

Rapport 3/93

Organisasjonsevaluering av Miljø- og utviklings- programmet i NAVF (SMU)

Bjørn Wisted
Werner Christie Mathisen



Utredninger om forskning og høyere utdanning
NAVF's utredningsinstitutt
Norges forskningsråd

Rapport 3/93

Organisasjonsevaluering av Miljø- og utviklings- programmet i NAVF (SMU)

Bjørn Wisted
Werner Christie Mathisen



Utredninger om forskning og høyere utdanning
NAVF's utredningsinstitutt
Norges forskningsråd

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.

Jordell, Karl Øyvind (1992): *Nasjonal evaluering av økonomisk-administrativ utdanning*. Premisser og prosess. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 3/92.

Narud, Hanne Marthe & Randi Søgner (1990): *Evalueringsopplegg 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.

ISBN 82-7218-290-4

ISSN 0802-9342

GCS AS - Oslo

Forord

På oppdrag av NAVF/RSF har NAVFs utredningsinstitutt gjennomført en prosessevaluering av Miljø- og utviklingsprogrammet (SMU) i NAVF.

Oppdraget ble utført innenfor en svært knapp tids- og ressursramme, og rapporten er i hovedsak basert på intervjuer med sentrale aktører.

Evalueringen er gjennomført av Bjørn Wisted (kapitlene 2.2 og 3 - 6) og Werner Christie Mathisen (kapitlene 2.3 og 7) under veiledning av Karl Erik Brofoss.

Vi takker alle informanter som har avsatt tid til å la seg intervju. En særskilt takk rettes til RSFs sekretariat som har skaffet til veie et omfattende bakgrunnsmateriale.

NAVF's utredningsinstitutt
Oslo, mars 1993

Johan-Kristian Tønder

Hans Skoie

Innhold

1	MANDAT OG EVALUERINGSOPPLEGG	7
1.1	Mandat	7
1.2	Data og metode	8
1.3	Rapportens struktur	10
2	SAMMENFATTENDE VURDERINGER	11
2.1	SMUs mål	11
2.2	Organisering, finansiering og virkemidler	12
2.3	SMUs forhold til forskningsrådssystemet, forskersamfunnet, brukerdepartementer og SMUs forskningspolitiske effekt	21
3	HISTORIKK	24
3.1	Opptakten	24
3.2	Fornebu-konferansen	25
3.3	Bugge I-utvalget	26
3.4	Sundsbo-utvalget	28
3.5	Styringsgruppen for forskning om miljø og utvikling	30
4	ORGANISERING	35
4.1	Plasseringen av SMU i forskningsrådssystemet	35
4.2	SMU i NAVF	36
4.3	Styringsgruppen	38
4.4	Arbeidet i styringsgruppen	39
4.5	Sekretariatet	41
4.6	Funksjonstiden	42
5	FINANSIERING	44
5.1	Inntekter	44
5.2	Utgifter	46
6	VIRKEMIDLER	50
6.1	Virkemidlene	50
6.2	Virkemiddelprofilen	52
6.3	Prosjektstøtte	53
6.4	Prosesorientert støtte	55
6.5	Institusjonell støtte	56

7	OM SMUS FORHOLD TIL FORSKNINGSRÅDSSYSTEMET, FORSKER-	
	SAMFUNNET, BRUKERDEPARTEMENTER OG SMUS FORSKNINGS-	
	POLITISKE EFFEKT	58
7.1	SMU og forskningsrådssystemet	58
7.2	SMU og brukerinteressene	59
7.3	SMU og forskersamfunnet	61
7.4	SMUs forskningspolitiske effekt overfor forskersamfunnet og	
	myndigheter	64
	REFERANSER	67

1 Mandat og evalueringsopplegg

1.1 Mandat

NAVF's utredningsinstitutt fikk i oppdrag av Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning (RSF) i NAVF å foreta en prosessevaluering av Styringsgruppen for miljø og utvikling (SMU) innenfor rammen av tre månedersverk, med følgende mandat:

"Formålet for den eksterne prosessevalueringen vil være å få vurdert om SMUs organisering har vært hensiktsmessig for å fremme oppfyllelsen av SMUs mandat.

Det vil være av særskilt interesse å få vurdert dette med sikte på en kartlegging av erfaringer med bruken av denne typen satsinger og framtidig organisering av feltet.

Av momenter det vil være av spesiell interesse å få vurdert er:

- Beslutnings- og planleggingsprosessen i forbindelse med fastleggelse av mandat og etableringen av SMU og som grunnlag for samarbeid og koordinering innen feltet.
- SMUs virkemiddelprofil og bevilgningspraksis, herunder en vurdering av institusjonelle tiltak, prosessuelle tiltak og prosjektstøtte.
- SMUs styringsstruktur og beslutningsprosesser, herunder administrasjon, virkemidler og arbeidsformer.
- SMUs håndtering av det tverrfaglige aspekt hva gjelder faglig sammensetning i Styringsgruppen, søknadsbehandling, nasjonal og internasjonal kobling (nettverksbygging) av miljøer på tvers av fag.
- SMU som organisatorisk enhet i forskningsrådssystemet, herunder forholdet til fagråd og komiteer i NAVF, samt forholdet til øvrige forskningsråd. Det tas også sikte på å få vurdert forholdet til brukerdepartementene og forholdet til forskersamfunnet.
- SMU som forskningspolitisk virkemiddel. I dette ligger en vurdering av SMUs betydning for forskningsmessig og politisk oppmerksomhet rundt, og bevilgninger, til feltet miljø og utvikling.

Evalueringen skal slutføres innen 1. november, *fortrinnsvis* innen 15. oktober."

1.2 Data og metode

Evalueringen er i stor grad basert på intervjuer med sentrale aktører. I tillegg har vi gjennomgått SMUs arkiv, som var særdeles velholdt og ryddig. SMUs egevaluering har også vært til stor hjelp i arbeidet.

Disse sentrale publikasjonene har vært spesielt nyttige:

Brundtland-kommisjonens rapport om miljø og utvikling - en utfordring for norsk forskning. Høringsnotat. Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning, NAVF, 16.10.87.

Bugge 1988: *Handling gjennom kunnskap. Forskning for bærekraftig utvikling.* NAVF, Oslo. ISBN 82-7216-467-1.

Bugge 1992: *Egevaluering av virksomheten til Styringsgruppen for miljø og utvikling 1988 - 1992.* NAVF, Oslo.

Fornebu-konferansen 1988: *One earth - one world. Report from a research policy conference on environment and development.* NAVF, Oslo. ISBN 82-7216-464-7.

Sundsbo 1988: *Forskningsrådenes oppfølging av Brundtland-kommisjonens rapport.* FSU, Oslo. ISBN 82-7216-465-5.

Disse er intervjuet enkeltvis:

Byråsjef Tertit von Hanno Aasland, Utenriksdepartementet

Professor Bjarne Bjorvatn, Senter for internasjonal helse, Universitetet i Bergen

Førsteamanuensis Hans Chr. Bugge, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

Fagrådsdirektør Terje Emblem, Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning (RSF), NAVF

Sekretariatleder Anne Fikkan, Nasjonal Komité for Miljøvernforskning (NMF)

Førstekonsulent Ola Glesne, Senter for utvikling og miljø (SUM), avdeling for miljøforskning, Universitetet i Oslo

Kontorsjef/Forskningskoordinator Kjell Arne Hagen, Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning (CICERO)

Professor Jens Chr. Hansen, Institutt for geografi, Norges Handelshøyskole

Fagkonsulent Kristin Hauge, Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning (RSF), NAVF

Assisterende direktør Anne-Lise Hilmen, NAVF

Professor Helge Hveem, Senter for miljø og utvikling (SUM), Universitetet i Oslo

Fagkonsulent Egil Kallerud, NAVF

Professor Per Kværne, Institutt for kultur- og samfunnsfag, avdeling for religionshistorie, Universitetet i Oslo

Generalsekretær Jostein Mykletun, Environment Northern Seas, Stavanger

Professor Inger Nordahl, Biologisk institutt, Universitetet i Oslo

Førsteamanuensis Berit Riddervold Heimdal, Institutt for fiskeri- og marinbiologi, Universitetet i Bergen

Kontorsekretær Karin Rosenberg, Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning, NAVF

Seksjonssjef Robert Salomon, Strategiavdelingen, NTNF

Professor Berit Smestad Paulsen, Farmasøytisk institutt, avdeling C, Universitetet i Oslo

Administrerende direktør Svein Sundsbø, Norges forskningsråd

Professor Lise Vislie, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

Disse er intervjuet gruppevis som oppført:

Forskningssjef Steinar Andresen, Fridtjof Nansens Institutt

Prosjektleder Jørgen Wettstad, Fridtjof Nansens Institutt

Professor Georg Henriksen, Institutt for sosialantropologi, Universitetet i Bergen

Førsteamanuensis Ørnulf Gulbrandsen, Institutt for sosialantropologi, Universitetet i Bergen

Professor Ulf Lie, Senter for miljø- og ressursstudier (SMR), Universitetet i Bergen

Kontorsjef Thoralf Magnesen, Senter for miljø- og ressursstudier (SMR), Universitetet i Bergen

Førsteamanuensis Andreas Steigen, Senter for miljø- og ressursstudier (SMR), Universitetet i Bergen

Leder Ragnar Øygard, Senter for bærekraftig utvikling, Norges Landbrukshøgskole

Førstekonsulent Colin Murphy, Senter for bærekraftig utvikling, Norges Landbrukshøgskole.

Alle som er intervjuet fikk anledning til å kommentere et utkast av rapporten før den endelige rapporten ble skrevet.

1.3 Rapportens struktur

I kapittel 2 oppsummerer vi våre vurderinger. Kapittelet fungerer dermed som et sammendrag av rapporten. Kapittel 3 tar for seg SMUs historie. Kapittelet går også gjennom anbefalingene fra Bugge I-utvalget og Sundsbø-utvalget. Kapittel 4 ser på den valgte organisasjonsløsningen, styringsgruppen og arbeidet i gruppen og sekretariatet. Kapittel 5 tar opp finansiering, både inntekter og utgifter. Kapittel 6 ser på SMUs tre virkemidler: prosjektstøtte, prosessorientert støtte og institusjonell støtte. Kapittel 7 tar opp forholdet til forskningsrådsstrukturen, forskersamfunnet og brukerdepartementene. Kapittelet ser også på SMUs forskningspolitiske effekt.

2 Sammenfattende vurderinger

2.1 SMUs mål

Formålet med denne prosessevalueringen er ifølge mandatet "å få vurdert om SMUs organisering har vært hensiktsmessig for å fremme oppfyllelsen av SMUs mandat." SMUs mandat inneholder en rekke mål. Disse kan kort beskrives slik:

Styringsgruppen skal ha ansvar for den generelle forskningsmessige oppfølging av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, i regi av NAVF og i samråd med de øvrige forskningsråd og departement.

Det skal legges spesiell vekt på:

- nye perspektiver og nye faglige koblinger
- tverr- og flerfaglig forskning på tvers av tradisjonelle sektorgrenser
- internasjonal orientering.

Gruppen skal benytte tre typer virkemidler:

- prosjektstøtte
- prosessorientert støtte
- institusjonell støtte.

Gruppen skal:

- samordne forslag fra fagrådene og de øvrige forskningsrådene
- selv ta initiativ til å fremme effektive planleggings- og samarbeidsordninger mellom rådene på prioriterte områder for forskningsmessig oppfølging
- holde seg orientert om og eventuelt ta initiativ til samarbeid med relevant virksomhet i regi av Nasjonal komite for miljøvernforskning, og sørge for en klar grenseoppgang mellom de to organer. Det samme gjelder gruppens forhold til den planlagte Nasjonal komite for utviklingsforskning
- vurdere og overfor NAVFs styre innstille på bevilgning til institusjonelle tiltak
- være rådgivende for NAVFs styre m.h.t. NAVFs samlede forskningsinnsats på området miljø og utvikling
- sørge for at alle forskningsrådene holdes godt informert om dens løpende arbeid
- tilse at det fortrinnsvis satses konsentrert på større miljøer med spisskompetanse eller klart potensiale for spisskompetanse. Det skal legges vekt på internasjonale tilknytninger i prosjektene

- se til at behovet for forskerutdanning, kompetanseutvikling og likestilling blir ivarettatt samt at kvinneperspektiv integreres i forskningen
- vurdere finansiering av aktuelle forslag til tiltak som FSU-rapporten inneholder, samt samarbeide med FSU om forprosjektering til "Økonomi - økologi: styringsverktøy for bærekraftig utvikling".

I utgangspunktet skal gruppen prioritere innen følgende områder:

- sammenlignende forskning om kultur og verdier
- økonomi og økologi - styringsverktøy for bærekraftig utvikling
- internasjonal ressursforvaltning
- humanøkologi i utviklingsland
- industrilandenenes økonomiske og teknologiske utvikling - utviklingshindring for utviklingsland?
- bevaring av det genetiske grunnlag for en bærekraftig utvikling
- klima og samfunn.

I 2.2 og 2.3 vil vi vurdere hvordan organiseringen har virket inn på oppfyllelsen av mandatet.

2.2 Organisering, finansiering og virkemidler

SMU i forskningsrådssystemet

Regjeringen ga i 1988 NAVF hovedansvaret for SMU. Det var imidlertid ikke selvsagt at SMU burde havne i et av forskningsrådene og eventuelt at valget burde falle på NAVF. I lys av at SMU skulle arbeide tverrfaglig og tverrsektorielt kan det stilles spørsmålstegn ved om en plassering i et av forskningsrådene var den beste organisatoriske løsningen. Mye av ansvaret for at SMU ifølge flere av medlemmene i styringsgruppen i for liten grad klarte å virke på tvers av forskningsrådsstrukturen som forutsatt i mandatet, skyldes nettopp denne plasseringen.

Da NAVF fikk SMU hadde de andre forskningsrådene på en måte tapt kampen om et aktuelt forskningsområde med stor politisk appell. Det synes som om dette reduserte interessen for å involvere seg i noe de ikke hadde særlig innflytelse over likevel.

Ideelt sett mener vi at det ville vært en fordel om SMU ikke hadde vært underlagt et enkelt forskningsråd. En måte å oppnå dette på kunne ha vært å legge styringsgruppen under Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU) slik det ble gjort med komitéen (FKB) for hovedsatsingsområdet "Bioteknologi". Siden SMU skulle være et tidsbegrenset utvalg ville ikke en slik organisering betydd et permanent

tillegg til den eksisterende forskningsrådsstrukturen. En slik plassering ville nok ha gjort det lettere å involvere alle forskningsrådene i SMUs aktiviteter.

SMU i NAVF

Styringsgruppen sorterte først direkte under NAVFs styre, mens sekretariatsfunksjonen ble lagt til Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning (RSF) i NAVF. Fagrådsdirektøren var leder for sekretariatet. Dette var en uvanlig, men ikke unik organisering og viser at man forsøkte å finne en løsning på det dilemmaet at SMU i følge mandatet skulle arbeide på tvers av forskningsrådene samtidig som SMU var en del av et av forskningsrådene.

Styringsgruppens arena skulle i utgangspunktet ikke bare være NAVF, men hele forskningsrådsstrukturen og departementene. For å kunne virke innenfor en slik arena ville det naturlig nok være en fordel om styringsgruppen hadde høy status. Den faglige plasseringen SMU først fikk, direkte underlagt NAVFs styre, ga en status som styringsgruppen mente gjorde det mulig å operere på tvers av forskningsrådsstrukturen.

Da det faglige ansvaret for SMU 01.01.91 ble overført til RSF som følge av en generell omorganisering av all fler- og tverrfaglig forskning i NAVF var det meningen fra ledelsen i NAVFs side at RSF her påtok seg et ansvar for å gi SMU en faglig forankring på vegne av hele NAVF. Likevel er det et visst grunnlag for å si at dette i praksis gjorde avstanden til forskningsmiljøer som ikke tilhørte RSF-sfæren større.

Med SMUs tverrsektorielle oppgaver og den korte funksjons-tiden som gjenstod, skulle det, til tross for den pågående reorganiseringsprosessen i NAVF, kunne vært mulig å latt den være underlagt styret den tiden som gjenstod. Interessant nok fikk ikke styringsgruppen uttale seg om omleggingens mulige konsekvenser for SMU.

SMU inviterte forskningsrådene til samarbeid. Responsen var imidlertid liten. Det virker som om de øvrige forskningsrådene langt på vei mistet interessen i det øyeblikket SMU ble lagt til NAVF. En slik reaksjon fra forskningsrådene er ikke enestående. Det er en generell reaksjon at forskningsrådene ikke er særlig villige til å delta i tiltak hvor de ikke selv har full styring. Resten av forskningsrådssystemet ble dermed ikke i særlig grad involvert i SMUs aktiviteter, selv om både NTNf og NLVF var representert i styringsgruppen.

Dette kan selvsagt ikke bare skyldes omleggingen som førte til at SMU ble lagt under RSF. På det tidspunktet var allerede løpet for en stor del lagt. Det er grunn til å påpeke at det fantes en rekke faktorer som verken NAVF, RSF eller styringsgruppen hadde særlig kontroll over og som virket begrensende på SMUs muligheter til å arbeide på tvers av forskningsrådsstrukturen.

Det gjelder for det første at forskningsrådene i liten grad ser ut til å ha vært villige til å gå inn i et tverrsektorielt samarbeid. Det gjelder også at budsjettet på

noe over 48 millioner kroner var såpass lite at man vanskelig kunne forvente at SMU i noen særlig grad skulle være i stand til å påvirke et forskningsrådssystem som forvalter omlag 2 milliarder kroner hvert eneste år, særlig hvis dette systemet ikke selv er interessert i å la seg påvirke.

Da RSF fikk ansvaret for SMU var det på tide å begynne avviklingen. RSFs oppgave var derfor langt på vei å sørge for en styrt avvikling av SMU.

Styringsgruppen

Flere av medlemmene i Bugge I-utvalget ble medlemmer i SMU, og dessuten har mange av medlemmene i SMU vært med gjennom hele funksjonstiden. Det gjelder også flere av dem som har vært med helt siden Bugge I-utvalget. Dette ga arbeidet en stor grad av stabilitet og kontinuitet.

Etter at den første funksjonstiden var omme 31.12.90 ønsket ikke lenger FSU å foreslå medlemmer til SMU. FSU erkjente med dette at SMU i stor grad var en komité som opererte innenfor NAVF-systemet, og ikke på tvers av forskningsrådsstrukturen som forutsatt i mandatet. FSUs erkjennelse av at SMU i svært stor grad var blitt en del av NAVF-systemet forteller at de andre forskningsrådene ikke var særlig interesserte i SMU. Det betyr neppe at de oppfattet "Brundtland-rapport relatert forskning" som uviktig, men at de snarere ønsket å støtte slik forskning innenfor sine respektive ansvarsområder.

Arbeidet i styringsgruppen

Det var en fordel at flere av medlemmene i styringsgruppen hadde en bakgrunn fra Bugge I-utvalget. De hadde allerede vært gjennom prosessen med å vurdere hvordan man skulle følge opp rapporten fra Brundtland-kommisjonen og var derfor i stor grad enige om strategien.

I tillegg til de vanlige kvalitetskriteriene for søknadsbehandling ble relevans tillagt vekt. Der er uenighet blant medlemmene i styringsgruppen om relevanskriteriet i noen tilfeller ble tillagt så stor vekt at det til en viss grad kompenserte for lavere kvalitet enn strengt tatt ønskelig. SMUs penger skulle være "risikovillig kapital" på grunn av satsingen på tverrfaglighet. Dette innebar at man også skulle ta seg råd til å støtte tiltak som lå i grenselandet mellom forskningsrådene. Det innebar derimot ikke at man skulle fire på de vanlige kvalitetskravene som stilles til søknader.

Søknadsbehandling tok mye av styringsgruppens tid. NAVFs tradisjon med å gi alle søknader samme grundige behandling uansett søkt beløp eller søknadens sjanse til å nå opp er tid- og ressurskrevende, men sikrer alle søkerne lik behandling. En alternativ løsning kunne vært å bemyndige sekretariatet til å sile søknadene. Siling av søknadene ville frigjort tid for styringsgruppen til strategisk arbeid. Man kunne da enten hatt et system der sekretariatet hadde myndighet til å avslå søknader etter

gitte kriterier, eller man kunne hatt en enklere søknadsbehandling for de søknadene sekretariatet mente ikke var støtteverdige.

Da styringsgruppens leder i april 1991 fikk fullmakt til å avgjøre søknader under 100.000 kroner ble det mulig å forenkle behandlingen av søknader som gjaldt mindre beløp. Sekretariatet kunne da via lederens fullmakt sile slike søknader, noe som forekom i stor utstrekning.

Representantene for RNF fant seg aldri helt til rette i et organ som skulle fungere noe annerledes enn et fagråd med hensyn til kriterier for støtte. Dette er en konflikt mellom på den ene siden fagrådstradisjonen hvor disiplinene står i høysetet, og på den andre siden SMU hvor tverrfaglighet og relevans i denne sammenheng ble sett på som viktigere enn disiplinforskning. Denne konflikten hadde også et faglig aspekt: RNFs representanter var uenige i at man hadde nok naturvitenskapelig kunnskap om miljøproblemene. De opplevde at styringsgruppen i for stor grad var av den oppfatning. Flertallet i styringsgruppen derimot, oppfattet RNF-representantene dithen at SMU også skulle støtte ren naturvitenskapelig forskning. Dette var flertallet ikke enig i.

Videreføring av SMUs arbeid var ikke eget punkt i mandatet, men styringsgruppen mente dette var viktig. Likevel har man bare i liten grad klart å involvere de andre fagrådene i NAVF i arbeidet. Styringsgruppen mente dessuten at tiltakene i seg selv skulle sørge for at SMUs måte å arbeide på skulle leve etter at SMU var borte.

Videreføring kunne med fordel vært et eget punkt i mandatet. Et slikt punkt hadde gjort det til en prioritert oppgave for styringsgruppen å sørge for at andre stod klar til å overta stafettpinnen når SMUs etappe var over.

Sekretariatet

Styringsgruppens sekretariat har siden opprettelsen vært lagt til RSF. For et utvalg hvor medlemmene bare møtes noen timer med ukers mellomrom er sekretariatet en sentral støttespiller.

SMUs spesielle rolle i forskningsrådssammenheng gjorde sekretariatets oppgaver mer krevende enn de motsvarende oppgavene fagrådsadministrasjonene tar seg av. Hvis man hadde hatt større ressurser til rådighet kunne nok sekretariatet i større grad vært aktivt i forhold til de forskningsmiljøene styringsgruppen ønsket å støtte. Sekretariatet kunne da blant annet ha bidratt til å bringe ulike forskningsmiljøer sammen og i større grad enn det som var tilfellet hatt tid til aktiv veiledning av forskerne når det gjaldt søknader.

Styringsgruppens medlemmer roser sekretariatet for dets arbeid, men flere stiller nettopp spørsmålsteget ved om man ikke burde hatt et sekretariat som kunne vært mer aktivt i forhold til søknadene og dermed avlastet styringsgruppen noe. Slik sekretariatet fungerte hadde det for liten kapasitet til dette uten bruk av mye overtid,

noe som ble praktisert i den første perioden. Etter vår oppfatning var sekretariatet for lite i de periodene da belastningene var størst. Et sekretariat som i større grad kunne vært aktivt i forhold til SMUs aktiviteter ville representert en etter vårt syn gunstig styrking av SMUs arbeid.

Funksjonstiden

Det fremgår av intervjuene at det ble diskutert i NAVF hvorvidt funksjonstiden burde være fem år. Fagrådsdirektøren i RSF mente at tre år var tilstrekkelig og fikk gjennomslag for dette synet. Flere av medlemmene i styringsgruppen uttrykte i intervjuene at SMU burde hatt mer tid til rådighet. De mente at tiden ble for knapp til å planlegge langsiktig.

For søkerne var den korte funksjonstiden kombinert med relevanskriteriet et problem i og med at det ikke ville være lett å finne andre organer som ville støtte søknader som var utarbeidet med tanke på å få støtte fra SMU hvis SMU skulle forsvinne.

Den relativt korte funksjonstiden var kanskje mest uheldig i forhold til tiltak som hadde en u-landsdimensjon. Samarbeid med forskere og institusjoner i u-land tar lang tid å etablere, og det er uheldig å binde forskningsinstitusjoner i u-land opp i prosjekter hvor finansieringen er usikker fordi slike land har små forskningsressurser og trenger å få full utnyttelse av de som finnes.

Usikkerheten med hensyn til hvor lenge SMU skulle eksistere gjorde det også vanskelig for styringsgruppen å ta initiativer som ville strekke seg noen tid inn i fremtiden.

Det er grunn til å anta at SMU, sammen med NMF, NAU og også flere andre organer, gjennom å synliggjøre miljø- og utviklingsforskning, har bidratt til opprettelsen av områdestyret for miljø og utvikling i Norges forskningsråd.

Inntekter

SMU benyttet seg i stor grad av å overføre penger fra et år til det neste. Det dreide seg om store beløp. Myndighetene hadde i generelle vendinger overfor NAVF påpekt at man måtte redusere bruken av overføringer. I 2. tertial 1991 tok administrasjonen dette opp med SMU. Det ble først tatt opp i styret 17.09.91. Da hadde ifølge administrasjonen og RSF dette forholdet bedret seg noe, og planene for disponering av midler i tiden fremover var mer konkretisert enn tidligere.

Det ble opplevd som et problem også i styringsgruppen at behovet for å overføre penger til året etter var stort, uten at man egentlig hadde anledning til dette i noe stort omfang. Dette viser det problematiske i å gi et program av SMUs type inntekter som tidlig i programmets levetid er tildels mye større enn hva man kan vente at utgiftene vil bli. Her kunne imidlertid styringsgruppen bidratt til å minske

konflikten ved å være strengere med å inndra bevilgninger som ikke ble brukt når det ikke forelå en akseptabel forklaring.

Utgifter

SMU utgifter var til å begynne med en god del mindre enn inntektene. Det tar noe tid for et utvalg å komme i gang, særlig å etablere en prosjektportefølje. Institusjonelle nyskapninger som sentrene tar også en viss tid å etablere. Kravet om tverrfaglighet bidrar også til at det tar ekstra lang tid å etablere slike tiltak.

SMU var ikke i stand til å dokumentere at pengene faktisk var brukt før sent hvert år. Noe av forklaringen på dette er at SMU i stor grad benyttet seg av rundsumbevilgninger. Arbeidsgiveransvaret lå hos mottakerne. Dermed var SMU avhengig av å bli fakturert for å kunne dokumentere forbruk. NAVFs system med etterskuddsvis fakturering førte dermed til at forbruk av penger ble underrapportert på kort sikt. Sekretariatet erfarte at en del av de som mottok støtte ventet lenge med å sende fakturaer til SMU, til tross for purring. Derfor kunne det tidlig på året virke som om SMU hadde brukt mindre penger enn det som var tilfellet. Først sent på året fikk man et riktig bilde av situasjonen.

Prosjektene ble i stor grad samfinansiert, men da i alt overveiende grad med andre organer i NAVF-systemet. De prosessorienterte tiltakene er også i stor grad samfinansierte, men egnevalueringen peker på at en rekke av disse like gjerne kunne vært finansiert innenfor det ordinære systemet.

SMUs penger utløste nok i noen grad andre penger, men disse andre pengene kom for en stor del fra NAVF-systemet. Dette er en indikasjon på at SMUs arena i stor grad var NAVF-systemet.

Virkemidler

SMUs hovedstrategi var å være initierende og bygge opp under strømninger som allerede fantes. SMU ønsket å støtte tiltak som kunne ha effekt også utover den perioden SMU støttet tiltaket. Den noe korte funksjonstiden SMU først fikk gjorde det vanskelig å tenke langsiktig. Den kan også ha gjort forskningsmiljøene skeptiske til å binde seg opp i forskning som ville få en så kort finansieringshorisont. Det tar tid å etablere gode tverrfaglige prosjekter der slike ikke har vært vanlige. Man kan innvende at det ikke er vanlig å få penger for mer enn ett år av gangen, men vanligvis vet søkerne at de kan søke samme kilde neste år. SMU skulle i utgangspunktet ikke eksistere i mer enn noe over to år.

Det kan stilles et spørsmålstegn ved SMUs sterke fokusering på tverrfaglighet. Dette har selvsagt sin bakgrunn i at mandatet påla styringsgruppen å prioritere tverr (men også fler-) faglighet. Flere av medlemmene i styringsgruppen ga uttrykk for at tverrfaglighet til en viss grad var et motebegrep som i praksis viste seg relativt vanskelig å få til, og tverrfaglighet er kanskje heller ikke alltid det som trengs.

Styringsgruppen mener at flerfaglighet er et mer dekkende begrep for en stor del av de aktivitetene som fikk støtte.

Allerede før styringsgruppen hadde startet sitt arbeid hadde NAVF gått ut med en utlysning basert på de temaene som er beskrevet i mandatets punkt 5. Søknadsfrist var 1. september 1988. Det lå dermed rundt 150 søknader på bordet på styringsgruppens konstituerende møte 19.10.88. Denne søknadsbunken satte rammer for den viktigste fasen med hensyn til å fastlegge SMUs profil, startfasen.

På møte i styringsgruppen 07.06.89 vedtok man følgende kriterier som ville "bli lagt til grunn i søknadsbehandlingen:

- tenke forskningsstrategisk
- prosess- og institusjonelle tiltak vil bli prioritert. Gjelder også prosjektsøknader med slike elementer
- forskningsrelevans vil bli lagt til grunn
- prioritere de syv forskningstemaene som er nevnt i utlysningen
- tverrfaglighet (flerfaglig karakter) vil bli prioritert
- de søknader som kun hører hjemme i SMU vil bli prioritert
- søknader som innebærer internasjonalt samarbeid, spesielt med u-land, vil bli prioritert
- søknader som har en internasjonal vinkling vil bli prioritert."

Dette kan ikke ha vært til noen særlig hjelp i behandlingen av søknadene. Denne listen kan neppe sies å innebære en reell presisering av SMUs kriterier for støtte i forhold til mandatet.

I tillegg til utlysningsrundene vurderte SMU fortløpende søknader til prosess-orienterte tiltak. Da funksjonstiden ble forlenget ut 1992 besluttet styringsgruppen å vektlegge allerede igangsatte prosjekter og å oppmuntre svakt representerte fag som humaniora, medisin og jus til å søke om midler i stedet for å gjennomføre en åpen utlysning. Dette er et uttrykk for at styringsgruppen la vekt på å få alle fag engasjert i denne forskningen. Ut fra den tematiske avgrensningen man hadde fått i mandatet er det imidlertid ikke unaturlig at fagområder som humaniora, jus og medisin kommer dårligere ut enn for eksempel samfunnsvitenskapene og naturvitenskapene.

Styringsgruppen mottok en del søknader som enkelt sagt ble forsøkt resirkulert med honnørord som "Brundtland-kommisjonen", "bærekraftig utvikling" og "tverrfaglig" føyd til i prosjektbeskrivelsen. Denne resirkuleringen var ikke et stort problem, men er en indikasjon på et mer generelt problem. For et forskningsmiljø å bruke tid og krefter på å utarbeide nye søknader når man i beste fall kan regne med å få støtte for tre år uten å måtte søke et nytt organ, er forbundet med en stor risiko. Det tar ofte mer enn tre år å gjennomføre et større forskningsprosjekt, og da

risikerte søkeren å bli stående uten finansiell støtte etter at SMUs funksjonstid var over. Den relativt korte funksjonstiden på tre år kan derfor i noen grad ha påvirket hvilke søknader styringsgruppen fikk i de åpne utlysingsrundene.

SMU skulle være både et søknadsbehandlende og et strategisk organ. Det strategiske aspektet bestod i å initiere prosessorienterte og institusjonelle tiltak. Her kunne gruppen i noen grad aktivt påvirke omgivelsene til å ta opp SMUs utfordring. Når det gjelder prosjektstøtten var gruppen i større grad en passiv mottaker av søknader. Styringsgruppens medlemmer fikk i liten grad anledning til selv å være aktivt med på å initiere prosjekter. Men man forsøkte i noen grad å føre miljøer sammen. Dette viste seg å være vanskelig fordi det er en prosess som tar tid og som er lettest å få til når den springer ut av et behov i de enkelte miljøene.

Det opplevdes som et problem for flere av medlemmene i styringsgruppen at søknadsbehandlingen tok for mye tid i forhold til det strategiske arbeidet.

Virkemiddelprofilen

Virkemiddelprofilen kom til å bli dominert av prosjektstøtte hvis vi ser på hvor mye penger som ble brukt på hvert av de tre virkemidlene. En stor del av prosjektene mottok også støtte fra andre kilder, i hovedsak fra andre organer i NAVF.

SMU delfinansierte i stor grad prosessorienterte tiltak. Når det gjelder institusjonelle tiltak, så hadde de fem sentrene ikke behov for store summer i startfasen. Det var heller ikke meningen at sentrene skulle drives bare med penger fra SMU. SMU skulle være "fødselshjelper".

Styringsgruppen har støttet et rekrutteringsprogram innen utviklingsforskning og på den måten bidratt til forskerutdanning. SMU støttet også en nordisk konferanse om kvinner, miljø og utvikling. Konferansen ble holdt i regi av NAVFs sekretariat for kvinneforskning. Men styringsgruppen så seg ikke i stand til å ivareta integrering av likestilling og kvinneperspektivet i den forskningen gruppen støttet. Det var vanskelig nok å prøve å oppfylle hovedelementene i mandatet. Styringsgruppen så seg derfor nødt til å konsentrere seg om disse.

Prosjektstøtte

Samfunnsvitenskapelige fag dominerer når det gjelder prosjektstøtte. Disse fagene fikk nesten 50 prosent av de midlene som gikk til prosjektstøtte. Denne dominansen skyldes delvis at sentrale medlemmer i styringsgruppen mente at samfunnsvitenskapene burde være et bærende element i SMUs satsing, men også at dette er sterkt understreket i forarbeidene til SMU (innstillingene fra Bugge I-utvalget og Sundsbø-utvalget). Slikt sett fulgte styringsgruppen bare opp forutsetningene bak SMU. I tillegg er de fleste av de prioriterte forskningstemaene som nevnes i mandatet temaer som appellerer til samfunnsvitere.

Nesten 84 prosent av prosjektstøtten gikk til universitets- og høyskolesektoren. Det viser at styringsgruppens målgruppe i stor grad ble denne sektoren. Dette var villet, siden styringsgruppen ønsket på denne måten å bidra til en overrisslingseffekt. Disse miljøene skulle i sin tur påvirke andre miljøer og studenter til å arbeide med SMU-relaterte problemstillinger.

Naturvitenskapelige fag har ikke fått mer enn noe over 10 prosent av prosjektmidlene.

Tverrfaglige prosjekter er i hovedsak samarbeidsprosjekter mellom samfunnsvitere og naturvitere og utgjør omlag 30 prosent av støttebeløpet.

Når det gjelder medisin, er det nok et poeng for å forklare det lave beløpet som har gått til prosjekter innen medisin at det har eksistert alternative finansieringskilder som HEMIL og U-landsHEMIL.

Til tross for direkte oppfordringer viste det seg vanskelige å få søknader fra humanistiske fag. Ifølge medlemmene i styringsgruppen har humanistene bare seg selv å skylde på når de ikke kom bedre ut enn tilfellet var. Likevel viser støtten til de to temaene "Sammenlignende forskning om kultur og verdier" og "Humanøkologi i utviklingsland" at ikke ubetydelige beløp har gått til prosjekter med en humanistisk vinkling.

Prosjektene har i stor grad mottatt støtte fra flere kilder. De fleste av de samfinansierte prosjektene er finansiert innenfor NAVF-systemet.

Proessorientert støtte

Styringsgruppen ser ut til å ha vært synlig både nasjonalt og internasjonalt, og arrangerte en rekke større konferanser. Mange av medlemmene i styringsgruppen vurderer disse tiltakene høyt. De som var mer kritiske mente at de forskningspolitiske konferansene var tiltak SMU ikke burde støtte. Det ble også innvendt at mange av de proessorienterte tiltakene kunne vært støttet innenfor det ordinære systemet.

Som oversikten over proessorienterte tiltak i egnevalueringen viser tok styringsgruppen i noen grad selv initiativ til denne typen tiltak.

Institusjonell støtte

Noe av hensikten med å støtte etableringen av sentre ved universitetene var å skape organisatoriske nyskapninger som kunne operere på tvers av faggrenser og de etablerte institusjonene. På denne måten håpet man å stimulere til fler- og tverrfaglighet.

Det er opprettet 5 sentre med støtte fra SMU. Et ved hvert av de 4 universitetene og et ved Norges landbrukshøgskole (NLH). Sentrene er av varierende størrelse og har ulike virkemåter.

I tillegg til disse sentrene arbeidet SMU med muligheten av å opprette et senter for internasjonal ressursforvaltning. Sammen med initiativ fra andre hold resulterte dette i etableringen av Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning (CICERO).

De fleste av styringsgruppens medlemmer anser sentrene som det viktigste SMU har fått til. Sentrene er et konkret uttrykk for at tanken om at miljø og utvikling henger sammen har fått fotfeste ved universitetene. Etableringen av sentrene har tatt mer tid enn forutsatt, men universitetene er kjent for å ta seg god tid når organisatoriske nyskapninger skal etableres. Det kan derfor neppe lastes SMU at denne prosessen har gått langsommere enn ønsket.

Styringsgruppen gjennomførte våren 1992 en egevaluering. Som en konklusjon på vurderingen av hovedresultatene skriver gruppen her (side 21):

"Utvalget oppfatter i hovedsak arbeidet som vellykket og i tråd med intensjonene. Dette gjelder i særlig grad Styringsgruppen som initierende og strategisk organ, både hva angår institusjonelle tiltak såvel som de prosessuelle. Styringsgruppen er også stort sett fornøyd med bredde og kvalitet i de prosjekter som har oppnådd støtte, så langt man pr i dag har materiale til vurdering."

Hovedproblemet har, ifølge styringsgruppen, vært at (side 21):

"...de overordnede koordineringsoppgaver som SMU ble gitt i mandatets punkt 1 og 2 viste seg vanskelig å gjennomføre i praksis. Å nedfelle disse oppgavene i det eksisterende forskningsrådssystemet viste seg å være mer problematisk enn forutsatt."

Vi er enige i denne problembeskrivelsen. De overordnede koordineringsoppgavene tatt i betraktning ble ikke SMU gitt den nødvendige organisatorisk tyngde og status.

SMU oppstod og virket i et politisk klima der miljø- og utviklingsspørsmål stod høyt på dagsordenen. Denne bølgen av interesse ville SMU utnytte og forsterke.

Imidlertid har ikke SMU vært alene om å følge opp Brundtland-kommisjonens rapport. Andre NAVF-utvalg og forskningsrådene har innenfor sine respektive områder også vært opptatt av bærekraftig utvikling.

2.3 SMUs forhold til forskningsrådssystemet, forskersamfunnet, brukerdepartementer og SMUs forskningspolitiske effekt

I forhold til mandatet er SMUs virkeområde blitt innsnevret til i første rekke å omfatte grunnforskning. Dette henger sammen med SMUs plassering i grunnforskningsrådet NAVF. Styringsgruppen har i overveiende grad bestått av personer fra

forskjellige universitetsmiljøer. Plasseringen i NAVF, særlig etter at SMU både administrativt og faglig ble knyttet til et av fagrådene, begrenset åpenbart kontakten med de øvrige forskningsrådene. SMU har som nevnt langt på vei blitt betraktet som en intern NAVF-oppgave, og andre forskningsråd har blitt stående på sidelinjen - utenfor styringsgruppens innflytelsessfære.

Departementenes deltagelse i styringsgruppen har vært preget av at de ikke betraktet SMU som noe brukerstyrt program for anvendt forskning. De har ikke forsøkt å påvirke prioriteringene ut fra sine egne kortsiktige brukerinteresser, men ivaretatt sine interessesfærer uten å utøve styring på noen problematisk måte. De har bidratt med faglig innsikt, og tatt del i en beslutningsprosess der mye ble tenkt og avgjort på selve møtene. Tross et visst innslag av faglig revirforsvar og rivalisering virker det som om styringsgruppen har fungert godt som arbeidsfelleskap; vi får høre at det har vært både interessant og behagelig å sitte der. Fagsentrerte motsetninger har blitt motvirket og gruppens felles engasjement stimulert ved sterk innsats fra lederens side. I denne sammenheng har det antagelig vært fordelaktig at både han og et annet sentralt medlem har betydelig erfaring og innsikt fra relevant offentlig virksomhet utenfor forskningssystemet.

Vi mener at SMU med fordel kunne ha prioritert toveis kommunikasjon med forskningens eksterne brukere noe høyere. Slik kommunikasjon bør ikke bare betraktes som en måte å spre ferdige forskningsresultater på, men også som et virkemiddel for å fremme faglig fornyelse og relevans. Også andre enn departementsrepresentanter kan representere brukerinteresser på feltet miljø og utvikling.

SMU har prioritert institusjonelle tiltak høyt, gjennom opprettelsen av og støtten til egne sentre for miljø og utvikling ved universitetene. SMU har åpenbart meget stor betydning for disse sentrene. Representantene for dem gir klart uttrykk for tilfredshet med SMUs støtte, som har vært gitt på romslige betingelser og uten utidig innblanding. Støtten til sentrenes virksomhet kan etterhvert gi interessante ringvirkninger innover i de øvrige - disiplinbaserte - universitetsmiljøene. Det er allerede tegn til at støtten fra SMU har satt noen av sentrene i stand til å fungere som pådrivere for miljø- og utviklingsrelatert forskning og undervisning overfor noen av fakultetene ved sine universiteter. På institutter utenfor universitetssektoren har SMU-midler representert et verdifullt bidrag til mer langsiktig og grunnleggende forskning enn man ellers har anledning til å utføre, og kan dermed danne basis for nye anvendte og SMU-relevante forskningsprosjekter senere.

SMUs store satsing på konferansevirksomhet og SMUs arbeid med nettverksbygging synes i mindre utstrekning å ha satt positive spor etter seg blant norske forskere. Flere konferanser eller seminarer med sterkere faglig profil og bedre anledning til toveis kommunikasjon etterlyses blant de intervjuede. Hva nettverksarbeidet angår, består effekten snarere i å ha styrket allerede etablerte kontakter enn i å ha utviklet nye. En sammenkobling av noen faglig relaterte enkeltprosjekter har

blitt godt mottatt. En økt satsing på nettverksbygging kunne vært hensiktsmessig, blant annet for å stimulere SMU-relevant kontakt og samarbeid over faggrenser. Mange av de SMU-finansierte prosjektene er i overveiende grad enfaglige, eller omfatter kun samarbeid mellom nabofag. Dessuten er nettverksbygging en viktig måte å arbeide på for å fremme varigheten og den videre utbredelsen av de temaer og perspektiver SMUs prioriterer.

Også SMU-finansierte forskere som arbeider andre steder enn ved sentrene, vurderer SMUs innsats som verdifull. SMU har støttet prosjekter som ellers vanskelig ville latt seg realisere med et tilsvarende omfang og ambisjonsnivå. Den største styringseffekten består antagelig i å gi forskere som allerede er interessert og engasjert i SMU-relevante problemstillinger, bedre arbeidsvilkår og bedre anledning til å sette preg på sine fagmiljøer. Vi hørte ingen klager over at SMU hadde utøvd noen utilbørlig form for faglig dirigering. Det var derimot flere som berømmet SMU for evne og vilje til å satse strategisk og risikovillig. Det ble også sagt at SMU i større grad enn NAVF-systemet for øvrig så ut over rent faginterne kriterier, la vekt på relevans og viste åpenhet overfor andre enn universitetenes disiplinmiljøer.

De intervjuede forskerne og forskningslederne beskriver stort sett kontakten med SMUs sekretariat som positiv og "behagelig". Usikkerheten om SMUs varighet har representert et problem i forholdet mellom forskersamfunnets og SMU. Noen av forskerne kunne ha lagt opp til større prosjekter, hadde de visst at SMU kom til å vare mer enn to år. Mange er fornøyd med at SMUs rammer har vært åpne og vide. På den annen side ville en skarpere presisering av formålet og arbeidsfeltet gjort det lettere for styringsgruppen å spille en mer aktiv og initierende rolle, noe flere av medlemmene ønsket. Kravet om å komme raskt i gang, og den store søknadsbunken som forelå ved arbeidets begynnelse, svekket muligheten til dette. Det krever dessuten store ressurser å opptre virkningsfullt som forskningsinitierende organ.

SMUs formål oppfattes som legitimt og vesentlig i de deler av forskersamfunnet vi har vært i kontakt med. Tross forsøk fra styringsgruppens side har man likevel ikke greidd å mobilisere interessen til de humanistiske, juridiske eller medisinske fagmiljøene i særlig grad. Dermed er det også tvilsomt hvilke langsiktige ringvirkninger av SMU man kan regne med i disse miljøene.

Ved å gi SMU en mer selvstendig plassering i forhold til NAVF og de forskjellige fagrådene, kunne man nok ha kommet sterkere i inngrep med hele forskningssystemet. Man burde antagelig også ha satset enda sterkere på institusjonelle og prosessuelle tiltak, ikke minst med tanke på å sikre varige resultater. Ved å gjøre enda mer for å utvikle faglige enheter og nettverk som ivaretar og formidler SMU-relevant forskning, kan man minske faren for at "miljø- og utvikling" kun blir en kortvarig forskningspolitisk bølge.

3 Historikk

Dette kapittelet gjør rede for bakgrunnen for SMU uten å drøfte det som skjedde. I neste kapittel tar vi opp til drøfting noen sentrale temaer med bakgrunn i denne gjennomgangen.

3.1 Opptakten

Rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen), "Vår Felles Framtid", ble offentliggjort i april 1987. Dette utløste stor aktivitet i forskningsrådene. Hvordan skulle man følge opp de forskningspolitiske og forskningsadministrative utfordringene som lå i rapporten?

Flere forskningsråd var interesserte i å få ansvaret for et eget program for å ta seg av oppfølgingen av rapporten. Både NORAS, NLVF, NTNf og NAVF var interesserte. Internt i NAVF ville både RNF og RSF gjerne være ansvarlige for et slikt nytt program.

Fagrådsdirektøren i RSF, Jostein Mykletun, arbeidet iherdig for at SMU skulle havne i NAVF. Han var mer enn noen annen arkitekten bak at SMU havnet i NAVF. Han argumenterte for at Brundtland-kommisjonens rapport sa at utfordringene i første rekke var av samfunnsvitenskapelig art, og at samfunnsvitenskapene representert ved RSF derfor burde være en bærende akse i en forskningsmessig oppfølging av kommisjonens rapport.

RSFs direktør arbeidet målbevisst for at det nye organet for oppfølging av Brundtland-kommisjonen skulle bli lagt til NAVF. På bakgrunn av flere departements henvendelser om forskningsmessig oppfølging av Brundtland-kommisjonens rapport tok RSF kontakt med 21 samfunnsfaglige forskningsinstitutter og ba instituttene om å få en oversikt over forskning som kunne relateres til Brundtland-kommisjonens rapport. I tillegg deltok RSF på den internasjonale konferansen "Economics and ecology", som ble holdt i Barcelona 26-29.09.87. Der informerte RSF om dets planer og knyttet internasjonale kontakter. Man utga oversikten over relevant forskning i høringsnotatet "Brundtland-kommisjonens rapport om miljø og utvikling - en utfordring for norsk forskning" (datert 16.10.87), sammen med en drøfting av mulig organisasjonsform for det nye organet. Denne drøftingen konkluderte med at et forskningsprogram om "miljøvern og utvikling" burde opprettes, hvor koordineringsansvaret tillegges NAVF. RSF mente at rådet selv burde ha rollen som operativ enhet. RSF argumenterte for dette synet ut fra at en samlet organisering under NAVF ville sikre gode koordinerings- og kontaktmuligheter mellom den samfunnsvitenskapelige og den naturvitenskapelige siden av oppfølgingen. Dessuten ville en slik organisering hindre en nasjonal oppsplitting

fagmiljøene i mellom, og sikre best mulig styring og koordinering. Programmet burde løpe fra 01.01.88 til 31.12.93, altså 6 år.

RSFs administrasjon foreslo videre i dette notatet at programmet skulle styres av en programkomité med representanter for forskningsråd, fagmiljøer og offentlige organer. I tillegg til styringsfunksjonen og den mer faglig-strategiske funksjonen burde komitéen også fungere som vurderingsgruppe for prosjektsøknader. Komitéen burde gis fullmakt til å disponere programmets midler. Videre foreslo man at komitéen burde ha 6 - 8 medlemmer. RSFs råd ga dette programinitiativet full tilslutning.

NAVF sentralt var enig i at det samfunnsvitenskapelige aspektet burde stå sentralt i oppfølgingen.

RSF fikk stor gjennomslagskraft for sine forslag når det gjaldt SMUs organisatoriske forankring og mandat.

Miljøverndepartementet ba i et brev av 17.06.87 en rekke instanser om høringsuttalelser om Brundtland-kommisjonens rapport. Fire av forskningsrådene (NAVF, NLVF, NTNf og NORAS) avga en slik uttalelse. De fire rådene uttalte seg i varierende grad om organiseringen av oppfølgingsarbeidet. NTNf ga uttrykk for at dets langtidsplan i betydelig grad samsvarte med rapportens anbefalinger og at det derfor ikke var behov for vesentlige omprioriteringer i rådets forskningsstrategi. NAVF ville ta sikte på å etablere en intern kontaktgruppe hvor de fire fagrådernes administrasjoner kunne møtes for å tilrettelegge oppfølging av rapporten. NAVF hadde her intet forslag til organisering på nasjonalt nivå. NLVF foreslo ingen organisatoriske tiltak hverken innefor egen organisasjon eller på nasjonalt nivå, og var av den oppfatning at oppfølging burde skje innenfor de organisatoriske rammer som eksisterte. Eventuell nødvendig samordning burde skje i regi av Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU). NORAS kom ikke med forslag til organisering.

3.2 Fornebu-konferansen

Fornebu-konferansen, som fant sted 22-23.03.88, var en (stort sett) nasjonal forskningspolitisk konferanse om miljø og utvikling arrangert av en komité nedsatt av Kultur- og vitenskapsdepartementet. Komitéen ble ledet av fagrådsdirektøren i RSF.

I hans introduksjon til rapporten fra konferansen oppsummerer han hva han mente kom ut av konferansen. Konferansen hadde fire hovedtemaer. Tema fire tok blant annet opp virkemidler og tiltak i en forskningsstrategi for bærekraftig utvikling. Mykletun nevner her seks punkter hvor han mente en viss grad av konsensus ble oppnådd:

- Norges forskningsinnsats innenfor miljø og utvikling bør trappes opp. Det bør satses på fornyelse og revitalisering, ikke bare "mer av det samme".

- Forskingen bør skje under et visst tidspress, men uten at dette går ut over kvaliteten, siden problemene er svært presserende.
- Det bør vektlegges å utvikle nye forskningstemaer og strategier, særlig med tanke på å fremme tverrsektoriell, fler- og tverrfaglig forskning.
- Norske forskere bør i større grad delta i internasjonale nettverk og andre former for internasjonalt samarbeid.
- Universitetene i Norge bør være bærebjelker i forskningen, som bør ha et langsiktig perspektiv.
- På grunn av Norges begrensede forskningsressurser bør man satse på et eller flere nasjonale nettverk innenfor miljø og utvikling for å unngå overlappende arbeid.

Flere av disse punktene skulle komme til å bli nedfelt i SMUs mandat. Fornebu-konferansen fikk betydning for Bugge I-utvalgets arbeid. Flere sentrale medlemmer av dette utvalget var tilstede på konferansen.

3.3 Bugge I-utvalget

Regjeringen ga i Stortingsproposisjon nr. 1 1987-88 NAVF hovedansvaret for den forskningsmessige oppfølgingen av rapporten fra Brundtland-kommisjonen, og NAVF fikk forvaltningsansvar for 6,5 millioner kroner i forskningsmidler for 1988 til denne oppfølgingen. Forvaltningen av disse pengene skulle skje i samråd med departementene og de øvrige forskningsrådene.

For å starte dette arbeidet satte NAVFs styre i februar 1988 ned et ad hoc-utvalg for å vurdere nærmere hvordan den forskningsmessige oppfølgingen av Brundtland-kommisjonens rapport burde være.

Dette utvalget, det såkalte Bugge I-utvalget, fikk denne sammensetningen (etter forslag fra NAVFs 4 fagråd):

Generalsekretær Hans Christian Bugge, Redd Barna (leder)

Professor Bjarne Bjorvatn, UiB

Programkoordinator Inger-Marie Bjønness, DUH

Førsteamanuensis Berit Riddervold Heimdal, UiB

Professor Per Kværne, UiB

Spesialrådgiver Peter Johan Schei, MD

Direktør Svein Sundsbø, NLVF

Fagkonsulent Sunneva Sætevik, RSF/NAVF (sekretær).

Dessuten deltok avdelingsdirektøren i RSF, Jostein Mykletun, i utvalgets møter. Førstekonsulent Marit Aarre (KD) deltok i en del møter som observatør. Sekretariatsansvaret ble lagt til RSF. Utvalget fikk et todelt mandat:

"a) Utarbeide forslag til disponering av de tildelte forskningsmidlene for 1988 - 6,5 mill. kr. bevilget over NAVFs budsjett - i samarbeid med andre forskningsråd og berørte departementer.

b) Utarbeide forslag til organisering og strategi for den framtidige forskningsmessige satsning."

(Bugge 1988, 6)

Utvalget fant det mest hensiktsmessig først å drøfte strategier for den fremtidige satsingen. Mandatets punkt a) og b) skiftet dermed rekkefølge. Utvalget kom med totalt 11 forslag. Forslag 11 omhandlet det som skulle bli SMU:

"Utvalget er seg bevisst behovet for rask igangsetting av oppfølgingstiltak i 1988 og at hele forskningspotten blir fordelt i inneværende år. Dersom NAVFs styre følger utvalgets forslag, vil en vesentlig del av midlene straks kunne overføres til universitetene og andre institusjoner som er nevnt. De resterende forprosjektmidler anbefales utlyst straks, med tanke på fordeling utpå høsten 1988. Til å vurdere søknader om prosjektmidler, samt å koordinere det videre oppfølgingsarbeidet i regi av NAVF, *foreslås nedsatt en egen tverrfaglig styringsgruppe* for bærekraftig utvikling, med eksperter fra ulike fagområder. En slik gruppe bør ikke være større enn 6-7 personer. En viktig koordineringsoppgave vil være å forholde seg til det arbeid som utføres av nasjonale komiteen for miljøvernforskning, og den påtenkte nasjonale komiteen for utviklingsforskning. Denne tverrfaglige gruppa bør ha et nært forhold til fagrådene i NAVF og til de øvrige forskningsråd samt tjene som et innstillende og rådgivende organ til NAVFs styre."

(Bugge 1988, 4)

Innstillingen fra utvalget baserte seg på forutsetningen om at en fra norsk side var innstilt på å foreta en betydelig forskningsmessig satsing som oppfølging av Brundtland-kommisjonens rapport.

Utvalget fremhevet betydningen av å orientere seg mot internasjonale forsker-nettverk og andre former for internasjonalt samarbeid. Utvalget mente det måtte satses både på kortsiktige og langsiktige tiltak, og utvalget anbefalte tre typer:

- institusjonelle
- prosessorienterte
- prioriterte forskningstemaer.

Av institusjonelle tiltak anbefalte utvalget opprettelse av studiesentre for bærekraftig utvikling ved de fire universitetene, og opprettelse av et institutt eller senter for

internasjonal forvaltning av miljø- og naturressurser med tilhørende dokumentasjonssenter for miljø og utvikling.

Når det gjelder prosessorienterte tiltak foreslo utvalget konferanser og seminarer for å øke kontakten mellom fagmiljøer og brukere, mer kontakt internasjonalt gjennom internasjonale nettverk, økt samarbeid med forskningsinstitusjoner i u-land, frikjøp av ressurspersoner ved universitetene og opprettelse av en "tenkegruppe" av sentrale norske og utenlandske forskere.

Utvalget foreslo følgende prioriterte forskningstemaer:

- sammenlignende kultur- og verdiforskning
- økonomi/økologi
- internasjonale styrings- og forvaltningsproblemer
- humanøkologi i utviklingsland
- i-lands økonomiske og teknologiske utvikling som skranke for utviklingslandenes utvikling
- bevaring av genetisk materiale for bærekraftig utvikling
- klima og samfunn
- "Miljøscenario for Norge mot år 2000".

Bugge I-utvalget sier at utvalgets innstilling må sees i sammenheng med Sundsbø-utvalgets innstilling ettersom de langt på vei utfyller hverandre og at utvalget har lagt vekt på områder som ligger utenfor Sundsbø-utvalgets mandat. Bugge I-utvalget anså det som sin primære oppgave å komme med nye initiativ med hovedvekt på tverr- og flerfaglige utfordringer.

3.4 Sundsbø-utvalget

Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU) satte høsten 1987 ned et kontaktutvalg som skulle vurdere hvordan forskningsrådene kunne følge opp Brundtland-kommisjonens rapport. Utvalgets medlemmer var:

Direktør Svein Sundsbø, NLVF (leder)

Seksjonssjef Simen Ensby, NTN

Fagrådsdirektør Jostein Mykletun, RSF/NAVF

Fagkonsulent Randi Torgersen, RNF/NAVF

Avdelingsdirektør Tone Vislie, NFFR

Fagkonsulent Ellen Vollebæk, NORAS

Fagkonsulent Sunneva Sætevik, RSF/NAVF (utlånt til FSU) (sekretær).

Utvalget la frem sin rapport i juni 1988. Den inneholder en oversikt over planer og idéer i forskningsrådene og dissers forslag til aktuelle samarbeidspartnere.

Kontaktutvalget skisserte noen grunnleggende prinsipper for forskningsrådenes oppfølging, der det heter:

- "1. Forskning for oppfølging av Brundtland-kommisjonens rapport krever fler-/tverrfaglig, tverrinstitusjonell og tverrsektoriell innsats.
 2. Forskningen bør skje innenfor de etablerte og allerede planlagte organisasjonsrammer.
 3. Det må gis høyere prioritet til forskning som kan bidra til å skape bærekraftig utvikling. Dette kan skje både gjennom nye midler og gjennom omprioritering av forskning.
 4. Det må legges vekt på å utvikle miljøer som har dokumentert kvalitet og at forskningen gir best mulig grunnlag for kunnskapsformidling.
 5. Det norske forskningssystemet må ha både et nasjonalt og et globalt perspektiv på sin innsats."
- (Sundsbo 1988, 1)

Punkt 2 utdypes på følgende måte:

"Det er viktig å bruke de forskningsråd og nasjonale komitéer som *er*, eller er foreslått etablert i nær framtid. Gjennom å *integrere* oppfølgingen av Brundtland-kommisjonen i de etablerte organer, unngår en unødige overlapping og en gjør det klart for hele det etablerte forskningssystemet at det er *deres* oppgave å foreta den nødvendige omprioriteringen av innsatsen innenfor de rammer norsk forskning til enhver tid får å forvalte."

(Sundsbo 1988, 4)

Utvalget delte programforslagene og idéene det fikk fra forskningsrådene inn i tre kategorier:

- programmer som naturlig hører hjemme, eller har sitt tyngdepunkt i ett forskningsråd
- programmer som krever samordning og hvor det kan være aktuelt at FSU bidrar til å bringe partene sammen
- programmer som er så "brede" at det kan være naturlig å etablere felles tiltak mellom alle forskningsrådene.

En stor del av forslagene hørte naturlig inn under det enkelte råds ansvarsfelt, andre burde sees i sammenheng med etablerte nasjonale komitéer. For resten av programforslagene mente utvalget at det burde tas konkrete samarbeids- og arbeidsdelingsinitiativ mellom forskningsrådene.

Utfra 14 innkomne programforslag foreslo utvalget en samordning slik at det kunne arbeides videre med seks koordinerte programmer:

- havmiljø og overvåking av situasjonen i våre havområder
- miljøovervåking, land og ferskvann
- miljøteknologi
- energiforvaltning og teknologi i Norge
- energi og utvikling
- økonomi og økologi - styringsverktøy for bærekraftig utvikling.

Kontaktutvalget foreslo videre at forskningsrådene burde etablere samarbeid om utvikling av internasjonale nettverk og andre tiltak som kan bidra til å aktivisere de forskningsutfordringer som ligger i Brundtland-kommisjonens rapport. Utvalget mente slike tiltak burde kunne skje i regi av FSU.

Dessuten foreslo utvalget at midler også burde anvendes til å skape kontakt på tvers av fag, institusjoner og nasjoner.

I motsetning til Bugge I-utvalget anbefalte ikke Sundsbø-utvalget at det burde opprettes et eget tverrfaglig organ.

3.5 Styringsgruppen for forskning om miljø og utvikling

SMU ble opprettet av NAVFs styre i juni 1988 og startet sitt arbeid i oktober samme år. SMU fikk ansvaret for den generelle forskningsmessige oppfølgingen av Brundtland-kommisjonens rapport, i regi av NAVF og i samarbeid med de øvrige forskningsrådene og berørte departementer. SMU fikk først funksjonstid ut 1990. Denne ble forlenget og SMU ble oppnevnt frem til 31.12.92. NAVF/RSF vil etter alt å dømme bli vedta at SMU skal fungere inn i 1993 inntil områdestyret for miljø og utvikling i Norges forskningsråd er operativt.

SMU har pr. 01.11.92 følgende sammensetning:

Professor Bjarne Bjorvatn, Senter for internasjonal helse, UiB (foreslått av NAVF/RMF)

Professor Jens Christian Hansen, Institutt for geografi, NHH (foreslått av NAVF/RSF)

Rådgiver Bente Herstad, Miljøverndepartementet (foreslått av Miljøverndepartementet)

Professor Per Kværne, Institutt for kultur- og samfunnsfag, UiO (foreslått av NAVF/RHF)

Professor Berit Smestad Paulsen, Farmasøytisk institutt, UiO (foreslått av NAVF/RNF)

Byråsjef Tertit von Hanno Aasland, Utenriksdepartementet (foreslått av Utenriksdepartementet).

Førsteamanuensis Hans Christian Bugge, Institutt for offentlig rett, UiO (foreslått av NAVF/RSF), var inntil 15.09.92 leder av SMU. Han trådte da ut av SMU og inn i interimsstyret for Norges forskningsråd. Det samme gjelder direktør Svein Sundsbø, NLVF (foreslått av FSU i første periode, så av NAVF/RSF). Han var medlem og nestleder av SMU inntil han 02.10.92 ble utnevnt til administrerende direktør i Norges forskningsråd.

Disse har vært medlemmer av styringsgruppen:

Førsteamanuensis Berit Riddervold Heimdal, UiB

Seksjonssjef Simen Ensby, (da NTNf)

Seksjonssjef Robert Salomon, NTNf

Avdelingsdirektør Eli Moen, Direktoratet for naturforvaltning (da Miljøvern-departementet)

Sekretariatleder Anne Fikkan, NAVF (da Miljøverndepartementet)

Seksjonssjef Janne Rønning, SFT (da Miljøverndepartementet).

NAVF's styre vedtok 21.06.88 at styreformannen fikk delegert myndighet til å fastsette SMU's mandat. Mandatet bygde i stor grad på anbefalingene i Bugge I-utvalgets innstilling.

SMU fikk følgende mandat:

"1. Styringsgruppen skal ha ansvar for den generelle forskningsmessige oppfølging av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, i regi av NAVF og i samråd med de øvrige forskningsråd og departement.

Det skal legges spesiell vekt på forskning som skaper nye perspektiver og nye faglige koblinger, med en prioritering av tverr- og flerfaglig forskning på tvers av tradisjonelle sektorgrenser, fortrinnsvis med en internasjonal orientering. Gruppens arbeid vil i særlig grad ha utgangspunkt i innstillingen "Handling gjennom kunnskap. Forskning for bærekraftig utvikling", og forholde seg til FSU-rapporten "Oppfølging av Brundtlandkommisjonens rapport: oversikt over planer - forslag om tiltak".

2. Gruppen skal samordne forslag fra fagrådene og de øvrige forskningsråd og selv ta initiativ til å fremme effektive planleggings- og samarbeidsordninger mellom rådene på prioriterte områder for forskningsmessig oppfølging.

Gruppen skal spesielt holde seg orientert om og eventuelt ta initiativ til samarbeid med relevant virksomhet i regi av Nasjonal komite for miljøvern-forskning, og sørge for en klar grenseoppgang mellom de to organer. Det samme gjelder gruppens forhold til den planlagte Nasjonal komite for utviklings-forskning.

3. Gruppen skal vurdere og overfor NAVFs styre innstille på bevilgning til institusjonelle tiltak, som opprettelse av tverrfaglige studiesentre for bærekraftig utvikling ved universitetene, og eventuelt etablering av et institutt eller senter for internasjonal forvaltning av miljø- og naturressurser, eventuelt tilknyttet et dokumentasjonssenter for miljø og utvikling.

4. Gruppen er delegert bevilgningsfullmakt vedrørende iverksetting av prosessorienterte tiltak som forskningskonferanser og seminarer, forprosjekt, reiser for internasjonal prosjektplanlegging, generelle miljøtiltak for å styrke internasjonal kontakt og forskningssamarbeid etc. Gruppen kan også bevilge til spesielle formidlingstiltak av "populærvitenskapelig" eller vitenskapelig art.

5. Med underlag i fag- og forskningsrådenes faglige innstillinger og forslag til samfinansiering mellom rådene og gruppens vurdering av relevans, er gruppen delegert bevilgningsfullmakt for bevilgning til planlegging, forprosjektering og delfinansiering av prosjekter og programmer. I utgangspunktet skal gruppen prioritere innen følgende områder:

- sammenlignende forskning om kultur og verdier
- økonomi og økologi - styringsverktøy for bærekraftig utvikling
- internasjonal ressursforvaltning
- humanøkologi i utviklingsland
- industrilandenenes økonomiske og teknologiske utvikling - utviklingshindring for utviklingsland?
- bevaring av det genetiske grunnlag for en bærekraftig utvikling
- klima og samfunn.

Videre skal gruppen vurdere finansiering av aktuelle forslag til tiltak som FSU-rapporten inneholder, samt samarbeide med FSU om forprosjektering til "Økonomi - økologi: styringsverktøy for bærekraftig utvikling".

6. Gruppen skal være rådgivende for NAVFs styre m.h.t. NAVFs samlede forskningsinnsats på området miljø og utvikling.

7. Gruppen skal sørge for at alle forskningsrådene holdes godt informert om dens løpende arbeid.

8. Gruppen skal:

- tilse at det fortrinnsvis satses konsentrert på større miljøer med spisskompetanse eller klart potensiale for spisskompetanse. Det skal legges vekt på internasjonale tilknytninger i prosjektene.
- se til at behovet for forskerutdanning, kompetanseutvikling og likestilling blir ivaretatt samt at kvinneperspektiv integreres i forskningen.

Sammensetning

Styringsgruppen består av 8 medlemmer. Det oppnevnes ikke varamedlemmer. Forslag innhentes fra NAVFs fagråd, Miljøverndepartementet, Departementet for utviklingshjelp. FSU foreslår to medlemmer. Av koordineringsgrunner bør det tilstrebes en viss personoverlapping med Nasjonal komite for miljøvern-forskning."

(Bugge 1992, 5ff)

Innstillingene fra Bugge I-utvalget og fra Sundsbø-utvalget skal danne et utgangspunkt for styringsgruppens arbeid, slik mandatets punkt 1 sier.

For lederen av styringsgruppen gjaldt følgende instruks fra april 1991:

"Leder gis fullmakt til å treffe vedtak i følgende saker:

- Søknader innenfor prinsipper fastlagt av Styringsgruppen og saker som ikke kan vente til neste møte, begge gjelder inntil 100.000 kr.
- Søknader over 100.000 kr. vises til den ordinære budsjettbehandlingen i Styringsgruppen. Spesielle søknader kan imidlertid etter forslag fra leder, tas opp til behandling i Styringsgruppen.

Vedtak fattet av leder refereres for Styringsgruppen på førstkommende møte.

For behandling av søknader legger leder til grunn SMUs mandat og strategi, og de retningsgivende kriterier NAVF har utarbeidet for sin søknadsbehandling, jfr. NAVFs skjema for faglig vurdering."

Sekretariatsfunksjonen ble lagt til Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning (RSF) i NAVF, mens styringsgruppen sorterte direkte under NAVFs styre. Fra og med 1991 er SMU underlagt RSF både faglig og administrativt som følge av en generell omorganisering av all fler- og tverrfaglig forskning i NAVF.

SMU har i tiden 1988-92 hatt 48,3 millioner kroner til disposisjon, og har brukt tre hovedvirkemidler:

- prosjektstøtte
- prosessorientert støtte
- institusjonell støtte.

Frem til og med 1992 er pengene fordelt slik mellom disse tre virkemidlene:

- prosjektstøtte 29,532 millioner kroner
- prosessorientert støtte 7,410 millioner kroner
- institusjonell støtte 7,815 millioner kroner.

Totalt er det fordelt 44,757 millioner kroner, mens komitéen og administrasjon har kostet 3.497.000,-.

4 Organisering

4.1 Plasseringen av SMU i forskningsrådssystemet

Regjeringen ga i 1988 NAVF hovedansvaret for den forskningsmessige oppfølgingen av Brundtland-kommisjonens rapport. Det kan være grunn til å se litt på valget av NAVF som vert for SMU. I kapittel 3 så vi hvordan RSF og fagrådsdirektøren var helt sentrale i prosessene omkring plasseringen av SMU i NAVF. RSF foreslo for eksempel allerede i sitt høringsnotat "Brundtland-kommisjonens rapport om miljø og utvikling - en utfordring for norsk forskning" fra høsten 1987, bare et halvt år etter at Brundtland-kommisjonens rapport kom ut, at et eget forskningsprogram om "miljøvern og utvikling" burde opprettes og legges til NAVF. Fagrådsdirektøren utviste stor aktivitet og klarte å få aksept for at SMU burde lokaliseres til NAVF. Det var imidlertid ikke selvsagt at SMU burde havne i et av forskningsrådene og eventuelt at valget burde falle på NAVF. Mye av ansvaret for at SMU ifølge flere av medlemmene i styringsgruppen i for liten grad klarte å virke på tvers av forskningsrådsstrukturen som forutsatt i mandatet, skyldes nettopp denne plasseringen.

Forarbeidene til SMU, innstillingene fra Bugge I-utvalget og Sundsbø-utvalget, ga uttrykk for at oppfølgingen av Brundtland-kommisjonens rapport burde være tverrfaglig og tverrsektoriell. I lys av dette kan det stilles spørsmålsteget ved om en plassering i et av forskningsrådene var den beste måten å oppnå dette på.

SMUs mandat og oppgaver innebar som nevnt at styringsgruppen var ment å være et tverrgående organ på forskningsrådsnivå. Ideelt sett mener vi at det ville vært en fordel om SMU ikke hadde vært underlagt et enkelt forskningsråd. En måte å oppnå dette på kunne ha vært å legge styringsgruppen under Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU) slik det ble gjort med komitéen (FKB) for hovedsatsingsområdet "Bioteknologi". Nå heter det riktignok i Stortingsmelding nr. 28 (1988-89) "Om forskning" at (side 7)

"Organiseringen av den forskningsmessige oppfølgingen [av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling] må bygge på etablerte institusjoner og strukturer."

men også at (side 39)

"En forskningsmessig oppfølging [av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling] består først og fremst i å integrere dette perspektivet i dagens utøvende forskning og i de administrative organer for vår forskning, *eventuelt å endre den administrative struktur der dette synes relevant.*" (vår understreking)

Det åpnes med andre ord for at slike administrative nyskapninger kan være nødvendige. Siden SMU skulle være et tidsbegrenset utvalg ville ikke en slik organisering betydd et permanent tillegg til den eksisterende forskningsrådsstrukturen. En slik plassering ville nok også ha gjort det lettere å involvere de øvrige forskningsrådene i SMUs aktiviteter.

Da NAVF fikk SMU hadde de andre forskningsrådene på en måte tapt kampen om et aktuelt forskningsområde med stor politisk appell. Det synes som om de da ikke var særlig interesserte i å involvere seg i noe de ikke hadde særlig innflytelse over.

4.2 SMU i NAVF

Etter at NAVF i 1988 fikk hovedansvaret for den forskningsmessige oppfølgingen ble Bugge I-utvalget nedsatt for å vurdere nærmere hvilken form denne oppfølgingen burde ha. Utvalget konkluderte blant annet med at det burde opprettes en egen tverrfaglig styringsgruppe for bærekraftig utvikling. Denne styringsgruppens medlemmer skulle være eksperter fra forskjellige fagområder. Videre ble det foreslått at gruppen skulle ha et nært forhold til fagrådene i NAVF og de øvrige forskningsrådene. Gruppen skulle tjene som et innstillende og rådgivende organ til NAVFs styre.

Styringsgruppen, som ble opprettet av NAVFs styre i juni 1988, sorterte først direkte under NAVFs styre, mens sekretariatsfunksjonen ble lagt til Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning (RSF) i NAVF. Fagrådsdirektøren var leder for sekretariatet. Dette var en uvanlig organisering og viser at man forsøkte å finne en løsning på det dilemmaet at SMU i følge mandatet skulle arbeide på tvers av forskningsrådene samtidig som SMU var en del av et av forskningsrådene.

Det hadde etter hvert likevel blitt for mange organer som lå direkte under NAVFs styre, noe som var problematisk. Det førte til uklare ansvarsgrenser, styret ble forelagt detaljsaker som det ikke hadde kompetanse til å ta stilling til og mange mente at disse organene hadde en privilegert stilling i og med at styret var ansvarlig både for den daglige driften og avgjorde organenes budsjetter.

I rapporten fra den faglige referansegruppen i NAVFs prosjekt for omstilling og omorganisering (P-90), som kom i august 1990, heter det at styret nærmest som en nødløsning er blitt et fagorgan for fler- og tverrfaglige saker i mangel på egnede faglige primærorganer til å håndtere aktiviteter på tvers av fagråds grensene.

På bakgrunn av denne situasjonen nedsatte NAVFs styre høsten 1989 et utvalg som skulle se på hvordan fler- og tverrfaglige aktiviteter kunne organiseres. Innstillingen fra utvalget ("NAVF's arbeid med fler- og tverrfaglig forskning") presiserte fagrådenes tosidige ansvar: for eget fagområde og for aktiviteter som går ut over dette og krever samarbeid. Utvalget anbefalte at styret ble avlastet for direkte faglig og budsjettmessig ansvar for enkeltaktiviteter. Når det gjaldt SMU ble

den foreslått lagt under RSF. SMU ble et såkalt "fellesprogram" eller en "type 2-aktivitet". Det innebar i praksis at RHF, RMF og RNF (henholdsvis Rådet for humanistisk, medisinsk og naturvitenskapelig forskning) ble gjort biansvarlige. Dermed ble disse fagrådenes innflytelse i SMU til en viss grad formalisert.

Styringsgruppen fikk ikke anledning til å uttale seg om denne omleggingen og ble bare informert etter at beslutningen var tatt. Etter 01.01.91 ble dermed SMU underlagt RSF både faglig og administrativt som følge av en generell omorganisering av all fler- og tverrfaglig forskning i NAVF.

Da det faglige ansvaret for SMU ble overført til RSF var det meningen fra ledelsen i NAVFs side at RSF her påtok seg et ansvar for å gi SMU en faglig forankring på vegne av hele NAVF. Likevel er det et visst grunnlag for å si at dette gjorde avstanden til forskningsmiljøer som ikke tilhørte RSF-sfæren større.

I styringsgruppens mandat, punktene 1 og 2, står det at

"1. Styringsgruppen skal ha ansvar for den generelle forskningsmessige oppfølging av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, i regi av NAVF og i samråd med de øvrige forskningsråd og departement.

Det skal legges spesiell vekt på forskning som skaper nye perspektiver og nye faglige koblinger, med en prioritering av tverr- og flerfaglig forskning på tvers av tradisjonelle sektorgrenser, fortrinnsvis med en internasjonal orientering. Gruppens arbeid vil i særlig grad ha utgangspunkt i innstillingen "Handling gjennom kunnskap. Forskning for bærekraftig utvikling", og forholde seg til FSU-rapporten "Oppfølging av Brundtlandkommisjonens rapport: oversikt over planer - forslag om tiltak".

2. Gruppen skal samordne forslag fra fagrådene og de øvrige forskningsråd og selv ta initiativ til å fremme effektive planleggings- og samarbeidsordninger mellom rådene på prioriterte områder for forskningsmessig oppfølging.

Gruppen skal spesielt holde seg orientert om og eventuelt ta initiativ til samarbeid med relevant virksomhet i regi av Nasjonal komite for miljøvern-forskning, og sørge for en klar grenseoppgang mellom de to organer. Det samme gjelder gruppens forhold til den planlagte Nasjonal komite for utviklings-forskning."

Styringsgruppens arena skulle med andre ord i utgangspunktet ikke bare være NAVF, men hele forskningsrådsstrukturen og departementene. For å kunne virke innenfor en slik arena ville det naturlig nok være en fordel om styringsgruppen hadde høy status. Den faglige plasseringen SMU først fikk, direkte underlagt NAVFs styre, ga en status som styringsgruppen mente gjorde det mulig å operere på tvers av forskningsrådsstrukturen. Da styringsgruppen fra 01.01.91 i forbindelse med den generelle overføringen av styreunderlagte programmer ble faglig underlagt

RSF forsvant ifølge flere medlemmer av SMU noe av den statusen styringsgruppen hadde. I følge flertallet av styringsgruppens medlemmer ga NAVF med dette vedtaket inntrykk av at SMU var en intern RSF sak, selv om omleggingen var en generell forskningspolitisk beslutning i NAVF. Med SMUs tverrsektorielle oppgaver og den korte funksjonstiden som gjenstod, skulle det kunne vært mulig å ha latt den være underlagt styret den tiden som gjenstod. Interessant nok fikk ikke styringsgruppen uttale seg om omleggingens mulige konsekvenser for SMU.

SMU forsøkte ifølge medlemmene å arbeide på tvers av forskningsrådsstrukturen. SMU finansierte blant annet utredningen av "Økonomi og Økologi - styringsverktøy for bærekraftig utvikling", et program som Sundsbø-utvalget foreslo opprettet. Dette ble et program som alle forskningsrådene deltok i. SMU inviterte også forskningsrådene til samarbeid. Responsen var imidlertid liten. Det virker som om forskningsrådene mistet interessen i det øyeblikket SMU ble lagt til NAVF.

Resten av forskningsrådssystemet ble dermed ikke i særlig grad involvert i SMUs aktiviteter, selv om både NTNØ og NLVF var representert i styringsgruppen (med henholdsvis Simen Ensby/Robert Salomon og Svein Sundsbø). Styringsgruppen var svært opptatt av at SMU skulle virke på tvers av forskningsrådsstrukturen, men det viste seg altså vanskelig å få de andre rådene involvert i konkrete tiltak.

Dette kan selvsagt ikke bare skyldes den omleggingen som førte til at SMU ble lagt under RSF. Det er også grunn til å påpeke at det fantes en rekke faktorer som verken NAVF, RSF eller styringsgruppen hadde særlig kontroll over og som virket begrensende på SMUs muligheter til å arbeide på tvers av forskningsrådsstrukturen.

Det gjelder at forskningsrådene i liten grad ser ut til å ha vært villige til å gå inn i et tverrsektorielt samarbeid. Det gjelder også at budsjettet på noe over 48 millioner kroner var såpass lite at man vanskelig kunne forvente at SMU i noen særlig grad skulle være i stand til å påvirke forskningsrådssystemet som forvalter omlag 2 milliarder kroner hvert eneste år, hvis dette systemet ikke selv er interessert i å la seg påvirke.

Da RSF fikk ansvaret for SMU var det på tide å begynne avviklingen. RSFs oppgave var derfor langt på vei å sørge for en styrt avvikling av SMU.

4.3 Styringsgruppen

Styringsgruppen var bredt sammensatt. I henhold til mandatet skulle styringsgruppen bestå av 8 medlemmer. Forslag til medlemmer skulle komme fra NAVFs fagråd, Miljøverndepartementet, Departementet for utviklingshjelp (nå Utenriksdepartementet) og FSU som skulle foreslå to medlemmer.

Flere av medlemmene i Bugge I-utvalget ble medlemmer i SMU, og dessuten har mange av medlemmene i SMU vært med gjennom hele funksjonstiden. Det

gjelder også flere av dem som har vært med helt siden Bugge I-utvalget. Dette ga arbeidet en stor grad av stabilitet og kontinuitet.

Miljøverndepartementet skiller seg ut idet det har hatt fire representanter i styringsgruppen (og departementets representant i Bugge I-utvalget, Peter Johan Schei, ble dessuten ikke med over i SMU). Det gjorde at Miljøverndepartementets oversikt og evne til å bidra konstruktivt i styringsgruppens arbeid trolig ble mindre enn om man også her hadde hatt større kontinuitet.

Den første tiden var det NAVFs styre som oppnevnte medlemmene i SMU. Medlemmene av styringsgruppen skulle kun representere seg selv, men hadde et formidlingsansvar overfor sine respektive miljøer. Fra 01.01.91 overtok RSF oppgaven med oppnevning.

Etter at den første funksjonstiden var omme 31.12.90 ønsket ikke lenger FSU å foreslå medlemmer til SMU. FSU anså da at den profil og de oppgaver SMU hadde fått tilsa at det var riktig å overlate dette til NAVF. FSU erkjente med dette at SMU var i stor grad en komité som opererte innenfor NAVF-systemet, og ikke på tvers av forskningsrådsstrukturen som forutsatt i mandatet. FSUs erkjennelse av at SMU i svært stor grad var blitt en del av NAVF-systemet forteller at de andre forskningsrådene ikke var særlig interesserte i SMU. Det betyr ikke at de oppfattet "Brundtland-rapport relatert" forskning som uviktig, men at de snarere ønsket å støtte slik forskning innenfor sine respektive ansvarsområder.

NTNFs representant gikk dermed ut av SMU, og ble erstattet av en representant for RSF. Omorganiseringen i NAVF som førte til at SMU ble faglig underlagt RSF endret i seg selv ikke FSUs forhold til SMU. Denne endringen ble sett på som et internt NAVF-anliggende. Det at FSU ikke lenger ville foreslå medlemmer til SMU er et uttrykk for at de andre forskningsrådene anså SMUs arbeid som en oppgave for NAVF. SMUs målsetting om å integrere anbefalingene fra Brundtland-kommisjonens rapport i forskningsrådssystemet var nok akseptert av forskningsrådene, men det betydde ikke at man der følte at SMU angikk en selv.

4.4 Arbeidet i styringsgruppen

Det var en fordel at flere av medlemmene i styringsgruppen hadde en bakgrunn fra Bugge I-utvalget. De hadde allerede vært gjennom prosessen med å vurdere hvordan man skulle følge opp rapporten fra Brundtland-kommisjonen og var derfor i stor grad enige om strategien.

Styringsgruppen arbeidet som et kollegium. I behandlingen av søknadene fra den første utlysningssrunden fikk likevel hvert medlem ansvaret for å være "saksordfører" for en bunke søknader. Behandlingen av søknadene bygget på konsulentuttalelser.

I tillegg til de vanlige kvalitetskriteriene ble relevans tillagt vekt. Der er uenighet blant medlemmene i styringsgruppen om relevanskriteriet i noen tilfeller ble tillagt

så stor vekt at det til en viss grad kompenserte for lavere kvalitet enn strengt tatt ønskelig. SMUs penger skulle være risikovillig kapital på grunn av satsingen på tverrfaglighet. Dette innebar at man skulle ta seg råd til å støtte tiltak som lå i grenselandet mellom forskningsrådene. Det innebar derimot ikke at man skulle fire på de vanlige kvalitetskravene som stilles til søknader.

Søknadsbehandling tok mye av styringsgruppens tid. NAVFs tradisjon med å gi alle søknader samme grundige behandling uansett søkt beløp eller søknadens sjanse til å nå opp er tid- og ressurskrevende, men sikrer alle søkerne lik behandling. En alternativ løsning kunne vært å bemyndige sekretariatet til å sile søknadene. Siling av søknadene ville frigjort tid for styringsgruppen til strategisk arbeid. Man kunne da enten hatt et system der sekretariatet hadde myndighet til å avslå søknader etter gitte kriterier, eller man kunne hatt en enklere søknadsbehandling for de søknadene sekretariatet mente ikke var støtteverdige.

En søknadsbehandling av denne typen, med et sekretariat med reell avgjørelsesmyndighet, er imidlertid ikke vanlig i NAVF. Da styringsgruppens leder i april 1991 fikk fullmakt til å avgjøre søknader under 100.000 kroner ble det mulig å forenkle behandlingen av søknader som gjaldt mindre beløp. Sekretariatet kunne da via lederens fullmakt sile slike søknader, noe som forekom i stor utstrekning.

Representantene for RNF fant seg aldri helt til rette i et organ som skulle fungere noe annerledes enn et fagråd med hensyn til kriterier for støtte. Dette er en konflikt mellom på den ene siden fagrådstradisjonen hvor disiplinene står i høysetet, og på den andre siden SMU hvor tverrfaglighet og relevans ble sett på som viktigere enn disiplinforskning. Denne konflikten hadde også et faglig aspekt: RNFs representanter var uenige i at man hadde nok naturvitenskapelig kunnskap om miljøproblemene. De opplevde at styringsgruppen i stor grad var av den oppfatning. Flertallet i styringsgruppen oppfattet RNF-representantene dithen at SMU også skulle støtte ren naturvitenskapelig forskning. Dette var flertallet uenig i.

Videreføring av SMUs arbeid var ikke eget punkt i mandatet, men styringsgruppen mente dette var viktig. Likevel har man bare i liten grad klart for å involvere de andre fagrådene i NAVF i arbeidet. Styringsgruppen mente dessuten at tiltakene i seg selv skulle sørge for at SMUs måte å arbeide på skulle leve etter at SMU var borte.

Videreføring kunne med fordel vært et eget punkt i mandatet. SMU kunne for eksempel fått myndighet til å forhandle med fagrådene i NAVF, og de andre forskningsrådene, om hvem som skulle videreføre deler av SMUs arbeid. Et slikt punkt hadde gjort det til en prioritert oppgave for styringsgruppen å sørge for at andre stod klar til å overta stafettspinnen når SMUs etappe var over.

4.5 Sekretariatet

Styringsgruppens sekretariat har siden opprettelsen vært lagt til RSF. Styringsgruppens sekretariat har ikke hatt SMU som fulltidsbeskjeftigelse, det har delt sine krefter mellom SMU og Nasjonal komité for utviklingsforskning (NAU). I tiden frem til høsten 1989 hadde sekretariatet 2 årsverk pr. år, fra og med høsten 1989 i gjennomsnitt 1,5 årsverk pr. år.

Pr. 01.11.92 er følgende personer knyttet til administrasjonen av SMU:

Fagkonsulent Kristin Hauge (40%)

Fagkonsulent Anette Haug (12,5%)

Kontorsekretær Karin Rosenberg (50%).

Disse har tidligere arbeidet i SMUs sekretariat:

Fagkonsulent Karin Dokken

Fagkonsulent Kjell Arne Hagen

Fagkonsulent (vikar) Charlotte Winsnes.

I den første funksjonsperioden nedla dessuten RSFs direktør mye arbeid i SMU til tross for at RSF ikke var faglig ansvarlig. Dette var uten tvil en stor fordel for SMU. Han hadde gode internasjonale kontakter etter å ha arbeidet ved European Science Foundation i en årrekke, og hadde stor interesse for feltet miljø og utvikling.

For et utvalg hvor medlemmene bare møtes noen timer med ukers mellomrom er sekretariatet en sentral støttespiller. Sekretariatsfunksjonen er en helt sentral del av styringsgruppens arbeid. Det var sekretariatet som tilrettela arbeidet for styringsgruppen og som stod for den daglige driften av SMU.

SMUs rolle var spesiell i forskningsrådssammenheng. Styringsgruppen skulle fremme tverr- og flerfaglig forskning, forskning som skaper nye perspektiver og nye faglige koblinger og SMU skulle arbeide på tvers av forskningsrådsstrukturen, gjerne også internasjonalt. Slike oppgaver er mer krevende for sekretariatet enn de motsvarende oppgavene fagrådsadministrasjonene tar seg av. Hvis man hadde hatt større ressurser til rådighet kunne sekretariatet i større grad vært aktivt i forhold til de forskningsmiljøene styringsgruppen ønsket å støtte. Sekretariatet kunne ha bidratt til å bringe ulike forskningsmiljøer sammen og i større grad enn det som var tilfellet hatt tid til aktiv veiledning av forskerne når det gjaldt søknader.

Disse forholdene tilsier at SMUs sekretariat, særlig i styringsgruppens startfase, i behandlingen av søknadene etter utlysingsrundene og i forbindelse med de store konferansene SMU var involvert i ville vært i stand til å yte mer i forhold til

søkerne og i forhold til å følge opp styringsgruppens initiativer med noe mer ressurser enn det som var tilfelle.

Styringsgruppens medlemmer roser sekretariatet for dets arbeid, men flere stiller spørsmålstegn ved om man ikke burde hatt et sekretariat som kunne vært mer aktivt i forhold til søknadene og dermed avlastet styringsgruppen noe. Slik sekretariatet fungerte hadde det for liten kapasitet til dette uten bruk av mye overtid, noe som ble praktisert i den første perioden. Etter vår oppfatning var sekretariatet for lite i de periodene da belastningene var størst. Et sekretariat som i større grad kunne vært aktivt i forhold til SMUs aktiviteter ville representert en etter vårt syn gunstig styrking av SMUs arbeid.

4.6 Funksjonstiden

Det ble diskutert i NAVF hvorvidt funksjonstiden burde være fem år. Fagrådsdirektøren i RSF mente at tre år var tilstrekkelig og fikk gjennomslag for dette synet. Flere av medlemmene i styringsgruppen uttrykte at SMU burde hatt mer tid til rådighet. De mente at tiden ble for knapp til å planlegge langsiktig.

På grunn av usikkerheten som oppstod omkring forskningsrådsstrukturens fremtid fra våren 1990 da Grøholt-utvalget begynte sitt arbeid, var den enkleste løsningen med hensyn til videreføring av arbeidet da å forlenge SMUs mandatperiode. Dermed kunne man se hva som ble resultatet av den prosessen som formelt startet med Grøholt-utvalget.

Denne usikkerheten med hensyn til når SMU skulle nedlegges var uheldig i forhold til mange av søkerne. De kunne ikke vite sikkert hvor lenge SMU ville kunne støtte tiltakene. Usikkerhet med hensyn til funksjonstid innvirket kanskje også på kvaliteten på de søknadene man fikk inn. Søkerne var usikre på hvor lenge de kunne regne med å få penger fra SMU og la kanskje derfor ikke ned for mye arbeid i noe som kunne virke usikkert. Det ville ikke være lett å finne andre organer som ville støtte søknader som var utarbeidet med tanke på å få støtte fra SMU.

Den relativt korte funksjonstiden var kanskje mest uheldig i forhold til tiltak som hadde en u-landsdimensjon. Samarbeid med forskere og institusjoner i u-land tar lang tid å etablere, og det er uheldig å binde forskningsinstitusjoner i u-land opp i prosjekter hvor finansieringen er usikker fordi slike land har små forskningsressurser og trenger å få full utnyttelse av de som finnes.

Usikkerheten med hensyn til hvor lenge SMU skulle eksistere gjorde det også vanskelig for styringsgruppen å ta initiativer som ville strekke seg noen tid inn i fremtiden.

Denne usikkerheten er nå redusert i og med at man fikk et områdestyre for miljø og utvikling i NFR som sannsynligvis vil ivareta SMUs oppgaver. NAVF vil sannsynligvis vedta at SMU skal være i funksjon inntil det nye områdestyret er operativt for å sikre kontinuitet i arbeidet.

Det er grunn til å anta at SMU, sammen med NMF, NAU og også flere andre organer, gjennom å synliggjøre behovet for å se miljø og utvikling i sammenheng har bidratt til opprettelsen av områdestyret for miljø og utvikling i Norges forskningsråd.

1988	1989	1990	1991	1992
11,7	10,2	10,2	10,2	10,2
11,7	10,2	10,2	10,2	10,2

5 Finansiering

5.1 Inntekter

Pr. 31.12.92 vil SMU ha disponert et totalbudsjett på 48,3 millioner kroner. Disse pengene fordeler seg slik i årene 1988-92:

1988	1989	1990	1991	1992	Totalt
6,5 13,5%	10,3 21,3%	10,5 21,7%	10,5 21,7%	10,5 21,7%	48,3 99,9%

(Tallene er i millioner kroner)

Dette er løpende kroner, og betyr altså at SMU hadde en realnedgang i bevilgningene i de tre siste årene.

Som vi ser på neste side benyttet SMU seg i stor grad av å overføre penger fra et år til det neste. Det dreide seg om store beløp. Myndighetene hadde i generelle vendinger overfor NAVF påpekt at man måtte redusere bruken av overføringer. I 2. tertial 1991 tok administrasjonen dette opp med SMU. Det ble først tatt opp i styret 17.09.91. Da hadde ifølge administrasjonen og RSF dette forholdet bedret seg noe, og planene for disponering av midler i tiden fremover var mer konkretisert enn tidligere.

Det ble opplevd som et problem også i styringsgruppen at behovet for å overføre penger til året etter var stort, uten at man egentlig hadde anledning til dette i noe stort omfang. Dette viser det problematiske i å gi et program av SMUs type inntekter som tidlig i programmets levetid er tildels mye større enn hva man kan vente at utgiftene vil bli. Her kunne imidlertid styringsgruppen bidratt til å minske konflikten ved å være strengere med å inndra bevilgninger som ikke ble brukt når det ikke forelå en akseptabel forklaring.

INNTEKTSBUDSJETT 1988 - 1992

År	Bevilget i henhold til instruks fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	Bevilget fra styret	Overført	Sum	Ansvarlig
1988	6,5			6,5	Fellessekretariatet
1989	6,5	3,8	4,3	14,6	Fellessekretariatet
1990	10,3	0,2	4,6	15,1	Fellessekretariatet/RSF
1991	10,5		3,6	14,1	RSF
1992	10,5		4,2	15,7	RSF

(Tallene er i millioner kroner)

RSF argumenterte i NAVFs styres budsjettbehandling for året 1992 for at SMU og NAU til sammen burde få 3,5 millioner kroner mer enn de 15 millionene som NAVF la opp til i sitt budsjett for disse to programmene til sammen. Dette mente RSF var nødvendig for å kunne møte de forpliktelsene som forelå og for å gi rom for noen nye initiativ. Et nytt rekrutteringsprogram innen utviklingsforskning skulle også passes inn. Styret stilte seg positivt til forslaget under forutsetning av at NAVFs budsjett ga rom for en slik økning. Det kan budsjettet ikke ha gjort siden SMU og NAU til sammen fikk 15 millioner for 1992.

5.2 Utgifter

Pr. 31.12.92 vil det være brukt 44,7 millioner kroner på forskjellige tiltak. I tillegg kommer kostnader til administrasjon og drift av styringsgruppen. Utgiftene i årene 1988-92 vises i tabellen på neste side.

SMU fikk en annen profil på utgiftssiden enn på inntektssiden. Som vi ser på neste side øker utgiftene fra år til år: henholdsvis 2,2 - 7,9 - 10,8 - 12,5 og 14,7 millioner kroner pr. år. Dette er en mer hensiktsmessig profil for et utvalg av SMUs type enn den flate siden det tar noe tid for et utvalg å komme i gang, særlig å etablere en prosjektportefølje. Institusjonelle nyskapninger som sentrene tar også en viss tid å etablere. Kravet om tverrfaglighet bidrar også til at det tar ekstra lang tid å etablere slike tiltak.

Utgiftstabellen viser at det er for prosjektstøtten at utgiftskurven er brattest: henholdsvis 0 - 4,4 - 7,0 - 7,7 og 10,3 millioner kroner pr. år. Totalt noe over 29,5 millioner kroner. Tallet for 1992 inkluderer riktignok en bundet overføring til 1993 på 1 million kroner.

UTGIFTSBUDSJETT 1988 - 1992

Utgiftstype	1988	1989	1990	1991	1992	Totalt
Komité	52 11,5/2,4	216 47,9/2,7	63 14,0/0,6	70 15,5/0,5	50 11,1/0,3	451 100/0,9
Administrasjon	632 20,8/28,7	452 14,8/5,7	663 21,8/6,1	650 21,3/5,2	650 21,3/4,4	3.047 100/6,3
Institusjonell støtte	200 2,6/9,1	1.518 19,4/19,1	1.196 15,3/11,0	2.587 33,1/20,7	2.314 29,6/15,7	7.815 100/16,2
Prosjektstøtte		4.459 15,1/56,0	7.030 23,8/64,6	7.710 26,1/61,6	10.333* 35,0/70,1	29.532* 100/61,2
Proessorientert støtte	1.318 17,8/59,8	1.316 17,8/16,5	1.931 26,1/17,7	1.498 20,2/12,0	1.347 18,1/9,2	7.410 100/15,3
Udisponert					45 100/0,3	45 100/0,1
Totalt	2.202 4,6/100	7.961 16,5/100	10.883 22,5/100	12.515 25,9/100	14.739* 30,5/100	48.300* 100/100

(Tallene er i 1000 kroner) (Tallene fremgår av SMUs egenevaluering og Framdriftsrapport pr. 01.07.92) (Prosentuering: prosent av rekke/prosent av kolonne) * Inkluderer en bundet overføring til 1993 på 1.000.000,-.

For prosessorientert støtte er det lettere å få satt tiltak i gang på relativt kort varsel. Utgiftskurven er nesten flat bortsett fra en topp i år 3: henholdsvis 1,3 - 1,3 - 1,9 - 1,4 og 1,3 millioner kroner pr. år. Den prosessorienterte støtten ble totalt på noe over 7,4 millioner kroner.

Den institusjonelle støtten begynner forsiktig, og havner siden på ett nivå i to år for så å havne på et høyere nivå for de to siste årene: henholdsvis 0,2 - 1,5 - 1,1 - 2,5 og 2,3 millioner kroner pr. år. Institusjonell støtte har kostet vel 7,8 millioner kroner.

I tillegg til de tre formene for støtte har driften av komitéen og sekretariatet kostet henholdsvis 451.000,- og 3.047.000,-. Dessuten er 45.000,- udisponert for 1992. Nesten halvparten av utgiftene til komitéen påløp i 1989. Dette skyldes dels at man hadde to søknadsrunder å behandle, september 1988 og april 1989 rundene, og dels forberedelser til Bergen-konferansen i mai 1990. Møtehyppigheten var derfor større i 1989 enn i de andre årene.

De forskjellige utgiftskurvene for de tre typene virkemidler antyder at inntektene til et utvalg av SMUs type bør avpasses etter virkemidlene. Prosessorientert støtte, og i noe mindre grad også institusjonell støtte har fått en relativt flat profil. Prosjektorientert støtte derimot, har fått en temmelig bratt stigende profil. Dette betyr at et tidsbegrenset utvalg som i stor grad skal basere seg på å støtte prosjekter kanskje bør få relativt små bevilgninger i startfasen som så øker etterhvert.

Et økonomisk stridstema mellom SMU og NAVF var at SMU ikke var i stand til å dokumentere at pengene faktisk var brukt før sent hvert år. Noe av forklaringen på dette er at SMU i stor grad benyttet seg av rundsumbevilgninger. Arbeidsgiveransvaret lå hos mottakerne. Dermed var SMU avhengig av å bli fakturert for å kunne dokumentere forbruk. NAVFs system med etterskuddsvis fakturering førte dermed til at forbruk av penger ble underrapportert på kort sikt. Sekretariatet erfarte at en del av de som mottok støtte ventet lenge med å sende fakturaer til SMU, til tross for purring. Derfor kunne det tidlig på året virke som om SMU hadde brukt mindre penger enn det som var tilfellet. Først sent på året fikk man et riktig bilde av situasjonen.

NAVF's styre vedtok 21.06.88 følgende:

"Støtte til forskning på området bør i hovedsak skje gjennom omfordeling og vridning av ressurser og kapasitet; nye midler må komme som et incitament eller som delfinansiering, men ikke som eneste bidrag."

Mandatets punkt 5 sier også at SMU bør basere seg på samfinansiering når det gjelder prosjekter:

"5. Med underlag i fag- og forskningsrådenes faglige innstillinger og forslag til samfinansiering mellom rådene og gruppens vurdering av relevans, er gruppen delegert bevilgningsfullmakt for bevilgning til planlegging, forprosjektering og delfinansiering av prosjekter og programmer."

Når det gjaldt institusjonelle og prosessorienterte tiltak ble ikke samfinansiering eksplisitt nevnt i mandatet.

Med andre ord ville NAVF at penger fra SMU skulle delfinansiere og ikke fullfinansiere støtteverdige prosjekter. Intervjuene har bekreftet at medlemmene i styringsgruppen arbeidet for at SMUs penger skulle utløse nye penger der det var mulig. Strategien når det gjelder institusjonell støtte var at SMU skulle bidra til oppstartingen av sentrene men at moderinstitusjonene etter en tid skulle overta hele det økonomiske ansvaret. Imidlertid er sentrene ennå avhengige av økonomisk støtte fra SMU.

Prosjektene ble i stor grad samfinansiert, men da i alt overveiende grad med andre organer i NAVF-systemet. De prosessorienterte tiltakene er også i stor grad samfinansierte, men egevalueringen peker på at en rekke av disse like gjerne kunne vært finansiert innenfor det ordinære systemet.

SMUs penger utløste nok i noen grad andre penger, men disse andre pengene kom for en stor del fra NAVF-systemet. Dette er en indikasjon på at SMUs arena i stor grad var NAVF-systemet.

6 Virkemidler

6.1 Virkemidlene

SMUs hovedstrategi var å være initierende og bygge opp under strømninger som allerede fantes. SMU ønsket å støtte tiltak som kunne ha effekt også utover den perioden SMU støttet tiltaket. Siden SMUs opprinnelige funksjonstid bare var tre år hadde SMU egentlig bare ansvaret for å sette tiltak i gang. Dette gjorde at det kanskje ble for lite fokusert på oppfølging og kontroll. Den korte funksjonstiden SMU først fikk gjorde det vanskelig å tenke langsiktig. Den kan også ha gjort forskningsmiljøene skeptiske til å binde seg opp i forskning som ville få en så kort finansieringshorisont. Mandatets sterke fokusering på tverrfaglighet undergraves av den korte funksjonstiden. Det tar tid å etablere gode tverrfaglige prosjekter der slike ikke har vært vanlige. Man kan innvende at det ikke er vanlig å få penger for mer enn ett år av gangen, men vanligvis vet søkerne at de kan søke samme kilde neste år. SMU skulle i utgangspunktet ikke eksistere i mer enn tre år.

Det kan stilles et spørsmålstegn ved SMUs sterke fokusering på tverrfaglighet. Dette har selvsagt sin bakgrunn i at mandatet påla styringsgruppen å prioritere tverr- (men også fler-) faglighet. Flere av medlemmene i styringsgruppen ga uttrykk for at tverrfaglighet til en viss grad var et motebegrep som i praksis viste seg relativt vanskelig å få til, og tverrfaglighet er kanskje heller ikke alltid det som trenges. Styringsgruppen mener at flerfaglighet er et mer dekkende begrep for en stor del av de aktivitetene som fikk støtte.

Satsingen på tre typer tiltak ble foreslått i Bugge I-utvalgets innstilling. Vi kan finne mange av anbefalingene fra denne innstillingen i SMUs virkemidler. Det gjelder for det første selve opprettelsen av SMU. Det gjelder som nevnt den tredelte satsingen med hensyn til tiltak, men også opprettelsen av sentrene og alle SMUs prioriterte forskningstemaer.

Sundsbo-utvalgets innstilling og Fornebu-konferansen i mars 1988 bidro også mer generelt med impulser til SMUs arbeid.

Styringsgruppen fikk bevilgningsfullmakt når det gjaldt prosjektsøknader og prosessorienterte søknader. For institusjonelle tiltak fikk gruppen innstillingsfullmakt overfor NAVFs styre. Gruppen kunne ikke bevilge penger utover 1990 i den første funksjonsperioden, men hensikten var at endel av det gruppen støttet skulle bygges inn i det ordinære forskningssystemet etterhvert.

Allerede før styringsgruppen hadde startet sitt arbeid hadde NAVF gått ut med en utlysning basert på de temaene som er beskrevet i mandatets punkt 5. Søknadsfrist var 1. september 1988. Det lå dermed rundt 150 søknader på bordet på styringsgruppens konstituerende møte 19.10.88. Denne søknadsbunken satte rammer for den viktigste fasen med hensyn til å fastlegge SMUs profil, startfasen.

Styringsgruppen gjennomførte selv en utlysningrunde med søknadsfrist 15. april 1989. Også denne runden var basert på punkt 5 i mandatet. Dette var de to åpne utlysningrundene SMUs støtte er basert på.

Sekretariatet utarbeidet en veiledning for søkere til søknadsrunden i april 1989. Her opplyste man om at man ønsket å styrke de områder som hadde kommet svakt ut med hensyn til tildeling av penger så langt. Dessuten inviterte man særskilt til søknader om prosessorienterte og institusjonelle tiltak.

På møte i styringsgruppen 07.06.89 vedtok man følgende kriterier som ville "bli lagt til grunn i søknadsbehandlingen:

- tenke forskningsstrategisk
- prosess- og institusjonelle tiltak vil bli prioritert. Gjelder også prosjektsøknader med slike elementer
- forskningsrelevans vil bli lagt til grunn
- prioritere de syv forskningstemaene som er nevnt i utlysningen
- tverrfaglighet (flerfaglig karakter) vil bli prioritert
- de søknader som kun hører hjemme i SMU vil bli prioritert
- søknader som innebærer internasjonalt samarbeid, spesielt med u-land, vil bli prioritert
- søknader som har en internasjonal vinkling vil bli prioritert."

Dette kan ikke ha vært til noen særlig hjelp i behandlingen av søknadene. Denne listen kan neppe sies å innebære en reell presisering av SMUs kriterier for støtte i forhold til mandatet.

I tillegg til utlysningrundene vurderte SMU fortløpende søknader til prosessorienterte tiltak. Da funksjonstiden ble forlenget ut 1992 besluttet styringsgruppen å vektlegge allerede igangsatte prosjekter og å oppmuntre svakt representerte fag som humaniora, medisin og jus til å søke om midler i stedet for å gjennomføre en åpen utlysning. Dette er et uttrykk for at styringsgruppen la vekt på å få alle fag engasjert i denne forskningen. Ut fra den tematiske avgrensningen man hadde fått i mandatet er det imidlertid ikke unaturlig at fagområder som humaniora, jus og medisin kommer dårligere ut enn for eksempel samfunnsvitenskapene og naturvitenskapene.

SMU skulle, som det heter i mandatet, legge vekt på "forskning som skaper nye perspektiver og nye faglige koblinger, med en prioritering på tverr- og flerfaglig forskning på tvers av tradisjonelle sektorgrenser, ...". Dette til tross mottok SMU en rekke fagspesifikke søknader som fagrådene i NAVF oversendte. Disse søknadene kunne kanskje heller blitt behandlet i fagrådene.

Styringsgruppen mottok en del søknader som enkelt sagt ble forsøkt resirkulert med honnørord som "Brundtland-kommisjonen", "bærekraftig utvikling" og

"tverrfaglig" føyd til i prosjektbeskrivelsen. Denne resirkuleringen var ikke et stort problem, men er en indikasjon på et mer generelt problem. For et forskningsmiljø å bruke tid og krefter på å utarbeide nye søknader når man i beste fall kan regne med å få støtte for tre år uten å måtte søke et nytt organ, er forbundet med en stor risiko. Det tar ofte mer enn tre år å gjennomføre et større forskningsprosjekt, og da risikerte søkeren å bli stående uten finansiell støtte etter at SMUs funksjonstid var over. Den relativt korte funksjonstiden på tre år kan derfor i noen grad ha påvirket hvilke søknader styringsgruppen fikk i de åpne utlysningsrundene.

SMU skulle være både et søknadsbehandlende og et strategisk organ. Det strategiske aspektet bestod i å initiere prosessorienterte og institusjonelle tiltak. Her kunne gruppen i noen grad aktivt påvirke omgivelsene til å ta opp SMUs utfordring. Når det gjelder prosjektstøtten var gruppen i større grad en passiv mottaker av søknader. Styringsgruppens medlemmer fikk i liten grad anledning til selv å være aktivt med på å initiere prosjekter. Men man forsøkte i noen grad å føre miljøer sammen. Dette viste seg å være vanskelig fordi det er en prosess som tar tid og som er lettest å få til når den springer ut av et behov i de enkelte miljøene.

Denne formen for vekselbruk mellom søknadsbehandling og strategisk arbeid beskrives som gjensidig berikende av styringsgruppens medlemmer. De fleste medlemmene i styringsgruppen mente at det ikke var noen konflikt mellom det å være søknadsbehandlende og det å være et strategisk organ. Det opplevdes likevel som et problem at søknadsbehandlingen tok for mye tid i forhold til det strategiske arbeidet. Dette må sees i sammenheng med sekretariatets kapasitet.

6.2 Virkemiddelprofilen

Virkemiddelprofilen kom til å bli dominert av prosjektstøtte hvis vi ser på hvor mye penger som ble brukt på hvert av de tre virkemidlene. En stor del av prosjektene mottok også støtte fra andre kilder, i hovedsak fra andre organer i NAVF.

SMU delfinansierte i stor grad prosessorienterte tiltak. Når det gjelder institusjonelle tiltak så hadde de fem sentrene ikke behov for store summer i startfasen. Det var heller ikke meningen at sentrene skulle drives bare med penger fra SMU. SMU skulle være "fødselshjelper".

Hvis vi ser på antall tiltak som har mottatt støtte kommer prosessorienterte tiltak på førsteplass med 51 tett fulgt av prosjektstøtte med 43.

Fordelingen mellom de tre typene tiltak ser slik ut med hensyn til antall og kostnader (pr. 31.04.92):

Prosjektstøtte	29.532*	43 prosjekter
Proessorientert støtte	7.410	51 tiltak
Institusjonell støtte	7.814	5 sentre

(Beløpene er i 1000 kroner) * Inkluderer en bundet overføring til 1993 på 1.000.000,-.

I følge mandatets punkt 8 skulle SMU:

"-se til at behovet for forskerutdanning, kompetanseutvikling og likestilling blir ivaretatt samt at kvinneperspektivet integreres i forskningen."

Styringsgruppen har støttet et rekrutteringsprogram innen utviklingsforskning og på den måten bidratt til forskerutdanning. SMU støttet også en nordisk konferanse om kvinner, miljø og utvikling. Konferansen ble holdt i regi av NAVFs sekretariat for kvinneforskning. Men styringsgruppen så seg ikke i stand til å ivareta integrering av likestilling og kvinneperspektivet i den forskningen gruppen støttet. Det var vanskelig nok å prøve å oppfylle hovedelementene i mandatet. Styringsgruppen så seg derfor nødt til å konsentrere seg om disse.

6.3 Prosjektstøtte

Samfunnsvitenskapelige fag dominerer når det gjelder prosjektstøtte. Disse fagene fikk nesten 50 prosent av de midlene som gikk til prosjektstøtte. Denne dominansen skyldes delvis at sentrale medlemmer i styringsgruppen mente at samfunnsvitenskapene burde være et bærende element i SMUs satsing, men også at dette er sterkt understreket i forarbeidene til SMU (innstillingene fra Bugge I-utvalget og Sundsbø-utvalget). Slikt sett fulgte styringsgruppen bare opp forutsetningene bak SMU. I tillegg er de fleste av de prioriterte forskningstemaene som nevnes i mandatet temaer som appellerer til samfunnsvitere.

Det er brukt noe over 29,5 millioner kroner på prosjektstøtte. Av dette gikk nesten 84 prosent til universitets- og høyskolesektoren. Det viser at styringsgruppens målgruppe i stor grad ble denne sektoren. Dette var villet, siden styringsgruppen ønsket på denne måten å bidra til en overrisslingseffekt. Disse miljøene skulle i sin tur påvirke andre miljøer og studenter til å arbeide med SMU-relaterte problemstillinger.

Når vi bryter prosjektmidlene ned på fagområder får vi følgende bilde:

Humanistiske fag	2.257 7,6%
Naturvitenskapelige fag	3.070 10,4%
Samfunnsvitenskapelige fag	14.180 48,0%
Medisinske fag	200 0,7%
Tverrfaglige prosjekter	9.476* 32,1%
Tilskudd til det tverrfaglige rekrutteringsprogrammet i utviklingsforskning	350 1,2%
Totalt	29.533* 100%

(Tallene er i 1000 kroner) * Inkluderer en bundet overføring til 1993 på 1.000.000,-.

Naturvitenskapelige fag har ikke fått mer enn noe over 10 prosent av prosjektmidlene.

Tverrfaglige prosjekter defineres her som prosjekter som inkluderer forskersamarbeid på tvers av fagområder og som går ut over ett fagråds ansvarsområder. Tverrfaglige prosjekter er i hovedsak samarbeidsprosjekter mellom samfunnsvitere og naturvitere og utgjør omlag 30 prosent av støttebeløpet.

Når det gjelder medisin er det nok et poeng for å forklare det lave beløpet som har gått til prosjekter innen medisin at det har eksistert alternative finansieringskilder som HEMIL og U-landsHEMIL.

Til tross for direkte oppfordringer viste det seg vanskelige å få søknader fra humanistiske fag. Ifølge medlemmene i styringsgruppen har humanistene bare seg selv å skylde på når de ikke kom bedre ut enn tilfellet var. Likevel viser støtten til de to temaene "Sammenlignende forskning om kultur og verdier" og "Humanøkologi i utviklingsland" (se tabellen under) at ikke ubetydelige beløp har gått til prosjekter med en humanistisk vinkling.

Prosjektene har i stor grad mottatt støtte fra flere kilder. De fleste av de samfinansierte prosjektene er finansiert innenfor NAVF-systemet.

I egnevalueringen oppgir styringsgruppen at prosjektmidlene er fordelt på følgende måte mellom de prioriterte forskningstemaene som nevnes i mandatet:

Sammenlignende forskning om kultur og verdier	3.830 13,0%
Økonomi og økologi - styringsverktøy for bærekraftig utvikling	5.528* 18,7%
Internasjonal ressursforvaltning	3.559 12,0%
Humanøkologi i utviklingsland	4.604 15,6%
Industrilandenes økonomiske og teknologiske utvikling - utviklingshindring for utviklingsland?	2.609 8,8%
Bevaring av det genetiske grunnlag for en bærekraftig utvikling	5.661 19,2%
Klima og samfunn	1.530 5,2%
Andre prosjekter	2.212 7,5%
Totalt	29.533* 100%

(Tallene er i 1000 kroner) * Inkluderer en bundet overføring til 1993 på 1.000.000,-.

Totalt har 43 prosjekter fått støtte. 38 av disse fikk første gang penger gjennom de to utlysingsrundene i 1988 og 1989. Bare 5 prosjekter er altså kommet til etter dette.

6.4 Prossessorientert støtte

Styringsgruppen har pr. 31.04.92 gitt støtte til 51 prosessorienterte tiltak. Støtten har variert fra 3.000,- til 750.000,- pr. tiltak.

Det kan være på sin plass å nevne noen større nasjonale og internasjonale konferanser styringsgruppen har støttet:

Fornebu-konferansen i mars 1988 ble arrangert av NAVF, men ble finansiert av SMUs midler for 1988. Dette var en nasjonal forskningspolitisk konferanse.

Sammen med Kultur- og vitenskapsdepartementet arrangerte SMU OECD/CSTPs workshop om miljøforskning i Oslo 30.11.89. Dette var opptakten til OECD/CSTP-studien "Responsiveness of Science and Technology Institutions to Environmental

Change." som styringsgruppen tok initiativ til. Styringsgruppen påtok seg ansvaret for å utarbeide den nasjonale rapporten for Norge.

I mai 1990 hadde SMU ansvaret for den store internasjonale konferansen i Bergen. Denne konferansen var meget tverrfaglig og brakte sammen forskere fra både Øst, Vest og Sør. Konferansen anbefalte at det ble holdt en global forskningskonferanse for å gi innspill til Rio-konferansen. ASCEND 21-konferansen i Wien ble resultatet av dette (se under). Etter Bergen-konferansen utga styringsgruppen boken "Sustainable Development, Science and Policy".

Høsten 1990 tok styringsgruppen initiativ til, og finansierte en internasjonal konferanse vedrørende bevaring av genetiske ressurser. Konferansen ble holdt i regi av Norsk institutt for naturforskning (NINA). Konferansen resulterte i boken "Conservation of Biodiversity for Sustainable Development.", utgitt på Scandinavian University Press.

Styringsgruppen initierte og finansierte en nordisk konferanse vedrørende kvinner, miljø og utvikling. Konferansen ble holdt i regi av NAVFs sekretariat for kvinneforskning høsten 1990.

Keystone Center henvendte seg til SMU for å få støtte til å holde en konferanse om sikring og bærekraftig bruk av verdens plantegenetiske ressurser. I mai/juni 1991 var styringsgruppen vertskap for en slik internasjonal konferanse.

Styringsgruppen var norsk co-sponsor til en global forskerkonferanse i Wien i november 1991, ASCEND 21. Denne konferansen er et resultat av Bergen-konferansen og er det internasjonale forskersamfunnets viktigste innspill til Rio-konferansen i 1992.

I januar 1992 ble det holdt en forskningspolitisk konferanse om miljø og utvikling, den såkalte Vetre-konferansen.

Disse eksemplene er nevnt for å vise at styringsgruppen ser ut til å ha vært synlig både nasjonalt og internasjonalt. Mange av medlemmene i styringsgruppen vurderer disse tiltakene høyt. De som var mer kritiske mente at de forskningspolitiske konferansene (Fornebu og Vetre) var tiltak SMU ikke burde støtte. Det ble også innvendt at mange av de prosessorienterte tiltakene kunne vært støttet innenfor det ordinære systemet.

Som oversikten over prosessorienterte tiltak i egnevalueringen viser tok styringsgruppen i noen grad selv initiativ til denne typen tiltak. Det er brukt 7,410 millioner kroner på prosessorientert støtte.

6.5 Institusjonell støtte

Noe av hensikten med å støtte etableringen av sentre ved universitetene var å skape organisatoriske nyskapinger som kunne operere på tvers av faggrenser og de etablerte institusjonene. På denne måten håpet man å stimulere til fler- og tverrfaglighet.

Det er opprettet 5 sentre med støtte fra SMU. Et ved hvert av de 4 universitetene og et ved Norges landbrukshøgskole (NLH). Sentrene er av varierende størrelse og har ulike virkemåter. De fem sentrene er:

- Senter for utvikling og miljø (SUM), Universitetet i Oslo
- Senter for miljø- og ressursstudier (SMR), Universitetet i Bergen
- Senter for miljø og utvikling (SMU), Universitetet i Trondheim
- Senter for miljø- og utviklingsstudier (SEMUT), Universitetet i Tromsø
- Senter for bærekraftig utvikling, Norges landbrukshøgskole.

Styringsgruppen etablerte kontaktmøter mellom sentrene der også SMU deltok til å begynne med. Nå drives disse møtene av sentrene selv.

I tillegg til disse sentrene arbeidet SMU med muligheten av å opprette et senter for internasjonal ressursforvaltning. Sammen med initiativ fra andre hold resulterte dette i etableringen av Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning (CICERO).

De fleste av styringsgruppens medlemmer anser sentrene som det viktigste SMU har fått til. Sentrene er et konkret uttrykk for at tanken om at miljø og utvikling henger sammen har fått fotfeste ved universitetene. Etableringen av sentrene har tatt mer tid enn forutsatt, men universitetene er kjent for å ta seg god tid når organisatoriske nyskapinger skal etableres. Det kan derfor neppe lastes SMU at denne prosessen har gått langsommere enn ønsket.

Det er brukt 7,815 millioner kroner på institusjonell støtte.

7 Om SMUs forhold til forskningsråds-systemet, forskersamfunnet, bruker-departementer og smus forsknings-politiske effekt

7.1 SMU og forskningsrådssystemet

Konsekvensene av SMUs organisatoriske plassering er drøftet tidligere (kapittel 4) i denne rapporten. Etter at SMU både administrativt og faglig ble plassert under RSF, ble det vanskelig å gjøre seg gjeldende med tyngde overfor andre forskningsråd. Plasseringen i NAVF virket uansett begrensende på kontakten med og inngrepsmulighetene overfor de andre forskningsrådene. Hvilken grunn skulle de ha til å betrakte et søsterorgan som koordinerende instans? Man kan selvsagt si at av hensyn til en god sak burde de ha akseptert at NAVF her fikk en slags lederrolle. Men særlig etter at SMU ble plassert ved et av NAVFs underorganer, ble det lett for de andre forskningsrådene å betrakte SMU som NAVFs eget - interne - anliggende.

Plasseringen i NAVF fikk dessuten innholdsmessige følger for SMUs profil og prioriteringer. I rapporten *Handling gjennom kunnskap* skisseres et meget bredt virkefelt og svært ambisiøse mål for SMU. Det er tale om "en målbevisst dreining av igangværende virksomhet" (s.12) på alle fagområder. Sektortenkning skal brytes ned. Ny og innovativ satsing er nødvendig. Man mener (s.13) at "i den forskningsmessige oppfølgingen av rapporten må det sikres en rimelig balanse mellom langsiktig grunnforskning og mer anvendt, problemløsende forskning". Det presiseres ikke nærmere hva som er en "rimelig balanse", men det er tydelig at både grunnforskning og anvendt forskning hører hjemme på SMUs arbeidsområde. Man understreker (s.14) at "Forskningen må organiseres slik at kunnskapsformidlingen til aktuelle brukere av forskningsresultater og kompetanse bedres."

I egnevalueringen slås det fast at aktiviteten i stor grad ble konsentrert om grunnforskning, og at dette til dels innebar en innsnevring i forhold til SMUs mandat. Det er ikke så underlig at en slik innsnevring har forekommet, siden NAVF først og fremst er et grunnforskningsråd. Styringsgruppen har ingen medlemmer fra instituttsektoren, der mye av den anvendte forskningen utføres. NAVFs kontaktflate omfatter i første rekke universitetsmiljøene, og disipliner er bærebjelker i dette forskningsrådets struktur. De andre forskningsrådene har en annen oppbygging og innretning. De er primært orientert mot forskjellige former for anvendt forskning. Siden SMU etterhvert ble "en NAVF-affære" - slik en av de intervjuede formulerer

det - kunne man neppe vente så mye kontakt og samarbeid med de andre forskningsrådene. De ble i stor grad stående på sidelinjen.

To andre komiteer i NAVF har et arbeidsområde som ligger nært opp til SMU, nemlig Nasjonal komite for utviklingsforskning (NAU) og Nasjonal komite for miljøvernforskning (NMF). Det var en god administrativ samordning mellom SMU og NAU, siden de samme personer hadde sekretariatsfunksjonene for disse to organene. Med NAU hadde man også et visst faglig samarbeid. Kontakten mellom SMU og NMF kunne med fordel ha vært bedre, særlig i spørsmålet om arbeidsdelingen dem imellom.

7.2 SMU og brukerinteressene

To departementer har vært representert i styringsgruppen; Miljøverndepartementet og Departementet for utviklingshjelp - senere (etter en departemental sammenslåing) Utenriksdepartementet. Miljøverndepartementet har vært representert med fire forskjellige personer i løpet av SMUs funksjonstid. Begge de to intervjuede departementsrepresentantene har opplevd styringsgruppen som "meget behagelig" og interessant å sitte i. Deres deltagelse har vært preget av at de ikke oppfattet SMU som noe program for brukerstyrt og anvendt forskning i tradisjonell forstand. De har ikke gått inn for å påvirke prioriteringene ut fra umiddelbare og kortsiktige brukerinteresser. Deres egne uttalelser om dette bekreftes av intervjuer med andre av styringsgruppens medlemmer. Departementsrepresentantene synes primært å ha bidratt med relevant faglig innsikt, og ikke utøvet noen utilbørlig form for styring.

Departementsrepresentantene har ikke hatt problemer med å nå fram med synspunkter og ideer i selve styringsgruppen. Når en av dem gir uttrykk for at hun i for stor grad har vært reagerende snarere enn initierende, forklarer hun det ved å vise til sin egen arbeidssituasjon i departementet. Det har vært liten anledning til å beskjeftige seg med SMU i den ordinære arbeidstid, og noen referansegruppe av departementskolleger som kunne støtte opp under arbeidet med SMU, ble ikke etablert.

Det er interessant at en av departementsrepresentantene understreker at selv om hun selvfølgelig representerte sitt departement, dreide det seg mer om å ivareta dette departementets helhetlige interesser - "interessessfæren" - enn å handle på vegne av et bestemt forvaltningsorgan. Arbeidsstilen og atmosfæren i styringsgruppen, i hvert fall i en tidlig og viktig fase, gjorde at man fungerte mer som kollektivt tenkende gruppemedlem enn som representant for bestemte interesser. Mye av tenkningen skjedde nettopp på styringsgruppens møter, diskusjonen her var ofte engasjerende og inspirerende. Flere av de intervjuede gir styringsgruppens leder en god del av æren for at motsetninger ble holdt i sjakk og at gruppen fungerte såpass godt sammen. Det kan være verdt å dvele litt ved dette.

Styringsgruppens leder har, i tillegg til sin akademiske bakgrunn og stilling, erfaring og innsikt fra offentlig virksomhet av høy relevans for SMUs virkefelt, og et mer enn rent akademisk engasjement i selve problemområdet. En annen sentral person i styringsgruppen, Svein Sundsbø, har også omfattende erfaring fra annen virksomhet enn egen forskning. Dette synes å ha kommet styringsgruppen til gode, og kan være av interesse også for sammensetningen av andre organer av SMUs karakter.

I en artikkel med oppsummering av relevant faglitteratur (Klein 1985) nevnes noen viktige egenskaper som den ideelle leder av en problemorientert og tverrfaglig forskningsgruppe bør ha. Tidligere erfaring fra tverrfaglig virksomhet, engasjement i det problemet forskningen skal belyse og ferdigheter til å skape kontakt og samarbeid innad og utad er blant det som framheves. Disse egenskapene er antagelig betydningsfulle også på forskningsstrategisk og forskningsadministrativt nivå. Når toneangivende personer representerer noe annet og mer enn et spesielt fag, øker sjansene for at prioriterende organer skal bli noe mer enn arenaer for drakamp mellom disipliner.

SMU hadde ambisjoner om å etablere kontakt med relevante grupper utenfor forskersamfunnet. Man hadde blant annet planer om å arrangere et seminar hvor forskere og frivillige organisasjoner - i regi av Felleskampanjen for miljø og utvikling - kunne møtes. Dette ble det ikke noe av. (Man vurderte også å opprette et dokumentasjonssenter for miljø og utvikling, dette var tenkt som "et knutepunkt for informasjonsformidling" mellom forskere og brukere.) Et av de intervjuede medlemmene av styringsgruppen betrakter dette som et kapasitetsspørsmål, man kom rett og slett ikke så langt. Det kan imidlertid innvendes at hva man har kapasitet til, er et spørsmål om hva man prioriterer. En av de andre tror det henger sammen med at organisasjonene på feltet ønsker seg en annen type kunnskap enn den forskningen SMU hadde som sin oppgave å initiere.

Det planlegges nå å arrangere en formidlingskonferanse, og andre formidlings tiltak gis også høy prioritet i tiden framover. Dette kan bidra til å etablere kontakt med organisasjoner som arbeider med miljø- og utviklingsproblematikk. Det kan likevel være på sin plass å etterlyse mer toveiskontakt mellom forskere og andre brukere enn de departementale. SMU skulle ikke være noe anvendt og brukerrettet forskningsprogram i tradisjonell forstand, men heller ikke et tiltak kun for å støtte ren grunnforskning. SMUs legitimitet og mening ligger i å bidra forskningsmessig til å løse høyst alvorlige og påtrengende problemer. På den bakgrunn er det noe overraskende at man generelt slår fast i *Handling gjennom kunnskap* (s.24) at "Forskning omkring bærekraftig utvikling bør ha utspring hos forskerne selv." Utsagnet utelukker at forskerne kan motta verdifulle impulser fra mennesker som på andre måter enn rent vitenskapelig er engasjert i de problemene forskningen skal bidra til å løse.

Dette er imidlertid bare av en del av historien. Flere av forskerne har kontakt med brukerinteresser i tilknytning til selve forskningsprosjektene. En av styringsgruppens medlemmer sier dessuten at et par personer fra miljøbevegelsen eller andre relevante organisasjoner med fordel kunne vært med i styringsgruppen, men at man da måtte regne med å krav om tilsvarende representasjon fra andre grupper. Dermed kunne SMU lett bli forvandlet til noe annet enn et forskningsstrategisk organ.

Vi vil likevel hevde at SMU, gjennom ikke å prioritere toveis kommunikasjon mellom forskere og brukere for øvrig høyere, i for liten grad har ivaretatt verdifulle muligheter til å fremme faglig fornyelse og relevanse. Det ligger ofte et interessant potensiale for vitenskapelig innovasjon i at forskere, brukere og forskningspolitikere sammen - i rammen av såkalte hybridfellesskap - formulerer oppgaver og programmer som avviker fra rent faginterne tradisjoner og prioriteringer (Krohn & Küppers 1989). I arbeidet med å løse miljøproblemene trengs samarbeid mellom forskere og engasjerte legfolk, både for å veilede den vitenskapelige virksomheten i møtet med de aktuelle problemene, og for å formidle resultatene fra den (Funtowicz & Ravetz 1990). Sosiale bevegelser - som f.eks. miljøbevegelsen - utgjør viktige kilder til intellektuelle og politiske innovasjoner (Eyerman 1991). Ut fra slike synspunkter er det viktig å ha god kontakt mellom brukere og forskere underveis i forskningsprosessen, og ikke bare når den er avsluttet.

7.3 SMU og forskersamfunnet

Hvilket forhold har SMU hatt til berørte deler av forskersamfunnet? I det følgende gjengir vi noen tendenser fra intervjuene med forskere og forskningsledere fra institusjoner som har mottatt støtte fra SMU.

SMU har vært fødselshjelper for og gitt økonomisk støtte til sentre for forskning og undervisning i miljø- og utviklingsproblematikk ved våre fire universiteter og Norges landbrukshøgskole. Denne virksomheten har vært høyt prioritert. I egnevalueringen (s.21) beskrives opprettelsen av slike sentre som "SMUs viktigste strategiske valg".

SMU har hatt stor betydning for de disse sentrene. Ved to av dem blir det sagt at de neppe ville blitt opprettet uten støtten fra SMU. Det tredje av de sentrene vi besøkte eksisterte forut for SMU, men i en annen og mer begrenset form. Også her tilskrives SMU stor betydning som bidragsyter både til organisatorisk og faglig oppbygging. Det gis uttrykk for at støtten er gitt på en romslig og adekvat måte, uten noen utidig innblanding i virksomheten. Den er snakk om en økonomisk støtte som man ellers neppe ville fått, i hvert fall ikke i tilsvarende og tilstrekkelig omfang. Denne støtten ser ut til å ha utløst midler også fra de institusjonene sentrene er knyttet til. Den har også gitt anledning til å utvikle faglig kompetanse som senere har gitt - og sikkert kommer til å gi - uttelling fra andre av forsknings-

rådets finansieringskilder. Takket være SMU og etableringen av egne sentre for miljø og utvikling kan forskere som lenge har vært interessert i dette feltet, få større gjennomslag og gjøre seg gjeldende med større tyngde i forhold til universitetsmiljøene for øvrig.

Sentrene har fått i stand et kontaktforum hvor de i hovedsak drøfter felles organisatoriske og administrative erfaringer og interesser. Både forskere fra sentrene og andre forskningsinstitusjoner har dessuten deltatt på de to forskningspolitiske konferanser SMU har arrangert. På dette punkt er det ikke så mye begeistring å spore. Noen etterlyser flere konferanser med høyere faglig gehalt, eller med større mulighet for gjensidig kommunikasjon. Det virker som om SMU har hatt beskjeden betydning for utvikling av faglige nettverk og kontaktflater. Effekten består i å styrke eksisterende nettverk institusjonelt og finansielt, snarere enn å bidra til å bygge nye. Det har imidlertid skjedd en kobling av noen faglig relaterte, men i utgangspunktet isolerte, forskningsprosjekter. Forskerne har tatt godt imot dette initiativet.

Det er tvilsomt om SMU kunne eller burde gjort så mye mer direkte for å bygge eller forme nettverk mellom forskere. Dette er noe som i stor grad bør skje blant forskerne selv. Siden uformelle nettverk for utveksling av informasjon og respons er av så stor betydning for forskningens utvikling og innretning, kan det likevel være grunn til å vurdere en sterkere innsats på dette punkt som formålstjenlig. Særlig siden utviklingen av "nye faglige koplinger" vektlegges så sterkt i mandatet for SMU. Ved flere av de institusjoner vi har besøkt, er den SMU-relaterte forskningen relativt enfaglig - eller det tverrfaglige samarbeid er begrenset til nærliggende fag. Det er dessuten viktig å unngå at sentrene blir "grønne" enklaver, ved siden av hovedstrømningene i norsk forskning. Faglig kontakt og samarbeid utover eget institutt er viktig og verdifullt for alle forskere, uansett fag og problemområde. Men skal man fremme et nytt felt, er satsing på kontakt og samarbeid ekstra viktig, fordi de enkelte forskerne kan stå noe alene på sine respektive institutter, hva interessen for det nye feltet angår. Og skal man bidra til omprioriteringer i hele det norske forskningssystemet, må det bygges gode forbindelseslinjer mellom den SMU-finansierte fortroppen og de andre forskerne som man vil prøve å vri mer i retning av miljø- og utviklingsproblematikk. Ved en videreføring av SMUs oppgaver i nye former (det nye forskningsrådet), bør det kontaktskapende og nettverksbyggende arbeidet trappes opp - i samråd med forskere som står sentralt i forhold til SMUs målsetting.

Også forskere som arbeider andre steder enn ved sentrene vurderer SMUs innsats som stor og verdifull. Vi får inntrykk av at SMU har gitt støtte til prosjekter som ellers vanskelig ville latt seg realisere, i hvert fall ikke med et tilsvarende omfang og ambisjonsnivå. Den største styringseffekten består antagelig i å gi forskere som allerede er interessert og engasjert i SMU-relevante problemstillinger,

bedre arbeidsvilkår og bedre anledning til å sette preg på sine fagmiljøer. SMU-finansierte prosjekter ser noen steder ut til å få visse ringvirkninger både for undervisningstilbudet og forskningen i de respektive universitetsmiljøene. I instituttsektoren har SMU-midler vært et kjærkomment bidrag til mer langsiktig og grunnleggende faglig satsing enn de fleste andre inntektskilder for anvendt forskning gir rom for. Effekten i form av at noen forskere har foretatt tematiske tilpasninger for å komme inn under SMUs paraply er sannsynligvis mindre, men har også seg gjeldende. Vi hørte ingen klager over at SMU hadde utøvd noen utilbørlig form for faglig dirigering.

Det var derimot flere som berømmet SMU for evne og vilje til å satse strategisk. Det dreide seg blant annet om satse på personer ut fra en vurdering av deres miljøbyggende kapasitet, og ikke utelukkende de rent vitenskapelige meritter. Det ble også sagt at SMU i større grad enn NAVF-systemet for øvrig så ut over rent faginterne kriterier, la vekt på relevans og viste åpenhet overfor andre enn universitetenes disiplinmiljøer. "Risikovillig" er også en karakteristikk som ble benyttet om SMU. Risikoviljen og åpenheten kan imidlertid være forbundet med hva flere av styringsgruppens medlemmer anser som et problem: at beslutninger om prosjektstøtte til dels er blitt truffet på et litt tynt grunnlag. Dette henger nok sammen med at den faglige bredden har vært meget stor, og dessuten var relevanskriteriene relativt vage.

De intervjuede forskerne og forskningslederne beskriver stort sett kontakten med SMUs sekretariat i positive vendinger, den har vært "behagelig" eller fungert greitt. Noen sier seg fornøyd med at det ikke har vært for tett oppfølging av den finansierte virksomheten. På den annen side: Ved et av de instituttene vi besøkte, blir styringsgruppen og sekretariatet oppfattet som lite genuint interessert i forskernes arbeid. Disse forskerne opplever ikke at de har noen reell kontakt med eller innflytelse over styringsgruppen, men snarere at "de må stå til rette" overfor den.

Usikkerhet med hensyn til SMUs varighet har representert et problem i forholdet mellom forskersamfunnets og SMU. Noen av forskerne kunne ha lagt opp til større prosjekter, hadde de visst at SMU kom til å vare mer enn to år, som var den opprinnelige funksjonstiden. SMU har i stor utstrekning lagt opp til å samfinansiere prosjekter med andre. Delfinansieringspolitikken har vært uheldig for i hvert fall et av de forskningsmiljøene vi har besøkt. Et prosjekt ble mindre omfattende og mer fragmentert enn det var tenkt, fordi det ble vanskelig for forskerne å få flere finansieringskilder til å trekke sammen. På den annen side var det noen av de intervjuede som sa de fant utfordringen om også å søke midler fra andre av forskningsrådskanalene betryggende med tanke på den vitenskapelige kvalitets-sikring, og som et kvalitetsstempel når man selv nådde fram.

7.4 SMUs forskningspolitiske effekt overfor forskersamfunnet og myndigheter

"Forskersamfunnet" er ikke noe enhetlig fenomen. Det er som kjent delt opp i sektorer og fag. En politikk som er vellykket overfor en sektor eller en gruppe fag, er ikke alltid like velegnet i forhold til andre fag eller en annen sektor. Samfunns-viterne har kommet godt ut av det med SMU, vurdert etter den andelen av midler de har mottatt (se 6.3). Humanistene har derimot mottatt lite. Dette skyldes neppe manglende interesse for humanistisk forskning blant medlemmene av SMU. Vi får snarere inntrykk av at man forgjeves har forsøkt å nå fram til denne gruppen. Helt mislykket har forsøket ikke vært. Man har i alle fall fått fram to humanistiske prosjekter av høy relevans for SMUs ansvarsfelt. Det synes likevel ikke som man har greidd å mobilisere interessen til de humanistiske fagmiljøene eller sentrale representanter for disse. Dermed er det også tvilsomt hvilke langsiktige ringvirkninger av SMU man kan regne med i disse miljøene. Tilsvarende gjelder for de medisinske og juridiske fagmiljøer.

En tilfredshet med at SMUs rammer er såpass åpne og vide går igjen hos mange av de intervjuede. At SMU har unngått å provosere eller støte fra seg forskere på grunn av snevre eller for detaljerte signaler om hva slags forskning man er interessert i å støtte, kan selvsagt betraktes som positivt. Denne medaljen har imidlertid en problematisk bakside. Ved å åpne for individuelle prosjektsøknader på et relativt vidt og vagt grunnlag, blir man lett en postkasse for søknader som i mange tilfelle opprinnelig hadde en annen adressat. Flere av styringsgruppens medlemmer gir uttrykk for at dette i for stor utstrekning har skjedd. Vi har her å gjøre med et innarbeidet trekk i NAVFs ordinære arbeidsmåte som SMU hadde vanskelig for å slippe unna. Omadresserte søknader er ikke nødvendigvis dårligere enn andre, men å få overlatt post fra andre er neppe spesielt befordrende for egen selvoppfatning, og kan være et tegn på dårlig markert identitet.

Flere av styringsgruppens medlemmer synes man med fordel kunne spilt en mer aktivt og initierende rolle i forhold til forskningsmiljøene. Dette er imidlertid en ressurs- og kompetansekrevene strategi. Flere organisatoriske ressurser ville ha gitt større anledning til å vise forskerne - gjennom konkrete initiativ - hva som skulle være SMUs særpreg. Flere prosessuelle tiltak kunne vært formålstjenlig i denne sammenheng. For eksempel konferanser og seminarer som synliggjorde sentrale problemstillinger og perspektiver (eller forskere...) sett fra SMUs ståsted. Det er likevel ikke bare et spørsmål om tilstrekkelig med ressurser i denne sammenheng. En skarpere presisering av SMUs formål og arbeidsfelt fra departementet og styringsgruppen selv ville nok også gjort det lettere å opptre mer initierende, fordi det da ville vært klarere hva man burde initiere. De politiske forventningene om å gå raskt i gang med satsingen på dette forskningsfeltet, og den bugnende

søknadsbunken ved arbeidets begynnelse, svekket muligheten til å spille en mer aktiv og initierende rolle.

Hva har SMU betydd for politisk oppmerksomhet og velvilje overfor forskningsfeltet "miljø og utvikling"? Den politiske interesse for og vilje til å satse på feltet synes å ha vært stor i utgangspunktet. Utgangspunktet for opprettelsen av SMU var nettopp en slik interesse. Det er vanskelig å si om denne interessen er blitt enda større på grunn av SMU. Effekten den andre veien, nemlig at forskersamfunnet er blitt mer interessert i denne problematikken, har antagelig vært større. SMU synes også å ha hatt en viss betydning som pådriver for feltet "miljø- og utvikling" i internasjonal forskningspolitikk, blant annet gjennom konferansevirksomhet.

SMU skulle virke ved hjelp av "såpenger". Bevilgningene fra SMU var tenkt som bidrag til å få fram flere ressurser senere, fra andre kilder. Flere av styringsgruppens medlemmer uttaler at man ikke kan vente at så små midler skal gi noen særlig effekt. Det er snakk om en forsvinnende liten andel av de totale norske forskningsmidler. På den andre siden er det kanskje grunn til å minne om at hverken forskersamfunnet eller samfunnet for øvrig styres bare ved hjelp av penger. Legitimitet er også viktig i politikken, og forskningspolitikken er ikke noe unntak i denne sammenheng. De intervjuede forskerne og forskningslederne aksepterer i høy grad SMUs formål som aktverdig og viktig. Det er utvilsomt mange studenter med interesse for miljø- og utviklingsproblematikk ved mange av universitetenes fagmiljøer, og en sterk interesse for miljøvern har preget de siste års politiske liv og den offentlige opinionen. SMU-relatert forskning burde derfor framstå som en god anledning for mange forskere til å arbeide med spørsmål det er bred interesse for utenfor forskersamfunnet selv. Gjennom tilknytningen til (oppfølging av) Brundtland-kommisjonens kan SMU-forskningen antagelig bli møtt med en god del internasjonal velvilje og interesse.

På en slik bakgrunn er det lett å forstå hjertesukket til et av styringsgruppens medlemmer som "synes det er litt trist det SMU har blitt". Vedkommende sikter med dette til den beskjedne organisatoriske plassering av SMU ved et av NAVFs fagråd, og et innslag av fagsentrert rivalisering i og rundt styringsgruppen. Hvordan kunne man greidd å unngå det flere av de intervjuede mener er et for stort innslag av argumentasjon og interessehevdning på vegne av bestemte fag? Nøkkelen til dette ligger i SMUs organisatoriske forankring og sammensetning. Ved å gi SMU en selvstendig plassering i forhold til NAVF og de forskjellige fagrådene, kunne man kanskje oppnådd både å komme sterkere i inngrep med hele forskningssystemet og å heve seg bedre over "disiplinkivet".

Man burde antagelig ha satset enda sterkere på institusjonelle og prosessuelle tiltak, ikke minst med tanke på å sikre resultater som kan overvintre også etter at entusiasmen for Brundtland-kommisjonens temaer og perspektiver har kjølnet eller er blitt fortrenget av andre (forsknings-)politiske forventninger. Ved å konsentrere

satsingen sterkere om forskere og miljøer med et klart og langvarig engasjement i retning av SMUs problemfelt, og ved å gjøre enda mer for å utvikle faglige enheter og nettverk som ivaretar og formidler SMU-relevant forskning, kan faren for at "miljø og utvikling" kun blir et forskningspolitisk honnrørord av begrenset varighet reduseres.

Referanser

Eyerman, Ron & Andrew Jamison (1991): *Social Movements. A Cognitive Approach*. Cambridge, Polity Press.

Funtowicz, Silvio & Jeromer Ravetz (1990): *A New Problem-Solving Strategy for Global Environmental Issues*. Phi Kappa Phi Journal, 71, (4), 38-41.

Klein, Julie Thompson (1985): *The Evolution of a Body of Knowledge. Interdisciplinary Problem-Focused Research*. Knowledge, 7 (2) 117-142.

Krohn, Wolfgang & Günter Küppers (1989): *Die Selbstorganisation der Wissenschaft*. Frankfurt, Suhrkamp.

Organisasjonsevaluering av Miljø- og utviklingsprogrammet i NAVF (SMU)

NAVF's utredningsinstitutt gjennomførte høsten 1992 en prosessevaluering av Styringsgruppen for forskning om miljø og utvikling (SMU) på oppdrag fra NAVF/RSF. Evalueringen gjennomgår forhistorie og virksomhet frem til november 1992, og ser på organisering, finansiering og virkemidler. I tillegg vurderes SMUs forhold til forskningsrådssystemet, forskersamfunnet, brukerdepartementer og SMUs forskningspolitiske effekt. Evalueringen bygger i det vesentlige på intervjuer med sentrale aktører.



NAVF's utredningsinstitutt
Norges forskningsråd
Munthes gate 29, 0260 Oslo
Telefon 22 92 51 00
Telefax 22 43 89 70

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