

Marte Ericsson Ryste

Fra formidlingssystem til styringssystem – og tilbake igjen?

**- en analyse av de politiske målene bak etableringen av
forskningsdokumentasjonssystemet Cristin**

Masteroppgave i Bibliotek- og informasjonsvitenskap

Høgskolen i Oslo, Avdeling for journalistikk, bibliotek- og informasjonsfag

Sammendrag

Fra og med 2011 er Cristin – Current Research Information System in Norway – etablert som et felles forskningsdokumentasjonssystem for universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter og helseforetak i Norge. Denne oppgaven ser på beslutningsprosessen fra de første initiativene om å etablere et slikt nasjonalt fellessystem ble tatt på begynnelsen av 1990-tallet, og fram til implementeringen av Cristin i 2010/2011. Hovedanliggendet har vært å finne ut hvilke politiske målsetninger som har ligget bak beslutningen om å opprette et slikt system i Norge, og hvorvidt målene har endret seg siden 1990. Et sentralt poeng har vært å belyse hva som kan forklare ulike oppfatninger hos involverte aktører og endringer i målformuleringer.

For å belyse problemstillingene er det gjort en kvalitativ dokumentanalyse av sentrale dokumenter fra beslutningsprosessen. Beslutningsteori fra statsvitenskap og organisasjonsstudier er brukt for å strukturere og analysere materialet. I tillegg er problemoppfatninger og målformuleringer analysert i forhold til forskningspolitisk kontekst, skissert gjennom flere studier av reformer og endringer innen høyere utdanning og forskning de siste 20 årene.

Studien viser at de overordnede målene for et nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem har endret seg flere ganger. Mens dette først ble betraktet som et informasjons- og formidlingsystem, gikk man mot slutten av 1990-tallet over til å se på det mer som et styringssystem. Mot slutten av perioden er målene utvidet med vektlegging av åpen publisering og tilgjengeliggjøring av forskning i samfunnet. Gjennomgangen viser at politiske prosesser har hatt betydning for etableringen av Cristin, og at dagens system ligger i skjæringspunktet mellom ulike politiske målsetninger og samfunnsinstitusjoner. Defineringsprosessen rundt systemet er åpen, og forskningspolitiske prioriteringer i årene framover kan få stor betydning for hvordan Cristin utvikler seg som system.

Høgskolen i Oslo, Avdeling for Avdeling for journalistikk, bibliotek- og informasjonsfag

Oslo 2011

Forord

Jeg har i en årrekke arbeidet med forskningsdokumentasjon og forskningsformidling i en randsone til Norges forskningsråd, og ble interessert da jeg våren 2010 hørte om det nye forskningsdokumentasjonssystemet som var under etablering i Norge. Ikke minst ble jeg nysgjerrig på hvilke politiske mål som lå til grunn for etableringen av systemet, og hvorvidt det kunne finnes konflikter knyttet til disse. Ved å se på beslutningsprosessen rundt et dokumentasjonssystem av stor betydning i forskningssektoren har jeg kunnet kombinere interesser for forskningspolitikk, tekniske system og forskningsdokumentasjon. Datasystemer blir ofte forstått som nøytrale og styrt av teknologiske hensyn, derfor er det spennende å se om det finnes politiske dimensjoner ved slike system. Samtidig er det mange flere tråder som kunne ha vært nøstet, og jeg ser fram til å lese nye studier av Cristin med andre utgangspunkt enn mitt eget.

Avslutningsvis vil jeg takke Universitets- og høgskolerådet for å ha vist stor interesse for oppgaven og for tildeling av studentstipend. Jeg vil takke medstudenter og faglig ansatte for gode samtaler og oppmuntring underveis i arbeidet, og veilederen min Svanhild Aabø for at hun ikke mistet troen på prosjektet. Takk også til venner og familie som har lest og kommentert, og til min støttende og (nesten alltid) tålmodige familie.

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Innledning | 1 |
| 1.1 | Oppgavens struktur..... | 2 |
| 1.2 | Kort presentasjon av Cristin | 3 |
| 1.3 | Problemstilling..... | 4 |
| 2 | Teoretiske perspektiver | 8 |
| 2.1 | Å følge en beslutningsprosess | 8 |
| 2.2 | Forskningspolitisk kontekst..... | 16 |
| 3 | Metode | 24 |
| 3.1 | Dokumentanalyse | 24 |
| 3.2 | Datainnsamling..... | 28 |
| 3.3 | Noen refleksjoner rundt valg av metode..... | 28 |
| 4 | Beslutningsprosessen..... | 30 |
| 5 | Bakgrunnsfasen | 32 |
| 5.1 | Innledning..... | 32 |
| 5.2 | Gjennomgang av sentrale hendelser | 32 |
| 5.3 | Defineringsprosess..... | 39 |
| 5.4 | Aktiveringsprosess..... | 45 |
| 5.5 | Oppsummering | 47 |
| 6 | Initiativfasen | 48 |
| 6.1 | Innledning..... | 48 |
| 6.2 | Gjennomgang av sentrale hendelser | 48 |
| 6.3 | Defineringsprosess..... | 59 |
| 6.4 | Aktiveringsprosess..... | 64 |
| 6.5 | Oppsummering | 65 |
| 7 | Utredningsfasen..... | 66 |
| 7.1 | Innledning..... | 66 |
| 7.2 | Beskrivelse av utredningen..... | 66 |
| 7.3 | Defineringsprosess..... | 70 |
| 7.4 | Aktiveringsprosess..... | 72 |
| 7.5 | Oppsummering | 72 |
| 8 | Høringsfasen | 74 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 8.1 | Innledning..... | 74 |
| 8.2 | Gjennomgang av høringsuttalelsene..... | 75 |
| 8.3 | Defineringsprosess..... | 84 |
| 8.4 | Aktiveringsprosess..... | 86 |
| 8.5 | Oppsummering | 87 |
| 9 | Vedtaksfasen..... | 88 |
| 9.1 | Innledning..... | 88 |
| 9.2 | Gjennomgang av sentrale hendelser | 88 |
| 9.3 | Defineringsprosess..... | 95 |
| 9.4 | Aktiveringsprosess..... | 98 |
| 9.5 | Oppsummering | 99 |
| 10 | Analysekapittel..... | 100 |
| 10.1 | Problemer, mål og løsninger fra 1990-2011 | 100 |
| 10.2 | Et spenningsfelt..... | 113 |
| 10.3 | Forslag til videre forskning | 117 |
| 11 | Konklusjon..... | 119 |
| 12 | Litteraturliste..... | 120 |
| 13 | Vedlegg..... | 128 |
| | Figur 1 Modell av forskningsdokumentasjonssystemet Cristin | 3 |
| | Figur 2. Tre ulike typer mål | 26 |

1 Innledning

20 år etter at det første initiativet til et felles forskningsdokumentasjonssystem for universitets- og høgskolesektoren i Norge ble tatt, er Cristin – Current Research Information System in Norway¹ – på plass. Fra og med 2011 er dette etablert som et felles datasystem for universiteter, høgskoler, forskningsinstitutter og helseforetak. På sikt er målet at Cristin skal samle data om all norsk forskning. Det vil i så fall bety at Norge vil være eneste land i verden med en forskningsoversikt som er tilnærmet komplett (Sivertsen 2008a).

Ifølge planen² skal Cristin kombinere en rekke ulike oppgaver. Det skal dokumentere vitenskapelig publisering, og levere kvalitetssikrede data til bruk i departementenes finansieringssystemer for forskning i universitets- og høgskolesektoren, helsesektoren og forskningsinstituttsektoren. Men systemet skal også dokumenter andre sider ved forskningsvirksomheten, som prosjekter, forskerkompetanse og formidling. Det skal gjøre resultatene av norsk forskning lett tilgjengelig for allmennheten og fremme åpen tilgang til norsk forskning. Det skal levere styringsdata og statistikk til myndigheter og ledelse på alle nivåer, forenkle forskernes administrative og faglige arbeid, og lette samarbeidet mellom forskere, myndigheter og oppdragsgivere.

Det er likevel ikke gitt hvordan Cristin vil bli i praksis. I første omgang har prioriteringen vært å få publiseringssystemet Norsk vitenskapsindeks på plass, ettersom institusjonene bruker denne som grunnlag for rapportering i 2011. De andre modulene er foreløpig ikke obligatoriske, men planen er at de skal implementeres etter hvert. Det vil si at Cristin kan fortsette å utvikle seg i retning det systemet som er skissert, men det kan også bli en mer redusert versjon av dette, eller bygges ut i andre retninger. Dette vil avhenge av kapasitet og ressurser, hvilke moduler institusjonene velger å satse på, hvilke valg som gjøres i systemutviklingsprosessen, politisk styring – og ikke minst – hvordan de involverte aktørene ser på systemet og dets formål.

Vedtaket om Cristin er historisk. Det er enden på en lang prosess med å etablere et fellessystem i norsk forskningssektor, som har involvert en rekke aktører og tidligere initiativ. Det er også en stor forskningspolitisk satsing. Å utvikle et slikt system er mer enn et teknisk

¹ Nettadresse: <https://www.cristin.no/>

² Skissert i kravspesifikasjonene for Cristin og Norsk vitenskapsindeks (Cristin 2010a, Norsk vitenskapsindeks 2010).

spørsmål, det er også et spørsmål om politiske mål, problemforståelser og prioritering av ressurser, brukere og behov. Hvilke politiske prioriteringer har ligget til grunn for etableringen av Cristin – og hvem har deltatt i prosessen? Har det skjedd endringer i forståelsen av hva et forskningsdokumentasjonssystem skal være i løpet av de siste to tiårene? Dette er spørsmål som jeg ønsker å se på i denne masteroppgaven. *Målet er å gi et bilde av politisk mål som har vært viktige i beslutningsprosessen, men også å bidra til videre forståelse av Cristin som system.* Ved å se ulike målforståelser i sammenheng med andre sentrale forskningspolitiske spørsmål vil jeg belyse politiske spenninger som kan finnes rundt systemet, og som kan spille en rolle for videre utvikling. Både beslutningsteori og systemteori vektlegger at beslutningsprosessen ikke er over når et vedtak er fattet, den fortsetter videre i implementeringsarbeidet, for eksempel i det praktiske arbeidet med å få på plass et datasystem. Dette gjør en studie av de politiske dimensjonene ved Cristin relevant.

I oppgaven vil jeg se på hvilke problemforståelser, løsningsalternativer og målformuleringer som har ligget til grunn for vedtaket om å etablere et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge, og hvilke aktører som har vært involvert. Dette vil jeg gjøre gjennom en nærlesning av sentrale dokumenter fra prosessen. Det teoretiske rammeverket for oppgaven har jeg blant annet hentet fra beslutningsteorien, en retning innen organisasjonsteorien som studerer hvordan beslutninger fattes i organisasjoner (Flaa et al. 1985). Jeg vil bruke strømningsperspektivet som overordnet analyseramme for studien (Cohen, March & Olsen 1972).

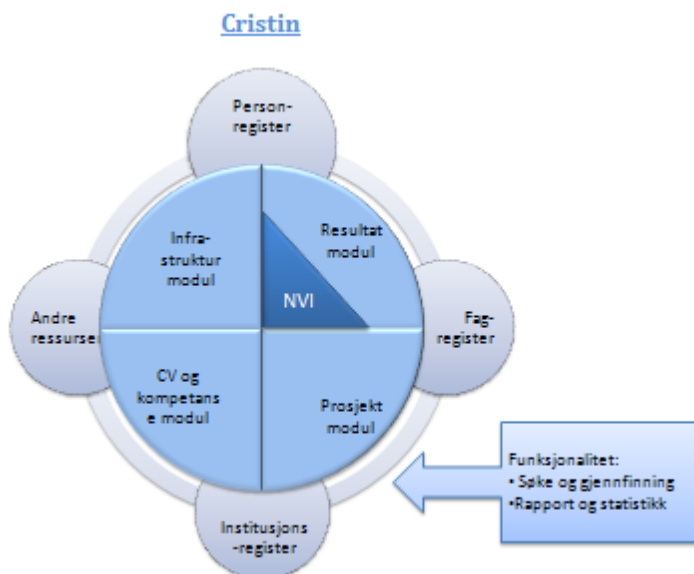
1.1 Oppgavens struktur

Studien er organisert i 11 kapitler. Første del inneholder bakgrunn for tema, kort introduksjon til forskningsinformasjonssystemet Cristin og problemstilling. Deretter presenteres valgte teoretiske perspektiver (i kapittel 2) og metode (i kapittel 3). Kapittel 4 gir en introduksjon til det empiriske materialet som ligger til grunn for oppgaven. Her presenteres de fem fasene jeg har delt beslutningsprosessen inn i, samt struktur for empirikapitlene. Kapitlene 5 til 9 utgjør oppgavens empiridel. Jeg har valgt å la hver fase være et eget kapittel, og gir en kronologisk gjennomgang av hendelsene. Kapitlene gir til sammen en presentasjon av studiens bakgrunnsfase, initiativfase, utredningsfase, høringsfase og vedtaksfase. Kapittel 10 utgjør oppgavens analysedel, hvor jeg vil oppsummere de viktigste funnene, og tolke disse gjennom

det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn. I oppgavens siste del vil jeg presentere noen avsluttende konklusjoner. Analyserte dokumenter presenteres i vedlegg.

1.2 Kort presentasjon av Cristin

Cristin står for Current Research Information System, og er navnet både til et nytt datasystem og et forvaltningsorgan. Datasystemet Cristin er det nye felles forskningsdokumentasjonssystemet i Norge. Det skal brukes av universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren), instituttsektoren og av de regionale helseforetakene. Systemet ble lansert på nett (produksjonssatt) 30. november 2010 og skal implementeres i alle tre sektorer i løpet av 2011. I første omgang skal systemet dekke alle institusjoner som inngår i det resultatbaserte finansieringssystemet for forskning.³ Cristin bygger på en omstrukturering og videreutvikling av universitetenes tidligere forskningsdokumentasjonssystem Frida, og vil erstatte både Frida og forskningsdokumentasjonssystemet Forskdok, som i all hovedsak har vært i bruk i høyskolesektoren.



Figur 1 Modell av forskningsdokumentasjonssystemet Cristin, hentet fra kravspesifikasjonen for systemet (Cristin 2010a s. 12).

Samarbeidstiltaket Cristin er opprettet som et forvaltningsorgan⁴ med eget styre. Dette har flere oppgaver utover å ha ansvar for forskningsdokumentasjonssystemet Cristin. Samarbeidstiltaket skal ha det nasjonale ansvaret for å fremforhandle lisens- og konsortieavtaler på vegne av forskningsinstitusjonene, og for anskaffelse og import av

³ Delvis resultatbasert forskningsfinansiering er innført i universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren og de regionale helseforetakene. Vitenskapelig publisering inngår som indikator for alle tre sektorer (Sivertsen 2008b).

⁴ § 1-4 nr 4-organ etter universitets- og høyskoleloven.

indekserte data om vitenskapelig publisering og andre forskningsdata. Cristin har også det nasjonale ansvaret for å fremme åpen tilgang til norsk forskning. Universitetet i Oslo er vertsorganisasjon for Cristin, det vil si at universitetet bistår med administrative tjenester.

Forskningsdokumentasjonssystemet Cristin skal inneholde en rekke ulike moduler. Den mest sentrale av disse er Norsk vitenskapsindeks (NVI), som vil være en felles publikasjonsdatabase for universitets- og høgskolesektoren, instituttsektoren og de regionale helseforetakene. Denne skal levere data til bruk i finansieringssystemet for sektorene, og er den eneste av modulene som foreløpig er obligatorisk å ta i bruk. I tillegg til NVI er tanken at Cristin skal inneholde en prosjektmodul med informasjon om alle aktuelle prosjekter i forskningsmiljøene, en kompetansemodul med oversikt over alle forskeres kompetanse, personregister, institusjonskatalog, fagregistre og oversikt over forskningsinfrastruktur. Systemet skal også ha en søk- og gjenfinningsfunksjon og en rapport- og statistikkfunksjon. Slik bygger systemet i stor grad på modulene som inngikk i Frida. Brukerne av Cristin er definert til å være forskningsinstitusjoner, forskerne, myndigheter, oppdragsgivere og samarbeidspartnere samt media og et allment publikum (Cristin 2010a).

1.3 Problemstilling

Forskningsspørsmålene mine er av en *eksplorerende* karakter. Hovedanliggendet er å finne ut hvilke politiske målsetninger som har ligget bak beslutningen om å opprette et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge, hvilke aktører som har vært involvert i beslutningsprosessen, deres problemforståelser og løsningsalternativer.

De første initiativene på dette området ble tatt på begynnelsen av 1990-tallet. I oppgaven vil jeg se på hvordan problemforståelser, løsningsalternativer og målformuleringene for systemet har endret seg i løpet av perioden, og hva som kan forklare dette.

Helt konkret vil jeg belyse følgende problemstillinger:

- Hvilke problemforståelser, løsningsalternativer og målsetninger har vært fremmet av ulike aktører i prosessen med å etablere et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge, og hvordan har disse utviklet seg siden de første initiativene til et slikt system ble tatt?

- Hva kan forklare endringer i synet på et felles forskningsdokumentasjonssystem, eller ulike oppfatninger hos aktørene?
- Hvilken betydning har den forskningspolitiske konteksten hatt for endringer i problemforståelser og målformuleringer, eller for ulike oppfatninger hos de forskjellige aktørene?
- Kan det være motsetninger mellom de ulike målsetningene som finnes for systemet?

1.3.1 Avgrensning av problemstilling og definisjoner

Etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem kan studeres fra mange ulike innfallsvinkler. Av hensyn til oppgavens omfang har jeg måttet gjøre følgende avgrensning av problemstillingene:

Tekniske spørsmål: Jeg har valgt å se bort fra tekniske problemstillinger knyttet til etableringen av Cristin. Det er åpenbart at de teknologiske endringene de siste 20 årene har vært essensielle for mulighetene til å etablere komplekse datasystemer på nett. Denne utviklingen, samt aktørenes tekniske innsikt, vil kunne ha hatt stor innvirkning på hva som har blitt sett på som målene med forskningsdokumentasjonssystemer, og endringer i synet på disse. Dette vil jeg likevel ikke gå inn på i oppgaven. Det samme gjelder tekniske diskusjoner fra prosessen som også kan ha politiske dimensjoner, som for eksempel bruk av fødselsnummer som identifikator i systemet. Disse befinner seg på et mer underordnet nivå i forhold til hva målene for systemet skal være, og jeg har derfor valgt å se bort fra disse.

Sektorbegrensning. Utviklingen av et felles forskningsdokumentasjonssystem er knyttet hendelser i UH-sektoren, helsesektoren og instituttsektoren. De viktigste hendelsene har likevel skjedd i UH-sektoren, og jeg vil i oppgaven følge prosessen fra denne synsvinkelen.

Lokale dokumentasjonssystemer: Utviklingen av institusjonelle dokumentasjonssystemer i UH-sektoren har vært sentralt for etableringen av et felles nasjonalt system. Det blir for omfattende å følge utviklingen av disse systemene i oppgaven, jeg vil derfor kun beskrive disse prosessene på et overfladisk nivå.

Tellekantdebatten: Debatten om publiseringsindikatoren i finansieringssystemet for forskning (den såkalte tellekantdebatten) er relevant for etableringen av Cristin. En systematisk gjennomgang av denne ligger utenfor oppgaven, og jeg vil kun trekke debatten inn i analysen der det er relevant.

1.3.2 Definisjon av sentrale begreper

Med *forskningsdokumentasjon* menes i oppgaven aktivitet som har til formål å beskrive forskning og utviklingsvirksomhet, uansett måten forskningen gjennomføres på.

Dokumentasjonen kan gjelde beskrivelser av prosjekter, forskerkompetanse, forskningsresultater i ulike former, kompetanse eller infrastruktur hos forskningsinstitusjoner, med mer. Utgangspunktet er vanligvis opplysninger gitt av forskeren eller institusjonen (Gubberud, Hauge & Molvig 1991a).

Begrepene *forskningsdokumentasjonssystem* og *forskningsinformasjonssystem* anvendes begge for å betegne systemer som har som formål å dokumentere og informere om forskning, og er brukt med overlappende betydning i dokumentene jeg har sett på.⁵

I rapporten *Felles nasjonalt system for forskningsdokumentasjon* (Hauge et al.) defineres et *forskningsdokumentasjonssystem* som et elektronisk system for innhenting, behandling og distribusjon av informasjon om forskning. Systemet skal både kunne dokumentere forskning til bruk for interne og eksterne administrative forhold, og for synliggjøring av forskningsaktivitet i ikke-administrativ sammenheng (1996 s. 9). Den europeiske foreningen Eurocris definerer et *forskningsinformasjonssystem* som et informasjonsverktøy som skal gi tilgang til og formidle løpende forskningsinformasjon. Systemet beskrives som bestående av en datamodell som beskriver objekter av interesse for forskning og utvikling, samt verktøy for å behandle dataene (Eurocris 2010a).

I vedtektene beskrives Cristin som et forskningsinformasjonssystem (Kunnskapsdepartementet 2011), men i dokumentene jeg har sett på er termen *forskningsdokumentasjonssystem* den mest hyppig brukte. Med dette som bakgrunn har jeg i all hovedsak valgt å bruke sistnevnte betegnelse i oppgaven. Unntaket er når

⁵ Selv om termene er overlappende kan aktørenes valg av begrep hatt sammenheng med hvilke sider ved systemet de har ønsket å vektlegge. Dette kommer jeg inn på i analysen.

forskningsinformasjonssystem inngår i navnet, eller når det faller naturlig å bruke dette begrepet i forhold til ordbruken i dokumentene.

Et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem kan fungere på ulike måter. I Norge har to ulike modeller vært aktuelle. Den første har vært basert på at forskningsinstitusjonene registrerer sine data i ulike lokale systemer. Deretter overføres et utvalg av disse til en felles nasjonal base som samler data på tvers av alle institusjonene. Et slikt system er avhengig av at de lokale datasystemene har felles standarder for registrering av data, slik at dataene i det nasjonale systemet blir enhetlige og sammenlignbare. Den andre modellen går ut på at alle data samles direkte i en felles database. Et slikt system er avhengig av at alle institusjonene følger enhetlige retningslinjer for registrering i databasen (Sivertsen 2008b).

2 Teoretiske perspektiver

I den følgende delen vil jeg gi en oversikt over teoretiske perspektiver jeg anser som relevante for oppgaven.

Jeg har valgt å fokusere på de politiske dimensjonene rundt opprettelsen av Cristin. For å belyse problemstillingene vil jeg bruke teori knyttet til å forstå beslutningsprosesser hentet fra statsvitenskap og organisasjonsstudier. I analysen av aktørenes problemforståelser og målformuleringer vil jeg bruke fire beslutningsteoretiske perspektiver; strømningstankegangen, instrumentelt perspektiv, forhandlingsperspektivet og institusjonelt perspektiv (Cohen, March & Olsen 1972, Olsen 1989). Strømningstankegangen, der beslutninger forklares som et sammenfall av strømmer av problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter, vil fungere som en overordnet analyseramme for studien. Dette er nyttig for å identifisere aktører, problemforståelser og målformuleringer underveis i prosessen, og for å lette klassifiseringen av funnene. Jeg vil i denne sammenheng også trekke inn John W. Kingdons teori om hvordan problemer dukker opp på den politiske dagsorden (Kingdon 1995).

For å belyse de politiske dimensjonene ved etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem vil jeg se materialet i forhold til forskningspolitisk kontekst og aktuelle reformer i forskningssektoren de siste 20 årene. I denne sammenheng vil jeg blant annet bruke Johan P. Olsens beskrivelse av universitetet i spenningsfeltet mellom ulike samfunnsinstitusjoner som analyseramme (Olsen 2007). Forskningspolitisk kontekst og teoretiske perspektiver knyttet til denne presenteres avslutningsvis i kapittelet.

2.1 Å følge en beslutningsprosess

For å besvare problemstillingene vil jeg følge beslutningsprosessen som førte fram til vedtaket om å etablere Cristin. Øyvind Østerud definerer beslutninger som valg mellom alternativer. Valget er avhengig av hvordan problemet framstår og oppfattes, hvilke alternativer som foreligger, hvordan omgivelsene gjør seg gjeldende, hvordan beslutningsenheten er sammensatt og karaktertrekk ved beslutningstakerne (Østerud 1996). Med en beslutningsprosess menes dermed hele rekken av handlinger og vurderinger som fører fram til vedtak (intensjoner) og iverksetting (handling) av en beslutning (Jacobsen & Thorsvik

2007). I organisasjoner fattes det beslutninger hele tiden, og disse kan betraktes som tett sammenvevde handlinger. Det vil si at beslutningene henger sammen, ved at det man har besluttet tidligere, legger premisser for nye beslutninger (Jacobsen & Thorsvik 2007). I forhold til min studie betyr det at tidlige beslutninger knyttet til etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem vil kunne ha betydning for senere oppfatninger, beslutninger og vedtak. Dette gjør det relevant å følge hele beslutningsprosessen som endte med vedtaket om å etablere Cristin.

2.1.1 Mål og begrenset rasjonalitet

I oppgaven vil jeg identifisere problemformuleringer og målsetninger knyttet til etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge. På et overordnet nivå kan et mål betegnes som «en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand» (Jacobsen og Thorsvik 2007 s. 31). Ifølge Finansdepartementet (2010) skal etablering av mål stå sentralt i utformingen av store offentlige investeringsprosjekter. De skal være et verktøy for planlegging og styring av det valgte prosjektet, og det skal være en klar sammenheng mellom behovet som utløser tiltaket og prosjektets mål. Retningslinjene kan betraktes som et ideal for en statlig beslutningsprosess, men i hvilken grad kan man forvente at disse gir et bilde av reelle beslutningsprosesser?⁶

Sammenhengen mellom problemdefinisjoner, målformuleringer og virkemidler er et sentralt spørsmål innen beslutningsteorien. Sentralt i klassisk beslutningsteori står den rasjonelle idealmodellen der utgangspunktet er at individer kan handle «perfekt rasjonelt» (Jacobsen & Thorsvik 2007 s. 280). Dette vil si at man har klare mål i forkant av en beslutning, at man har informasjon om alle alternative løsninger, at man kan rangere disse etter hva som gir best resultat og at man velger det alternativet som gir best resultat i forhold til mål. Dette blir likevel kun beskrevet som en idealisert modell for en beslutningsprosess. I virkeligheten vil det være grader av usikkerhet i alle beslutningssituasjoner. Beslutningstakerne har det vi kaller begrenset rasjonalitet (March & Simon 1958/1993). Dette betyr at ingen kan handle perfekt rasjonelt, fordi ingen har full informasjon om alle mulige alternative løsninger med konsekvenser, slik at de kan velge det alternativet som med sikkerhet vil gi maksimal nytte. I stedet velger vi alternativer som vi finner tilfredsstillende, eller betrakter som «gode nok».

⁶ En utredning Finansdepartementet gjennomførte på slutten av 1990-tallet konkluderte blant annet med at målformuleringene i store offentlige investeringsprosjekter ofte er uklare og for ambisiøse, urealistiske og lite egnet til overordnet styring (Berg et al. 1999).

Simon og March skriver: «Most human decision-making, whether individual or organizational, is concerned with the discovery and selection of satisfactory alternatives; only in exceptional cases is it concerned with the discovery and selection of optimal alternatives» (March & Simon 1958/1993 s. 162).

Jacobsen og Thorsvik (2007) presenterer en rekke faktorer som gjør at mennesker ikke nødvendigvis tar rasjonelle valg. Det kan handle om at vi har uklare mål for handlingene våre, at vi tar avgjørelser ut fra tidligere opplevelser og erfaringer, at vi velger informasjon som passer med våre antakelser eller at vi lar oss styre av et ønske om å unngå å tape en sak. En annen faktor kan være at vi etter-rasjonaliserer, det vil si at vi utvikler målene etter at vi har handlet. Både vår begrensede kapasitet til å ta inn og behandle all relevant informasjon om en sak, og begrensningene som legges av tidsperspektivene i en beslutningsprosess, gjør det umulig for oss å ta fullt ut rasjonelle beslutninger der vi tar hensyn til alle sider ved en sak.

2.1.2 Organisasjonsmessig kontekst

Aktørene som har vært involvert i beslutningsprosessen bak Cristin har ikke handlet som enkeltpersoner, de har møttes som representanter for institusjoner, i ulike formelle og uformelle kontekster. Dette får også betydning for beslutningsatferden. Johan P. Olsen (1988 s. 16) trekker fram tre sentrale punkter som gjør at beslutningstakere i organisasjoner ikke kan opptre fullstendig rasjonelt. For det første fungerer ikke organisasjonene som enhetlige aktører. Alle medlemmene har ikke de samme målene, og beslutningstakere må som regel overbevise eller forhandle med berørte interesser for å oppnå støtte. For det andre har beslutningstakerne gjerne begrenset tid og analysekapasitet i forhold til oppgavene og problemene de står overfor. Derfor er de sjelden i stand til å forholde seg til alle mål, alternativer eller konsekvenser samtidig. Siste punkt er at beslutningstakerne befinner seg i en verden der fortiden, så vel som nåtiden er tvetydig og krever fortolkning. I formelle organisasjoner vil det å utvikle felles forståelse og sosialisere medlemmene kunne være like viktige prosesser som det å treffe beslutninger. Ofte er slike prosesser omgitt av myter, symboler, seremonier og ritualer. Jacobsen og Thorsvik peker også på hvordan organisasjonsmessig kontekst, som hvilke mål og arbeidsoppgaver den enkelte er gitt, hva som kjennetegner organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen denne er en del av, og maktforhold i organisasjonen spiller en rolle for beslutningsatferden (2007 s. 286).

I min kontekst betyr dette at det kan være vanskelig å identifisere klare problemdefinisjoner og målformuleringer for alle aktørene i ulike faser av beslutningsprosessen.

2.1.3 Beslutningsmodeller

Det finnes flere ulike beslutningsmodeller som benyttes for å beskrive og forklare beslutningsatferd i organisasjoner. Disse skiller seg fra hverandre i synet på hvordan organisasjoner og medlemmene deres handler (Roness 1997). Modellene gir også ulike perspektiver på formulering av problemer, mål og løsninger i en beslutningsprosess (Olsen 1989, Jacobsen & Thorsvik 2007), og kan slik bidra til å belyse mitt materiale fra ulike sider. Roness påpeker at selv om modellene er forskjellige, så behøver de ikke å stå i motsetning til hverandre, de kan også gi ulike og utfyllende vinklinger på det samme materialet (1997).

Jeg vil i min oppgave bruke fire ulike beslutningsteoretiske perspektiv for å belyse trekk ved beslutningsprosessen; strømningstankegangen, instrumentelt perspektiv, forhandlingsperspektivet og institusjonelt perspektiv.

Strømningstankegangen (garbage can-modellen)

Jeg vil bruke strømningstankegangen som overordnet analyseramme i oppgaven. I dette perspektivet ser man beslutninger om endring som et sammenfall mellom strømmer av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakelse (Cohen, March og Olsen 1972). Dette gjør det lettere å klassifisere materialet i prosessen og identifisere hvem som har vært aktørene, samt hvilke problemforståelser og løsningsalternativer som har vært gjeldende. Slik går dette rett til kjernen av mitt interessefelt.

Mange organisasjoner opplever situasjoner preget av usikkerhet, der det kan være vanskelig å bestemme hva som er utfordringen eller problemet, og det er uklart hvilke virkemidler eller løsninger som kan være hensiktsmessige. I tillegg er den praktiske hverdagen slik at det fattes et stort antall beslutninger fortløpende av ulike beslutningstakere i saker som endres over tid. Dette gjør at beslutningsutfall kan forklares som et samspill mellom handlingene til en rekke uavhengige beslutningstakere innenfor skiftende situasjonsbetingelser som ingen har helt oversikt over (Jacobsen & Thorsvik 2007). Cohen, March og Olsen betegner slike situasjoner som *organisert anarki*. Med det mener de at det skjer så mye – uavhengig av hverandre – at

muligheten for å skaffe seg oversikt, og styre eller påvirke beslutningsprosessen er begrenset (1972).

Ifølge modellen flyter fire ulike strømmer, relativt uavhengig av hverandre, gjennom organisasjonen (Cohen, March & Olsen 1972, Olsen 1978 s. 84):

- *Beslutningsmuligheter*: Det vil si anledninger der en organisasjon er forventet å foreta et valg. Det kan dreie seg om ulike typer møter, politiske fora, Stortinget med mer.
- *Problemer*: Dette handler om hva som skal endres og hvorfor det skal endres. De ulike involverte aktørene kan ha forskjellige meninger om hva de oppfatter som problemer, og ikke alle problemer vil nødvendigvis bli løst når valg blir gjort. I min studie vil dette handle om *hvorfor* det skal etableres et nytt nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem.
- *Løsninger*: En løsning kan være et svar på noens problem, selv om en ikke alltid vet hva problemet består i før en løsning er presentert. I min studie vil løsningene dreie seg om de ulike alternativer som legges fram for hvordan et nasjonalt system for forskningsdokumentasjon kan se ut. Det vil for eksempel si ulike anbefalinger i utredninger, forslag fra høringsinstanser med mer.
- *Deltakere*: Dette dreier seg om de ulike aktørene som er involverte i beslutningsprosessen. I mitt tilfelle vil dette være aktører fra ulike organisasjoner, som ledelsen i ulike forskningsinstitusjoner, politikere, byråkrater i Kunnskapsdepartementet og Helse- og sosialdepartementet, forskere og bibliotekarer.

Denne koblingen av deltakere, løsninger, problemer og beslutningsmuligheter utgjør kjernen i strømningstankegangen, og fungerer som en måte å organisere hvordan beslutninger blir tatt. (Cohen, March & Olsen 1972). Hvordan disse kobles til hverandre kan likevel være ustrukturert. Det kan oppstå problemer det ikke finnes løsninger på, og deltakere kan flyte inn og ut av en beslutningsprosess. På samme måte som problemer søker løsninger, kan løsninger søke problemer: Det kan dermed være vanskelig å vite hvilke problemer og løsninger, hvilke stemninger og hvilke verdier og oppfatninger som vil påvirke hvordan en sak blir definert og hvilke meningsinnhold som vil følge en beslutning (Olsen 1978).

Ifølge denne tankegangen er også tid en begrenset ressurs fordi deltakerne blir sett på som deltidsdeltakere, ut fra at det hele tiden er andre beslutninger og hendelser som også kjemper om deres oppmerksomhet og energi (Cohen, March og Olsen 1972). Beslutningsanledninger blir «søppelbøtter» der deltakerne kan tømme sine problemer og løsninger. Derfor er denne modellen også beskrevet som «garbage can»-modellen (Jacobsen & Thorsvik 2007 s. 304).

Ut fra antakelsen om at tid er knapphet, og at beslutninger kan ha tvetydige meningsinnhold, skriver Olsen at enhver beslutningsprosess vil være avhengig av to nøye sammenknyttede prosesser (Olsen 1978 s. 85):

- *En aktiviseringsprosess* som viser deltakelsesmønsteret, det vil si hvor mange og hvilken type deltakere som blir aktivisert.
- *En defineringsprosess* som sier hvilke problem og løsningsoppfatninger som er gjeldende. Denne prosessen fastlegger hvilke meningsinnhold aktørene vil tillegge en beslutning, hvor mange og hvor komplekse målsetninger som blir knyttet til prosessen, antallet og kompleksiteten i mål-middel-sammenhenger som presenteres, og stabiliteten i disse.

John W. Kingdon har innenfor dette perspektivet utviklet en teori om hva som skjer når et spørsmål plutselig blir en egen sak på den politiske agendaen. Med utgangspunkt i garbage can-teorien beskriver han at fastsettelse av dagsorden skjer gjennom en kobling av en problemstrøm, en løsningsstrøm, og en politisk strøm, det vil si den aktuelle politiske situasjonen (Kingdon 1995). Tanken er at disse flyter sammen i det han kaller et *mulighetsvindu*. Med disse oppstår en endringsmulighet. I en slik situasjon spiller enkeltaktører, politiske entreprenører, en viktig rolle fordi slike mulighetsvinduer åpner opp rommet for å vise handlekraft, kombinere løsninger og problemer, og påvirke en beslutning. Samtidig blir sammenfall av tidspunkt (timing) i prosessen sentral, fordi slike mulighetsvindu ofte kun finnes for en kort periode. Gjennom fokuset på enkeltaktørers rolle i å sette en sak på dagsorden tilfører Kingdon slik den mer anarkistiske garbage can-teorien et nytt, og mer strategisk og rasjonelt moment (Kingdon 1995).

Målet med min oppgave er ikke å gi en helhetlig analyse av beslutningsprosessen knyttet til etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge, men å se på formuleringen av problemer, mål og løsninger i løpet av prosessen. Jeg vil likevel bruke Kingdons teori for å

belyse hva som skjedde da forskningsdokumentasjon ble en sak på den politiske dagsorden, og for å identifisere sentrale aktører i denne sammenhengen.

Instrumentelt perspektiv

Rasjonelle og instrumentelle modeller ser organisasjoner som redskap for måloppnåelse. I denne modellen framstår organisasjonen som en enhetlig rasjonell aktør, der alle er enige om målene, og det finnes en felles vilje og evne til å handle rasjonelt for å realisere mål (Jacobsen & Thorsvik 2007). Organisasjonen er et instrument for ledelsen, og organisasjonsendringer blir dermed produkter av bevisste og planlagte styringsprosesser (Roness 1997). I et instrumentelt perspektiv vil en forvente en tett kopling mellom mål og middel, og at målene er utvetydige. Det vil si at det finnes en sammenhengende kjede mellom reformatorenes intensjoner via beslutninger, nye strukturer, prosesser, ideologier, endret adferd og bedret resultat (Brunsson & Olsen 1997). Når politikk blir sett på som rasjonell samfunnsplanlegging, blir oppgaven ifølge Olsen, å vise hvilke valg som er optimale ut i fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler. Styringsevnen blir slik et spørsmål om kunnskap, om å ha god informasjon og gode analysemodeller. Dermed blir det en oppgave for eksperter og «regnemaskiner» (Olsen 1989 s. 2).

I tilfellet Cristin vil det si at det har vært klare definerte mål med å etablere et felles forskningsdokumentasjonssystem, og at problemoppfatningene har hatt utgangspunkt i en utilfredsstillende situasjon. En kan forvente at det har vært drevet et grundig og analytisk arbeid for å komme fram til valgte løsningsalternativer, og at ulike eksperter har vært trukket inn for å finne fram til løsningene. Når det gjelder de ulike aktørenes deltakelse kan en forvente at prosessen har vært ledelsesstyrt, og at underliggende nivåer har fulgt mål og strategier bestemt hos den øverste ledelsen, det vil si nasjonale myndigheter.

Forhandlingsperspektiv

Forhandlingsmodeller (Politiske beslutningsmodeller) har som forutsetning at grupper i organisasjonen kan være uenige både om mål og hvilke virkemidler man skal bruke for å realisere målene (Jacobsen & Thorsvik 2007). I dette perspektivet ser en på politikk som en prosess der deltakerne i utgangspunktet har ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser. Beslutningstakerne kan ha forskjellig informasjonsgrunnlag, og deltakerne kan vurdere saksområdet ut fra ulike kriterier. Gjennom forhandlinger og overtalelse kan en likevel

komme frem til bindende, kollektive beslutninger uten at enighet nødvendigvis er oppnådd. Politikktutforming blir da et resultat av deltakernes ressurser, interesser og allianser (Olsen 1989, Olsen 1978). Perspektivet forutsetter at aktørene er velorganiserte. De vet hvilke motiver de har, hvem de deler disse med og hvem som er motstanderne (Olsen 1978). Olsen skriver også at forhandlingsprosesser kan få dynamikk gjennom at deltakere utenfor spesialistmiljøene blir aktive, og ved at det bringes inn nye definisjoner av hva beslutningene gjelder (Olsen 1989).

Med utgangspunkt i dette perspektivet vil en forvente at aktørene i beslutningsprosessen har hatt ulike oppfatninger rundt mål, problemer og egnede løsninger. Hvilke oppfatninger som vant igjennom og hvilke problemer og løsningsforslag som faktisk ble gjeldende, vil ha vært regulert av ressursene som ble satt bak de ulike synspunktene. I et forhandlingsperspektiv vil en forvente at flere aktører har deltatt i de viktigste beslutningsarenaene, og at hvem som har engasjert seg har vært knyttet til hvordan de ble berørt, og hvilke interesser de hadde i saken. Men beslutningsprosessen kan også ha blitt påvirket av at nye grupper, med andre syn, engasjerte seg i beslutningsprosessen.

Et institusjonelt perspektiv

Institusjonelle perspektiver vektlegger hvordan institusjoner⁷ har en selvstendig betydning, der standard handlingsprogrammer og rutiner virker som buffere både i forhold til påvirkning fra omgivelsene og i forhold til medlemmenes egeninteresser (Olsen 1988). Individenes atferd blir sett på som regelstyrt, påvirket av bestemte institusjonelle identiteter, og styres av hva som oppleves som normativt korrekt i forhold til de oppgaver og forpliktelser som ligger i deres roller. Institusjonene vil dermed fungere mer på grunnlag av regler og praksis, enn ut fra oppsatte mål (Olsen 2010, 1988). I det institusjonelle perspektivet betraktes ikke bare enkeltindivider, men også institusjoner som handlende aktører. Johan P. Olsen beskriver at selv om politiske institusjoner er produkter av menneskelig atferd og meninger, kan de ikke bare forme mønstre av politiske atferd, men også selv utgjøre aktører og forme aktører: «They may emancipate, empower, regulate, and constrain actors, and provide holders of institutional positions with different behavioral logics, success criteria, and recourses – factors that are of

⁷ Johan P. Olsen bruker betegnelsen institusjon både om idealer (som ideen om universitetet og parlamentet) og om konkrete tilnærminger til slike idealer (som Universitetet i Oslo og Stortinget). På et mer abstrakt plan viser «institusjon» til et sett av atferdsregler og praksiser som er nedfelt i en meningsstruktur (som forklarer og rettferdiggjør atferdsreglene) og en ressursstruktur (som gjør det mulig å handle i overensstemmelse med reglene) (Olsen 2007 s. 4).

critical importance for understanding variations in patterns of thinking, behavior, and action capacities» (Olsen 2010 s. 36).

Institusjoner er motstandsdyktige mot endringer, og vil ofte heller forsøke å endre sine omgivelser enn å tilpasse seg dem (Olsen 1988). Endringsprosesser er preget av veivalg og beslutninger gjort på tidligere tidspunkt. Det innebærer at endringene vanligvis vil være små og stegvise, og at man først vil forsøke å løse problemene innenfor den bestående organisasjonsstrukturen (Roness 1997). Men tidligere beslutninger behøver ikke bare å påvirke nåværende beslutninger, de kan også skape bestemte «stier» som organisasjonen utvikler seg langs, og som binder fremtidige beslutninger og legger bånd på endringsforsøk. Unntak er ved historiske brudd som for eksempel kriser, endringer som bryter med den historiske arven, slik at gamle normer og verdier blir forkastet, og erstattet av nye (Krasner 1988). I et institusjonelt perspektiv vil også symbolbruk og meningsdannelse knyttet til organisering og endring stå sentralt. Legitimiteten i omgivelsene kan være mer knyttet til bildet som blir skapt av organisasjonsstruktur og endringsprosess enn det som faktisk skjer i en organisasjon (Roness 1997).

Fra et institusjonelt perspektiv kan en forvente defineringsprosessen kan være preget av mange målsettinger og problemoppfatninger, der løsningen ofte vil finnes innenfor eksisterende handlingsprogram. Når ulike institusjoner samarbeider vil disse være opptatt av egen overlevelse og egne verdier, noe som kan gjøre endring vanskelig. Symbolbruk og meningsdannelse vil også kunne spille en viktig rolle i prosessen.

2.2 Forskningspolitisk kontekst

Beslutningsprosessen jeg følger i denne oppgaven strekker seg 20 år tilbake i tid. I løpet av denne perioden har det skjedd viktige endringer i norsk forskningspolitikk som kan ha hatt betydning for defineringsprosessen rundt et nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem. I følgende del vil jeg gi en kort beskrivelse av noen sentrale utviklingstrekk innenfor forskningssektoren i perioden. Deretter vil jeg presentere noen politiske dimensjoner som kan være relevante i analysen av aktørenes problemforståelser og målformuleringer.

Temaet er omfattende og jeg vil kun trekke fram sider ved den forskningspolitiske konteksten som jeg anser som særlig betydningsfulle i denne sammenhengen. Når det gjelder

framstillingen av punktene må det tillegges at disse henger sammen i komplekse årsakssammenhenger, uten at jeg kan gå i dybden på dette inn i min redegjørelse.

2.2.1 Reformen innen høyere utdanning og forskning

Bleiklie (1996), Hem (2005) og Olsen (2007) beskriver hvordan universitets- og høgskolesektoren i løpet av disse årene har vært igjennom omfattende reformer, med økte forventninger til at institusjonene skal bidra til å løse viktige samfunnsoppgaver, endringer i organisasjonsstruktur og innføring av nye styringsprinsipper hentet fra markedøkonomien. Johan P. Olsen peker på hvordan forskning og høyere utdanning er blitt sett som relevant for løsningen av stadig flere offentlige oppgaver: «Universitetet er blitt en del av et *administrativt hierarki* og et virkemiddel for myndighetene når det gjelder forsvar, økonomi og næringspolitikk, sosialpolitikk og mange andre områder» (2007 s. 9). Samtidig har logikk fra det *representative demokratiet* fått innpass ved universitetene, som følge av blant annet demokratiseringen av høyere utdanning og fremveksten av masseuniversitetet. Slik har Universitetet⁸ utviklet seg i retning av en formell organisasjon «med forsøk på å formulere felles mål, med et stadig høyere ambisjonsnivå når det gjelder planlegging og samordning, mer differensierte og formaliserte organisasjonsstrukturer og en sterk økning i de administrative stabene» (Olsen 2007 s. 9).

De siste tiårene har også en annen av det moderne samfunnets viktigste institusjonelle sfærer, *markedøkonomien*, fått stor innvirkning på utviklingen innen forsknings- og utdanningssektoren. Dette har skjedd gjennom reformkrav basert på organisasjons-, styrings- og ledelsesfilosofi hentet fra privat sektor. New Public Management (NPM) eller «bedriftstankegangen» brukes gjerne som samlebegrep for reformene, som i korte trekk handler om at styringsverktøy og virkemidler kjent fra privat sektor også blir tatt i bruk i det offentlige. Christensen og Lægreid identifiserer i artikkelen «New Public Management i norsk statsforvaltning» seks momenter som er sentrale innenfor NPM (2001 s. 68). Blant disse finner vi mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat, insentiv- og straffesystem. Ideen er at det gjennom utvikling av målesystemer skal være mulig å kontrollere måloppnåelse systematisk, blant annet med tallfestede resultatindikatorer. Dette er

⁸ I tråd med det institusjonelle perspektivet presentert tidligere refererer begrepet «Universitet» her til et abstrakt ideal, som i praksis dekker et mangfold av enheter med ulike betegnelser (Olsen 2007).

blant annet et sentralt element i den nye finansieringsmodellen for forskning, som Cristin (gjennom NVI) skal levere data til.

Åse Gornitzka (2009) beskriver Norge som en «nøylene reformator» innen høyere utdanning fram til 2000-årene, men at politiske myndigheter etter dette har utvist reform- og moderniseringsiver. Ifølge henne representerte særlig finansieringsreformen ved inngangen til 2000-tallet radikale endringer, gjennom koblingen mellom forskningsresultater og finansiering.

2.2.2 Et spenningsfelt

De senere årenes reformer har avstedkommet diskusjoner om hva de akademiske institusjonene skal være. Spenningene i denne debatten danner også et relevant bakteppe for aktuelle forskningspolitiske satsinger og prioriteringer. I *Mellom økonomi og kultur: Det europeiske universitetet i endring* (2007) drøfter Johan P. Olsen hvordan Universitetet befinner seg i spenningsfeltet mellom tre av det moderne samfunnets nøkkelinstitusjoner: vitenskapen, markedsøkonomien og det representative demokratiet (s. 6). Disse har ulike innfallsvinkler til hvilken rolle de akademiske institusjonene skal spille, og hva som er forskningens og forskernes rolle.

I det følgende vil jeg først presentere tre ulike modeller for de akademiske institusjonene; Det humboldtske Universitet, det markedsrettede Universitet og det samfunnsmessig forpliktete Universitet. Deretter vil jeg presentere to spenningsfelt som jeg mener er relevante for analysen av Cristin; forholdet mellom politisk styring og akademisk frihet, og forholdet mellom forskning og samfunn.

Det humboldtske Universitet

Olsen beskriver hvordan det moderne Universitetets institusjonelle selvforståelse har vært preget av Wilhelm von Humboldts ideer om Universitetet som de lærdes samfunn, som en autonom og uavhengig institusjon, der forskning er drevet av genuin sannhetssøking og et ønske om klarhet: «Det vil si forskning og undervisning basert på en velprøvd vitenskapelig tenkemåte, forskningsetiske prinsipper og faglig kvalitet og integritet – uten sidehensyn til umiddelbar nytte eller rådende politiske, religiøse, økonomiske eller sosiale særinteresser, dogmer, ideologier og maktforhold» (2007 s. 7). Forskningsbasert kunnskap blir ansett som et

offentlig gode og samfunnsoppdraget krever at den enkelte forsker skal ha frihet til å stille spørsmål, velge tema og metode og legge frem offentlig ideer og resultater, samtidig som den faglige kvaliteten underkastes fagfellevurderinger i et internasjonalt vitenskapelig fellesskap. Krav om at forskere skal bidra til å løse konkrete samfunnsproblemer i samarbeid med politikere, og markedsøkonomisk fokus på forskningens og utdanningens bruksverdi, kan kollidere med disse idealene.

Selv om det humboldtske Universitetet aldri har eksistert etter idealet, og derfor i stor grad er en myte, er den humboldtske visjonen fortsatt en viktig del av Akademiets selvforståelse, og av mange sett på som en institusjonell arv som må forsvares (Olsen 2007 s. 10).

Det markedsrettede Universitet

I en rendyrket markedstankegang knyttes Universitetets suksesskriterier, ifølge Olsen, til dets betydning som «produktivkraft og innsatsfaktor for forskningsdrevet innovasjon og økonomisk verdiskapning, basert på teknologiutvikling, patenter og kommersiell inntjening» (2007 s. 13). Han skriver at utgangspunktet for markedsøkonomiske reformer i forsknings- og utdanningssektoren har vært en forestilling om at globaliseringen av økonomi og teknologi er den viktigste drivkraften i samfunnsutviklingen, og at forskning og høyere utdanning blir sett på som nøkkelfaktorer for å sikre økonomisk konkurransekraft og vekst. Samtidig vektlegges det hvordan reformene kommer av nødvendighet. Olsen skriver: «TINA-syndromet (There Is No Alternative) forstår Universitetets dynamikk som omgivelsesdrevet. Alternativene er markedstilpasning eller stagnasjon og forvitring» (2007 s. 11). Ivar Bleiklie knytter dette til universitetsreformene på 1980- og 1990-tallet og beskriver hvordan ideologien bak disse la vekt på betydningen av høyere utdanning og forskning for nasjonaløkonomisk vekst (Bleiklie 1996).

Bleiklie beskriver også hvordan de akademiske prestasjonene blir omdefinert i dette perspektivet. Fra å legge vekt på deres «iboende» kvalitet legger man sterkere vekt på målbare kvantitative størrelser. I prestasjonsmålene man anvender, forutsettes kvalitetsvurderinger å være innbakt, og i økende grad uttrykkes faglige prestasjoner gjennom mål som gir en enkel, lett og forståelig standardinformasjon. Dette innebærer, ifølge Bleiklie, en avmystifisering av akademisk virksomhet, der akademisk arbeid i prinsippet kan drives etter samme formel som annen moderne bedriftsorientert forvaltning (1996).

Mens markedsreformene ofte er blitt kalt ny-liberale eller ny-konservative, har de hatt støtte i regjeringer og partier av ulike politiske avskygninger (Olsen 2007 s. 11).

Det samfunnsmessig forpliktete Universitet

Knut Kjeldstadli er en av forskerne i Norge som har kritisert de siste tiårenes reformer innen høyere utdanning og forskning. I boka *Akademisk kapitalisme* (2010) kommer han en med en kritikk av reformene, som han beskriver som markedsøkonomisk motivert. Men Kjeldstadli mener ikke at alternativene for de akademiske institusjonene står mellom å være markedsorienterte kunnskapsbedrifter eller bærere av verdikonservative idealer og dannelse (i den humboldtske modellen). Han tar til ordet for et tredje syn: «Et engasjert og forpliktet samfunnsuniversitet, fritt fra statlige og kommersielle føringer» (s. 10). Dette er, ifølge Kjeldstadli, et universitet som ikke styres av politiske myndighetspåbud om hva det skal forskes på, men der idealet i stedet er diskusjon blant de ansatte selv om hva de steller med – og hvorfor. Til grunn ligger tanken om at institusjonenes ytterste begrunnelse er sosial bruksverdi. «Nytte for menneskene – i den videst mulige betydningen av nytte – er kunnskapens mål» (s. 149). Ifølge Kjeldstadli har idealet om det samfunnsmessig forpliktete universitet tilhengere i det norske forskningspolitiske landskapet hos blant annet studentorganisasjonene og ansatte i fagorganisasjoner.

Politisk styring vs akademisk frihet

En viktig konklusjon i den første maktutredningen i Norge angikk myndighetenes styringskapasitet (Engelstad 1999 s. 312). Et poeng her var hvordan makten begrenses ved at de eller den som skal styre ikke har full kontroll på de som skal styres. Ifølge Engelstad skyldes dette blant annet informasjonsproblemer. Det er teoretisk umulig å få full oversikt over feltet der en opererer, i tillegg er det ofte for mye informasjon som skal bearbeides og tilrettelegges for at en skal få tilstrekkelig innsikt på et felt. Sammen med stramme tidsrammer og begrensede ressurser er dette med på å trekke i retning av at beslutninger blir preget av vesentlig usikkerhet. Utredningen *Akademisk frihet* (NOU 2006: 19) beskriver også hvordan de senere års forskningspolitiske endringer kan ha bidratt til å gjøre styring av forskningssektoren enda mer komplisert (s. 28). Å skaffe seg verktøy som kan øke mulighetene for innsyn og styring fra politikernes side kan derfor være en strategi for å bøte på den kompliserte virkeligheten. Men dette er likevel ikke ukontroversielt. Opp mot initiativ

for å gi politikere økt innsyn og styring, står idealene om det autonome Universitet og forskernes akademiske frihet. I denne sammenheng blir også debatten om hva som er legitime former for og grader av (politisk) styring av forskning når samfunnet betaler viktig. I utredningen (s. 19) skriver utvalget at selv om grunntanken om akademisk frihet synes å stå sterkt i vårt samfunn, så utfordres denne friheten *i praksis* fra mange ulike hold – ofte som en (utilsiktet) bivirkning av allmenne trekk ved samfunnsutviklingen eller ved offentlig politikk.

Etableringen av forskningsdokumentasjonssystemet Cristin er relevant i denne sammenhengen ettersom systemet skal gi økt styringsinformasjon til myndigheter og ledelse ved institusjonene. Dette er igjen informasjon som vil kunne bidra til å gi leder- og myndighetsnivået økt styringsmulighet, og dermed økt makt, over forskningen.

Forholdet mellom forskning og samfunn

Elisabeth Gulbrandsen (2009) beskriver i artikkelen «Forskning og samfunn» hvordan synet på forholdet mellom forskning og samfunn har endret seg de siste årene. Avstand og arbeidsdeling har tradisjonelt preget forholdet mellom forskning og politikk i den nordiske styringsmodellen. Påvirket av faktorer som klimakrise, finanskrisen og utviklingen av de moderne teknovitenskapene, er disse grensene mellom vitenskap og samfunn, forskning og politikk blitt undergravet. I stedet argumenteres det i dag for tettere samspill og mer interaksjon mellom forskning og samfunn. Forskningens legitimitet og tillit må gjenskapes og stadig fornyes gjennom ulike former for samarbeid. Viktige stikkord er åpenhet og transparen. Dette knytter seg også til å legitimere bruken av offentlige ressurser på forskning.

De siste årenes vektlegging av åpen publisering⁹ av offentlig finansiert forskning i en rekke land kan også settes i sammenheng med dette. Svært mye av forskningen som foregår i Norge finansieres av offentlige midler. Til tross for dette er det som regel kommersielle forlag som blir sittende med rettighetene til publisering, slik at publikasjonene i stor grad blir utilgjengelige for offentligheten. Det finnes mange argumenter for åpen publisering av forskning, men et av de mest sentrale i debatten er knyttet til demokratiske idealer om at

⁹ Det finnes ingen verifisert norsk oversettelse av den engelske termen «open access», og mange bruker kun det engelske ordet i norsk sammenheng. Jeg har likevel valgt å bruke den norske termen «åpen publisering» med unntak av der den inngår i navn på utvalg, rapporter m.m. Dette er sammenfallende med språkbruken på blant annet forskning.no og flere av utdanningsinstitusjonene. Åpen publisering vil si at «vitenskapelige publikasjoner gjøres fritt tilgjengelig på web. Forfatter eller opphavsmann beholder opphavsretten til publikasjonen, men gir brukere tillatelse til å lese, laste ned, kopiere, distribuere, skrive ut, søke i eller lenke til fullteksten uten å forlange vederlag» (Økt tilgang til norske forskningsresultater 2009 s. 8).

resultatene av offentlig finansiert forskning bør være et felles gode og komme allmennheten til nytte.¹⁰ Både EU, ulike forskningsråd og flere universiteter har vedtatt retningslinjer for å øke omfanget tidsskriftsartikler og annet forskningsmateriale som publiseres åpent. Norske myndigheter har også gått inn for å bedre allmennhetens tilgang til informasjon og forskningsresultater. Dette er blant annet slått fast i regjeringens siste stortingsmelding om forskning, *Klima for forskning* (St. meld. nr. 30 (2008-2009)).

2.2.3 Internasjonal dimensjon

Den norske forskningspolitikken er tett knyttet opp til internasjonal politikk. I et norsk perspektiv er det europeiske styringsnivået en relevant ramme for å forstå de siste årenes reformer og forskningspolitiske satsinger. Selv om Norge ikke er medlem i EU deltar vi fullt ut i EUs forskningssamarbeid, og EUs rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling er i dag den største arenaen for Norges internasjonale forskningssamarbeid. Olsen (2007) og Kjeldstadli (2010) beskriver hvordan markedsretting av norsk høyere utdanning og forskning er knyttet til EUs forskningspolitiske strategi. Det europeiske råd vedtok i Lisboa i 2000 en strategi for å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomi innen 2010. En betydelig satsing på utdanning, forskning og innovasjon er grunnleggende for å få dette til. På forskningsområdet er landene enige om behovet for både større investeringer i forskning i Europa (særlig fra næringslivet), og et mer effektivt og bedre organisert samarbeid mellom europeiske forskningsmiljøer. Dette ligger bak satsingen på å bygge et europeisk forskningsområde, European Research Area – ERA, som et indre marked for forskning som omfatter hele Europa (Den norske EU-delegasjonen 2011).

Også på andre områder er det internasjonale og europeiske nivået relevant. Et internasjonalt samarbeid, der forskningsinstitusjoner i blant annet USA har gått i front, har vært viktig for å sette åpen publisering på dagsorden i Norge. Her var også EUs vedtak i 2008 om at artikler som bygger på forskning finansiert gjennom 7. rammeprogram, innen utpekte forskningsområder som helse og energi, skulle arkiveres i et institusjonelt eller fagspesifikt arkiv innen 6 eller 12 måneder, viktig (European Commission 2008). Innenfor feltet forskningsdokumentasjon har Norge også deltatt i et europeisk samarbeid knyttet til blant

¹⁰ Se blant annet rapporten *Økt tilgang til norske forskningsresultater* (2009 s. 10).

annet utvikling av standarder. Dette samarbeidet foregår i dag gjennom Eurocris, en europeisk organisasjon for forskningsinformasjon.¹¹

¹¹ <http://www.eurocris.org/>

3 Metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har gått frem for å besvare oppgavens problemstillinger. Metode skal være et hjelpemiddel for å samle data i undersøkelsen på en systematisk måte, og valg av metode er derfor avgjørende for hvor godt studieobjektet avspeiles i oppgaven (Jacobsen 2005).

Forskningsspørsmålene mine omhandler en defineringsprosess blant sentrale aktører rundt etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge. Defineringsprosessen handler om hva aktørene har sett som formålet med systemet og hvilke problemer de har ment at systemet skal løse. Dag Ingvar Jacobsen beskriver hvordan slike eksplorerende problemstillinger ofte vil kreve en metode som får fram nyanserte data, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold (2005). Det vil si at det passer å belyse problemstillingen gjennom et kvalitativt undersøkelsesopplegg.

For å få tilgang til problemformuleringer og målforståelser på et overordnet nivå fra hele tidsperioden har jeg tatt utgangspunkt i sentrale dokumenter fra beslutningsprosessen, og foretatt en kvalitativ dokumentanalyse av disse. Dette er en metode der man skaffer til veie data gjennom analyse av det foreliggende kildematerialet. Materialet mitt har bestått av offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, utredninger og høringsuttalelser.

3.1 Dokumentanalyse

Å gjøre en dokumentanalyse innebærer en nærlesning av dokumenter fra beslutningsprosessen. Pål Repstad beskriver dette som «en metode der man gir visse tekster status av kilder eller data for selve undersøkelsen, på samme måte som feltnotater, intervjuutskrifter og liknende data» (Repstad 2007 s. 103). Med dokument menes da alle skriftkilder som er relevant for analysen, fra offentlige dokumenter som stortingsmeldinger og årsrapporter til dokumenter av privat karakter som dagbøker og brev. Under datainnsamlingen er det viktig å foreta kildekritiske vurderinger av dokumentene. Dette betyr at man må gjøre en vurdering av tekstenes relevans, autensitet og troverdighet. Dokumentene må også sees i sammenheng med den konteksten de er utformet i (Repstad 2007).

3.1.1 Kilder i dokumentanalysen

Hvilke dokumenter en velger å legge til grunn for en analyse vil påvirke forskningsresultatet. I denne studien har jeg sett på offentlige dokumenter som kan inneholde overordnede målformuleringer knyttet til etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge. Utvalget består i hovedsak av institusjonelle kilder, der et kollektiv, som en organisasjon eller et departement, står som avsender av dokumentet. Det vil si at de gir uttrykk for hvilke synspunkter og forståelser som har slått igjennom i løpet av prosessen og vunnet hegemoni. De gir mindre innblikk i enkeltpersoners synspunkter og eventuelle konflikter (Jacobsen 2005). Når det gjelder dokumenter som i større grad kunne ha gitt slik informasjon, som referater fra diskusjoner ved institusjonene og personlig kommunikasjon, har jeg måttet begrense meg av hensyn til oppgavens omfang.

Det må i denne sammenheng tillegges at jeg ikke får informasjon om hvorvidt de ulike problembeskrivelsene og målformuleringene som kommer til uttrykk i dokumentene er de som reelt sett ble styrende i arbeidet med forskningsdokumentasjonssystemet.

Dokumentanalyse som metode gir meg kun tilgang til historien *slik den fortelles gjennom dokumentene fra prosessen*.

Dokumentene jeg studerer er ikke skrevet for å studeres i en sammenheng. Det vil si at de er svært forskjellige i form, og i hvor eksplisitte de er når det gjelder å formulere klare problemdefinisjoner og målformuleringer. Dette gjør at de gir ulik fordypning i de forskjellige fasene av beslutningsprosessen, og i de ulike aktørenes standpunkter. Dette er særlig tydelig i høringsssvarene, som har svært ulik lengde og detaljnivå. Dette vil jeg redegjøre nærmere for i kapittel 7, som presenterer høringsfasen.

For å se dokumentene i forhold til den konteksten de ble utformet i, og besvare problemstillingene, har jeg også trukket inn annen litteratur som kan bidra til å beskrive hendelsesforløpet i beslutningsprosessen. Her har jeg vektlagt å bruke flere ulike kilder, for å få en mest mulig redelig gjengivelse. Selv om offentlige dokumenter kan framstå som objektive, kan disse også reflektere egeninteresser hos institusjonene, eller fra forfatterens side. Dette gjør det viktig å bruke flere supplerende kilder (Jacobsen 2005 s. 183).

3.1.2 Å identifisere målformuleringer og aktører

For å besvare problemstillingen må jeg kunne identifisere de overordnede målformuleringene i dokumentene jeg studerer. I *Målstruktur og målformulering* (2010) definerer Finansdepartementet mål på følgende måte: «Hensikten med å formulere mål er i forkant å presisere hva man vil oppnå, og i etterkant å kunne kontrollere i hvilken grad en har greid det. Mål skal uttrykke en ønsket tilstand eller resultat, ikke aktiviteter eller arbeidsoppgaver» (2010 s. 2). Å identifisere hva aktørene ser som målet for etableringen av et felles dokumentasjonssystem vil i et slikt perspektiv handle om å forstå hvilke resultater de mener systemet skal gi.

Finansdepartementet definerer videre tre ulike typer mål:

| MÅL | KOMMENTAR |
|-------------|--|
| Samfunnsmål | Virkning for samfunnet ved at nytten realiseres |
| Effekt mål | Konsekvensen for brukerne ved at effekten oppnås |
| Resultatmål | Leveransen ved overlevering, uttrykt ved måltall og egenskaper |

Figur 2. Tre ulike typer mål (Finansdepartementet 2010).

Samfunnsmålene er den nytten eller verdiskapningen et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. *Effektmålene* er uttrykk for den direkte effekten av et tiltak, for eksempel den virkningen/effekten det skal føre til for brukerne. Disse målene skal, ifølge Finansdepartementet, være avledet av samfunnsmålene. *Resultatmålene* angir de konkrete indikatorer/måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realisering eller levering av et prosjekt. Disse skal kunne måles ved prosjektets ferdigstillelse (Finansdepartementet 2010 s. 2).

Målhierarkiet kan knyttes til en rasjonell beslutningsmodell (slik jeg har redegjort for i kapittel 2), og har sine begrensninger i forhold til å identifisere hva som har vært de reelt styrende målene i løpet av beslutningsprosessen. Inndelingen i samfunnsmål, effekt mål og resultatmål kan likevel gi et praktisk apparat for å identifisere og sortere målformuleringer i gjennomgangen av det empiriske materialet, samt å plassere de ulike målene i forhold til hverandre. I studien vil jeg bruke dette som et redskap for å identifisere ulike typer mål i

dokumentene. Ettersom det er de overordnede målsetningene jeg ønsker å studere vil jeg legge hovedvekten på samfunnsmålene.

Det er sannsynlig at flere av dokumentene vil mangle beskrivelser av de overordnede samfunnsmålene knyttet til å etablere et felles forskningsdokumentasjonssystem. Her vil effektmål (som hvilken nytte systemet skal gi ulike brukergrupper) kunne gi mer indirekte og supplerende informasjon om hva som blir betraktet som formålet med systemet. Samtidig kan manglende samfunnsmål i dokumentene også betraktes som et funn som sier noe om beslutningsprosessen, og dermed være verd å reflektere over i seg selv. I tilfellet Cristin beskriver resultatmålene mål eller krav på systemnivå.

Aktørene i beslutningsprosessen kan både forstås som enkeltpersonene som har vært involvert, og som institusjonene disse har representert. Jeg har i hovedsak valgt å identifisere hvilke ulike institusjoner som har vært involvert i prosessen i de ulike fasene. Dette kommer av at det vanskelig å bedømme enkeltpersoners innflytelse over en prosess kun basert på dokumentanalyse av hovedsakelig offentlige dokumenter. Jeg har likevel sett på deltakelsesmønsteret i arbeidsgrupper og utredninger, og vil trekke fram personer som framstår som særlig viktige i presentasjonen av de ulike fasene i beslutningsprosessen.

3.1.3 Beslutningsfaser

Studien av etableringen av et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem i Norge kan sees på som en beslutningsprosess. For å nærme meg denne prosessen på en ryddig og systematisk måte har jeg delt den inn i 5 faser; bakgrunnsfasen, initiativfasen, utredningsfasen, høringsfasen og vedtaksfasen. Inndelingen er gjort med utgangspunkt i et retrospektivt blikk på prosessen. I stedet for å ta utgangspunkt i det opprinnelige problemet og dele inn fasene etter hvordan dette ble løst, har jeg tatt utgangspunkt i dagens situasjon (etableringen av Cristin), og fulgt prosessen baklengs for å se hvordan den begynte.

I tråd med strømningstankegangen (beskrevet i punkt 2.1.3) har jeg i analysen av materialet vært åpen for at aktører, problemforståelser, målformuleringer og alternativer kan endre seg i alle faser. I innledningen til empiridelen av oppgaven (kapittel 4) gir jeg en nærmere presentasjon av de ulike fasene.

3.2 Datainnsamling

Det empiriske materialet som ligger til grunn for analysen har bestått av offentlige dokumenter fra beslutningsprosessen. Dette dreier seg om utredninger, stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner, mandater, høringsnotater og offentlige brev. I tillegg har jeg sett på referater fra sentrale styrer, råd og grupper. For å finne materialet har jeg gått igjennom beslutningsprosessen retrospektivt og sett på dokumenter som henviser til hverandre. Jeg har også fått innspill på relevante dokumenter fra personer som har deltatt i prosessen, og søkt etter dokumenter på internett og i bibliotek-, artikkel- og arkivbaser. Jeg har vært i Riksarkivet og gått igjennom relevante arkiv etter Riksbibliotek tjenesten og Riksbibliotekrådet, og jeg har fått oversendt dokumenter fra blant annet Universitets- og høgskolerådet.

For å styrke beskrivelsene av hendelsesforløpet og konteksten rundt dokumentene har jeg også sett på ulike forskningsarbeider, artikler, doktoravhandlinger, masteroppgaver, konferansepresentasjoner og tidsskriftsartikler som beskriver trekk ved den forskningspolitiske konteksten. Jeg har også forsøkt å supplere de offentlige dokumentene med avisartikler og andre skrevne kilder lokalisert på internett. Det har aldri forekommet noen bred offentlig debatt om selve etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge, men jeg har funnet enkelte artikler og kommentarer i tidsskrifter, fagblader og blogger. I tillegg har jeg sett på innlegg, artikler, bøker og hefter som er relevante i forhold til debatten om forskningskomponenten i finansieringssystemet. Jeg har deltatt på to arrangementer knyttet til lanseringen av Cristin. Det første var introduksjonsseminaret for Cristin 12. oktober 2010, der systemet ble presentert for 330 representanter fra universiteter, høgskoler, forskningsinstitutter og helseforetak. Det neste var et møte på høgskolen i Oslo i regi av NOLUG¹² onsdag 2. mars 2011.

3.3 Noen refleksjoner rundt valg av metode

Dokumentene jeg har sett på strekker seg fra 1990-2011, har mange ulike avsendere og er knyttet til forskjellige situasjoner. På bakgrunn av dette har strømningsperspektivet, som åpner for at problemer, mål og aktører kan endres igjennom en beslutningsprosess, fungert godt som overordnet analyseramme i gjennomgangen av materialet. Det har gitt meg en

¹² Norsk Online Brukergruppe (NOLUG - Norwegian Online User Group).

systematisk måte å samle inn, og strukturere data på. Gjennom nærlesningen av dokumentene har jeg funnet problembeskrivelser og målformuleringer fra forskjellige tidspunkt i perioden jeg studerer. I tillegg har jeg i gjennomgangen av dokumentene funnet henvisninger dokumentene imellom, og til den aktuelle forskningspolitiske konteksten, som har gitt meg en innsikt i ulike sammenhenger i prosessen. Jeg mener derfor koblingen mellom de teoretiske perspektivene i oppgaven, dokumentanalyse som metode og datamaterialet har gitt et grunnlag for å besvare oppgavens problemstillinger.

Det vil være problemforståelser og målformuleringer jeg ikke får tilgang til i gjennomgangen av mitt materiale, blant annet fordi de ikke har fått plass i de offentlige dokumentene. En ulempe med å samle inn data ved dokumentanalyse av offentlige dokumenter kan være at uenigheter kommer lite fram i disse. Hvor problematisk dette er, avhenger imidlertid av formålet med undersøkelsen. Mitt mål er ikke å gi en helhetlig analyse av beslutningsprosessen bak vedtaket om å etablere Cristin, men å analysere den politiske defineringsprosessen rundt systemet. Her vil bruk av dokumentanalyse ha sin styrke i at den gir innsikt i hvilke problemforståelser og målformuleringer som har vunnet fram i løpet av prosessen, og som har «overlevd» de politiske forhandlingsprosessene.

Samtidig vil det være vanskelig å identifisere alle de *reelle* målforståelsene og interessekonflikter (med mer) med denne metoden. For å få en dypere innsikt i aktørenes forståelse av prosessen, og hva som ligger i de ulike målformuleringene, ville det derfor ha vært relevant å kombinere dokumentanalysen med åpne individuelle dybdeintervjuer med sentrale aktører. Dette ville ha vært en metode som bedre kunne ha løftet fram eventuelle konflikter og motsetninger, samt i hvilken grad de enkelte aktørene har følt at de har hatt innflytelse i prosessen. Det kunne også ha vært interessant å gjennomføre en kvantitativ studie for å finne ut hvordan personer fra de ulike brukergruppene av Cristin forstår systemet i dag. Slike supplerende undersøkelser ville ha vært med på å styrke studiens validitet gjennom å begrunne ulike påstander fra forskjellige perspektiver og kilder (Jacobsen 2005). Ut fra tidshensyn har jeg ikke hatt anledning til å gjennomføre dette.

Jeg har valgt å tolke problemforståelsene og målformuleringene i beslutningsprosessen i forhold til den forskningspolitiske konteksten rundt systemet. Forståelsen av konteksten, og hva som blir ansett som relevante politiske dimensjoner, vil ha betydning for analysen av de empiriske funnene. En annen forståelsesramme av omgivelsene rundt systemet vil kunne gi andre funn og konklusjoner enn de jeg har kommet fram til i denne oppgaven.

4 Beslutningsprosessen

I påfølgende kapitler vil jeg gi en presentasjon av det empiriske materialet som ligger til grunn for undersøkelsen. Jeg har delt beslutningsprosessen inn i fem faser; bakgrunnsfasen, initiativfasen, utredningsfasen, høringsfasen og vedtaksfasen. For hver fase vil jeg gi en kort kronologisk gjennomgang av de mest sentrale hendelsene. Deretter vil jeg presentere defineringsprosessen med problemforståelser, målformuleringer, og løsningsalternativer, og aktiveringsprosessen med en gjennomgang av involverte aktører. Hver fase avsluttes med oppsummering av de viktigste funnene.

Beslutningsprosessen er i all hovedsak fulgt fra UH-sektorens side, hendelser i helsesektoren og forskningsinstituttsektoren blir trukket inn der det er relevant i forhold til etableringen av fellessystemet. Ettersom jeg ønsker å studere prosessen i lys av den forskningspolitiske konteksten inneholder gjennomgangen også sentrale hendelser i forhold til dette når det er relevant for tema.

Jeg har delt beslutningsprosessen inn i følgende faser:

- *Bakgrunnsfasen 1990-2001*: I denne perioden kom de første forslagene om å samordne systemer for forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå. Fasen omfatter flere utredninger, høringsrunder og også etablering av systemer for forskningsdokumentasjon. Likevel sto sentrale spørsmål knyttet til utviklingen av et nasjonalt fellessystem fremdeles uavklart ved utgangen av fasen.
- *Initiativfasen 2002-2007*: I denne perioden ble det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon knyttet til innføringen av et nytt resultatbasert finansieringssystem for forskning. Samtidig skjedde det en samordning mellom finansieringssystemene i UH-sektoren, helsesektoren og forskningsinstituttsektoren som førte til at disse fikk overlappende behov når det gjaldt forskningsdokumentasjon.
- *Utredningsfasen 2007-2008*: I 2007 nedsatte Kunnskapsdepartementet en nasjonal arbeidsgruppe som skulle utrede etableringen av en felles database for vitenskapelig publisering. Resultatet var forslaget om å etablere Norsk vitenskapsindeks som en modul i et større forskningsdokumentasjonssystem.

- *Høringsfasen 2008-2009:* I desember 2008 sendte Kunnskapsdepartementet innstillingen om Norsk Vitenskapsindeks (NVI) og etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem ut på høring i sektoren. I høringsrunden fikk forslaget fra arbeidsgruppa stor støtte. Samtidig ble målformuleringene knyttet til det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon utvidet.
- *Vedtaksfase 2009-2011:* Fasen løper fra høringsfristen for innstillingen knyttet til Norsk vitenskapsindeks gikk ut i mars 2009 til startperioden for iverksetting våren 2011. Cristin ble etablert som en interimorganisasjon sommeren 2010, og det nye systemet var på nett rett før jul samme år. I perioden har systemet blitt mer kjent, og flere aktører har deltatt i defineringsprosessen rundt systemet.

5 Bakgrunnsfasen

5.1 Innledning

Bakgrunnsfasen strekker seg fra 1990 til 2001. I denne fasen ble de første initiativene til å etablere et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem tatt, og arbeidet med å standardisere systemer ved forskningsinstitusjonene kom i gang. Viktige problemstillinger i fasen var hvilke sider ved forskningsvirksomheten som skulle dokumenteres, og hvordan en nasjonal løsning skulle se ut. Samtidig skjedde det endringer i norsk forskningspolitikk. Kvalitetsreformen ble innført med mål om økt kvalitet på norsk forskning, og mål- og resultatstyring som et nytt virkemiddel i finansieringssystemet for forskning. På sikt skulle dette føre til økt behov for bedre forskningsdokumentasjonssystemer på nasjonalt nivå.

I det følgende vil jeg begynne med å gi en kronologisk oversikt over hendelsene i bakgrunnsfasen. Deretter vil jeg se på definerings- og aktiviseringsprosessen i tråd med strømningstankegangen.

5.2 Gjennomgang av sentrale hendelser

5.2.1 Initiativ på EU-nivå, nasjonalt nivå og ved forskningsinstitusjonene

På begynnelsen av 1990-tallet var systemene som fantes for å dokumentere norsk forskning svært fragmenterte. Et kort historisk tilbakeblikk viser at det var bygd opp ulike edb-systemer for systematisk forskningsdokumentasjon siden slutten av 1970-tallet. Dette hadde først skjedd i regi av forskningsrådene,¹³ deretter hadde flere av forskningsinstitusjonene, som Universitetet i Oslo, fulgt etter (Hauge et al. 1996 s. 3). Men en rekke institusjoner manglet fremdeles slike systemer.¹⁴ Når det gjaldt hva slags type dokumentasjon som ble foretatt var den i stor grad konsentrert rundt pågående prosjekter støttet med offentlige midler (Gubberud,

¹³ På dette tidspunktet hadde Norge fem forskningsråd: Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF), Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF), Norges fiskeriforskningsråd (NFFR), Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Disse ble i 1993 slått sammen til Norges forskningsråd.

¹⁴ Dette gjaldt blant annet universitetene i Bergen og Tromsø, som sto uten egen dokumentasjonsvirksomhet helt fram til 1992, utover den registreringen som ble foretatt i forbindelse med årsrapportering til departementet (Forskningsutvalget 2002).

Hauge, & Molvig 1991b).¹⁵ På begynnelsen av 1990-tallet ble det tatt flere initiativ knyttet til å bygge ut og standardisere systemene for forskningsdokumentasjon på EU-nivå, nasjonalt nivå og lokalt nivå i universitets- og høgskolesektoren. Dette gjør det naturlig å sette et tidsskille i arbeidet her.

Forslag til felles standard på EU-nivå

I 1991 lanserte Europakommisjonen (den gang EF-kommisjonen) CERIF, *Common European Research Information Format*, som var forslag til en felles internasjonal standard for dokumentasjon av forskningsinformasjon i europeiske forskningsdatabaser. Hensikten var å harmonisere forskningsdatabaser på europeisk nivå for å gjøre det enklere med utveksling av data om forskning og forskningsprosjekter mellom landene (European Commission 1991). Som ikke-medlem var ikke Norge innarbeidet i forslaget fra kommisjonen. Men initiativet var med på å reise spørsmålet om forskningsdokumentasjon som en sak også her, og flere av dokumentene jeg har sett på som beskriver denne tidlige fasen henviser til CERIF.¹⁶

Initiativ til felles forskningsdokumentasjonssystem på nasjonalt nivå

Ut fra materialet jeg har sett på, kan det se ut til at fagmiljøer knyttet til forskningsrådenes dokumentasjonsarbeid spilte en sentral rolle i forhold til å sette spørsmålet om forskningsdokumentasjon på dagsorden i Norge. I 1990 tok Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU)¹⁷ initiativ til å etablere det første fellesystemet for forskningsinformasjon, da de bestemte seg for å sette i gang et prøveprosjekt for overføring av prosjektinformasjon fra alle forskningsrådene i Norge til en felles database (Utvalg for prosjektinformasjon ca. 1991). Kort tid etter, i november 1991, behandlet Riksbiblioteksrådet¹⁸ spørsmålet om et nasjonalt system for forskningsdokumentasjon, etter

¹⁵ For en detaljert gjennomgang av dokumentasjonsvirksomhet i denne perioden se: (Hauge et al. 1996), (Gubberud, Hauge, & Molvig 1991b) og (Forskningsutvalget 2002).

¹⁶ At arbeidet på EU-nivå var viktig i Norge illustreres også gjennom at CERIF-standarder var blitt presentert på et internasjonalt seminar om forskningsdokumentasjon i Bergen i februar 1991, noen måneder før anbefalingen fra kommisjonen ble lagt fram. I oppsummeringen fra dette ble det vektlagt at manualen kunne være «nyttig i det videre arbeidet for å internasjonalisere norsk forskning og for å bringe internasjonal forskning raskere fram til ulike brukergrupper» (Gubberud 1991).

¹⁷ Dette var et utvalg der alle fem forskningsråd var representert og utgjorde en plattform for samarbeid med rådene på en rekke ulike områder.

¹⁸ Riksbiblioteksrådet ble opprettet av Kirke- og undervisningsdepartementet 20. oktober 1970, og skulle være et konsultativt råd for riksbibliotekaren (Riksbibliotekjentesten 1977).

initiativ fra Jostein H. Hauge ved NAVFs EDB-senter for humanistisk forskning¹⁹ (Hauge 1991). Til møtet var det utarbeidet et notat som oppsummerte tilstanden når det gjaldt forskningsdokumentasjon i Norge, med forslag til tiltak (Gubberud, Hauge, & Molvig 1991a). På møtet konkluderte rådet med at dette var en viktig sak som Riksbibliotekstjenesten burde arbeide videre med.

Riksbibliotekstjenesten var den gang det nasjonale faglige organet for fag- og forskningsbibliotek, med ansvar for blant annet å delta i utviklingen av informasjons- og dokumentasjonstjenester for vitenskapelig virksomhet (Hauge et al. 1996). Den henvendte seg i 1992 til daværende forsknings- og utdanningsminister Gudmund Hernes, og anbefalte at spørsmålet om et nasjonalt system for forskningsdokumentasjon måtte tas opp. Riksbibliotekar Bendik Rugaas beskrev dette som en sak «av særlig prinsipiell og praktisk betydning», idet det ble registrert en «beklagelig mangel på nasjonal oversikt over norske forskningsaktiviteter og -resultater, såvel som mangel på koordinerende initiativ på området» (Rugaas 1992). Rugaas foreslo videre at det skulle etableres en felles database for forskningsdokumentasjon i Norge drevet av en enhet lagt til Riksbibliotekstjenesten. Dette ville legge ansvaret for arbeidet i biblioteksektoren.

Med dette ble spørsmålet om et nasjonalt system for forskningsdokumentasjon løftet opp på den politiske agendaen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). Men beslutningen som ble tatt var ikke i tråd med ønsket fra Riksbibliotekstjenesten. Departementet la i stedet oppgaven med å lage en nasjonal løsning for forskningsdokumentasjon til den nye enheten Norges forskningsråd, som startet sitt virke 1. januar 1993 (Hernes 1992).

Initiativ på institusjonsnivå

Parallelt med dette pågikk utviklingsarbeid knyttet til forskningsdokumentasjon hos BIBSYS og i forskningsinstitusjonene. Dette var viktig fordi mange av de videre løsningene i det nasjonale dokumentasjonsarbeidet ser ut til å ha blitt utviklet på dette nivået.

¹⁹ NAVFs edb-senter for humanistisk forskning etablert i Bergen i 1972, og var fra 1978 et permanent organ under NAVF. Senteret hadde blant annet som målsetting å legge forholdene til rette for en fornuftig bruk av edb i humanistisk forskning og utviklingsarbeid. Senteret skulle også bidra i utformingen av NAVF's edb-politikk (NAVF's edb-senter for humanistisk forskning 1979).

I 1992 bestemte styret i BIBSYS seg for å starte utviklingen av et system for forskningsdokumentasjon. Resultatet ble systemet Forskdok som ble satt i drift i 1993, og som både registrerte forskningsprosjekter og -aktiviteter, samt vitenskapelige resultater. Målet var å tilby alle vitenskapelige institusjoner et redskap for regulær og kontinuerlig forskningsdokumentasjon (Hauge et al. 1996). Riksbibliotekstjenesten hadde styrende ansvar i BIBSYS-samarbeidet og var med på å utvikle og markedsføre Forskdok (Vindvad 2002). Slik fortsatte Riksbibliotekstjenesten likevel å spille en rolle på dette området.

Et annet utviklingsarbeid knyttet til forskningsinstitusjonene skulle også bli viktig i arbeidet med forskningsdokumentasjon på 1990-tallet. I tilknytning til et samarbeid mellom universitetene og de vitenskapelige høyskolene rundt utvikling av IT-løsninger²⁰, ble det i 1994 nedsatt en arbeidsgruppe ledet av Jostein H. Hauge. Gruppen skulle utrede rammene for et felles forskningsdokumentasjonssystem som både kunne dekke institusjonenes eget behov for dokumentasjon, og gi et systematisk og sammenlignbart datagrunnlag for rapportering til eksterne instanser på nasjonalt nivå. I januar 1996 la gruppa fram sitt forslag *Felles nasjonalt system for forskningsdokumentasjon* (Hauge et al. 1996), som presenterte en modell for et fellessystem. Rapporten ble sendt ut på høring, og i etterkant av denne ble det nedsatt en ny styringsgruppe, Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem (som fikk navnet Fægri-utvalget, etter lederen Knut Fægri). Denne gruppa skulle sørge for at arbeidet knyttet til å utvikle felles dokumentasjonsstandarder ved institusjonene ble iverksatt²¹ (Forskningsutvalget 2002).

Utarbeidelse av en felles nasjonal strategi – to-nivåmodellen

Samtidig jobbet Norges forskningsråd med å utarbeide sitt forslag til et nasjonalt system for forskningsdokumentasjon, etter oppdrag fra KUF i 1994. Dette arbeidet ble kraftig forsinket, og først klart i mai 1997 (Norges forskningsråd 1997). Forskningsrådet gikk her inn for en todelt modell for forskningsdokumentasjon, noe som også var i tråd med anbefalingene lagt fram i rapporten fra forskningsinstitusjonene (Hauge et al. 1996). Dette gikk ut på at data om

²⁰ Innenfor rammen av «Program for utvikling av universitetenes driftssystemer» (Hauge et al. 1996).

²¹ Styringsgruppen utarbeidet videre tre notater som tok for seg ulike deler av utviklingsarbeidet med et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem for universitetene og høyskolene. Notat 1 behandlet overordnede krav og føringer for systeminnhold (innholdselementer) i et forskningsdokumentasjonssystem (Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem [Styringsgruppen] 1999a). Notat 2 notatet så på hvilke funksjonskrav som skulle stilles til et forskningsdokumentasjonssystem (Styringsgruppen 1999b). Notat 3 så på utvikling av systemløsninger som kunne dekke institusjonenes behov for dokumentasjon av forskning (Styringsgruppen 2000).

forskning ved institusjonene først skulle registreres på lokalt nivå ved institusjonene (nivå 1), for deretter å eksporteres fra institusjonenes databaser til en nasjonal database (nivå 2) (Norges forskningsråd 1997). Den nasjonale basen skulle ifølge forslaget legges til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD).²² Modellen bygde dermed på at institusjonene selv skulle ha ansvar for systematisk registrering, kvalitetssikring og vedlikehold av informasjonen om egen forskningsvirksomhet, og at dataene skulle kunne eksporteres og sammenlignes med hverandre i en nasjonal database. Dermed krevde den samtidig at det ble satt noen nasjonale krav til registrering av data i disse systemene.

Departementet valgte å følge Forskningsrådets anbefaling, og ansvaret for utvikling av et system for forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå lagt til NSD (Olsen & Bie 1997). I 1998 gikk NSD i gang med arbeidet, og i løpet av den neste fireårsperioden utviklet de den første versjonen av systemet, Nasjonal forskningsinformasjon (NFI). Dette skulle være en database over norske forskningsprosjekter og resultater. Ved utgangen av bakgrunnsfasen omfattet basen likevel kun data fra Forskningsrådet, fordi mange institusjoner ikke hadde begynt å registrere aktivitets- og resultatdata i et omfang og en form som gjorde det tjenelig å overføre dem til nasjonalt nivå, og fordi NSDs system ikke hadde funksjonaliteten som krevdes på nivå 1 (Forskningsutvalget 2002, Styringsgruppen 2000).

Nå fantes det en modell for hvordan et nasjonalt system for forskningsdokumentasjon kunne fungere. Likevel sto prosessen delvis i stampe. Problemet var blant annet at forskningsinstitusjonene slet med å få avklaringer fra KUF og Forskningsrådet om hvilke typer forskningsdata de ville ha fra institusjonene. Dermed ble det vanskelig å utforme de konkrete dataelementene som skulle inngå i systemene ved institusjonene. Dette skapte frustrasjon i UH-sektoren, og mot slutten av fasen henvendte derfor institusjonene seg igjen til KUF for å få avklaringer på dette området, uten at dette endte med noen konklusjon (Forskningsutvalget 2002).

²² Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste ble opprettet av NAVF i 1971 med det formål å tilrettelegge og gjøre datasett og programvare tilgjengelig for samfunnsvitenskapene (Jacobsen 2010). Fra etableringen av Norges forskningsråd var NSD underlagt rådet fram til 2002, og virksomheten omfattet en rekke datatjenester for forskningssektoren (NSD 2011).

5.2.2 Endringer i styring og finansiering av høyere utdanning og forskning

På 1980- og 1990-tallet ble det foretatt flere utredninger om organisering, styring og finansiering av forskning og høyere utdanning. Dette var knyttet til en annen beslutningsprosess enn spørsmålet om forskningsdokumentasjon. Men arbeidet skulle etter hvert få stor betydning for prosessen med å etablere et felles forskningsdokumentasjonssystem.

I 1988 la et utvalg ledet av Gudmund Hernes fram utredningen *Med viten og vilje* (NOU 1988: 28), som la en ideologisk plattform for et ambisiøst reformprogram for hele det norske utdanningssystemet (Bleiklie 1996). Bleiklie beskriver Hernes-komiteens forslag som et ambisiøst forsøk på å integrere det høyere utdanningssystemet i Norge, og øke dets evne til å «produsere» kandidater og forskning på et akseptabelt internasjonalt nivå (1996 s. 13). Et sentralt punkt var forslag om å gå over fra budsjettstyring til målstyring. Kort tid etter, i 1990, ble universitetene formelt integrert i statens «virksomhetsplanlegging». Dette var et planleggingssystem som representerte en bevegelse bort fra tradisjonell regelstyring og forhåndskontroll, over mot målstyring, evaluering og resultatkontroll (Hem 2005, Bleiklie 2006). I løpet av første halvdel av 1990-tallet introduserte departementet små endringer i retning av å bruke finansielle insentiver for å øke kandidatproduksjonen og gjennomstrømming ved universitetene, og tendensen gikk mot økende formalisering og standardisering av planleggings- og rapporteringssystemene. Introduksjon av virksomhetsplanlegging og målstyring ble møtt med motstand i sektoren, og hadde få synlige effekter i begynnelsen (Hem 2005, Gornitzka 2009).

Bildet av Norge som en forsiktig reformator endret seg imidlertid på begynnelsen av 2000-tallet. Da kom skiftet i politisk lederskap med Bondevik I-regjeringen og opprettelsen av Mjøs-utvalget. Utvalget la fram innstillingen *Frihet med ansvar* (NOU 2000: 14), som kulminerte i Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 27 (2000–2001)). Som finansierings- og autonomireform representerer Kvalitetsreformen et skifte i styringsideologi, med blant annet nytt finansieringssystem med innslag av belønningssystem for utdannings- og forskningskvalitet (Gornitzka 2009). I meldingen skrev regjeringen at forskningsfinansieringen skulle baseres på «en incentivbasert beregningsmodell med kvantitative indikatorer for kvalitet og omfang av forskningsvirksomhet» (St.meld. nr. 27 (2000–2001) s. 78).

Det endelige forslaget til finansieringsmodell ble fremmet i regjeringens forslag til statsbudsjett i 2001. Her ble det bestemt at 15 prosent av forskningsmidlene skulle fordeles ut fra en egen resultatbasert forskningskomponent. Denne skulle beregnes med utgangspunkt i uteksaminerte doktorgrader, høyeregradskandidater, førstestillinger, EU-midler og NFR-midler. For høgskolene telte i tillegg avlagte studiepoeng og annen ekstern finansiering med i forskningskomponenten (Frølich & Klitkou 2006 s. 11).

5.2.3 Å måle forskningskvantitet og kvalitet

Parallelt med dette foregikk det arbeid på flere fronter for å utvikle indikatorer som kunne brukes for å måle omfang og kvalitet på norsk forskning. Dette var viktig fordi indikatorene en kom fram til her ville kunne bestemme deler av innholdet i forskningsdokumentasjonssystemene. I 1998 var det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere en utvidelse av Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), en nasjonal database for statistikk relatert til høyere utdanning. Gruppas mandat hadde vært å lage et forslag til parametre som kunne «gi indikasjon på omfang og kvalitet ved forskningen ved institusjonene i universitets- og høgskolesektoren [...]» (Forskningsutvalget 2002). I forbindelse med innføringen av Kvalitetsreformen ga Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet også Frischsenteret i oppdrag å utføre effektivitets- og produktivitetsundersøkelser i den statlige høgskolesektoren. Men utgangspunkt i disse ville departementet finne fram til nye relevante indikatorer, og forbedre de gamle (Forskningsutvalget 2002). På bakgrunn av begge disse arbeidene nedsatte departementet en ny arbeidsgruppe som skulle «identifisere indikatorer som kan bedre kvalitet og relevans i videre arbeid med gjennomføring av effektivitetsundersøkelser [...]» (Forskningsutvalget 2002).

I utredningen *Best i test?* (NOU 2001: 29) foreslo et annet statlig utvalg, som hadde sett på referansetesting²³ av rammevilkårene for verdiskaping i norsk næringsliv, en publiseringsindikator for å måle kvaliteten på norsk forskning (NOU 2001: 29). Utvalget viste

²³ Referansetesting er en metode for sammenligning av ytelser eller prestasjoner, der resultatene er relatert til beste praksis. I utredningen *Best i test* (NOU 2001: 29), som skulle referanseteste norske rammevilkår av betydning for verdiskapingen i næringslivet, ble beste praksis definert av andre land. Utvalget skrev: «Bruk av referansetesting forutsetter at det kan etableres kvantitative data (indikatorer) som sier noe om resultatene for de enheter som undersøkes. Indikatorene benyttes til en rangering av enhetene etter ytelse. Metoden er basert på empiri i den forstand at beste praksis som referansepunkt («benchmark») etableres ut fra observerte prestasjoner eller oppfatninger av prestasjoner» (NOU 2001: 29 s. 44).

i denne sammenheng til at publisering var blant de mest brukte indikatorene for forskningsmessig kvalitet internasjonalt. I utredningen ble det også vektlagt hvordan referansetestingssystemer var blitt viktigere internasjonalt, blant annet på EU-nivå der de ble brukt for å vurdere måloppnåelse knyttet til Lisboa-strategien.

5.3 Defineringsprosess

I bakgrunnsfasen ble det tatt flere initiativer til å standardisere arbeidet med forskningsdokumentasjon på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Samtidig pågikk det et omfattende reformarbeid i universitets- og høgscolesektoren som ledet mot økt bruk av mål- og resultatstyring. I det følgende vil jeg gi en oversikt over problemdefinisjoner, målformuleringer og løsningsalternativer i denne fasen. Jeg vil også vise hvordan disse to beslutningsprosessene nærmet seg hverandre i løpet av fasen.

Etableringen av forskningsdokumentasjonssystem

De første forskningsdokumentasjonssystemene ser ut til å ha blitt begrunnet på flere ulike vis. Det fantes krav om rapportering knyttet til offentlig støttede forskningsprosjekter, og dokumentasjonssystemene ble beskrevet som «spin-offs» fra søknadsadministrative systemer (Hauge 1991). Administrative formål og ønske om å få et overblikk over forskningen internt ble trukket fram (Forskningsutvalget 2002). Men også behovet for å formidle forskning til allmennheten ble vektlagt. Det beskrives blant annet hvordan «NAVFs informasjonstjeneste for forskningsprosjekter» hadde som mål å være et nytt hjelpemiddel i formidlingsarbeid da det ble etablert. Gjennom populariserte sammendrag av forskningsprosjektene innhold i prosjektoversikter, skulle det gis en «kvittering» til samfunnet for bruken av forskningsmidler (Forskningsutvalget 2002).

Da Hauge ved NAVFs EDB-senter for humanistisk forskning henvendte seg til Riksbibliotekrådet (Hauge 1991) var problemet han beskrev at dokumentasjonen av forskning var fragmentert. Samtidig viste han til at det fantes en voksende interesse for opplysninger om pågående forskning, og om publikasjoner knyttet til dette. Et viktig poeng var hvordan databaser som åpnet for tverrfaglige søk kunne gi helt nye framstillinger av norsk forskning, sammenlignet med gjennomlesninger av prosjektbeskrivelser i spesialkataloger (Utvalg for

prosjektinformasjon ca.1991). Dette viser hvordan nye teknologiske muligheter spilte en avgjørende rolle i å sette spørsmålet på dagsorden.

Bidra til næringsliv og samfunnsutvikling

Fra spørsmålet om et nasjonalt system for forskningsdokumentasjon ble reist kan vi følge to ulike strømmer knyttet til dette. Den ene er beslutningsprosessen på et nasjonalt nivå, mens den andre handler om utvikling og planlegging av lokale systemer i UH-sektoren. Dette er selvfølgelig ikke to helt atskilte strømmer, blant annet deltar flere av aktørene i begge prosessene. Men beslutningsarenaene er ulike og problem- og målformuleringene skiller seg delvis fra hverandre.

På et overordnet nivå ble målene for et felles forskningsdokumentasjonssystem knyttet til nytten av forskningen i samfunnet, og nytten for næringslivet. Da EU-kommisjonen lanserte CERIF-standarden var begrunnelsen at en harmonisering av systemer ville gjøre det mulig med hyppig utveksling av informasjon mellom landene og bedre koordineringen av politikk og programmer for forskning og teknologisk. Dette skulle styrke den vitenskapelige og teknologiske basisen for europeisk industri, og bidra til å gjøre EF mer konkurransedyktig internasjonalt. Dette ble også knyttet opp til etableringen av EFs indre marked i 1993 (European Commission 1991 punkt 1).

I notatet utformet til møtet i Riksbibliotekrådet i 1991 var også problembeskrivelsen og målformuleringene satt i en større samfunnsmessig sammenheng. Et hovedpoeng var at Norge brukte omfattende midler på FoU-virksomhet (anslått til 13,4 milliarder kroner i 1991), men at kunnskapen om hvor denne virksomheten foregikk var lav. Derfor ble mulighetene til å utnytte resultatene av forskningen begrenset (Gubberud, Hauge, & Molvig 1991a). Notatet pekte på hvordan regjeringen i sine forskningspolitiske satsinger blant annet fokuserte på forholdet mellom forskning og utdanning, tverrfaglig utnytting av forskning, utvidet samarbeid med privatfinansiert forskning- og utvikling (FoU), synliggjøring og popularisering av norsk FoU og mer kritisk gjennomgang av bruken av forskningsressursene – uten at de så på hvordan forskningsdokumentasjon kunne brukes som en ressurs i denne sammenheng. I notatet sto det: «Forskningsdokumentasjon er stadig et lite koordinert og et svakt utbygget felt. Det er ikke gitt signaler om å tilrettelegge norsk forskningsdokumentasjon på en organisert og strukturert måte, slik at en kan få bedre mulighet til å utnytte ressursene fra norsk forskning og utviklingsarbeid» (s. 4).

Ifølge notatet skulle samfunnsmålet med å etablere et felles forskningsdokumentasjonssystem være det samme som for forskningen selv: «å bistå videreutvikling av samfunnet til beste for dets borgere, i forbindelse med arbeids- og næringsliv, helse, utdanning og annen kulturutvikling» (s. 10). Nytteperspektivene ved forskningen ble vektlagt, og målformuleringene var ambisiøse og omfattet en lang rekke bruksformål for norsk forskningsdokumentasjon. Det skulle gi mer effektivt FoU-arbeid, og tjene forskningsadministrative og politiske formål. Det skulle også være en ressurs for utdanning og næringsliv, og markedsføre norsk forskning i Norge og i utlandet. Systemet skulle også gi forskningen høyere anerkjennelse, føre til økt finansiering og bruk av forskning – inkludert mer popularisert formidling gjennom blant annet media (s. 11). Løsningen som ble lansert i notatet var økt samarbeid mellom alle miljøer og ressurser på området og etablering av standardiserte løsninger for forskningsdokumentasjon. Ifølge forslaget burde ansvaret for tilgjengeliggjøring av de samlede nasjonale ressurser av forskningsdokumentasjon ligge på en sentral instans for informasjon om forskningsdokumentasjon.

Lav kvalitet på norsk forskning

Samtidig som Riksbiblioteket etterlyste et større fokus på forskningsdokumentasjon gikk debatten om kvaliteten på norsk forskning. Dette var den grunnleggende problemstillingen i Hernes-komiteens innstilling fra 1988, og komiteen beskrev blant annet at norsk forskning og høyere utdanning ikke holdt en internasjonal standard (NOU 1988: 28 s. 7). Høyere utdanning ble sett som et nødvendig redskap, en innsatsfaktor i den internasjonale økonomiske konkurransen. Derfor var det produksjonseffektivitet (studentgjennomstrømming og publiseringstakt) og produktkvalitet (flinke studenter og god og nyttig forskning) som ble satt i fokus (Bleiklie 1996 s. 13).

Vridningen mot mål- og resultatstyring innen høyere utdanning er også ut til å ha innvirket på målformuleringene knyttet til behovet for bedre forskningsdokumentasjon. I innstillingen Norges forskningsråd la fram om et felles nasjonalt system i 1997 skrev rådet:

Forskning og innovasjon er en vesentlig drivkraft i samfunnets utvikling, og Forskningsrådet ser et økt behov for dokumentasjon, informasjon, statistikk og evaluering av forskning og utvikling (FoU) på nasjonalt plan. Innføring av mål- og resultatstyring i den offentlige virksomheten og vektlegging av bedre kommunikasjon mellom forskere og brukere har skapt et behov for hurtig og

ukomplisert adgang til nøkkeldata om igangværende og avsluttet FoU (Norges forskningsråd 1997).

Formålene som ble listet for systemet minnet likevel også om formuleringene i notatet fra Molvig, Gubberud og Hauge (1991a). Forskningsrådet skrev at dokumentasjonssystemet skulle være et virkemiddel i arbeidet for å oppnå overordnede mål om en bedre utnyttelse av norsk forskning, det skulle gi forskere, brukere og offentligheten lettere adgang til informasjon om forskning og forskningsmiljøer, gi en bedre oversikt over den norske forskningsinnsatsen og lette kommunikasjonen mellom norsk forskning og utenlandske forskningsmiljøer. Til forskjell fra notatet utarbeidet for Riksbibliotekrådet inneholdt ikke dette noen eksplisitte formuleringer om at forskningsdokumentasjonen skulle tjene samfunnets behov. Det kan tyde på en dreining der systemet blir knyttet tettere til de løpende forskningspolitiske målene.

Synliggjøring, legitimering og dokumentasjon

Innstillingen *Felles nasjonalt system for forskningsdokumentasjon* (Hauge et al. 1996) ser spørsmålet om forskningsdokumentasjon fra UH-sektorens ståsted. I rapporten var problembeskrivelsen knyttet til at institusjonene brukte forskjellige dokumentasjonssystemer, at systemene ikke fungerte tilfredsstillende, at innhenting til systemene var arbeidskrevende og at flere institusjoner manglet dokumentasjonssystemer (Hauge et al. 1996 s. 22-23). I tillegg ble det beskrevet at det var vanskelig å få forskerpersonalet ved institusjonene til å forstå formålet med systemene, og gevinsten av aktiv medvirkning i disse.

Forskningsdokumentasjonen ble også satt i en større samfunnsmessig sammenheng, og her ser den kritiske debatten om norsk forskning ut til å ha spilt en rolle. I rapporten ble nødvendigheten av å legitimere forskningen i samfunnet trukket fram. Arbeidsgruppa skrev at folk var blitt mer kritiske til forskning, og at den tidligere troen som fantes på at forskningen kunne bidra til å løse samfunnets problemer var svekket. I dette bildet ble synliggjøring vesentlig for å vise hvordan forskningen kunne brukes og faktisk ble brukt i samfunnet: «Et system for forskningsdokumentasjon kan ikke i seg selv bidra til å styrke forskningens omdømme, men kan bidra til å gjøre kommunikasjonsarbeidet lettere fordi det blir enklere å synliggjøre forskningens innhold og resultater for de ulike interessenter» (s. 8).

Men også nye muligheter ble vektlagt. Arbeidsgruppen viste til at forskningen var blitt viktigere i takt med at «kunnskapssamfunnet» var blitt et vanligere begrep for å beskrive det norske samfunnet (s. 7).

Behovet for bedre forskningsdokumentasjonssystem ble også begrunnet med endrede dokumentasjonskrav. Kravene om å dokumentere forskning begynte å dukke opp på dette tidspunktet, og arbeidsgruppa vurderte dette som positivt. Ifølge gruppa ville økt dokumentasjon bidra til å styrke fornuftig ressursbruk ved institusjonene, gi dem et bedre utgangspunkt for å spille en mer forskningspolitisk rolle og styrke forskningens egenverdi (s. 8). Et system som dokumenterte forskningsaktiviteter og tilhørende resultater ville også kunne lette på «legitimeringspresset» på alle nivåer. Den enkelte forsker ville kunne synliggjøre hva tid og ressurser var benyttet til og redusert rapporteringsslitasje, mens institusjonen fikk mulighet til å gi en samlet framstilling av sin aktivitet.

Gruppa beskrev også noen potensielt skadelige effekter av et slikt system. Det handlet om at systemet kunne oppfattes som et redskap for «kontroll og overvåking». De vektla derfor at «et forskningsdokumentasjonssystem var et redskap for å vise resultatene av forskningsaktiviteten, og ikke et redskap for å måle den enkelte forskers prestasjoner» (s. 10). Dette ble begrunnet med at produktivitet og kvalitet var faktorer som varierer over tid, og at høy publiseringsfrekvens ikke nødvendigvis var synonymt med høy faglig kvalitet og banebrytende forskningsresultater: «Et forskningsdokumentasjonssystem er heller ikke et millimetermål på vitenskapelig aktivitet, men snarere et virkemiddel for å vise hva det faktisk forskes på, hva som er publisert, hvem som deltar i ulike prosjekter osv.» (s. 10).

Målet med gruppas arbeid var å tilby alle institusjonene et felles og lokalt tilgjengelig system for forskningsforvaltning og synliggjøring av forskning (s. 24). Den tok ikke stilling til om dette skulle skje gjennom et felles system for alle institusjonene, men kom med forslag til standardisering av dataene som skulle inngå i institusjonenes systemer. Rapporten ble sendt ut på høring i UH-sektoren. Dette materialet har jeg ikke sett på i forbindelse med oppgaven, men jeg har funnet eksempler på at den ble møtt med kritiske bemerkninger. I bladet Forskningspolitikk, utgitt av NIFU, ble innstillingen for eksempel kritisert for å være byråkratstyrt og legge opp til overdreven rapportering uten at behovet for dokumentasjon eller kostnader var grundig nok behandlet:

Er det et nytt ukritisk uttrykk for å styrke "fakta grunnlaget" i forskningspolitikken, kan man spørre? Er det en ny indikasjon på at byråkratene har overtatt forskningspolitikken og er umettelige på informasjon? Hvordan kan landets intellektuelle høyborg være så ukritisk? selv statens nye økonomireglement understreker at "rapportering og kontroll må ha et rimelig omfang i forhold til nytteverdien" (Nytt universitetsbyråkrati? 1997).

I redaksjonen for bladet satt blant andre Gunnar Sivertsen som senere skulle spille en viktig rolle i det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon (se kapittel 6).

Fægri-utvalget, som skulle jobbe med den praktiske implementeringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem i UH-sektoren, leverte tre delinnstillinger fra 1998 til 2000. Disse inneholder ikke målformuleringer på et overordnet nivå. Men jeg finner beskrivelser, blant annet hos Universitets- og høyskolerådet, som peker i retning av at forståelsen av dokumentasjonssystemet var i ferd med å endre seg. «I løpet av den tiden Fægri-utvalget var i funksjon, ble det tydelig at det var i ferd med å skje en markant endring når det gjelder synet på de formål et system for forskningsdokumentasjon skal tjene», skrev forskningsutvalget i UHR i sin oppsummering av perioden i 2002 (s. 5). De mente fokuset på systemene som administrative systemer for rapportering og beslutningsstøtte var blitt sterkere. Dette ble også beskrevet som en mulig årsak til at en rekke av forskningsinstitusjonene var skeptiske til å bruke BIBSYS som fellessystem i sektoren: «Noe av grunnen til skepsisen mot BIBSYS/Forskdok som framtidig systemleverandør, har nok å gjøre med denne forskyvningen av fokus: man så det som relativt fjernt fra BIBSYS' øvrige tjenesteområder å skulle yte forskningsadministrative tjenester for U&H-institusjonene.» (Forskningsutvalget 2002 s. 5).

En indikator for å måle forskningskvalitet

Mot utgangen av bakgrunnsfasen begynte en annen beslutningsprosess å nærme seg arbeidet med forskningsdokumentasjon. Et sentralt budskap i meldingen *Forskning ved et tidsskille* (St.meld. nr. 39 (1998-99)) var at kvalitet måtte «fremmes og belønnes» (punkt 7.2.1 avsnitt 3). Som tidligere ble kvaliteten på norsk forskning problematisert, blant annet begrunnet med at norske forskere publiserte mindre og ble mindre sitert enn sine nordiske kolleger. En rekke ulike tiltak for å styrke kvaliteten på norsk forskning ble foreslått. Blant disse var at det skulle være en «sterkere vektlegging av kvalitet ved tildeling av grunnbevilgninger til

institusjonene», og at man skulle ha «økt bruk av evalueringer som grunnlag for beslutninger på alle nivåer» (punkt 7.2.6).

Dette ble igjen fulgt opp av Mjøs-utvalget og i stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen (St. meld. nr. 27 (2000-2001)) der forskningskvalitet skulle premieres ved at forskningsmidlene ble tildelt på bakgrunn av en insentivbasert beregningsmodell med kvantitative indikatorer. Med dette ble også diskusjonen om hvilke indikatorer som best kunne måle forskningskvalitet viktigere, og ved utgangen av bakgrunnsfasen foregikk det arbeid på flere områder for å definere de endelige indikatorene. Samtidig var det klart at disse indikatorene ville bli styrende for rapporteringskravene til de lokale forskningsdokumentasjonssystemene. Dermed fantes det nå en kobling mellom arbeidet med å finne indikatorer til finansieringsmodellen og arbeidet med forskningsdokumentasjon. Utgangspunktet for arbeidet med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå var dermed i ferd med å flytte seg. På tidlig 1990-tall hadde ønsket vært å bygge systemer for å informere om forskning slik at forskningen kunne være til nytte i flere sammenhenger. Nå var formålet å samle informasjon om forskningen for å kunne måle og fremme kvaliteten på norsk forskning, knyttet til et politisk mål om å utvikle forskningsmiljøer som utmerket seg i «verdensklasse» (St. meld. nr. 27 (2000-2001) s. 4).

5.4 Aktiveringsprosess

Forskningsrådene og enkelte av de forskningsutførende institusjonene var de første som arbeidet med forskningsdokumentasjon. I overgangen til 1990-tallet ser det ut til å ha vært et sterkt fagmiljø på dette feltet i Bergen knyttet opp mot forskningsrådene. Det var herfra det første initiativet om et felles forskningsdokumentasjonssystem på nasjonalt nivå kom. Både Riksbibliotekrådet og Riksbibliotektjenesten løftet dette fram som et viktig spørsmål, og Riksbibliotektjenesten lanserte en løsning der de ville få en faglig enhet på dette feltet lagt til seg. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet valgte likevel å sende saken tilbake til forskningsrådene ved den nye enheten Norges forskningsråd. Da Norges forskningsråd fulgte opp henvendelsen i 1997 valgte de å legge det nasjonale datasystemet til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som den gang var en del av Forskningsrådet. På dette tidspunktet var BIBSYS, under faglig ledelse av Riksbibliotektjenesten, i drift – men ble avvist som nasjonal løsning på feltet. Dermed fikk Riksbibliotektjenesten og BIBSYS en

mindre viktig rolle i dette på nasjonalt nivå enn det kan se ut som de ønsket, selv om begge fortsatte å spille en viktig rolle i forhold til utviklingen av Forskdok.

I arbeidsgruppa som utarbeidet innstillingen *Felles nasjonalt system for forskningsdokumentasjon* (Hauge et al. 1996) satt representanter fra universitetene i Bergen, Oslo, Trondheim og Tromsø, samt fra Landbrukshøgskolen på Ås. Gruppa ble ledet av Jostein H. Hauge, som også hadde jobbet ved NAVFs edb-tjenesten for humanistiske fag, og sittet i Riksbibliotekrådet. Han er et eksempel på hvordan noen enkeltpersoner fikk en sentral rolle i dette arbeidet, også innenfor beslutningsprosesser som foregikk på ulike nivåer. Hauge satt også i den neste arbeidsgruppen som ble opprettet i UH-sektoren for å arbeide med den praktiske implementeringen av et felles system for de forskningsutførende institusjonene, det såkalte Fægri-utvalget. Sammensetningen av utvalgsmedlemmer her viser ellers hvordan det nasjonale og det lokale arbeidet ble knyttet mot hverandre. I utvalget satt representanter fra både Norges forskningsråd og observatører fra NIFU og NSD. På nasjonalt nivå ledet Norges forskningsråd referansegruppen knyttet til utviklingen av et felles system i regi av NSD. Her satt også NIFU, Riksbibliotek-tjenesten og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Utvalget av personer i gruppene ser ut til å ha vært basert på at en ville få med viktige institusjoner og personer med ekspertise knyttet til forskningsdokumentasjon. Deltakerne fra forskningsinstitusjonene hadde i all hovedsak ledende posisjoner eller jobbet med problematikken. Viktige brukergrupper, som for eksempel forskerne, er ikke representert gjennom egne representanter eller organisasjoner.

Både departementet og Norges forskningsråd ble kritisert for å være for passive i forhold spørsmålet om forskningsdokumentasjon på 1990-tallet, og det ser ikke ut til at dette var et prioritert tema nasjonalt i perioden (Forskningsutvalget 2002). Jeg har ikke funnet noe som tyder på at partitilhørigheten til ministre med ansvar for forskning og utdanning spilte noen rolle i forhold til dette. På institusjonsnivå foregikk det et omfattende arbeid for å utvikle dokumentasjonssystemene, og den passive holdningen fra nasjonalt hold ble derfor møtt med frustrasjon (Forskningsutvalget 2002). Mot utgangen av bakgrunnsfasen ble arbeidet med å finne indikatorer for å måle forskningskvalitet prioritert, og da ser det også ut til at KUF begynte å spille en viktigere rolle på området.

5.5 Oppsummering

Ved inngangen til 1990-tallet ble behovene for nasjonal koordinering av dokumentasjonssystemene i stor grad begrunnet med informasjons- og formidlingsbehov. Riksbibliotekrådet og Riksbibliotekjentesten vektla blant annet hvordan informasjon og formidling av forskning ville bidra til økt samfunnsmessig nytte av forskningen, og styrke nærings- og samfunnsliv. I rapporten sett fra UH-sektorens side ble behovene for et nasjonalt system blant annet begrunnet i nødvendigheten av å synliggjøre forskning for å legitimere samfunnets investeringer på dette feltet, og for å dekke kunnskapssamfunnets behov.

Fra midten av 1990-tallet ser det ut til at det ble gitt mer oppmerksomhet rundt systemene som administrative forvaltningssystemer. De skulle blant annet gi beslutningsstøtte og forenkle rapportering. Da Norges forskningsråd lanserte sin løsning for et nasjonalt system i 1997 ble dette satt i sammenheng med økt bruk av mål- og resultatstyring på nasjonalt nivå. Samtidig ble det vektlagt hvordan systemet skulle bidra til å nå overordnede mål i forskningspolitikken. Men det kan se ut som om hva dette skulle bety i praksis var ganske uavklart, med tanke på at man på nasjonalt nivå ikke klarte å definere hva slags type data som skulle overføres fra de lokale databasene ved forskningsinstitusjonene. Mot slutten av perioden ble arbeidet med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå knyttet til forskningspolitiske mål om å styrke kvaliteten på norsk forskning, og innføringen av en ny styrings- og finansieringsmodell for UH-sektoren.

I begynnelsen av bakgrunnsfasen ser arbeidet med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå ut til å ha vært en ganske åpen prosess, med flere deltakende aktører, og en vid forståelse av målsetninger. Mot slutten av fasen ser arbeidet ut til å være mer konsentrert rundt en definert gruppe aktører, som arbeidet med en smalere og mer definert målsetning om å utvikle indikatorer for å måle forskningskvalitet og forskningsomfang ved UH-institusjonene.

6 Initiativfasen

6.1 Innledning

I initiativfasen, som strekker seg fra 2002 til 2007, kom forskningsdokumentasjon opp på den nasjonale dagsorden i Norge. Dette skjedde i forbindelse med at forskningsdokumentasjon ble knyttet opp mot endringene i finansieringssystemet for forskning i UH-sektoren. Samtidig skjedde det en tilnærming i finansieringssystemet for forskning mellom UH-sektoren, helsesektoren og forskningsinstituttsektoren, som gjorde det aktuelt å se forskningsdokumentasjon i disse sektorene i sammenheng. På institusjonsnivå samarbeidet landets fire universiteter om å utvikle et felles dokumentasjonssystem tilpasset standardene for rapportering utviklet på nasjonalt nivå. Mot slutten av perioden fantes det to systemer for forskningsdokumentasjon i UH-sektoren; Frida og Forskdok.

I dette kapittelet vil jeg begynne med å gi en beskrivelse av relevante hendelser i UH-sektoren på nasjonalt og institusjonelt nivå, samt i helse- og forskningsinstituttsektoren. Deretter vil jeg beskrive definerings- og aktiveringsprosessen i initiativfasen.

6.2 Gjennomgang av sentrale hendelser

6.2.1 En ny finansieringsmodell i universitets- og høgskolesektoren

I 2001 hadde Stortinget vedtatt Kvalitetsreformen i høyere utdanning. Men denne ble det innført en egen forskningskomponent i finansieringssystemet (se side 38). Men mange var ikke fornøyde med indikatorene som inngikk i denne (Vekt på forskning 2004 s. 9), og i departementet så man på muligheter for å utvikle systemet. Som redegjort for i kapittel 5 hadde arbeidet med å finne indikatorer som kunne gi en beskrivelse av norsk forskning pågått i en periode. I den forbindelse ble forsker Gunnar Sivertsen ved NIFU i 2002 bedt om å utarbeide et notat til Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) for å vurdere hvordan bibliometri²⁴ kunne brukes i den nye finansieringsmodellen. Utgangspunktet var at 15 prosent av den totale bevilgningen til forskning skulle knyttes opp til «indikatorer på forskningskvalitet» (Sivertsen 2002 s. 3). Hans oppfølging av dette, notatet *Publisering,*

²⁴ Enkelt fortalt er bibliometri studier av forskning med *bibliografiske referanser* som datakilde (Sivertsen 2002 s. 7).

kvalitet og finansiering (2002), skulle bli viktig i Cristins forhistorie. Her ble forslaget om å etablere Norsk vitenskapsindeks lansert²⁵, og sentrale sider ved et felles dokumentasjonssystem skissert. I dette arbeidet kom også den endelige kryssningen mellom beslutningsprosessene knyttet til finansieringssystemet og arbeidet med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå.

I notatet så Sivertsen på hvordan bibliografiske datakilder kunne brukes som en indikator i et nytt finansieringssystem. I denne forbindelse avviste han bruk av siteringer, det vil si målinger av hvor ofte en vitenskapelig publikasjon er referert til i senere forskning, og konsentrerte seg i stedet om en indikator basert på vitenskapelig publisering (Sivertsen 2002 s. 7). Utfordringen var å finne en løsning som gjorde at UH-sektorene kunne levere standardiserte og sammenlignbare data om publisering til bruk i finansieringssystemet. Sivertsen så en rekke problemer i de eksisterende systemene.

Forskningsdokumentasjonssystemene var basert på forskernes egenrapportering, og dataene hadde svært varierende kvalitet. Det manglet fellesstandarder som felles navneformer på forfattere, tidsskriftstitler og forlag. I systemene var avgrensning og inndeling av vitenskapelige publikasjoner basert på et visst antall kategorier, som «artikkel i internasjonalt vitenskapelig tidsskrift med referee» og «lærebok utgitt på forlag». Hvilken kategori de enkelte publikasjonene ble merket med ble valg subjektivt av den enkelte registrator (som oftest forskeren). Dataene ville derfor være for lite enhetlig til å fungere som basis i et finansieringssystem for institusjonene (Sivertsen 2002).

I notatet skisserte Sivertsen en ny modell for rapportering, som skulle sikre bedre datakvalitet. Hans forslag var at forskernes egenrapportering av publikasjoner skulle kobles opp mot data fra bibliografiske datakilder som ISI-databasen²⁶. I tillegg foreslo han å bygge opp en norsk vitenskapsindeks med informasjon om vitenskapelige publikasjoner som ikke ble dekket av internasjonale datakilder (Sivertsen 2002 s. 12). I en slik modell ville de bibliografiske datakildene fungere som støtte til et dokumentasjonssystem. Kun forskningsarbeider publisert gjennom de vitenskapelige publiseringsskanalene ville inkluderes i forskernes rapportering, ettersom de ville ligge til grunn for rapporteringen. Samtidig ville de bibliografiske kildene

²⁵ Riktignok beskriver Sivertsen at NIFU også tidligere har foreslått å utrede en norsk vitenskapsindeks, men at det hittil har vært uten respons fra departementet og Forskningsrådet (Sivertsen 2002 s. 12).

²⁶ Thomson ISI tilbyr de kommersielle databasene Science Citation Index Expanded, Social Sciences Citation Index og Arts & Humanities Citation Index gjennom grensesnittet Web of Knowledge. Disse blir ofte kalt ISI-basene. Se <http://isiknowledge.com/>

sørge for langt høyere datakvalitet, gjennom for eksempel bruk av standardiserte navneformer.

Sivertsen gikk ikke så mye inn på den praktiske implementering av systemet, men vektla likevel behovet for et samarbeid på nasjonalt nivå. Ifølge han ville bruken av bibliografiske datakilder forutsette nasjonal koordinering, i tillegg til at et felles system i produksjonen av grunndata ville sørge for at dataene som inngikk i finansieringssystemet var enhetlige: «Hvis grunndata utelukkende skapes og forvaltes i lokale systemer, hjelper det lite med en sentral, statistikk-samlende enhet som koordinerer rapporteringen videre til departementet. Hver institusjon vil alltid kunne stille spørsmål ved hvordan og hva andre institusjoner rapporterer» (Sivertsen 2002 s. 21).

Systemet ville derfor, etter Sivertsens idé, fungere som et tillegg til institusjonenes lokale informasjonssystemer om forskning, og ha som hovedoppgave å sikre gode nasjonale data om vitenskapelige publisering. Forslaget omhandlet kun denne typen forskningsdokumentasjon, og gikk ikke inn på andre data som ble samlet for å dokumentere forskning på institusjonsnivå.

6.2.2 Fra utredning til implementering av et nasjonalt dokumentasjonssystem

På samme tidspunkt satte forskningsinstitusjonene i gang et arbeid gjennom Universitets- og høyskolerådet, for å få fortgang i det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon. Dette var blant annet knyttet til at arbeidet på 1990-tallet hadde stoppet opp. UHR inviterte i september 2002 medlemsinstitusjoner i UH-sektoren, UFD og Norges forskningsråd til en konferanse som skulle markere overgangen fra en utredningsfase til en fase for videreutvikling og implementering av et nasjonalt dokumentasjonssystem (Vekt på forskning 2004). Etter konferansen utarbeidet UHR, i samarbeid med UFD, konkrete forslag til videre arbeid med forskningsdokumentasjon. Dette var nå knyttet opp til planlagte endringer i finansieringssystemet for forskning, der man hadde valgt å satse på *vitenskapelig publisering* som ny indikatorer, og det var denne typen dokumentasjon som ble vektlagt i det videre arbeidet på nasjonalt nivå (Vekt på forskning 2004).

Mot utgangen av 2002 begynte det praktiske arbeidet med å utvikle et system som skulle sørge for standardisert registrering av vitenskapelig publisering i UH-sektoren. Nå ble

arbeidet ledet av departementet, mens NIFU og UHR fikk oppgaver knyttet til å utvikle og implementere systemet. UHR fikk i oppdrag å utarbeide forslag til autoritetsregister²⁷ for registrering av vitenskapelige publikasjoner, å foreslå rutiner og ressursbehov for kontinuerlig oppdatering og vedlikehold av disse, samt å oppdatere den norske inndelingen av vitenskapsdisipliner. Samtidig fikk NIFU i oppdrag å utrede hvilke bibliografiske datakilder som kunne inngå i et system for dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner. I 2003 la UHR fram innstillingen *Dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner* (2003), mens Gunnar Sivertsen la fram utredningen *Bibliografiske datakilder til dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner* (2003a). Rapportene bygde gjensidig på hverandre og ga konkrete forslag til hvordan de lokale dokumentasjonssystemene ved universitetene og høyskolene kunne forbedres for å gi mer korrekte, fullstendige og sammenlignbare data. De ga også mer utfyllende beskrivelser av problemene med det eksisterende systemet for rapportering av publikasjoner og formålene med å etablere et nytt forskningsdokumentasjonssystem. I begge var forslaget om å etablere en norsk vitenskapsindeks innarbeidet. Gunnar Sivertsen skrev:

I utredningen gjennomgår vi konkret de planene for forskningsdokumentasjon som bibliografiske datakilder skal innpasses i. I den forbindelse identifiserer vi flere arbeidsoppgaver som lærestedene mest rasjonelt kan samarbeide om enn de som er knyttet til bruken av felles bibliografiske datakilder. Derfor munner rapporten ut i et forslag om etablering av en Norsk vitenskapsindeks på et nivå hvor institusjonene samarbeider (Sivertsen 2003a s. 10).

Høsten 2003 ble UHRs innstilling sendt ut på høring blant medlemsinstitusjonene, og ifølge UHR ble forslagene i rapporten møtt med bred enighet i sektoren (Vekt på forskning 2004). Samme år varslet UFD endringer i finansieringsmodellen for forskning. Med henvisning til arbeidet gjort av UHR og NIFU skrev departementet høsten 2003 at de var i ferd med å utvikle en indikator for vitenskapelig publisering som grunnlag for en del av forskningskomponenten i finansieringsmodellen for universitets- og høyskolesektoren. Dette skjedde i forslaget til statsbudsjett for 2004:

Departementet arbeider med å utvikle vidare den resultatbaserte delen av forskningskomponenten i finansieringssystemet for universitet og høyskolar. [...]. For å få ein meir treffsikker premiering av oppnådde resultat i forskningsfinansieringa kan indikatoren vitenskapleg publisering erstatte nokre av

²⁷ «Et autoritetsregister er et register over 'authority records' for en gitt type informasjon. [...] Registrene skal identifisere unike enheter innen et begrenset felt, dokumentere offisielle stavemåter for navn, klassifisere og gi ekstrainformasjon om enhetene. Med enhet menes her objekter som faller inn under et registers teoretisk definerte dekningsfelt» (Dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner 2003 s. 9).

dagens indikatorar i den resultatbaserte omfordelinga av forskingsmidlar, som til dømes førstestillingar eller studiepoeng, der den direkte samanhengen med forskingsresultat er mindre openbar. (St.prp. nr. 1 (2003-2004) UFD s.115).

Publiseringsindikatoren innføres i UH-sektoren

Med rapportene fra UHR og NIFU var mye av grunnlaget for et nytt system lagt, men implementeringen gjensto. Høsten 2003 ga Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) UHR i oppdrag å koordinere arbeidet med å utvikle systemet for rapportering av data basert på bruk av bibliografiske data og autoritetsregistre. Dette arbeidet foregikk intensivt i 2003 og begynnelsen av 2004. 12. november 2004 kom UHR med rapporten *Vekt på forskning. Nytt system for dokumentasjon av vitenskapelig publisering*. Denne rapporten var basert på et utviklingsarbeid der endringer i dokumentasjonssystemene skulle være ferdigstilt og implementert i løpet av prosessen. Med dette var hovedtrekkene i Sivertsens modell fra 2002 i praksis på plass. Den tellende rapporteringen av publikasjoner i finansieringssystemet var nå avgrenset til «vitenskapelige publikasjoner»²⁸, og alle publikasjoner som tilfredstilte disse kriteriene skulle belønnes økonomisk. Ett kriterium for at publikasjonene skulle være tellende var at de måtte være i en publiseringskanal (tidsskrift, serie, bokutgiver, nettsted) med rutiner for fagfelleevaluering. Men for å hindre at systemet kun motiverte forskerne til å publisere mer i lokale og mindre betydningsfulle tidsskrifter, var publiseringskanalene delt inn i to ulike kvalitetsnivåer. Det første nivået omfattet den normale publiseringsaktiviteten, mens nivå 2 skulle omfatte publiseringskanaler som ble oppfattet som de mest ledende i brede fagsammenhenger og som utga de mest betydelige publikasjonene fra ulike lands forskere (Vekt på forskning 2004 s. 39). I tillegg ble det definert ulike publikasjonsformer, hvorav tre var godkjente som vitenskapelige; vitenskapelig monografi, vitenskapelig artikkel i antologi og vitenskapelig artikkel i periodika eller serier (Vekt på forskning 2004 s. 49-50). Disse ble igjen vektet i forhold til hvor mange poeng de telte i finansieringssystemet.²⁹

Det ble også bygd et hjelpesystem for Frida og Forskdok for import av bibliografiske data og autoritetsregistre, kalt Importtjeneste og Autoritetsregistre (ITAR), utviklet av Universitetets

²⁸ En *vitenskapelig publikasjon* defineres gjennom fire kriterier, hvorav samtlige må være oppfylt. Publikasjonen må: 1. presentere ny innsikt, 2. være i en form som gjør resultatene etterprøvbare eller anvendelige i ny forskning, 3. være i et språk og ha en distribusjon som gjør den tilgjengelig for de fleste forskere som kan ha interesse av den, 4. være i en publiseringskanal (tidsskrift, serie, bokutgiver, nettsted) med rutiner for fagfelleevaluering (Vekt på forskning 2004 s. 25).

²⁹ For en fullstendig beskrivelse av systemet se: *Vekt på forskning* (2004).

senter for informasjonsteknologi (USIT)³⁰. (Vekt på forskning 2004). Det ble dermed ikke etablert noen felles database for publikasjonene, men standarder og felles støttesystem som skulle sørge for at dataene fra de ulike systemene (i praksis Forskdok og Frida) var enhetlige.

Høsten 2004 hadde regjeringen varslet innføring av den nye indikatoren i statsbudsjettet. Her ble det slått fast at institusjonene våren 2005 skulle rapportere data for 2004-publiseringer, som igjen skulle telle i budsjettet for 2006 (St.prp. nr. 1 (2004-2005)). I forskningsmeldingen *Vilje til forskning* (St.meld. nr. 20 (2004-2005)), som ble lagt fram i Kristin Clemets siste år som minister, ble endringene i den resultatbaserte forskningskomponenten i finansieringssystemet også stadfestet. Her sto det at denne fra nå av skulle inkludere indikatorer for vitenskapelig publisering, uteksaminerte doktorgradskandidater og midler fra Forskningsrådet og EUs rammeprogrammer. Dette skulle gjelde både for universiteter og høyskoler.

6.2.3 Utvikling av institusjonelle dokumentasjonssystemer i UH-sektoren

Mangelen på nasjonale standarder for dokumentasjonssystemene hadde skapt stor frustrasjon hos mange av UH-institusjonene på 1990-tallet. Fortgangen i arbeidet på nasjonalt nivå, førte nå til muligheter for systemutvikling på institusjonelt nivå. Parallelt med det nasjonale arbeidet med å bygge felles standarder for dokumentasjonssystemene, ble det gjort et omfattende utviklingsarbeid knyttet til systemene i UH-sektoren. I 2002 hadde de fleste høyskolene og universitetene i Norge implementert dokumentasjonssystemer, selv om blant annet Universitetet i Tromsø kun hadde enkelte mindre systemer på de ulike fakultetene. Forskdok drevet av BIBSYS, var det klart mest brukte systemet (Forskningsutvalget 2002). De fire universitetene ønsket dokumentasjonssystemer mer tilpasset egne behov, og i forbindelse med arbeidet på nasjonalt nivå valgte de å satse på å utvikle en felles løsning. I 2003 ble de enige om å utvikle et felles forskningsdokumentasjonssystem som kunne brukes av alle universitetene. Samarbeidsprosjektet og det felles forskningsdokumentasjonssystemet fikk navnet Frida, ForskningsResultater, Informasjon og Dokumentasjon av vitenskapelige Aktiviteter. Utviklingsarbeidet ble lagt til USIT ved UiO og arbeidet ble gjort i tett kontakt med arbeidsgruppene i UHR (USIT 2006).

³⁰ Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT) er den sentrale IT-enheten ved Universitetet i Oslo.

6.2.4 Ny forskningsfinansiering i helsesektoren

Samtidig som det ble arbeidet med å innføre publiseringsindikatoren i finansieringssystemet for forskning i UH-sektoren, skjedde det samme i helsesektoren. Fra og med 1. januar 2002 var ansvaret for sykehusene i Norge blitt overført fra fylkene til staten. Fem regionale helseforetak var etablert. I tillegg var det gjennomført reformer som omfattet alt fra pasientrettigheter til finansieringsordninger, med mål om å blant annet styrke den medisinske forskningen (Kalseth, Lassemo, & Rohde 2010).

I Helse- og omsorgsdepartementets forslag til statsbudsjett 2002-2003 slo departementet fast at det ville inne innføre registrering av resultater av forskningsaktiviteten i helseforetakene basert på publiseringsanalyse (St.prp. nr. 1 (2002-2003)). Dette var basert på et utviklingsarbeid utført av Gunnar Sivertsen ved NIFU i 2001 og 2002 under ledelse av Norges forskningsråd, og etter bestilling fra Helsedepartementet. I rapporten *Måling av forskningsaktiviteten ved helseforetakene* (Sivertsen 2003b) ble det foreslått to indikatorer som begge lå på resultatsiden av forskningen: Avlagte doktorgrader i tilfeller hvor forskningen i hovedsak var utført ved helseforetakene, samt indekserte vitenskapelige artikler hvor helseforetakene er kreditert som forfatteradresse i artiklene.³¹ NIFUs rapport var ikke basert på at indikatorene skulle knyttes opp mot en finansieringsmodell, men vektla at dette var en mulighet:

I noen land, blant dem Finland, har man innført måling av forskningsaktivitet ved sykehusene som et grunnlag for tildeling av forskningsmidler over budsjettene. Dette prosjektet har ikke hatt en slik målsetting. Det målesystemet som er utviklet, kan imidlertid vurderes benyttet som grunnlag ved en eventuell fremtidig introduksjon av et system med delvis resultatbasert finansiering av forskning i de regionale helseforetakene (Sivertsen 2003b s. 9).

Det tok ikke lang tid før registreringen av publikasjoner ble knyttet opp mot forskningsfinansieringen. Fra og med budsjettåret 2004 ble det innført et finansieringssystem for forskning i sektoren basert på et øremerket tilskudd med en basiskomponent og en resultatbasert komponent, der vitenskapelig publisering inngikk som en av indikatorene.

Det resultatbaserte tilskuddet ble basert på en vektet beregning av publisering av artikler og avlagte doktorgrader. Det ble i utgangspunktet ikke lagt opp til å etablere egne

³¹ Ifølge rapporten skulle datagrunnlaget for vitenskapelige artikler være tidsskrifter som ble indeksert ved Institute for Scientific Information (ISI) samt Tidsskrift for Den norske lægeforsening, og NIFU skulle ha ansvaret for å samle disse dataene (Sivertsen 2003b s. 7).

registreringssystemer i helsesektoren, men NIFU fikk ansvaret for å innhente og tilrettelegge data i det nasjonale målesystemet for forskningsresultater. Det nye finansieringssystemet stilte likevel nye krav til forskningsdokumentasjonen, blant annet i forhold til registrering av publikasjoner med mange forfattere. Tilnærmingen mellom systemene i helsesektoren og UH-sektoren gjorde en koordinering av disse mer og mer aktuell, slik regjeringen blant annet skrev i stortingsmeldingen *Vilje til forskning* (St.meld. nr. 20 (2004-2005)).

6.2.5 Nytt finansieringssystem i instituttsektoren

I *Vilje til forskning* (St.meld. nr. 20 (2004-2005)) gikk regjeringen inn for å endre finansieringssystemet i forskningsinstituttsektoren. Norges forskningsråd ble gitt i oppdrag å utarbeide forslag til nytt system der tildelingen av grunnbevilgning til forskning skulle bygge på et sett av resultatorienterte indikatorer der størrelsen på bevilgningen kunne beregnes ut fra «enkle og etterprøvbare kriterier» (Norges forskningsråd 2006 s. 2). I tråd med oppdraget utviklet Forskningsrådet et resultatbasert system der basisbevilgningen skulle dimensjoneres ut fra hvordan instituttene skåret på flere indikatorer, hvorav en var vitenskapelig publisering³² (s. 2). I denne forbindelse så Forskningsrådet på UH-sektorens nye opplegg for dokumentasjon av vitenskapelig publisering, og konkluderte med at dette også ville kunne benyttes i en budsjettmodell for instituttsektoren (Norges forskningsråd 2006).

Forslaget fra Norges forskningsråd ble presentert i St.prp nr. 1 (2007-2008) av kunnskapsminister Øystein Djupedal, og det ble lagt opp til at det nye systemet skulle innføres fra og med statsbudsjettet for 2009.

6.2.6 Tellekantdebatt

Det nye finansieringssystemet for forskning ble ikke innført uten debatt. Høsten 2005 begynte kritikken av systemet å dukke opp i avisspaltene og den såkalte «tellekantdebatten» var i gang.³³ En grundig gjennomgang av denne debatten blir for omfattende i denne sammenheng,

³²De andre var: samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, inntekter fra Forskningsrådet og internasjonale oppdrag, samt en vekting mot den andel av det enkelte institutts omsetning som kom fra den delen av oppdragsvirksomheten som det må forutsettes underinvestere i langsiktig kompetanseoppbygging (Norges forskningsråd 2006 s. 2).

³³Ved Universitetet i Oslo hadde en lignende debatt allerede funnet sted da rapporten *Forskning med tellekanter* (2003) ble lagt fram. Denne beskrev en modell for måling av vitenskapelig publisering på fakultetsnivå som skulle kunne brukes til resultatbasert fordeling av forskningsmidler. Den skapte diskusjon og universitetet besluttet å avvente en nasjonal løsning (Sivertsen 2009).

men ettersom arbeidet med forskningsdokumentasjonssystemene på nasjonalt og institusjonelt nivå var blitt så knyttet til dette finansieringssystemet er debatten relevant for defineringsprosessen rundt dette systemet.

Kritikerne av det resultatbaserte finansieringssystemet for forskning hadde en rekke ankepunkter mot systemet. En viktig innvending var at det ville ramme norsk som fagspråk hardt, ettersom det i overveidende grad ville premiere forskere for å publisere i internasjonale engelskspråklige tidsskrifter. Dette handlet både om stillingen til norsk som fagspråk, men også om forholdet mellom forskning og samfunn. 5. mai 2006 undertegnet 223 professorer i humanvitenskapelige fag oppropet «Til forsvar for norsk som forskningsspråk». Her het det blant annet: «Forskerne oppfyller noen av sine oppgaver når de henvender seg til utenlandske kolleger, men like viktig er det at de leverer premisser for hele samfunnets selvrefleksjon og offentlige debatt. En svekkelse av fagenes nærvær i det norske språket og den norske kulturen er derfor også en svekkelse av den demokratiske offentligheten» (2006 s. 11-13).

I oppropet het det blant annet at det nye systemet trengte human- og samfunnsvitenskapene ut av sin egen kultur, og tvang dem til å svekke kommunikasjonen med det bredere publikum. Systemet ble kritisert for å underkjenne forskernes ansvar for å drive forskningsformidling, ettersom denne aktiviteten ikke ga noe uttelling i systemet.

Selve forutsetningen for systemet – at det ville fremme kvalitet i forskning – ble grundig kritisert av flere. Dette handlet blant annet om hvordan systemet avgrenset vitenskapelige publikasjoner og publiseringskanaler, om kritikk av fagfellevurderinger som kvalitetsmål og vilkårlighet i inndeling av publiseringskanaler på nivå én og to (Elvebakk & Enebakk 2005). Det er ikke kvaliteten på de vitenskapelige arbeidende som blir registrert, men prestisjen til publiseringskanalen, skrev Anders Johansen (2006). Han og flere andre advarte mot at systemet kunne føre til en målforskyvning, der forskerne ble opptatt av å oppfylle kriteriene i systemet, i stedet for strebe mot høyest mulig kvalitet i forskningen: «Fra nå av lønner det seg ikke å sikte langt fram, mot et storverk. Den som har innsett hva som kreves, koker ut flest mulig artikler av minst mulig forskning» (Johansen 2006 s. 110).

Et annet viktig ankepunkt mot systemet var at det ville være et hinder for utbredelsen av åpen publisering i Norge. Dette ble blant annet begrunnet med at systemet i stor grad var bygd opp rundt ISI-databasen, som av flere var blitt kritisert for å være en viktig brikke i å opprettholde de kommersielle tidsskiftsforlagenes dominerende posisjon på tidsskiftemarkedet (Hillesund

2006 s. 80). Gjennom nivåinndelingen av tidsskrift, ble også systemet kritisert for å styre forskernes publisering i retning publiseringskanaler som ikke støttet åpen publisering. Slik ville systemet være til hinder for arbeidet med å fremme åpen publisering.

Samtidig kom det meldinger om økning i norske forskeres vitenskapelige publisering. *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning* (St.meld. nr. 7 (2007-2008)) presenterte tall fra NIFU knyttet til forskningsresultatene ved universiteter og høyskoler de siste årene, som viste økt publisering, økt grad av sitering og flere avlagte doktorgrader. Ifølge meldingen kunne dette skyldes både økt satsing på forskning, bedre utbytte av nye virkemidler og bedre forskningsorganisering og ledelse. Publiseringssindikatoren hadde virket for kort til at den ble evaluert i denne forbindelse. Kunnskapsdepartementet viste likevel til en rapport som stilte spørsmål ved publiseringssindikatoren. Den såkalte Vagstad-rapporten, skrevet av økonomer ved Universitetet i Bergen, ga en teoretisk vurdering av finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren. Forskerne hevdet blant annet at publiseringssindikatoren kunne motivere til vridning bort fra ressurskrevende publisering til lettere publisering (Gabrielsen, Kaarbøe, Lommerud, Risa, & Vagstad 2007).

6.2.7 Behov for et annet system

Med vedtaket om å innføre publiseringssindikatoren i instituttsektoren hadde Norge fått et finansieringssystem der telling av vitenskapelige publikasjoner skulle inngå i finansieringsmodellen for UH-sektoren, helsesektoren og forskningsinstituttene. To av disse, helsesektoren og instituttsektoren, hadde ikke egne systemer for forskningsdokumentasjon. Mens UH-sektoren hadde to ulike system, Forskdok og Frida, der sistnevnte hadde separate baseløsninger for de enkelte institusjonene. Til tross for at det var foretatt et omfattende standardiseringsarbeid knyttet til disse to systemene, fungerte de ikke knirkefritt. I 2007 gjorde Sigbjørn Hernes, hovedbibliotekar ved Høgskolen i Lillehammer en undersøkelse av referanse kvaliteten som lå til grunn for tildelingen av publiseringspoeng i det nye systemet på oppdrag fra UHR. Han så på samtlige registrerte vitenskapelige monografier i 2005 (grunnlaget for 2007-budsjettet) ved universiteter, høyskoler og statlige høyskoler og fant en feilregistreringen som tilsvarte 19,3 millioner kroner i den resultatbaserte

forskningskomponenten³⁴ (Hernes 2007 s. 34). Denne undersøkelsen viste noen av problemene med den eksisterende modellen. Et annet problem lå i å hindre dobbeltregistrering av publikasjoner i forbindelse med medforfatterskap på tvers av sektorer og institusjoner, ettersom disse publikasjonene ble registrert i forskjellige systemer og ofte meldt inn til DBH flere ganger fra ulike institusjoner, slik at de også utløste for mange publiseringspoeng. Dette gjorde det vanskelig å ha et rettferdig og enhetlig system.

Disse to faktorene, at helsesektoren og forskningsinstituttsektoren manglet systemer for å dokumentere vitenskapelig publisering og at systemet med lokale databaser ikke fungerte optimalt i UH-sektoren, var bakgrunnen for at man i 2007 igjen åpnet for å vurdere en felles databaseløsning for alle institusjonene.³⁵ Det vil si et system der grunndataene ble registrert direkte i en felles base etter felles kriterier. Høsten 2007 gikk Kunnskapsdepartementet derfor inn for å etablere en arbeidsgruppe som skulle utarbeide et forslag til et slikt felles datasystem for vitenskapelig publisering i Norge.

6.2.8 NSD på sidelinjen?

I 1998 hadde Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste fått i oppdrag av KUF å etablere en nasjonal database for forskningsdokumentasjon, og i 2002 (ved inngangen til initiativfasen) var utviklingsfasen for systemet Nasjonalt system for forskningsinformasjon (NFI) over. I et notat fra januar 2002 oppsummerte Bjørn Henrichsen i NSD de viktigste sidene ved systemet, og arbeidet som hadde vært gjort. Henrichsen skrev at NFI skulle dekke statistikk- og formidlingsformål, og at det skulle gi informasjon om forskning til en rekke ulike brukergrupper (Henrichsen 2002). Jeg har ikke hatt anledning til å gjøre en skikkelig undersøkelse av hva som skjedde med NFI, men det kan se ut som om systemet ble satt på sidelinjen i forbindelse med det øvrige arbeidet som skjedde med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå. Det ser ikke ut som NFI ble bygd ut med data fra andre instanser enn Norges forskningsråd, og systemet ble ikke satset på som løsning for å innhente data fra institusjonene. Mot slutten av 2000-tallet ble databasen nedlagt.

³⁴ Ifølge hans undersøkelse var det dette året registrert slike publikasjoner tilsvarende 972,63 publiseringspoeng. Av disse var det kun 488,52 som syntes å representere korrekt registrering. Følgelig var det, ifølge Hernes sin undersøkelse, 484,11 poeng som ikke skulle ha gitt uttelling (Hernes 2007).

³⁵ Det hadde allerede vært kontakt mellom Helse- og omsorgsdepartementet og forskningsdokumentasjonssystemet Frida angående en mulig innlemmelse av helseforetakene i dette systemet (Frida 2005).

6.3 Defineringsprosess

I det følgende vil jeg se nærmere på hvilke problemdefinisjoner, løsningsalternativer og målformuleringer jeg finner i dokumentene fra initiativfasen.

Problemdefinisjoner og målformuleringer

I overgangen mellom bakgrunnsfasen og initiativfasen ble to i utgangspunktet ulike prosesser vevd inn i hverandre; etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem på nasjonalt nivå i UH-sektoren og etableringen av et nytt og mer resultatbasert finansieringssystem for forskning. Dette ga en tydeligere retning og fart i arbeidet med forskningsdokumentasjon, og formålet med arbeidet på nasjonalt nivå ble konsentrert rundt dokumentasjon av én type forskningsdata – vitenskapelige publikasjoner.

På nasjonalt nivå, fra departementene og NIFU, var problemdefinisjonene rundt forskningsdokumentasjonssystemene fra begynnelsen av knyttet til innføringen av en publiseringsindikator i finansieringssystemet. I bunn lå beskrivelsen av at kvaliteten på norsk forskning var for lav, illustrert ved blant annet manglende internasjonal publisering, og at det fantes et behov for kvalitetsfremmende tiltak. Denne problemforståelsen finner jeg i flere av de politiske dokumentene, og det er en avgjørende problemdefinisjon i NIFU-rapportene forfattet av Gunnar Sivertsen.³⁶

I rapportene fra NIFU og i de politiske dokumentene ble dokumentasjonen av vitenskapelig publisering knyttet til målet om å fremme kvalitet i norsk forskning. I *Publisering, kvalitet og finansiering* (2002) skrev Sivertsen: «Med planene om å installere en finansieringsmodell basert på vitenskapelig publiseringsvirksomhet kan norsk forskning få *det mest konkrete og gjennomgående kvalitetsfremmende tiltak* som noen gang har vært etablert på overordnet nivå.» (s. 15). I rapporten *Måling av forskningsaktiviteten ved helseforetakene* (2003b) skrev han: «Formålet med registrering av forskningsresultater vil være dokumentasjon av resultater av forskningsaktiviteten ved helseforetakene. Det er videre ønskelig at registrering av forskningsresultater skal fungere som et insentiv til økt produktivitet og kvalitet på forskningen i sykehusene» (s. 9).

³⁶ Se blant annet *Publisering, kvalitet og finansiering* (Sivertsen 2002).

Både Utdannings- og forskningsdepartementet og Helsedepartementet hadde klare målformuleringer om at systemet skulle gi økt kvalitet i forskning, og premiere forskningsresultater. I forskningsmeldingen, *Vilje til forskning*, skrev Regjeringen:

For å kanalisere ressurser til institusjoner som kan dokumentere kvalitativt god forskning er det viktig å benytte indikatorer som er mer resultatorienterte, og som i større grad kan virke stimulerende for forskningsaktiviteten ved universiteter og høyskoler. [...] Tildelingene til institusjonene er gjort mer resultatbaserte, og midler til forskning er skilt ut som egen komponent. Målet er å premiere kvalitet etter objektive kriterier og skape et dokumentasjonssystem som belønner tilnærmet likt til tross for store faglige forskjeller (St.meld. nr. 20 (2004-2005) s. 153-154).

UHR støttet også innføringen av publiseringsindikatoren. I *Vekt på forskning* (2004) ble det blant annet vektlagt hvordan institusjonene hadde uttrykt et ønske overfor departementet om at den resultatbaserte delen av forskningskomponenten i budsjettene i større grad skulle gjenspeile forskningsresultater og ikke bare innsatsfaktorer. Koblingen mellom finansieringssystemet og arbeidet med forskningsdokumentasjon løste dermed to problemer. Den gjorde det klart hvilke data institusjonene skulle avlevere til nasjonalt nivå, og endret indikatorsystemet:

Det har lenge vært enighet om behovet for bedre forskningsdokumentasjon. Parallelt med dette har institusjonene uttrykt et ønske overfor departementet om at den resultatbaserte delen av forskningskomponenten i budsjettene i større grad skulle gjenspeile forskningsresultater og ikke bare innsatsfaktorer. Behovet for dette ble særlig klart etter innføringen av en delvis resultatbasert finansiering basert på utdanningsstatistikk. Det oppstod dermed en mulig ubalanse i forhold til fokus på og prioritering av forskning og formidling ved institusjonene (*Vekt på forskning* 2004 s. 9).

Men koblingen mellom publiseringsindikatoren og målet om å fremme kvalitet i forskning ble ikke framhevet på samme måte som i dokumentene fra myndighetsnivå. UHR skrev konsekvent at det nye systemet ville gi god «datakvalitet» og «kvalitetssikre» finansieringssystemet, ikke at det ville gi økt kvalitet på forskningen. I *Vekt på forskning* (2004) ble det også tatt forbehold om denne sammenhengen. Når det gjaldt inndelingen av kvalitetsnivå i publiseringsmodellen står det følgende:

Ordet ”kvalitet” i begrepet er utelukkende knyttet til slike overordnede virkninger på publiseringsmønsteret. En inndeling av publiseringskanaler i kvalitetsnivåer kan verken erstatte eller simulere kvalitative vurderinger av publikasjoner på

individnivå, like lite som en overordnet finansieringsmodell kan erstatte evalueringer av og strategier for forskningen ved institusjonene. Publikasjoner av høy kvalitet blir noen ganger publisert i mindre anerkjente kanaler eller omvendt. Kanalen kan ikke brukes til å trekke konklusjoner om den enkelte publikasjon eller den enkelte forsker, og det er heller ikke meningen (s. 35).

Til tross for at UHR, NIFU og departementet samarbeidet tett i denne fasen ser det ut til at målformuleringene skiller seg fra hverandre når det gjelder koblingen mellom kvalitetsbegrepet og telling av vitenskapelig publisering. En nærlesing av dokumentene viser noen forskjeller i ordbruk. Gunnar Sivertsen skrev at modellen ville være «kvalitetsfremmende» (2002 s. 15) eller «stimulere til økt kvalitet» (2003a s. 37). Men han beskrev også at man egentlig bare kan bedømme kvaliteten på publikasjonene gjennom «lesning og vurdering» (2003a s. 53). Det fremste argumentet for å gi publiseringskanaler med større prestisje større uttelling i et nasjonalt finansieringssystem var, ifølge han, ikke å «belønne» publisering på høyt nivå, men å hindre at det oppmuntret til økt publisering på lavere nivåer: «Kvalitetsvurdering og belønning av publisering på høyt nivå finner sted på andre nivåer i forskningen og hører til i fagspesifikke sammenhenger. En overordnet finansieringsmodell kan bare virke inn på generelle publiseringsmønstre» (2003a s. 53).

I de politiske dokumentene fra regjeringen var sammenhengen mellom publiseringsindikatoren og kvalitet tettere, og det kan se ut som myndighetene mente at systemet *kunne* måle kvaliteten på forskningsarbeidene. I *Vilje til forskning* (St.meld. nr. 20 (2004-2005)) skrev regjeringen blant annet at de ville «premiere kvalitet etter objektive kriterier» (s. 153-154). UHR problematiserte denne koblingen, men hadde ikke en like omfattende kritikk som den som kom til uttrykk i tellekantdebatten. I den ble kvalitetsforståelsen i modellen avvist av flere debattanter (Hagen & Johansen 2006).

Fokuset på finansieringssystemet var dominerende i formålsbeskrivelsen i rapporten UHR leverte i 2003, og i *Vekt på forskning* (2004). I *Dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner* (2003) ble arbeidet også knyttet til utviklingen av systemer for referansetesting i regi av Nærings- og handelsdepartementet (NHD).³⁷ Arbeidsgruppen beskrev at det var interesse for bedre systemer for informasjon om forskning, både nasjonalt og internasjonalt. Behovet for bedre dokumentasjonssystemer ble også satt i sammenheng med forskningens betydning for nærings- og samfunnsutvikling. Ideen var at systemene skulle gjøre det enklere

³⁷ Se *Best i test?* (NOU 2001: 29).

å sammenligne, lære og utvikle forskningspolitikk, og være et bidrag til et framtidig europeisk system for informasjon om forskning (2003 s. 5).

Men rapportene ga også uttrykk for en bredere målforståelse knyttet til behovene for forskningsdokumentasjonssystemer enn dokumentene fra NIFU³⁸ og UFD gjorde. I *Vekt på forskning* (2004 s. 17) sto det blant annet:

Dette prosjektets formål har fra departementets side vært å utvikle et kvalitetsmessig bedre og mer pålitelig system for dokumentasjon av vitenskapelig publisering som grunnlag for forskningskomponenten i budsjettene til universiteter og høyskoler. Hensikten er å få en mer resultatorientert premiering av forskning, og å stimulere til økt forskningsomfang ved universiteter og høyskoler. Men dokumentasjonssystemet skal også kunne utnyttes fleksibelt i andre rapportsammenhenger, i individuelle og institusjonelle publikasjonslister, i søknader, prosjektrapporter og evalueringer, og i årsrapporter og utadrettet informasjon.

På det institusjonelle nivået i UH-sektoren arbeidet man også fra et litt annet utgangspunkt enn de nasjonale aktørene. Her var ikke problemformuleringene kun knyttet til innføringen av et nytt finansieringssystem, men også til behovene som fantes for forskningsinformasjon ved institusjonene. Andora Sjøgren, seksjonsleder i USIT, beskrev blant annet dette som en bakgrunn for at de fire universitetene innledet et samarbeid om Frida i 2003: «Institusjonene selv har også behov for data. De trenger dette til intern fordeling av midler, formidling av virksomhet, kartlegging av faglig aktivitet og som grunnlag for utvikling av forskningsstrategi» (Benserud 2003).

Når det gjelder endringer i målformuleringer finner jeg beskrivelser av hvordan formålene med dokumentasjonssystemene var endret i rapportene både fra UHR og NIFU. Sivertsen skrev at informasjonsformidling var et nøkkelbegrep da dokumentasjonssystemene ble laget, men at dette nå var endret, noe som fikk konsekvenser for utformingen av systemene:

[...] i løpet av få år har andre begreper som vitner om nye formål blitt like vanlige: forskningsdokumentasjon, styringsinformasjon og budsjettgrunnlag. Suppleringen av nye formål med dokumentasjonen gjør det aktuelt å revurdere

³⁸ Et sted har jeg funnet at Sivertsen vektlegger formidlingspotensialet i norsk vitenskapsindeks. I artikkelen *Norsk vitenskapsindeks – bibliotekenes bidrag til dokumentasjon og formidling av norsk forskning?* skriver han: «'Norsk vitenskapsindeks' er en idé til hvordan bibliografiske datakilder i bibliotekene kan bidra til dokumentasjon fra universitetet og høyskoler og til å informere brukere og allmennhet om hva som utkommer fra norsk forskning» (2003c s. 80).

utformingen av systemene, datagrunnlaget for dem og ansvarsforholdene og forpliktelsene i forbindelse med rapporteringen (2003a s. 11).

Denne vridningen i målformuleringer kan ha hatt betydning for bortprioriteringen av systemet Nasjonal forskningsinformasjon (NFI) som skjedde i løpet av fasen. Det var særlig informasjonsformålene som var vektlagt i dette systemet, noe som ble tydeliggjort av navnevalget og i formålsbeskrivelsen for systemet. NFI skulle være «eit verkemiddel for å auke kvalitet og verdi til norsk forskning, ved å stille til veie empiriske data om forskning på nasjonalt nivå, for analyseformål, informasjons- og kontaktformål» (Henrichsen 2002 s. 2).³⁹

Løsningsalternativer

Det fantes i realiteten bare et løsningsalternativ for det nasjonale arbeidet begynnelsen av denne fasen. Alle dokumentene jeg har sett på fra begynnelsen av initiativfasen tar utgangspunkt i løsningsforslagene fra Gunnar Sivertsen og NIFU. Disse er skissert for UH-sektoren i *Publisering, kvalitet og finansiering* (2002) og for helsesektoren i *Måling av forskningsaktiviteten ved helseforetakene* (2003b). Rapportene var bestilt av Utdannings- og forskningsdepartementet og Helsedepartementet, og hadde som utgangspunkt at man ønsket å finne indikatorer til et mer resultatbasert finansieringssystem.⁴⁰

I denne sammenheng er det viktig å se at Sivertsens system i realiteten kun var et dokumentasjons- og rapporteringssystem for én type forskningsresultater – de vitenskapelige publikasjonene. Modellen ga løsningen på hvordan denne typen data kunne standardiseres på institusjonsnivå, og rapporteres til DBH. Utover dette kom Sivertsen ikke med noen beskrivelse av hvordan dokumentasjonssystemene skulle fungere på institusjonsnivå. De videre utredningsdokumentene fra UHR og NIFU fulgte opp dette arbeidet og la det praktiske grunnlaget for enhetlig dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner. Dokumentene inneholdt ikke alternative løsningsforslag, og fasen var preget av hurtig utvikling og implementering, med korte frister for å få systemene på plass.

Dette betyr likevel ikke at det ikke fantes kritikk av modellen. Som jeg har beskrevet i avsnittet om tellekantdebatten fantes det en tydelig kritikk av koblingen mellom kvalitet i forskning og publiseringsindikatoren, men dette rettet seg først og fremst til bruken av

³⁹ Dette kan også ha vært basert på andre årsaker (som tekniske vurderinger), men dette har jeg ikke hatt anledning til å se nærmere på.

⁴⁰ Nasjonalt system for forskningsinformasjon (NFI) nevnes i rapportene, men er ikke omtalt som ett løsningsalternativ i forhold til å samle inn data fra institusjonene.

indikatorer i det nasjonale finansieringssystemet. Jeg har ikke funnet debatt knyttet til endringene som ble gjort i forskningsdokumentasjonssystemene.

6.4 Aktiveringsprosess

I denne fasen var det tre aktører som dominerte prosessen; Utdannings- og forskningsdepartementet, Universitets- og høgskolerådet og NIFU. Innføringen av publiseringsindikatoren var prioritert fra departementets side, som ser ut til å ha styrt prosessen og vært opptatt av rask progresjon i arbeidet. NIFU, og da særlig forsker Gunnar Sivertsen, bidro med ekspertisen og ser i stor grad ut til å være hovedaktør i utformingen av modellen.

I UHRs arbeidsgrupper deltok både kjernepersoner som hadde arbeidet med forskningsdokumentasjonssystemer i sektoren og personer i ledende posisjoner fra institusjonene. I det faglige utvalget bak rapporten *Vekt på forskning* (2004) satt blant annet Knut Fægri, som hadde ledet Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem i sektoren noen år tidligere. I teknisk utvalg satt blant annet Andora Sjøgren, seksjonsleder for USIT. UHRs sentrale rolle i prosessen har blitt brukt som en forklaring på hvorfor publiseringsindikatoren, med belønning av forskningsresultater, var så enkel å innføre i sektoren (Gornitzka 2009). Men dette betyr ikke at den hadde støtte fra alle på grasrotnivå i sektoren, eller at forskerne som gruppe nødvendigvis følte seg inkludert i prosessen. Forskerne som kritiserte det nye systemet i 2005 og 2006 beskrev blant annet hvordan reformen var «kommet ut av det blå» fra administrativt hold (Johansen 2006 s. 113), og hvordan få forskere kjente til modellen og konsekvensene av denne ved innføringen. I denne sammenheng er det illustrerende at debatten om modellen først nådde avisspaltene etter at den politiske prosessen var ferdig, og de avgjørende vedtakene var tatt.

Publiseringsindikatoren ble vedtatt da Cristin Klemet satt som utdannings- og forskningsminister for Høyre. Fra høsten 2005 inntok Stoltenberg regjeringskontorene igjen, og SV-politiker Øystein Djupedal ble ny kunnskapsminister. Jeg har ikke funnet noe som tyder på at dette førte til avgjørende endringer i omtalen av systemet (problemforståelser og målformuleringer) fra departementets side. Tvert imot ser det ut til at det har hatt vært overlappende politikk på dette området.

6.5 Oppsummering

I initiativfasen ble det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon koblet mot innføringen av publiseringsindikatoren i finansieringssystemet for forskning i UH-sektoren. Slik ble det en videre innsnevring i målsetninger for systemet sammenlignet med bakgrunnsfasen. Fra myndighetsnivå var det overordnede målet å innføre en modell som kunne fremme, eller belønne, kvalitet i forskning. Fra UHRs side ble målene for arbeidet definert videre, i tråd med en mer mangfoldig bruk av systemene, men hovedformålet var likevel å utvikle et dokumentasjonssystem for vitenskapelig publisering som støttet opp om forskningskomponenten i finansieringssystemet.

I dokumentene jeg har sett på er det liten strid om problemoppfatningene og målformuleringer. De involverte aktørene i UH-sektoren ser ut til å ha vært fornøyde med at arbeidet med forskningsdokumentasjon kom i gang, og UHR deltok aktivt i utviklingen av publiseringsindikatoren. At løsningen ser ut til å passe så godt med problemdefinisjonene for flere aktører kan være en grunn til at den får så stor oppslutning. Men her må en også være klar over at problemene jeg har identifisert i denne fasen er skisserte i dokumenter der denne løsningen i all hovedsak alt ligger til grunn. Det vil derfor være svært naturlig at presentasjonen av disse er tilpasset løsningsalternativet.

Den nye finansieringsmodellen var heller ikke ukontroversiell i UH-sektoren. I etterkant av vedtaket om å innføre publiseringsindikatoren pekte en rekke forskere på problemer med en slik belønningsmodell for vitenskapelig publisering. Her ble det også satt spørsmålsteget ved bruken av begrepet kvalitet i denne sammenhengen, og dermed ved det overordnede målet for den nye modellen.

Det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon var i denne fasen langt mer strukturert og koordinert enn i bakgrunnsfasen. Arbeidet var preget av at aktørene arbeidet etter en felles plan og det ser ut til Utdannings- og forskningsdepartementet holdt en styrende hånd over prosessen.

7 Utredningsfasen

7.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg se på utredningen om et felles nasjonalt datasystem for vitenskapelig publisering som ble lagt fram i oktober 2008. Utredningsfasen strekker seg fra høsten 2007, da mandatet for utredningen ble utarbeidet, til oktober 2008 da arbeidsgruppa leverte sin innstilling.

Hovedutfordringen i denne fasen var å lage et bedre system for å dokumentere vitenskapelig publisering, ettersom dette skulle være en indikator i finansieringssystemene for både UH-sektoren, helsesektoren og forskningsinstituttsektoren. Likevel åpnet utredningsarbeidet for et mer omfattende arbeid med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå.

Jeg vil i det følgende gi en beskrivelse av hovedtrekkene i mandatet og utredningen. Deretter vil jeg presentere andre hendelser i fasen jeg anser som relevante for utviklingen av forskningsdokumentasjonssystemet Cristin. Avslutningsvis vil jeg se nærmere på definerings- og aktiveringsprosessen i fasen.

7.2 Beskrivelse av utredningen

7.2.1 Mandat og arbeidsgruppe

Kunnskapsdepartementet vedtok høsten 2007 at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til et felles nasjonalt datasystem for vitenskapelig publisering i Norge. Mandatet for gruppen ble utarbeidet av Kunnskapsdepartementet i samråd med Universitets- og høgskolerådet, Helse- og omsorgsdepartementet og Norges forskningsråd (Sivertsen 2008b), og var konsentrert om å utrede et felles datasystem for *vitenskapelig publisering*, som skulle inngå som indikator i finansieringssystemet for forskning i både UH-sektoren, helsesektoren og forskningsinstituttsektoren. Når det gjaldt systemløsningen åpnet mandatet for at det kunne etableres et nytt system om arbeidsgruppa vurderte dette som riktig, sett opp mot «videreutvikling av eksisterende løsninger» (Sivertsen 2008b s. 8). Videre ble det listet opp krav til funksjonalitet i datasystemet (s. 8). Databasen skulle være «felles for flere institusjoner» og gjenspeile en «felles publiseringsarena», likevel skulle hver institusjon

kunne «ivareta ansvaret for kvaliteten på egne publikasjonsdata». Datasystemet måtte ha god funksjonalitet i forhold til bruk på ulike nivå, med blant annet ajourhold knyttet til autoritetsregistre og import fra bibliografiske datakilder, og god funksjonalitet ved søknadsprosesser og evalueringer. Systemet måtte bygges slik at man unngikk dobbeltpublisering av data, og sikret rettferdig fordeling av publiseringspoeng når flere ulike institusjoner var involvert i en publikasjon. Mandatet vektla også at man måtte ha et system som kunne gi en løsning for registrering, kvalitetssikring, gjenfinning og statistikk for slike publikasjoner, og at alle involverte institusjoner skulle ha mulighet til korrigere alle poster.

Det ble også listet krav som skulle gjøre det mulig å bruke dataene som grunnlag i et finansieringssystem, som at dataene måtte være sporbare tilbake til hver enkelt institusjon. Selv om denne typen funksjonalitet ble vektlagt i lista over krav, ble det likevel ikke fastslått i mandatet at data skulle inngå i et finansieringssystem for forskning. Dette ble kun trukket fram som en mulighet: «Fullstendig sporbarhet av data fra den respektive institusjonen *hvis* (min uthevnning) disse data brukes i nasjonale finansieringssystemer, og mulighet for at fagdepartementene raskt kan kvalitetssikre og kontrollere data som ligger til grunn for nasjonale finansieringssystemer» (s. 8).

Ett av punktene skilte seg ut, slik jeg leser det, fra de andre ved å være det eneste kravet som ikke var rettet mot hvordan systemet kunne fungere som et rapporterings- eller styringssystem for aktører på ulike nivå i forskningssektoren. Her ble det slått fast at datasystemet skulle være åpent og brukervennlig for allmennheten «med koblinger av data til andre bibliografiske databaser og til fulltekstarkiver» (s. 8).

Arbeidsgruppa ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i februar 2008 med Gunnar Sivertsen ved NIFU som leder av gruppa. Videre ble det valgt to representanter hver fra fire grupper av institusjoner; Frida, Forskdok, forskningsinstituttene og de regionale helseforetakene. I tillegg ble det oppnevnt et medlem fra NSD, og observatører fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Norges forskningsråd og Universitets- og høgskolerådet.

7.2.2 Utredning

I oktober 2008 la arbeidsgruppa fram utredningen *Norsk vitenskapsindeks. Forslag til en felles database for vitenskapelig publisering innenfor et nasjonalt system for*

forskningssinformasjon. Her anbefalte de at den vitenskapelige publiseringen ved universiteter, høyskoler, helseforetak og forskningsinstitutter skulle dokumenteres i en felles database, og at databasen samt de organisatoriske og administrative systemene rundt denne skulle benevnes som Norsk vitenskapsindeks (NVI). Anbefalingen var at alle forskningsinstitusjoner med finansiering knyttet til indikatorer for vitenskapelig finansiering skulle ta i bruk NVI, men at også andre forskningsinstitusjoner burde registrere vitenskapelige publikasjoner i databasen (Sivertsen 2008b s. 10).

Utredningen skilte seg fra mandatet på et viktig punkt; arbeidsgruppa foreslo ikke bare å opprette et felles nasjonalt datasystem for vitenskapelig publisering – den foreslo også at denne skulle inngå i et felles nasjonalt forskningssinformasjonssystem⁴¹ med flere formål enn å dokumentere vitenskapelig publisering til finansieringssystemet. Dette systemet skulle også ha informasjon om blant annet forskere, grupper, prosjekter og andre forskningsresultater, og det skulle tjene informasjonsformål både innad og utad i forskningen. Ideen var slik at Norsk vitenskapsindeks ville være en av flere moduler i et større informasjonssystem, som også skulle inneholde publikasjoner som ikke var regnet som vitenskapelige, oversikt over forskere med kompetanseprofil, forskningsprosjekter med mer (se også beskrivelse av systemet i punkt 1.2, side 3).

Arbeidsgruppa anbefalte at alle forskningsinstitusjoner skulle ta i bruk det nasjonale systemet for forskningssinformasjon for å informere om egen forskning så snart funksjonaliteten tilfredsstilte institusjonens behov (Sivertsen 2008b s. 10). I praksis betød dette at arbeidsgruppa foreslo å opprette et helhetlig forskningssdokumentasjonssystem på nasjonalt nivå i Norge, og at de institusjonelle systemene for forskningssdokumentasjon, som Frida, Forskdok og lokale systemer ved en rekke av forskningsinstituttene, skulle erstattes av et felles nasjonalt system.

Når det gjaldt organisering foreslo gruppa at Norsk vitenskapsindeks og det nye nasjonale systemet for forskningssinformasjon skulle bygge på en omstrukturering og videreutvikling av det eksisterende systemet Frida (s. 10). Gruppa gjorde ingen vurderinger av kvalitetsforskjeller mellom Frida og Forskdok, men begrunnet valget av Frida med at systemet var det som ble brukt av flest aktive forskere. Ifølge rapporten var 78 prosent av den vitenskapelige publiseringen rapportert gjennom Frida i perioden 2005-2007 (s. 35). Den

⁴¹ Arbeidsgruppa bruker begrepet *forskningssinformasjonssystem* i rapporten, og jeg har valgt å bruke dette begrepet i den omtalen av det foreslåtte systemet.

vektla likevel at flere løsninger fra Forskdok måtte implementeres, som felles database og styringsmodell.

7.2.3 Parallelle hendelser i utredningsfasen

I det følgende vil jeg kort beskrive andre hendelser i utredningsfasen av betydning for defineringsprosessen rundt et felles forskningsdokumentasjonssystem.

Kritikk av resultatbasert forskningsfinansiering

22. januar 2008, omtrent en måned før Gunnar Sivertsen og hans arbeidsgruppe begynte sitt arbeid la Stjernø-utvalget fram utredningen *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning* (NOU 2008: 3). Dette ble ledet av SV-politiker og tidligere rektor ved Høgskolen i Oslo, Steinar Stjernø. Utvalget kom med mange forslag til ny struktur i høyere utdanning, men ifølge mandatet skulle det også vurdere sine forslag i forhold til finansieringsordningen for universiteter og høgskoler. I utredningen ga utvalget uttrykk for en kritisk holdning til flere av endringene som ble innført i finansieringssystemet med Kvalitetsreformen, med mer markedslignende styringsmekanismer i sektoren. Utvalget viste til Vagstad-rapporten (Gabrielsen, Kaarbøe, Lommerud, Risa, & Vagstad 2007), og at denne ikke ga argumenter for at innslaget av resultatbasert finansiering i UH-sektoren burde økes. Dette ble blant annet begrunnet med at systemet kunne føre til forsømmelse av ikke-insentivbaserte områder og stadig nye krav om refusjon for aktivitet, slik at sektoren ble dreid i en «uønsket retning» (NOU 2008: 3 s. 106).

Utvalget tok til orde for mer langsiktig styring, og foreslo i stedet at det skulle satses på en finansieringsmodell basert på mer overordnet mål- og resultatstyring med en større strategisk bevilgning, finansiert dels fra basisbevilgningen og dels fra den resultatbaserte bevilgningen. Blant forslagene fra utvalget var at det skulle innføres et system med avtaler mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet for å styrke langsiktigheten i virksomheten, og at bruk av evalueringer som en del av grunnlaget for tildeling av forskningsbevilgninger burde vurderes på sikt. En hovedkonklusjon var at innslaget av resultatbasert finansiering ikke burde økes: «Uavhengig av andre endringer mener utvalget at innslaget av resultatbaserte elementer i finansieringssystemet ikke bør øke, men heller reduseres noe. Universitets- og høgskolerådet bør stå for kontinuerlig overvåkning av og videreutvikling av indikatorene i systemet for å sikre legitimitet i sektoren» (s. 113).

Åpen publisering

Et annet spørsmål som ble viktigere i denne perioden var åpen publisering av offentlig finansierte forskning. I Norge fantes det på dette tidspunktet et aktivt miljø som jobbet med å fremme åpen publisering innenfor fagbiblioteksektoren⁴², og spørsmålet ble stadig viktigere på internasjonalt nivå. Våren 2008 vedtok EU at artikler som bygde på forskning finansiert gjennom 7. rammeprogram, innen utpekte forskningsområder som helse og energi, skulle arkiveres i et institusjonelt eller fagspesifikt arkiv innen 6 eller 12 måneder (European Commission 2008). Også i Norge vurderte Kunnskapsdepartementet hvilke tiltak de skulle satse på i forhold til dette. I juni 2008 ba Kunnskapsdepartementet derfor UHR og Norges forskningsråd om råd til en nasjonal strategi for å stimulere til økt bruk av åpen publisering av fagfelleverderte vitenskapelige artikler (Økt tilgang til forskning 2009 s.8). Med dette som bakgrunn satte UHR ned en egen arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til tiltak, mens Norges forskningsråd satte i gang et arbeid med å utvikle retningslinjer på området.

7.3 Defineringsprosess

7.3.1 Problemforståelser, målformuleringer og løsningsalternativer

I mandatet for arbeidsgruppa ble behovene for et felles datasystem beskrevet svært tett opp mot problemene som hadde dukket opp i forbindelse med bruk av vitenskapelig publisering som resultatindikator i finansieringssystemet. Å løse disse problemene framstår derfor som hovedformålet med utredningen.

Når det gjaldt spørsmålet om en felles datasystem for vitenskapelig publisering (Norsk vitenskapsindeks) er problemforståelsen i utredningen nær knyttet til listingen i mandatet. Arbeidsgruppa viste at Norge i stor grad har en felles forskningsarena, med et utstrakt forskningssamarbeid og en høy grad av sampublisering mellom sektorene, og beskrev hvordan dette gjorde det eksisterende rapporteringssystem problematisk. De trakk også fram hvordan helsesektoren og instituttsektoren manglet felles dokumentasjonssystemer for vitenskapelig publisering, samt hvordan det fungerende dokumentasjons- og rapporteringssystemet var spredt på svært mange ulike aktører. Når det gjaldt løsningen med en felles database for vitenskapelig publisering mente arbeidsgruppa at dette vil være «et

⁴² Se blant annet <http://openaccess.no>

viktig og nødvendig skritt i retningen av åpenhet, gjensidig innsyn og bedre datakvalitet for institusjoner som delvis finansieres ut fra en resultatindikator for vitenskapelig publisering» (Sivertsen 2008b s. 30). I utredningen ble det gjort klart at hovedmålet med å etablere Norsk vitenskapsindeks var å løse problemene i finansieringssystemet.

Men gruppa vektla også at databasen ville dekke flere formål. Den ville blant annet gi en komplett søkbar og strukturert bibliografisk database som viser det som kommer ut av vitenskapelige publikasjoner fra norsk forskning og som knytter disse publikasjonene til institusjoner og personer, både som enkeltreferanser og gjennom ulike former for aggregert statistikk. (Sivertsen 2008b). Og den ville være et system for å eksportere data til andre sammenhenger, som årsrapporter og CV'er. Koblingen mot fulltekstversjoner av publikasjonene ble trukket fram som en viktig funksjon, som ville «styrke datakvaliteten samtidig som anvendeligheten av Norsk vitenskapsindeks for forskningen og allmennheten ville øke betraktelig» (Sivertsen 2008b s. 43). Gruppas forslag lå slik tett opp mot mandatet, og Sivertsens plan fra 2002.

Men forslaget avvek fra mandatet og arbeidet som var gjort med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå på 2000-tallet på ett avgjørende punkt. Den foreslo også oppretting av et felles forskningsinformasjonssystem for hele forskningssektoren, der Norsk vitenskapsindeks kun skulle inngå som en modul. Arbeidsgruppa hadde flere begrunnelser for dette forslaget. For det første så de det som lite praktisk å bygge opp en nasjonal database for kun vitenskapelig publisering, som ville måtte kombineres med lokale generelle informasjonssystemer for forskning. Gruppa beskrev at dette ville være fordyrende, og at det ville kreve at institusjonene måtte rapportere overlappende opplysninger flere steder (Sivertsen 2008b s. 32). Derfor mente de det var bedre å gå den motsatte veien, det vil si å benytte muligheten til å etablere et nasjonalt system for forskningsinformasjon i alle tre sektorer.

Når det gjaldt mål viste gruppa til at Forskdok og Frida var mer generelle informasjonssystemer med flere formål enn å dokumentere vitenskapelig publisering. De hadde oppdaterte registre for institusjoner og personer som kunne benyttes til flere formål, og dekket bredere informasjonsformål og brukergrupper innad og utad i forskningen enn en database med informasjon om vitenskapelig publisering kunne (Sivertsen 2008b). Utover dette skisserte gruppa opp en rekke brukergrupper og tjenester de mente det var naturlig å dekke i «et nasjonalt forskningsinformasjonssystem», og beskrev ulike tjenester som vil tjene forskerne selv, andre forskere, arbeidsgiver, myndigheter, oppdragsgivere og

samarbeidspartnere, forskningsetisk dokumentasjon og media og et allment publikum. Slik skisserte gruppa opp en rekke effektmål for systemet, det vil si hvilken nytte det ville ha for ulike brukergrupper. På denne måten åpnet forslaget opp defineringsprosessen rundt systemet, for lansering av nye problemer og mål. Men utredningen inneholdt ingen formuleringer som ga mer overordnede samfunns mål for investeringen i et felles forskningsinformasjonssystem. I stedet kan det se ut som at dette forslaget «vokste ut» av forslaget om å etablere en felles nasjonal database for vitenskapelig publisering. At gruppa valgte å bruke begrepet informasjonssystem framfor dokumentasjonssystem kan tyde på at man var opptatt av å framheve denne siden ved systemet.

De parallelle hendelsene jeg har vist til i fasen er relevante fordi dette var beslutningsstrømmer som løp ved siden av det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon, men som potensielt kunne få en innvirkning på dette arbeidet. Spørsmålet om åpen publisering var et tema knyttet til forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå, mens Stjernø-utvalget stilte spørsmål ved modellen som hadde vært hovedformålet med de siste årenes arbeid med forskningsdokumentasjon.

7.4 Aktiveringsprosess

Den sentrale aktøren i denne fasen er arbeidsgruppa som hadde ansvaret for utredningen. At Gunnar Sivertsen ved NIFU ble valgt til å lede prosessen kan tyde på at men ønsket en gruppe som kunne fortsette i tråd med tidligere løsninger og utviklingsarbeid på feltet. I tillegg var gruppa satt sammen for å sikre forankring i alle tre sektorer, og for å trekke de to eksisterende dokumentasjonssystemene inn i prosessen. Frida var representert med daglig leder Tina Lingjærde, mens BIBSYS var representert med rådgiver Hege Johannesen. Innstillingen fra gruppa var enstemmig, og basert på dokumentanalysen finnes det ikke noe grunnlag for å si noe om uenigheter underveis i prosessen.

7.5 Oppsummering

Med denne utredningen gikk man bort fra det som hadde vært et styrende prinsipp i det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon, at forskningsinstitusjonene skulle ha sine egne systemer, og overføre data fra disse til et nasjonalt nivå. Nå var forslaget at dataene skulle registreres direkte i en felles nasjonal database for institusjoner i UH-sektoren,

helsesektoren og forskningsinstituttsektoren. Dette ville løse flere av problemene knyttet til bruken av publiseringsindikatoren i finansieringssystemet. Men forslaget om å etablere en felles database åpnet også for etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem for disse sektorene. Dermed endte denne utredningen med et forslag som kunne minne om forslaget fra Riksbibliotekjenesten i 1992. Samtidig åpnet det opp defineringsprosessen rundt systemet ved å gjøre det aktuelt for en rekke nye aktører og formål.

Rapporten fra Stjernø-utvalget og Kunnskapsdepartementets oppdrag til UHR om å utrede åpen publisering av vitenskapelige publikasjoner viser at nye problemdefinisjoner i randsone rundt spørsmålet om et forskningsdokumentasjonssystem var under oppseiling i perioden. Finansieringssystemet som hadde ligget som basis for etableringen av Norsk vitenskapsindeks ble møtt med tyngre kritiske røster. Samtidig lette Kunnskapsdepartementet etter måter å håndtere en nasjonal strategi for å fremme åpen publisering. På dette området ser man igjen hvor viktig forskningspolitikk i andre land, og særlig i EUs politikk på dette området, var viktig for prioriteringer i norsk politikk.

8 Høringsfasen

8.1 Innledning

Ved utgangen av 2008 sendte Kunnskapsdepartementet innstillingen *Norsk vitenskapsindeks: forslag til en felles database for vitenskapelig publisering innenfor et nasjonalt system for forskningsinformasjon* (2008) ut på høring. Innstillingen fikk bred støtte fra høringsinstansene, men svarene viste også at institusjonene hadde forskjellige tilnærminger til systemet.

En måned senere la en arbeidsgruppe i UHR fram rapporten *Økt tilgang til forskningsresultater* (2009) utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Arbeidsgruppa, som hadde i oppdrag å komme med forslag til nasjonale tiltak for å fremme åpen publisering av offentlig finansiert forskning i Norge, kom med flere forslag knyttet til etableringen av Norsk vitenskapsindeks.

I dette kapitlet vil jeg se på de innsendte høringssvarene, og hvilke problemdefinisjoner, løsningsalternativer og målforståelser de ulike aktørene ga uttrykk for. I denne sammenheng vil jeg også se på forslagene som ble fremmet i rapporten *Økt tilgang til forskningsresultater* (2009).

8.1.1 Noen kommentarer til datamaterialet

Høringssvarene var svært ulike i form, som nevnt i punkt 3.1.1. Enkelte inneholdt kun noen linjer der de kort sluttet seg til anbefalingene i rapporten fra arbeidsgruppa, andre gikk mer detaljert igjennom de ulike anbefalingene og kom med innspill, kritiske bemerkninger og egne vurderinger. Det var også variabelt hvordan høringsinstansene brukte begrepene Norsk vitenskapsindeks og et felles forskningsinformasjonssystem. Enkelte ser ut til å ha brukt NVI som en fellesbetegnelse for både databasen for vitenskapelig publisering og et felles forskningsinformasjonssystem. Dette kan være uttrykk for en forenkling i høringssvaret, eller at disse høringsinstansene ikke oppfattet at dette var to ulike anbefalinger der kun én av dem var knyttet til navnet Norsk vitenskapsindeks, slik arbeidsgruppen gjorde. Men det kan også bety at de støttet etableringen av Norsk vitenskapsindeks, og ikke uttalte seg om forslaget om å etablere et felles forskningsinformasjonssystem (for forenklingens skyld vil jeg forkorte

dette til FFI i kapittelet). Denne variasjonen i hvor utfyllende svarene er, samt usikkerheten knyttet til begrepsbruken flere steder, gjør det vanskelig å gi alle svarene en tydelig kategorisering. Ettersom min problemstilling ikke handler om å finne ut hvilke svar som er mest representative i materialet, men om å finne ulike målforståelser knyttet til systemet, har jeg likevel valgt å grovsortere svarene i ulike grupper.

8.2 Gjennomgang av høringsuttalelsene

8.2.1 Høringsinstanser

Innstillingen *Norsk vitenskapsindeks* (2008b) ble sendt ut på høring i desember 2008. Notatet var adressert til nærmere 300 høringsinstanser. Dette inkluderte blant annet landets universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, helseforetak, universitetssykehus og berørte interesseorganisasjoner. I tillegg ble høringsnotatet sendt til samtlige departementer, flere direktorater og andre relevante styringsorganer som Norges forskningsråd og ABM-utvikling. Totalt kom det inn 63⁴³ høringsuttalelser med merknader, 2 av disse kom fra instanser som i utgangspunktet ikke var omfattet av høringen.

Svarene fordelte seg slik mellom de ulike institusjonene i forskningssektoren:

| Kategori | Antall | |
|--|--------|---|
| Universiteter | 6 | Universitetene hadde klart høyest svarprosent, der 6 av 7 institusjoner uttalte seg. 15 av 40 høyskoler sendte inn svar, mens kun 3 forskningsinstitutter med publiseringssindikator i finansieringssystemet gjorde det samme. Dermed kom det inn flere merknader fra forskningsinstitutter som ikke var omfattet av finansieringssystemet. 1 |
| Høyskoler | 15 | |
| Forskningsinstitutter med publiseringssindikator | 3 | |
| Andre forskningsinstitutter | 7 | |
| Regionale helseforetak | 1 | |
| Lokale helseforetak | 6 | |
| Til sammen | 37 | |

Oversikt over høringsinstanser med merknader fra forskningssektoren

⁴³ Beregnet med utgangspunkt i oversikt over høringsuttalelser hos Kunnskapsdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/hoering--forslag-om-en-felles-database-fo/hoeringsuttalelser/hoeringsinstanser-med-merknader.html?id=539977>

regionalt og 6 lokale helseforetak sendte inn svar, 2 av disse kom fra ulike avdelinger ved Oslo universitetssykehus. Sett i forhold til antall institusjoner var oppslutningen fra forskningsinstituttene klart lavest.

Svarene fordelte seg slik mellom de øvrige institusjonene:

| Kategori | Antall |
|----------------------------------|--------|
| Interesseorganisasjoner | 14 |
| Departementer | 6 |
| ABM-sektoren | 2 |
| Andre offentlige styringsorganer | 3 |
| Til sammen | 25 |

Interesseorganisasjonene omfatter blant annet studentorganisasjoner og fagorganisasjoner. Det var ingen organisasjoner fra biblioteksektoren innenfor denne kategorien. Når det gjelder ABM-sektoren sendte ABM-utvikling og Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design inn merknader.

Oversikt over andre høringsinstanser med merknader

Når det gjaldt utvalget av høringsinstanser ble dette kommentert av en høringsinstans. Det var Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som bemerket at høringsinstansene representerte dataproducenter, ikke brukere av et større forskningsdokumentasjonssystem:

Vi er imidlertid også opptatt av at et indekseringssystem etableres som en del av et større system der også forskningsresultater fra offentlig hel- eller delfinansiert forskning (på ulike nivå) gjøres tilgjengelig for alle. [...] I et slikt perspektiv mener vi det er særlig viktig at KD er bevisst på at høringsinstansene i denne saken først og fremst inngår som dataproducenter, og ikke som brukere av et slikt større system (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009).

8.2.2 Gjennomgang av merknader

Ifølge Kunnskapsdepartementet vant arbeidsgruppens anbefalinger stor oppslutning i høringsrunden (Kunnskapsdepartementet 2009a). Min gjennomgang viser det samme. Det var stor støtte til forslaget om å etablere en felles database for vitenskapelig publisering, Norsk vitenskapsindeks. Et flertall av høringsinstansene var også positive til at dette skulle inngå i et nasjonalt system for forskningsinformasjon. Det var likevel forskjell på hvilket av disse systemene høringsinstansene vektla som viktigst.

Norsk vitenskapsindeks og/eller et felles forskningsdokumentasjonssystem

Forslaget om at NVI skulle inngå i et nasjonalt forskningsinformasjonssystem med flere formål enn å dokumentere vitenskapelig publisering ble støttet eksplisitt av 26 høringsinstanser. Ytterligere 5 andre høringsinstanser støttet forslaget, men vektla at etableringen av NVI måtte prioriteres. 10 ga det jeg vil beskrive som *indirekte støtte* til forslaget, ved at de stilte seg bak arbeidsgruppens anbefalinger, selv om de ikke uttalte seg direkte om dette. 7 høringsinstanser var kritiske til forslaget, mens de øvrige 16 høringssvarene er vanskeligere å kategorisere.⁴⁴

Flere av høringsinstansene ga uttrykk for at et felles forskningsinformasjonssystem ville være mest nyttig for deres virksomhet, og at dette ville dekke flere behov hos ulike brukergrupper. Mange av institusjonene brukte allerede flere ulike moduler i Frida eller Forskdok, og beskrev det som en forutsetning at de kunne fortsette med dette. Flere påpekte også at den faglige aktiviteten ved forskningsinstitusjonene utgjorde mer enn vitenskapelig publisering.

Universitetet i Oslo skrev for eksempel:

Alle elementene er strategisk viktige for UiOs dokumentasjon av vår forskning. Et helhetlig forskningsdokumentasjonssystem er dessuten en avgjørende faktor for å få aksept for systemet i forskningsmiljøene. UiO forutsetter derfor at det integrerte forskningsdokumentasjonssystemet som Frida i dag representerer, føres videre i den nye løsningen og at videreutviklingen av NVI og andre moduler skjer parallelt og koordinert (Universitetet i Oslo 2009).

En av institusjonene foreslo at alle modulene i et felles forskningsdokumentasjonssystem skulle være obligatoriske for institusjonene. Det var Universitetet i Tromsø, som skrev: «Det kan ikke være valgfritt å ta i bruk det nye forskningsdokumentasjonssystemet. Ambisjonen om ett felles nasjonalt system nås neppe uten at institusjonene 'tvinges' til å ta systemet i bruk. Økonomiske insentiver vil sikre at samtlige institusjoner tar systemet i bruk.» (Universitetet i Tromsø 2009).

Når det gjelder gruppa som var kritisk til etableringen av FFI skrev de blant annet at det var fare for at et felles informasjonssystem kunne føre til merarbeid og dobbeltregistrering av data. De var kritiske til økt byråkratisering og økte utgifter. Flere mente forslaget var for dårlig utredet og var skeptiske til om systemet ville bli tatt i bruk av institusjonene. Norsk tjenestemannslag (NTL) var en av instansene som støttet utbyggingen av et større system, men som stilte spørsmål ved ambisjonsnivået, og hvordan forskerne ville møte systemet:

⁴⁴ Disse støtter forslaget om å etablere Norsk vitenskapsindeks, uten å nevne forslaget om forskningsinformasjonssystemet. Hva de mener om dette er det derfor ikke mulig å lese ut fra tekstene.

«NTL savner en analyse av hvorfor forskningsinstitusjonene tilknyttet Forskdok og Frida ikke har tatt i bruk støttetjenestene. Kan det være at forskerne ikke har sett 'gulrota' når de 'piskes' av de administrative støttesystemene?» (Norsk tjenestemannslag 2009). Flere av høringsinstansene vektla at utviklingen av NVI måtte komme i første rekke, og at etableringen av eventuelle andre moduler i et felles forskningsinformasjonssystem måtte prøves ut trinnvis – samt at bruken av disse måtte være valgfri.

Jeg har kun funnet ett høringssvar som uttrykker motstand mot forslaget om å etablere Norsk vitenskapsindeks. Det kom fra Helse Vest, som i sitt svar presenterte synspunkter fra både ledelsen og utvalgte seniorforskere. Ifølge høringssvaret så seniorforskere liten nytte i å opprette en felles database for vitenskapelig publisering, ettersom sentrale publikasjoner allerede ble registrert i internasjonale databaser. De mente de vil ha liten nytte av Norsk vitenskapsindeks i forskerhverdagen, og var redde for at et slikt system ville gi dem merarbeid og bidra til økt byråkratisering (Helse Vest 2009). Denne uttalelsen utgjør likevel et unntak i materiale.

Fem ulike tilnærminger til NVI/FFI

I gjennomgangen av materialet har jeg funnet fem ulike hovedtilnærminger til NVI/FFI. Disse tar utgangspunkt i hvilke behov som legges til grunn for opprettelsen av systemet. Behovene for: (1) et *utadrettet informasjonssystem*, (2) et system som støtter opp om *finansieringssystemet* for forskning, (3) et *statistikk- og styringssystem*, (4) en plattform for *økt forskningssamarbeid* på tvers av sektorene, og som (5) et system som *forenkler og gir økt kvalitet* til forskningsdokumentasjonen. Den siste kategorien kan også sees som en integrert del av flere av de andre tilnærmingene. Jeg har likevel valgt å sette den opp som en selvstendig tilnærming, fordi den trekkes fram av en rekke høringsinstanser, men i ulike sammenhenger.

De enkelte tilnærmingene utelukker ikke hverandre, og mange av høringsinstansene gir uttrykk for flere på samme tid. Inndelingen gir derfor ikke et bilde av antallet høringsinstanser totalt som støttet de ulike tilnærmingene til NVI/FFI, kun hvor mange som *vektla* disse i sine høringssvar. Den kan dermed gi indikasjoner på hvilke sider av systemet de forskjellige aktørene syntes var viktige.

I det følgende vil jeg gi en kort beskrivelse av de ulike tilnærmingene:

1. Utadrettet informasjonssystem: Denne tilnærmingen tok utgangspunkt i allmennhetens behov for enkel tilgang til forskningsresultater. Høringsinstansene beskrev at NVI/FFI måtte gi forskningsinformasjon til allmennheten, eller til spesifikke brukergrupper som studenter eller myndigheter. Mange vektla at systemet måtte bli en portal der forskningsresultater ble tilgjengelige ved lenking til fulltekst, og at det måtte knyttes til satsinger på åpen publisering. Flere av høringsinstansene så også forslaget i forhold til formidling i et bredere perspektiv. Mange var opptatt av at systemet måtte inneholde informasjon om forskningsresultater og forskningsprosjekter som ikke tilhørte kategorien vitenskapelig publisering. For enkelte av disse ser det ut til å ha vært basert i et ønske om å få registrert denne typen aktivitet, men noen vektla også dette som en del av deres arbeid med å formidle forskning til allmennheten. Noen av høringsinstansene vektla i tillegg hvordan systemet måtte inngå som en integrert del av andre datasystemer, som blant annet BIBSYS, for å nå ut til flest mulig brukergruppe

Innenfor denne tilnærmingen var oppslutningen rundt fulltekstpublisering absolutt viktigst. 29 av høringsinstansene bemerket at NVI/FFI måtte lenke til fulltekster, mens kun 4 av høringsinstansene – Forskerforbundet, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening, UNIO og Krefregisteret – var kritiske til dette. De som støttet fulltekstpublisering var særlig opptatt av at NVI/FFI måtte kobles til det nasjonale arbeidet som allerede var i gang for å fremme åpen publisering. Kritikerne vektla blant annet at fulltekstpublisering kunne være i strid med opphavspersonenes rettigheter.

12 av høringsinstansene trakk fram viktigheten av forskningsformidling i sine svar. Dette gjaldt blant annet Institutt for energiteknikk som var opptatt av at det måtte være mulig å legge inn publikasjoner som ikke kom inn under kriteriene i finansieringssystemet: «Dette for å ha en mest mulig enhetlig håndtering av publikasjonene og for å sikre allmennheten god tilgang til IFEs forskningsresultater på ett sted» (Institutt for energiteknikk 2009). En annen av høringsinstansene som knyttet systemet opp til en bredere formidlingstankegang var Finnmark fylkeskommune. De var ikke blant mottakerne av høringsbrevet, men valgte likevel å svare. I høringssvaret beskrev de NVI som et potensielt forskningsformidlende system, som ikke bare skulle gjøre forskningen tilgjengelig, men også forståelig. De skrev at norske forskere bare publiserer for et lite akademisk miljø, og at databasen NVI/FFI kunne være en start for å endre på dette:

Finnmark fylkeskommune mener at forskning må publiseres på en enklere måte, og presenteres på en slik måte at mottaker ikke behøver å ha høyere utdanning for å forstå hvilke funn som faktisk foreligger. Norsk vitenskapsindeks bør stille krav om oppsummeringer av all forskning som publiseres. Slike oppsummeringer må ikke bli forvekslet med sammendrag av forskning og avhandlinger. Oppsummeringene bør ha et mest mulig folkelig språk (Finnmark fylkeskommune 2009).

Flere vektla også at systemet måtte tilrettelegges for informasjonsutveksling med andre systemer, og knyttes opp mot andre satsinger. Høgskolen i Bergen var en av høringsinstansene som var opptatt av dette. De skrev: «Dersom departementet i tillegg er villig til å sjå fleire viktige formidlingssaker i samanheng, som til dømes BIBSYS modernisering og utvikling av ein nasjonal 'Open Access' policy, er Noreg på veg til å bli eit føregangsland på forskingsformidlingsfeltet» (Høgskolen i Bergen 2009).

Det er gradsforskjeller i hvor mye de enkelte høringsinstansen vektla behovet for et utadrettet informasjonssystem. Enkelte beskrev spredning av forskningsinformasjon som den primære oppgaven til det nye systemet, mens andre listet dette som en av flere oppgaver.

Høringsinstanser som vektla allmennhetens tilgang sterkt var blant andre Norsk studentunion, som skrev:

Som studentorganisasjon er NSU opptatt av at NVI har potensiale til å bli noe langt mer enn en teknisk foranstaltning for å forenkle rapportering av publiseringsvirksomhet. NSU slutter seg til vurderingene i rapportens kapittel 3.1 og 3.2, og vil understreke den store potensielle samfunnsnyten i prosjektet. NSU er opptatt av at offentlig finansiert forskning skal være fritt tilgjengelig, og mener at Norge bør ha som mål at alle offentlig finansierte forskningsresultater bør kunne nås i fulltekst fra et felles, søkbart register med lenker til institusjonelle arkiv (Norsk studentunion 2009).

2. Finansieringssystem: En annen innfallsvinkel til systemet var å se det primært som en del av *finansieringssystemet* for forskning. At Norsk vitenskapsindeks skal kvalitetssikre den fungerende finansieringsordningen var et sentralt poeng for mange av høringsinstansene. Behovet for systemet ble begrunnet med nødvendigheten av å øke kvaliteten på dataene som brukes som grunnlag i finansieringsmodellen, ikke minst i forhold til å løse problemene knyttet til sampublisering på tvers av institusjoner og sektorer. 12 av høringsinstansene tok opp dette perspektivet eksplisitt i sitt høringsvar. I denne gruppa finner jeg en del av de som var kritiske til et felles forskningsinformasjonssystem, men også flere av de som var positive

til å etablere et felles system la vekt på denne tilnærmingen. Det er kun 1 høringsinstans, Norsk tjenestemannslag, som eksplisitt kritiserte koblingen mellom NVI/FFI og finansieringssystemet. De skrev:

I utredningen (s. 30) sies det at "... det er finansieringsordningene som gjør en felles database nødvendig". [...] Vi mener økt tilgjengelighet til vitenskapelig publisering er vel så god begrunnelse Oversikten over faglig resultater og tilgangen på fagmiljøer med ettersøkt kompetanse, er viktigere enn økonomiske hensyn. NTL mener etableringen av NVI må være forankret som noe annet enn et støttesystem for resultatfinansiering av norsk forskning (Norsk tjenestemannslag 2009).

I tillegg var det 5 andre høringsinstanser som drøftet og kom med kritiske innspill til finansieringssystemet i uttalelsen. Her er det viktig å legge til at dette ikke var en høring om publiseringsindikatoren i finansieringssystemet, så svarene her kan ikke gi noen indikasjoner på hvordan de enkelte institusjonene stiller seg til denne.

3. Statistikk- og styringssystem: En annen tilnærming til systemet var å se på det som et *statistikk- og styringssystem* som skulle gi ulike data om norsk forskning, også utover data som trengtes i finansieringsmodellen. Utgangspunktet var behovet ledelsene på ulike nivåer har for økt kunnskap om forskningsvirksomheten, og ikke minst ønsket om bedre forskningsstatistikk. Fornyings- og administrasjonsdepartementet skrev for eksempel: «Vi mener også det er hensiktsmessig at dette systemet etableres nasjonalt og at det således erstatter mer lokale løsninger, slik at systemet også muliggjør flere typer sammenligninger på forskningsområdet.» (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009). Helse- og omsorgsdepartementet vektla også den samfunnsøkonomiske nytten av dette: «Et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem inkludert NVI vil være av stor samfunnsøkonomisk nytte for eksempel i forhold til utvikling av nasjonal forskningsstatistikk [...]» (Helse- og omsorgsdepartementet 2009).

8 av høringsinstansene trakk fram dette perspektivet i sine svar. Av disse representerte 6 overordnede styringsorganer som departementer, direktorater og ledelse i helseforetak.

4. Økt forskningssamarbeid mellom sektorene: En annen tilnærming til systemet var å se på det som en arena for samarbeid og koordinering mellom UH-sektoren, helsesektoren og forskningsinstituttsektoren. Høringsinstansene som trakk fram dette begrunnet behovet for NVI/FFI med økt forskningssamarbeid på tvers av de tre sektorene. Akershus

universitetssykehus skrev for eksempel: «Økende grad av forskningssamarbeid, sampublisering, delte ansettelsesforhold og mobilitet har satt fokus på behovet for og fordelene med oppretting av en delt databaseløsning for de tre forskningssektorene.» (Akershus universitetssykehus 2009). Men enkelte så også et ekstra potensiale på dette området, ved at systemet kunne være et verktøy for å tilrettelegge for samarbeid mellom forskere i ulike sektorer. Tekna skrev:

Tekna, som organiserer ca 52 000 medlemmer med høyere teknisk- eller naturvitenskapelig utdanning, er opptatt av at det faglige samarbeidet mellom institusjonene i universitets- og høyskolesektoren må styrkes. En bedre koordinert sektor vil kunne bidra til en kvalitetsheving gjennom en tydeligere arbeidsdeling og fokus på utvikling av den enkelte institusjons faglige profil. En felles database for vitenskapelig publisering er et viktig bidrag i en slik ønsket utvikling (Tekna 2009).

10 av høringsinstansene trakk fram dette perspektivet i sine uttalelser.

5. Forenkling og økt datakvalitet: Mange av høringsinstansene var opptatt av hvordan et felles system i sektoren ville bidra til å forenkle dokumentasjonen av forskningsresultater og gi økt datakvalitet. Behovet for systemet ble begrunnet i at det eksisterende systemet var unødvendig fragmentert og komplisert, at dataene ikke hadde høy nok kvalitet, at separate baser og systemer førte til problemer ved sampublisering og at man ønsket å unngå en situasjon der det ble bygd opp for mange ulike systemer. 20 av høringsinstansene brukte begrunnelser som jeg vil knytte til en slik systemforståelse. Et eksempel på dette var Høgskolen i Lillehammer som skrev: «Vi er enige i at datakvaliteten kan bli bedre ved at felles publikasjoner dokumenteres i samme database. I tillegg vil sampublisering og forskningssamarbeid kunne håndteres enklere i en felles database. Det er positivt at NVI skal bidra til større gjennomsiktighet og synliggjøring på tvers av institusjons- og sektorgrensene» (Høgskolen i Lillehammer 2009).

Motstykke til dette synet var frykten for at et felles system ville føre til merarbeid og økt byråkratisering.

Andre tilnærminger til systemet

Enkelte av høringsinstansene skisserte også andre behov knyttet til etableringen av NVI/FFI. Dette dreide seg blant annet om to av departementene. Barne- og likestillingsdepartementet

(2009) trakk fram hvordan kjønn måtte være en viktig bakgrunnsvariabel i databasen slik at det kunne legges til rette for at det i søkefunksjoner og statistikkvisninger kunne skilles mellom kvinner og menn. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) påpekte viktigheten av å tilpasse utviklingen av en database til også å gjelde samisk og urfolksrelatert forskning. Finnmark fylkeskommune (2009) beskrev behovet for å få bedre tilgang til norsk forskning knyttet til ulike regioner. De ønsket derfor en strukturering av forskningspublikasjoner i forhold til norske regioner som kan ha interesse av funnene som blir presentert. Flere av institusjonene som kun hadde enkle, lokale løsninger for forskningsdokumentasjon beskrev hvordan de hadde behov for mer utbygde systemer.

Kommentarer til løsningsalternativet

Løsningen fremmet av arbeidsgruppen i høringsnotatet fikk bred støtte i høringsrunden. Selv om en rekke av høringsinstansene kommenterte at vurderingene som var gjort i valget mellom Frida og Forskdok ikke var grundige nok, var det kun en høringsinstans som lanserte en alternativ løsning for organiseringen av forskningsdokumentasjonssystemet. Dette dreide seg om Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, som stilte spørsmål ved om en sentralisert databaseløsning var formålstjenelig. De skisserte en løsning basert på webtjenester, og utbygging og videreutvikling av den allerede eksisterende infrastrukturen for forskningsdokumentasjon. Når det gjaldt de øvrige forslagene fra arbeidsgruppa var 14 av høringsinstansene kritiske til at NVI/FFI skulle driftes av et nytt forvaltningsorgan. Flertallet av disse trakk fram BIBSYS som et alternativt styringsorgan. En rekke institusjoner ønsket seg mer koordinering på nasjonalt nivå, og mente byggingen av systemet måtte koordineres eller legges inn under BIBSYS.

Når det gjaldt hvilke institusjoner som skulle inngå i NVI/FFI var det støtte for at systemet først skulle omfatte alle institusjonene i finansieringssystemet, men at det på sikt skulle bygges ut med flere institusjoner. Flere institutter som ikke mottok midler på basis av publiseringsindikatoren vektla viktigheten av dette. Nasjonalmuseet bemerket i sin høringsuttalelse at det var sterkt beklagelig at forskningen innen museumssektoren ikke var inkludert i systemet (Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design 2009).

8.2.3 Økt tilgang til forskningsresultater

I slutten av januar 2009, mens høringen om NVI/FFI pågikk, la en arbeidsgruppe i UHR fram rapporten *Økt tilgang til norske forskningsresultater* (2009). Rapporten var utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (se utredningsfasen), og skulle gi råd om hvilke tiltak departementet burde prioritere for å stimulere til mer åpen publisering av fagfellevurderte vitenskapelige artikler.

I rapporten gjorde arbeidsgruppa en kobling mellom satsingen på åpen publisering og etableringen av NVI/FFI. Arbeidsgruppa viste hvordan finansieringssystemet hadde ført til økt oppmerksomhet rundt vitenskapelig publisering, og til at man hadde tilnærmet komplett oversikt over norsk vitenskapelig publisering. Samtidig hadde norske forfattere og institusjoner økt sin kompetanse og bevissthet omkring publisering. Med dette som bakgrunn mente gruppa systemet ville kunne være et viktig virkemiddel for å fremme åpen publisering av forskning. Sammenhengen mellom strategien for åpen publisering og finansieringssystemet kom også fram ved at arbeidsgruppa valgte å bruke den samme avgrensning av begrepet vitenskapelig publisering, som lå til grunn for publiseringsindikatoren.⁴⁵

Med bakgrunn i sitt perspektiv beskrev arbeidsgruppa NVI/FFI som et bredt system som kunne brukes både som et profileringsverktøy og som et heldekkende forskningsdokumentasjonssystem. Forslaget var at NVI/FFI skulle brukes som system både for registrering av publikasjoner og innlevering av fulltekster slik at forskerne slapp å forholde seg til mange ulike systemer. Videre skrev gruppa at Norge burde ha som mål at alle forskningsresultater som var finansiert enten gjennom Forskningsrådet, av EU eller lokalt fra enkeltinstitusjoner burde kunne være tilgjengelig fra ett sted, og skisserte NVI som den naturlige løsningen for dette (*Økt tilgang til norske forskningsresultater* 2009 s. 30).

8.3 Defineringsprosess

Forslaget fra arbeidsgruppa fikk støtte i høringsrunden, som også ga oppslutning til forslaget om at Norge skulle få et felles datasystem for forskningsinformasjon. Det er ikke så mange høringsuttalelser som inneholder målformuleringer knyttet til NVI/FFI på et overordnet nivå. Men enkelte av høringsinstansene vektla hvordan et slikt system ville gi økt samfunnsnytte på

⁴⁵ Definert i *Vekt på forskning* (2004).

flere områder. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) pekte blant annet på hvordan det ville være av stor samfunnsøkonomisk nytte i forhold til utvikling av nasjonal forskningsstatistikk og tilgjengeliggjøring av forskningsresultater for allmennheten og forskersamfunnet. (Helse- og omsorgsdepartementet 2009). Helse Stavanger var en annen høringsinstans som tok opp dette perspektivet: «Etableringen av et felles nasjonalt system for vitenskapelig publisering handler om mer enn en sammenslåing av to forskningsdokumentasjonssystemer. Ved at det også er et nasjonalt system for forskningsinformasjon, vil det tilføre nye kvaliteter av verdi for de enkelte forskerne, forskergruppene, institusjonene, og samfunnet» (Helse Stavanger).

Flere av høringsinstansene beskrev det som et mål at offentlig finansiert forskning skulle være tilgjengelig for allmennheten, og at NVI/FFI kunne bidra til dette. Sett i sammenheng med anbefalingene i rapporten *Økt tilgang til forskningsresultater* (2009) ble argumentasjonen knyttet til NVI/FFI som et utadrettet informasjonssystem styrket i denne fasen.

Når det gjelder målformuleringer knyttet til NVI/FFI som en del av finansieringssystemet var det i stor grad effektmålene som ble vektlagt. Høringsinstansene beskrev hvordan systemet måtte gi bedre data som grunnlag for finansieringsmodellen, gjøre rapporteringen mer effektiv og gjennomiktig. På den måten skulle NVI/FFI bidra til å fjerne systemsvikt slik at finansieringsmodellen fungerte etter intensjonene, og gi legitimitet til denne. At høringsinstansene ikke trakk opp samfunnsmål i denne tilnærmingen kan ha sin grunn i at NVI/FFI her ble betraktet som et middel for å nå målene i finansieringssystemet. Disse var ikke ute på høring, og ble derfor ikke drøftet i flertallet av svarene.

Når det gjelder målformuleringer i de andre gruppene finner jeg også flest effektmål. Høringsinstansene beskrev hvilken nytte de ville ha av bedre statistikk og styringsverktøy samt forenkling av registrering og økt datakvalitet, men de trakk i mindre grad fram den samfunnsmessige nytten av dette. Et unntak her var vektleggingen av hvordan systemet kunne bidra til økt samarbeid på tvers av forskningssektorene. Dette ble av flere høringsinstanser beskrevet som et tiltak som ville gi økt kvalitet på forskningen.

Et flertall av høringsinstansene som framhevet støtten til et fellessystem kom fra UH-sektoren, og var allerede brukere av Frida eller Forskdok. Ingen av de mest kritiske institusjonene tilhørte denne sektoren, selv om NTNU og Handelshøyskolen BI vektla at etableringen av Norsk vitenskapsindeks måtte prioriteres. Dette må sees i sammenheng med

at etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem ikke var et så stort sprang i sektoren ettersom de fleste allerede brukte slike systemer.

Enkelte av høringsinstansene skiller seg ut ved at de beskriver problemer og mål som ikke hadde vært en del av debatten, eller var behandlet i rapporten. Dette gjelder for eksempel Finnmark fylkeskommune som ville ha en mye tydeligere formidlingsprofil på forskningsartiklene i systemet og NTL som avviste insentivbasert finansiering som grunnlag for systemet. I sammenhengen kan disse virke lite representative og derfor uinteressante. Men det går også an å se disse som interessante *nettopp* fordi de skiller seg ut. Svarene kan sees som eksempler på at aktører som har vært utenfor beslutningsprosessen slipper inn og utfordrer forståelsesrammene i denne. Disse kan også gi indikasjoner på synspunkter som representerer større grupper utenfor prosessen.

Når det gjelder fokus i dokumentene er bruken av ord som «synliggjøring», «åpenhet» og «tilgjengelighet» mer brukt enn et ord som «kvalitet». Dette peker mot en vridning i fokus rundt systemet. Samtidig ser det ut til at de ulike aktørene legger ulik betydning i ordene. Et ord som åpenhet kan for eksempel både knyttes til åpenhet i finansieringssystemet, og åpenhet ut mot allmennheten. Denne ambivalensen går igjen i flere av ordene som går igjen i dokumentene.

8.4 Aktiveringsprosess

Høringsnotatet ble sendt ut til nærmere 300 høringsinstanser, av disse var det 63 som svarte. Institusjonene som allerede var brukere av forskningsdokumentasjonssystemene Frida og Forskdok hadde den høyeste svarprosenten, og av universitetene var det kun Universitetet i Stavanger som ikke sendte inn høringsnotat. Når det gjaldt forskningsinstituttsektoren var svarprosenten svært lav blant instituttene som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd. Dette er interessant ettersom det er disse instituttene som ville bli omfattet av publiseringsindikatoren fra og med 2009, og som dermed ville få obligatorisk deltakelse i Norsk vitenskapsindeks. De øvrige forskningsinstituttene består blant annet av institutter som finansieres direkte fra ulike departementer. At disse likevel har valgt å svare – og var positive til en felles database – kan tyde på at systemet kan få en deltakelse utover institusjoner som inngår i finansieringsmodellen. Ett av de regionale helseforetakene sendte inn merknader fra

sentralt nivå, i tillegg ble det sendt inn merknader fra 6 underliggende enheter. Det vil si at omtrent en fjerdedel av høringsinstansene i denne gruppa deltok i høringen.

Høringen ble sendt ut til omtrent 54 ulike fag, bransje og interesseorganisasjoner. Av disse var det 14 som sendte inn høringsnotat. Hovedvekten av disse var fag- og studentorganisasjoner. Av 6 mottakere innen arkiv-, museums- og biblioteksektoren var det kun ABM-utvikling og Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design som svarte. Verken Nasjonalbiblioteket eller fagorganisasjonene for bibliotekarer sendte inn svar. Styret i BIBSYS vedtok også at de ikke ville sende inn svar, mens lokale tillitsvalgte i BIBSYS vedtok å sende inn egne merknader. Ser vi på sektortilknytningen ser vi at 15 av høringsinstansene kan knyttes til helsesektoren, 31 til UH-sektoren og 10 til instituttsektoren (inkludert Norges forskningsråd). Men kun 3 av disse inngår i finansieringsmodellen. I en defineringsprosess som i så stor grad handler om allmennhetens behov er det ellers interessant at ingen grupper som kan beskrives å uttale seg fra et slikt ståsted (skolevesenet, media, næringslivet) deltok i høringsrunden.

Rapporten *Økt tilgang til norske forskningsresultater* ble lagt fram av en arbeidsgruppe i regi av Universitets- og høgskolerådet. Dette var imidlertid en gruppe med god kjennskap til prosessen rundt Norsk vitenskapsindeks. Blant annet var Tina Lingjærde, daglig leder i Frida, medlem i gruppa. Det samme var Berit Hyllseth, sekretær for UHRs forskningsutvalg, som også hadde arbeidet med rapporten *Vekt på forskning* i 2004.

8.5 Oppsummering

Anbefalingene om å etablere Norsk vitenskapsindeks og et felles forskningsdokumentasjonssystem fikk støtte i høringsrunden. Forslaget om å etablere et felles system åpnet også opp defineringsprosessen knyttet til det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon. De forskjellige høringsinstansene la vekt på ulike problemer og behov, og målformuleringene knyttet til å gjøre forskning tilgjengelig for allmennheten ble styrket. Gjennom runden ble det tydeliggjort et ønske fra mange om at det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon skulle omfatte mer enn telling av vitenskapelige publikasjoner. Gjennom høringsrunden fikk også noen kritiske synspunkter innpass i beslutningsprosessen, blant annet fra forskere som fryktet at systemet ville medføre mer byråkrati.

9 Vedtaksfasen

9.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gå igjennom sentrale dokumenter fra studiens siste fase, vedtaksfasen. Denne strekker seg i min gjennomgang fra høringsfristen om rapporten *Norsk vitenskapsindeks* (2008b) gikk ut i mars 2009 til implementeringen av Cristin i 2011.

I perioden ble den rødgrønne regjeringens første stortingsmelding om forskning lagt fram, og avgjørende vedtak i forhold til etableringen av Norsk vitenskapsindeks og et felles forskningsinformasjonssystem ble fattet. Sommeren 2010 ble interimorganisasjonen Cristin etablert med eget styre, og rett før jul 2010 ble det nye systemet lagt ut på nett.

Etter lansering på nett har Cristin blitt mer kjent, noe som både har ført til debatt rundt systemet og nye forslag til funksjoner systemet skal fylle. Jeg har ikke fulgt implementeringsprosessen av Cristin våren 2011, men jeg vil trekke fram noe av kritikken og noen av forslagene som har kommet, for å vise hvordan defineringsprosessen rundt systemet fortsetter.

I det følgende vil jeg begynne med å gi en kronologisk oversikt over hendelsene i vedtaksfasen. Deretter vil jeg se på definerings- og aktiviseringsprosessen i denne fasen.

9.2 Gjennomgang av sentrale hendelser

9.2.1 En ny stortingsmelding

I april 2009 la den rødgrønne regjeringen fram sin første forskningsmelding *Klima for forskning* (St.meld. nr. 30 (2008-2009)). Her kommenterte regjeringen forslaget om å etablere Norsk vitenskapsindeks/et felles forskningsdokumentasjonssystem (NVI/FFI), og knyttet dette til publiseringsindikatoren i finansieringssystemet. Samme melding tok opp spørsmålet om åpen publisering av forskning. Her skrev regjeringen at den prinsipielt støttet fri tilgang til all offentlig finansiert forskning, og at den mente omfanget av dette måtte øke betraktelig. I denne sammenhengen ble etableringen av Norsk vitenskapsindeks trukket fram som et sentralt virkemiddel. Dette var, ifølge meldingen, også i tråd med anbefalingene UHR og

Norges forskningsråd hadde kommet med på området. Denne framhevingen av NVI/FFI som et virkemiddel for å gi allmennheten tilgang til offentlig finansiert forskning ble også fulgt opp i Kunnskapsdepartementets forslag til statsbudsjett for 2010 (Prop. 1 S (2009–2010)).

Et annet tema i stortingsmeldingen *Klima for forskning* var oppfølgingen av det resultatbaserte finansieringssystemet for forskning. Systemet hadde møtt viktig kritikk, blant annet fra Steinar Stjernø og hans utvalg, og var under evaluering som varslet i St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Regjeringen vektla at eventuelle endringer i systemet ville komme i forbindelse med statsbudsjettet for 2010, men skrev ellers lite som tydet på at de ønsket noen betydelig kursendring. Tvert imot fortsatte beskrivelsen av hvordan kvaliteten i norsk forskning var styrket de siste årene, målt ved hjelp av publiseringer, siteringer og internasjonale evalueringer. Meldingen trakk også fram hvordan finansieringssystemet hadde bidratt til dette:

Evalueringer og erfaringer tyder på at de resultatbaserte finansieringssystemene har bidratt til en ny dynamikk i det norske forskningssystemet. I universitets- og høyskolesektoren har det resultatbaserte systemet bidratt til at både publiseringen og doktorgradsproduksjonen har økt betydelig [...]. Internasjonalt er det nå økende interesse for denne norske modellen (St. meld. nr. 30 (2008-2009) s. 68).

Det bildet ble også bekreftet da Kunnskapsdepartementet la fram evalueringen av kvalitetsreformen i sitt forslag til statsbudsjett for 2010. Resultatbasert finansiering ble knyttet til økningen i omfanget av vitenskapelig publisering, og det ble ikke varslet noen endringer i utformingen av indikatoren. Dermed ble det heller ikke varslet noen ny kurs fra den rødgrønne regjeringen på dette området (Prop. 1 S (2009–2010)).

9.2.2 Vedtakene om NVI og Cristin blir fattet

Etter at stortingsmeldingen *Klima for forskning* ble lagt fram i april 2009 organiserte Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet et prosjekt som skulle lede det videre arbeidet med å etablere et felles forskningsinformasjonssystem etter høringsrunden. Dette ble ledet av Asgeir Fløtre fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg ble det nedsatt en styringsgruppe, som i all hovedsak besto av personer fra Kunnskapsdepartementet, samt en representant fra Helse- og omsorgsdepartementet, Norges forskningsråd og Universitets- og høyskolerådet. Denne gruppa fikk ansvar for å forberede saker på dette spørsmålet for politisk

ledelse fram mot etableringen av interimorganisasjonen Cristin med eget styre sommeren 2010.

Med utgangspunkt i at høringsinstansene hadde vist bred støtte til anbefalingene i høringsnotatet, ble disse lagt til grunn for det videre arbeidet. Ut fra referatene fra møtene i styringsgruppa ser det ut som om det kun var det kritiske høringsinnspillet fra NSD som ble diskutert og fulgt opp særskilt i gruppa (Kunnskapsdepartementet 2009a). Styringsgruppa anbefalte at et nytt system skulle bygge på en omstrukturering av Frida, og gikk videre med ideen om at Norsk vitenskapsindeks skulle inngå som en egen modul i et felles forskningsinformasjonssystem. Det ble videre nedsatt to arbeidsgrupper som skulle utforme mer detaljerte kravspesifikasjoner til Norsk vitenskapsindeks og fellessystemet for forskningsinformasjon.⁴⁶

Norsk vitenskapsindeks

Som forutsetning for arbeidet med NVI lå at systemet skulle brukes som rapporteringsverktøy for vitenskapelig publisering i alle tre sektorer fra og med rapporteringsåret 2010.

Arbeidsgruppa lagde i denne sammenheng en mer detaljert kravspesifikasjon til systemet, i tråd med anbefalingene fra høringsnotatet. I tillegg ble fokuset på å bygge et system som kunne fremme åpen publisering av norske vitenskapelige artikler styrket.

Ettersom NVI skulle brukes som rapporteringssystem for de tre sektorene allerede fra 2011, med rapporteringsfrist 1. april, ble det lagt vekt på at denne modulen skulle prioriteres i utviklingsarbeidet. Dette ble blant annet fastslått i kravspesifikasjonen: «Det er et mål å få ferdig omstruktureringen av Frida tidlig høsten 2010. Dette arbeidet har førsteprioritet.

Funksjonalitet som ikke er relatert til NVI, men som inngår i det overordnede informasjonssystemet prioriteres ikke under dette punktet» (Norsk vitenskapsindeks 2010).

Et felles forskningsdokumentasjonssystem

I kravspesifikasjonen til fellessystemet ble det nye navnet på systemet lansert, Current Research Information System in Norway (Cristin). Styringsgruppa formulerte også

⁴⁶ Det ble også nedsatt egne arbeidsgrupper som skulle utrede organisering og finansiering av Norsk vitenskapsindeks/et felles forskningsinformasjonssystem og virkemidler for avgivelse av data til Norsk vitenskapsindeks.

hovedmålsetningene for etableringen av NVI/Cristin, som bygde videre på målene trukket opp i stortingsmeldingen *Klima for forskning* (Cristin 2010a).

Videre ble forskningsinstitusjonene utpekt som primærbrukere av systemet. Systemet skulle blant annet gi disse bedre analyser og økt profilering av egen forskningsaktivitet, økt ressursutnyttelse, lette det administrative arbeidet samt øke tilliten til forskningen gjennom synliggjøring av forskningsetisk dokumentasjon. Øvrige brukergrupper ble beskrevet å være forskerne, myndigheter, oppdragsgivere og samarbeidspartnere, media og et allment publikum. For forskerne var effektmålene svært overlappende med målene for forskningsinstitusjonene, med både synliggjøring av kompetanse, forenkling av forskningsformidling og administrativ forenkling. Viktige mål for myndighetene var bedre forskningsstatistikk og kunnskapsgrunnlag for politikk og forvaltning, samt bedre dokumentasjon av forskningsresultater for bruk i finansieringssystemet. For oppdragsgivere og samarbeidspartnere skulle systemet bedre produkter og tjenester ved at man lettere kunne finne de mest relevante fagpersonene og at det skulle bidra til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon av ressurser. For media og et allment publikum skulle systemet bidra til opplyst offentlig debatt og et kunnskapsbasert nyhetsbilde, samt økt oppmerksomhet om forskning i media og samfunnet. For samtlige av sistenevnte brukergrupper skulle systemet innebære tidsbesparelse (Cristin 2010a).

I tillegg til basen for vitenskapelig publisering (NVI) skisserte gruppa at Cristin skulle inneholde en prosjektmodul med informasjon om alle aktuelle prosjekter i forskningsmiljøene, kompetansemodul med oversikt over alle forskeres kompetanse, personregister, institusjonskatalog, fagregistre og oversikt over forskningsinfrastruktur. Systemet skulle også ha en søk- og gjenfinningsfunksjon og en rapport- og statistikkfunksjon. Slik bygde systemet i stor grad på modulene som inngikk i Frida (Cristin 2010a). Når det gjaldt hvilke moduler som skulle være obligatoriske vedtok styringsgruppa at dette måtte bestemmes på et senere tidspunkt (Kunnskapsdepartementet 2010).

9.2.3 Nedleggelse av ABM-utvikling

Parallelt med etableringen av Cristin foregikk det en annen statlig omorganisering, som også skulle få betydning for prosessen. I mai 2010 offentliggjorde Kulturdepartementet at de ville legge ned ABM-utvikling, og overføre noen oppgaver og årsverk til Norsk vitenskapsindeks. Endringen førte til at Cristin fikk overført 6 årsverk fra ABM-utvikling til arbeid med

konsortieavtaler og biblioteksoppgaver fra 1. januar 2011 (Kulturdepartementet 2010). Med dette fikk den også det nasjonale ansvaret for å fremforhandle lisens- og konsortieavtaler på vegne av forskningsinstitusjonene. Dermed ble ansvarsområdet til den nye Cristin-organisasjonen utvidet betraktelig.

9.2.4 Cristin lanseres

Fram mot sommeren 2010 ble det utarbeidet vedtekter for forvaltningsorganet Cristin, samt en avtale med Universitetet i Oslo om drift av systemet. I mai ble det nedsatt et eget styre for Cristin, som hadde sitt første møte i august 2010. På møtet ble det blant annet slått fast at styret ville spille en viktig rolle i den videre utformingen av Cristin-organisasjonen (Cristin 2010b).

I forslagene til statsbudsjett for 2011 kom Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet med det formelle forslaget om å etablere et større nasjonalt system for forskningsinformasjon, og Stortinget vedtok å bevilge midler til dette. Med dette var arbeidet med å få på plass et felles system for forskningsdokumentasjon i Norge i havn. Forvaltningsorganet Cristin var etablert, med eget styre, og Universitetet i Oslo hadde fått jobben med å drifte systemet. Det var vedtatt målsetninger for driften, laget kravspesifikasjoner, organisasjonsmodell og prioriteringer. Høsten 2010 pågikk arbeidet med å endre Frida til Cristin for fullt – og 12. oktober 2010 ble det arrangert en felles konferanse for å informere om Cristin til institusjonene i de tre sektorene. Seminaret var første samling der institusjoner fra alle de tre sektorene deltok. Over 300 deltakere var til stede, i all hovedsak var dette bibliotekarer og personer som skulle jobbe med praktisk implementering av systemet ved institusjonene (Cristin 2010c). To måneder senere var det nye Cristin på nett, og arbeidet med å overføre data til rapportering var i gang.

9.2.5 Fortsatt debatt og nye oppgaver

Publiseringspoeng og tellekantdebatt

Med etableringen av Cristin hadde Norge som første land etablert et forskningsdokumentasjonssystem med mål om å dekke all nasjonal forskning. Ifølge Gunnar Sivertsen var interessen for dette systemet, og publiseringsindikatoren i finansieringssystemet, stor internasjonalt (Sivertsen 2008a).

Sivertsen var likevel bekymret for utviklingen i Norge. Samtidig som Cristin ble lansert skrev han et debattinnlegg i tidsskriftet *Forskningspolitikk* der han beskrev hvordan publiseringspoengene var i ferd med å bli «devaluert». Sivertsen mente fokuset på forskning var svekket i finansieringsmodellen under den rødgrønne regjeringen. Han pekte på at hvert publiseringspoeng var 37 prosent mindre verdt i 2011, enn de var i 2006. Årsaken var at indikatoren omfordeler forskningsmidler innenfor en såkalt lukket ramme. Sivertsen skrev: «Institusjoner som øker den vitenskapelige produksjonen, må likevel avgi midler hvis andre institusjoner øker mer. I tillegg har regjeringen holdt rammen på samme nominelle nivå selv om både den vitenskapelige produksjonen og budsjettet for øvrig har økt» (Sivertsen 2011 s. 22-23).

Ettersom systemet er motsatt på utdanningssiden, der rammen for resultatbasert omfordeling pr. studiepoeng er åpen, mente han at regjeringen hadde flyttet hovedvekten i budsjettene tilbake mot utdanning.

Samtidig fortsatte den såkalte «teltekantdebatten». Etter at høringsfristen for utredningen om Norsk vitenskapsindeks var ute arrangerte Det Norske Videnskaps-Akademi et debattmøte der de rettet søkelys mot bibliometriske mål på forskning, Norsk vitenskapsindeks og systemet for dokumentasjon av vitenskapelig publisering. Her ble det igjen rettet grunnleggende kritikk mot hele systemet fra flere forskere, basert på samme type argumenter som var oppe i teltekantdebatten i 2005/2006 (Østerud 2009). Gunnar Sivertsen forsvarte prinsippene bak systemet, og vektla blant annet hvordan det hadde bidratt til økt publisering i Norge (Sivertsen 2009). Argumentasjonen fra begge sider tydet på at fronten i liten grad hadde flyttet seg i dette spørsmålet

Kritikk av Cristin

Våren 2011 skjedde det likevel en endring i debatten ved at selve dokumentasjonssystemet Cristin også ble tematisert. I forbindelse med at Kunnskapsdepartementet i mai 2011 sendte ut en høring knyttet til et lovforslag om å bruke personnummer som unik registrering i systemet, skrev Olav Torvund, professor dr. juris ved Universitetet i Oslo og leder av Forskerforbundets utvalg for akademisk frihet og opphavsrett, et innlegg i Morgenbladet der han oppfordret til å si nei til det nye lovforslaget. Han beskrev Cristin som et meningsløst byråkratisk system uten annet formål enn kontroll av forskerne: «Den eneste grunnen som oppgis er at man ønsker bedre grunnlag for fordeling av resultatmidler til institusjonene, samt noe om statistikk. Kort

sagt er eneste formål å kontrollere hva forskerne driver med.» (Torvund 2011 s. 23). Innlegget fikk flere svar, fra blant andre Gunnar Sivertsen og Katrine Weisteen Bjerde, ny daglig leder i Cristin, som beskrev dette som et omfattende system med mange formål, deriblant synliggjøring og formidling av forskning (Sivertsen 2011, Bjerde 2011).

Fagerbergutvalget

2. mai 2011 leverte Fagerbergutvalget sin innstilling *Et åpnere forskningssystem* (NOU 2011: 6). Her kom utvalget med forslag om at det skulle etableres et norsk forskningsbarometer som skulle inneholde følgende dimensjoner: Vitenskapelig publisering belyst gjennom norske og internasjonale databaser, bruk av forskning gjennom siteringer i fagtidsskrifter, internasjonalisering av forskning, næringslivets bruk av det offentlige forskningssystemet, rekruttering til forskning (avlagte doktorgrader) og samarbeid om publisering på tvers av sektorer. I denne sammenheng beskrev det også hvordan siteringer kunne legges inn som parameter i Norsk vitenskapsindeks:

Hvis man får en avtale med Thomson Reuters (ISI) eller Elsevier (Scopus), de to leverandørene av siteringsindekser som kan brukes i denne sammenhengen, er det mulig å gi denne informasjon om siteringer i Norsk vitenskapsindeks. Det er også teknisk mulig å la forskerne bidra med individuell registrering av siteringer til publikasjoner som ikke er dekket av ISI eller Scopus. Utvalget mener at en større oppmerksomhet om siteringer generelt kan gi mer fokus på resultater og kvalitet i norsk forskning. Dette vil gjelde uansett om man benytter siteringsindikatorer til ressursfordeling eller ikke (NOU 2011: 6 s. 87).

I tillegg til å lansere sitering som en mulig ny indikator, tok utvalget til orde for økt oppmerksomhet på bruken av forskningstid som ressurs. De beskrev det som dårlig ressursutnyttelse at ansatte som over tid ikke bidrar med forskningsresultater skulle ha samme forskningstid som de som bidrar, og pekte på at flere institusjoner allerede hadde begynt å gjøre tildeling av forskningstid betinget av resultater. Utvalget anbefalte i denne sammenheng alle norske forskningsinstitusjoner å utarbeide oversikter som viser hvordan bidragene til institusjonens forskningsresultater fordeles mellom de ansatte, og at de burde gjøre bruk av slik informasjon i sin ledelse på fakultets- og instituttnivå. Innspillet var relevant for debatten rundt Cristin fordi dette systemet potensielt kan brukes til å gi informasjon om ansattes

forskningsproduksjon, til tross for at det flere ganger er slått fast at systemet ikke skal brukes på en slik måte.⁴⁷

9.3 Defineringsprosess

I vedtaksfasen ble planene om å etablere Norsk vitenskapsindeks og et felles forskningsinformasjonssystem (Cristin) konkretisert og vedtatt. Forslaget om å etablere Norsk vitenskapsindeks fikk, som tidligere, sin hovedbegrunnelse i innføringen av resultatbasert forskningsfinansiering, og behovet for gode data som grunnlag for dette. Problembeskrivelsen som tidligere lå bak innføringen av finansieringssystemet, lav kvalitet i norsk forskning, hadde derimot endret seg. «Kvaliteten i norsk forskning er styrket de siste årene, målt ved hjelp av publiserings, siteringer og internasjonale evalueringer.» (St. meld. nr. 30 (2008-2009) s. 19). Det ble derfor vektlagt at systemet, ifølge regjeringen, så ut til å fungere etter formålet.

Det skjedde likevel en viktig endring i problemdefinisjonen knyttet til NVI. I stortingsmeldingen *Klima for forskning* (St. meld. nr. 30 (2008-2009)) beskrev regjeringen hvordan denne basen skulle være et sentralt virkemiddel for å fremme åpen tilgang til offentlig finansiert forskning. Hvor viktig dette var for Kunnskapsdepartementet ble enda tydeligere i departementets forslag til statsbudsjettet høsten 2009. Her ble selve opprettelsen av NVI begrunnet med arbeidet for åpen publisering:

Departementet forventar at talet på artiklar i ope tilgjengelege arkiv aukar kraftig som følgje av at Forskingsrådet har innført krav om at artiklar heilt eller delvis finansierte over Forskingsrådet skal leggjast opent tilgjengeleg, om utgivar tillèt det. For å bidra til at ein større del av artiklane blir ope tilgjengelege, foreslår departementet å etablere Norsk vitenskapsindeks (NVI), og tek sikte på at NVI vert sett i drift i løpet av 2011. Departementet vil vidare ta opp med universitet og høøgskolar behovet for at dei utviklar eigne retningslinjer og tiltak for open tilgang til vitenskaplege artiklar (Prop. 1 S (2009–2010) s. 136-137).

Selv om muligheten til å koble direkte fra NVI til fulltekster hadde vært med som et krav til basen også tidligere fikk prioriteringen av dette nå en helt ny tyngde. Dette ble også styrket av

⁴⁷ I utredningen Norsk vitenskapsindeks står det blant annet: «Til gjengjeld bør databasen verken eksternt eller internt gi mulighet for statistikk og rangering på individnivå (den enkelte forsker). På dette nivået skal det bare kunne tas ut ordinære publikasjonslister» (Sivertsen 2008b s. 44).

at Cristin fikk det nasjonale ansvaret for arbeidet med åpen publisering. (Samtidig avviste stortingsmeldingen ideen om å knytte åpen publisering til finansieringssystemet (s. 271).)

Når det gjaldt målene for det helhetlige forskningsinformasjonssystemet (Cristin) var disse knyttet til samfunnets behov for forskningsinformasjon, effektiv ressursforvaltning og tilgjengeliggjøring av forskning:

Kravene om at forskningen skal utnyttes til samfunnets beste øker stadig. Det må være god sammenheng mellom de ressursene som tilføres forskningen og de resultatene som kommer ut av den. Forskningsresultatene må tilgjengeliggjøres og forskningsressursene må forvaltes godt og effektivt. Et viktig tiltak vil være etableringen av Norsk vitenskapsindeks (NVI), som er et felles nasjonalt forskningsinformasjonssystem for norsk forskning (St. meld. nr. 30 (2008-2009) s. 20).

I de videre dokumentene jeg har sett på i vedtaksfasen er denne målformuleringen fulgt opp. Både formålsdokumentet, og kravspesifikasjonen for Cristin vektla hvordan målet var å gi «økt samfunnsmessig gevinst av forskningen». Det skulle blant annet skje ved at forskningen i flere sektorer ble sett «i sammenheng», og ved å gi samfunnet enklere tilgang til forskningsresultater (Kunnskapsdepartementet 2009b, Cristin 2010a). Systemet fikk slik både en økonomisk begrunnelse (å sørge for mer effektiv forvaltning av forskningsressursene) og en demokratisk begrunnelse (å gjøre den offentlig finansierte forskningen tilgjengelig for alle). Effektmålene for systemet ble skissert bredt, med mange brukergrupper og oppgaver både innenfor forskningssystemet og ut mot samfunnet, selv om primærbrukergruppa skulle være forskningsinstitusjonene.

Samtidig har det i løpet av vedtaksfasen dukket opp mer symbolske argumenter for etableringen av Cristin. På informasjonskonferansen om Cristin på Gardmoen innledet Ernst Omenaas, nestleder i styret for Cristin, med å si hvordan systemet ville samle forsknings-Norge til ett rike (Omenaas 2010), og bildet av hvordan Norge gikk i spiss på dette området er blitt mye brukt i omtaler av systemet.⁴⁸

En pågående prosess

På Cristins nye nettsider våren 2011 er det første punktet på lista over formål at systemet skal «innhente og sammenstille informasjon om norsk forskning og gjøre informasjonen åpent

⁴⁸ Se blant annet artikkelen *Den norske modellen* (Sivertsen 2008a).

tilgjengelig for alle». Deretter slås det fast at Cristin skal samle og dokumentere kvalitetssikrede data om vitenskapelig publisering i en egen database (NVI) og bidra til å øke andelen åpent tilgjengelige vitenskapelige artikler i Norge (Cristin 2011). Her ser man at tilgjengeliggjøring av forskning er blitt et nøkkelord for systemet. Men mens Cristin-organisasjonen jobber med å få det helhetlige systemet på plass fortsetter defineringsprosessen. Debatten om måling av forskning med bibliometriske metoder har ikke stilnet, og spørsmålet om hva slags system Cristin skal være har så vidt nådd debattspaltene. Her står synet på Cristin som et rapporterings- og kontrollsystem, opp mot et større system med en rekke informasjonsformål, opp mot hverandre. Den videre utviklingen i forhold til disse spørsmålene vil kunne få betydning for den framtidige defineringsprosessen rundt Cristin. Her vil blant annet den videre oppfølgingen av forslagene fra Fagerbergutvalget kunne spille en viktig rolle. Det gjelder særlig debatten om tildeling av forskningstid ut fra blant annet publiseringsvirksomhet, som Fagerbergutvalget lanserer. Dette er et omstridt spørsmål i sektoren, og bruk av Cristin i denne sammenheng ville kunne få stor betydning for hvordan blant andre forskerne ser på systemet.

Men også andre aktører har kommet på banen. En komité under Kunnskapsdepartementet som skal fremme likestilling i forskning, Komité for kjønnsbalanse i forskning, har for eksempel pekt på hvordan systemet kan brukes til å gi informasjon om kvinnelige forskere i Norge (Aukland 2010). Dermed kan det fungere som et redskap for å fremme likestilling i forskning. Arbeidet med åpen publisering i Cristin følges også av mange, og det kan se ut som om Cristin på dette feltet har et aktivt omland knyttet til eksisterende nettverk mellom fagbibliotekarer for å fremme åpen publisering i Norge.⁴⁹

Det er ikke bare omgivelsene som vil styre hva Cristin blir. Styret i Cristin har i oppgave å jobbe aktivt med utforming av organisasjonen, og det er åpent for at systemet også kan yte andre tjenester og produkter enn de som ligger i oppdraget fra Kunnskapsdepartementet (Kunnskapsdepartementet 2011).

⁴⁹ Dette kommer blant annet fram av debattene på norainfo@list.uit.no, en norsk diskusjonsgruppe om åpen publisering.

9.4 Aktiveringsprosess

I denne fasen foregikk mesteparten av arbeidet i arbeidsgrupper utnevnt av

Kunnskapsdepartementet og hos Cristin. Målet var rask implementering av norsk vitenskapsindeks, og avklaringer i forhold til etablering av et større system.

Kunnskapsdepartementet styrte prosessen, i samarbeid med Helsedepartementet og Norges forskningsråd. Kunnskapsdepartementet satt med lederen for prosjektgruppa og styringsgruppa, i tillegg til at gruppene som utformet kravspesifikasjonene ble ledet av representanter fra Kunnskapsdepartementet. I gruppene var det ellers vektlagt å ha med representanter fra alle sektorene, samt fra Frida-organisasjonen. I arbeidsgruppen som utviklet kravspesifikasjon til norsk vitenskapsindeks var også to representanter fra biblioteksektoren, Anne Asserson, som hadde vært involvert i flere av de tidligere utredningene, og Sigbjørn Hernes representert.

I styret for Cristin ble Curt Rice, prorektor ved Universitetet i Tromsø, utnevnt som leder. I tillegg ble det utnevnt representanter med tilknytning til Haukeland universitetssykehus, NTNU, Oslo universitetssykehus, Norsk institutt for kulturminneforskning, NIFU, Norges forskningsråd og NSD. Verken høgskolesektoren eller biblioteksektoren er representert i styret.

Aktiveringsprosessen i denne fasen kan beskrives som lukket med tanke på at Kunnskapsdepartementet hadde en sterk styrende hånd over prosessen, og trakk inn de representantene og ekspertene som var nødvendige for å få Cristin raskt på bena. Men dette var også en fase der det å informere om systemet ble viktig, og flere personer i forskningssektoren og utenfor ble oppmerksomme på det. Dette ble tydelig ved at flere andre aktører begynte å bli opptatt av hvilken rolle Cristin kunne spille.

Når det gjelder forskerne ser disse fremdeles ut til å være lite delaktige i selve defineringsprosessen, og de kritiske forskerne ser fremdeles ut til å ligge i etterkant av prosessen. Møtet i regi av Det Norske Videnskaps-Akademi der Norsk vitenskapsindeks og bibliometri sto på dagsorden, kom for eksempel i etterkant av at høringsfristen for meldingen var utløpt. Dermed debatterte forskerne igjen spørsmålet på siden av den formelle beslutningsprosessen. På debattmøtet kommenterte også Sivertsen spørsmålet om forskernes innflytelse på prosessen. Han beskrev hvordan han selv som forsker har deltatt, sammen med en rekke andre forskere, i arbeidsgruppene til blant annet UHR. Dette er interessant fordi det

reiser spørsmål om hvem organisasjoner som UHR representerer, og hvilke fora forskere som gruppe har for å øve innflytelse på forskningspolitikken.

9.5 Oppsummering

I løpet av vedtaksfasen har Cristin blitt etablert som et selvstendig system, med en rekke ulike målsetninger. Mens målet for det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon i de tidligere fasene i all hovedsak var knyttet til finansieringssystemet, er tilgjengeliggjøring av forskning for ulike formål blitt en hovedbegrunnelse for det nasjonale samarbeidet i Cristin. Dette tyder på at NVI/Cristin i løpet av denne fasen er blitt noe eller mer enn et støttesystem for finansieringssystemet. Dermed kan det også se ut som om det har fått flere bein å stå på, uavhengig av finansieringssystemet. På den andre siden er det fremdeles uklart hvilke moduler som vil bli etablert i Cristin, våren 2011 er det bare Norsk vitenskapsindeks som er obligatorisk å ta i bruk, og debattene rundt systemet viser at det kan ta mange retninger i årene framover. Her vil ikke minst Cristin-organisasjonen selv spille en viktig rolle.

Det er forskningsinstitusjonene som er primærbrukergruppe for Cristin. Den sterke tilknytningen til forskningssektoren bekreftes også ved at Cristin er lagt til en forskningsinstitusjon (Universitetet i Oslo) og at styret i all hovedsak består av personer med tilknytning til forskningsinstitusjonene. Dette kan tyde på at behovene for disse institusjonene kan få en prioritering i det videre utviklingsarbeidet. Samtidig er det bygd opp en kompetanse rundt åpen publisering i Cristin, og dette er fremhevet som et tydelig mål for organisasjonen. Dermed finnes det også en sterk forbindelse mellom Cristin og aktive fagbibliotekmiljøet i landet.

Det kan se ut som om de kritiske stemmene i liten grad har kommet inn i selve beslutningsstrømmen knyttet til Cristin. Kunnskapsdepartementet har hatt en tydelig styring av prosessen, og det ser ikke ut til at de kritiske merknadene fra høringsrunden er brukt for å problematisere prosessen.

10 Analysekapittel

Hovedmålet med studien har vært å beskrive hvilke problemforståelser, målformuleringer og løsningsalternativer som har ligget til grunn for etableringen av et felles forskningsdokumentasjonssystem i Norge, og hvordan de har utviklet seg gjennom beslutningsprosessen. Studien strekker seg fra de første initiativene til et felles system blir tatt i 1990 til etableringen av Cristin i 2011.

I dette kapitlet vil jeg analysere funnene som er beskrevet i de foregående kapitlene i lys av de valgte teoretiske perspektivene.

10.1 Problemer, mål og løsninger fra 1990-2011

10.1.1 Et informasjons- og formidlingssystem

Da initiativet til et å lage et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem ble tatt på begynnelsen av 1990-tallet var dette i en periode da systemene for forskningsdokumentasjon var fragmenterte og lite utbygd. I takt med nye teknologiske muligheter begynte fagmiljøene på området å se etter fellesløsninger for å standardisere og knytte systemene sammen. På overordnet nivå ble begrunnelsen for å satse på forskningsdokumentasjon knyttet til forskningens samfunnsnytte. Det ble vist til at det ble brukt omfattende midler på forskning, men at det fantes liten oversikt over resultatene av denne forskningen. Dokumentasjonen som ble samlet hos institusjoner og forskningsråd var av varierende kvalitet, og i liten grad tilgjengelig for allmennheten. Ideen var derfor at bedre forskningsdokumentasjon kunne gi økt nytte til blant annet arbeids- og næringsliv, helse, utdanning og annen kulturutvikling. Denne argumentasjonen ble også fulgt opp i en utredning fra forskningsinstitusjonene om et felles dokumentasjonssystem i 1996 (Hauge et al.). Her la de vekt på hvordan det i utviklingen av et kunnskapssamfunn ble stadig mer bruk for forskningsbasert kunnskap.

I denne perioden ble også norsk forskning kritisert for å ha for lav kvalitet. Hernes-komiteen på slutten av 1980-tallet hadde hatt som utgangspunkt at norske forskningsmiljøer var for svake sammenlignet med internasjonale forskningsmiljøer, blant annet med bakgrunn i publiseringsanalyser. Utvalget var opptatt av å finne fram til virkemidler som kunne fremme

kvalitet i forskningen, og tok til orde for bruk av målstyring i forskningssektoren. Denne kritikken av norsk forskning ble brukt som en begrunnelse for å bygge ut forskningsdokumentasjonssystemene fra institusjonenes side. Her ble nødvendigheten av å synliggjøre og legitimere forskningen vektlagt. Det ble også vist til hvordan økende rapporteringskrav gjorde slike systemer nødvendig.

Manglende nasjonale avklaringer

Den første nasjonale løsningen som ble presentert i perioden jeg har studert kom fra Riksbibliotekjenesten. De ønsket å etablere et felles system basert på dataoverføring fra de enkelte institusjonene. Denne løsningen ble aldri prøvd ut. I stedet ble det i løpet av 1990-tallet enighet rundt en modell der institusjonene i UH-sektoren skulle utvikle lokale systemer, og overføre data fra disse til et felles nasjonalt system. Denne tonivå-modellen fungerte aldri etter hensikten, blant annet på grunn av manglende avklaringer rundt hvilke forskningsdata de lokale systemene skulle levere til nasjonalt nivå.

Fra departementshold ser ikke forskningsdokumentasjon ut til å ha vært høyt prioritert på 1990-tallet. Da Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ga Norges forskningsråd oppgaven med å utrede en nasjonal fellesløsning tok det tre år før svaret kom. I løpet av hele 1990-tallet kom det ingen avklaringen på hvilke data de lokale forskningsdokumentasjonssystemene skulle levere videre.

Møte mellom to beslutningsstrømmer

Med utgangspunkt i strømmingstankegangen (Olsen 1978) kan den første delen av 1990-tallet beskrives som en fase der beslutningsprosessen involverte mange ulike aktører i forskjellige beslutningsfora, og en rekke problemer og målformuleringer på ulike nivåer ble lansert. Defineringsprosessen kan beskrives som åpen, og det ble lagt fram flere ulike løsningsalternativer. Mot slutten av 1990-tallet ble denne prosessen mer lukket. En modell for et nasjonalt dokumentasjonssystem begynte å utkrystallisere seg, basert på et samarbeid mellom et knippe aktører. Likevel sto prosessen i stampe på grunn av mangel på avklaringer fra myndighetshold. Universitets- og høgskolerådet beskriver hvordan forskningsinstitusjonene i denne perioden uten resultat forsøkte å få i stand møter med nasjonale myndigheter (Forskningsutvalget 2002). Det kan dermed se ut som om det både

manglet en beslutningsmulighet der deltakere på myndighetsnivå var forutsatt å treffe et valg, og tydelige løsningsalternativer (Olsen 1978 s. 84).

I overgangen til 2000-tallet ble beslutningsprosessen om et felles forskningsdokumentasjonssystem «forstyrret» eller krysset av en annen beslutningsprosess. Den handlet om innføringen av resultatbasert finansiering i UH-sektoren. Her ønsket man å bruke vitenskapelig publisering som en indikator for å måle forskning på resultatsiden, men manglet et godt datagrunnlag for å gjøre dette. Problemet fant sin løsning i det pågående arbeidet med forskningsdokumentasjon, og fra 2002 ble målet om å lage et velfungerende dokumentasjonssystem for vitenskapelig publisering styrende for det videre arbeidet med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå.

Denne krysningen mellom de to prosessene gjorde arbeidet med forskningsdokumentasjon til et prioritert spørsmål på myndighetsnivå. Slik kan det sees i sammenheng med John W. Kingdons teori om hva som skal til for at noe blir et viktig spørsmål på den politiske agendaen. Her beskriver han hvordan politiske forslag kan befinne seg i politikstrømmen for så plutselig å bli løftet opp på agendaen fordi de blir sett som løsning på et presserende problem (Kingdon 1985). Dette ser ut til å være en illustrerende beskrivelse av hva som skjedde i koblingen mellom disse beslutningsstrømmene på begynnelsen av 2000-tallet. Forskningsdokumentasjon ble viktig fordi det var nødvendig i forhold til å utvikle resultatindikatorer for forskning.

Samtidig ble avgjørelsen om å satse på vitenskapelig publisering som indikator i finansieringssystemet en løsning på stillstanden i arbeidet med å utvikle forskningsdokumentasjonssystemer i UH-sektoren. Nå ble det klare definerte krav til hva som skulle rapporteres til nasjonalt nivå, og utviklingsarbeidet av de lokale dokumentasjonssystemene kunne sette fart.

På den forskningspolitiske dagsorden

Dokumentene fra begynnelsen av 1990-tallet tyder på at det var et ønske fra blant andre Riksbibliotekjenesten om å få forskningsdokumentasjon opp på den forskningspolitiske dagsorden, både som et virkemiddel for at flere skulle ta i bruk resultatene av norsk forskning og som et middel for å få oversikt over hva samfunnets ressurser til forskning ble brukt til. Men det var først etter Kvalitetsreformen dokumentasjonsarbeidet fikk en slik plass.

Med sammenkoblingen ble målet for det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon endret. Nå var fokuset kun på dataene som skulle brukes i finansieringssystemet. Dermed var målene blitt snevrere. Selve ideen bak å lage en database for vitenskapelig publisering hadde sitt fundament i den nye finansieringsmodellen – det var dets raison d'être.

Problemforståelsen for arbeidet var knyttet til en oppfatning av at norsk forskning hadde for lav kvalitet, mens løsningen var å innføre en insentivbasert finansieringsmodell som skulle påvirke norske forskeres publiseringsmønstre, og slik bidra til økt kvalitet.

En strømlinjeformet prosess

I den videre prosessen kan innføringen av publiseringsindikatoren i finansieringssystemet beskrives som en slags motor for det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon. Fra å være preget av mange aktører på ulike nivåer med forskjellige problemforståelser og målformuleringer kan beslutningsprosessen i initiativfasen beskrives nærmere den instrumentelle modellen (Jacobsen & Thorsvik 2007, Roness 1997). Dokumentene jeg har sett på viser hvordan det fantes et klart problem som utgangspunkt for arbeidet og at målene (å gjøre det mulig å bruke vitenskapelig publisering som en indikator i finansieringssystemet) kom fra politisk ledelse.

I utredningene og innstillingene i initiativfasen fantes det en tett kobling mellom mål og middel, og løsningsforslaget ble utredet på en systematisk måte. Departementet ledet prosessen, mens NIFU (tidligere NIFU STEP) ble trukket inn som ekspertise blant annet basert på kompetanse innen bibliometri. UH-sektoren ble trukket inn gjennom UHR. Personene i arbeidsgruppene hadde kunnskap og erfaring fra arbeid med forskningsdokumentasjon, eller satt i ledende stillinger i sektoren. De involverte aktørene hadde definerte oppgaver og roller, og ser ut til å ha jobbet sammen for måloppnåelse. At NIFUs Gunnar Sivertsen også fikk jobben med å lede utredningen om NVI i 2008 kan tyde på at departementet la opp til en tydelig styring av prosessen i utredningsfasen, slik at denne skulle være i tråd med det tidligere arbeidet gjort av NIFU og UHR i 2002-2004.

At systemet til en viss grad kunne vise til måloppnåelse raskt, ved at det etter innføringen av publiseringsindikatoren ble målt en økt publiseringsgrad hos norske forskere, støtter opp om et syn på prosessen som rasjonell og vellykket.

Ser vi på det overordnede mål for innføringen av publiseringsindikatoren – å fremme kvalitet i norsk forskning – vil det likevel være strid om en slik tolkning. Et hovedpoeng hos kritikerne i tellekantdebatten handlet om at antallet publiseringer etter tellekantssystemets kriterier ikke kunne brukes som et mål på kvalitet i forskning. Fra et slikt ståsted vil ikke etableringen av NVI ha en rasjonell tilknytning til den opprinnelige problemdefinisjonen om at kvaliteten på norsk forskning var for lav.

Felles nasjonal base

Løsningen på 2000-tallet ble et system som skulle sørge for standardisert nasjonal rapportering knyttet til vitenskapelig publisering i UH-sektoren, helsesektoren og etter hvert forskningsinstituttsektoren. Det ble ikke laget felles standarder knyttet til annet materiale, som for eksempel forskningsprosjekter og det ble ikke etablert noen felles nasjonal base for institusjonene. På institusjonsnivå skjedde det likevel mye med Frida og utvikling av Forskdok. I løpet av dette tiåret var alle institusjonene i UH-sektoren knyttet til et større dokumentasjonssystem.

Mot slutten av 2000-tallet gikk man bort fra den tidligere løsningen der alle institusjonene skulle ha sine egne systemer og levere data til en nasjonal base. Årsaken til dette var en erkjennelse av at kvaliteten på dataene ikke var gode nok til å kunne brukes som datagrunnlag i et finansieringssystem, og at en ville unngå byggingen av parallelle systemer etter hvert som institusjoner i helsesektoren og forskningsinstituttsektoren fikk behov for dokumentasjonssystemer. Slik presset finansieringssystemet fram behovet for en felles nasjonal database for vitenskapelig publisering.

Arbeidsgruppa ledet av Gunnar Sivertsen i 1998 hadde som mandat å finne en nasjonal løsning for en felles base for vitenskapelig publisering. Men i løpet av utredningsfasen ser det ut til at perspektivene på systemet ble utvidet, og da rapporten ble lagt fram foreslo gruppa at databasen for vitenskapelig publisering skulle inngå i et felles forskningsdokumentasjonssystem med flere formål enn å dokumentere vitenskapelig publisering. Forslaget ble dermed at det skulle bygges et felles forskningsdokumentasjonssystem for alle institusjonene. At det var finansieringssystemet som lå som utgangspunkt for dette kommer også tydelig fram ved at det var forskningsinstitusjonene som var omfattet av dette systemet som i første omgang skulle bli en del av det nasjonale fellessystemet.

En ny beslutningsstrøm krysser prosessen

I løpet av utredningsfasen kom det et nytt problem inn i arbeidet med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå. Dette var knyttet til allmennhetens begrensede tilgang til offentlig finansiert forskning. Spørsmålet var løftet fram av en bred internasjonal bevegelse for åpen publisering av forskning, og den rødgrønne regjeringen satt dette opp som et viktig spørsmål i sin første stortingsmelding om forskning. Utfordringen var å finne nasjonale tiltak på området. Slik kan dette betraktes som et problem på jakt etter en løsning, som finner det i arbeidet med et felles forskningsdokumentasjonssystem. Dermed fikk systemet også utvidet sin formålsbeskrivelse.

Åpen publisering og tilgjengeliggjøring av forskning ble viktige mål, og det kan se ut til at argumentasjonen for åpen publisering, knyttet til demokrati og allmennhetens frie tilgang til forskning, «smittet» over på argumentasjonen for et felles forskningsdokumentasjonssystem. I tillegg fikk målsetningene for systemet en større bredde med at det gikk fra kun å omhandle vitenskapelig publisering – til å omfatte flere ulike typer forskningsdokumentasjon. Her fantes det allerede en bredere målforståelse hos institusjonene knyttet til de lokale systemene og fra tidligere arbeid med dette på nasjonalt nivå. I tillegg var dette mål som var vektlagt av svært mange av høringsinstansene, og forsterket gjennom overføringen av årsverk fra ABM-utvikling. Slik fikk systemet flere ben å stå på i løpet av de siste fasene, og målformuleringene nærmet seg de opprinnelige målene for det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon slik de ble skissert på begynnelsen av 1990-tallet. Dette gjaldt særlig i forhold til den sterke vektleggingen av synliggjøring og formidling av forskning, også illustrert gjennom valget om å betegne Cristin for et forsknings*informasjonssystem*, slik det står i vedtektene (Kunnskapsdepartementet 2011).

Igjen kan det se ut som om sammenfall i tidspunkt mellom ulike prosesser ble avgjørende for utformingen av Cristin. At åpen publisering var blitt en så viktig sak da en felles database for vitenskapelig publisering skulle utredes (2008), var med på å endre defineringsprosessen rundt systemet. Kingdon (1995) bruker begrepet *mulighetsvindu* om situasjoner der det oppstår mulighet for å sette en sak på dagsorden og der lobbygrupper og enkeltpersoner kan påvirke utfallet av denne. Koblingen mellom prosessene skapte et slikt mulighetsvindu for personer som ønsket tiltak for å fremme åpen publisering, og en styrking av informasjonsformålene ved det nye forskningsdokumentasjonssystemet.

Samtidig er det ved utgangen av perioden ulike debatter og innspill rundt systemet som peker i forskjellige retninger. Fagerbergutvalgets innspill kan sees som en definering av Cristin nærmere et kontroll- og styringssystem, mens Sivertsens bekymring for at publiseringspoengene mister betydning kan tyde på en svekking av styringsfunksjonen ved Cristin.

10.1.2 Aktørenes forhold til systemet

Ifølge strømningstankegangen flyter folk inn og ut av beslutningsprosessene (Olsen 1978). Mitt materiale er for begrenset til å kunne fastslå hvilke aktører som til enhver tid har deltatt i alle fasene. Men det ser ut som om prosessen til en viss grad har vært preget av stabilitet i forhold til mange av de involverte aktørene. Ut fra deltakelsen i ulike arbeidsgrupper ser det ut til at flere av aktørene har fulgt dette arbeidet gjennom lengre perioder, fra de aller første arbeidsgruppene ble nedsatt, til arbeidet på slutten av 2010-tallet. Dette gjelder særlig personer som kan karakteriseres som eksperter på området, og kan forklares med at forskningsdokumentasjon (og bibliometri) er spesialiserte felt, der enkeltpersoners og fagmiljøers kunnskap er viktig. Dermed er det ikke et felt hvor personer like enkelt kan flyte inn og ut av prosessen.

Når det gjelder de involverte institusjonene ser jeg en forflytning i aktiviseringsmønster i bakgrunnsfasen ved at fagbiblioteksektoren ble mindre viktig i det nasjonale arbeidet. Riktignok ble personer med bibliotekkompetanse trukket inn i de ulike arbeidsgruppene i prosessen videre, men det fantes ikke noen sterk institusjonell tilknytning til biblioteksektoren på nasjonalt nivå. Bortvalget av Forskdok som nasjonal løsning i utredningsfasen kan også sees som et eksempel på dette, og viser kanskje at informasjonsformålet med systemet ble mindre vektlagt. I vedtaksfasen endret dette seg. Med satsningen på åpen publisering, som er et viktig spørsmål for mange fagbibliotekarer ved institusjonene, og overføringen av årsverk fra ABM-utvikling fikk Cristin igjen en sterkere tilknytning til fagbiblioteksektoren.

At man i løpet av initiativfasen gikk bort fra løsningen der NSD skulle drive en felles nasjonal base viser også institusjonell forflytning i prosessen. NSD var i utgangspunktet knyttet til Norges forskningsråd, og basen ble slik plassert på et styringsnivå. Med valget av Frida og USIT ble løsningen i stedet plassert på forskningsinstitusjonsnivå i sektoren, hos det største universitetet. Sett i et institusjonelt perspektiv er dette viktig med tanke på institusjonenes

selvstendige betydning og identitet (Olsen 1988). Å velge tilknytning for et slikt system er ikke bare et teknisk valg, det er også et valg mellom ulike institusjoner med ulik praksis og logikk. Ved å velge Universitetet i Oslo fikk man en «tung» aktør i sektoren bak systemet. Samtidig kan valget av et system som allerede var implementert (Frida) med en organisasjon rundt, begrense muligheten for innflytelse fra nye aktører og utviklingsmuligheter på sikt. Institusjoner kan være motstandsdyktige mot endringer, og tidligere praksis og beslutninger kan lett bli styrende for hva som blir oppfattet som mulige løsninger i framtiden (Krasner 1988).

På politisk nivå har jeg ikke funnet avgjørende forskjeller i hvordan statsråder med forskjellige partitilknytninger har forholdt seg til arbeidet med forskningsdokumentasjon. Unntaket kan være den rødgrønne regjeringens sterke vektlegging av åpen publisering mot slutten av perioden, og den mulige «devaluering» av publiseringspoengene (Sivertsen 2010a). Men her er det vanskelig å vurdere om en borgelig regjering ville handlet annerledes.

Nøkkelaktører

Min gjennomgang tyder på at en rekke enkeltpersoner har hatt stor betydning i arbeidet med forskningsdokumentasjon på nasjonalt nivå i Norge. Å gjøre en grundig kartlegging av dette ble for omfattende for denne masteroppgaven. Men en person peker seg tydelig ut i forhold til hvordan den nasjonale løsningen ble seende ut. Det er Gunnar Sivertsen ved NIFU som har hatt en nøkkelrolle i utformingen av det nye systemet. I koblingen mellom finansieringssystemet og det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon ser det ut til å ha oppstått et mulighetsvindu (Kingdon 1995), og en situasjon der Sivertsen gjennom sin kompetanse og drivkraft på dette feltet fikk stor innflytelse på utformingen av den nasjonale løsningen.

Men også Universitets- og høyskolerådet (UHR) spilte en avgjørende rolle i denne perioden. Åse Gornitzka beskriver hvordan koblingen mellom resultat og finansiering i Kvalitetsreformen gjorde den norske finansieringsreformen mer vidtrekkende enn lignende reformer i flere andre europeiske land, spesielt med hensyn til finansiering basert på forskningsresultater. Likevel ble det ikke den samme mobilisering mot dette forslaget som i kampen mot endring av tilknytningsform og innføring av virksomhetsplanlegging (2009 s. 147-148). Ifølge henne kan en av årsakene til dette ha vært at sektorens egne aktører (ved Universitets- og høyskolerådet) fikk hånd om oversettelsen av deler av reformen

(«tellekantsystemet»). I denne fasen fikk UHR dermed en dobbel rolle. Rådet støttet innføringen av en publiseringsindikator i finansieringssystemet og jobbet aktivt med å lage en løsning for dette, samtidig ønsket de en fortløpende utvikling i arbeidet med forskningsdokumentasjonssystemene. Denne deltakelsen hadde en avgjørende betydning fordi en motstand mot innføringen av resultatbasert finansiering fra UHRs side, ville gjort det vanskelig å koble de to prosessene.

UHR hadde likevel en bredere innfallsvinkel til arbeidet med dokumentasjonssystemene. I arbeidsgruppene satt det personer som hadde bred erfaring med forskningsdokumentasjon. Selv om de så det pågående arbeidet i sammenheng med endringene i finansieringssystemet for forskning, så de også en rekke andre mål med å bygge ut systemene for forskningsdokumentasjon. Her må det også tillegges at publiseringsindikatoren ble problematisert i *Vekt på forskning* (2004), på samme måte som bruken av dokumentasjonssystem som kontroll- og styringssystem ble problematisert i rapporten *Felles nasjonalt system for forskningsdokumentasjon* (Hauge et al. 1996) fra forskningsinstitusjonene på 1990-tallet.

Dette tyder på at forskningsinstitusjonene hadde et litt annet blikk på systemene, som kanskje var basert på kritisk debatt i forskermiljøene, men også på at det fantes interessekonflikter i prosessen. Selv om forskningsinstitusjonene i UH-sektoren samarbeidet tett med myndighetene gjennom UHR betød ikke det at ledelsen på institusjonsnivå og nasjonale styringsmakter nødvendigvis hadde de samme interessene knyttet til systemet. Cristin vil gi myndighetene mer informasjon om aktiviteten i forskningssektoren, og dermed økt styringsmulighet som kan berøre institusjonenes autonomi, i tråd med drøftingene i utredningen *Akademisk frihet* (NOU 2006: 19. (2006)). Slik kan innføringen av systemet sees som et tiltak for å øke myndighetenes mulighet til å iverksette og få gjennomslag for maktutøvelse.

Samtidig vil Cristin kunne gi offentligheten langt mer innsyn i deler av virksomheten ved forskningsinstitusjonene. Slik kan systemet også bidra til en større demokratisk kontroll av forskningssektoren, ved at media og allmennheten har større mulighet til å kikke forskere, institusjoner og bevilgende myndigheter i kortene.

En siste gruppe som bør nevnes blant nøkkelaktørene er miljøene rundt Forskdok og Frida. Dette gjelder særlig USIT ved Universitetet i Oslo som utviklet Frida, systemet som ble

nasjonal løsning. Byggingen av disse dokumentasjonssystemene ved institusjonene fikk avgjørende betydning for det nasjonale arbeidet, og ser ut til å ha vært en forutsetning for vedtaket om å etablere et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem i 2010.

Forskernes (og bibliotekarenes?) fravær

Hva forskerne mener om Cristin er foreløpig ikke undersøkt systemetisk. Mitt materiale tyder på at forskningsdokumentasjonssystemene er blitt oppfattet som byråkratiske av mange, og at mange forskere i liten grad har sett nytte av dem. Forskerne følger ofte egne faglige dokumentasjonssystemer på sine felt, og kan ha oppfattet forskningsdokumentasjonssystemene mer som forvaltningens systemer. Men det finnes også her mulige interessekonflikter knyttet til systemet. Cristin vil gi politiske myndigheter, og ledere på ulike nivåer ved institusjonene, omfattende data om publiseringsmønstre nasjonalt, innenfor fag, ved institusjoner og helt ned på avdelings- og individnivå. Dermed utgjør det et potensielt kontrollsystem som kan gi forskerne mindre makt over egen hverdag (eller et potensielt byråkratisk system som binder opp dyrebar tid).

I dette perspektivet er det interessant å se på hvem som *ikke* har deltatt i beslutningsprosessen. Gjennomgangen av aktiveringsprosessen viser hvordan eksperter og institusjonsledelsene har vært representert i arbeidsgruppene i regi av UHR, mens for eksempel forskernes interesseorganisasjoner ikke har vært involvert. Jeg har heller ikke funnet noe som tyder på at forskerne som gruppe har hatt nevneverdig innflytelse på prosessen underveis. Tvert imot ser det ut til at kritikere i forskermiljøet stadig vekk har ligget i etterkant av beslutningsprosessen, og kommet med sine protester etter at avgjørelsene er tatt.

I Gunnar Sivertsens innlegg ved Det Norske Videnskaps-Akademi beskrives det hvordan UHR og NIFU har reist rundt i UH-sektoren og informert om systemet underveis i prosessen, samt at forskere har vært involvert gjennom arbeidsgruppene i UHR, NIFU og DBH (Sivertsen 2009). Likevel ser det ut til at de kritiske stemmene i liten grad har blitt hørt i prosessen. Jeg finner ikke spor av debatten om tellekantmodellen som begynte i 2005, der mange forskerne engasjerte seg, i for eksempel utredningen knyttet til etableringen av Norsk vitenskapsindeks/et felles forskningsinformasjonssystem i 2008, og heller ikke i de videre dokumentene knyttet til etableringen av systemet. Først i høringsfasen finner jeg tegn som kan tyde på at de kritiske stemmene slipper til, gjennom uttalelsen til blant andre Norsk

tjenestemannslag og Helse Vest (som er den eneste av høringsuttalelsene fra de forskningsutførende institusjonene som eksplisitt løfter fram forskeres mening).⁵⁰

Hva er så årsaken til at kritikerne har manglet? En grunn kan være at tilgangen til beslutningsforaene, og hvilke problemer og løsninger det skal tas hensyn til, i praksis har vært regulert av Utdannings- og forskningsdepartementet (senere Kunnskapsdepartementet) og UHR siden 2003. Disse har vært enige om hovedlinjene, og ser ut til å ha behandlet dette mest som en praktisk og teknisk prosess.

Forhandlingsperspektivet beskriver hvordan ulike grupper i en beslutningsprosess kan være uenige både om mål og virkemidler, og ha forskjellige interesser (Jacobsen & Thorsvik 2007). «Tellekantdebatten» er et godt eksempel på dette fordi forskerne som engasjerte seg her avviste både problembeskrivelsene og løsningsalternativene fra myndighetshold. Motstanden mot publiseringsindikatoren fra forskere tyder også på at det fantes motsetninger mellom perspektivet til UHR (som ledelsens organ) og enkelte av forskermiljøene. Samtidig har kritikerne manglet ressurser til å gjøre sine krav viktige. (Her finnes det også et mulig demokratisk problem ved at det kan være vanskelig for aktører utenfor slike prosesser å holde seg oppdatert og orientert, slik at man kan påvirke beslutningene i forkant.) Men motstand behøver ikke å forsvinne selv om den ikke får plass i beslutningsprosessen. Olsen skriver om segmenterte systemer der en spesiell type deltakere, problemer og løsninger får plass, mens de som faller utenfor mønsteret blir avvist (Olsen 1978 s. 88). Dette kan, ifølge han, føre til at problemer blir liggende latente, noe som øker sjansene for konflikt senere hvis det dukker opp en beslutningsmulighet som er åpen for utestengte deltakere, problemer og løsninger.

Det har deltatt bibliotekarer med forskningsdokumentasjon som kompetanseområde i mange av arbeidsgruppene. Det ser likevel ut til at det har vært lite debatt om det nasjonale forskningsdokumentasjonssystemet i bibliotekretser. Viktige spørsmål for bibliotekarer, som gjenfinning og utvikling av emneordsapparat, er lite diskutert i dokumentene. Heller ikke de politiske sidene ved systemet, som hvilke formål de skal fylle, ser ut til å ha vært debattert mye blant bibliotekarer. Illustrerende i denne sammenheng var den lave deltakelsen fra bibliotekmiljøene i høringsrunden. Dette kan tyde på at biblioteksektoren har hatt en avstand til prosessen.

⁵⁰ Jeg har ikke sett på høringsuttalelsene som kom i forbindelse med rapporten *Vekt på forskning* (2004), og kan ikke si noe om hvem som deltok i denne.

Ulike institusjonelle tilknytninger

Diskusjonene rundt hvem som skal ha det nasjonale ansvaret for et felles forskningsdokumentasjonssystem er interessant i et institusjonelt perspektiv. Her ser det ut som de ulike institusjonene har ønsket å legge løsningen til eget felt. Riksbibliotekjenten foreslo å legge den faglige enheten til seg selv, Norges forskningsråd valgte å legge forskningsdokumentasjonssystemet til NSD, som den gang var en del av rådet, mens arbeidsgruppa i 1998, som besto av representanter for de forskningsutførende institusjonene foreslo å legge systemet til den største forskningsinstitusjonen i landet (Sivertsen 2008b). Slik kan valgene også beskrives som vern av egne institusjonelle felt. At det ikke ble gjort grundige utredninger før man valgte NSD som løsning framfor Forskdok i 1997, eller Frida som løsning framfor Forskdok i 2008, kan også tyde på at dette ikke bare har handlet om systemvalg.

I høringsfasen ble det også tydeliggjort motsetninger knyttet til løsningsalternativet i utredningen som fulgte institusjonelle mønstre i sektoren. Høgskolene, som brukere av Forskdok, stilte seg delvis kritiske til valget av Frida som system, mens samtlige universiteter var positive til dette.

10.1.3 Endringer i målforståelse

Min gjennomgang av dokumentene tyder på at målene for det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon har endret seg flere ganger i løpet av perioden. Mens et nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem først ble betraktet som et informasjons- og formidlingssystem gikk man mot slutten av 1990-tallet over til å se på det som styringssystem som skulle gi beslutningsstøtte. (Merk at her kan det være grunn til å legge inn et forbehold i forhold til hvordan systemene ble oppfattet. Det kan se ut som systemene ble betraktet som informasjonssystem blant ledelse og eksperter, mens de blant en del forskere kanskje ble oppfattet mer som administrative kontroll- og rapporteringssystemer).

At fokuset skiftet over til å se på forskningsdokumentasjonssystemene som styringssystemer betød at dataene skulle brukes aktivt som støtte for beslutninger på lokalt og nasjonalt hold, og til styring av sektoren. Dermed ble de datatypene som var mest relevante i denne forbindelse, også de viktigste i systemene. Utbyggingen av dokumentasjonssystemet for vitenskapelig publisering er et eksempel på dette, der dataene samles inn for å brukes som

grunnlag for tildeling av midler til forskningsinstitusjonene. Denne endringen av målforståelsen med systemene kan også ha hatt betydning for bortprioritering av systemet Nasjonal forskningsinformasjon (NFI), utviklet av NSD på oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som løsning på nasjonalt nivå – og for det lave engasjementet fra biblioteksektoren i saken.

Mot slutten av perioden kom det en ny dreining i forståelsen av systemet. Med vektleggingen av åpen publisering og viktigheten av å gjøre offentlig finansiert forskning tilgjengelig for allmennheten skiftet fokuset over mot et forskningsformidlingssystem. Nå skulle systemet både kunne fungere som en kompetansekatalog over alle norske forskere og gi direkte lenker til forskningen. Denne utviklingen ble også støttet av ny teknologi som åpnet for nye muligheter når det gjelder utveksling av data mellom systemer, slik at dataene i Cristin enkelt skal kunne brukes av andre aktører i deres forskningsformidlingsarbeid. Slik lå forholdene til rette for å gi Cristin en nøkkelrolle i synliggjøring av norsk forskning nasjonalt og internasjonalt. Samtidig er det interessant å se at det i liten grad er gjort noen konkretisering av hva som er «allmennhetens behov» og hva «synliggjøring» av forskning i praksis vil innebære. En kan derfor spørre seg hva som er symbolpolitikk på dette området – og hva som vil nedtegne seg i den praktiske utviklingen og bruken av Cristin. I et institusjonelt perspektiv er symbolbruk og meningsdannelse knyttet til organisering og endring sentralt. Legitimiteten en organisasjon får i omgivelsene kan være mer knyttet til bildet som blir skapt av organisasjonsstruktur og endringsprosess enn det som faktisk skjer i en organisasjon (Roness 1997). Hvilken praktisk betydning de nye målformuleringene får vil derfor være interessant. Dette gjelder også symbolbruken knyttet til systemet, som at det skal «samle Norge til et forskningsrike» (Omenaas 2010).

Endringene i målforståelser har vært knyttet til den forskningspolitiske konteksten. Innføringen av publiseringsindikatoren kom i sammenheng med Kvalitetsreformen, mens vektleggingen av åpen publisering og formidling kom samtidig som dette var et sentralt spørsmål på den forskningspolitiske dagsorden. Begge disse spørsmålene kan også knyttes til en europeisk forskningspolitisk kontekst. De norske reformene innen høyere utdanning har kommet samtidig med lignende reformer i andre europeiske land, og henger også sammen med prosesser i EU. Samtidig er publiseringsindikatoren i finansieringssystemet for forskning et særnorsk fenomen. Et bilde av at Norge passivt følger EUs eller andre europeiske lands

politikk på dette området er ikke riktig. Tvert imot har Norge gått i front med denne modellen, som også vekker debatt i andre land (Sivertsen 2008a).

10.2 Et spenningsfelt

Mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering og belønnings- og straffesystem er en av styringsmodellene forskningssektoren har fått fra det private næringsliv. Både Olsen (2007) og Christensen & Læg Reid (2001) beskriver slike mål- og resultatsystemer som knyttet til New Public Management og innføring av bedriftstankegang i forskningssektoren. Den nære koblingen mellom dokumentasjonssystemet Cristin og det insentivbaserte finansieringssystemet knytter dermed Cristin mot det markedsrettede universitet beskrevet i Olsens modell (2007).

Ser vi på spenningen mellom styring av forskning og akademisk frihet ser det ut til at Cristin vil gi mer makt til myndigheter, ledelse og forskningsbyråkrater. Denne informasjonen skal brukes til å vurdere og styre forskningsvirksomheten ved ulike institusjoner og avdelinger. I hvilken grad den også vil brukes for å vurdere enkeltforskernes prestasjoner gjenstår å se, men dette finnes som en mulighet. En slik bruk av systemet vil gi ledelsen potensielt større makt over forskningsprioriteringer ved institusjonene og hos de enkelte forskerne. Dette gjelder både i forhold til prioritering av tid, ressurser og forskningstema. Samtidig griper systemet, gjennom publiseringsindikatoren, inn i den faglige kommunikasjonen forskerne imellom og i kommunikasjonen mellom forskeren og samfunnet. Med bakgrunn i dette er det relevant å spørre hvorvidt dette er et system som vil begrense forskernes akademiske frihet.

Som styrings- og kontrollsystem går Cristin på tvers av idealer knyttet til den humboldtske modellen, og prinsippene skissert i Kjeldstadlis beskrivelse av det samfunnsmessig forpliktete universitet. Men det går også an å se Cristin/NVI som et system som kan tjene idealer og målsetninger i disse modellene, fordi det vil være et redskap for å bringe forskningsresultater ut i samfunnet. Det kan støtte kommunikasjonen mellom forskere fra ulike fag- og sektorer, og gjøre forskernes kompetanse mer synlig, blant annet gjennom satsinger på åpen publisering. Kjeldstadlis modell med det samfunnsmessig forpliktete universitet kan sågar beskrives å være avhengig av et system av denne typen for å styrke kontakten mellom forskning og samfunn.

Slik kan systemet beskrives å ligge i spenningsfeltet mellom ulike forståelser av hva akademia skal være. Det er mulig å se Cristin som et system innført av forvaltningen med mål om å øke produksjonen av vitenskapelige artikler for at Norge (og Europa) skal bli konkurransedyktig internasjonalt. Men det er også mulig å se det knyttet til en bevegelse og visjon om å gjøre forskningen mer tilgjengelig for allmennheten. I dette perspektivet kan motstand mot Cristin grunne i at kritikerne har forskjellige syn på hva Universitetet skal være, slik at motstand mot New Public Management blir motstand mot Cristin. Men systemet kan også forsvares av personer med helt ulike forståelser av dette, ut i fra om de for eksempel vektlegger formidlings- eller styringsaspektene ved systemet.

Det har i løpet av beslutningsprosessen vært aktuelt med flere ulike institusjonelle tilknytninger for et felles nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem. Men utgangspunkt i dagens løsning kan det se ut som om Cristin ligger i skjæringspunktet mellom ulike samfunnsmessige institusjoner; fagbibliotekene, forskningsinstitusjonene (det akademiske feltet) og det representative demokratiet. Dette plasserer også systemet i et spenningspunkt mellom ulike behov og idealer; som formidlingssystem, rapporteringssystem og styringssystem. At Cristin samtidig kan beskrives i skjæringspunktet mellom ulike idealer for hva akademia skal være, mellom et markedsrettet Universitet, det humboldtske idealet og et samfunnsmessig forpliktet Universitet, plasserer det i spenningsfeltet for kommende forskningspolitiske debatter.

10.1.4 Mulige motsetninger i målene for systemet

Publiseringsindikatoren og åpen publisering

En mulig motsetning i målene for Cristin er forholdet mellom det å øke norske forskeres publisering i internasjonale vitenskapelige tidsskrifter og å øke andelen åpne publiserte vitenskapelige artikler, slik blant annet Terje Hillesund argumenterer for (2006). Dagens modell premierer publisering i særlig anerkjente internasjonale tidsskrifter. Disse vil i stor grad tilhøre de store forlagshusene, som har interesse av at dagens publiseringsmodell (som gir dem høy fortjeneste) opprettholdes. Dermed kan det se ut som systemet har en innebygd motsetning ved at to formål motvirker hverandre. (Men som kan forsvinne ved nye modeller for åpen publisering).

I et videre perspektiv kan denne motsetningen knyttes til spørsmål om forskningsformidling og kommunikasjon mellom forskning og samfunn. En sentral kritikk av «tellekantsystemet» med resultatbasert forskningsfinansiering er at det prioriterer publisering i internasjonale fagtidsskrifter, på bekostning av mer popularisert formidling i norsk offentlighet. Argumentet er blant annet at systemet ikke har kanaler for belønning av popularisering, og derfor på sikt kan resultere i økt usynliggjøring av akademikere i offentligheten, og økte legitimeringsproblemer for verdien av fagkunnskap (Hagen & Johansen 2006). Et slikt syn kan indikere at det finnes en motsetning i de forskningspolitiske målene som ligger til grunn for Cristin, fordi systemet både skal styrke publiseringen i faglige fora og være en bidragsyter til mer opplyst offentlig debatt gjennom å åpne forskningen mot et mer allment publikum.

Samtidig er det nettopp innføringen av publiseringsindikatoren som tvang fram etableringen av Cristin og dermed et system med potensiale til å fremme formidling av forskning og kommunikasjon mellom forskere og allmennhet. Uten publiseringsindikatoren er det ikke sikkert at helseforetakene og forskningsinstituttene ville gått inn i et felles system med UH-sektoren, og lagt grunnlaget for et system som kan samle det meste av forskningen i Norge. Her må det likevel tillegges at dersom formålet er å bringe forskningsresultater ut til befolkningen, kan det diskuteres hvorvidt dagens satsing på åpen publisering av vitenskapelige artikler er nok. Kanskje trengs det en bredere debatt om hvilke muligheter som finnes for forskningsformidling i et system som Cristin?

Tilgjengeliggjøring eller kontroll

En bruk av Cristin som kontrollsystem helt ned på forskernivå, slik Fagerbergutvalget blant annet åpner for, vil sannsynligvis styrke forskernes syn på dette som et kontrollsystem og kunne øke motstanden mot det. Dette kan være problematisk fordi Cristins mulighet til å oppfylle målene om å gjøre forskning tilgjengelig for allmennheten samtidig er avhengig av at forskerne tenker på Cristin som et formidlingssystem, og at de holder systemet oppdatert utover det som er krevet av rapportering (som for eksempel egne kompetansesider). Slik vil nytten forskerne (og forskningsinstitusjonene) ser i Cristin få en nøkkelrolle i forhold til videre utvikling.

Tøyelige begreper

Det er mange forskningspolitiske plussord som har gått igjen i dokumentene om et felles forskningsdokumentasjonssystem. Dette handler om ord som «kvalitet», «synliggjøring» og «åpenhet». Ut fra debatten ser det ut til at aktørene har brukt og forstått ordene forskjellig, og at dette kan knyttes til ulike forskningspolitiske ståsteder. Den franske sosiologen Pierre Bourdieu (1972/2003) beskrev at hvordan ord blir forstått og brukt kan si noe om de rådende verdiene innenfor ulike delt. Han brukte ordet *doxa* for å beskrive det som umiddelbart og ubevisst blir oppfattet som verdiene innenfor et felt. Det vil si verdier som ikke er eksplisitt formulert, men som fungerer på et ubevisst plan. Hvis det er lite variasjon i deltakernes praksis, bidrar alle til å opprettholde den doxiske forståelsen hos hverandre. Hvilke begreper som brukes i beslutningsprosess, og hvordan disse fylles med innhold, sier derfor også noe om hvem som sitter med definisjonsmakten.

De forskningspolitiske reformene på 1980- og 1990-tallet gjorde «kvalitet» til et nøkkelord, ved at hele systemet ble begrunnet med at det ville føre til økt kvalitet i norsk forskning. I den hegemoniske forståelsen av begrepet ble dette knyttet til faktorer som kunne måles (som plasseringen av norsk forskning på internasjonale sammenligninger over publisering og sitering). Denne forståelsen av kvalitet ser også ut til å ha ligget til grunn for arbeidet med forskningsdokumentasjon fra departementets side, selv om UHR tok sine forbehold på dette området. At dette ikke var et objektivt begrep tydeliggjøres gjennom at motstanderne av tellekantsystemet avviste hele denne forståelsen av kvalitet, og i stedet la vekt på ting som ikke kunne måles eller telles (Hagen & Johansen 2006).

Andre ord det kan se ut som brukes med forskjellig meningsinnhold er blant annet «synliggjøring», «formidling» og «åpenhet». Mens synliggjøring og formidling i mange sammenhenger ser ut til å være knyttet til et ideal om å bringe forskningen ut til befolkningen, kan det i et mer bedriftsøkonomisk perspektiv handle om å markedsføre forskningsinstitusjonene og selge ulike tjenester til aktører utenfor forskningssektoren. Ordet «åpenhet» har også blitt et forskningspolitisk plussord de siste årene, båret fram av blant annet bevegelsen for åpen publisering. At Fagerbergutvalget velger å kalle sin utredning *Et åpnere forskningssystem* viser at dette ordet har nådd de politiske dokumentene, men at det kanskje brukes med et annet innhold her? En grundig analyse av ordene i debatten ligger utenfor denne oppgaven, men eksemplene viser hvordan det kan skjule seg spenninger på dette nivået.

10.3 Forslag til videre forskning

En av konklusjonene i denne oppgaven er at det fremdeles er svært åpent hvordan forskningsdokumentasjonssystemet Cristin vil utvikles i årene som kommer. Dette gjør en studie av selve implementeringsprosessen svært relevant. Det ville være interessant å se i hvilken grad de ulike politiske målene blir styrende i systemutviklingsprosessen, og gå tettere på den tekniske utformingen av systemet. Cristin-organisasjonen har begrensede ressurser, og vil måtte gjøre prioriteringer knyttet til utviklingen av ulike moduler i systemet. Men hva vil styre disse valgene – og hvem vil faktisk ta dem? I hvor stor grad vil nye tekniske løsninger bestemme prioriteringene? Her vil det være interessant å se implementeringsprosessen fra institusjonenes og forskernes side. Forskningsinstitusjonene er primærmålgruppa for systemet, og systemet er avhengig av deres og forskernes aktive bruk. Hvordan Cristin arter seg fra dette ståstedet, og for ulike grupper ved institusjonene, vil derfor kunne gi relevant kunnskap om systemet. Når Cristin er mer innkjørt og utbygd på nett vil også en studie av hvordan Cristin faktisk brukes av de ulike målgruppene for systemet være interessant.

I løpet av arbeidet med oppgaven har jeg også blitt mer nysgjerrig på den internasjonale konteksten rundt forskningsdokumentasjonssystemene, og hvordan defineringsprosessen rundt disse systemene har foregått på europeisk nivå. Organisasjonen Eurocris, som er et europeisk samarbeid knyttet til slike systemer, definerer på sine nettsider hva som kjennetegner et Current research information system (Cris). Her griper den politiske konteksten inn ved at det blant annet vektlegges hvordan slike system kan støtte opp om byggingen av Det felleseuropeiske forskningsområdet (ERA) og arbeidet med å nå målene i Lisboa-strategien (Eurocris 2010b). Norge har vært aktivt med i det europeiske samarbeidet på dette området⁵¹, men hvilken betydning har dette hatt for defineringsprosessen rundt de norske systemene? Og i hvilken grad minner defineringsprosessen på europeisk nivå om den norske? En studie av disse dimensjonene kunne ha bidratt til dypere innsikt i beslutningsprosessen rundt Cristin.

I min oppgave har jeg identifisert problembeskrivelser og målformuleringer og sett hvordan disse har endret seg i løpet av prosessen. Men hvordan har språkbruken selv påvirket beslutningsprosessen? Å utvikle problembeskrivelser og målformuleringer i en beslutningsprosess handler om å forsøke å gi en beskrivelse av virkeligheten. Ut fra et

⁵¹ Se blant annet Nordbib (2009).

sosialkonstruktivistisk ståsted kan en også si at språkbruken er med på å forme vår forståelse av virkeligheten. I et slikt perspektiv vil de som blir sittende med definisjonsmakten i en beslutningsprosess, også få makt til å bestemme hvilket virkelighetsbilde som skal ligge til grunn. I denne sammenhengen er det interessant å studere hvordan virkelighetsoppfatninger sprer seg i en slik prosess, hvordan ulike begreper defineres, og hvordan bruken av begrepene påvirker oppfatningene til de som bruker dem. Her kan også en analyse av hvordan forskere fra ulike fagmiljøer tolker og bruker begreper forskjellig være interessant. En diskursanalyse av problembeskrivelsene og målformuleringene fra beslutningsprosessen som ledet fram til etableringen av Cristin, ville kunne gi en grundigere forståelse av prosessen, og hvordan mening ble skapt underveis.

Avslutningsvis vil jeg legge til at en studie av det nasjonale arbeidet med forskningsdokumentasjon fra en mer teknisk innfallsvinkel ville ha vært interessant. En slik undersøkelse kunne ha gitt et mer utfyllende bilde av prosessen, og kanskje endt opp med andre konklusjoner enn de jeg har kommet fram til.

11 Konklusjon

På internett ligger Cristin som et søkesystem for personer som er interessert i norsk forskning. Det er lett å tenke at slike systemer er objektive eller «upolitiske» utviklet med utgangspunkt i tekniske valg. Min gjennomgang viser hvordan systemet og organisasjonen Cristin er formet av politiske prosesser. Etableringen av systemet er tett knyttet til innføringen av det insentivbaserte finansieringssystemet, og debattene om dette systemet vil ha betydning for den videre utviklingen av Cristin.

Men Cristin befinner seg også i skjæringspunktet mellom politiske målsetninger og institusjonaliserte felt. Hva som blir de viktige forskningspolitiske prioriteringene i årene framover vil kunne innvirke på hvordan Cristin utvikler seg som system. Også de ulike aktørenes forhold til systemet vil være viktig. Særlig gjelder dette forskerne. Disse utgjør kjernen i systemet ved at det er deres forskning som skal registreres og formidles. Oppslutningen i denne gruppa vil derfor være avgjørende for hvor omfattende systemet kan bli. Dette bør også tas med i betraktning i det videre utviklingsarbeidet knyttet til systemet.

At defineringsprosessen rundt Cristin er så åpen nå kan være en mulighet for grupper som ønsker å påvirke retningen på systemet. Dette bør særlig være til inspirasjon for biblioteksektoren, som har kunnskap, kompetanse og visjoner knyttet til dokumentasjon og formidling av forskning. Utnytter man mulighetene som finnes på nett for å løfte fram informasjon i ulike format og sammenhenger, kan systemet bli en reell døråpner til det norske forskningssystemet for mange ulike brukergrupper.

Her vil også utviklingen av Cristin som en selvstendig aktør spille en viktig rolle. Institusjonell teori vektlegger hvordan institusjoner får en selvstendig betydning, og at egen overlevelse og ekspansjon blir viktige mål. I tråd med dette perspektivet vil ikke Cristin kun være styrt av krav fra omgivelsene utenfra, organisasjonen vil også utvikle sin egen logikk som institusjon. Cristin har allerede fått flere oppgaver enn det som var tiltenkt i utredningen i 2008, og det er sannsynlig at det vil utvikle seg til en mektigere organisasjon med flere oppgaver.

12 Litteraturliste

- Akershus universitetssykehus. (2009). *Vedr. høring: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering – Norsk Vitenskapsindeks (NVI)*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Akershus_universitetssykehus.pdf
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009). Høring: Forslag om felles database for vitenskapelig publisering - Norsk vitenskapsindeks. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Arbeids_og_inkluderingsdepartementet.pdf
- Aukland, K. (2010, 25. november). Cristin må finne kvinner. *Ressursbank for likestilling i forskning*. Hentet fra <http://kifinfo.no/c56157/nyhet/vis.html?tid=74485>
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009). Høring: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering – Norsk Vitenskapsindeks. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Barne_og_likestillingsdepartementet.pdf
- Benserud, S. (2003). *Referat fra møte med de fire Universitetene på USIT 31.01.03*. Hentet fra http://frida.usit.uio.no/prosjektet/pg/dok/FRES-03-008%20Referat_mote0103.doc
- Berg, P., Andersen, K., Østby, L. E., Lilleby, S., Styrvold, S., Holand, K., Johansen, F. (1999). *Styring av statlige investeringer: Sluttrapport fra styringsgruppen*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Bjerde, K. W. (2011, 13. mai). Innblikk og oversikt. *Morgenbladet*, s. 18.
- Bleiklie, I. (1996). *Kunnskap og makt: norsk høyere utdanning i endring*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bourdieu, P. (2003). *Outline of a theory of practice*. United Kingdom: Cambridge. Originalverk utgitt i 1972.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1997). *The reforming organization*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2001). New public management i norsk statsforvaltning. I B. S. Tranøy, & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* (S. 67-95). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Cristin: Current research information system in Norway. Rapport fra arbeidsgruppe*. (2010a, 22. februar). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KD/CRISTIN.pdf>
- Cristin. (2010b). *Referat: Møte i styret for Cristin 31. august 2010*. Hentet fra <http://www.cristin.no/om/styret/referater/styremote-31-08-2010.pdf>
- Cristin. (2010c). *Referat: Møte i styret for Cristin 17. november 2010*. Hentet fra <http://www.cristin.no/om/styret/referater/styremote-17-11-2010.pdf>

- Cristin. (2011). *Formål*. Hentet 5. mai 2011 fra <http://www.cristin.no/om/formal/>
- Den norske EU-delegasjonen. (2011, april). *Forskning og teknologi*. Hentet 3. mai 2011 fra http://www.eu-norge.org/Norges_forhold_til_EU/Politikkomrader/forskning/
- Dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner. Opprettelse av nasjonale registre for publiseringskanaler, forfattere og institusjoner*. (2003). Oslo: Universitets- og høgskolerådet.
- Elvebakk, B., & Enebakk, V. (2005). Kunnskapsløst kunnskapsløft. Om forsøkene på å telle seg til kvalitet. *Samtiden*(4), 34- 44.
- Engelstad, F. (1999). Fra handling til struktur - tur/retur. I F. Engelstad (Red.), *Om makt. Teori og kritikk* (s. 303-320). Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Eurocris. (2010a). *Cris concept and Cris benefits*. Hentet 5. mai 2011 fra http://www.eurocris.org/Index.php?page=concepts_benefits&t=1
- Eurocris. (2010b). *History of CRIS*. Hentet 5. mai 2011 fra <http://www.eurocris.org/Index.php?page=historyCRIS&t=1>
- European Commission. (1991, 6. mai). *Commission recommendation concerning the harmonisation within the Community of research and technological development databases*. Hentet fra <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/cerif/docs/cerif1991.htm#sectionA>
- European Commission. (2008). *Open access pilot in FP7*. Hentet fra ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/open-access-pilot_en.pdf
- Finansdepartementet. (2010). *Målstruktur og målformulering: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ*. (Veileder nr. 10). Oslo: Finansdepartementet.
- Finnmark fylkeskommune. (2009). *Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering - Norsk Vitenskapsindeks (NVI): Høringsuttalelse*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Finnmark_fylkeskommune.pdf
- Flaa, P., Gabrielsen, R., Hofoss, D., Hoven, F.H., & Rønning, R. (1985). *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Høring: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering – Norsk Vitenskapsindeks (NVI)*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Fornyings_og_administrasjonsdepartementet.pdf
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Høring: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering – Norsk Vitenskapsindeks (NVI)*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Fornyings_og_administrasjonsdepartementet.pdf
- Forskningsutvalget. (2002). *Forskningsdokumentasjon*. Oslo: Universitets- og høgskolerådet. Upublisert.

- Frida. (2005). *Referat fra prosjektgruppemøte for FRIDA 25. november 2005*. Hentet fra <http://frida.usit.uio.no/prosjektet/pg/dok/FRIDA-05-081%20Referat%20prosjektgrmote%2025.%20november%202005.doc>
- Frølich, N., & Klitkou, A. (2006). *Resultatbasert forskningsfinansiering: vitenskapelig publisering*. Oslo: NIFU STEP.
- Gabrielsen, T. S., Kaarbøe, O., Lommerud, K. E., Risa, A. E., & Vagstad, S. (2007). *Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren. Teoretiske vurderinger*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Gornitzka, Å. (2009). Styringsreformer i høyere utdanning i Europa - politiske ambisjoner mellom omgivelsespress og sektortradisjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 25(2), 127-158.
- Gubberud, I., Hauge, J. H., & Molvig, T. (1991a). *Forskningsdokumentasjon*. Riksbibliotektjenesten og NAVFs edb-senter for humanistisk forskning. Upublisert.
- Gubberud, I., Hauge, J. H., & Molvig, T. (1991b). *Vedlegg til notat om forskningsdokumentasjon*. Riksbibliotektjenesten og NAVFs edb-senter for humanistisk forskning. Upublisert.
- Gulbrandsen, E. (2009, 11. februar). Forskning og samfunn. *Forskningsetisk bibliotek*. Hentet 2. februar 2011 fra <http://www.etikkom.no/no/FBIB/Temaer/Forholdet-forskningsamfunn/Forskning-og-samfunn/>
- Hagen, E. B., & Johansen, A. (Red.). (2006). *Hva skal vi med vitenskap? 13 innlegg fra striden om tellekantene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hauge, J. H. (1991, 5. april). *Dokumentasjon av igangværende forskning*. Bergen: NAVFs EDB-senter for humanistisk forskning. Brev til Riksbibliotekrådet.
- Hauge, J. H., Rønhovd, J., Grønvik, S., Omholt, S., Slipersæter, S., & Asserson, A. (1996). *Felles nasjonalt system for forskningsdokumentasjon: Innstilling fra arbeidsgruppe nedsatt av Koordineringsutvalget*. Dragvoll: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2009). *Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering - Norsk Vitenskapindeks (NVI): Høring*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Helse_og_omsorgsdepartementet.pdf
- Helse Stavanger. (2009). *Høringsuttalelse vedrørende Norsk Vitenskaps Indeks: Innspill fra Helse Stavanger*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Helse_Vest.pdf
- Helse Vest. (2009). *Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering: Norsk Vitenskapsindeks (NVI) høring*. Hentet 2011 fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Helse_Vest.pdf
- Hem, T. H. (2005). *Kvalitetsreformen: en prosesstudie relatert til tidligere reformer innenfor universitets- og høyskolesektoren*. Oslo: T.H. Hem.
- Henrichsen, B. (2002). *Nasjonalt system for forskningsinformasjon (NFI)*. Bergen: NSD. Hentet fra: <http://www.ub.uib.no/avdeling/fdok/fdok/Referansegruppe/NFI%20notat%2018011.doc>

- Hernes, G. (1992). *Forslag om et nasjonalt system for dokumentasjon av forskningsvirksomhet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Brev til Riksbibliotekjenten.
- Hernes, S. (2007). Publiseringspoeng og referanse kvalitet. *Forskerforum*(6), 34-35.
- Hillesund, T. (2006). Kommersiell vs. åpen publisering. I E. B. Hagen, & A. Johansen (Red.), *Hva skal vi med vitenskap? 13 innlegg fra striden om tellekantene* (s. 74-83). Oslo: Universitetsforlaget.
- Høgskolen i Bergen. (2009). *Høring: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering - Norsk Vitenskapsindeks (NVI)*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Hoegskolen_i_Bergen.pdf
- Høgskolen i Lillehammer. (2009). *Høring: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering - Norsk Vitenskapsindeks (NVI)*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Hoegskolen_i_Lillehammer.pdf
- Institutt for energiteknikk. (2009). *Høringsuttalelse om Norsk vitenskapsindeks (NVI)*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Institutt_for_energiteknikk.pdf
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, P. H. (2010). *Eksterne brukere*. Hentet fra <http://www.usit.uio.no/om/it-historien/forskning/eksterne.html>
- Johansen, A. (2006). Politikk og kvalitet. I E. B. Hagen, & A. Johansen (Red.), *Hva skal vi med vitenskap? 13 innlegg fra striden om tellekantene* (s. 92-115). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kalseth, J., Rohde, T., & Lassemo, E. (2010). *Evaluerings av finansiering av forskning i helseforetakene*. Oslo: SINTEF.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins.
- Kjeldstadli, K. (2010). *Akademisk kapitalisme*. Siggerud: Res Publica.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
- Kulturdepartementet. (2010, 21. mai). *Omorganisering av ABM-feltet*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressemeldinger/2010/Omorganisering-av-ABM-feltet.html?id=605456>
- Kunnskapsdepartementet. (2009a). *Første møte i styringsgruppa for NVI, 30.06.2009*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/NVI/Foerste_moete_styringsgruppa_NVI.pdf

- Kunnskapsdepartementet. (2009b). *Hovedmålsettinger og ambisjoner for etableringen av NVI og nasjonalt forskningsinformasjonssystem*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/NVI/Hovedmalsettinger_for_etableringen_NV_I_nasjonalt.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2010). *Femte møte i styringsgruppa for Cristin/NVI, 09.03.2010*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Femte%20m%C3%B8te%20i%20styringsgruppa%20for%20NVI-%20Referat%20%282%29.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Vedtekter for Cristin*. Hentet fra <http://www.cristin.no/om/vedtekter/vedtekter.html>
- March, J. G., & Simon, H. A. (1993). *Organizations*. Cambridge, Mass.: Blackwell Business. Originalverk utgitt i 1958.
- Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. (2009). Høringsuttalelse: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering – Norsk Vitenskapsindeks (NVI). Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Nasjonalmuseet_for_kunst_arkitektur_og_design.pdf
- NAVFs edb-senter for humanistisk forskning. (1979). Statutter for NAVFs EDB-senter for humanistisk forskning. *Humanistiske data*(1-2), 3.
- Nordbib. (2009). *Research information systems in the Nordic countries: Infrastructure, concepts and organization*. Nordbib. Hentet fra http://www.nordbib.net/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2FCRIS_report.pdf
- Norges forskningsråd. (2006). *Nytt basisfinansierings-system for instituttsektoren*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Norges forskningsråd, Strategiområdet. (1997, 23. mai). *Forslag til videreføring og utbygging av et nasjonalt system for dokumentasjon av forskning*. Oslo: Norges forskningsråd. Upublisert.
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. (2011). *Om NSD*. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/nsd/omnsd.html>
- Norsk studentunion. (2009). *Høring: Felles database for vitenskapelig publisering – norsk vitenskapsindeks*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Norsk_Studentunion.pdf
- Norsk tjenestemannslag. (2009). *Høringforslag om felles database for vitenskapelig publisering - Norsk vitenskapsindeks*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Norsk_Tjenestemannslag.pdf
- Norsk vitenskapsindeks: Rapport fra arbeidsgruppe for helhetlig kravspesifikasjon*. (2010, 23. februar). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KD/NVI%20kravspesifikasjon.pdf>
- NOU 1988: 28. (1988). *Med viten og vilje: Innstilling fra Universitets- og høyskoleutvalget*. Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens trykningskontor

- NOU 2000: 14. (2000). *Frihet med ansvar: Om høyre utdanning og forskning i Norge*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2000/nou-2000-14.html>
- NOU 2001: 29. (2001). *Best i test?: Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20012001/029/PDFA/NOU200120010029000DDDPDFA.pdf>
- NOU 2006: 19. (2006). *Akademisk frihet: Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2006/nou-2006-19.html?id=392466>
- NOU 2008: 3. (2008). *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2008/NOU-2008-3.html?id=497182>
- NOU 2011: 6. (2011). *Et åpnere forskningssystem*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2011/nou-2011-6.html?id=641690>
- Nytt universitetsbyråkrati? (1997). *Forskningsspolitikk*, 20(4), [2].
- Olsen, J. P. (1978). *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1989). *Petroleum og politikk: det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: TANO.
- Olsen, J. P. (2007). *Mellom økonomi og kultur: det europeiske universitetet i endring*. Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Olsen, J. P. (2010). *Governing through institution building: Institutional theory and recent European experiments in democratic organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, T., & Bie, K. N. (1997). *Nasjonalt system for dokumentasjon av forskningsvirksomhet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Brev til Norges forskningsråd.
- Omenaas, E. (2010, 12. oktober). *Current Research Information System in Norway: Cristin-seminar 12. oktober 2010*. [Lysarkpresentasjon]. Hentet fra http://www.uhr.no/documents/CRISTIN_Omenaas.pdf
- Prop. 1 S (2009-2010a). (2009). *For budsjettåret 2010*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riksbibliotekjenesten. (1977). *Årsmelding 1976*. Oslo: Riksbibliotekjenesten
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringer: teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rugaas, B. (1992). *Et nasjonalt system for dokumentasjon av forskningsvirksomhet*. Oslo: Riksbibliotekjenesten. Brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

- Sivertsen, G. (2002). *Publisering, kvalitet og finansiering. Bibliografiske datakilder i forskningsdokumentasjon*. Oslo: NIFU. Upublisert.
- Sivertsen, G. (2003a). *Bibliografiske datakilder til dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner*. Oslo: NIFU.
- Sivertsen, G. (2003b). *Måling av forskningsaktiviteten ved helseforetakene: vitenskapelige artikler og doktorgrader som resultatindikatorer*. Oslo: NIFU.
- Sivertsen, G. (2003c). Norsk vitenskapsindeks - bibliotekenes bidrag til dokumentasjon og formidling av norsk forskning?. *Synopsis*, 34(2), 80-88.
- Sivertsen, G. (2008a). Den norske modellen. *Forskningspolitikk*, 31(1), 14-15.
- Sivertsen, G. (2008b). *Norsk vitenskapsindeks: forslag til en felles database for vitenskapelig publisering innenfor et nasjonalt system for forskningsinformasjon*. Oslo: NIFU STEP.
- Sivertsen, G. (2009). Publiseringssindikatoren. I Ø. Østerud (Red.), *Hvordan måle vitenskap? Søkelys på bibliometriske metoder* (s. 11-39). Oslo: Novus forlag.
- Sivertsen, G. (2010). Svekket forskningsfokus. *Forskningspolitikk*, 33(4), 22-23.
- Sivertsen, G. (2011, 13. mai). Overgrep mot forskerne, Olav Torvund? *Morgenbladet*, s. 18.
- St.meld. nr. 7 (2007-2008). (2007). *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/Stmeld-nr-7-2007-2008-.html?id=492556>
- St.meld. nr. 20 (2004-2005). (2005). *Vilje til forskning*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-20-2004-2005-.html?id=406791>
- St. meld. nr. 27 (2000-2001). (2001). *Gjør din plikt - krev din rett: kvalitetsreform av høyere utdanning*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-27-2000-2001-.html?id=194247>
- St. meld. nr. 30 (2008-2009). (2009). *Klima for forskning*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-30-2008-2009-.html>
- St.meld. nr. 39 (1998-1999). (1999). *Forskning ved et tidsskille*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/19981999/stmeld-nr-39-1999-.html?id=192405>
- St.prp. nr. 1 (2002-2003). (2002). *For budsjetterminen 2003*. [Oslo]: Helsedepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005). (2004). *For budsjetterminen 2005*. [Oslo]: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2007-2008). (2007). *For budsjettåret 2008*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

- Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem. (1999a). *Overordnede krav og føringer for systeminnhold i et forskningsdokumentasjonssystem for Universitetene, vitenskapelige høyskoler og høyskolene*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem. (1999b). *Funksjonskrav for felles forskningsdokumentasjonssystem for Universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene*. (Notat 2). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem. (2000). *Momenter til praktisk implementering av et nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem for U&H-institusjonene* (Notat 3). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Tekna. (2009). Høringssvar til forslag om en felles database for vitenskapelig publisering, Norsk Vitenskapsindeks (NVI). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Tekna.pdf>
- Til forsvar for norsk som forskningsspråk. (2006, 5. mai). I E. B. Hagen, & A. Johansen (Red.), *Hva skal vi med vitenskap? 13 innlegg fra striden om tellekantene* (s. 11-13). Oslo: Universitetsforlaget.
- Torvund, O. (2011, 6. mai). Nei til enda mer rapportering. *Morgenbladet*, s. 23.
- Universitetet i Oslo. (2009). *Høringssvar: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering - Norsk Vitenskapsindeks (NVI)*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Universitetet_i_Oslo.pdf
- Universitetet i Tromsø. (2009). *Felles database for vitenskapelig publisering - Norsk vitenskapsindeks (NVI): Høringssvar fra Universitetet i Tromsø*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2008/200806828/Universitetet_i_Tromsoe.pdf
- Universitetets senter for informasjonsteknologi. (2006). *Sluttrapport Frida-prosjektet 2003-2005*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Utvalg for prosjektinformasjon. (ca. 1991). *Fellesdatabase for informasjon om forskningsprosjekter*. Bergen: NAVFs edb-senter for humanistisk forskning.
- Vindvad, J. (2002). *Forskningsdokumentasjon: Innlegg på NOLUG møte 11.04.2002 om Norsk forskningsdokumentasjon – hvor finner vi den*. [Lysarkpresentasjon]. Hentet fra <http://www.nolug.no/arkiv/2002/2002-04-vindvad.pdf>
- Vekt på forskning: Nytt system for dokumentasjon av vitenskapelig publisering. Innstilling fra faglig og teknisk utvalg til UHR*. (2004, 12. november). Oslo: Universitets- og høyskolerådet.
- Økt tilgang til norske forskningsresultater. Anbefalinger fra arbeidsgruppe oppnevnt av UHRs forskningsutvalg 30. januar 2009*. (2009). Oslo: Universitets- og høyskolerådet.
- Østerud, Ø. (1996). *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

13 Vedlegg

Følgende del inneholder oversikt over datamaterialet som er samlet inn og analysert i arbeidet med oppgaven:

Storingsproposisjoner, NOU'er og stortingsmeldinger

Storingsproposisjoner:

St.prp. nr. 1 for budsjettårene 2002-2011 fra Utdannings- og forskningsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU'er:

NOU 1988: 28. (1988). *Med viten og vilje: Innstilling fra Universitets- og høyskoleutvalget.*
NOU 2000: 14. (2000). *Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge.*
NOU 2001: 29. (2001). *Best i test?: Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet.*
NOU 2006: 19. (2006). *Akademisk frihet: Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov.*
NOU 2008: 3. (2008). *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning.*
NOU 2011: 6. (2011). *Et åpnere forskningssystem.*

Storingsmeldinger

St.meld. nr. 39 (1998-1999). (1999). *Forskning ved et tidsskille.*
St. meld. nr. 27 (2000-2001). (2001). *Gjør din plikt - krev din rett: kvalitetsreform av høyere utdanning.*
St.meld. nr. 20 (2004-2005). (2005). *Vilje til forskning.*
St.meld. nr. 7 (2007-2008). (2007). *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning.*
St. meld. nr. 30 (2008-2009). (2009). *Klima for forskning.*

Nettsteder

Cristins nettsider: <http://www.cristin.no/>

BIBSYS Forskdok: <http://www.bibsys.no/norsk/produkter/forskDok/>

IT-historien ved Universitetet i Oslo: <http://www.usit.uio.no/om/it-historien/>

Kunnskapsdepartementets nettsider om Norsk vitenskapsindeks:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/Norsk-vitenskapsindeks.html?id=592490>

USITs nettsider om Frida-prosjektet: <http://frida.usit.uio.no/>

- historisk informasjon fra prosjektperioden: <http://frida.usit.uio.no/omFrida/historisk.html>

- referater fra styremøter i Frida 2006-2010: <http://frida.usit.uio.no/organisering/styret/styret.html>

Kronologisk oversikt

I tillegg er følgende materiale gjennomgått, sortert kronologisk for hver fase:

Bakgrunnsfasen

Utvalg for prosjektinformasjon. (ca. 1991). *Fellesdatabase for informasjon om forskningsprosjekter.*
Bergen: NAVFs edb-senter for humanistisk forskning.

Gubberud, I., Hauge, J. H., & Molvig, T. (1991a). *Forskningsdokumentasjon.* Riksbibliotekjenesten og NAVFs edb-senter for humanistisk forskning.

- Gubberud, I., Hauge, J. H., & Molvig, T. (1991b). *Vedlegg til notat om forskningsdokumentasjon*. Riksbibliotekjenten og NAVFs edb-senter for humanistisk forskning.
- Gubberud, I. J. (1991). *Internasjonalt seminar om forskningsdokumentasjon*. Bergen: Sentral for informasjon om forskningsprosjekter, NAVFs edb-senter for humanistisk forskning.
- Hauge, J. H. (1991, 5. april). *Dokumentasjon av igangværende forskning*. Bergen: NAVFs EDB-senter for humanistisk forskning. Brev til Riksbibliotekrådet.
- European Commission. (1991, 6. mai). *Commission recommendation concerning the harmonisation within the Community of research and technological development databases*. Hentet fra <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/cerif/docs/cerif1991.htm#sectionA>
- Hernes, G. (1992). *Forslag om et nasjonalt system for dokumentasjon av forskningsvirksomhet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Brev til Riksbibliotekjenten.
- Rugaas, B. (1992). *Et nasjonalt system for dokumentasjon av forskningsvirksomhet*. Oslo: Riksbibliotekjenten. Brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Hauge, J. H., Rønhovd, J., Grønvik, S., Omholt, S., Slipersæter, S., & Asserson, A. (1996). *Felles nasjonalt system for forskningsdokumentasjon: Innstilling fra arbeidsgruppe nedsatt av Koordineringsutvalget*. Dragvoll: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Norges forskningsråd, Strategiområdet. (1997, 23. mai). *Forslag til videreføring og utbygging av et nasjonalt system for dokumentasjon av forskning*. Oslo: Norges forskningsråd. Upublisert.
- Hambro, C., & Kavli, D. (1997, 23. mai). *Forslag til videreføring og utbygging av et nasjonalt system for dokumentasjon av forskning*. Oslo: Norges forskningsråd. Brev til Riksbibliotekjenten.
- Olsen, T., & Bie, K. N. (1997). *Nasjonalt system for dokumentasjon av forskningsvirksomhet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Brev til Norges forskningsråd.
- Nytt universitetsbyråkrati? (1997). *Forskningspolitikk*, 20(4), 2.
- Nasjonal database for forskningsdokumentasjon. (1998). *Bladet Forskning*(3).
- Norges forskningsråd (1998). *Årsrapport 1998*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem. (1999a). *Overordnede krav og føringer for systeminnhold i et forskningsdokumentasjonssystem for Universitetene, vitenskapelige høyskoler og høyskolene*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem. (1999b). *Funksjonskrav for felles forskningsdokumentasjonssystem for Universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene*. (Notat 2). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Styringsgruppen for samordnet utvikling av institusjonenes forskningsdokumentasjonssystem. (2000). *Momenter til praktisk implementering av et nasjonalt forskningsdokumentasjonssystem for U&H-institusjonene* (Notat 3). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Riksbibliotekjenten & Rogstad, A. (2001). *Forskningsdokumentasjon og registrering av kunstneriske resultater: kravspesifikasjon*. Oslo: Riksbibliotekjenten.

Initiativfasen

- Henrichsen, B. (2002). *Nasjonalt system for forskningsinformasjon (NFI)*. Bergen: NSD.
- Forskningsutvalget. (2002). *Forskningsdokumentasjon*. Oslo: Universitets- og høgskolerådet.
- Vindvad, J. (2002). *Forskningsdokumentasjon. Innlegg på NOLUG møte 11.04.2002 om Norsk forskningsdokumentasjon – hvor finner vi den?*. [Lysarkpresentasjon]. Oslo: Riksbibliotekjennesten.
- Hyllseth, B. (2002, 29. oktober). *Forskningsdokumentasjon - oppfølging av konferansen*. Oslo: Universitets- og høgskolerådet
- Mønness, E. (2002, 17. september). *Hvordan kan institusjonene forene ulike behov i et nasjonalt system? Dokumentasjon av forskning ved universiteter og høgskoler* [Lysarkpresentasjon]. Høgskolen i Hedmark.
- Sivertsen, G. (2002). *Publisering, kvalitet og finansiering. Bibliografiske datakilder i forskningsdokumentasjon, Notat til UFD og Norges forskningsråd, april 2002*. Oslo: NIFU.
- Benserud, S. (2003, 10. februar). *Referat fra møte med de fire Universitetene på USIT 31.01.03*. Oslo: Universitetet i Oslo
- Dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner. Opprettelse av nasjonale registre for publiseringskanaler, forfattere og institusjoner. Innstilling fra arbeidsgruppe nedsatt av Universitets- og høgskolerådet*. (2003). Oslo: Universitets- og høgskolerådet.
- Norsk inndeling av vitenskapsdisipliner*. (2003). Oslo: Universitets- og høgskolerådet.
- Sivertsen, G. (2003). *Bibliografiske datakilder til dokumentasjon av vitenskapelige publikasjoner: en utredning for Utdannings- og forskningsdepartementet*. Oslo: NIFU.
- Sivertsen, G. (2003). *Norsk vitenskapsindeks - bibliotekenes bidrag til dokumentasjon og formidling av norsk forskning?. Synopsis, 34(2), 80-88*.
- Vekt på forskning: nytt system for dokumentasjon av vitenskapelig publisering: innstilling fra faglig og teknisk utvalg til UHR*. (2004, 12. november). Oslo: Universitets- og høgskolerådet.
- Universitetets senter for informasjonsteknologi. (2006). *Sluttrapport Frida-prosjektet. USIT, Frida-prosjektet 2003 - 2005*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Norges forskningsråd. (2006). *Nytt basisfinansierings- system for instituttsektoren*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Hagen, E. B., & Johansen, A. (Red.). (2006). *Hva skal vi med vitenskap? 13 innlegg fra striden om tellekantene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, S. (2007). *Publiseringspoeng og referanse kvalitet. Forskerforum(6), 34-35*.

Utredningsfasen

- Sivertsen, G. (Red.) (2008). *Norsk vitenskapsindeks. Forslag til en felles database for vitenskapelig publisering innenfor et nasjonalt system for forskningsinformasjon: innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet*. Oslo: NIFU STEP.

Sivertsen, G. (2008). Den norske modellen. *Forskningsspolitikk*, 31(1), 14-15.

Høringsfasen

Huseby, H. & Hagland, E. (2008, 12. desember). *Høring: Forslag om en felles database for vitenskapelig publisering - Norsk vitenskapsindeks (NVI)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Økt tilgang til norske forskningsresultater. Anbefalinger fra arbeidsgruppe oppnevnt av UHRs forskningsutvalg 30. januar 2009. (2009). Oslo: Universitets- og høyskolerådet.

Høringsbrev i alfabetisk rekkefølge. Hentet 1. februar 2011 fra Kunnskapsdepartementets nettsider: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing--forslag-om-en-felles-database-fo/horingsuttalelser/horingsinstanser-med-merknader.html?id=539977>

ABM-utvikling – Statens senter for arkiv, bibliotek og museum (04.03.2009)
Akademikerne (05.03.2009) Akershus universitetssykehus (02.03.2009)
Arbeids- og inkluderingsdepartementet (05.03.2009)
Barne- og likestillingsdepartementet (02.03.2009)
Betanien diakonale høyskole (02.03.2009)
BIBSYS (lokale tillitsvalgte ved BIBSYS) (02.03.2009)
Den norske legeförening (04.03.2009)
Den norske tannlegeforening (04.03.2009)
Det teologiske Menighetsfakultet (04.03.2009)
Diakonhjemmet Høyskole (02.03.2009)
Finnmark fylkeskommune (04.03.2009)
Folkehelseinstituttet (02.03.2009)
Fornyings- og administrasjonsdepartementet (02.03.2009)
Forskerforbundet (09.02.2009)
Forskerforbundet ved NTNU (02.03.2009)
Forsvarsdepartementet (04.03.2009)
Handelshøyskolen BI (04.03.2009)
Haraldsplass diakonale høyskole (02.03.2009)
Helse Vest (05.03.2009)
Helse- og omsorgsdepartementet (24.06.2009)
Helsedirektoratet (04.03.2009)
Høyskolen i Akershus (02.03.2009)
Høyskolen i Bergen (02.03.2009)
Høyskolen i Buskerud (02.03.2009)
Høyskolen i Lillehammer (02.03.2009)
Høyskolen i Oslo (04.03.2009)
Høyskolen i Sogn og Fjordane (05.03.2009)
Høyskolen i Østfold (02.03.2009)
Institutt for energiteknikk (02.03.2009)
Kreftregisteret (05.03.2009)
Miljøverndepartementet (20.02.2009)
Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design (02.03.2009)
NITO – Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon, Bioingeniørfaglig institutt (20.02.2009)
Norges forskningsråd (06.03.2009)
Norges handelshøyskole (02.03.2009)
Norges idrettshøyskole (05.03.2009)
Norges veterinærhøyskole (04.03.2009)
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (04.03.2009)
Norsk institutt for kulturminneforskning (02.03.2009)

Norsk institutt for skog og landskap (02.03.2009)
Norsk Polarinstitutt (20.02.2009)
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (04.03.2009)
Norsk studentunion (16.02.2009)
Norsk tjenestemannslag (05.03.2009)
NTNU – Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (04.03.2009)
Oslo universitetssykehus, Rikshospitalet (04.03.2009)
Oslo universitetssykehus, Ullevål (04.03.2009)
Samfunnsviterne (05.03.2009)
Simula Research Laboratory (02.03.2009)
Statens arbeidsmiljøinstitutt (05.03.2009)
Statistisk sentralbyrå (02.03.2009)
Studentenes Landsforbund (02.03.2009)
Sykehuset Østfold (04.03.2009)
Tekna (04.03.2009)
Unio (04.03.2009)
Universitetet for miljø- og biovitenskap (05.03.2009)
Universitetet i Agder (05.03.2009)
Universitetet i Bergen (05.03.2009)
Universitetet i Oslo (02.03.2009)
Universitetet i Tromsø (04.03.2009)
Universitetssykehuset Nord-Norge (04.03.2009)

Vedtaksfasen

Østerud, Ø. (Red.). (2009). *Hvordan måle vitenskap? Søkelys på bibliometriske metoder*. Oslo: Novus forlag.

Kulturdepartementet. (2010, 21. mai). *Omorganisering av ABM-feltet*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressemeldinger/pressemeldinger/2010/Omorganisering-av-ABM-feltet.html?id=605456>

Aukland, K. (2010, 25. november). *Cristin må finne kvinner. Ressursbank for likestilling i forskning*. Hentet fra <http://kifinfo.no/c56157/nyhet/vis.html?tid=74485>

Torvund, O. (2011, 6. mai). *Nei til enda mer rapportering*. *Morgenbladet*, s. 23.

Bjerde, K. W. (2011, 13. mai). *Innblikk og oversikt*. *Morgenbladet*, s. 18.

Sivertsen, G. (2011, 13. mai). *Overgrep mot forskerne, Olav Torvund?* *Morgenbladet*, s. 18.

Referater fra Styringsgruppa i NVI:

Første møte i styringsgruppa for NVI, 30. juni 2009.

Andre møte i styringsgruppa for NVI, 1. september 2009.

Tredje møte i styringsgruppa for NVI, 22. oktober 2009.

Fjerde møte i styringsgruppa for NVI, 17. november 2009.

Femte møte i styringsgruppa for NVI, 9. mars 2010.

Sjette møte i styringsgruppa for NVI, 22. april 2010.

Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/norsk-vitenskapsindeks/Referater.html?id=592509>

Mandater / formålsdokument

Kunnskapsdepartementet (2009):

Hovedmålsettinger og ambisjoner for etableringen av NVI og nasjonalt forskningsinformasjonssystem.

Mandat arbeidsgruppe for Nasjonalt system for forskningsinformasjon.

Mandat for arbeidsgruppe: Organisering og finansiering av NVI og nasjonalt forskningsinformasjonssystem.

Mandat for arbeidsgruppe: Valg av virkemiddel som sikrer avgivelse av data.

Mandat for Arbeidsgruppe for funksjonalitet/kravspesifikasjon NVI.

Hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/norsk-vitenskapsindeks/Mandater.html?id=592508>

Kravspesifikasjoner:

Cristin Current research information system in Norway. Rapport fra arbeidsgruppe 22. februar 2010

Norsk vitenskapsindeks. Rapport fra arbeidsgruppe for helhetlig kravspesifikasjon 23. februar 2010

Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/Norsk-vitenskapsindeks.html?id=592490>

Referater fra styremøter i Cristin:

Møte i styret for Cristin 31. august 2010

Møte i styret for Cristin 7.oktober 2010

Møte i styret for Cristin 17. november 2010

Møte i styret for Cristin 27. januar 2011

Hentet fra <http://www.cristin.no/om/styret/>

Presentasjoner fra Cristin seminar 12. oktober 2010:

http://www.uhr.no/aktuelt_fra_uhr/norsk_vitenskapsindeks_cristin