



Styrt forskning

Metoderapport til SKUP av John Hultgren og Ingeborg Moe

Aftenpostens innenriksredaksjon
Postboks 1, 0051 Oslo

John Hultgren
john.hultgren@aftenposten.no
917 93 980

Ingeborg Moe
ingeborg.moe@aftenposten.no
911 69 944

Oslo 14. januar 2011

INNHOLD

1.0 Innledning	4
1.1 Avsløringer og konsekvenser	4
1.2 Utgangspunktet for saken	5
1.3 Forskningens vesen	6
1.4 De første bekreftelsene	6
2.0 Metode	7
2.1 Organisering av materialet	8
2.2 Strategi – gjennomgang av standardkontraktene	8
2.3 «Rett til endring» – hva betyr det?	9
2.4 Veien inn til enkeltsakene	10
2.5 Da vi gjorde som staten – blandet sammen roller	10
2.6 Begrenset oss til forskere som konsulenter	10
3.0 De første bevisene på styring – vårt første gjennombrudd	11
3.1 Forskernes etiske smutthull	12
3.2 Departementet ville jukse med sykefraværet – vårt andre gjennombrudd	12
3.3 Fryktet reaksjoner	13
3.4 Starter publisering	14

4.0	Staten fremstiller konsulentttjenester som forskning	14
4.1	Veikonsulentene	15
4.2	Forsker i går, konsulent i dag og forsker igjen i morgen	16
4.3	Kildebruk og kildekritikk	16
4.4	Ny kunnskap	17
5.0	Dette begynte vi med – her endte vi	17

1.0 Innledning

«En ny forskningsrapport viser at...»

Det går nesten ikke en dag uten at vi i en nyhetsmelding kan høre eller lese denne setningen. I Norge er vi storforbrukere av forskning, og aller største aktør innen samfunnsvitenskapelig forskning er offentlig sektor. Departementer og direktorater bestiller og bruker forskningsresultater. Ofte presenteres forskningsresultatene som årsaken til at en politisk beslutning er fattet. Det fremstilles slik at en løsning ble valgt fordi forskere viste at det var det faglig rette å gjøre.

Forskning er også stor butikk. Det finnes 50 ulike forskningsinstitutter i Norge som får basisbevilgning fra staten. Disse omsetter for mer enn 8 milliarder kroner i året. I tillegg kommer et like stort antall forskningsinstitutter som ikke får noen statlige støtte. Og alle sammen deltar de i en knallhard kamp om forskningsoppdragene.

At det som presenteres er et resultat av forskning, gir stor legitimitet og troverdighet. Forskning fremstår som det motsatte av synsing. Få andre ting kan stoppe en politisk debatt på samme måte som forskningsresultater. Men hvor sikre er egentlig de forskningsresultatene som blir presentert?

Staten er ikke bare den desidert største bestilleren av forskningsrapporter innen samfunnsforskning. Det er også staten som bestemmer basisbevilgningen til de ulike forskningsinstituttene. Det skaper en sterk ubalanse i konkurransen, og gir samtidig staten en helt unik markedsrett. Bruker statlige aktører den makten til å «fikse litt» på resultatene?

Dette var utgangspunktet da to journalister i Aftenposten startet gravingen i forskningsmiljøene i Norge. Spørsmålet vi stilte oss var: hvor stor makt har oppdragsgiveren over oppdragsforskning?

1.1 Avsløringer og konsekvenser

Vi publiserte totalt 12 artikler i perioden fra 15. november 2010 til 6. desember 2010.

«Ble forsøkt diktert av departement» 15.11.10 – vedlegg 1

«Staten klipper og limer i forskning» 16.11.10 – vedlegg 2

«Veiforskning fikk egne regler» 17.11.10 – vedlegg 3

«Refser kollegers praksis» 18.11.10 – vedlegg 4

«Ba forskere slette negative resultater» 20.11.10 – vedlegg 5

«– Forskere må ikke blande roller» 21.11.10 – vedlegg 6

«11 av 26 forskningsinstitutter forsøkt styrt» 25.11.10 – vedlegg 7

«Krevde klimatilvirkningen fjernet fra rapport» 29.11.10 – vedlegg 8

«– Skillene flyter ut» 30.11.10 – vedlegg 9

«Vil lage ny forskerkontrakt» 02.12.10 – vedlegg 10

«Ga statsansatte munnkurv» 05.12.10 – vedlegg 11

«Det virker som en del i forvaltningen tror det er legitimt å jenke litt på resultatene» 06.12.10 – vedlegg 12

Her avslørte vi følgende:

- ✓ Flere statlige oppdragsgivere har forsøkt å få endret forskningsrapporter slik at konklusjonene skal passe med Regjeringens politikk.
- ✓ På den måten har statlige aktører forsøkt å endre forskningsresultater som igjen skal danne faglig begrunnelse for viktige politiske beslutninger.
- ✓ Statlige oppdragsgivere presser systematisk forskningsinstitutter til å akseptere kontrakter som gir oppdragsgiveren innflytelse over forskningsresultatet.
- ✓ Kontraktene som statlige aktører insisterer på å bruke, bryter en rekke forskningsetiske minstekrav.
- ✓ En rekke departementer og direktorater bestiller rene konsulenttjenester, men fremstiller resultatet som om det skulle ha vært forskning.
- ✓ Mange anerkjente forskere jobber også som konsulenter, og det fremkommer ikke om rapportene de presenterer er skrevet som konsulentvirksomhet eller forskning.
- ✓ Reportasjene har ført til at staten har vraket standardkontrakten for forskningsoppdrag. Det lages nå en helt ny. Det betyr at all oppdragsforskning for staten skal underlegges et nytt regelverk.
- ✓ Avsløringen av at statlige etater presser forskere til å akseptere kontrakter som bryter forskningsetiske prinsipper, har ført til en opprydning i statlig sektor. Nå skal forskning utføres etter forskningens regler. Statlige aktører har fulgt opp dette. Etter at sakene har stått på trykk, rapporterer flere forskningsinstitusjoner at kontraktsvirkeligheten deres er totalt forandret.
- ✓ Forskningsministeren har offentlig refset statsansatte som insisterer på å bruke slike konsulentkontrakter til forskningsoppdrag, og fortalt dem at slik praksis må opphøre også fordi troverdigheten til offentlig finansiert forskning er redusert.

1.2 Utgangspunktet for saken

«Det er som å gå på audition». En forsker ved et anerkjent forskningsinstitutt fortalte i forbifarten hvor hard konkurransen om forskningsoppdragene var blitt. Vi ble fortalt at forskerne stadig oftere så at oppdrag gikk til konkurrenter i konsulentbransjen, og at de måtte bruke mye tid på å gjøre seg lekre for oppdragsgiverne, som ofte var offentlig forvaltning.

Vi har begge jobbet med forskning og høyere utdanning i Aftenposten, og tenkte at det muligens kunne bli en morsom featuresak å være flue på veggen under en slik "audition". Men vi lot den ligge. Det var først etter å ha skrevet at ulike forskningsinstitutter får veldig ulik støtte fra staten, såkalt basisbevilgning, (Aftenposten 3.8.2010) at vi begynte å snakke om konsekvensene av denne

konkurransen. Ikke bare konkurrerer instituttene med konsulentfirmaene om de samme oppdragene. De konkurrerer også med andre institutter, som har høyst ulike finansielle betingelser.

Vi hadde ingen tips om at noe var galt. Men vi hadde en følelse av at systemet var bygget opp på en måte som satte forskningen under press. Avhengighetsforholdet til staten, som er både oppdragsgiver og bevilger, samt den sterke konkurransen om oppdragene, vil gjøre det veldig lett for offentlig ansatte å misbruke makten.

Bak det videre arbeidet lå en mistanke om at departementer og direktorater har så stor innflytelse i dette systemet at de i en viss grad kan påvirke hva som står i forskningsrapporter. Det kan være mange ulike motiver for slik innblanding, enkelte mer forståelige enn andre. Byråkratene kan mene at enkelte resultater ikke er tydelig nok forklart i en rapport. Slik innblanding er helt legitim, og den foregår hele tiden. Nettopp derfor er det en grunn til å spørre seg om byråkratene begrenser sine innspill til slike klargjøringer. Innen samfunnsforskning kan det være fristende for en byråkrat å redusere klare konklusjoner som er egnet til å stille egen statsråd i forlegenhet. Skjer det? Kanskje kan det til og med være fristende å tilpasse resultatene slik at de passer bedre med det som Regjeringen har uttalt er ønsket politikk i en gitt sak? Skjer det?

Vi bestemte oss for å se nærmere på oppdragsforskning i instituttsektoren. Det vil si forskningsinstituttene som ligger utenfor universitetene og høyskolene, og som ofte er organisert som uavhengige stiftelser, men som altså er mer eller mindre økonomisk avhengig av staten.

1.3 Forskningens vesen

Dersom oppdragsgivere kan endre forskernes vurderinger og konklusjoner, bryter det med forskningens vesen og etikk. Blir en rapport presentert eller laget av en forsker ved et forskningsinstitutt, ligger det implisitt at dette er forskning. Vi samfunnsborgere forventer at arbeidet tilfredsstiller krav til metode, vitenskapelighet, uavhengighet og åpenhet. Dersom funnene i realiteten er diktert av et departement, blir vi ført bak lyset. Det vil derfor ha stor samfunnsmessig betydning dersom rammevilkårene åpner for slikt misbruk.

1.4 De første bekreftelsene

Bare noen få søk på internett gjorde at vi fant frem en artikkel som forsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt, Jens Chr. Andvig, skrev om forskning i *Nytt norsk tidsskrift* (nr. 1 2008). Der beskriver Andvig det han kaller et «pseudomarked» for samfunnsforskning. Blant konklusjonene er at det for samfunnsforskere i dag er avgjørende viktig ikke å trække dem som sitter med pengesekken på tærne. Ettersom det offentlige er den desidert største oppdragsgiveren, så betyr det at man i forskningen ikke skal trekke konklusjoner som ikke passer departementer og direktorater.

Nettopp, tenkte vi. Det var akkurat det vi trodde. Problemet var bare å finne dokumentasjon for det. Hvor kunne vi finne den? Hvis det er slik at resultatene

i forskningsrapporter blir tilpasset statlige oppdragsgivere, så må det kanskje finnes ulike utkast hvor vi kan vise hva som er endret?

Ettersom vi begge har jobbet noe med forskning tidligere, har vi også noen kontakter i ulike forskningsmiljøer. Vi ringte flere av dem for å fiske etter informasjon. Vi var litt usikre på hvor direkte vi skulle være, for å spørre forskere om de endrer innholdet i sin rapport hvis oppdragsgiver krever det, er egentlig det samme som å spørre dem om de jukser i forskningen sin.

Etter å ha vært litt forsiktig i spørsmålene, stilte vi så spørsmålet direkte da vi snakket med en forsker ved et svært anerkjent forskningsinstitutt. «*Hender det noen gang at du endrer litt på innholdet i en rapport fordi oppdragsgiver krever det?*» Det ble først helt stille i den andre enden, før forskeren sa: «*Dette er nesten skummelt, for det er det jeg sitter og gjør akkurat nå.*»

Under løfte om anonymitet forklarte forskeren videre at det er relativt vanlig at offentlige oppdragsgivere ønsker endringer i rapportene. De ønsker at noe kommer bedre frem, og at andre resultater blir mindre synlig, kanskje fjernet. Fra forskeren leverer første utkast, til den endelige rapporten blir publisert, er det ofte en periode preget av dragkamp mellom forsker og oppdragsgiver, ble vi forklart. Ofte dreier disse oppdragene seg om evalueringer nettopp av myndighetenes eget arbeid. Derfor kan oppdragsgiverne ha en sterk interesse av å dempe kritiske vurderinger.

Vi snakket med flere i instituttsektoren som avviste at de lot seg påvirke, men som sa at «andre» i sektoren går med på andre betingelser enn dem selv.

Dette var svært oppsiktsvekkende for oss. For hvis påvirkningen ikke handler om form, men om innhold – om konklusjoner – så betyr det i realiteten at oppdragsgiveren jukser med forskningsresultater, og at forskeren gir etter for kravene av hensyn til å sikre seg nye kontrakter senere. Ettersom forskeren ikke ville stå frem, så hadde vi fortsatt ingen dokumentasjon.

2.0 Metode

Spørsmålet var hvordan vi skulle dokumentere det som skjer. Kunne det være mulig å finne frem til et slikt tidlig utkast av en forskningsrapport, og så sammenligne den med endelig rapport? På den måten kunne vi kanskje vise hva som er blitt fremhevet og hva som er blitt borte? Vi prøvde mange forskere, men ingen ønsket å gi oss slike utkast. Det er ikke vanskelig å forstå hvorfor. Forskere som innrømmer at de har endret resultater i forskningen sin etter press fra oppdragsgiver, mister faglig integritet. Vedkommendes arbeidsgiver mister også integritet. Og i tillegg risikerer forskeren at han eller hun ikke vil få flere oppdrag fra den samme oppdragsgiveren. Konkurransen om forskningskontraktene er så knallhard at mange vil oppleve det som svært risikabelt å kritisere den største oppdragsgiveren.

Vi hadde heller ikke noe ønske om å skrive en sak med anonyme påstander om juks i forskningen. Hvis vi ikke kunne dokumentere noe, ville vi heller ikke trykke noe.

Det slo oss at det eneste vi kunne få tilgang til av skriftlig materiale, måtte være kontraktene som var underskrevet av oppdragsgiver og oppdragstager i og med at oppdragsgiverne var offentlige etater, og offentlighetsloven gjaldt. Vi fikk vite at det fantes to standardkontrakter som ble brukt til denne typen oppdrag: en for oppdragsforskning og en for konsulentvirksomhet. Kontrakten for oppdragsforskning er fra 2006.

Vi søkte derfor om innsyn i alle kontrakter som var inngått med forskningsinstitutter og konsulentfirmaer. Søket ble begrenset tilbake til 2006. Vi bad om innsyn i samtlige 17 fagdepartementer og i fire direktorater. Vi ville altså finne ut hvilke juridiske forhold som regulerte forholdet mellom oppdragstager og oppdragsgiver. Vi bad derfor om innsyn i avtaler der de to aktuelle standardkontraktene var brukt.

Flere ga avslag fordi de hevdet det ikke var mulig å søke på kontrakter i det elektroniske arkivet. Et søk måtte derfor gjøres manuelt, og det var for krevende. I flere tilfeller fjernet vi da alle konsulentfirmaene og noen av forskningsinstituttene fra innsynssøknaden slik at den ble mindre omfattende. Da var det langt flere som ga oss innsyn.

De ulike etatene turnerte dette på ulikt vis. I ett direktorat vi fikk tilgang til arkivet ved fysisk å stille opp og gå igjennom alle kontraktene, andre sendte alt elektronisk.

2. 1 Organisering av materialet

Materialet som kom inn, var likevel formidabelt. Vi fikk svar fra 13 departementer og fire direktorater. Totalt 379 kontrakter kom på e-post og i vanlig post, men det tok lang tid. Søknaden ble sendt 11. august, og de siste kontraktene fikk vi ikke før i november. Det var dessuten en utfordring å behandle alt materialet. Ved bruk av datastøttet journalistikk samlet vi dokumentene elektronisk to steder, et av dem på et såkalt fellesområde i Aftenpostens dataanlegg slik at begge kunne ha tilgang til kontraktene samtidig. Lesingen pågikk mens stadig nye kontrakter kom inn, og vi katalogiserte dem etter hvilken type kontrakt som var brukt, oppdragsforskning eller konsulent-tjenester.

Vi startet arbeidet med å hente inn og finlese kontraktene i august, men jobbet parallelt med andre nyhetssaker. Det var først i november, da vi satt på nær 400 kontrakter, at vi jobbet full tid med saken for gjøre intervjuer med andre kilder (departementer, forskere, Forskningsrådet osv).

2.2 Strategi – grundig gjennomgang av standardkontraktene

Vi konsentrerte oss om de mest sentrale forskjellene mellom de to typene kontrakter. Det var nemlig vesentlige forskjeller på kontraktene. En standardkontrakt for oppdragsforskning gir forskeren rett til å publisere resultatene sine uavhengig av hva oppdragsgiveren måtte mene. Dette står svart på hvitt. Denne kontrakten gir forskeren rettigheter til egne resultater fra oppdraget. I konsulentavtalen (Statens standardavtale om konsulent-tjenester) eier derimot oppdragsgiveren

resultatene. Oppdragsgiveren gis også «rett til endring og videreoverdragelse».

Det første som slo oss, var at mange av kontraktene er konsulentavtaler, ikke forskningsoppdrag. Dette gjaldt i varierende grad, men nesten alle forskningsinstitutter hadde en eller flere ganger skrevet under på en konsulentkontrakt selv om det oppdraget som ble beskrevet, tydelig var et forskningsoppdrag.

Standardkontrakten for oppdragsforskning er på 10 sider, og er utviklet av Kunnskapsdepartementet. Standardkontrakten for konsulenttjenester er på 16 sider, og er utviklet av direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som tidligere het Statskonsult. Her presiseres det altså at oppdragsgiver har rett til å skrive inn endringer og å redigere i rapporten. I tillegg kan oppdragsgiver når som helst stanse et prosjekt, og kan også la være å publisere en sluttrapport når den foreligger.

Kort oppsummert så vil bruk av kontrakten for konsulenttjenester gi oppdragsgiver stort sett all makt. At denne kontraktstypen dominerte i mengden av kontrakter vi fikk, tydet på at vår hypotese om at staten ønsket mulighet til å påvirke forskningsrapporter, faktisk stemte.

Vi visste likevel ikke helt hva vi skulle se etter. Vi leste gjennom kontraktene flere ganger, og sammenlignet detaljer både i kontraktsteksten og i vedleggene. For det var i detaljene alle de viktige opplysningene var gjemt. Flere gjennomlesninger, og flere kontroller opp mot standardkontraktene, gjorde at vi fant frem til hva vi faktisk skulle se etter for å avdekke de mest interessante forholdene. Det var disse systematiske og tidkrevende gjennomgangene som ga oss ammunisjon til å bevise at forskningen i mange tilfeller var prisgitt oppdragsgiverne.

For oss var det spesielt viktig å se etter saksfelt som har stor samfunnsmessig betydning, og hvor forskningen derfor kan forventes å bli brukt til å begrunne politiske beslutninger. Kontraktene viste oss i sak etter sak at det lå konsulentavtaler bak slike forskningsoppdrag.

Vår gjennomgang avslørte også at det sjelden var snakk om noen «standard». Kontraktene som ble brukt, avvek ofte fra standardkontrakten. Noen steder var avsnitt fjernet, andre inneholdt presiseringer. Dette tydet på at det var dragkamp om betingelsene. Noen forskningsinstitutter hadde skrevet under på konsulentavtaler, men fikk presisert at de skulle få publisere resultatene. Andre hadde godtatt at oppdragsgiveren kunne velge å legge hele rapporten i en skuff.

2.3 «Rett til endring» – hva betyr det?

Spesielt klausulen som ga oppdragsgiver rett til å endre og redigere i forskningsrapporten, undret oss. Kunne det virkelig være slik at departementer og direktorater kunne endre i rapporter?

Eller kunne vi ha misforstått? Hadde vi på en eller annen måte lest feil, eller var det juridiske tolkninger av kontraktene som vi ikke forsto? Vi mente det var spesielt viktig å undersøke dette punktet. Lederen ved et av forskningsinstituttene vedgikk at hans forskere har skrevet under mange konsulentavtaler fordi



Standardkontrakt for konsulentvirksomhet



Standardkontrakt for oppdragsforskning

offentlige oppdragsgivere insisterte på å bruke den, men fortalte at instituttets jurister sa at kontrakten skulle forstås slik at åndsverksloven overstyrte den gjeldende klausulen i kontrakten som sa at innholdet kunne endres.

For å være sikker så ringte vi først til juristen som jobber med kontrakter i Difi for å spørre om hva som er hensikten med ordlyden om endring i rapporter. Hun bekreftet at kontrakten åpner for at oppdragsgiver kan endre i resultatet, og at det kan hemmeligholdes. Hun presiserte at denne kontrakten ikke er ment for forskning, men for konsulentoppdrag som oppdragsgiveren kan klippe og lime i. Deretter kontaktet vi professor Are Stenvik ved juridisk institutt ved Universitetet i Oslo, som er en av Norges fremste forskere innenfor opphavsrett. Hans tolkning av kontraktsteksten var den samme. Og da visste vi at vi satt med en god sak.

Kontrakten som statlige oppdragsgivere insisterte på å bruke, er sterkt i strid med flere helt grunnleggende forskningsetiske verdier. Eksempler på det er at kontrakten altså ikke gir forskerne rett til å publisere resultatet, og den gir heller ikke forskeren eiendomsrett til eget åndsverk. Dette er en type kontrakt som en forsker helst ikke vil ta i med ildtang. Når stort sett alle forskningsinstitutter likevel har akseptert den en eller flere ganger, så måtte det bety at de var blitt presset til det. Det måtte være et resultat av den unike maktposisjonen som statlige aktører har.

2.4 Veien inn til enkeltsakene

Kontraktene ga oss et helt unikt kildemateriale. I stedet for å snakke generelt om forskning, kunne vi nå rette oppmerksomheten mot enkeltsakene. Hver kontrakt representerer et eksempel på et oppdrag hvor vi først kunne finne kontrakten, og deretter lete etter en rapport. De gangene kontrakten for oppdragsforskning var brukt, så fant vi alltid en rapport. Det gjorde vi ikke alltid i de tilfellene hvor konsulentkontrakt var brukt.

2.5 Da vi gjorde som staten: Blandet sammen roller

Vi brukte en god del tid på å forsøke å spore oppdrag som tilsynelatende ikke var publisert. Vi kunne i hvert fall ikke finne dem noe sted. Det vil si at en helt grunnleggende forutsetning for forskning ikke var oppfylt. Men her gikk vi oss litt vill, og forsøkte å spore nesten alt mulig rart, også oppdrag som ikke hadde noe med forskning å gjøre.

Det er ikke noe galt med konsulentvirksomhet, og det er en grunn til at konsulentkontrakten gir mulighet til å begrave resultatet i en skuff. Men dette er problematisk hvis oppdraget fremstår som forskning. Vi innså derfor at vi hadde blandet sammen rollene, og derved begått den samme feilen som vi mener staten har gjort seg skyldig i når forskere presses til å jobbe på konsulentvilkår.

2.6 Begrenset oss til forskere som konsulenter

Vi konsentrerte oss derfor om det vi så som hovedsaken, nemlig hvordan offentlige oppdragsgivere forsøker å presse forskere, og måten det skjer på, blant annet ved å insistere på å bruke en konsulentkontrakt som gir staten stor makt til

å påvirke resultatet.

Vi ville konsentrere oss om saker som har betydelig samfunnsmessig betydning, og som åpenbart var forskning. Vi skjønnte nå at vi spesielt måtte lete etter slike saker hvor det likevel var benyttet konsulentkontrakter. Kunne vi på den måten finne dokumentasjon på at offentlige oppdragsgivere hadde styrt forskningen? Kunne vi finne skisser til rapporter, sammenligne dem med den endelige rapporten og så vise forskjellene?

3.0 De første bevisene på styring – vårt første gjennombrudd

Det vi kunne dokumentere, var hvordan staten i sak etter sak hadde fått forskningsinstitutter til å skrive under på kontrakter som ga staten stor grad av styring over resultatet. Men vi kunne ikke dokumentere at forskerne faktisk var blitt styrt, eller at staten hadde forsøkt å påvirke resultatet. Til det trengte vi flere opplysninger, og vi gikk løs på enkeltsakene.

En av mange kontrakter vi syntes var spesielt interessant, var kontrakten for evaluering av avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Det var en konsulentavtale til tross for at det var en av de største reformene i norsk arbeidsliv som skulle evalueres. Vi visste nå at valget av kontrakt gjorde at det skjulte seg føringer som var usynlige for alle andre enn de få som kjente innholdet i den. Kontrakten var inngått mellom Arbeidsdepartementet og SINTEF.

Kontrakten ble enda mer interessant da det viste seg at to av forskningsinstituttene som først hadde deltatt i kampen om oppdraget, Institutt for samfunnsforskning (ISF) og FAFO, hadde trukket seg fra anbudsprosessen i protest mot at konsulentkontrakten ble brukt. Ved å bruke "IA-avtalen" som søkeord i elektronisk postjournal, fant vi en rekke e-postmeldinger som var sendt mellom FAFO og Arbeidsdepartementet. Vi søkte og fikk innsyn, og da ble det klart hvor kraftig forskerne argumenterte mot å bruke denne kontrakten, og samtidig hvor kraftig departementet insisterer på at denne kontrakten skulle ligge til grunn.

FAFO og Institutt for samfunnsforskning påpekte allerede i kvalifikasjonssøknaden, datert den 18. oktober 2007, at de ikke kan akseptere bruk av konsulentkontrakten ved en evaluering av IA-avtalen. De påpekte at forskningsinstitutter må oppfylle enkelte minstestandarder innen forskningsetikk, blant annet at resultatene blir offentliggjort, at forskerne har eiendomsrett til sitt åndsverk og at data blir behandlet fortrolig. Det blir påpekt at vilkårene i konsulentkontrakten er i strid med dette.

23. oktober fikk de svar. I en e-post fra en saksbehandler i departementet heter det at: «I kvalifikasjonssøknaden tar FAFO og ISF imidlertid forbehold knyttet til bruken av Statens standardavtale om konsulentoppdrag (Oppdragsavtalen) som grunnlag for oppdraget.»

Og videre:

«Med mindre forbeholdet skriftlig frafalles, må oppdragsgiver avvise den innleverte kvalifikasjonssøknaden.»

Dette viste i klartekst at staten insisterte på å bruke denne typen kontrakt, selv om oppdragstagerne var anerkjente forskere, og selv om det fantes en annen kontrakt ment for nettopp slike oppdrag.

3.1 Forskernes etiske smutthull

Forskerne var uenige også seg imellom. Institutt for samfunnsforskning aksepterer ikke bruk av konsulentkontrakten uansett. FAFO har – i likhet med nesten alle andre forskningsinstitutter – flere ganger akseptert å bruke konsulentavtalen når det skal gjennomføre forskningsoppdrag. Som flere andre mener instituttet at det er akseptabelt så lenge det legges inn noen punkter i et vedlegg hvor de viktigste forskningsetiske punktene tas med. I vedlegget skal det da blant annet hete at forskningsinstituttet har rett til å publisere resultatene.

Og det var dette vedlegget som FAFO og Arbeidsdepartementet kranglet om.

Det var årsaken til at FAFO og Institutt for samfunnsforskning trakk seg fra anbudsprosessen, og oppdraget gikk i stedet til SINTEF. Vi hadde kontrakten, og ett av vedleggene viser klart at forskerne har fått inn sine endringer til avtaleteksten, spesielt rett til å publisere resultater og eiendomsrett til sitt eget åndsverk. Ettersom to institutter hadde trukket seg fra anbudsprosessen, var vi likevel interessert i å høre om SINTEFs erfaring med selve evalueringen. Det var uansett et forskningsoppdrag hvor forskerne var blitt presset til å bruke konsulentkontrakt. Derfor ringte vi til seniorforsker Solveig Osborg Ose for å høre om hun var blitt utsatt for noe press.

3.2 Departement ville jukse med sykefraværet – vårt andre gjennombrudd

Ose avviste at hun var blitt forsøkt styrt i evalueringen av IA-avtalen, og viste til at det i kontrakten var tatt inn forskernes eiendomsrett til egne resultater og rett til å publisere.

Hun mener disse endringene gjør at den inneholder de samme prinsippene som ligger fast i kontrakten for oppdragsforskning, og beskrev kontakten med Arbeidsdepartementet som profesjonell. Vi spurte om hun noen gang har opplevd at offentlige oppdragsgivere har forsøkt å påvirke forskningen hennes, og Ose fortalte da om hvordan hun ble forsøkt styrt i et annet oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Departementet hadde bestilt en rapport om forskning på sykefravær som skulle være en oppdatering av en rapport hun hadde utarbeidet tidligere. Rapporten ble levert mens debatten om sykefravær var på det mest intense, på nyåret 2010. Da forberedte statsminister Jens Stoltenberg upopulære tiltak for å få ned sykefraværet, og i oppkjøringen til det hadde han presentert tall som viste at sykefraværet i Norge var rekordhøyt, og mye høyere enn i andre land. Tallene ga det faglige grunnlaget som skulle vise alle at det var nødvendig å redusere i norske ytelser til syke slik at flere ville møte på jobb.

Forskningen til samfunnsøkonom og arbeidslivsforsker Solveig Osborg Ose støttet ikke den konklusjonen. Ifølge rapporten hennes var det ikke tallgrunnlag godt nok til å slå fast at sykefraværet i Norge er svært mye høyere enn i andre

land. Selv om Oses rapport altså ble levert til Arbeidsdepartementet da debatten var på det mest intense, så forsvant den fullstendig.

Rapporten ble oversendt til departementet 2. februar, dagen før det såkalte Ekspertutvalget la frem sin rapport hvor sykefravær var ett av flere temaer. Ose mente hennes kunnskapsoppsummering kunne være et godt supplement til utvalgets rapport, som delvis tok opp andre saker. Hun ventet på tilbakemelding fra departementet for å kunne publisere rapporten, men fikk til svar at de ikke kunne prioritere dette på det tidspunktet fordi det var så mange politiske prosesser i gang.

Debatten om sykefraværet er et eksempel på hvor viktig forskning kan være i samfunnet. Regjeringen ønsket å endre sykelønnsordningen, og den ville ha faglig ammunisjon til å hjelpe seg. Det såkalte Ekspertutvalget leverte sin rapport dagen etter Ose, og dette utvalget argumenterte for økt bruk av gradert sykelønn, og for en ordning hvor arbeidsgivere skulle betale en større del av regningen ved ansattes sykdom. Det var ikke forsket noe på hva konsekvensene av endringer i sykelønnsordningen ville bli, og det var uklart hvem det ville ramme hardest. Ekspertutvalget brukte blant annet tall for sykefravær fra OECD som bevis for at nordmenn var sykere enn andre lands borgere.

Ose hadde i sin rapport ikke akseptert denne sammenligningen. Hun viste til at sykefraværstallene ikke uten videre kan sammenlignes, og at det derfor er uklart om nordmenn er oftere borte fra jobben enn andre. Det var tydeligvis ikke det departementet ønsket seg. Da Ose til slutt fikk tilbakemelding fra departementet den 17. februar, så fulgte det med et fire A-4-sider langt brev med rettelser. Der det i Oses rapport het at det ikke var mulig å påvise høyere sykefravær i Norge enn i andre land, sto det i brevet fra departementet en kommentar: "Slettes". Dette var bare en av svært mange faglige vurderinger og konklusjoner som departementet krevde at Ose fjernet fra rapporten. Det sto i e-posten at dersom endringene innarbeides i rapporten, så kunne den publiseres.

Ose rettet seg ikke etter påleggene fra departementet, men gjorde om på enkelte avsnitt der hun var enig i at teksten kunne forbedres. Deretter skrev hun et langt svar til departementet der hun punkt for punkt tilbakeviste departementets "rettelser". Men da alt dette var gjennomført, så var debatten om sykefravær over, og departementet refererte aldri til Oses rapport. Den ble ikke lagt ut på departementets hjemmesider. Ose publiserte den selv på SINTEFs hjemmeside.

3.3 Fryktet reaksjoner

Det Ose fortalte fra sin opplevelse med Arbeidsdepartementet, representerte et gjennombrudd for oss. Med utgangspunkt i en av kontraktene hadde vi funnet bevis for hvordan staten ville bruke sin makt til å endre forskningsresultater i en sak med veldig stor politisk sprengkraft.

Ose ønsket i utgangspunktet ikke å stå frem med sin historie. Hun var redd hvilke konsekvenser det ville få for henne og for SINTEF hvis historien ble kjent. Hun er ekspert på sykefravær, og offentlige oppdragsgivere utgjør en stor andel av hennes kunder. Ville det føre til at hun ikke fikk flere oppdrag? Kunne det også

påføre andre SINTEF-forskere skade? Vi snakket frem og tilbake om mulige konsekvenser, og vi argumenterte for at det også kan slå ut andre veien: At oppdragsgivere vil sette pris på en forsker med ryggrad, som har våget å varsle da hun ble forsøkt politisk styrt.

Ose var samtidig sterkt indignert over måten departementet hadde behandlet henne på. De hadde aldri svart på e-posten der hun blant annet fortalte at de ikke har mulighet til å diktere hva som skal stå i en SINTEF-rapport. Hun lot seg etter hvert overtale til å sende oss dokumentasjonen som viser hvordan departementet punkt for punkt ville endre konklusjonene i hennes forskningsrapport. Og etter en tenkepause, der hun også snakket med ledere i SINTEF, lot hun seg også overtale til å stå frem med sin sak.

3.4 Starter publisering

Forsøket på å styre forskningen om sykefravær ble sak nummer en i en serie om statens forsøk på å styre forskningen. Saken skapte kraftige reaksjoner. Vi fulgte opp dagen etter med vår egen gjennomgang av kontraktene – med IA-evalueringen som et eksempel – for på den måten å dokumenterte at staten presser forskningsinstitusjoner til å akseptere konsulentkontrakter, og at det gir staten mulighet til å påvirke resultatet.

Vi satt nå med en lang rekke gode saker, men visste at vi måtte begrense oss. Selv om Aftenposten er en avis som skriver mye om forskning, så forventet vi at avisens lesere og ledelse ville nå et metningspunkt for saker som handlet om styring av forskning relativt raskt. I stedet for å pøse på med sak etter sak, bestemte vi oss for å rendyrke saker innenfor ulike temaer som alle hadde sitt utgangspunkt i kontraktene mellom statlige etater og forskningsinstitutter.

4.0 Staten fremstiller konsulenttenester som forskning

Vi har vært inne på at det er vesentlige forskjeller på kontrakter for konsulenttenester og kontrakter for oppdragsforskning. En viktig årsak til disse forskjellene er at konsulenttenester og oppdragsforskning er vesentlig forskjellig i vesen. En vanlig definisjon på forskjellen er at mens konsulenter skal kunne samle eksisterende kunnskap på et felt, så er det et krav til forskning at det skal oppdages ny kunnskap. Hvis det ikke oppdages ny kunnskap, er det ikke forskning.

Det gjør det vanskeligere å definere snevre problemstillinger for et forskningsoppdrag enn for et konsulentoppdrag. En forsker som underveis i arbeidet støter på en overraskelse som ikke kan forklares ut i fra eksisterende data, må finne andre forklaringsmetoder. En konsulent kan for eksempel finne ut hvor mange flere sykehjemsplasser som er bygget det siste året, og konkludere med at svaret er 1000. Det vil ikke være forskning. En forsker som skulle undersøkt tilsvarende spørsmål, ville først funnet ut at det var bygget 1000 nye sykehjemsplasser, men kunne ikke ut i fra det konkludert med at tiltaket var vellykket. Forskeren måtte også lete etter hvilke konsekvenser et slikt tiltak har for andre deler av helsevesenet. Har det ført til færre opphold av eldre, ferdigbehandlede pasienter i sykehus? Hvordan har utviklingen vært for omsorgsboliger? Har det ene gått ut over det andre?



I sin natur er derfor forskning annerledes konsulentvirksomhet. Det er mer tidkrevende, og kan gi mer overraskende resultater. Oppdragsgiver har i langt mindre grad kontroll over hva som blir resultatet. Det vi dokumenterer er at en rekke departementer og direktorater fremstiller resultater av rene konsulentkontrakter som om det var forskning. Vi konfronterte forskningsministeren med dette, og i en av artiklene erkjenner hun at denne praksisen er uholdbar. Når det som egentlig er konsulentoppdrag blir fremstilt som forskning, svekker det ikke bare troverdigheten til resultatet og til forskerne, det svekker også troverdigheten til departementene, mener statsråden.

Flere saker kan tyde på at statlige oppdragsgivere ikke forstår dette, og derfor bevisst bruker forskere på en annen måte. Vi har brukt flere eksempler for å dokumentere dette. Motivasjonen til oppdragsgiverne er heller ikke det viktigste. Troverdigheten til resultatet er uansett svekket hvis det kan stilles spørsmål ved om forskerne ikke har vært uhildet. I andre eksempler er det helt tydelig at oppdragsgiverne har egne agendaer. Vi tror et eksempel på det er saken vi skrev om at Olje- og energidepartementet grep inn og ville ha luket ut tvil som forskere stilte ved miljøeffektene av mer vindkraft. Enda klarere er overstyringen av forskerne i saken der Utdanningsdirektoratet svart på hvitt krever at forskere fjerner alle funn i en evaluering som ikke passer med Regjeringens politikk.

En annen sak som er verdt å nevne, er den gangen forskere og Helsedepartementet føk så i tennene på hverandre i en uenighet om forskning, at det måtte hentes inn en «overdommer» fra Sverige. Saken er spesiell for oss også fordi den ikke er et resultat av søk i kontrakter, men en sak vi hentet ut av boken «Hjernen er alene» (Universitetsforlaget, 2009).

Vi kom over en artikkel fra boken tilfeldigvis på internett, og lot oss begeistre selv om den er flere år gammel. Den var ikke kjent for allmennheten, og bærer i seg dokumentasjon av at det vi har funnet i dagens forvaltning, ikke er et helt nytt fenomen. Det eksisterte også flere år tilbake.

4.1 Veikonsulentene

Et eksempel på forskning som ble konsulenttjeneste i det omfattende materialet vårt, var å finne innen samferdsel. Vi lette fortsatt spesielt etter saker som var politisk kontroversielle. Et av de mest omstridte prosjektene innenfor samferdsel de siste årene er et prøveprosjekt for samarbeid mellom offentlige og private (OPS-prosjekter). Det er politisk omstridt, og litt forenklet kan vi si at partier fra sentrum og til høyre er for slike prosjekter, fra sentrum og til venstre er imot. Byggingen av tre veistrekninger etter en slik modell ble initiert under den forrige borgelige regjeringen. I 2007 ønsket den sittende rødgrønne regjeringen å evaluere disse tre prosjektene. Evalueringen ble gjennomført av Transportøkonomisk institutt (TØI), og denne kontrakten var en av veldig mange kontrakter vi hadde mellom Samferdselsdepartementet og TØI.

Gjennomlesning av disse kontraktene viser at forskere ved TØI er svært opptatt av å sikre de punktene vi har omtalt som forskernes etiske smutthull. TØI blir altså presset til å skrive under på en konsulentkontrakt, men forskerne sikrer sin legitimitet ved å sette inn punkter for blant annet eierskap til data og rett til publisering.



ing, punkter som skal overstyre det kontrakten sier om dette. I hver eneste kontrakt TØI har inngått, er disse punktene ført inn i et vedlegg. Overraskelsen var derfor stor da vi så at det eneste unntaket var den mest politisk kontroversielle saken: OPS-prosjektene.

Det kan absolutt være en glipp, slik TØI selv forklarer det, men en god sak er det. Og den er svært illustrerende for hvilke muligheter tilgang til kontraktene ga oss. Vi fikk se hvilke spilleregler som la grunnlaget for forskningen/konsulentvirksomheten, ikke bare sluttproduktet.

4.2 Forsker i går, konsulent i dag og forsker igjen i morgen

Sammenblandingen av forskning og konsulenttjenester skaper også problemer for dem som utfører arbeidet. Det er problematisk for en ansatt ved et forskningsinstitutt å være forsker en dag og konsulent den neste. Samtidig er det ingen tvil om at det er koblet en høyere tillit til tittelen forsker enn konsulent. Det forstår også den som bestiller oppdragene. Men forskning er tidkrevende, kostbart og dessuten svært vanskelig å styre. Det kan være en årsak til at oppdragsgivere vil presse forskere til å akseptere konsulentvilkår.

For å forsøke å sikre sin egen legitimitet, har forskere fått føyd til punkter om eiendomsrett til data og krav om at resultatene skal publiseres. Oppdragsgiverne har også et problem med troverdigheten til et oppdrag hvis det blir kjent at resultatene som presenteres ikke er forskning, men en konsulenttjeneste. Det bekreftes av flere av våre kilder i sakene, og trekkes spesielt frem av forskningsministeren når hun argumenterer for at staten må holde seg til spillereglene som skal gjelde for forskning.

4.3 Kildebruk og kildekritikk

En annen utfordring er at det finnes gråsoner hvor det ikke alltid er klart om det er forskning eller konsulentvirksomhet. Vi må derfor gjøre en vurdering av hvilke oppdrag som kategoriseres som forskning. Derfor konsentrerte vi oss om de største og mest omfattende oppdragene innenfor de mest politiserte fagfeltene. Vi mener uansett at det kan stilles spørsmål ved at vitenskapelig ansatte ved forskningsinstitutter bruker sin forskningstittel til konsulentoppdrag, slik det viser seg i mange av kontraktene.

Fordelene med kontraktene er at de er skriftlige og dokumenterbare. På den måten kunne vi vise hvilken makt oppdragsgiverne har. Ikke alle har svart på vår innsynshenvendelse foreløpig. Derfor kan vi ikke, ut fra disse kontraktene, dokumentere nøyaktig i hvilket omfang slik styring eller forsøk på styring foregår. Vi konsentrerte oss derfor om å finne enkeltsaker.

Det er et klassisk spørsmål: hva gjør journalister når vi har fått opplysninger fra et menneske med stor troverdighet som vedkommende ikke vil at vi skal viderebringe. Vi har flere ganger i denne prosessen opplevd at vi har fått opplysninger som vi ønsker å publisere, men som kildene ikke våger å stå for. Vi har da hver gang valgt den samme fremgangsmåten: Vi gjør alt vi kan for å overbevise dem til å offentliggjøre det de sitter på. I de sakene vi ikke har



klart det, har vi valgt ikke å trosse forskernes ønske, også fordi deres uttalelser i saken er essensiell for å kunne dokumentere styringen. Vi har da lagt bort saken.

4.4 Ny kunnskap

Alt fra første artikkel stod på trykk, kom en rekke reaksjoner, både fra fagfolk og fra politikere. Stortingspolitikere reagerte med vantro over det de fikk høre. Som beslutningstagere er de mottakere av forslag basert nettopp på forskning. De fryktet at de har fattet vedtak på feil grunnlag.

Forskerforbundet, som organiserer mange av dem dette gjelder, satte umiddelbart i gang en kartlegging blant sine tillitsvalgte for å finne ut hvor omfattende problemet var. 25. november omtalte vi denne uformelle undersøkelsen: Tillitsvalgte ved 11 av 26 forskningsinstitutt som svarte, hadde opplevd forsøk på styring av forskning. Opposisjonen på Stortinget krevde handling fra forskningsminister Tora Aasland.

Forskningsministeren refset de offentlige etatene som brukte konsulentkontrakten til forskningsoppdrag. 2. desember varslet hun at departementet har koblet inn Regjeringsadvokaten og Difi for å lage en ny kontrakt for oppdragsforskning. Etter at våre artikler hadde stått på trykk, la Difi selv ut en link ved siden av konsulentkontrakten på sine hjemmesider. Der står det at konsulentkontrakten ikke skal brukes til forskningsoppdrag, og hvis brukere trykker på linken, kommer kontrakten for oppdragsforskning opp.

En rekke ansatte i instituttsektoren kom også med tips om hvordan denne styringen arter seg. Noen av disse førte til nye oppfølgingssaker.

Hva var nytt? Reaksjonene viser at disse problematiske sidene av oppdragsforskningen er nye for både politikere og allmennheten. Ingen har tidligere dokumentert at vilkårene for slik forskning gir staten stor makt over innholdet. Selv for sentrale aktører i forskningssektoren var dette nytt. Våre artikler har ført til en ny kritisk bevissthet rundt forskningsrapportene som omtales daglig i norsk presse.

5.0 Dette begynte vi med – her endte vi

Vi startet med å se på konkurransen om forskningsoppdragene med en mistanke om at offentlige oppdragsgivere kunne misbruke den maktposisjonen det har i denne bransjen.

Ved hjelp av innsyn i kontraktene mellom statlige oppdragsgivere og forskere – totalt 379 ulike kontrakter – kom vi helt inn i kjernen der sporene fortsatt ligger igjen som tydelige bevis for hvilken dragkamp disse forskningsoppdragene representerer. Det gjorde det mulig å avsløre departementer som jukser med forskning, og å vise hvordan statlige oppdragsgivere tvinger forskere til å akseptere konsulentvilkår som igjen betyr at de risikerer at resultatene deres blir endret eller lagt i en skuff.