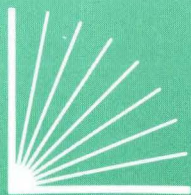


Rapport 11/93

# **Kommunenes sentralforbund som forskningspolitisk aktør**

En devaluering

Karl Erik Brofoss



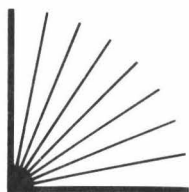
Utredningsinstituttet  
for forskning og høyere utdanning

Rapport 11/93

# **Kommunenes sentralforbund som forskningspolitisk aktør**

En devaluering

Karl Erik Brofoss



Utredningsinstituttet  
for forskning og høyere utdanning

## Oversikt over noen tidligere publikasjoner fra instituttet omkring temaet evaluering

- Brofoss, Karl Erik & Hanne Marthe Narud (1990): *Formidling fra forskningsprogrammet olje og samfunn: En evaluering*. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 6/90.
- Brofoss, Karl Erik (1993): *Innsatsområdene som forskningspolitisk virkemiddel*. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 4/93.
- Jordell, Karl Øyvind (1992): *Nasjonal evaluering av økonomisk-administrativ utdanning*. Premisser og prosess. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 3/92.
- Narud, Hanne Marthe & Randi Søggen (1990): *Evalueringssopplegg for hovedinnsatsområdene*. En drøfting. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1990:1.
- NAVFs utredningsinstitutt (1991): *Research Evaluation*. Proceedings of a Conference. Oslo, 30- 31 May 1991. Oslo, Rapport 20/91.
- Nås, Svein Olav (1990): *NTNFs stipendiater*. En evaluering av NTNFs doktorgradsprogram. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 9/90.
- Skodvin, Ole-Jacob (1993): *Forskerutdanning i landbruksforskning*. En evaluering. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 1/93.
- Smeby, Jens-Christian (1990): *Styring og evaluering av høyere utdanning*. Utviklingen innen fem land i Vest-Europa. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 8/90.
- Wisted, Bjørn & Mathisen, Werner Christie (1993): *Organisasjonsevaluering av Miljø- og utviklingsprogrammet i NAVF (SMU)*. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 3/93.

ISBN 82-7218-301-3

ISSN 0802-9342

GCS AS - Oslo

# Forord

Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning har på oppdrag av Amternes og Kommunernes Forskningsinstitutt gjennomført en evaluering av Kommunenes sentralforbunds forskningsordning - KS Forskning som en forskningspolitisk aktør. AKF står ansvarlig for hovedevalueringen og har utgitt en sammenfattende evalueringsrapport. Oppdraget er gjennomført innen rammen av ett månedsverk.

Utredningsinstituttet vil takke alle som har bidratt til arbeidet. Ikke minst vil instituttet takke KS Forskningssekretariat med Gunnar Gussgard i spissen, samt arkivpersonalet i Kommunenes sentralforbund. Uten deres hjelp og innsatsvilje ville denne evaluering ikke vært mulig å gjennomføre.

Evalueringen er gjennomført av Karl Erik Brofoss.

Oslo, oktober 1993

*Johan-Kristian Tønder*

*Hans Skoie*





# Innhold

1	MANDAT	7
2	EVALUERINGSOPPLEGGET	8
2.1	En nærmere avgrensning av evalueringen	8
2.1.1	Forskningspolitisk nivå	9
2.1.2	Forskningsstrategisk nivå	9
2.1.3	Forskningsutførende nivå	10
2.2	Data	10
3	SAMMENFATTENDE DRØFTING	12
3.1	Innledning	12
3.2	KS Forsknings påvirkning av statlig FoU	12
3.2.1	Kontaktutvalget for kommunalforskning	13
3.2.2	KS Forsknings arbeid innen forskningsrådssystemet	13
3.2.3	KS representasjon på den forskningspolitiske arena	14
3.2.4	Representasjonsprinsipper	14
3.2.5	Representantenes organisatoriske forankring	14
3.2.6	Utløsning av nye aktiviteter/midler	15
3.3	KS Forsknings påvirkningsarbeid til fordel for de regionale forskningsstiftelsene	15
3.3.1	Forskningspolitisk påvirkningsarbeid	15
3.3.2	Finansiering av de regionale stiftelsene	16
3.3.3	Stiftelsenes vurdering av KS Forskning	17
4	FORHISTORIEN	18
5	KS FORSKNINGSPOLITISKE MÅLSETTINGER OG STRATEGI	21
6	FORSKNINGSPOLITISK NIVÅ - KONTAKTUTVALGET FOR KOMMUNALFORSKNING	24
6.1	Etablering	24
6.2	Saker til drøfting	24
6.2.1	Forsknings institusjonelle forankring	25
6.2.2	Høringsinstans	25
6.3	Oppsummering	27

7	FORSKNINGSRÅDSNIVÅ	28
7.1	Overordnet strategi - forskningsrådsnivå	28
7.2	KS deltakelse i forskningsprogrammer	29
7.3	Utløsning av nye midler	32
7.4	Representasjon	32
7.5	Representantenes organisatoriske forankring	33
7.6	Oppsummering	34
8	REGIONALE FORSKNINGSSSTIFTELSE	35
8.1	Forskningspolitisk påvirkningsarbeid	35
8.1.1	Regional forankring vs nasjonale institutter	35
8.2	KS finansiering	37
8.2.1	Grunnfinansiering	37
8.2.2	Finansiell støtte til forskningsstiftelsene	38
8.2.3	Bevilgningenes størrelse	39
8.2.4	Bevilgningene fordelt på forskningsstiftelsene	40
8.2.5	KS-midlenes betydning for forskningsstiftelsene	41
8.2.6	Hva har KS Forskning finansiert?	44
8.2.7	Hvor har forskningen foregått?	46
8.3	Hvordan oppleves KS som en forskningspolitisk aktør av de regionale stiftelsene?	48
8.3.1	Forskningsstiftelsenes regionale forankring	48
8.3.2	Finansieringskilde - søknadsbehandling - dialog	49
8.3.3	Spesialisering - arbeidsdeling - samarbeid - FOKUS	50
8.4	Alternativ regional organisering	50

# 1 Mandat

NAVFs utredningsinstitutt har fått i oppdrag av Amternes og Kommunernes Forskningsinstitutt å gjennomføre en evaluering av a) KS Forsknings påvirkning av statlig FoU og b) KS Forsknings påvirkningsarbeid til fordel for de regionale forskningsstiftelsene.

Oppdraget er en underentreprise av AKFs evaluering av KS Forskning. Oppdraget skal gjennomføres innen rammen av ett månedsverk.

I anbudsdokumentet fra KS utdypes mandatet på følgende måte:

*"2e. KS Forsknings påvirkning av statlig FoU.*

Når det gjelder *påvirkningen* av den nasjonale FoU-politikken, har dette vært en av ordningens opprinnelige hovedbegrunnelser. Dette punktet skal studeres særskilt i en evaluering og i en viss dybde. Det kan fastslås at det i KS Forsknings levetid er blitt mer kommunalforskning i Norge ( og utover det KS Forskning selv har finansiert). I hvilken grad KS Forskning har utløst dette, bør undersøkes."

*"2f. KS Forsknings påvirkningsarbeid til fordel for de regionale forsknings stiftelsene.*

Når det gjelder bidrag til utvikling av *de regionale forskningsstiftelsene* (gjelder regionale forskningsinstitusjoner uavhengig av selskapsform), har det fra kommunenes og særlig fra fylkeskommunenes side vært forventninger til KS Forskning. Dette har nok vært mest aktuelt i ordningens startfase. Forsknings- og utviklingsutvalget (tidl. forskningsutvalget) har lagt seg på at disse institusjonene i utgangspunktet ikke burde diskrimineres positivt m.h.t. bevilgninger. Målet er derfor bevisst fulgt opp ved påvirkningsarbeid overfor forskningsråd og departement. Effekten av påvirkningsarbeidet skal studeres."

## 2 Evalueringsopplegget

Slik det norske forskningssystem er bygget opp, kan det deles inn i tre ulike nivåer:

- Et forskningspolitisk nivå
- Et forskningsstrategisk nivå
- Et forskningsutøvende nivå

Forskningspolitisk nivå omfatter Storting, Regjering og departementene.

Forskningsstrategisk nivå omfatter i perioden 1988 - 1992 i hovedsak de fem forskningsrådene. Det er imidlertid grunn til å understreke at forskningsrådene ikke er alene på dette nivået. KS er et slikt eksempel.

Forskningsutøvende nivå er todelt. For det første utgjøres den av Universitets- og høyskolesektoren. For det andre utgjøres den av instituttsektoren som i Norge er meget stor.

Mandatets fokusering kan sammenstilles i en overordnet problemstilling: På hvilken måte og med hvilket resultat har KS prøvd å påvirke den offentlige forskningspolitikk på disse tre nivåene?

KS Forskning har selv lagt vekt på to mekanismer for påvirkning: Deltakelse i beslutningsorganer og finansiering av forskning. Evalueringen vil derfor fokusere på disse to mekanismene.

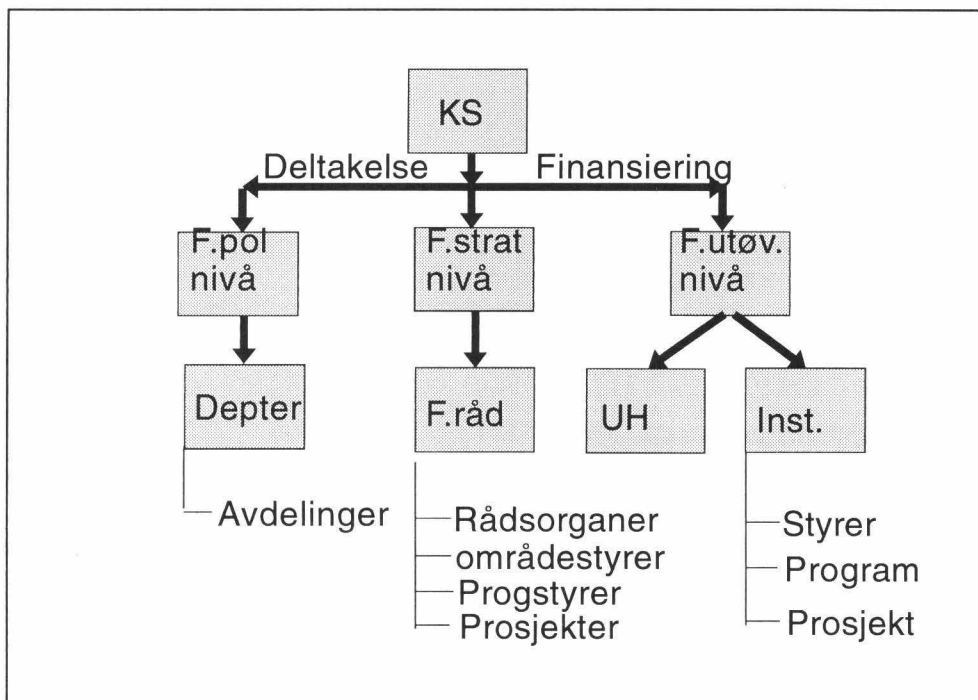
Skjematisk fremstilt vil rammene for evalueringen se slik ut: Se figur på neste side.

Figuren viser at mandatet er svært omfattende hvis det skal tas opp i sin fulle bredde. Dette er umulig innen den ressursramme som er avsatt til denne devalueringen. Det er derfor nødvendig å foreta en avgrensning av evalueringen.

### 2.1 En nærmere avgrensning av evalueringen

Når det gjelder mandatets punkt 2.e om KS forskningspolitiske innflytelse, vil vi konsentrere oppmerksomheten mot det forskningspolitiske nivået og det forskningsstrategiske nivået. For å vurdere KS innflytelse på den statlige forskningspolitikken, er det nødvendig å gå ut over den tidsperiode KS Forskning har eksistert. Noen av de viktigste forskningspolitiske hendelsene som har betydning for KS' interesse-sfære, fant sted før KS Forskningen ble etablert. Vi har derfor tatt for oss KS som forskningspolitisk aktør i perioden 1984 - 1992.





Figur 1

### 2.1.1 Forskningspolitisk nivå

Beslutningssystemet på det forskningspolitiske nivå er svært desentralisert. Kun i forbindelse med utarbeidelsen av de fire-årige forskningsmeldingene, har vi noe som likner på et helhetlig perspektiv på forskningen. Ellers utformes forskningspolitikken gjennom de konkrete innspill og den bevilgningspraksis det enkelte departement følger. For å gjøre oppgaven overkommelig, samtidig som vi vil fange inn KS i forhold til de mest sentrale forskningspolitiske aktørene når det gjelder kommunalforskning, har vi valgt å se på KS i forhold til Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet gjennom arbeidet i "Kontaktutvalget for kommunalforskning". Vi har videre konsentrert oss om å se på KS som en høringsinstans i forhold til forskningsmeldingene.

### 2.1.2 Forskningsstrategisk nivå

KS påvirkning vil i hovedsak på dette nivået skje enten gjennom deltakelse i styringsorganer, gjennom forskningsfinansiering eller en kombinasjon av de to.

Vi vil således være opptatt av hvilken rolle KS har spilt mht. å ta initiativ til programmer og definere rammene for de enkelte programmer gjennom utforming av prinsipp- og programnotater som angir hvilke områder det skal satses på. Her vil

vi også få et inntak til å få et inntrykk av i hvilken grad KS har bidratt til en eventuell kursendring.

KS har deltatt i en rekke forskningsprogrammer. Det er derfor nødvendig å foreta et utvalg blant disse som vi vil gå nærmere inn på. Vi har valgt ut ett program fra hvert av de tre forskningsrådene hvor KS har deltatt i programstyrene. Fra NORAS har vi valgt programmet "Kommune-LOS". Fra NAVF har vi valgt "Sosiale og økonomiske konsekvenser av stagnasjon eller tilbakegang i befolkningsutviklingen". Fra NTNF har vi valgt "KOMTEK".

I tillegg har vi samlet inn informasjon om KS deltakelse i NORAS-programmene "Velferdstatsforskning" og "Migrasjon og innvandring".

### **2.1.3 Forskningsutførende nivå**

På dette nivået har vi holdt oss kun til de regionale forskningsstiftelsene, jfr. pkt. 2f i mandatet. Vi har ikke tatt opp til drøfting KS deltakelse i instituttstyrer. Når det gjelder stiftelsene, har vi tatt for oss KS finansieringsprofil overfor stiftelsene. Vi har videre foretatt en vurdering av KS betydning generelt i forhold til stiftelsene.

## **2.2 Data**

Beskrivelsen av KS forskningspolitiske engasjement og KS forhold til de regionale forskningsstiftelsene er gjort på grunnlag av en gjennomgang av KS Forsknings arkiv.

Vurderingene er gjort på grunnlag av dette arkivmaterialet samt intervjuer/samtaler med følgende personer:

### **KS Forskning:**

Spesialkonsulent *Åse Vigdis Festervoll*

Seksjonssjef *Gunnar Gussgard*

Spesialkonsulent *Jens Fredrik Nystad*

Forskningskoordinator *Kjell-Torgeir Skjetne*

Underdirektør *Torstein Slungård*, leder i Forsknings- og utviklingsutvalget

Tidligere forskningskoordinator *Anne-Britt Svinnet*

### **Forskningsprogrammer og regionale forskningsstiftelser:**

Fylkesrådmann *Tor Berge*, Oppland fylkeskommune, styreleder KOMTEK, styreleder for Østlandsforskning

Departementsråd *Trond Fevolden*, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Seksjonssjef *Bo Wingård*, NTNF

Forskningskoordinator *Ottill Taraldsen*, NORAS

Forskningskoordinator *Kjersti Asland*, NORAS

Forskningskoordinator *Ragnar Lie*, NAVF

Forskningskoordinator *Ivar Bermann*, NORAS

Forsker *Aksel Hatland*, INAS

Direktør *Svend Otto Remøe*, Østlandsforskning, styremedlem FOKUS

(interesseorganisasjon for de regionale forskningsstiftelser)

Direktør *Robert Helland-Olsen*, Agderforskning

Direktør *Dagny Haga*, Finnmarksforskning

## 3 Sammenfattende drøfting

### 3.1 Innledning

Mandatet for evalueringen har gitt Utredningsinstituttet i oppdrag å vurdere:

- KS Forsknings påvirkning av statlig FoU.
- KS Forsknings påvirkningsarbeid til fordel for de regionale forskningsstiftelsene.

KS Forskning ble opprettet i 1987/88. Ordningen ble gitt følgende målsetting:

"Formålet er å kanalisere *mer midler* til kommunalforskningen, å bidra til *bedre samordning* av de midlene som allerede brukes til slike formål, og gi kommunesektoren muligheter for *valg og prioriteringer av forskningsoppgaver* og å etablere et *effektivt formidlingsapparat* mellom kommunesektoren og forskningen."<sup>1</sup>

I utgangspunktet skulle disse målsettingene forfølges ved hjelp av tre hovedsett med virkemidler:

- Utvikle et formidlingssystem som kunne bringe kommuner og fylkeskommuner i kontakt med forskningsmiljøene, og bistå dem med formulering og samordning av forskningsbehov samt organisere samarbeid om finansiering av forskningsoppdrag.
- Søke å oppnå innflytelse på prioriteringen av prosjekter, programmer og ressurser i forskningsrådene gjennom en planmessig representasjon i rådernes styringsorganer.
- Etablere kontakt og samarbeid med staten da denne spiller en avgjørende rolle både forskningspolitisk og når det gjelder finansieringen av forskningen<sup>2</sup>.

### 3.2 KS Forsknings påvirkning av statlig FoU

Av ressursmessige hensyn har vi valgt å konsentrere oss om KS' rolle i forhold til Kontaktutvalget for kommuneforskning som KS fikk opprettet. I dette utvalget deltok ved siden av KS, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljø-

---

<sup>1</sup> "Finansiering av kommuneforskningen", KS 1987, s.6.

<sup>2</sup> Handlingsplan for arbeidet med forskningssaker for perioden 1984-1986.

departementet. Flere andre departementer har også deltatt i utvalget i kortere og lengre perioder.

### **3.2.1 Kontaktutvalget for kommunalforskning**

Utvalget tok opp til drøfting så godt som alle sentrale forskningspolitiske spørsmål i perioden. Naturlig nok kom hovedvekten til å bli lagt på det som hadde direkte relevans for kommunalforskning, men var ikke avgrenset til dette.

"Kontaktutvalget for kommuneforskning" var et vellykket forskningspolitisk initiativ fra KS' side. KS lykkedes i å etablere en arena hvor viktige forskningspolitiske saker av betydning for KS kunne drøftes. Det er ikke tvil om at kontaktutvalget var nyttig og viktig, og ikke bare for KS, men også for de to departementene, i en periode hvor det ble trukket opp helt nye rammer for det forskningspolitiske system. Gjennom virksomheten i utvalget fikk KS en mulighet til å være med på å påvirke utformingen av viktige forskningspolitiske spørsmål på en langt bedre måte enn de kunne håpe på kun som en høringsinstans i forbindelse med stortingsmeldinger etc.

KS har imidlertid også i forbindelse med høringer kommet med innspill som har fått forskningspolitiske konsekvenser. Den viktigste er utvilsomt forankringen av et grunnfinansieringsansvar for de regionale forskningsstiftelsene i forskningsrådssystemet.

### **3.2.2 KS Forsknings arbeid innen forskningsrådssystemet**

I utgangspunktet har KS ønsket å ta initiativ til nye programmer eller gå relativt tungt inn i enkelte eksisterende sentrale forskningsprogrammer for å påvirke innholdet i disse. Hovedprinsippet har vært at KS skal gi støtte til programmene i form av å gi rammebevilgninger og ikke bidra til delfinansiering av enkeltprosjekter.

Forskningsrådene gir uttrykk for at KS i liten grad har kommet med innspill til nye programmer. Dette forklarer de ved at programtankegangen fikk sitt gjennombrudd i det norske forskningssystemet rundt midten på 80-tallet. Det vil si før KS Forskning hadde funnet sin form. Programporteføljen og planleggingen av denne var derfor i store trekk etablert da KS-forskning ble lansert.

Det er systematisk slik at i de programmer hvor KS har kommet inn i løpet av perioden, så vurderes deres medvirkning i å forme programmets profil som relativt beskjeden. Der hvor KS har vært med fra start, har organisasjonen bidratt på lik linje med de andre styrerepresentantene i programprofileringen.

Erfaringene fra arbeidet i programstyrene, slik de vurderes av andre programstyremedlemmer, er at det ikke er tilstrekkelig med en KS representasjon i styrene, ei heller økonomiske bidrag fra KS, for å øve innflytelse på programmene. Det er klart nødvendig med en aktiv innsats fra start av fra KS-representantenes side.



### **3.2.3 KS representasjon på den forskningspolitiske arena**

I den senere tid har KS tatt opp en gammel kjepphest: KS burde som representant for kommunesektoren, en sektor av stor økonomisk og politisk betydning, få innflytelse på utformingen av forskningsprogrammene uten å bidra med egne økonomiske midler. Førrige gang KS fremmet dette syn, vant de ikke frem med det. De foreløpige reaksjoner gjennom opptakelsen av dette prinsippet har avfødt i forskningsrådene, tyder ikke på at KS vil lykkes noe bedre denne gang. En hovedgrunn til dette er at et slikt syn strider mot et av grunnprinsippene i norsk forskningspolitikk: forskningsbrukere skal trekkes inn og ansvarliggjøres gjennom en samfinansiering av forskningsprosjekter og -programmer. Dette prinsippet bidrar også til at nasjonale forskningsmidler utløser forskningsmidler i andre deler av samfunnet. Det er liten grunn til å tro at slike hensyn vil bli skjøvet til side for å tekkes KS.

Denne representasjonsstrategien blir ikke enklere ved etableringen av Norges forskningsråd hvor representasjon i programstyrer kommer til å være et knapphetsgode som i hovedsak kommer til å tilfalle de institusjoner som er villige til å bidra til forskningsfinansieringen. St.meld.nr.36 (1992-93) understreker tydelig at et viktig mål for forskningsrådet vil være å utløse forskningsmidler i samfunnet ellers. Vi har således liten tro på den strategi KS her synes å ville legge vekt på. Den er i hvert fall dristig i en uklar etableringsfase hvor Forskningsrådet skal finne sin form.

### **3.2.4 Representasjonsprinsipper**

KS som en interesseorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgivere, har hatt som hovedprinsipp at det er politisk valgte og ikke administrativt ansatte i KS som skal representere KS.

Dette har ikke vært en udelt heldig ordning. Representantene har for ofte hatt et for fjernt forhold til substansen i programmene. Etter vår vurdering er det viktig at representantene "direkte er involvert på de aktuelle områder" og at de helst også har en faglig forankring i området. KS burde således foreta en kritisk gjennomgang av de representasjonsprinsipper organisasjonen legger til grunn for oppnevning til programstyrene eller vil KS lett bli marginalisert som forskningspolitisk aktør.

### **3.2.5 Representantenes organisatoriske forankring**

KS er på mange måter en løst strukturert organisasjon hvor medlemmene pr. definisjon er spredd over det ganske land. Dette bidrar blant annet til at koplingen mellom KS sentralt og representantene i ulike verv ikke alltid er like sterk. Etter vår vurdering er det avgjørende at KS får til et bedre samspill mellom representantene og sekretariatet hvis representantene skal kunne få noen innflytelse over forskningsprogrammene. Slik det er i dag, er for mange av representantene for passive.

### **3.2.6 Utløsning av nye aktiviteter/midler**

Gjennom den finansieringsordning som ble etablert i, lykkedes KS i å få rettet en større oppmerksomhet mot kommunesektoren. Bare i løpet av interimperioden mottok KS over 370 prosjektsøknader fra forskningsmiljøene. Et utvalg fikk i oppdrag å kartlegge kunnskapsbehovet i den kommunale forvaltning. Utvalget kom opp med over 300 prosjektideer. Det er således grunn til å hevde at finansieringsordningen utløste nye aktiviteter.

I mandatet for evalueringen ber KS eksplisitt om at det skal undersøkes i hvilken grad KS Forskning har utløst nye midler til kommunalforskning. Av metodiske og ressursmessige grunner, er det umulig for oss å gi et entydig svar på dette.

Det vi kan fastslå er at KS Forskning har bidratt til at de totale midler til kommunalforskning har blitt større enn den sannsynligvis ellers ville ha blitt ganske enkelt ved at KS har tilført over 130 millioner kroner til potten. På så sett har KS Forskning vært viktig. Hvorvidt dette har trukket med seg mer penger fra andre kilder, er imidlertid mer tvilsomt. Det er forskningsrådenes klare oppfatning at KS' inntreden på kommunalforskningsarenaen ikke er forklaringen på veksten i midlene til denne forskningen. Den ville ha kommet likevel, uavhengig av KS agerende.

## **3.3 KS Forsknings påvirkningsarbeid til fordel for de regionale forskningsstiftelsene**

KS har først og fremst gjennom forskningspolitisk påvirkningsarbeid og gjennom finansiering av forskning, dels i egen regi og dels i forskningsrådssammenheng, søkt å støtte opp om de regionale forskningsstiftelsene.

### **3.3.1 Forskningspolitisk påvirkningsarbeid**

Finansieringen av de regionale forskningsstiftelsene var helt frem til 1987 et stort usikkerhetsmoment for stiftelsene. Hovedproblemet lå i at grunnfinansieringen av virksomheten var uavklart. Kun et par av dem hadde grunnbevilgninger fra et forskningsråd - NTNF. De fleste måtte leve kun av oppdragsinntekter og avkastning på stiftelsenes grunnkapital.

I forbindelse med stortingsbehandlingen av St.meld.nr.60 (1984-85), forskningsmeldingen, tok KS direkte kontakt med Kirke- og undervisningskomiteen som hadde ansvaret for saksforberedelsen i Stortinget, for å få innarbeidet en pasus om at det var et offentlig ansvar å sikre en grunnfinansiering av de regionale forskningsstiftelsene.

Denne kontakten bidro til at stortingsinnstillingen påla RFSP/NORAS et grunnfinansieringsansvar for de regionale forskningsstiftelsene. I innstillingen heter det:

"Komiteen vil også understreke at grunnbevilgninger må kunne gå til de regionale forskningsmiljøene som har oppstått i den senere tid."<sup>3</sup>

KS var klart en forskningspolitisk pådriver i denne saken.

### **3.3.2 Finansiering av de regionale stiftelsene**

I perioden 1987 - 1992 bevilget KS 24.8 millioner kroner i prosjektmidler til de regionale forskningsstiftelsene. Dette utgjør 18.7 prosent av de totale KS-forskningsmidler i perioden.

For hvert år har stiftelsene således mottatt henholdsvis 2.5 millioner kroner i 1987, 3.6 m.kr. i 1988, 3.9 m.kr. i 1989, 5.8 m.kr. i 1990, 5.2 m.kr. i 1991 og 3.6 m.kr. i 1992 i prosjektmidler.

Av det forangående fremgår det at KS har brukt en betydelig andel av sine midler til de regionale forskningsstiftelsene. Hvorvidt man skal anse at et sted mellom en fjerdedel og drøye en tiendedel av de årlige midlene går til stiftelsene som en tilstrekkelig satsing, er en forskningspolitisk vurderingssak. Men at KS i sin bevilgningspraksis har fulgt opp den forskningspolitiske støtte organisasjonen har gitt de regionale stiftelsene, er hevet over tvil.

KS forfølger mange ulike forskningstemaer i sin virksomhet. Det er likevel en klar konsentrasjon rundt seks områder i forhold til de regionale forskningsstiftelsene. De seks områdene kultur, nasjonal utvikling, organisasjon/styring, formidling, helse og skole beslaglegger omlag to tredjedeler av bevilgningene. Av disse områdene er kultur, nasjonal utvikling og organisering/styring de tyngste.

KS har helt fra etableringen av de regionale forskningsstiftelsene gått inn for at det burde være en viss grad av spesialisering og arbeidsdeling stiftelsene i mellom. En analyse av bevilgningsprofilen av KS midler til stiftelsene, viser at midlene tematisk konsentreres til ulike regionale forskningsstiftelser. Vi kan således fastslå at KS gjennom sin bevilgningspolitikk har fulgt opp sin målsetting om å arbeide for en spesialisering og arbeidsdeling mellom de regionale forskningsstiftelsene.

Hvorvidt KS gjennom sin bevilgningspolitikk har lyktes i å få til en slik spesialisering og arbeidsdeling generelt sett mellom stiftelsene, er kanskje mer tvilsomt. Dertil utgjør KS-midlene i mange tilfeller en for liten del av stiftelsenes totale budsjetter. Dette fratar imidlertid ikke KS æren for et godt samsvar mellom målsetting og virkemiddelsbruk på dette området innen egen virksomhet.

---

<sup>3</sup> Innst.S.nr.316 - 1984-85, s.13.

### **3.3.3 Stiftelsenes vurdering av KS Forskning**

KS Forskning sentralt oppleves av de regionale forskningsstiftelsene å ha vært den dominerende "regionale" samhandlingspartneren. Dette har medført at stiftelsene har opplevd å kunne forholde seg til et kompetent forskningsorientert organ med evne til å definere forskbare problemstillinger. På sett og vis har KS bidratt til å aggregere regionale og lokale forskningsbehov. På den måten har stiftelsene fått anledning til å videreutvikle sin egen kompetanse. Både kommunene og forskningsmiljøene har således, etter stiftelsenes vurdering, hatt gjensidig nytte av hverandre. Nettopp denne funksjonen vurderes som viktig, da de fleste enkeltkommuner oppleves å ha alt for dårlig bestillerkompetanse til at det kan bli et fruktbart direkte samarbeid. En eventuell regionalisering av KS forskningsordning ville derfor kreve en kraftig kompetanseopprustning både av fylkeskretsene i KS, enkeltkommuner og fylkeskommunene for at et slikt opplegg skulle kunne fungere.

## 4 Forhistorien

Landstinget vedtok i 1984 en "Handlingsplan for arbeid med forskningssaker" for perioden 1984-1986.

I forlengelsen av Landstingsvedtaket oppnevnte styret et eget forskningsutvalg med ansvar for oppfølging av handlingsplanen. Styret avsatte følgende beløp til kommunalforskning i perioden:

1984: kr 800.000

1985: kr 800.000

1986: kr 1.450.000

Arbeidet skulle konsentreres om tre forhold:

- Utvikle et formidlingssystem som kunne bringe kommuner og fylkeskommuner i kontakt med forskningsmiljøene, og bistå dem med formulering og samordning av forskningsbehov samt organisere samarbeid om finansiering av forskningsoppdrag.
- Søke å oppnå innflytelse på prioriteringen av prosjekter, programmer og ressurser i forskningsrådene gjennom en planmessig representasjon i rådenes styringsorganer.
- Etablere kontakt og samarbeid med staten da denne spiller en avgjørende rolle både forskningspolitisk og når det gjelder finansieringen av forskningen<sup>4</sup>.

I løpet av perioden lykkedes KS i å få representanter i Rådet for forsknings- og samfunnsplanlegging og i flere av styringsgruppene under dette rådet. Videre fikk KS en representant i NLVF fra 1986. KS lykkedes derimot ikke i å få representanter verken i NAVF, NTNf eller NFFR. Særlig overfor NTNf var KS meget aktive for å oppnå representasjon, men uten synderlig fremgang.

Som et ledd i arbeidet med å etablere en forskningspolitisk kontakt med staten, medvirket KS til at det ble opprettet et Kontaktutvalg for kommunalforskning hvor foruten KS, Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet var representert. Videre søkte KS å øve innflytelse gjennom høringsuttalelser i forbindelse med offentlige forskningspolitiske utredninger.

KS som et politisk sammensatt interesseorganisasjon, har en betydelig politisk tyngde. Denne tyngden gjorde at organisasjonen i en rekke forskningspolitiske saker ble lyttet til. Et eksempel på dette var det innspill KS kom med overfor Stortinget

---

<sup>4</sup> Handlingsplan for arbeidet med forskningssaker for perioden 1984-1986.



i forbindelse med behandlingen av St.meld.nr.60 (1984-85) hvor KS foreslo at de regionale forskningsstiftelsene skulle få statlige grunnbevilgninger. Dette innspillet fikk gjennomslag i stortingsbehandlingen. Siden 1987 har de regionale forskningsstiftelsene således fått statlige grunnbevilgninger.

### **Økonomisk engasjement**

Til tross for at KS følte at de fikk en betydelig innflytelse gjennom representasjon og høringsinstituttet, innså KS at en slik innflytelse ville være begrenset så lenge den ikke ble fulgt opp av en økonomisk medvirkning fra KS.

Høsten 1985 ble det nedsatt et eget utvalg i KS til å utrede en egen finansieringsordning for kommunalforskning. Til landstinget i 1986 forelå det et dokument hvor utvalget gikk inn for å opprette et eget forskningsfond med en grunnkapital på 400 - 450 millioner kroner. Dette ville gi en avkastning på omlag 50 millioner kroner årlig som kunne fordeles til forskningsformål.

Fondet var tenkt bygget opp over en fem års periode hvor kommunene og fylkeskommunene skulle bidra med 25 prosent hver, det vil si 16 millioner kroner årlig i oppbyggingsperioden. Det ble forutsatt at staten skulle dekke de resterende 50 prosent med et bidrag på 32 millioner kroner årlig.

Fondet skulle forvaltes av et råd på 67 medlemmer hvorav 5 skulle representere staten og et styre på 7 medlemmer hvorav staten skulle ha 1 representant.

Forslaget fikk en meget kjølig mottakelse i de aktuelle departementene. Kommunaldepartementet, eksempelvis, henviste til at ordningen ville beslaglegge hele departementets forskningsbevilgning i perioden, samtidig med at styringsordningen i realiteten ville innebære at de overlot styringsretten til en interesseorganisasjon. Ordningen ble således vurdert som fullstendig uakseptabel fra departementenes side.

Landstinget endte opp med å vedta en finansieringsordning for kommunalforskning hvor inntektene i første omgang skulle komme gjennom at kommunene skulle avkreves et visst beløp pr. innbygger. For årene 1987 og 1988 etablerte man en interimsordning inntil statens deltakelse var endelig avklart. 40 millioner kroner ble avsatt til forskningsformål i interimsperioden. Til sammenlikning kan nevnes at NORAS for hovedinnsatsområdet: Ledelse, organisasjon og styring i tilsvarende periode disponerte 41 millioner kroner. KS ble således gjennom ordningen en betydelig finansør av forskning.

Gjennom den finansieringsordning som ble etablert i interimsperioden, lykkedes KS i å få rettet en større oppmerksomhet mot kommunesektoren. Bare i løpet av interimsperioden mottok KS over 370 prosjektsøknader fra forskningsmiljøene. Et utvalg fikk i oppdrag å kartlegge kunnskapsbehovet i den kommunale forvaltning. Utvalget kom opp med over 300 prosjektideer.

Det er grunn til å hevde at finansieringsordningen utløste nye aktiviteter. En kritikk som imidlertid har blitt rettet mot ordningen i den første tiden, var at satsingen ble for fragmentert og splittet opp nettopp på en rekke småprosjekter uten et samlende strategisk perspektiv. En slik kritikk er berettiget. Prosjektporteføljen bærer klart preg av en sterk fragmentering. Eksempelvis støttet KS nær 70 prosjekter med stort og smått i 1987<sup>5</sup>. Disse prosjektene var sterkt spredd både tematisk og geografisk<sup>6</sup>.

KS hadde som målsetting å komme bedre i inngrep med de nasjonale forskningsråd gjennom representasjon og delfinansiering av forskningsprogrammer. KS mente at man derigjennom ville få innflytelse over langt større forskningsmidler enn det KS selv bidro med. I utgangspunktet var dette en riktig vurdering. Eksempelvis bidro KS med 1,5 millioner kroner i 1987/88 til LOS-programmet mens det totalt disponert 41 millioner kroner. Det sentrale spørsmål er imidlertid hvilken innflytelse KS har over disponeringen av slike programmidler. Det er denne problemstillingen som vil ligge til grunn for vår videre drøfting. Hvilken forskningspolitisk innflytelse oppnår KS gjennom sin representasjons- og finansieringsvirksomhet?

---

<sup>5</sup> Forskning for fornyelse - Erfaringene fra interimperioden. (Foreløpig rapport) ABS61/NKSFORSK. Vedlegg IV.

<sup>6</sup> Op.cit. Tabell 1 og 2, ss 14 og 15.

## 5 KS forskningspolitiske målsettinger og strategi<sup>7</sup>

I rapporten "Finansiering av kommunalforskningen" avgitt av et utvalg oppnevnt av Norske Kommuners Sentralforbund sammenfatter utvalget målsettingen med KS Forskning slik:

"Formålet er å kanalisere *mer midler* til kommunalforskningen, å bidra til *bedre samordning* av de midlene som allerede brukes til slike formål, og gi kommunesektoren muligheter for *valg og prioriteringer av forskningsoppgaver* og å etablere et *effektivt formidlingsapparat* mellom kommunesektoren og forskningen."<sup>8</sup>

I den første strategiske planen for KS Forskning<sup>9</sup> skisserer man de mer konkretiserte mål for virksomheten. Det er interessant å registrere at strategidokumentet i hovedsak konsentrerer seg om "innenrikspolitiske" forhold. Det er åpenbart at dokumentet har som hovedmål å legitimere ordningen overfor Landstinget. Denne fokuseringen går klart på bekostning av å ta opp spørsmål som er av forskningspolitisk relevans i forhold til de forskningspolitiske myndigheter. Man antyder så vidt at KS bør drive informasjonsvirksomhet om ordningen overfor forskningsråd og departementer, men det er ordningen som står i fokus og ikke forskningspolitisk substans.

Når det gjelder det faglige innholdet, er man i dokumentet opptatt av hvordan forskningsoppdrag kan organiseres og ikke av hva slags temaer som bør prioriteres.

Som et legitimeringsdokument, kan nok strategidokumentet ha hatt sin misjon. Som et utgangspunkt for forskningspolitisk aktivitet, er det fullstendig uegnet.

Rapporten "Forskning for fornyelse - Erfaringer fra interimperioden"<sup>10</sup> oppsummerer startfasen av KS Forskning. Også den legger vekt på arbeidsformene mer enn innholdet. I hovedsak sammenfaller disse med den strategi som ble utformet i "Handlingsplanen for arbeid med forskningssaker for perioden 1984-1986". I denne fremgår det at arbeidet skulle konsentreres om tre forhold: utvikle et formidlings-system, oppnå representasjon i forskningsrådenes styringsorganer og etablere

---

<sup>7</sup> For en mer omfattende presentasjon og drøfting av dette, henviser vi til hovedrapporten.

<sup>8</sup> "Finansiering av kommuneforskningen", KS 1987, s.6.

<sup>9</sup> "Strategisk plan for 1987/88 for finansieringsordningen for kommunalforskning."

<sup>10</sup> Rapporten ble ferdigstilt i begynnelsen av 1988.

kontakt med staten da denne spiller en avgjørende rolle både forskningspolitisk og som finansør av forskning.

Disse strategidokumentene sett i sammenheng, vitner om at KS Forskning på mange måter står forskningspolitisk på stedet hvil i den viktige etableringsfasen. Ordningens målsettinger og virkemiddelsvalg holdes på et meget generelt nivå. Det er i realiteten ikke mange praktiske styringssignaler i dokumentene.

Denne svakheten blir ikke minst tydelig når det gjelder hvilke tematiske områder KS bør satse på i sitt forskningsengasjement. Det finnes knappt antydninger om hva det skulle være. Denne mangelen på temaavgrensning og nærmere spesifisering av hva ordningen skulle fokusere på, førte til at man fikk et vell av prosjektsøknader i den første fasen. Tildels var dette et ønsket resultat i det KS Forskning blant annet oppfordret særlig kommunene til å komme med prosjektforslag. Dette var således en bevisst strategi fra KS Forsknings side idet man derigjennom ville kunne etablere en legitimitet innad i KS-systemet. Kommunene skulle få en følelse (reell nok) av å nå frem i systemet. Deres forskningsbehov skulle få direkte gjennomslag i KS Forskning. Den manglende temaavgrensningen kombinert med legitimeringsbehovet førte til at prosjektporteføljen ble meget fragmentert og kom til å bestå av en rekke relativt små prosjekter spredd både tematisk og geografisk. For en utenforstående er det mer enn vanskelig å se at det i begynnelsen finnes noen fokusering av innsatsen i det hele tatt.

Etter hvert har det utkrystalisert seg en del hovedtemaer som angir tyngdepunktene for KS Forsknings satsing. Dessverre virker dette mer som en etterrasjonalisering av virksomheten enn resultatet av en bevisst tematisk satsing. Etter vår vurdering er inndelingen i temagruppene et resultat av et forsøk på å gruppere løpende forskning KS allerede har bevilget penger til, fremfor å trekke opp en fokusert tematisk ramme for fremtidig satsing.

Denne hovedkonklusjonen bør imidlertid nyanseres noe blant annet med henvisning til strateginotatet som ble utarbeidet før Landstinget i 1992. Her gjøres et hederlig forsøk på å foreta noen tematisk valg. KS Forskning annonserer her at det skal satses ut i fra følgende hovedvinklinger:

- Kommunal ledelse/organisasjon/styring
- Kommunal økonomi
- Arbeidsgivervirksomhet

Det er også interessant å merke seg at man bevisst velger bort enkelte disiplinorienterte områder som helsefaglig og kommunalteknisk forskning.

Dessverre er heller ikke denne gang KS Forskning i stand til å holde måte. Strateginotatet fremhever at KS i tillegg til hovedvinklingene også skal konsentrere seg om noen tverrsektorielle temaer som:

- Miljøvern
- Oppvekstmiljø
- Lokalsamfunnsutvikling
- Kommunesektorens rammebetingelser i forholdet til utviklingen i Europa.

Det er vanskelig å forstå at denne "fokuseringen" kan virke særlig ekskluderende for fremtidige innspill til forskning. Det hele kjennetegnes av å være en relativt ad hoc preget virksomhet. Hvilke effekter dette vil få, vil avhenge av hvordan dette praktiseres. En mulighet er å betrakte de tverrsektorielle temaene som en ytterligere innsnevring på de tre hovedtemaer som er skissert ovenfor. Hvis avgrensningene praktiseres på en slik måte, har KS Forskning langt på vei lyktes i å etablere en forskningsstrategisk profil. Dette arbeidet bør i så fall oppmuntres.

De strategiske dokumenter som så langt er utarbeidet, er således, etter vår vurdering, mer rettet mot å legitimere ordningen innad i KS enn å trekke opp rammene for KS som en forskningspolitisk aktør. Dette har ordningen lidd under.



# 6 Forskningspolitisk nivå - Kontaktutvalget for kommunalforskning

## 6.1 Etablering

Tidlig på 1980-tallet tok KS initiativ overfor Regjeringen til å etablere et forskningspolitisk rådgivende organ som skulle trekke opp rammene for den fremtidige forskningsvirksomheten innen kommunalsektoren. KS så for seg et organ som skulle bestå av tre representanter for KS, tre fra aktuelle departementer og tre fra sentrale forskningsmiljøer.

Initiativet ble ikke møtt med særlig entusiasme i de aktuelle departementene. Initiativet ble avvist, men saken ble oversendt KAD til oppfølging. KS fulgte opp ideen og skrev et notat til KAD i begynnelsen av 1984<sup>11</sup> hvor organisasjonen understreket behovet for en utvidet kontakt med Kommunaldepartementet på kommunalforskningsområdet. KS så for seg en rekke områder hvor det var behov for et nærmere samarbeid, eksempelvis med hensyn til finansieringen av kommunalforskning, samordning av statens forskningsinnsats på området, representasjon i forskningsrådene, den institusjonelle forankring av kommunalforskningen, etc.

Det første møtet ble avholdt 30.03.1984. Begge parter fant ordningen nyttig og "Kontaktutvalget for kommunalforskning" ble etablert som et rådslagningsorgan hvor forskningspolitiske saker av felles interesse skulle drøftes, og så langt som mulig, samordnes. Man tok sikte på å avholde møter en gang i kvartalet.

Miljøverndepartementet fattet umiddelbart interesse for kontaktutvalget og ba KS om å få anledning til å bli representert i utvalget<sup>12</sup>. Fra første møte i 1985 av, var Miljøverndepartementet medlem av kontaktutvalget.

Også andre departementer har over tid vist interesse for utvalget uten at dette har ført til en like fast tilknytning som for de to første departementenes vedkommende.

## 6.2 Saker til drøfting

Helt frem til utgangen av 1987 møttes kontaktutvalget så godt som hvert kvartal. En gjennomgang av møteprotokollene viser at utvalget tok opp til drøfting så godt som alle sentrale forskningspolitiske spørsmål i perioden. Naturlig nok kom hovedvekten til å bli lagt på det som hadde direkte relevans for kommunalforskning, men var ikke avgrenset til dette.

---

<sup>11</sup> Notat av 20.03.84, referanse RPB/ts-kommunalfag.

<sup>12</sup> Brev av 8. mai 1984 fra Miljøverndepartementet til KS, referansenummer 1530/84 P1 ÅS/TBS.

### **6.2.1 Forskningens institusjonelle forankring**

Kontaktutvalget brukte mye tid på å drøfte hvordan man skulle få til en bedre samordning av forskningen på området. Utvalget var særlig opptatt av forskningens institusjonelle forankring. Dette spørsmålet var fremme i flere sammenhenger, blant annet i forbindelse med de regionale forskningsstiftelsene. Man så med en viss bekymring på at det var klare tendenser til at stiftelsene til dels hadde en sterk overlapp i kompetanse og forskningsprofil. Utvalget tok i den sammenheng initiativ til et møte med forskningsstiftelsene i regi av KS hvor samarbeid og arbeidsdeling mellom stiftelsene sto på dagsorden.

Den mest prinsipielle drøftingen av kommunalforskningens institusjonelle forankring fikk imidlertid utvalget i forbindelse med Regjeringens langtidsprogram 1986-1989.

Der heter det:

"- i samarbeid med Norske Kommuners sentralforbund og Rådet for forskning for samfunnsplanlegging ta initiativ til at forskning og utredning av kommunal økonomi, administrasjon og tjenesteyting blir gitt høyere prioritet. I den sammenheng vil det bli vurdert å opprette et uavhengig, nasjonalt senter med et særlig koordineringsansvar på dette feltet."

To hovedproblemstillinger ble reist i utvalget:

- Tillater ressursituasjonen etablering av nye institusjoner?
- Er det behov for et senter for kommunalforskning i tillegg til de eksisterende miljøene?

Kontaktutvalget kom til, etter omfattende drøftinger, at det ikke var behov for et slikt senter. Et slikt senter er ikke opprettet.

Det andre interessante aspektet ved sitatet fra langtidsprogrammet er at KS tydeligvis ble oppfattet som en sentral forskningspolitisk aktør på området. Det er grunn til å tro at KS sammen med RFSP medvirket til at langtidsprogrammet eksplisitt tok opp kommunalforskningen.

### **6.2.2 Høringsinstans**

Kontaktutvalget kom til å bli et interessant organ også i forbindelse med behandlingen av sentrale forskningspolitiske meldinger. Blant annet ble St.meld.nr.60 (1984-85): Om forskning i Norge og St.meld.nr.49 (1986.87): Om miljøvern-forskning, drøftet i Kontaktutvalget.

Særlig brukte utvalget mye tid på forskningsmeldingen da denne innvarslet en endret oppgave- og rollefordeling særlig mellom forskningsråd og departementene. For ettertiden skulle departementene i hovedsak kanalisere egne forskningsmidler gjennom de aktuelle forskningsrådenes forskningsprogrammer og kun beholde midler til mindre forsknings- og utredningsoppgaver i forbindelse med departementenes forvaltningsansvar - den såkalte Langsletdoktrinen.

Særlig KS var bekymret for at kommunalforskningen kom til å bli skadelidende da den hittil ikke hadde fått noe sterkt fotfeste i forskningsrådssystemet. KS gikk derfor inn for at departementene måtte sørge for at de fikk en sentral rolle når det gjaldt å avgjøre hvilke områder som skulle prioriteres.

Både Kommunal- og miljøverndepartementet pekte på at KS selvfølgelig måtte komme til å spille en sentral rolle i denne prioriteringsprosessen i kraft av den posisjon forbundet hadde og at de ville målbære det, der det var naturlig. I tillegg ble det fremhevet at Kontaktutvalget selv ville være et egnet forum til å drøfte slike prioriteringer.

Forskningsmeldingen signaliserte at Regjeringen ønsket å konsentrere forskningsinnsatsen i større grad enn tidligere. Dette ønsket den å gjøre ved å satse på forskningsprogrammer og ikke minst på enkelte hovedinnsatsområder. Et av disse områdene skulle være Ledelse, organisering og styring - LOS.

Etableringen av LOS var en gjenganger på møtene i Kontaktutvalget. To problemstillinger ble drøftet:

- Det faglige innholdet i LOS. Hva skulle LOS-forskningen sentreres rundt?
- Hvordan skulle LOS-programmet organiseres?

Når det gjaldt det faglige innholdet, var utvalget opptatt av å sikre at kommunalforskningen ble en del av programmet. NORAS program for kommunaløkonomisk forskning skulle avsluttes i 1987 og det var ikke umiddelbart klart om, og hvordan, dette skulle følges opp. LOS-programmet var i utgangspunktet fjernt fra kommunalpolitiske problemstillinger.

Den organisatoriske oppbygningen av LOS falt KS særlig tungt for brystet da denne skulle konsentreres til to LOS-sentre - ett i Bergen og ett i Oslo. Det forskningspolitiske distrikts-Norge med distriktshøyskoler og de regionale forskningsstiftelsene i spissen, hadde liten, om noen, plass i programmet. KS' syn falt naturlig nok sammen med de "distriktpolitiske" interessene. Til sammen maktet disse interessene å stoppe "sentraliseringen". Man endte opp med ett senter ved Universitetet i Bergen med en tredjedel av forskningsmidlene, noe distriktshøyskolene og stiftelsene kunne akseptere, og resten av forskningsmidlene skulle fordeles på resten av landet.

### 6.3 Oppsummering

Oppsummeringsvis kan vi fastslå at etableringen av "Kontaktutvalget for kommuneforskning" var et vellykket forskningspolitisk initiativ fra KS' side. KS lyktes å etablere en arena hvor viktige forskningspolitiske saker av betydning for KS kunne drøftes. Det er ikke tvil om at kontaktutvalget var nyttig og viktig, og ikke bare for KS, men også for de to departementene, i en periode hvor det ble trukket opp helt nye rammer for det forskningspolitiske system. Gjennom virksomheten i utvalget fikk KS en mulighet til å være med på å påvirke utformingen av viktige forskningspolitiske spørsmål på en langt bedre måte enn de kunne håpe på kun som en høringsinstans i forbindelse med stortingsmeldinger etc.

Etterhvert som de nye forskningspolitiske prinsippene fikk gjennomslag, ikke minst Langsletdoktrinen, kom betydningen av Kontaktutvalget til å avta. Forskningsmidlene skulle kanaliseres gjennom forskningsrådene og disse kom i fokus for den forskningspolitiske oppmerksomheten både for departementene som for KS selv. Kontaktutvalget hadde langt på vei utspilt sin rolle.

Det er imidlertid grunn til å reise spørsmålet om ikke KS og aktuelle departementer ville se seg tjent med å aktivisere Kontaktutvalget igjen i lys av etableringen av Norges forskningsråd. Kommuneforskningen er en selvsagt del av det nye forskningsrådet, men har foreløpig ikke fått en klar institusjonell forankring i dette. Med det styringssystem rådet er i ferd med å etablere, hvor mange interesser vil kjempe om representasjon og innflytelse, vil det være behov for mer samordnede fremstøt for å sikre kommuneforskningen i kampen om oppmerksomheten og ressursene. Kontaktutvalget vil kunne ha en slik funksjon.

## 7 Forskningsrådsnivå

I interimperioden erkjente KS at skulle organisasjonen få innflytelse på utformingen av den kommunalrelevante forskningen, var det ikke tilstrekkelig at KS var representert i styringsorganene. Representasjonen måtte være koplet med en aktiv finansiell støtte til den aktuelle forskningen. KS hadde også kommet til at det heller ikke var tilstrekkelig kun å bidra med en finansiell støtte. Denne erkjennelsen har ligget til grunn for KS forskningspolitiske strategi overfor forskningsrådene i perioden 1988-1992.

### 7.1 Overordnet strategi - forskningsrådsnivå

I utgangspunktet har KS ønsket å ta initiativ til nye programmer eller gå relativt tungt inn i enkelte eksisterende sentrale forskningsprogrammer for å påvirke innholdet i disse. Hovedprinsippet har vært at KS skal gi støtte til programmene i form av å gi rammebevilgninger og ikke bidra til delfinansiering av enkeltprosjekter.

Erfaringene fra interimperioden gjorde at KS fant det lite hensiktsmessig å delfinansiere prosjekter da dette ikke ga KS muligheter til å vurdere enkeltprosjektene i forhold til helheten i programmene. KS stilte derfor krav om at organisasjonen også skulle være representert i programstyrene. Uten representasjonen økonomisk støtte.

I den senere tid har KS tatt opp en gammel kjepphest: KS burde som representant for kommunesektoren, en sektor av stor økonomisk og politisk betydning, få innflytelse på utformingen av forskningsprogrammene uten å bidra med egne økonomiske midler. Førrige gang KS fremmet dette syn, vant de ikke frem med det. De foreløpige reaksjoner gjennom opptakelsen av dette prinsippet har avfødt i forskningsrådene, tyder ikke på at KS vil lykkes noe bedre denne gang. En hovedgrunn til dette er at et slikt syn strider mot et av grunnprinsippene i norsk forskningspolitikk: forskningsbrukere skal trekkes inn og ansvarliggjøres gjennom en samfinansiering av forskningsprosjekter og -programmer. Dette prinsippet bidrar også til at nasjonale forskningsmidler utløser forskningsmidler i andre deler av samfunnet. Det er liten grunn til å tro at slike hensyn vil bli skjøvet til side for å tekkes KS.

Etableringen av Norges forskningsråd hvor representasjon i programstyrer kommer til å være et knapphetsgode som i hovedsak kommer til å tilfalle de institusjoner som er villige til å bidra til forskningsfinansieringen. St.meld.nr.36 (1992-93) understreker at et viktig mål for forskningsrådet vil være å utløse forskningsmidler i samfunnet ellers. Vi har således liten tro på den strategi KS her

synes å ville legge vekt på. Den er i hvert fall dristig i en uklar etableringsfase hvor NFR skal finne sin form.

Da KS endret strategi, ønsket KS å delta med relativt store rammebevilgninger for på den måten bli etablert som samarbeidspartnere av en viss betydning.

KS tok også sikte på fortrinnsvis å delta i programmer som var under oppstarting eller i programmer som var i en tidlig fase av programperioden. Dette fordi KS mente at man derigjennom lettere kunne få til en vinkling av programmene som mer var i samsvar med KS interesser enn om de kom inn i programmene senere.

Dette synet har nedfelt seg blant annet i den orientering/instruks som KS representanter i programstyrene får tilsendt ved arbeidets start<sup>13</sup>. Her understreker sekretariatet i KS at det er viktig for representantene å være med på å legge premissene for hva det skal forskes på og hvordan. Problemstillingene skal være generelt relevante for kommuner og fylkeskommuner. I løpet av programperioden, under arbeidets gang, skal KS-representantene passe på å minne forskerne om at forskningen skal være anvendelig i den kommunale og fylkeskommunale politisk-administrative hverdagen. I avslutningsfasen pålegges KS-representantene å sørge for/minne om at forskningsresultatene formidles på en måte som kan forstås av brukerne.

## 7.2 KS deltakelse i forskningsprogrammer

Av tabell 1 fremgår det at KS har deltatt i 13 forskningsrådsprogrammer i perioden og de har hatt styrerepresentasjon i samtlige av de programmer de har deltatt. Forutsetningene har således vært til stede for at de har hatt muligheter til å påvirke programmenes profilering.

Som en konsekvens av de erfaringer KS gjorde i interimperioden, har KS søkt å kople representasjonen med også en finansiell deltakelse. Tabellen viser at KS tildels har gått tungt inn på finansieringssiden av en del programmer. Fire av programmene peker seg her ut hvor KS har stått for over en femtedel av totalfinansieringen. Dette er kjerneområder i forhold til KS' forskningsinteresser slik de antydes i KS Forsknings "strategidokumenter". KS finansieringen gir organisasjonen således en god mulighet til å bidra til å forme forskningsprofilen på sentrale forskningsområder.

Det er ikke lett å gi et entydig svar på spørsmålet om KS representantene har hatt noen innflytelse på forskningsprofileringen i de respektive programmer. Hovedproblemet er at det ikke er, innen den avsatte ressursramme for evalueringen,

---

<sup>13</sup> Udatert sekretariatsskriv. Referanse: MHESTATU.BRV.

mulig å fastslå med sikkerhet i hvilket omfang KS har kommet med innspill overfor forskningsrådene og programstyrene.

Her kan vi bare bygge på de inntrykk vi sitter igjen med etter å ha intervjuet forskningsrådsrepresentanter. Disse gir uttrykk for at KS i liten grad har kommet med innspill om nye programmer. Dette forklarer de ved at programtankegangen fikk sitt gjennombrudd i det norske forskningssystemet rundt midten på 80-tallet. Det vil si før KS-forskning hadde funnet sin form. Programporteføljen og planleggingen av denne var derfor i store trekk etablert da KS-forskning ble lansert.

Tabell 1 KS deltakelse i forskningsrådsprogrammer i perioden 1988 - 1992. Oversikt over hvilke programmer KS har hatt representasjon i programstyret og KS andel av bevilgningene til det enkelte program.

Forsk.råd Program Total	Representasjon	KS-bevilgning % av programbev.
NORAS:		
LOS-programmet	x	-
LOS i utdanning	x	0
Kommune-los	x	24
Velferdsstat	x	<1
Barn i velferdssamf.	x	7
Rusmiddelforskning	x	0
Migrasjon og innv.	x	0
Kollektivtransport	x	10
Regional utvikling	x	7
NAVF:		
Sos. og øk. konsekvenser av nedgang i folketallet	x	21
Innvandring og migrasjon	x	-
NTNF:		
Forenkles byggesaks beh.	x	25
KOMTEK	x	36

Programmer kjennetegnes ved at de varer et visst antall år og vil bare gradvis bli skiftet ut med nye programmer. Man kunne derfor ikke forvente at KS skulle kunne stå som initiativtaker til så mange nye programmer.

En gjennomgang av når programmene ble etablert og når KS kom med, styrker en slik forklaring.

Program	Etablert	KS deltatt fra
LOS og delprogrammer	1987	1987
Barneforskning	1988	1989
Helsetjeneste	1987	1989
Velferdsstat	1988	1990
Natur og miljø	1987	1989
Transport	1990	1990
Befolkningsutvikling 1986 Kommunal teknologi	1990	1990
Sos. og øk. konsekvenser av befolkningsendring	1986	1988
Innv.forskning	1991	1991
Likestilling	1987	1987

Det er systematisk slik at i de programmer hvor KS har kommet inn i løpet av perioden, så vurderes deres medvirkning i å forme programmets profil som relativt beskjeden. Der hvor KS har vært med fra start, har organisasjonen bidratt på lik linje med de andre styrerepresentantene i programprofileringen. Det er derfor først med de nye programmene at KS skikkelig har kommet med i profileringsarbeidet innen forskningsrådssystemet.

Erfaringene tilsier også at det ikke er tilstrekkelig med en representasjon i styrene, ei heller økonomiske bidrag, for å øve innflytelse på programmene. Det er klart nødvendig med en aktiv innsats fra start av fra KS-representantenes side. Et eksempel kan belyse dette.

Ved etableringen av programmet " Migrasjon og innvandring" utviste KS et stort engasjement. Organisasjonen bidro blant annet til et prosjekt som skulle oppsummere og formidle de erfaringer som kommuner med lang erfaring med flyktningearbeid, hadde gjort. Dette prosjektet kom til å bli et forprosjekt for det nye programmet. KS delfinansierte også et større seminar hvor ulike interessenter i det fremtidige programmet kom sammen for å drøfte programmet faglige innhold. På denne måten gjorde KS et aktivt forarbeid og derigjennom kom til å yte viktige bidrag til programmets profilering.



### **7.3 Utløsning av nye midler**

I mandatet for evalueringen ber KS eksplisitt om at det skal undersøkes i hvilken grad KS Forskning har utløst nye midler til kommunalforskning. Dette på bakgrunn av den vekst som har funnet sted i bevilgningene til kommunalforskning. Dette er et meget vanskelig spørsmål å besvare. Å utløse noe betyr at det er årsak til noe. For å avgjøre et årsaksspørsmål, må vi undersøke effekten av et tiltak kontrollert for effekten av mulige alternative årsaker til det resultat vi kan observere. I KS sammenheng vil det bety at vi skal avgjøre om det er KS innsatsen som fører til den observerte økningen i bevilgningene - at KS bevilgningene trekker med seg andre finansører. Dette er metodisk meget vanskelig å avgjøre, i hvert fall innen de gitte ressursrammer.

Det vi kan fastslå er at KS Forskning har bidratt til at de totale midler til kommunalforskning har blitt større enn den sannsynligvis ellers ville ha blitt ganske enkelt ved at KS har tilført over 130 millioner kroner til potten. På så sett har KS Forskning vært viktig. Hvorvidt dette har trukket med seg mer penger fra andre kilder, er imidlertid mer tvilsomt. Vi har sett at KS i svært liten utstrekning har trukket i gang nye programmer. I hovedsak har de, så langt, gått inn i eksisterende programmer. Dette antyder at de følger etter andres initiativ og således i liten grad utløser nye midler. Det er også aktørenes klare oppfatning at KS' inntreden på kommunalforsknings arenaen ikke er forklaringen på veksten i midlene til denne forskningen. Den ville ha kommet likevel, uavhengig av KS agerende.

### **7.4 Representasjon**

KS som en interesseorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgivere, har hatt som hovedprinsipp at det er politisk valgte og ikke administrativt ansatte i KS som skal representere KS.

Videre har KS insistert på at det er KS som skal nominere KS' representantene som skal inn i de ulike programstyrene selv om de formelt oppnevnes av forskningsrådene. KS legger således vekt på å ha den fulle kontroll med hvem som representerer kommunesektoren i styringsorganene.

Dette er ikke uten videre et uproblematisk prinsipp i en forskningspolitisk sammenheng, særlig hvis virksomheten knyttes opp til et konkret forskningsområde. Politikere er ofte sterkt opptatte personer med mange ulike engasjementer. Tid blir derfor fort et knappt gode. Resultat blir lett at jo dyktigere du er, jo mindre tid får du til disposisjon i de ulike verv du bekler. Tidsbudsjettet må salderes. Forskning har aldri stått høyt på den politiske dagsorden i Norge. Salderingsposten blir lett slike engasjementer. Vi vil understreke at dette selvsagt ikke gjelder alle, men det er ikke ukjent at det, særlig i startfasen av KS Forskning, kunne hende at enkelte

KS-representanter glimret med sitt fravær i de programstyrer de var oppnevnt til. Etter hvert har KS fått en bedre styring på dette.

I forbindelse med LOS-forskningen 1987 - 91 tar evalueringsutvalget Barlindhaug/Saglie opp en litt annen side ved brukerrepresentasjonen, men som ligger i forlengelsen av foregående punkt. De skriver:

"Kontakten med brukerne har i mange tilfeller vært representanter fra organisasjonene (f.eks KS og NHO<sup>14</sup>). Dette er på mange måter naturlig ut fra tilgjengelighet og kostnader. Det er imidlertid et spørsmål om ikke slike organisasjoner er for langt fra såvel sluttbrukere som beslutningstakere. En bør derfor legge vekt på å komme i inngrep med personer/virksomheter som **direkte er involvert på de aktuelle områder** (vår utheving) som blir gjenstand for forskning."<sup>15</sup>

Det er tydelig at representasjonsproblemet heller ikke lar seg løse bare ved å trekke sterkere vekslers på KS sentralt. Etter vår vurdering er det viktige at representantene "direkte er involvert på de aktuelle områder" og at de helst også har en faglig forankring i området. Et eksempel hvor man har lykket med en slik kopling, er "Kommune-LOS" hvor KS-representantene kan sies å oppfylle dette krav.

## 7.5 Representantenes organisatoriske forankring

KS er på mange måter en løst strukturert organisasjon hvor medlemmene pr. definisjon er spredd over det ganske land. Dette bidrar blant annet til at koplingen mellom KS sentralt og representantene i ulike verv ikke alltid er like sterk. Dette problemet har opptatt KS-forskning. Både representantene og KS Forsknings sekretariat har følt at kontakten ikke har vært god nok, og arbeidet for å styrke denne. Særlig har man vært opptatt av at representanten får en faglig oppfølging som gjør dem til en del av en KS-profil og ikke fører til at de i realiteten sitter og representerer seg selv eller sitt parti eller sin kommune<sup>16</sup>. Som et ledd i denne bestebelsen, har KS innført årlige møter med representantene. Representantene er også pålagt å rapportere tilbake fra programstyrene. Denne rapporteringsvirksomheten har så langt fungert heller dårlig. Etter vår vurdering er det avgjørende at KS får til et bedre samspill mellom representantene og sekretariatet

---

<sup>14</sup> NHO: Næringslivets hovedorganisasjon.

<sup>15</sup> Saglie/Barlindhaug: Oppsummeringsnotat 1.utkast. 04.05.92.

<sup>16</sup> Turid Holberg: Notat til møte med KS representanter i styrer,råd og utvalg, forskningsutvalget og sekretariatet. 13.01.92.

hvis representantene skal kunne få noen innflytelse over forskningsprogrammene. Slik det er i dag, er for mange av representantene for passive.

## **7.6 Oppsummering**

Når det gjelder innflytelse, kan vi oppsummeringsvis fastslå KS har hatt relativt begrenset innvirkning på de programmer hvor de ikke har vært med fra starten. I andre programmer som eksempelvis "Migrasjon og innvandring" og KOMTEK, har KS hatt en viktig rolle i utformingen av programmenes profil, ikke minst gjennom det forarbeid som er gjort fra KS' side. I det hele har KS Forskning vist en større forskningspolitisk aktivitet i siste del av perioden gjennom innspill til og kommentarvirksomhet overfor forskningsrådene.

Under programmenes gang har KS innflytelse variert fra program til program. Hovedinntrykket er imidlertid at KS representantene har lett for å komme litt på sidelinjen i de programmer hvor representantene ikke har en egen faglig bakgrunn. Etter vår vurdering burde KS foreta en kritisk gjennomgang av de representasjonsprinsipper organisasjonen legger til grunn for oppnevning til programstyrene eller vil KS lett bli marginalisert som forskningspolitisk aktør. Videre bør KS sørge for bedre oppfølgingsrutiner av representantene.

Når det gjelder spørsmålet hvorvidt KS har utløst nye forskningsmidler, hevder de øvrige aktørene at veksten i kommunalforskningsmidlene ville kommet uansett. KS midlene var imidlertid viktige ved at de bidro til at den totale bevilgningsrammen økte, men den utløste i liten grad, om noen, nye midler.

## 8 Regionale forskningsstiftelser<sup>17</sup>

### 8.1 Forskningspolitisk påvirkningsarbeid

Etableringen av de regionale forskningsstiftelsene må ses som et ledd i regionalpolitikken fra myndighetenes side. De la vekt på at kunnskap, kvalifikasjoner og kompetanse ville bli viktige faktorer i den fremtidige regionale samfunnsutviklingen. Dette syn ble støttet av KS og har ligget til grunn for deres politikk overfor de regionale forskningsstiftelsene.

Etter KS' syn skal de regionale forskningsstiftelsene drive forskning med utgangspunkt i behov og problemer i regionene. Virksomheten skal være rettet både mot lokalforvaltning og næringsliv. De skal representere et bindeledd mellom utdanningssystemet, næringslivet og forvaltningen på det regionale plan når det gjelder forskning<sup>18</sup>.

KS har først og fremst gjennom forskningspolitisk påvirkningsarbeid og gjennom finansiering av forskning, dels i egen regi og dels i forskningsrådsammenheng, søkt å støtte opp om de regionale forskningsstiftelsene.

I et tidligere avsnitt har vi drøftet KS' forskningspolitiske påvirkningsarbeid i grove trekk. I dette avsnittet vil vi gå nærmere inn på noen av de mest sentrale forskningspolitiske problemstillingene i forbindelse med de regionale forskningsstiftelsene. Vi vil videre gjøre rede for KS' oppfølging av stiftelsene gjennom deres forskningsfinansiering.

Det har vært en bred forskningspolitisk enighet om at det er et behov for en sterk, regionalt forankret forskning. Det har derimot vært til dels sterkt ulike oppfatninger om hvordan denne forskningen skulle forankres rent organisatorisk. I denne debatten har KS vært en viktig aktør.

#### 8.1.1 Regional forankring vs nasjonale institutter

I et posisjonsnotat fra KAD til Kontaktutvalget for kommuneforskning, tok departementet opp den fremtidige institusjonelle forankringen av kommuneforskningen<sup>19</sup>. Departementet gikk inn for at de midler som var avsatt til kommunal forskning, burde konsentreres til noen få miljøer som på den måten kunne få anledning til å arbeide seriøst over flere år. I første rekke hadde departementet

---

<sup>17</sup> Mandatets punkt 2f.: KS-Forskningens påvirkningsarbeid til fordel for de regionale forskningsstiftelsene.

<sup>18</sup> KS forskningsutvalg sak 11/86. Konferansen om regionale forskningsstiftelser. Forbundets videre politikk på feltet.

<sup>19</sup> Notat: Koordinering av den fremtidige forskningsinnsats i kommunesektoren. Referanse: FOS/HN 6.august 1985.

i tankene nasjonale institutter som NIBR, ISF og INAS<sup>20</sup> som allerede var tungt inne på området. Departementet trakk den slutning at ikke alle, underforstått de færreste av de regionale forskningsstiftelsene, kunne forvente å få støtte til kommunal forskning fra sentrale bevilgninger. Deres forskningsstøtte måtte først og fremst hentes regionalt. Som en konsekvens av dette grunnsyn, gikk også departementet i mot å etablere et nytt kompetansesenter for kommunalforskning lokalisert til en av de regionale forskningsstiftelsene: Østlandsforskning.

KS var langt mindre tilbakeholdene i disse spørsmålene. Etter deres vurdering var det ønskelig å styrke den regionale forskningen, ikke minst den som var rettet inn mot lokalforvaltningen, da denne forskningen, etter deres oppfatning, var stemoderlig behandlet av forskningsrådene.

KS gikk således inn for at man i utgangspunktet burde støtte opprettelsen av et kompetansesenter for kommuneforskning, og at man generelt burde stille seg velvillige overfor de regionale forskningsstiftelsene. KS begrunnet dette med at de nasjonale instituttene ikke ville ivareta de lokale forskningsbehovene like godt fordi avstanden til brukerne ville bli for stor, og at disse instituttene orientering ville være mot nasjonale behov og ikke de regionale forskningsbehov.

Nå var ikke KS betingelsesløs i sin støtte til de regionale forskningstiftelsene. Etter KS' vurdering innebar antallet stiftelser et klart behov for en viss samordning. Det ville være svært uheldig om alle stiftelsene utviklet samme type kompetanse. KS gikk derfor inn for en samordning av stiftelsene og for at de burde etablere et nærmere samarbeid seg i mellom.

Allerede i mars 1984 arrangerte KS et kontaktmøte med de regionale forskningsstiftelser og sentrale forskningsmiljøer. Et resultat av dette møtet var at forskningsstiftelsene innså at det var nødvendig å etablere et eget samarbeidsorgan for stiftelsene. FOKUS ble etablert og noe av æren for dette bør tilfalle KS sitt engasjement.

Også ved senere anledninger har KS utvist et aktivt engasjement i å få koplet sammen forskningsstiftelsene og andre viktige forskningspolitiske aktører. Eksempelvis arrangerte KS i mars 1986, i samarbeid med KAD og MD, en konferanse om de regionale forskningsstiftelsene. Her ble stiftelsenes plass i forskningssystemet tatt opp til bred debatt. I forlengelsen av den generelle debatten, ble også statens forhold til stiftelsene satt på dagsorden, ikke minst statens eventuelle finansiering av stiftelsenes virksomhet.

Når det gjaldt spørsmålet om å etablere et kompetansesenter, gikk KS i utgangspunktet inn for at det burde opprettes et slikt senter ved Østlandsforskning,

---

<sup>20</sup> NIBR: Norsk institutt for by- og regionforskning  
ISF: Institutt for samfunnsforskning  
INAS: Institutt for sosialforskning

men spørsmålet burde utredes nærmere. Dette ble gjort. Resultatet var at KS ikke fant det forsvarlig å være med på å opprette et slikt kompetansesenter. Det var snarere behov for en generell sanering av instituttfloraen.

Da så dette spørsmålet kom opp i forbindelse med St.meld.nr.28 (1988-89), gikk KS helhjetet inn for å ta opp spørsmålet i sin fulle bredde - riktignok bare når det gjaldt de nasjonale forskningsinstituttene. KS valgte klokkelig å unngå spørsmålet om ikke også de regionale forskningsstiftelsene burde inkluderes i en slik gjennomgang - noe som hadde vært naturlig gitt deres generelle holdning til instituttsektoren. De regionale forskningsstiftelsene skulle beskyttes.

## **8.2 KS finansiering**

### **8.2.1 Grunnfinansiering**

Finansieringen av de regionale forskningsstiftelsene var helt frem til 1987 et stort usikkerhetsmoment for stiftelsene. Hovedproblemet lå i at grunnfinansieringen av virksomheten var uavklart. Kun et par av dem hadde grunnbevilgninger fra et forskningsråd - NTNf. De fleste måtte leve kun av oppdragsinntekter og avkastning på stiftelsenes grunnkapital.

KAD hadde i starten gitt bevilgninger til stiftelsene, men anså sine bevilgninger som kun startstilsudd for å styrke institusjonenes grunnkapital. Departementet ville ikke påta seg et løpende ansvar for stiftelsene i form av årlige bevilgninger til driften.

KS engasjerte seg sterkt i dette spørsmålet. De berørte parter satte lit til at St.meld.nr.60 (1984-85): Om forskning, skulle fremme en løsning på problemet. Så skjedde ikke. Meldingen nøyde seg med å foreslå at det nyopprettede rådet for anvendt samfunnsvitenskap, RFSP - senere NORAS, skulle:

"ha et særlig ansvar for den forskning og de forskningsutførende enheter som er rettet mot å løse problemer som oppstår i det omkringliggende samfunn. Dette vil også kunne innebære et ansvar for grunnbevilgninger til nevnte enheter."<sup>21</sup>

De regionale forskningsstiftelsene ble således ikke eksplisitt nevnt. Ei heller ble grunnbevilgningsansvaret definitivt pålagt forskningsrådet. Det ble bare antydning som en mulighet.

---

<sup>21</sup> St.meld.nr.60, s.70.

De berørte parter aktiviserte seg i forbindelse med Stortingets behandling av meldingen. Blant andre tok KS direkte kontakt med Kirke- og undervisningskomiteen som hadde ansvaret for saksforberedelsen i Stortinget.

Denne kontakten bidro til at stortingsinnstillingen påla RFSP/NORAS et grunnfinansieringsansvar for de regionale forskningsstiftelsene. I innstillingen heter det:

"Komiteen vil også understreke at grunnbevilgninger må kunne gå til de regionale forskningsmiljøene som har oppstått i den senere tid."<sup>22</sup>

KS var en forskningspolitisk pådriver i denne saken.

### **8.2.2 Finansiell støtte til forskningsstiftelsene**

I innledningen til Landstingets drøfting av dagsordens punkt 21: Forskning og forskningsfinansiering på tingmøte i 1988, gjorde Forskningsutvalgets leder Torstein Slungård rede for hva som hadde blitt gjennomført på området siden landstingsmøte i 1986. Han fremhevet blant annet at:

"Vi har lagt spesiell vekt på å støtte opp om de regionale forskningsinstitusjonene. Det er i tråd med vår hovedfilosofi om å skape nærhet mellom kommunene og forskningen. Vi har støttet opp om disse institusjonene gjennom alminnelig forskningspolitisk arbeid, og ved at en stor andel av vår prosjekter er lagt dit."<sup>23</sup>

Det er i denne sammenheng interessant å merke hva Finnmark fylkeskrets av KS hadde å anføre i sakens anledning<sup>24</sup>:

"Det registreres at svært lite av NKS's forskningsmidlene går til de regionale forskningsinstitusjonene. Til institusjoner i Finnmark er det kun tildelt 0,1 prosent av midlene til tross for at NIBR-Nord-Norge i Alta har spesiell kompetanse innen kommuneforskning."

Fylkeskretsen finner denne fordelingen så urimelig at den foreslår:

---

<sup>22</sup> Innst.S.nr.316 - 1984-85, s.13.

<sup>23</sup> Dagsorden pkt. 21: Forskning og forskningsfinansiering, Styremedlem Torstein Slungård. Referanse: ABS171/LANDST88.

<sup>24</sup> Høringsuttalelse fra Finnmark fylkeskrets til Landstingssaker 14.04.1988.

"For å sikre en mer regional fordeling av forskningsmidlene foreslås det at minst 50 prosent av innbetalt tilskudd fra fylkeskommuner og kommuner blir brukt til forskning som den enkelte region kan dra nytte av. Alternativt kan 50 prosent av innbetalt tilskudd gå direkte til fylkets egne forskningsinstitusjoner."

Vi skal ikke her ta et standpunkt til hvorvidt fylkeskretsen hadde rett i sin påstand om fordelingen til Finnmark fylke. Vi kan imidlertid fastslå at dette er et noe forenklet bilde på landsbasis. Av de omlag 9 millioner kroner KS selv direkte bevilget til forskning i 1987, gikk drøye 2,5 millioner eller 27 prosent til de regionale forskningsstiftelsene.

Det interessante med påstanden fra fylkeskretsen i Finnmark er at den stiller spørsmålsteget ved hvordan KS Forskning fordeler sine forskningsmidler - særlig etter en geografisk dimensjon. Dette reiser problemstillingen om KS i sin faktiske bevilgningspolitikk har fulgt opp sin forskningspolitiske støtte til de regionale forskningsstiftelsene.

Dette spørsmålet vil vi besvare på to måter: Først ved at vi undersøker størrelsen på bevilgningene til de regionale forskningsstiftelsene i perioden 1988 - 1992 fordelt på år og stiftelse. Dernest ved å undersøke hva slags forskning KS eventuelt har finansiert hos forskningsstiftelsene.

### **8.2.3 Bevilgningenes størrelse**

I perioden 1987 - 1992 bevilget KS 24.8 millioner kroner i prosjektmidler til de regionale forskningsstiftelsene. Dette utgjør 18.7 prosent av de totale KS-forskningsmidlene i perioden.<sup>25</sup>

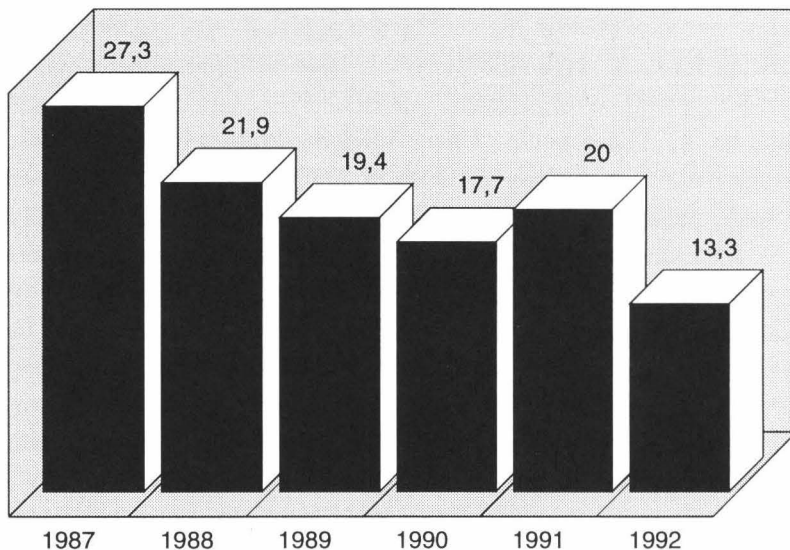
Figur 2 viser KS-finansieringen av de regionale stiftelsene fordelt i prosent på det enkelte år.

Av figuren ser vi at prosjektmidlene til de regionale forskningsstiftelsene har relativt sett avtatt fra å utgjøre 27.3 prosent i 1987 av bevilgningene i KS Forskning til å utgjøre 13.3 prosent i 1992. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at omfanget av bevilgningene til de regionale stiftelsene har minsket fra 1987 og frem til 1992. KS Forsknings omfang økte totalt sett hvert år frem til 1990 for så å legge seg på et noe lavere nivå. For stiftelsene har det innebåret en vekst også for deres KS bevilgninger frem til 1992 for så å avta noe. For hvert år har stiftelsene mottatt henholdsvis 2.5 millioner kroner i 1987, 3.6 m.kr. i 1988, 3.9 m.kr. i 1989, 5.8 m.kr. i 1990, 5.2 m.kr. i 1991 og 3.6 m.kr. i 1992.

---

<sup>25</sup> I de 18.7% er ikke bevilgninger til NIBR Alta og NIBR Trondheim regnet med. Tallene vil derfor avvike noe fra tallene i hovedrapporten.





Kilde: KS-prosjektdatabank

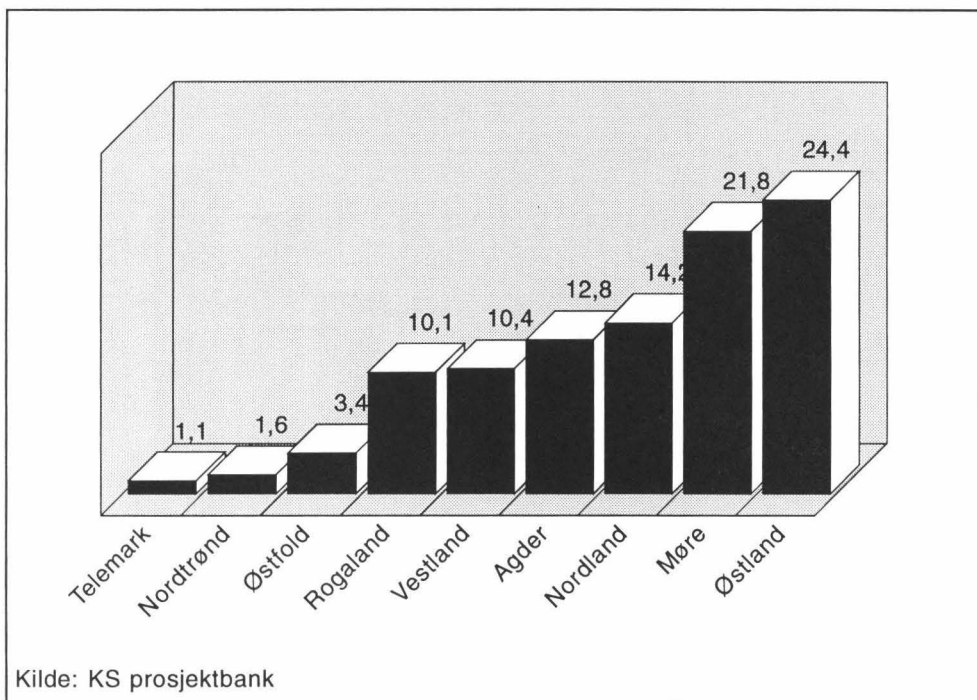
Figur 2 KS-finansiering av regionale forskningsstiftelser. % av årlige KS forskningsbevilgninger

Av det forangående fremgår det at KS har brukt en betydelig andel av sine midler til de regionale forskningsstiftelsene. Hvorvidt man skal anse at et sted mellom en fjerdedel og drøye en tiendedel av de årlige midlene går til stiftelsene som en tilstrekkelig satsing, er en forskningspolitisk vurderingssak. Men at KS i sin bevilgningspraksis har fulgt opp den forskningspolitiske støtte organisasjonen har gitt de regionale stiftelsene, er hevet over tvil.

#### 8.2.4 Bevilgningene fordelt på forskningsstiftelsene

Da man i Kontaktutvalget for kommunalforskning drøftet den institusjonelle forankringen av forskningen, var KS-representantene enige med representantene for KAD og MD at stiftelsene ikke uten videre kunne regne med å få årlige prosjektbevilgninger. Hvorvidt man kom til å få bevilgninger, ville avhenge av prosjektene relevans og faglige kvalitet. Dette har senere ligget til grunn for KS' bevilgningspolitikk, også overfor de regionale forskningsstiftelsene.

Figuren viser tydelig at KS-midlene er svært ujevnt fordelt. Østlandsforskning og Møreforskning mottar litt i underkant av 50 prosent av bevilgningene.



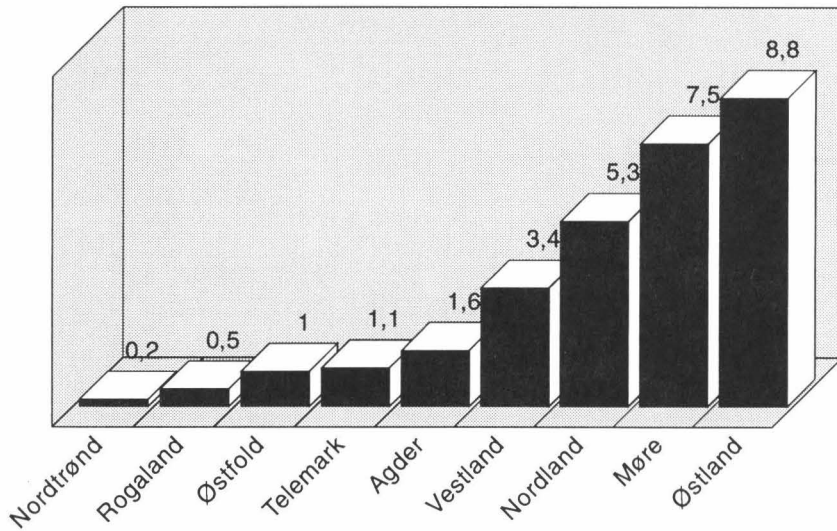
Figur 3 KS-finansiering regionale stiftelser. Samlet bevilgning 1988-1992 fordelt i % på stiftelsene

Denne konsentrasjonen er et mulig uttrykk for at disse stiftelsene har hatt en forskningsprofil som best har stemt overens med KS egne prioriteringer. En annen mulig bidragende forklaring er at denne fordelingen også kan reflektere ulikheter i kompetansetyngde mellom stiftelsene. Det er således ikke tilstrekkelig med en relevant prosjektsøknad. Søknaden må også ha et visst faglig nivå. En tredje mulig forklaring på skjevheten er at den reflekterer en ulikhet i søknadsfrekvens.

Det ligger utenfor vårt mandat å ta disse mulige forklaringene opp til en nærmere drøfting. Vi kan bare konstatere at det er en markant skjevhet med hensyn til hvilke stiftelser som har fått midler fra KS i perioden 1988 - 1992.

### 8.2.5 KS-midlenes betydning for forskningsstiftelsene

24.8 millioner kroner til kommunalforskning for de regionale stiftelsene i løpet av en seksårsperiode, er et betydelig bidrag til forskningsvirksomheten. Det er derfor av interesse å se nærmere på hvor tungt KS er inne i finansieringen av den enkelte forskningsstiftelse.



Kilde: KS-prosjektbank og NAVFs utredningsinstitutt

Figur 4 KS-finansiering i % av tot.omsetning. 1990/91 - tall for regionale forskningsstiftelser

Figuren viser hvor stor prosentandel KS-bevilgningene utgjør av den enkelte stiftelses totale omsetning.<sup>26 27</sup>

For Østlandsforskning og Møreforskningen representerer KS-bevilgningene omlag 8 prosent av omsetningen, mens for Nordlandsforskningen og Vestlandsforskningen utgjør de henholdsvis omlag 5 og 3 prosent. For de andre stiftelsene har bevilgningene kun mindre betydning.

Selv om 8 prosent fra en finansieringskilde ikke umiddelbart virker mye, er det vanskelig å si noe om betydningen av den hvis vi ikke kan sammenlikne med det relative omfang av bevilgningene fra andre finansieringskilder. Det kan være andre og tyngre finansiører som i større grad preger prosjektprofilen. For å undersøke dette har vi gått igjennom Østlandsforskningens inntektsprofil for 1991.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Omsetningstallene er hentet fra: Rapport 17/91: Instituttsektoren - Katalog over forskningsenhetene, NAVFs utredningsinstitutt, 1991.

<sup>27</sup> Vi vil gjøre oppmerksom på at det relative omfang av KS-bevilgningene vil kunne variere fra år til år. Betydningen av KS-midlene vil derfor også variere.

<sup>28</sup> Kilde: Regnskapsvedlegg til NORAS-søknad om grunnbevilgningsstøtte for 1993.

---

Ulike finansieringskilder, prosent av totale omkostninger

---

Finansieringskilder:	%
- KS	9
- Forskningsråd alene	25
- Forskningsråd samfinans	0
- Fylkeskom. og kommuner	7
- Statsforvaltningen	14
- Bedrifter etc.	20
- Annet	25

---

Som det fremgår av oversikten, er KS en viktig finansieringskilde i og med at organisasjonen er en enhet i motsetning til de andre kategoriene som omfatter flere finansieringskilder. Når det gjelder forskningsrådene, er det her i hovedsak snakk om NORAS. Men heller ikke NORAS er en enhetlig aktør idet det er de ulike programstyrene som innvilger/avslår prosjektsøknader. Alt i alt burde KS således ha et godt utgangspunkt for i samarbeid med Østlandsforskning være med på å utforme stiftelsens aktivitets profil. Men gjør KS det?

Gjennom sine strateginotater har KS trukket opp noen rammer for KS-forskningen. Det er disse som skal ligge til grunn for KS som en forskningspolitisk aktør. Det er i den sammenheng interressant å legge merke til at strategiplanen for 1987/88 som lå til grunn for oppstarten av KS Forskning overhode ikke spesifiserer hvilke temaområder KS skal satse på.

Som et resultat av KS Forsknings legitimeringsbehov i startfasen og en manglende tilspissing av hva KS tematisk ønsket å satse på, har KS Forskning i deler av perioden 1988 - 1992 i hovedsak vært et søknadsbehandlende organ. Det vil si det har vært opp til fylkeskommuner, kommuner og ikke minst forskningsmiljøer å sende inn prosjektsøknader til KS Forskning. I praksis innebærer det at det overlates til andre enn KS å definere rammene for hva det skal forskes på. KS Forskning reduseres til å foreta valg mellom prosjekter som andre har fremmet. KS Forskning har således i denne perioden i liten grad vært et forskningsinitierende organ, men snarere et forskningspolitisk reagerende organ.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> For en nyansering og utdyping henviser vi til hovedrapporten hvor KS strategier drøftes nærmere. Se særlig punktet om KS og egeninitierte programmer.

Dette har også preget forholdet til de regionale forskningsstiftelsene. Det er langt mellom hver gang KS tar et initiativ overfor stiftelsene for å få gjennomført forskningsoppgaver. Selv Østlandsforskning som den stiftelse som har mottatt flest penger, kan ikke på stående fot peke på ett tilfelle hvor det har vært KS Forskning som har vært lokomotivet.

Dette betyr selvsagt ikke at KS Forskning aldri tar initiativet, men det kan ikke skje sjenerende hyppig. Flere av forskningsmiljøene har gitt uttrykk for at de var noe skeptiske da KS Forskning ble etablert. De fryktet at KS skulle komme til å gripe kommandoen og styre forskningen i alt for stramme tøyler. Den frykten har vist seg ubegrunnet - uten at miljøene naturligvis beklager dette.

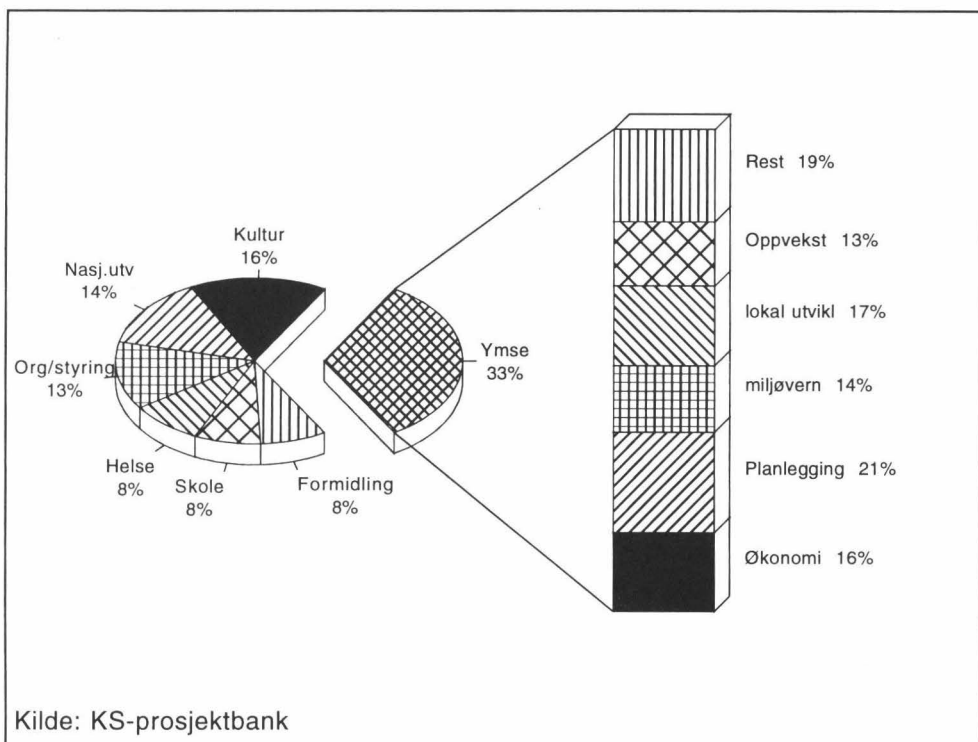
Derimot burde KS Forskning kanskje beklage at de ikke i større grad har levet opp til den frykt forskningsmiljøene nærret i startfasen. Nå blir de i for stor grad oppfattet som kun en finansieringskilde og ikke som en aktiv forskningspolitisk aktør i forhold til forskningsmiljøene, særlig de regionale forskningsstiftelsene.

### **8.2.6 Hva har KS Forskning finansiert?**

Figur 5 viser fordelingen av KS-finansieringen av stiftelsenes forskning fordelt på de temaområder KS Forskning har delt prosjektporteføljen inn etter. Det fremgår tydelig at selv om det er mange forskningstemaer som KS forfølger, så er det en klar konsentrasjon rundt fem områder i forhold til de regionale forskningsstiftelsene. De seks områdene kultur, nasjonal utvikling, organisasjon/styring, formidling, helse og skole beslaglegger omlag to tredjedeler av bevilgningene. Av disse områdene er kultur, nasjonal utvikling og organisering/styring de tyngste.

Det er kanskje noe overraskende at temaene kultur og nasjonal utvikling er så sterkt representert i KS porteføljen overfor de regionale forskningsstiftelsene. I utgangspunktet er dette temaer som man mer forbinder med nasjonale problemstillinger enn med lokale. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på hva som skjuler seg bak disse temaene i den regionale forskningen.

Innen temaområdet kultur har hovedtyngden av forskningsmidlene blitt kanalisert til et omfattende forskningsprogram om kultur og regional utvikling. Formålet med programmet er å:



Figur 5 Temaområder. KS-finansiering angitt i %

"utvikle bred nasjonal kunnskap om og innsikt i norsk kulturliv og dets betydning for regional utvikling. Det er satt i gang prosjekter som dekker områder som kulturøkonomi, kulturstatistikk, regionalt kulturliv, massemedier, regional kultur og kulturpolitikk. Det er satt i gang en rekke delprosjekter i ulike deler av landet som undersøker kulturlivet i bestemte geografiske områder og betydningen av satsing på kultur i disse områdene."<sup>30</sup>

Det viser seg her at det er en klar regionalpolitisk vridning på programmet. Hvorvidt dette er en ønsket vektlegging i forhold til andre mulige forskningstemaer, er et forskningspolitisk spørsmål som det ikke er opp til oss å besvare. Man skal imidlertid ha klart for seg at denne vektleggingen ikke behøver å gi et uttrykk for KS Forsknings generelle forskningsprofilering. Den gjelder bare for KS i forholdet til de regionale forskningsstiftelsene. For en nærmere drøfting av dette, henviser vi til hovedrapporten.

<sup>30</sup> s. 155, Prosjektkatalog, 1992, KS-Forskning.

Også bevilgningene til temaområdet Nasjonal utvikling har en klar forankring i KS Forsknings generelle profil. I særlig grad gjelder det midlene som har gått til de regionale forskningsstiftelsene. Prosjektet "Kommunene i framtida" er den dominerende satsingen her. Formålet med prosjektet er:

"å bidra til en debatt om kommunesektorens framtidige utforming og utvikling. Det skal både motivere til langsiktig planlegging, bedre kunnskapsgrunnlaget om framtida og bidra til utprøving av nye planleggingsmodeller og -metoder....."<sup>31</sup>

Det er således ingen grunn til å hevde at denne forskningen faller utenfor KS' interessefelt, snarere tvert om.

En gjennomgang av de fire andre hovedtemaene KS har satset på i forhold til de regionale forskningsstiftelsene, viser etter vår vurdering også et godt samsvar mellom prosjekttemaer og KS' interessefelt.

### **8.2.7 Hvor har forskningen foregått?**

I et tidligere avsnitt har vi vist at det er tildels store variasjoner mellom forskningsstiftelsene med hensyn til hvor store forskningsmidler de har mottatt fra KS. Det er derfor interessant å se noe nærmere på om det forekommer geografiske variasjoner også med hensyn til hva det forskes på.

Det er interessant å registrere at det bevilgningsmessig tyngste området, kultur, har en forbløffende jevn geografisk spredning. Nord-Norge, Vest-Norge og Øst-Norge har mottatt omlag like mye av midlene hver seg, dog med en viss overvekt til Vestlandet. Denne fordelingen kan ikke være et resultat av en tilfeldig fordeling.

De fire andre områdene har en helt annen fordelingsprofil. Hovedtyngden av midlene innen det enkelte temaområde har tilfalt en av de regionale forskningsstiftelsene. Vi ser at innen programområdet nasjonal utvikling, har omlag 80 prosent av midlene gått til Østlandsforskning. En liknende konsentrasjon finner vi innen formidlingsområdet hvor 80 prosent av bevilgningene til de regionale forskningsstiftelsene har havnet hos Møreforskning. Denne stiftelsen står også sterkt når det gjelder skoleforskning. Innen organisasjon og styring er det Nordlandsforskningen som er den sterke med 62 prosent av midlene.

---

<sup>31</sup> s.185 op.cit.

Tabell 2 KS bevilgninger til de regionale forskningsstiftelsene fordelt på hovedtemaer og stiftelse 1988 - 1992. Prosent.

Reg.S.	Kultur	Nasj.utv.	Org/styr.	Formidl.	Skole
Agder			13.8	9.8	9.6
Møre	12.2			79.0	61.6
Nordland	24.0		62.0		
Nord-Trø				2.0	
Rogaland		20.5			2.4
Telemark				9.2	
Vestland	32.5		17.1		
Østfold			5.6		
Østland	31.5	79.5	1.3		26.4
Total	4311000	2527478	3548750	2026302	2085000

Denne fordelingsprofilen kan skyldes flere forhold. En mulig forklaring kan være at KS Forskning har villet konsentrere midlene til det fagmiljøet som oppfattes å være sterkest på området. Dette ville i så fall være i tråd med deres oppfordring til stiftelsene om å foreta en spesialisering. En annen mulig forklaring er at KS har bevilget mest penger til den som har kommet "først til mølla". Søkere som har kommet senere innen samme området, har blitt avvist eller avspist med beskjedne midler. Oså en slik innstilling ville være i tråd med KS' spesialiserings- og arbeidsdelingstankegang.

Uansett hvilken forklaring som er den "rette", kan vi fastslå at KS gjennom sin bevilgningspolitikk har fulgt opp sin målsetting om å arbeide for en spesialisering og arbeidsdeling mellom de regionale forskningsstiftelsene.

Hvorvidt KS gjennom sin bevilgningspolitikk har lyktes i å få til en slik spesialisering og arbeidsdeling generelt sett mellom stiftelsene, er kanskje mer tvilsomt. Dertil utgjør KS-midlene i mange tilfeller for liten del av stiftelsenes totale budsjetter. Dette fratar imidlertid ikke KS æren for et godt samsvar mellom målsetting og virkemiddelsbruk på dette området innen egen virksomhet.



## 8.3 Hvordan oppleves KS som en forskningspolitisk aktør av de regionale stiftelsene?

Som vi har sett, er KS av en viss betydning for de regionale forskningsstiftelsenes virksomhet. Det er derfor interessant å få et nærmere innblikk i hvordan forholdet mellom KS og stiftelsene oppleves.

### 8.3.1 Forskningsstiftelsenes regionale forankring

Et felles kjennetegn ved de regionale forskningsstiftelsene er at de er plassert i områder hvor brukergruppene er svake og lite samordnet i forhold til å utnytte forskning og utredning i sin virksomhet. Dette har skapt atskillige problemer for stiftelsene da disse blant annet ble opprettet for å dekke lokale/regionale forskningsbehov. I denne sammenheng har KS Forskning hatt en viktig oppgave. KS har fungert som bindeleddet mellom kommunene, til dels også fylkeskommunene, og forskningsmiljøene. KS har imidlertid i liten grad vært en direkte formidler av enkeltkommuners forskningsbehov. Snarere har KS fungert som et organ som har syntetisert mange kommuners forskningsbehov i større prosjekter av mer prinsipiell karakter. Denne syntetiseringstendensen må imidlertid ikke overdrives. Hovedinntrykket av prosjektporteføljen generelt er at den fortsatt er dominert av mange små og enkeltstående prosjekter.<sup>32</sup> På sett og vis har likevel KS bidratt til å aggregere regionale og lokale forskningsbehov. På den måten har stiftelsene fått anledning til å videreutvikle sin egen kompetanse. Både kommunene og forskningsmiljøene har således, etter stiftelsenes vurdering, hatt gjensidig nytte av hverandre.

Enkelte stiftelser har imidlertid gitt uttrykk for at KS' fylkesledd har vært for passive som bindeledd mellom kommunene og forskningsmiljøene. Den kontakten som har vært, har vært knyttet til tilfeldige enkeltstående prosjekter og er ikke uttrykk for noen systematisk engasjement fra fylkesleddenes side.

Dette etterlyses da et mer systematisk engasjement ville kunne bidra til å knytte bedre sammen regionale forskningsbehov og forskningsmiljøenes evne til å følge opp disse. Slik ordningen er i dag hvor KS sentralt er bindeleddet, er det ikke til å nekte for at det av og til kan oppstå uklarhet hvem som er de egentlige oppdragsgivere og brukere av forskningen. Ikke minst kan det oppstå problemer med formidlingen av forskningsresultatene da adressaten er uklar. En nærmere kopling på det regionale plan, ville kunne bedre dette. I den forbindelse blir det påpekt at fylkesleddenene også generelt burde trekkes sterkere inn i formidlingsarbeidet. Det finnes trekk i den retning, blant annet så er det i nesten hvert fylke en FoU-formidler i 40 prosent stilling, men det burde følges mer systematisk opp.

---

<sup>32</sup> For en nærmere drøfting av dette henviser vi til hovedrapporten.

At KS sentralt har vært den dominerende "regionale" samhandlingspartneren har gjort at de regionale forskningsstiftelsene har opplevd å kunne forholde seg til et kompetent forskningsorientert organ med evne til å definere forskbare problemstillinger. Nettopp denne funksjonen oppleves som viktig da de fleste enkeltkommuner oppleves å ha alt for dårlig bestillerkompetanse til at det kan bli et fruktbart samarbeid. En regionalisering ville derfor kreve en kraftig kompetanseopprustning av fylkesleddene for at et slikt opplegg skulle kunne fungere.

KS har vært klar over at det er et behov for en opprustning på det lokale plan, og har etablert en stipendiatorordning for ansatte/politikere på kommunalt og fylkeskommunalt plan slik at disse skal kunne arbeide med aktuelle problemstillinger og få forskningskunnskap. KS gir støtte til stiftelsene slik at disse kan gi stipendiatene arbeidsplass og i en viss utstrekning veiledning. Det er stor variasjon mellom stiftelsene med hensyn til deltakelse i denne ordningen. Så langt vi har kunnet bringe på det rene, har denne ordningen fungert godt.

Til tross for slike tiltak oppleves det fortsatt som et problem at kommunene og tildels fylkeskommunene har for liten kompetanse til å utvikle forskbare problemstillinger og fortsatt er fylkesleddene alt for svake til effektivt å kunne overta mer av sekretariatsfunksjonene.

### **8.3.2 Finansieringskilde - søknadsbehandling - dialog**

I det strateginotat om KS Forskning som ble lagt frem for Landstinget i 1992, la man vekt på at KS i større grad en tidligere skulle utvikle nye prosjekter mer i dialog med forskningsmiljøene og i mindre grad være et søknadsbehandlerorgan. Denne nyorienteringen ser ikke ut til, så langt, å ha fått gjennomslag i praksis. Fortsatt dominerer søknadsbehandlingen. Fra stiftelsenes side vil et slikt skifte bli hilst velkommen som en mulighet til i fellesskap å utvikle prosjekter og programmer som i enda større grad er nyttige for brukerne. Nå blir det understreket fra stiftelsenes side, at også med dagens ordning har KS en betydelig innflytelse på hva det forskes på gjennom de temaavgrensninger KS trekker opp som rammer for bevilgningspolitikken. Disse virker klart styrende for hva stiftelsene fremmer av prosjektforslag. Ved å kombinere slike rammer og en mer dialogorientert prosedyre, har KS et klart potensiale til i større grad å skreddersy prosjektporteføljen enn dagens praksis tillater.

Fra forskningsrådshold har det av og til blitt stilt spørsmålstegn ved KS evne til foreta den nødvendige faglige vurdering av de søknader som behandles av KS alene. Forskningsrådene har gått inn for, naturlig nok, at forskningsmidlene i enda større grad burde kanaliseres gjennom dem for å sikre den nødvendige faglige kvalitet. En slik innstilling deles ikke fullt ut av stiftelsene. De understreker at prosjekter med en klar forskningmessig orientering bør underkastes en streng faglig vurdering, gjennom eksempelvis en forskningsrådsbehandling. Men det er deres

klare inntrykk at det kun er de færreste av direkte KS-prosjekter som har en slik orientering. Det store flertall prosjekter som går gjennom KS, er etter deres vurdering prosjekter som bør plasseres et sted mellom anvendt forskning og utredning, og snarere nærmere utredninger enn anvendt forskning.

Etter deres oppfatning, ville det være feil om forskningsrådene skulle behandle slike søknader da de mangler den nødvendige kommunale forankring for et slikt arbeid. KS er i så måte et langt mer kompetent organ. Det er også stiftelsenes erfaring at KS Forsknings sekretariat i tilfredsstillende grad er i stand til også å vurdere mer faglige sider ved disse søknadene.

### **8.3.3 Spesialisering - arbeidsdeling - samarbeid - FOKUS<sup>33</sup>**

KS reiste tidlig spørsmålet om de regionale forskningsstiftelsene ikke burde foreta en arbeidsdeling og etablere et bedre samarbeid seg i mellom. I et tidligere avsnitt 8.2.7, har vi vist at KS gjennom sin bevilgningspolitikk de facto foretar en tematisk konsentrering mellom stiftelsene. Men oppleves KS som en pådriver i disse spørsmålene av de regionale forskningsstiftelsene? Svaret er et utvetydig nei. KS har ytret et ønske om det i FOKUS-sammenhenger, men KS har ikke tatt initiativet til dette. FOKUS har riktignok drøftet slike spørsmål, men da har det vært i forhold til NORAS-systemet og Norgesnett tanken. Av ytre krefter har det således vært NORAS som har fungert som en pådriver. Stiftelsene gir imidlertid klar beskjed om at slike samarbeidstanker egentlig i stor grad springer ut av stiftelsene selv. De hevder med tyngde at det faktisk er mer samarbeid stiftelsene i mellom enn det er med distriktshøyskolene som geografisk er samlokalisert med stiftelsene. Det er således etter deres vurdering et genuint samarbeidsklima dem i mellom, og dette kan de takke seg selv for.

## **8.4 Alternativ regional organisering**

Det er et utpreget ønske fra de regionale stiftelsenes side om å få en enda bedre kopling til de regionale forskningsbehovene. En av forskningsstiftelsene skisserte et forslag til en mulig videreutvikling av KS Forskning som ville kunne være et fundament for å ivareta dette ønsket i følgende modell:

En viss andel av KS Forsknings midler disponeres av fylkesleddene. Det forutsettes at det etableres et eget styre for disse midlene i hvert fylke. Styret må være sammensatt av kompetente folk som pålegges å forvalte forskningsmidlene med vekt på et langsiktig perspektiv. Det kan tenkes to alternativer for styrets sammensetning.

---

<sup>33</sup> FOKUS: Organisasjonen for forskningsinstitutter i regionene.

- a) Representanter for kommunene, fylkeskommunen og regionale forskningsmiljøer.
- b) Som a, men med en næringslivsrepresentasjon i tillegg.

For at en slik organisering skal kunne lykkes, må noen forutsetninger, etter vår vurdering, være til stede. For det første forutsetter dette en forskningspolitisk kompetanseopprustning både i KS' fylkesledd, i kommunene og i fylkeskommunen. De må få trening i å ta ansvar for å definere problemstillinger og trening i å samarbeide på eget ansvar med forskningsmiljøene. Ikke minst viktig blir det å få til en grunnleggende forståelse av hva forskning kan bidra med og hva som ikke er forskning og som ivaretas gjennom kommunenes og fylkeskommunens eget administrative apparat. Denne forståelsen er ikke sjenerende stor i dag.

Hvis næringslivet skal trekkes med, må en slik opprustning finne sted også der. I tillegg forutsettes det at det regionale næringsliv bidrar med egne midler til ordningen.

For det andre, og kanskje det viktigste, må KS Forskning sentralt være mye mer aktive overfor kretsene og bidra med en kompetansemessig støtte. Det er imidlertid et spørsmål om KS Forsknings sekretariat med dagens kapasitet er i stand til å bidra med den nødvendige støtten. Sekretariatet er allerede i dag underbemannet i forhold til størrelsen på satsingen.

Det er også grunn til å spørre om hvor realistisk et slikt alternativ er i lys av den kvalitetsvurdering som er gjort av KS-forskningens prosjektportefølje. De prosjekter som får en vurdering som *ikke akseptabel*, har helt overveiende KS eller kommunene som oppdragsgiver, og de er i hovedsak utført av KS og kommunene selv eller i samarbeid med forskere eller konsulentfirmaer.<sup>34</sup>

Det er således med en viss tilbakeholdenhet vi gjengir forslaget da forslaget kan virke tiltrekkende for "regionalister" uten at de tar forutsetningene alvorlig nok. I klar tekst: det er etter vår vurdering de færreste kommuner og fylkeskommuner som pr. i dag har den nødvendige kompetanse til at et slikt system umiddelbart kan settes ut i livet. Dette gjelder også for det store grosset av bedrifter. En slik omlegging kan derfor i beste fall finne sted over lang tid. I tillegg ville det forutsette en bemanningsmessig opprustning av KS' fylkesledd.

---

<sup>34</sup> For en nærmere drøfting av forskningens kvalitet, henviser vi til hovedrapporten.

## Sist utgitte publikasjoner fra Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning

### Rapporter:

- 8/92 **Lisbet Berg (red.):**  
**Begynnerstudenten.** Kr 80,-
- 9/92 **Statsbudsjettet 1993.** En oversikt over bevilgningsforslag, nye stillinger og prioriteringer som berører universiteter, høgskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning. Kr 70,-
- 10/92 **Svein Kyvik og Jens-Are Enoksen:**  
**Universitetspersonalets tidsbruk.** Kr 70,-
- 11/92 **Ingvild Marheim Larsen:**  
**Norske universitetsforskere - kosmopolitter i forskningen.**  
Faglig internasjonal kontakt blant vitenskapelig ansatte ved universitetene. Kr 80,-
- 12/92 **Nils Roll-Hansen (red.):**  
**Forskning i de regionale høyskolene - noen prinsipielle spørsmål.**  
Kr 70,-
- 1/93 **Ole-Jacob Skodvin:**  
**Forskerutdanning i landbruksforskning.** En evaluering. Kr 90,-
- 2/93 **Kandidatundersøkelsen 1991.** Universitetskandidater, ingeniører, førskolelærere, barnevernpedagoger og sosionomer. Kr 80,-
- 3/93 **Bjørn Wisted & Werner Christie Mathisen:**  
**Organisasjonsevaluering av Miljø- og utviklingsprogrammet i NAVF (SMU).** Kr 60,-
- 4/93 **Karl Erik Brofoss:**  
**Innsatsområdene som forskningspolitisk virkemiddel.** Kr 80,-
- 5/93 **Hans Skoie & Helge Strand Østtveiten:**  
**EFs forsknings- og teknologisamarbeid - en generell oversikt og noen erfaringer fra tre små medlemsland.** Kr 70,-
- 6/93 **Mari Teigen & Olaf Tvede:**  
**Framtid i forskningen?** En undersøkelse av kvinnelige og mannlige forskerrekruiters situasjon og karriereveier. Kr 80,-
- 7/93 **Jens-Christian Smeby:**  
**Undervisning ved universitetene.** Kr 70,-

- 8/93 **Svein Kyvik & Ingvild Marheim Larsen:**  
**Nye styringsformer på instituttnivå.** Universitetspersonalets  
 vurderinger av reformer og endringsforslag. Kr 70,-
- 9/93 **Rita Karlsen & Bjørn Stensaker:**  
**Å organisere kvalitet?** En studie av selvevalueringsprosessen i  
 økonomisk-administrativ utdanning. Kr 70,-
- 10/93 **Clara Åse Arnesen & Jane Bækken:**  
**Yrkeskarriere og mobilitet blant sosionomer og barne-**  
**vernpedagoger.** Kr 70,-

**Annet:**

Nordisk Industrifond: Vitenskaps- og teknologi-indikatorer for Norden. En  
 artikkelsamling. Inf. nr. 3/1992. Kr 80,-

Nordisk Industrifond: Nordisk FoU-statistikk for 1989 og statsbudsjettanalyse 1991.  
 Inf. nr. 7/1991. Gratis

Forskningsrådenes statistikkutvalg: FoU-statistikk 1991. 1) Tabellsamling.  
 2) Informasjonsblad. Gratis.

Forskningsrådenes statistikkutvalg: R&D Statistics 1991-93. Informasjonsblad.  
 Gratis

Nordisk Industrifond: Gratis

- FoU-TRENDER NR. 1: 1989. FoU-anslag for statsbudsjetter i de nordiske land  
 1979-89.
- FoU-TRENDER NR. 1: 1990. FoU-virksomheten i de nordiske landene 1981-87.
- R&D-TRENDS NR. 2: 1992. Science and Technology Indicators for the Nordic  
 Countries.

Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning: Utdanning og arbeids-  
 marked 1993. Redaktør Ellen Brandt. Kr 80,-

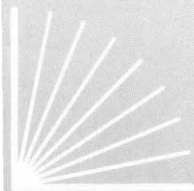
Oversikt over samtlige publikasjoner fås ved henvendelse til instituttet.  
*Abonnement på rapporter gir 25 % rabatt.*

Navn: .....  
 Adresse: .....  
 .....  
 .....

Bestillingen sendes:  
 Utredningsinstituttet  
 for forskning og høyere utdanning  
 Munthes gate 29,  
 0260 Oslo

# Kommunenes sentralforbund som forskningspolitisk aktør

Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning har på oppdrag av Amternes og Kommunernes Forskningsinstitutt - AKF gjennomført en devaluering av Kommunenes sentralforbunds forskningsordning - KS Forskning. Evalueringen fokuserer på KS Forskning som en forskningspolitisk aktør både i forhold til de offentlige myndigheter og i forhold til forskningsrådssystemet. Evalueringen tar også opp KS Forsknings forhold til de regionale forskningsstiftelsene. AKF står ansvarlig for hovedevalueringen og har utgitt en sammenfattende evalueringsrapport.



Utredningsinstituttet  
for forskning og høyere utdanning  
Munthes gate 29, 0260 Oslo  
Telefon: 22 92 51 00 Telefax: 22 43 89 70

Institute for Studies in Research and Higher Education  
Munthes gate 29, 0260 Oslo, Norway