hente ekstern prosjektstøtte. Disse utgjorde for en institusjon som UiO om lag ¼ av de resultatbaserte bevilgningene.
- Indikatoren for utveksling ble fjernet.
- Studiepoengindikatoren er delt i ulike kategorier som veker studiepoengene ulikt. For eksempel gir studiepoeng avlagt i medisin, odontologi og veterinærmedisin høyere uttelling enn studiepoeng avlagt i samfunnsfag eller humaniora. Dette systemet ble videreført, men antall finansieringskategorier ble redusert fra seks til tre, hvor også studiepoeng på master- og bachelornivå nå blir likestilt, noe som fører til en relativ svekking av inntjeningen ved å tilby masterprogrammer, og tilsvarende styrking av inntjeningen ved å tilby bachelorprogrammer. Kunstutdanningene fikk også vesentlig dårligere finansiering.
- Kandidatindikatoren ble videreført, men endres fra å telle absolutte avlagte grader, til å telle *andel* av kandidater som gjennomfører på normert tid, altså gjennomføringsgrad.
- Endringene ble innført fra statsbudsjettet for 2025.

Fjerningen av en del indikatorer kunne i prinsippet gjøre at mulighetene for inntjening ble redusert, men dette ble kompensert gjennom at studiepoengindikatoren ble viktigere. Systemet er designet slik at sektoren skal få like mye penger i den resultatbaserte delen som før endringene, og i statsbudsjettet for 2024, som var det eneste som ble levert mellom at endringene ble varslet og innført, presiserte departementet dette:

Endringane får verknad i budsjettet for 2025. Endringane både i indikatorane og i finansieringskategoriane vil berre innebere at resultatendringar framover vil gi utteljing med ein annan sats enn i dag. Dei vil ikkje bli innførte slik at det fører til omfordeling mellom institusjonane. Løyvinga blir ikkje redusert som følge av at indikatorar blir avvikla.²⁰

Slik har meningen altså vært at overgangen til nytt finansieringssystem ikke skal få store konsekvenser fra ett år til ett annet. Og det er som vi vil se i neste kapittel, også riktig at det nye finansieringssystemet har fått få konsekvenser for sektoren som helhet i første omgang.

Det er likevel noen viktige konsekvenser en likevel kan se for seg gjennom det nye finansieringssystemet:

- Til tross for forsikringene fra regjeringen, så vil fjerningen av forskningsindikatorer og kompensasjonen gjennom en økning i faktoren for studiepoengproduksjon, kunne gjøre at noen institusjoner kommer heldigere ut, og andre mindre heldig ut. Faktisk fikk 26 av 33 universiteter og høyskoler realkutt i statsbudsjettet for 2025 som var det første med nytt finansieringssystem, til tross for at den samlede bevilgningen til sektoren var omtrent lik.²¹
- Omfordelingen kan også forplante seg nedover internt på institusjonene, om ledelsen bestemmer seg for å «straffe» de enhetene som med

²⁰ Prop. 1S (2023-2024) fra Kunnskapsdepartementet. Side 294

²¹ Se <https://www.khrono.no/26-av-33-universiteter-og-hogskoler-far-mindre-a-rutte-med/909780>

omleggingen ikke lengre produserer like mange indikatorpoeng. Dette har en eksempelvis vurdert ved OsloMet.²²

- Fjerning av forskningsindikatoren gir ledelsen på universiteter og høyskoler mindre insentiver til å opprettholde forskningstid som del av førstestillinger. En informant sier at med det nye finansieringssystemet, ser vi «en dreining mot fokus på utdanning» (Informant 8). På Universitetet i Stavanger har en også startet en prosess for å redusere forskningstiden fra 40 prosent til 30 prosent.²³
- Gjennom å knytte den resultatbaserte delen av bevilgningen tett opp mot studiepoengproduksjon, har man designet et system hvor bevilgningene automatisk vil synke når studiekullene fremover er forventet å bli mindre. Det er f.eks. 25000 (seks prosent) færre elever i barneskolen i dag enn for seks år siden.²⁴

Samlet gjør disse punktene at det nye finansieringssystemet kan skape store utfordringer for sektoren.

²² <https://www.khrono.no/mange-blir-mer-sarbare-med-ny-finansiering-hvordan-skal-utslagene-fordeles/884344>

²³ Se <https://www.khrono.no/kutter-i-forskningstid-haper-pa-store-gevinster/918075>

²⁴ <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elevar-i-grunnskolen>

4. Utviklingen i bevilgninger

Vi har altså sett at finansieringssystemet ble endret med eksplisitt intensjon om å ikke gjøre store, kortsiktige endringer i finansieringen av de ulike institusjonene i sektoren. La oss nå vende blikket mot de faktiske overføringene til sektoren de siste fire årene.

4.1 Reduserte bevilgninger

For oss er målet å dokumentere hvordan regjeringens økonomiske politikk enten muliggjør eller begrenser handlingsrommet på de enkelte institusjonene. Da er det særlig tre økonomiske utviklingstendenser som er viktige å analysere.

Det første er hvor mye regjeringen bevilger samlet til forskning og utvikling (FoU) over tid. Det andre er utviklingen i rammebevilgningen til universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, og det tredje er hvordan forholdet mellom disse har utviklet seg over tid. For forskningsinstituttene er det særlig bevilgningen til FoU som er avgjørende, da det avgjør hvor stor potten de kan søke fra blir – og altså også hvor hard konkurransen blir. Samtidig vil reduserte rammebevilgninger til universiteter og høyskoler tvinge dem til å gi forskningsinstituttene hardere konkurranse om disse midlene, og slik indirekte svekke også forskningsinstituttenes økonomi.

Forskning og utvikling (FoU)

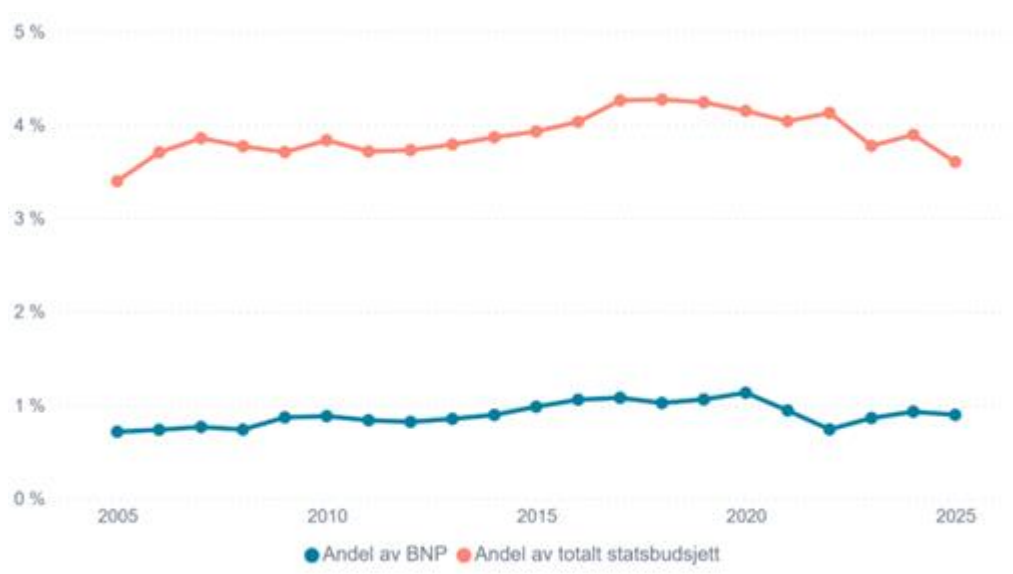
FoU-midlene fra regjeringen er penger på statsbudsjettet som går til de ulike departementene for at disse skal kunne drive forskning og kunnskapsutvikling på temaer som er viktig for dem. En liten del av disse midlene går til forskningsinstituttene rammebevilgning, men det meste ender i siste instans opp som prosjektmidler hos universiteter, høyskoler og forskningsinstitutt, men da som prosjektfinansiering, ikke rammebevilgningen til institusjonene. Mye av dette går via Forskningsrådet, så vi vil se særskilt på dem.

Ved første øyekast ser utviklingen ut til å være meget positiv, med mer enn en dobling i bevilgning siden 2012 (se tabell 1). Når dette justeres for prisendringer, ser vi imidlertid at bildet er ganske annerledes. Det er en tydelig trend gjennom hele den Høyre-styrte perioden (med unntak for 2018) om at FoU-bevilgningene økte. Under de Arbeiderparti-ledede regjeringene, ser vi imidlertid at 3 av 5 statsbudsjett inneholder reduksjoner når vi justerer for prisvekst. Dette betyr at det i praksis har blitt mindre prosjektstøtte å søke på i disse årene.

År	Totalt, løpende priser, i mill. kroner	Nominell vekst, i mill. kroner	Prosentvis vekst, løpende priser	Prosentvis vekst, faste priser	Prosentdel av BNP	Prosentdel av BNP, inkl. Skattefunn
2012	24 489	938	4,0	0,2	0,82	0,87
2013	26 375	1 886	7,7	4,3	0,85	0,90
2014	28 311	1 936	7,3	4,7	0,90	0,96
2015	30 769	2 458	8,7	5,9	0,98	1,08
2016	32 979	2 210	7,2	4,9	1,06	1,18
2017	35 848	2 869	8,7	6,7	1,08	1,20
2018	36 612	764	2,1	-0,8	1,02	1,14
2019	38 180	1 568	4,3	1,3	1,06	1,18
2020	39 195	1 015	2,7	1,1	1,13	1,24
2021	40 772	1 577	4,0	2,1	0,94	1,03
2022	42 430	1 658	4,1	-3,9	0,74	0,80
2023	43 981	1 551	3,7	-2,1	0,86	0,93
2024	48 323	4 342	9,9	5,0	0,93	1,00
2025	48 664	341	0,7	-3,1	0,90	0,97
2026	51 258	2 594	5,3	1,8	0,95	1,02

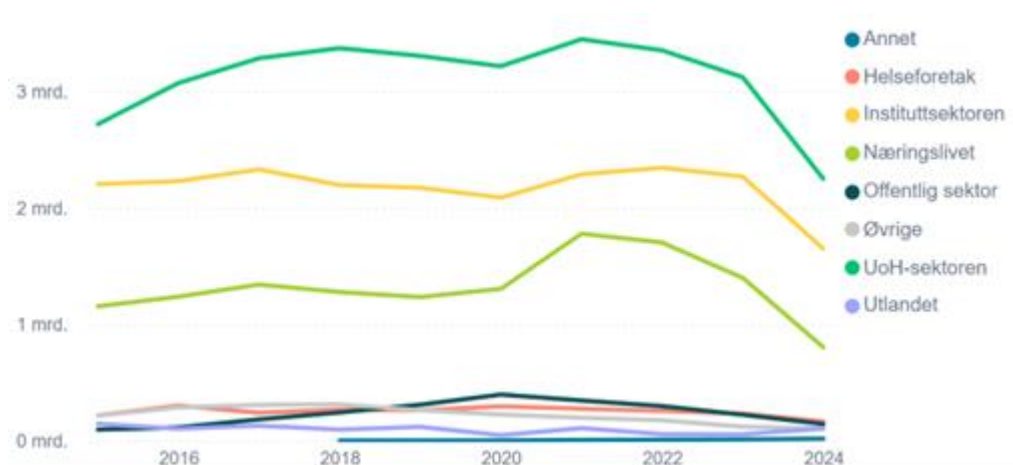
Tabell 1: Utvikling i FoU-midler 2012-2026. Kilde: Prop. 1S (2025-2026) fra Kunnskapsdepartementet.

Forskningsrådet har analysert utviklingen i FoU-bevilgninger i forhold til det totale statsbudsjettet, og kommet frem til at nivået for 2025, hvor FoU-bevilgningene utgjorde 3,6 prosent, er det laveste nivået siden 2005.



Figur 4: Utvikling i FoU-bevilgninger. Kilde: Forskningsrådets indikatorrapport.

I den samme rapporten har Forskningsrådet også tallfestet sine egne tildelinger over tid, som kan oppsummeres i følgende figur:



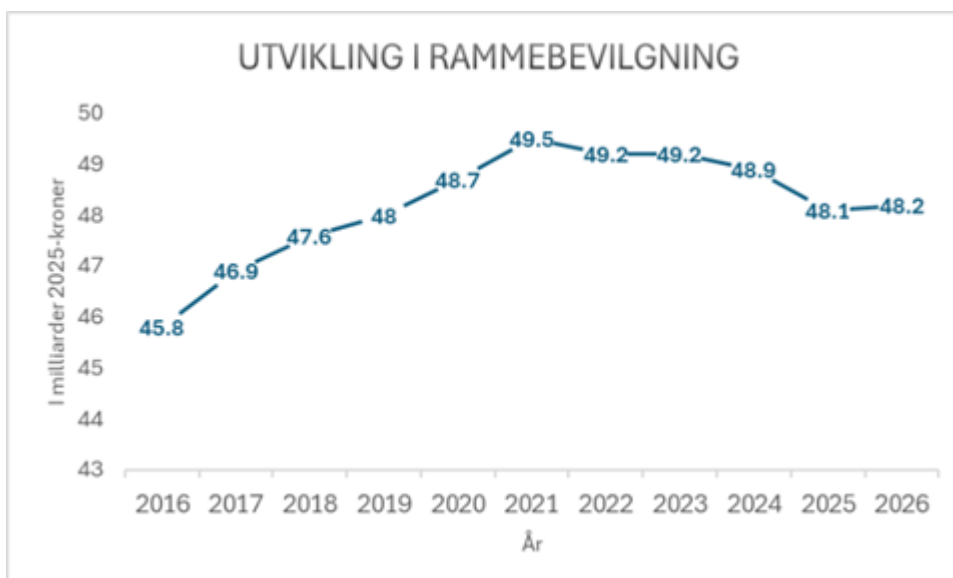
Figur 5: Tildelinger fra Forskningsrådet etter sektor 2015-2024. Med grunnbevilgning. I 2015-priser. Forskningsrådet understreker at beløpet for 2024 ikke er helt sammenlignbart med tidligere år grunnet overgang fra netto- til bruttobudsjettering. Kilde: Forskningsrådets indikatorrapport.

I 2022 lå Forskningsrådet an til å gå 275 millioner kroner i minus, og det var også planlagt utbetalinger for 2022 og 2023 som ifølge Kunnskapsdepartementet lå betydelig høyere enn bevilgningsnivået. Dette førte til at daværende minister for høyere utdanning, Ola Borten Moe, kastet hele styret, og innsatte et styre som fikk i hovedoppgave å rydde opp i økonomien. Vi ser konsekvensene av dette tydelig i figur 5 ovenfor, som viser en kraftig nedgang i tildelinger etter toppåret

2021, noe som særlig har rammet instituttsektoren og til en viss grad UH-sektoren, som dermed har fått redusert sine inntekter fra prosjektstøtte.

Rammebevilgning til universiteter og høyskoler

Som vi nevnte i forrige kapittel, så utgjør rammebevilgningen til universiteter og høyskoler både basisdelen og den resultatbaserte delen. I 2026 er den foreslått til totalt 48,2 milliarder, som etter prisjustering er en økning på 0,1% fra 2025. Dette følger opp flere år med stillstand eller reduksjon i bevilgningen under de Arbeiderparti-ledede regjeringene, som la inn reduksjoner i budsjettet for både 2024 og 2025.



Figur 6: Utvikling i rammebevilgning siste ti år. Kilde: Prop. 1S (2025-2026) fra Kunnskapsdepartementet.

Nedgangen fra toppåret 2021 blir av regjeringen selv begrunnet med en normalisering etter en ekstraordinær situasjon under pandemien.

Forholdet mellom prosjektstøtte og rammebevilgning i UH-sektoren

Som allerede nevnt, utgjorde rammebevilgningen i 2023 74 prosent av de samlede driftsinntektene til norske universiteter og høyskoler, mens prosjektbasert finansiering utgjorde 18 prosent.

Samlet sektor						
		Andel av total				
	Totale driftsinntekter	Bevilgning	NFR	EU	BOA	Annet
2014	39 669 878	77	6	1	7	8
2015	42 024 333	76	7	1	7	9
2016	43 802 666	76	7	1	7	8
2017	46 456 378	76	7	1	7	9
2018	47 773 643	76	7	1	7	9
2019	49 637 748	76	7	1	8	9
2020	51 600 298	77	6	1	7	8
2021	55 194 338	76	7	2	7	8
2022	58 194 997	74	7	2	9	8
2023	60 560 513	74	7	2	9	8

Tabell 2: Oversikt driftsinntekter for universiteter og høyskoler 2014-2023, både statlige og private. Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning.

For de private institusjonene utgjør egenbetaling en relativt stor andel, som trekker opp posten «andre inntekter». Hvis vi derfor tar ut disse, og bare ser på de statlige institusjonene, utgjør rammebevilgningen 77 prosent i 2023, mens den prosjektbaserte finansieringen utgjør 19 prosent.

Vi ser at rammefinansieringens andel har vært gradvis synkende over tid både for de statlige institusjonene og for sektoren som helhet, samtidig som det har vært en betydelig økning i de prosjektbaserte inntektene.

Det er verdt å merke seg at også mesteparten av prosjektstøtten er offentlige midler, men som i stedet for å bevilges til institusjonene direkte, er bevilget til Forskningsrådet eller i «kontingent» til EU eller andre organer som forvalter konkurransen om midler. Dette fører til at man bruker mer tid på å skrive søknader. En informant sier at «vi bruker mer og mer tid på ikke suksessfulle

søknader, og de er utrolig tidkrevende, så meningen med arbeidet blir mindre» (Informant 4).

Statlige institusjoner						
		Andel av total				
	Totale driftsinntekter	Bevilgning	NFR	EU	BOA	Annet
2014	36 871 365	80	7	1	8	5
2015	39 097 585	79	7	1	8	5
2016	40 767 170	79	7	1	7	5
2017	42 992 710	79	8	1	7	5
2018	44 228 107	79	8	1	7	5
2019	45 906 741	78	8	2	8	5
2020	47 515 033	80	7	1	8	4
2021	50 562 496	79	8	2	8	4
2022	53 273 575	77	8	2	9	4
2023	55 380 356	77	8	2	9	4

Tabell 3: Oversikt driftsinntekter for statlige universiteter og høyskoler 2014-2023. Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning.

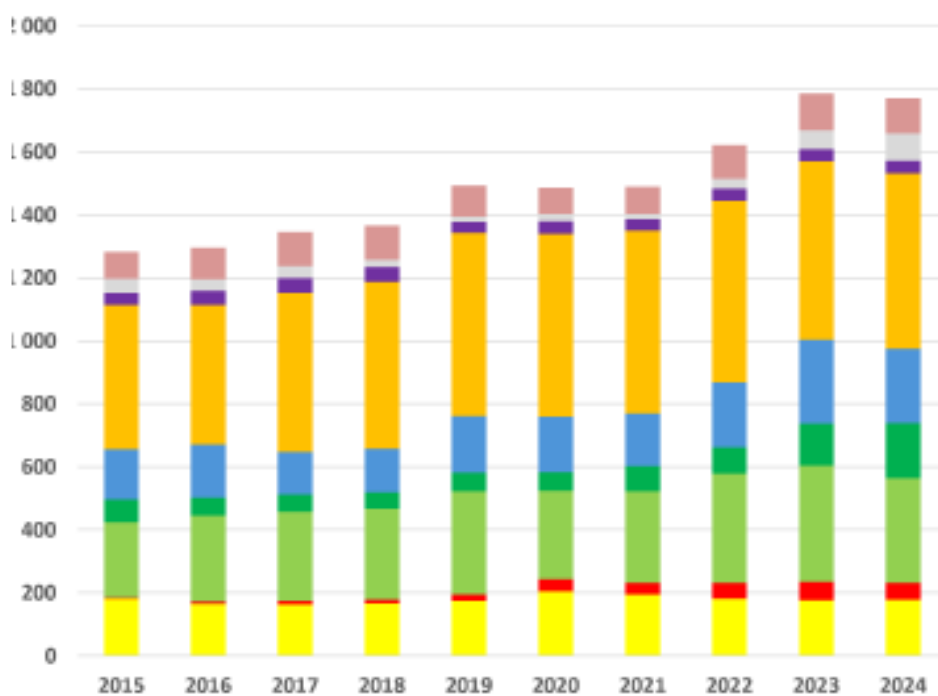
Når prosjektstøtte utgjør en gradvis økende andel av de totale inntektene, betyr dette at reduksjonen i prosjektstøtte som vi har vist ovenfor, blir ekstra kritisk for institusjonene.

Utvikling i bevilgning til forskningsinstituttene

Dette gjelder selvsagt særlig for forskningsinstituttene, som er helt avhengig av prosjektstøtte, da denne utgjør 82-88% av instituttenes inntektsgrunnlag. En informant fra et forskningsinstitutt sier at økt konkurranse gjør at de må redusere prisene, og at «ingen vil si at det vil si å redusere kvaliteten, men selvfølgelig, det kan bety det» (Informant 2). På et annet institutt er de i «en tøff situasjon og hadde en håndfull permitteringer i fjor», samtidig som ansattkategorien «forsker 3, 23 ansatte av 100, har mistet all den frie forskningstiden sin, så de må nå bruke veldig mye tid og krefter på å søke internt på å få den tiden tilbake igjen». Dette fører til at «folk er fly forbannet, veldig mange søker seg bort, men får ikke jobb, så per nå er det en litt giftig rar tid internt» (Informant 5).

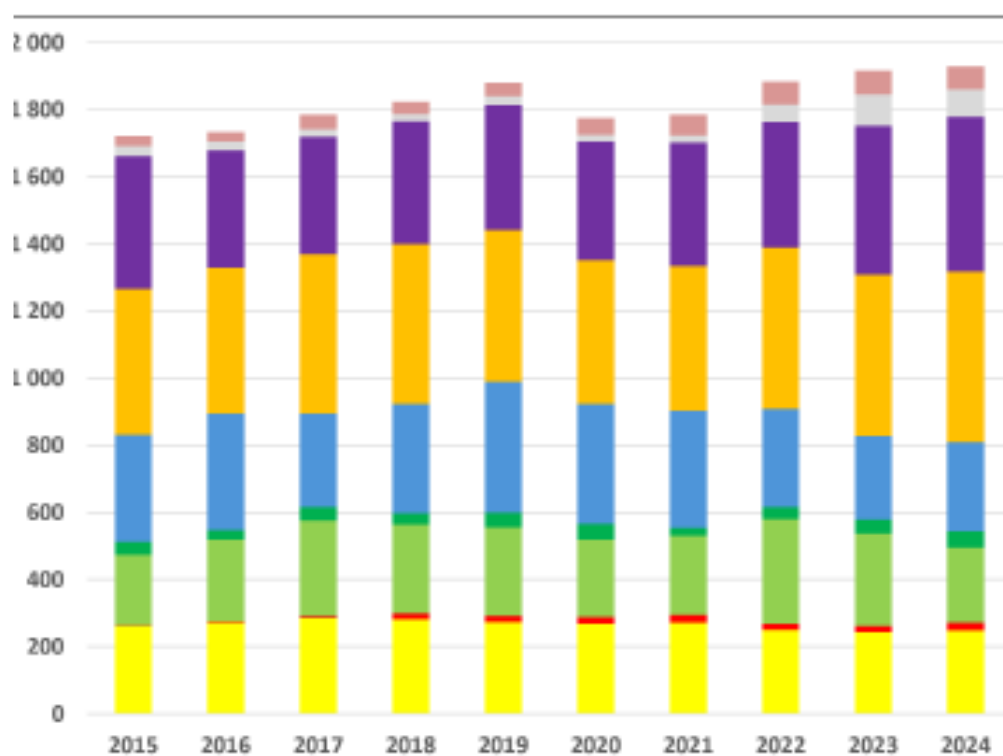
Utviklingen i instituttene finansiering i faste 2015-kroner framgår av figur 7-12 på de følgende sider. Vi viser utviklingen for ulike typer institutter fordi de varierer ganske mye.²⁵

Tegnforklaring for figur 7-10:

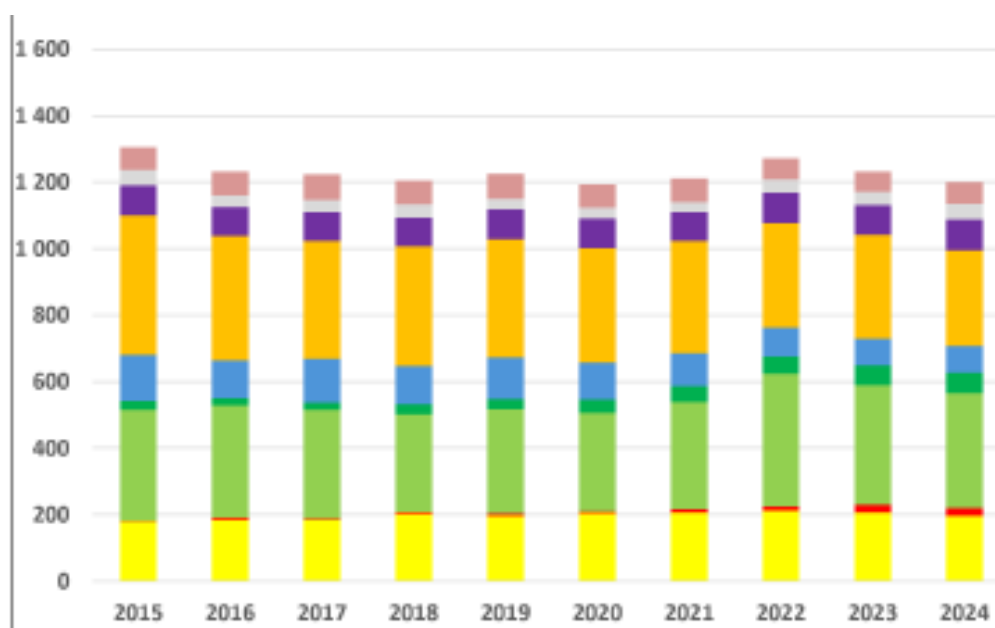


Figur 7: Inntekter for Miljøinstitutter etter kilde.

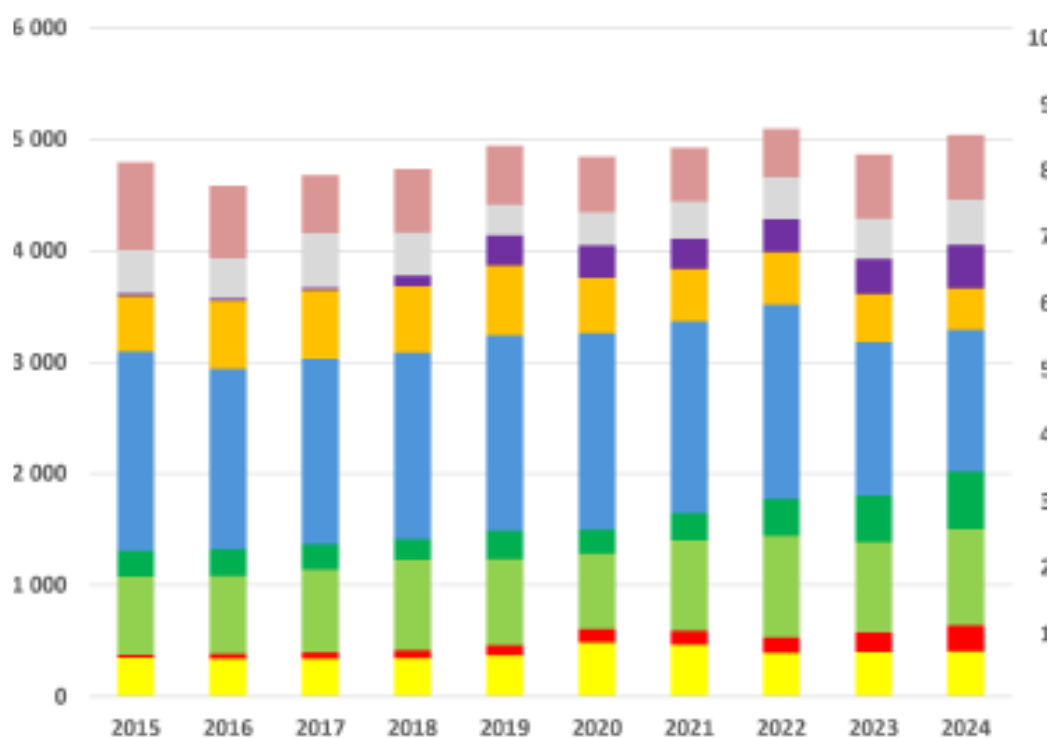
²⁵ <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/2025/250600-arsrapport-2024-forskningsinstitutter-med-grunnbevilgning.pdf>



Figur 8: Inntekter for primærnæringsinstitutter etter kilde.

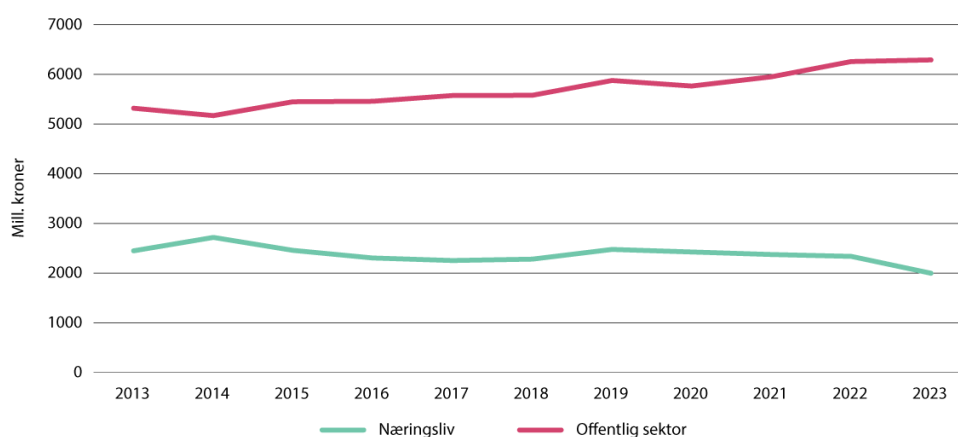


Figur 9: Inntekter for samfunnsvitenskapelige institutter etter kilde.



Figur 10: Inntekter for Teknisk-industrielle institutter etter kilde.

Vi ser at mens miljøinstituttene har hatt en viss inntekstvekst, er det stagnasjon eller tilbakegang for andre typer institutter.

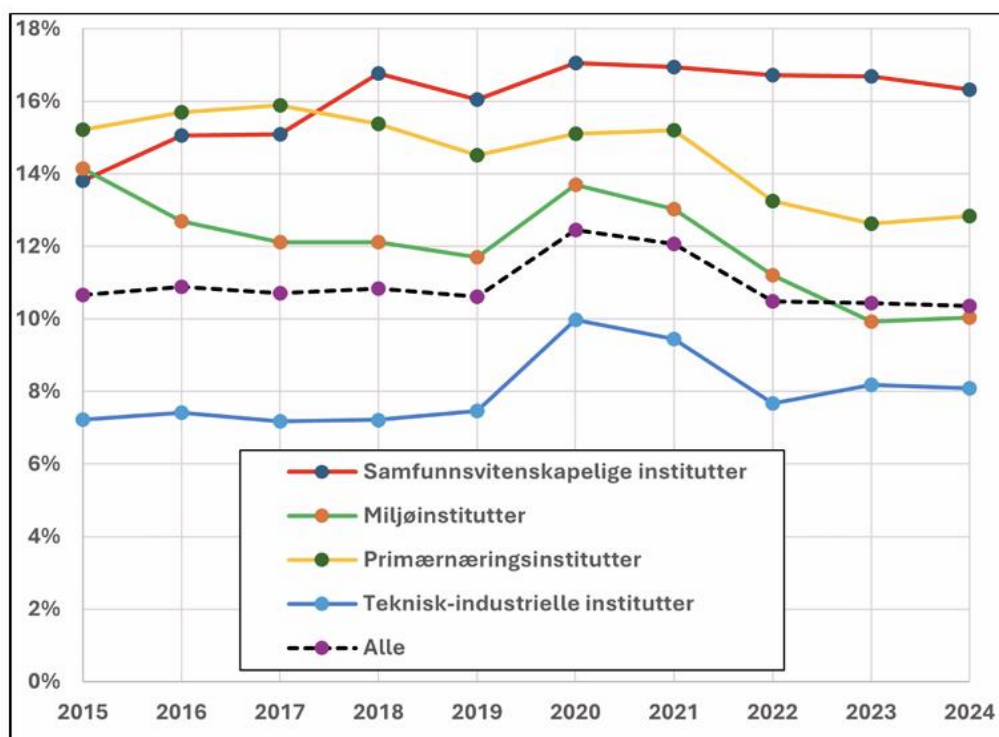


Figur 11: Instituttenees inntekter fra næringsliv og offentlig sektor, faste 2015-priser.²⁶

²⁶ Kilde: Stortingsmelding 14 (2024-2025).

Som det fremgår av figur 11, er det særlig oppdragsinntektene fra næringslivet som synker.

Figurene viser videre at samtlige instituttgrupper har hatt stagnasjon/tilbakegang i grunnfinansieringen de siste ti årene, men at dette delvis er kompensert ved økning i EU-midler. Men fordi også de totale inntektene har stagnert, er *andelen* grunnfinansiering stabil eller svakt synkende, riktignok fra et allerede lavt nivå. Dette fremgår av figur 12:



Figur 12: Regnskapsført grunnbevilgning 2015-2024 som andel av netto driftsinntekter.

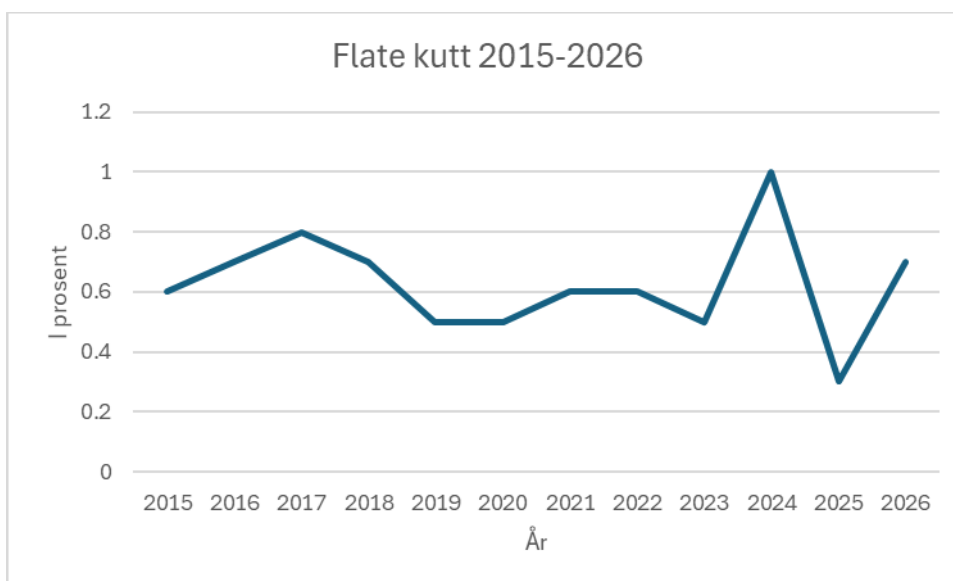
4.2 ABE-kuttene videreføres under andre navn

Da høyresiden hadde flertall og styrte regjeringene mellom 2013 og 2021, økte rammebevilgningen til universiteter og høyskoler årlig, som det fremgår av figur 6 ovenfor. Økningene ble imidlertid ledsaget av krav om økt aktivitet, og parallelt med dette gjennomførte Høyre-regjeringen årlige kutt i hele offentlig sektor på mellom 0,5% og 0,8% av driften. Disse kuttene fikk som vi nevnte i

innledningen, navnet «Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen» («ABE-reformen»), da påskuddet for å kutte var at en hevdet at det ville effektivisere offentlig sektor. Kuttene førte til en gradvis tøffere økonomisk situasjon i hele offentlig sektor gjennom de åtte årene Høyre styrte landet, og da Arbeiderpartiet vant valget i 2021, var det et viktig valgløfte at disse kuttene skulle fjernes.

For høyere utdanning er situasjonen imidlertid ikke fullt så enkel som at kuttene bare er blitt borte. Som nevnt i kapittel 2, lanserte Kunnskapsdepartementet 23. september 2022 en ny langtidsplan for sektoren. Denne pekte ut noen tydelige satsingsområder, og signaliserte slik en økende vilje til å øremerke midler til spesifikke satsinger. Det siste året har dette særlig blitt synlig gjennom en milliard til Polhavet og «KI-milliarden».

Imidlertid må disse midlene hentes et sted. Støre-regjeringene har derfor innført noe de kaller et «satsingskutt», hvor hver institusjon får et flatt kutt gitt som en prosentsats av virksomheten. Mens budsjettet for 2022 i hovedsak ble laget av den daværende Høyre-regjeringen og derfor var det siste som inneholdt et ABE-kutt, ble satsingskuttet innført fra budsjettet for 2023. Da var kuttet på 254,4 millioner, i 2024 på 437 millioner, i 2025 på 167 millioner og for 2026 blir det på 346 millioner. I prosent utgjør dette kutt på om lag 0,5% i 2023, 1% i 2024, 0,3 % i 2025 og 0,7% i 2026.



Figur 13: ABE-kutt/satsingskutt 2015-2026. Kilde: Kunnskapsdepartementets forslag til statsbudsjett 2015-2026.

Disse kuttene henter ikke i seg selv penger ut av sektoren, men omprioriterer dem i stedet internt. Det betyr at en del institusjoner og forskningsmiljøer kommer styrket ut av praksisen. På overordnet nivå, gjelder det særlig miljøer ved NTNU og UiO. Av seks utpekte nasjonale KI-sentre er for eksempel to ledet av UiO, to av NTNU, ett av UiB og ett av Simula.²⁷

For alle andre er imidlertid satsingskuttene en ren videreføring av Høyre-regjeringenes utskjelte ABE-kutt, som Arbeiderpartiet altså lovet å fjerne før de ble valgt. En informant sier at overgangen til Arbeiderparti-regjeringer i praksis gir «liten forskjell, hovedforskjellen er at prosessen har pågått lengre, så nå begynner det virkelig å merkes» (Informant 1). Akkumulert utgjør nå ABE-kuttene og satsingskuttene nærmere 3 milliarder kroner.

²⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringens-milliardsatsing-dette-er-norges-seks-nye-forskningssentre-for-kunstig-intelligens/id3108609/>

4.3 Hva betyr dette for sektoren?

Det er åpenbart av den samlede gjennomgangen ovenfor, at det har blitt en betydelig tøffere hverdag i hele UHF-sektoren. En informant sier at stemningen er spesiell: «Jeg hører fra alle sider at de er under press, at det er fare for oppsigelser» (Informant 7), mens en annen informant peker på at «på fakultetet mitt har vi hatt ansettelsesstopp et par år» (Informant 1).

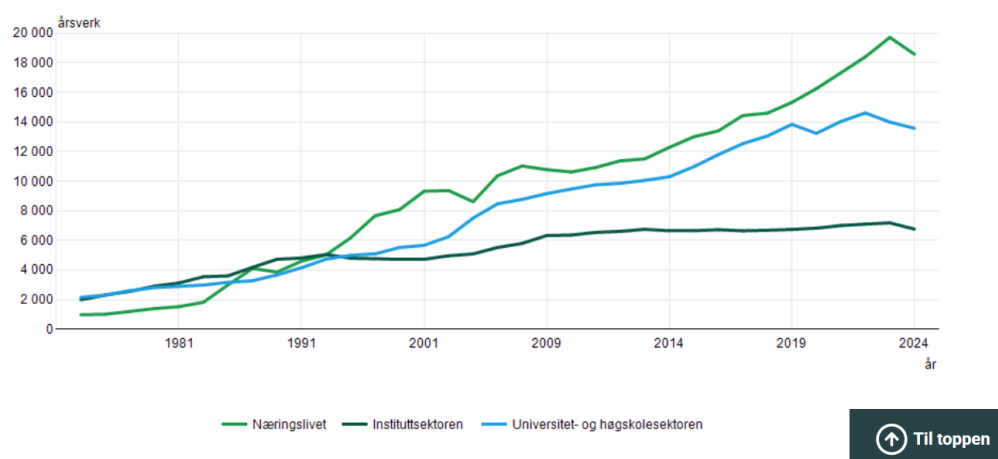
Men også når det ikke er oppsigelser, har den økonomiske utviklingen hatt store konsekvenser. Samme informant sier at tidligere hadde alle «30 000 i annumsmidler til PC og konferanser og slikt (...) også uten å dra inn store eksterne prosjekter (...) de mulighetene er der ikke nå» (Informant 1), mens på et annet universitet får de «ikke lov til å kjøpe en fagbok en gang, ikke konferanser, ingenting» (Informant 4). Dette styrer også adferden på universitetene hvor «ostehøvelkuttene gjør at vi må maksimere produksjonen av studiepoeng og inntektene fra ekstern finansiering, så det er ikke noen gode trender i sektoren» (Informant 7).

De økonomiske utfordringene ser vi også gjennom tall på årsverk i sektoren. Antall årsverk i akademia ble ifølge HK-dir redusert med 1107 i 2024, og antall forskere registrert hos SSB ble redusert med nesten 2000 i løpet av 2024.

Tallet på forskerårsverk ble redusert i alle sektorer fra 2024 til 2025. Men mens reduksjonen i UH-sektoren kommer etter en lang rekke år med vekst, er nedgangen i instituttsektoren kulminasjonen av flere tiår med stagnasjon.²⁸

²⁸ Se også

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/08/towards-a-new-stage-in-norway-s-science-technology-and-innovation-system_419931cb/ce07b7c3-en.pdf?utm_source=chatgpt.com, s. 43



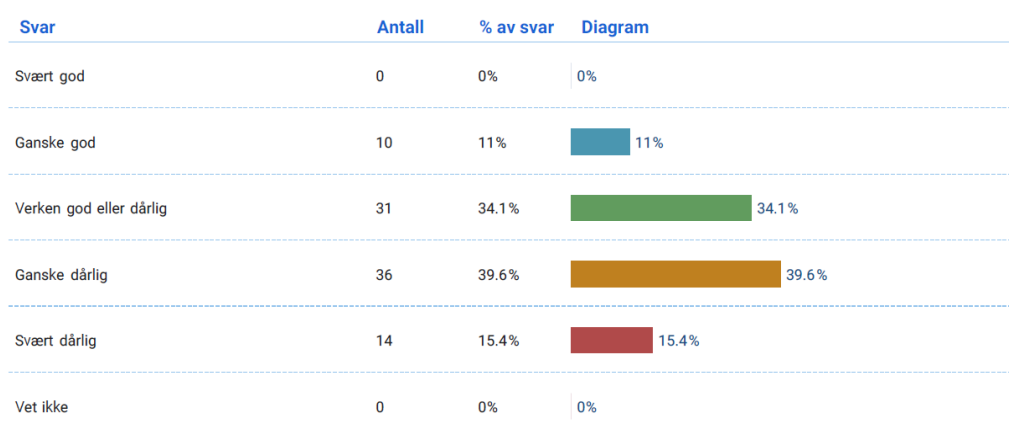
Figur 14: FoU-årsverk, etter sektor, statistikkvariabel og år. Kilde: SSB²⁹

Mye tyder på at antall registrerte årsverk i sektoren vil synke videre i 2025. Transportøkonomisk institutt har f.eks. hatt en reduksjon i bemanning på rundt ti prosent sist år.

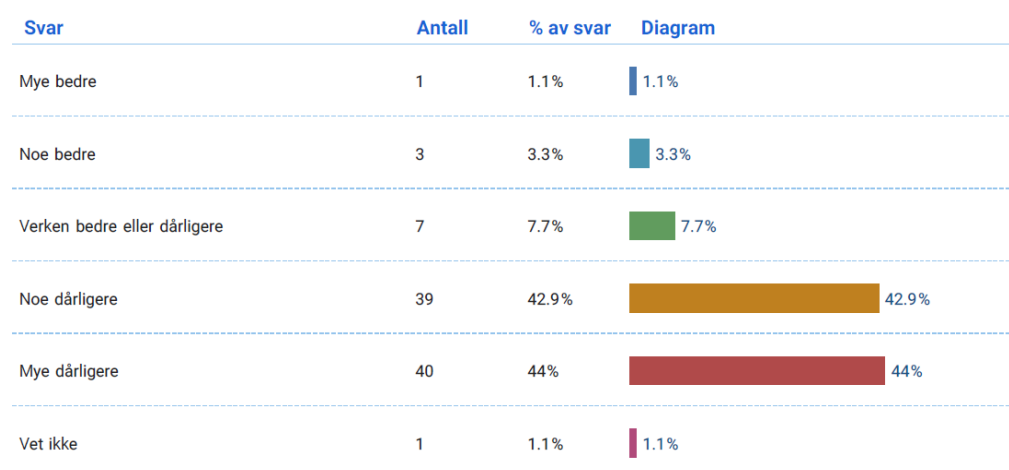
Spørreundersøkelsen til tillitsvalgte i sektoren bekrefter det negative bildet. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom svarene fra tillitsvalgte i henholdsvis universitets/høgskolesektorene og tillitsvalgte fra forskningsinstituttene på disse spørsmålene.

Halvparten av de spurte mener at økonomien er «ganske» eller «svært» dårlig, og et massivt flertall opplever at økonomien i deres institusjon er blitt dårligere de siste fire årene. Det framgår av disse figurene:

²⁹ <https://www.ssb.no/statbank1/table/13511/tableViewLayout1/>



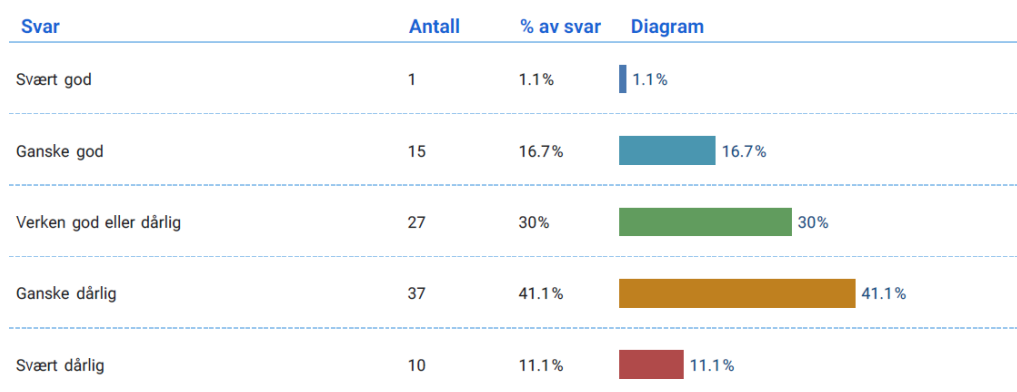
Figur 15: NTL-tillitsvalgte oppfatninger av sin institusjons økonomi i dag. N=91



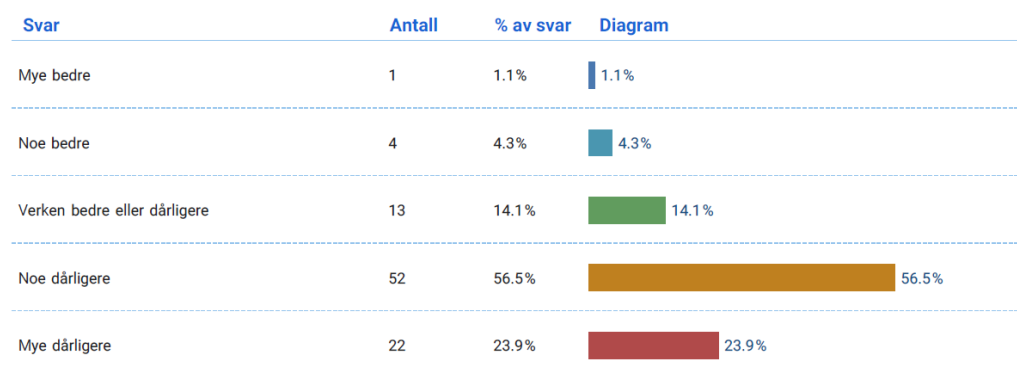
Figur 16: NTL-tillitsvalgte oppfatninger av utviklingen i sin institusjons økonomi siste fire år. N=91

Vi ser altså at halvparten av de tillitsvalgte mener at institusjonens økonomi er ganske dårlig eller svært dårlig, mens hele 87 prosent mener den er blitt noe eller mye dårligere i løpet av de fire siste årene.

Det er ikke alle enhetene i en institusjon som rammes like hardt. Det går fram når vi spør om økonomien på «din enhet», dvs. den avdelingen, det fakultetet eller instituttet de hører hjemme:



Figur 17: NTL-tillitsvalgte oppfatninger av egen enhets(avdeling/fakultet/institutt) økonomi. N=90



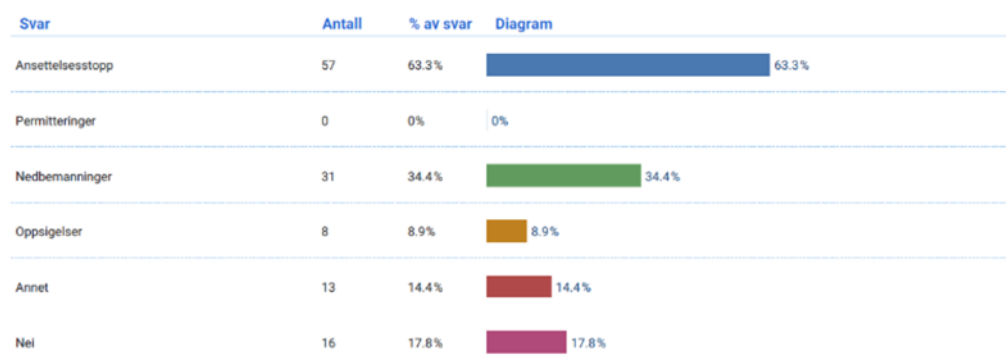
Figur 18: NTL-tillitsvalgte oppfatninger av utviklingen av egen enhets (avdeling/fakultet/institutt) økonomi siste fire år. N=92

Tallene viser at noen ganske få underenheter har bedre økonomi enn institusjonen som helhet, og noen av dem tilmed har fått det bedre de siste fire årene.³⁰ Men hovedbildet er om lag det samme som når det gjelder institusjonen som helhet. Økonomien oppfattes av de fleste som dårlig og (til dels som mye) forverret de siste årene.

³⁰ Av de tillitsvalgte som sier at økonomien på institusjonen er dårlig, er det om lag en fjerdedel som svarer at økonomien *deres enhet* er «ganske god» eller «verken god eller dårlig».

Innstramminger

Den dårlige økonomien får helt konkrete utslag i form av ulike innstramminger ved institusjonene. Det framgår av figuren under:



Figur 19: Antall og andel NTL-tillitsvalgte som har opplevd ulike innstramminger på sin enhet (avdeling/fakultet/institutt). Flere svarmuligheter. N= 90

Vi ser at bare 18 prosent av de spurte svarer at de ikke har opplevd innstramminger.

Over 60 prosent av de tillitsvalgte kan melde om ansettelsesstopp, rundt tredjeparten om nedbemanninger, mens ni prosent melder om oppsigelser på deres enhet (altså avdeling, fakultet, institutt e.l.) Av «annet» nevner respondentene naturlig avgang som ikke erstattes, avvikling av desentralisert studiested, reduksjon i lokaler og innstramminger på «sosiale tiltak» som fruktservering og møtevafler.

Fordelt på institusjonstype finner vi heller ikke på dette punktet noen vesentlige forskjeller.

Hardere konkurranse

De reduserte bevilgningene fører ifølge våre informanter også til hardere konkurranse om eksterne forskningsmidler:

Svar	Antall	% av svar	Diagram
Ikke i det hele tatt	0	0%	0%
I liten grad	0	0%	0%
I noen grad	10	17.5%	 17.5%
I stor grad	19	33.3%	 33.3%
I svært stor grad	6	10.5%	 10.5%
Ingen oppfatning	22	38.6%	 38.6%

Figur 20: NTL-tillitsvalgte oppfatning av utviklingen i konkurranse om forskningsmidler. N=57

I denne figuren vises svarene fra tillitsvalgte i enheter (avdelinger, institutter osv.) som ofte³¹ deltar i konkurranse om midler fra Forskningsrådet og EU. Over 70 prosent av dem som har en oppfatning, svarer at denne konkurransen i «stor» eller «svært stor» grad er blitt hardere.

Det synes som om utfordringene er noe mindre når det gjelder oppdragsmidler fra kommuner, direktorater og private aktører osv. Her svarer om lag halvparten av respondentene som har en oppfatning at konkurransen er blitt hardere.

På spørsmål om å gjøre nærmere rede for *hvordan* konkurransen er blitt hardere viser de tillitsvalgte ved universiteter og høyskoler til flere konkurrenter, mer konkurranseutsetting fra oppdragsgivere (f.eks. Utdanningsdirektoratet). Når tilgangen på *interne* forskningsmidler blir dårligere, skjerpes ofte konkurransen om de eksterne midlene.

Respondentene viser også til dårligere økonomi hos oppdragsgivere. De nevner svekket kommuneøkonomi, innstramminger i næringslivet og varslede endringer

³¹ De som har svart at enheten i «noen», «stor» eller «svært stor» grad deltar i slike konkurranser

i lokale ordninger for kompetanseheving i offentlig sektor. En mer kuriøs effekt er at svikt i byggebransjen fører til mindre behov for arkeologiske utgravinger.

De tillitsvalgte i *forskningsinstituttene*, som i enda større grad enn UH-ansatte melder om tøffere konkurranseklima, nevner særlig større konkurranse fra private (som konsultentselskaper og bransjeprogrammer) samt at universitetene i større grad driver med oppdragsforskning og derfor blir konkurrenter. En respondent oppgir at antallet aktører som leverer tilbud i hens sektor har økt fra mellom tre og fem til sju eller flere tilbydere per oppdrag i løpet av de siste årene. Andre viser til at industrien sliter økonomisk og derfor er mer avventende til å finansiere forskning.

Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler

Det nye finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren har foreløpig hatt noe varierende utslag for de enkelte institusjoner og underenheter. Det framgår av denne figuren:

Svar	Antall	% av svar	Diagram
Ikke påvirket	7	8.9%	 8.9%
I liten grad	19	24.1%	 24.1%
I noen grad	16	20.3%	 20.3%
I stor grad	11	13.9%	 13.9%
I svært stor grad	4	5.1%	 5.1%
Vet ikke	22	27.8%	 27.8%

Figur 21: NTL-tillitsvalgte i UH-sektorens vurdering av i hvilken grad det nye finansieringssystemet har hatt effekt for egen enhet. N=79

Vi ser altså at responsen på dette spørsmålet fordeler seg ut over de fleste svarkategoriene og dermed avspeiler den usikkerheten som vi antydte i avsnitt 3.2 over. Dette kan skyldes to forhold; enten at institusjonene har *reagert ulikt*

på de nye tellekantene eller at utslagene kommer *raskere* på noen institusjoner enn på andre.

På spørsmål om *hvordan* dette har påvirket situasjonen viser respondentene blant annet til at utdanning prioriteres framfor forskning. Det rapporteres f.eks. om økt satsing på studiepoengproduksjon og mer fokus på studentgjennomstrømning, mens det gis mindre rom for forskningsprosjekter uten full finansiering. Andre peker på nedlegging av universitetsinstitutter og færre utenlandske studenter.

4.4 Innstramningenes konsekvenser

Våre undersøkelser har vist at bevilgningene til UHF-sektoren samlet for første gang i «moderne tid» har stagnert og begynt å synke. Effektene av den økonomiske innstramningen er nå tydelige i *alle deler og nivåer* av sektoren - med noen mindre unntak. En informant sier at den dårlige økonomien nå er så prekær at det «legger store begrensninger på muligheten til å jobbe autonomt som forsker» (Informant 1). Konsekvensene forsterkes på noen punkter av endringene i finansieringssystemet.

Blant de viktigste konsekvensene er:

- Kutt i driftsbudsjett, investeringer og vedlikehold.
- Ansettelsesstopp og posisjoner som bli stående ledige. Nedbemanning gjennom naturlig avgang. I noen tilfeller oppsigelser.
- Flere tilbydere og hardere kamp om - synkende - konkurransebaserte forskningsmidler som deles opp i stadig mindre omfattende prosjekter.
- Tap av kompetanse og svekkede, i verste fall nedlagte, fagmiljøer.
- Økt arbeidsbelastning pga. færre ansatte. Dette kan føre til stress, uro, sykefravær, turnover og «jobbflukt».
- Kutt i sosiale tiltak og faglige tiltak som kurs, konferanser og etter- og videreutdanning.
- Vridning av fokus og prioriteringer i UH-delen av sektoren fra forskning til utdanning.

- Svekket kvalitet i forskning og undervisning. Mindre tid til forskning, dårligere undervisningstilbud, færre stipendiater. Bortfall av støttefunksjoner, mer administrasjon for vitenskapelige ansatte.
- Redusert service og tilgjengelighet for studenter.
- Organisatorisk uro.

5. Initiativer for tillitsreform

Som nevnt i kapittel 1 var tillitsreform et av Arbeiderpartiets viktigste valgløfter i 2021, og fikk også en prominent plass i Hurdalsplattformen. Vi vil i det følgende gjennomgå hvordan arbeidet med tillitsreformen har preget UHF-sektoren, gjennom å først gjennomgå styringssignalene fra regjeringen og oppfølgingen av disse, før vi viser hva som er oppfatningen blant de tillitsvalgte i sektoren.

Ettersom instituttene i hovedsak opererer som private virksomheter i et marked er tillitsreformen – forstått som mer ansvar til og mindre lederstyring av førstelinjen - mindre relevant for de ansatte i denne delen av sektoren. Det er også slik at privat sektor har sterkere formelle medbestemmelsessystemer enn statlig sektor har. Blant annet derfor, har tillitsreformen i liten grad vært tema i instituttsektoren

5.1 Regjeringens initiativer

Endringen i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, med reduksjon av antall indikatorer, ble i seg selv solgt inn som et ledd i tillitsreformen. «Dette er tillitsreform i praksis», sa daværende minister for forskning og høyere utdanning, Ola Borten Moe da han reiste rundt og presenterte reformen som slik skulle redusere de forhatte tellekantene.³² Våre informanter er imidlertid tydelig på at det ikke kan betraktes som noe egentlig tillitsreform så lenge indikatorstyringen består. En informant formulerer det slik:

Resultatet av reformen blir ikke mer tillit, bare færre indikatorer, det er fremdeles indikatorstyring. Og det blir også veldig sårbart når det er så få indikatorer, og det er jo da særlig studiepoengproduksjon. Mange miljøer blir ekstremt sårbare, det er en markedslogikk (Informant 7).

³² Se eksempelvis <https://www.universitetsavisa.no/ola-borten-moe-sunniva-whittaker-uh-sektoren/fa-ansatte-omgitt-av-sa-mange-indikatorer-incentiv-og-rapporteringskrav/377858>

La oss derfor se på regjeringens andre initiativer.

Før 2023 inneholdt UH-institusjonenes tildelingsbrev fire overordnede mål: 1) Høy kvalitet i utdanning og forskning, 2) forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling, 3) god tilgang til utdanning og 4) effektiv mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem. Dette var igjen delt inn i 17 styringsparametere som skulle måle hvor god måloppnåelse institusjonen hadde. Under det fjerde målet, var en slik styringsparameter eksempelvis antall studiepoeng per faglig årsverk. Disse 4 målene og 17 styringsparameterne var generelle på den måten at alle statlige universiteter og høyskoler ble målt på disse.

Fra 2023 ble så dette systemet erstattet av at institusjonene i stedet bruker utviklingsavtalene³³ til å avtale med Kunnskapsdepartementet hvilke hovedprioriteringer og satsingsområder *hver enkelt institusjon* skulle ha, og som institusjonen så skal rapportere og måle på. Slik gikk en fra et styringssystem basert på generelle indikatorer til institusjonsspesifikke prioriteringer. Det ble også slått fast at om institusjonene ikke lykkes med å oppnå målene de har satt, så skal de likevel ikke tape penger på dette.

Regjeringen begrunnet denne endringen med et ønske om en bedre arbeidsdeling i sektoren, men å gå bort fra de 17 nasjonale styringsparameterne ble også begrunnet med at man ønsket mindre rapportering og mer tillit. Sammen med reduksjonen i parameterne for resultatbasert bevilgning, fremstår dette som regjeringens viktigste initiativ for tillitsreform i sektoren.

Tildelingsbrevene har også mer generelle referanser til tillitsreformen. I tildelingsbrevet for 2022 skrev regjeringen:

Regjeringen vil gjennomføre en tillitsreform i universitets- og høyskolesektoren. For å redusere byråkratiet i sektoren skal det gjøres en gjennomgang av oppgaver staten opp

³³ Utviklingsavtaler er et av departementets styringsverktøy, og er avtaler som inngås mellom den enkelte institusjon og Kunnskapsdepartementet om prioriteringer og virksomhet i de kommende årene.

gjennom årene har pålagt institusjonene. Regjeringen vil invitere universiteter og høyskoler til å komme med innspill til hvilke krav og føringer som kan forenkles.

Og i 2023 var dette noe mer konkret:

Regjeringens tillitsreform har som mål å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne gjennom å la de ansatte få større innflytelse over oppgaveløsingen. Det er en reform som skal utvikles nedenfra og opp i systemet. Regjeringen vil at universitetene og høyskolene skal få mer frihet og tillit til å gjøre egne prioriteringer innenfor de gjeldende rammevilkårene. Tillitsreformen er blant annet viktig i arbeidet med ny universitets- og høyskolelov, forenkling av finansieringssystemet, vurdering av akkrediteringskriterier for å bli universitet og vektlegging av utviklingsavtalene som styringsverktøy.

I tildelingsbrevet for 2024 ble referansene til tillitsreformen redusert, men det ble fremdeles påpekt at «regjeringen forventer at universitetene og høyskolene gjennomgår egen organisasjon med sikte på å gi ansatte i førstelinjen økt tillit», og i brevet for 2025 ble det også påpekt at det forventes at institusjonene «fortsetter å tilpasse og omstille virksomheten i tråd med gjeldende økonomiske rammer, jf. regjeringens tillitsreform». Tildelingsbrevet for 2025 understreker at det av samme grunn ikke lenger er øremerking av rekrutteringsstillinger.

I statsbudsjettet for 2024 kuttet regjeringen 339 millioner fra budsjettet til HK-direktoratet, som blant annet innebar å legge ned en rekke ordninger som ordningen med Sentre for fremragende utdanning. Disse 339 millionene og noen oppgaver inngikk så i den generelle rammefinansieringen til universitetene og høyskolene, og ble av regjeringens daværende minister for forskning og høyere utdanning Sandra Borch annonsert som et viktig ledd i tillitsreformen innen høyere utdanning³⁴.

Regjeringen har altså gjort noen politiske grep som kan knyttes til tillitsreformen. Samtidig peker informanter på at det parallelt med dette har kommet nye krav fra regjeringen som binder opp tid og føles meningsløst. Ett

³⁴ Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tillitsreform-innan-hogare-utdanning/id2997146/>

eksempel er fokuset på *karriereplanlegging*, hvor institusjonene nå pålegges av departementet å utarbeide karriereplaner sammen med yngre forskere. En informant sier:

Alt som er karrierebygging, karriereutvikling, det er jo bare svada, (...) karriereplaner for alle midlertidige ansatte, som nå har blitt obligatorisk, det er helt idiotisk (...). Vi har karrieresenter for yngre forskere (...) det er rimelig meningsløst (...) men de vil ikke ansette folk, midlene burde vært brukt til grunnfinansiering (...). Hva hjelper det egentlig, det sies at det er for å hjelpe dem, men egentlig blir de bare enda mer stresset når vi tvinger dem til å skrive karriereplaner. (...) Hvis man vil bygge en akademisk karriere, er det mye lure å delta i faglige fora enn å drive med markedsføring av seg selv og lære hvordan best mulig produsere svada (Informant 7).

Et annet eksempel som trekkes frem er lønnspolitikken, som ifølge samme informant tar en masse tid. Hen sier at hos dem har de «en politikk for å fordele lønnsmidlene likt, men på grunn av systemet med individuelle forhandlinger må vi likevel bruke masse tid på å skrive begrunnelser for hvorfor vi ønsker å fordele det slik» (Informant 7).

Enda viktigere er det kanskje at en ofte ikke vet hvem som bestemmer hva. Samme informant trakk frem at de nå skal få nye nettløsninger, men når vi spør hvem som har bestemt dette svarer hen at «jeg vet ikke, vi sitter på grunnplanet, og vi aner ikke hvor dette kommer fra» (Informant 7).

En annen som også er kritisk til nye nettløsninger sier tilsvarende om hvor det kommer fra at «vi vet ikke, er det regjeringen som har sagt til direktoratene eller departementet som har sagt til direktoratet som har sagt at de må si til oss at vi må ha dette systemet, for vi opplever at universitetet har veldig liten anledning til å si nei, for eksempel at vi måtte gå for DFØ (Direktoratet for økonomistyring)» (Informant 8).

Regjeringens overordnede politikk har altså i beste fall tvetydig effekt om den skal måles på å gi makt over egen tidsbruk tilbake til førstelinjen.

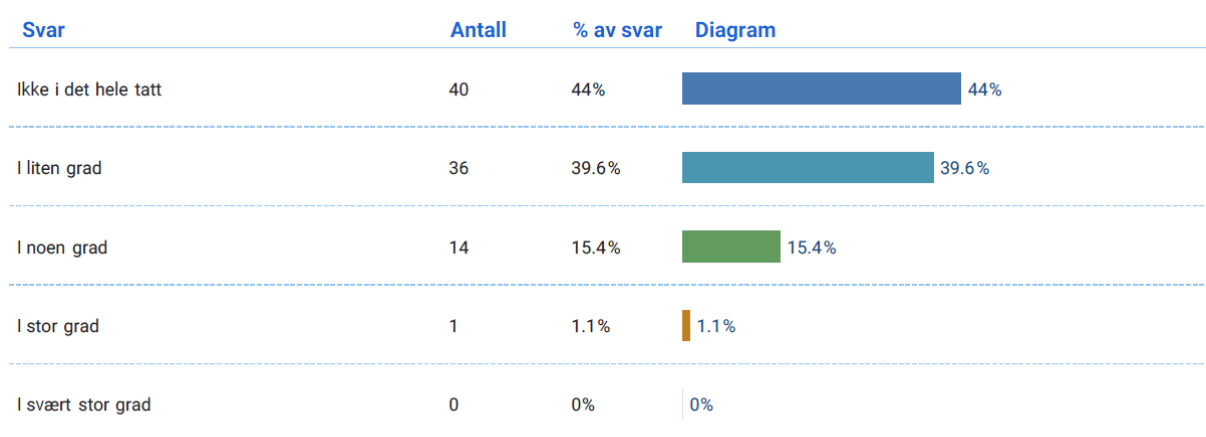
5.2 Initiativer på institusjonene

Men selv om den overordnede politikken i seg selv har hatt liten effekt, kunne man tenke seg at oppfordringene i tildelingsbrevene ville føre til initiativer til tillitsreform på de enkelte institusjonene. Også dette blir imidlertid avvist av våre informanter. En av dem sier at «tillitsreformen, vi har ikke akkurat sett så mye til den», og følger opp med at «det skjer ingenting, kanskje tvert om, det blir flere krav» (Informant 6). En annen sier at regjeringens tiltak i liten grad har nådd nedover i systemet, og at «initiativet til å snakke om tillitsreform har kommet fra fagforeningene, vi har ikke gjort noe mer konkret enn å ha et møte som vi brukte et halvt år på å få på bena, hvor fagforeningene presenterte hva vi la i en tillitsreform (...) og så har det stoppet der» (Informant 8).

På en annen institusjon ble det etablert nye demokratisk valgte fakultetsstyrer for å følge opp tillitsreformen og demokratisere, men samtidig sørget ledelsen for at disse styrene fikk begrenset makt. Informanten oppsummerer prosessen med at «det kalte de demokratiseringsprosessen hos oss. På papiret ja, men jeg er i praksis litt usikker på hvor mye mindre makt lederen har fått, kanskje mer» (Informant 4).

Dette understreker at ledelsen på institusjonene ofte ikke følger opp de generelle vendingene i tildelingsbrevene, og at det da skjer lite når tildelingsbrevene ikke følges opp av politisk press ovenfra. En informant oppsummerer tillitsreformens gjennomslag som at det er kommet «ingenting av substansiell art, bare røyk» (Informant 4).

Det samme bildet framgår av svarene på spørsmålet om respondentene i surveyen har merket noe til tillitsreformen:



Figur 22: NTL-tillitsvalgte oppfatning av om de har merket noe til regjeringens tillitsreform. N=91.

Et overveldende flertall av de spurte har altså i liten grad eller ikke i det hele tatt merket noe til regjeringens tillitsreform. De tillitsvalgte på instituttene har merket enda mindre til reformen. Ingen svarer at de i noen eller stor grad har merket noe.

I tillegg er det slik at bare fem prosent av dem som har svart, sier at det er blitt færre rapporteringsrutiner de siste fire årene. På dette punktet synes altså resultatet av regjeringens tillitsreform å være tilnærmet ingenting.

Ledelsene ved institusjonene synes ikke særlig opptatt av tillitsreformen. Nesten halvparten av de spurte «vet ikke» om ledelsen har tatt initiativ i samband med reformen. Av de øvrige svarer 88 prosent «nei».

Noen flere initiativer er kommet fra de tillitsvalgte. Tredjeparten sier at det er tatt initiativ fra dem eller andre på arbeidstakersiden.

Også her skiller instituttsektoren seg ut. Verken ledelsen eller de tillitsvalgte i denne delen av sektoren har tatt noe initiativ knyttet til reformen.

De tillitsvalgte har heller ikke fått mer tid til kjerneoppgavene som var et viktig mål med tillitsreformen:

Svar	Antall	% av svar	Diagram
Ikke i det hele tatt	30	33.7%	33.7%
I liten grad	43	48.3%	48.3%
I noen grad	15	16.9%	16.9%
I stor grad	1	1.1%	1.1%
I svært stor grad	0	0%	0%

Figur 23: NTL-tillitsvalgtes oppfatning av i hvilken grad de har fått frigjort tid til kjerneoppgavene de siste fire årene.

Som vi ser, svarer bare 18 prosent av de spurte at de i noen eller i stor grad har fått frigjort tid til kjerneoppgavene.

De tillitsvalgte er likevel ikke bare misfornøyde med situasjonen. På spørsmål om i hvilken grad de opplever å ha innflytelse, er svarene mer positive:

Svar	Antall	% av svar	Diagram
Ikke i det hele tatt	4	4.4%	4.4%
I liten grad	22	24.2%	24.2%
I noen grad	56	61.5%	61.5%
I stor grad	9	9.9%	9.9%
I svært stor grad	0	0%	0%

Figur 24: I hvilken grad opplever NTL-tillitsvalgte å ha innflytelse på sin institusjon. N=91.

Som det framgår, sier 70 prosent at de i «noen» eller «stor» grad har innflytelse på institusjonen. Om lag samme andelen svarer at de har innflytelse på sin enhet. På dette spørsmålet er svarene fra instituttsektoren mer positive. Hele 44 prosent svarer at de «stor grad» har innflytelse på institusjonen. Dette kan skyldes sterkere formelle medbestemmelsesordninger, at de fleste forskningsinstituttene er relativt små organisasjoner eller en kombinasjon.

Når det gjelder medbestemmelse er oppfatningen av *utviklingen* klart mer sammensatt enn når det gjelder økonomien.

Svar	Antall	% av svar	Diagram
I tydelig framgang	0	0%	0%
I noe framgang	19	20.9%	 20.9%
Verken i framgang eller tilbakegang	45	49.5%	 49.5%
I noe tilbakegang	20	22%	 22%
I tydelig tilbakegang	7	7.7%	 7.7%

Figur 25: NTL-tillitsvalgte oppfatning av utviklingen i medvirkning og medbestemmelse.

$N=91$. Drøyt 20 prosent svarer altså at de ansattes medvirkning og medbestemmelse er i framgang. Like mange svarer at den er i tilbakegang. Mens rundt halvparten av de spurte ikke har merket noen endring i løpet av de siste årene.

På dette spørsmålet er det ingen vesentlige forskjeller mellom svarene fra tillitsvalgte i ulike deler av sektoren. Derimot er det en svak tendens til at erfarne tillitsvalgte har en mer positiv oppfatning av ansattes innflytelse enn tillitsvalgte med kort ansiennitet.

5.3 Makt til ledere eller grunnplanet?

I tillegg til skuffelse over manglende fremgang i tillitsreform-arbeidet, uttrykker også flere informanter bekymring over at tillitsreformen blir noe annet enn de hadde sett for seg. Dette skyldes særlig at det i liten grad problematiseres hvordan mer makt *til institusjonene* i praksis kan bety mer makt til *lederne* som igjen kan føre til *mindre makt til de fagansatte og førstelinjen*. En uttrykker dette klart, og sier at «når man snakker om tillitsreform, snakker man mer om institusjonell frihet. Og ikke om frihet for den enkelte ansatte» (Informant 1).

Frustrasjonen over ledelsesnivået er generelt stort blant våre informanter. En sier at «det er så mange ledere, det er en dreining fra flate strukturer til hierarki», og at «først er det en leder, så en planlegger, så en teamleder» (Informant 6). En annen sier at lederne tilegner seg makt og ressurser, og i forskningsinstituttet han

jobber er nå en firedel av instituttets ansatte ledelse og deres stab som fører til at «det er blitt tøffere HR, tøffere ledelse, mindre allmøter og det er lite rom for å uttale seg» (Informant 5).

Dette går inn i et større bilde hvor også «penger blir værende på sentralt nivå uten at vi forstår hvorfor, de driver og ansetter folk sentralt i faste stillinger uten at vi forstår noe av hvor pengene kommer fra og hvorfor de får dem, i stedet for å ansette i fagmiljøene som vi kunne ha trengt» (Informant 7).

En annen tillitsvalgt uttrykker frykten for at tillitsreformen skal bli noe annet mest presist, og sier at «en situasjon hvor de [lederne] verken er styrt nedenfra eller ovenfra er kanskje det verste og det er der vi er på vei fordi en tar tillitsreformen og sier til den enkelte rektor og direktør «øk færre indikatorer og større risiko hvis dere ikke leverer», men ingen pålegg om å høre mer på de som gjør jobben» og «det jeg er ganske redd for, er at rektoratet blir et nytt kontrollerende mellomledd, uten demokratisk kontroll hverken nedenfra eller ovenfra». Samme informant understreker hvor viktig dette er, ved å peke på at «større grunnbevilgning inn til ledere som ikke er demokratisk valgt, som ikke har de ansatte og forskningens beste, men sin egen lederkarrieres beste i fokus, jeg spretter ikke champagnen av det heller» (Informant 4).

5.4 Mye skrik, lite ull

Som det fremgår av overstående gjennomgang, så er nok det politisk viktigste med tillitsreformen hvor få av forventningene den foreløpig har klart å oppfylle. Den nye universitetsloven bidro ikke til å flytte mer makt til fagfolkene, for eksempel gjennom demokratisering av institusjonene, og presset mot universitetsdemokratiet er sterkt mange steder. En sier for eksempel at det er «stadig snakk om å avskaffe valgte ledere» (Informant 7).

Det problematiseres heller ikke at tillit til institusjonene ikke er det samme som tillit til fagfolkene – da tillit til institusjonenes ledere ofte kan begrense tilliten til de ansatte. Informantene er fremdeles frustrerte over at eksterne direktorater

som NOKUT fremdeles produserer krav om rapportering. Økt avhengighet av ekstern finansiering bidrar til mer søknadsskriving og rapportering. En informant hevder at en firedel av tiden en får i et prosjekt kan gå med til å rapportere at tiden er brukt riktig, noe som oppleves som «helt vanvittig tidsbruk». I tillegg har informantens institutt et system hvor «vi må konkurrere internt for å få fakturere timer, men så har vi ikke timer for å søke om å få timer, så det må man enten gjøre på fritiden – søke om å få arbeidstid, eller skjule det i andre prosjekter som faktureres ut andre steder, uten at det synes» (Informant 5).

En informant i universitetssektoren oppsummerer det slik «vi hadde noe vi ikke likte, og erstattet det med noe noen liker enda dårligere og de aller fleste liker ganske dårlig» (Informant 4), mens en fra et forskningsinstitutt sier at «det har blitt vanskeligere de siste årene (...) det er mer konkurranse, mer som settes ut på anbud, og vi må bruke mer tid på å skrive søknader» og «jeg synes det har blitt verre etter fire år med tillitsreform» (Informant 3). En tredje informant oppsummerer frykten for hva tillitsreformen kanskje er i ferd med å bli: «mitt inntrykk er at det er et slags talking point for å kunne drive ansvarsforskyvning til nivået under» (Informant 1).

6. Tillitsvalgtes ønsker om politikk

Det er altså store utfordringer i sektoren, både knyttet til økonomi og styringssystemer. I dette kapittelet vil vi gjennomgå hvilke saker tillitsvalgte som har svart på vår spørreundersøkelse mener at NTL bør prioritere. Generelt er inntrykket at svarene er i samsvar med NTLs nåværende politikk for sektoren, slik den f.eks. er uttrykt i dokumentet «NTLs politikk for forskning og utdanning».³⁵ Men på en del punkter er det nødvendig med justeringer. Det gjelder både krav som er innfridd og nye utfordringer.

Økonomi, finansieringssystem og grunnbevilgning

Den viktigste bekymringen som kommer til uttrykk i vårt materiale gjelder svak økonomi og underfinansiering av sektoren. Det går igjen i en lang rekke utsagn fra både de kvalitative intervjuene, som at «man bør øke hele potten til forskning» (Informant 3), og i tekstboksene til spørreundersøkelsen: «den viktigste saken er å sikre økte bevilgninger til forskning og utdanning - være tydelig på at vi trenger en sterk FoU sektor for å kunne løse utfordringene vi står overfor nasjonalt og globalt.»

Fra alle deler av UHF-sektoren etterlyses derfor blant annet:

- Økte basisbevilgninger.
- Mer frie forskningsmidler.
- Mindre avhengighet av søknadsbasert finansiering.
- Økt forutsigbarhet og økt mulighet til langsiktig planlegging.

I tillegg er en del i UH-sektoren bekymret over et finansieringssystem som prioriterer studiepoeng framfor forskning, noe som kan presse institusjonene til kortsiktige valg, nedlegging av fag og økt sårbarhet for svekkede enheter.

³⁵ <https://ntluh.no/ntls-politikk-for-forskning-og-utdanning>

Tillitsreform

Det er bred enighet om at tillitsreformen i liten grad er realisert, og ofte reduseres til symbolikk. Respondentene mener:

- Reformen må settes ut i livet, ikke bare eksistere på papiret.
- Mindre detaljstyring og rapportering.
- Økt medbestemmelse og respekt for faglig autonomi.
- Reduksjon i tellekanter og målstyring, også på institusjonsnivå.

Arbeidstid, arbeidsvilkår og lønn

Ansatte i UH-sektoren jobber allerede svært mye på både midlertidige stillinger og i lave stillingsprosenter. En tillitsvalgt peker derfor i en tekstboks på at det trengs en «opprydding i arbeidstiden til vitenskapelig ansatte». I tillegg opplever ansatte, særlig vitenskapelig ansatte, press på arbeidstidsordninger og forskningstid samt manglende kompensasjon for reelt arbeid. Viktige tema:

- Opprydding i arbeidstid, særlig for vitenskapelig ansatte og «særlig uavhengig stilling». Forsvare forskningstida.
- Mindre nedbemanning gjennom «effektivisering».
- Rettferdige lønnsoppgjør, gjerne med sentrale kronetillegg.

Akademisk frihet og sektorens samfunnsrolle

Generelt uttrykkes bekymring for at forskningen blir mer markedsstyrt og at kommersielle aktører får økt innflytelse. I UH-sektoren fryktes at universitetene reduseres til rene utdanningsinstitusjoner og grunnforskning er truet.

Når det gjelder høyere utdanning pekes det på at gratisprinsippet er under press ved innføring av betaling for ikke-EØS-studenter og at studentøkonomien stadig er dårlig (blant annet ved høye boligutgifter).

Generelt etterlyses det et sterkere forsvar av akademisk frihet og ytringsfrihet samt av breddeuniversitetet, «ulønnsomme» fag, universitetsdemokrati og valgte ledere (det siste gjerne som lovfestet norm). Videre ønskes mindre vekt på «arbeidslivsrelevans» som styringslogikk. I stedet ønsker man:

- Forsvare universitetets egenart.
- Bevare gratisprinsippet i høyere utdanning.
- Styrke studentøkonomien.
- Bedre rammer for medvirkning og medbestemmelse.

Kunstig intelligens og digitalisering

Mange er frustrerte over regjeringens digitaliseringsiver og hvordan dette endrer hverdagen i sektoren. En oppsummerer bekymringen med at «innføring av digitale løsninger tar mye lengre tid enn styrende myndigheter synes å tro - det tar tid for brukerne å lære og en del sliter mye med å få det godt til. Det er mange eksempler på nyutviklede systemer som ikke fungerer optimalt eller som rett og slett må forkastes.»

Respondentene er generelt kritiske til overdrevent fokus på digitalisering som effektivisering, til rask innføring av KI uten gode vurderinger og mangel på medbestemmelse i innføring av nye digitale systemer.

I stedet ønsker de:

- Forsvarlig bruk av KI
- Tydeligere medvirkning i digitaliseringsprosesser

Øvrig

Respondentene ønsker ellers:

- Styrking av NTLs posisjon i sektoren, blant annet ved å synliggjøre NTL sterkere og bli mer relevant for vitenskapelig ansatte.
- Bedre juridisk støtte fra NTL i tider med omstilling og nedbemanning.

- Utvikle og prioritere en tydeligere politikk for instituttsektoren.
- Fremme solidaritet med Palestina og gå inn for akademisk boikott av Israel.
- Utrede flercampus-universitetenes utfordringer.

7. Oppsummering og forslag til krav

Da vi skrev *Tillitsreform – mer enn ord*³⁶ våren 2021 oppsummerte vi som nevnt i innledningen, utviklingen i sektoren i følgende punkter:

- De enkelte institusjonene mister stadig mer av sin selvstendighet og sitt handlingsrom.
- Makten flyttes oppover i systemet. Støttefunksjoner trekkes ut og samles i ulike fellesarenaer.
- Universitetsdemokratiet forvitrer.
- Direktoratiseringen fører til at stadig flere og mektigere eksterne organer, direktorater og enheter gis myndighet til å gi pålegg, kontrollere og følge opp.
- De mange digitaliseringsprosessene drives ofte sentralt, uten noen form for innflytelse fra dem som faktisk skal bruke systemene.

Det var basert på en erkjennelse av disse utviklingstrekkenes negative betydning for sektoren, at både NTL, LO, Arbeiderpartiet og de andre partiene på venstresiden gikk inn for en overgang til tillitsbasert ledelse. Slik sett burde valget i 2021 blitt et vendepunkt.

Arbeiderparti-regjeringene har imidlertid i liten grad levert på ambisjonene fra Hurdalsplattformen og valgprogrammet for stortingsperioden 2021-2025. I tillegg peker flere av våre informanter på at situasjonen faktisk er blitt verre. En informant sier illustrerende nok at «å jobbe i sektoren har plutselig blitt ganske uforutsigbart, og føles utrygt. Det er jo noe nytt (...) at det er blitt sånn er sjokkerende» (Informant 7).

Særlig viktige punkter for NTL sine medlemmer som ikke er levert på, er

³⁶ Se De Facto-rapport 2/2021: Tillitsreform – mer enn ord. Av Roar Eilertsen og Paul Bjerke.

- Basisfinansieringen for hele sektoren reduseres.
- Midlene til oppdragsforskning reduseres.
- Arbeidet med tillitsreform og avbyråkratisering har stoppet opp.
- Regjeringen går i bresjen for en ganske kritikkløs implementering av digitalisering og kunstig intelligens på alle nivåer, som ofte skaper flere problemer enn det løser.
- Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er endret, men indikatorstyringen består.
- Systemene som skaper stor midlertidighet i UH-sektoren, er ikke rørt.
- Styringssystemet hvor «institusjonene velger» mellom valgt og ansatt rektor er uendret.
- ABE-reformen er videreført under sitt nye navn satsingskutt.

Flere av de samme løftene fra 2021 er også gjentatt i Arbeiderpartiets valgprogram for 2025-2029. Tillitsreformen har også her en overordnet posisjon som gjennomsyrrer flere av kapitlene om offentlig sektor, og under høyere utdanning står det eksplisitt at «detaljstyring og målrapportering tar verdifull tid fra utdanning og forskning» og at de «vil ha en mer overordnet og langsiktig styring av sektoren, og vise mer tillit til fagmiljøene» og videre at de ønsker å «videreføre en tillitsbasert styring for universitets- og høyskolesektoren med færre og overordnede mål, og fjerne unødvendig byråkrati». Lignende formuleringer finner vi også blant de andre rødgrønne partiene. Dette åpner i seg selv et mulighetsrom, som NTL kan utnytte.

Anbefalte prioriteringer

Rapporten viser at det er svært mange områder hvor det er viktig at NTL og andre fagforeninger i UHF-sektoren bruker sine krefter for å bedre forholdene for både ansatte og studenter i årene som kommer. Vi har likevel dristet oss frempå med en liste på fem punkter som vi tror er spesielt sentrale for å stå mot det økende presset på forskningsfrihet som vi ser særlig internasjonalt, men også

til dels her i Norge. Forskningsfrihet og forskningstid er selvsagt helt nødvendig om vi skal bevare det særegne ved alle disse institusjonene.

1. **Bevilgningene må økes og flate kutt opphøre.** Som vi har vist gjennom rapporten, har bevilgningene blitt redusert over tid gjennom blant annet Høyre-regjeringenes ABE-reform og Arbeiderparti-regjeringenes satsingskutt. Samtidig blir offentlige midler til oppdragsforskning redusert, mens en rekke aktører flytter midlene fra forskningsinstitutter til konsulentselskaper. Dette fører nå til ansettelsesstopp, permitteringer og oppsigelser. Dette skjer samtidig som oppgavene til både de faglige og administrativt ansatte fortsetter å øke. Samlet sett bidrar dette til å senke kvaliteten på institusjonene. NTL må kreve at bevilgningene til hele sektoren økes for å kunne ivareta samfunnsoppdragene.
2. **Mer av bevilgningene må være basisfinansiering uavhengig av konkurranse.** Selv om norsk forskning i hovedsak er skattefinansiert, er det en svært stor andel av midlene som er konkurranseutsatt på ulikt vis, og knyttet opp mot midlertidige prosjekter. Dette bidrar til å sementere midlertidighetskulturen i academia, men administrasjon av konkurranse er også fryktelig dyrt, og binder opp mye ressurser som kunne vært brukt til forskning om mer hadde vært bevilget direkte. Satsingskuttene flytter også mer av midlene fra de ordinære bevilgningene over i konkurranseutsatte potter og forsterker dette problemet. Også resten av den resultatbaserte bevilgningen for både universiteter, høyskoler og forskningsinstituttene må legges inn i basisfinansieringen. NTL må kreve at nye satsinger knyttet til eksempelvis kunstig intelligens også må følges av nye penger, og ikke hentes fra den generelle driften i sektoren, og at mer av bevilgningene til sektoren må være direktebevilgninger uten fordyrende konkurranse.
3. **Tillitsreformen må fortsette, og den må flytte makt til førstelinjen.** Regjeringens tillitsreform har foreløpig bidratt til lite konkrete endringer i sektoren, og har også hovedsakelig vært innrettet mot institusjonenes styrer som kanskje har fått noen færre krav eller beskjed om at de må

praktisere tillit nedover uten at det følges opp. Tillitsreformen tar slik lite høyde for at tillit til ledere ofte kan gi de samme lederne økt anledning til å utøve mistillit til fagfolk og førstelinjen. Derfor må tillitsreformen dreies mot å flytte makt fra ledelsesnivåer til fagfolk og førstelinje. I tillegg må tillitsreformen ta tak om direktorater som Nokut og HK-dir, som produserer en rekke krav om rapportering med begrenset nytte. NTL må kreve at tillitsreformen fortsetter slik at grunnplanet får mer makt over egen hverdag, bruker mindre tid på rapportering og tidstyver, og slik kan konsentrere seg om de viktige oppgavene.

4. **Universiteter og høyskoler må redemokratiseres.** En tillitsreform som innebærer at førstelinjen får mer makt over egen hverdag, må nødvendigvis også innebære en begrensning av makten til ledere på alle nivåer. Den beste måten å gjøre dette på, er å sørge for at ledere må stå til ansvar for sine ansatte, og kan skiftes ut av dem om de gjør en dårlig jobb. Det betyr en redemokratisering av sektoren med valgte ledere på så mange nivåer som mulig. Konkret bør det jobbes for å endre dagens regelverk hvor styret – hvor de fire eksterne styremedlemmene ofte kan blokkere diskusjoner om demokratisering³⁷ – bestemmer styringsmodell, til at de ansatte selv velger modell, for eksempel gjennom å lovfeste retten til avstemninger om valgt eller ansatt ledelse. NTL må kreve at det er de ansatte selv som skal kunne velge styringsmodell, men at valgte ledere skal være hovedregel. Tilsvarende bør NTL kreve at åremålsansatte ledere blir den foretrukne løsningen for forskningsinstituttene.
5. **Regjeringen må føre en trygg og kunnskapsbasert digitaliseringspolitikk.** Regjeringens politikk for digitalisering og kunstig intelligens har i hovedsak vært å ønske det mest mulig velkommen, med lite rom for å lytte til kritiske innspill. Dette betyr at vi

³⁷ Se f.eks. <https://www.universitetsavisa.no/aksel-tjora-ledelsesmodell-ntnu/hvor-mye-er-et-styrevedtak-verdt/447272>

i dag lagrer kritiske data hos kommersielle aktører uten kontroll, at vi har gjort oss avhengige av amerikanske tech-giganter med tvilsomme rulleblad, og at vi lar Tiktok og israelske Green Mountain forsyne seg av enorme mengder vannkraft for å etablere datasentre på norsk jord. NTL må som den fremste norske fagforeningen for kunnskapsarbeidere, ta et særskilt ansvar for at Norge får en fornuftig og kunnskapsbasert digitaliseringspolitikk. Det må innebære en mer restriktiv holdning til etablering av kommersielle datasentre, etablering av et statlig datasenter som kan danne grunnlag for en Statssky for lagring av vitale person-, helse-, og forskningsdata, utvikling av alternativt, norsk eller open-source programvare, og ikke minst bør det innebære å være en pådriver for utredninger om hvordan vi best bør forholde oss til den nye teknologien.

FLERE RAPPORTER OG NOTATER FRA DE FACTO

På www.de-facto.no kan du laste ned følgende publikasjoner:

RAPPORTER

2025

4/2025: Hvem tar kraften? Hvordan dagens tildelingsregime styrer Norge mot kraftunderskudd.

3/2025: Seier i kampen mot innleie.

2/2025: Pris og prioritering: To kraftige utfordringer for norsk industri.

1/2025: Sykelønnsordningen og «utenforskapet». En analyse av fakta og statistikk i debatten om sykelønnsordningen.

2024:

3/2024: Strøm som fellesgode eller markedsvare? Statusoppdatering for strømpriskrisen og konsekvenser av EUs fjerde energimarkedspakke.

2/2024: Havvind og norsk industri. Muligheter, utfordringer og løsninger.

1/2024: Einar Thorsrud, demokrati og den norske modellen.

2023:

3/2024: Farvel til kraftbørsen. Hvordan sikre stabile kraftpriser og framtiden til norsk industri

2/2023: Ute på byggeplass, på vei inn i en ny tid.

1/2023: Hvordan fastsettes de norske strømprisene? Konsekvenser for næringsliv og industri

2022:

1/2022: Strømpriskrisen. Årsaker og effektive mottiltak.

2021:

8/2021 Framtidens industri. Ansvar og muligheter

7/2021 Kommunal innleie. Kartlegging av innleie fra bemanningsselskaper i kommunene i Vestland fylke.

6/2021: Tillit og medbestemmelse i Staten

5/2021: Hvem skal fikse toget? Om ansvar og organisering av togvedlikeholdet

4/2021: Eksport og eksportmuligheter utenfor EU

3/2021: Avsporing. Drift og vedlikehold på jernbanen skal privatiseres

2/2021: Tillitsreform – mer enn ord

1/2021: Mot ny ACER-strid? Konsekvenser av EUs 4. energipakke

2020:

3/2020: Utfasing av kommersielle fra barnevernet i Oslo

2/2020: Markedet overtar. Konsekvenser av jernbanereformen

1/2020: Finansiering av barnehager. Hvordan sikre at pengene kommer barna til gode?

2019:

1/2019: EUs energiunion, strømprisene og industrien

2018:

5/2018: Hvor ble det av arbeidervernet?

4/2018: Mer makt til Brussel? Forslaget om Den europeiske arbeidsmyndigheten ELA

3/2018: Om foretak i UH-sektoren

2/2018 Bemanningsselskaper i kommunesektoren. Erfaringer med Orange Helse

1/2018: Vi trenger en inkluderende boligpolitikk

NOTATER

2022:

2/2022: Om pensjonsreformen. Hvordan skape ulikhet

1/2022: Etter Brexit. Utvikling i økonomi, handel og arbeidsinnvandring etter Brexit.