



Arbeidsnotat
2024:4

Forskningsrådets rolle og funksjoner

Oppsummering fra Kunnskapsdepartementets møteserie
høsten 2023

Espen Solberg

NIFU

Arbeidsnotat
2024:4

Forskningsrådets rolle og funksjoner

Oppsummering fra Kunnskapsdepartementets møteserie
høsten 2023

Espen Solberg

Arbeidsnotat 2024:4

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21355-11

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo

Fotomontasje Adobe Stock

ISBN 978-82-327-0636-5
ISSN 1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Dette arbeidsnotatet gir en oppsummering av diskusjonene under Kunnskapsdepartementets møteserie om Forskningsrådets rolle og funksjoner i det norske forskningssystemet. Møteserien ble avholdt høsten 2023, og inngår som del av innspillene til regjeringens arbeid med en stortingsmelding om forskningssystemet.

NIFU v/ forskningsleder Espen Solberg har vært engasjert som ekstern rapportør og deltatt på alle møtene. I tillegg til å gi en uavhengig oppsummering av møtene har oppdraget bestått i faglig bistand rundt møteserien samt å formidle rapportørens egne refleksjoner fra møteserien. Sistnevnte gjengis til slutt i dette notatet. Rollen som rapportør har vært organisert som et oppdrag under Kunnskapsdepartementets rammeavtale med NIFU.

Vi takker for et interessant oppdrag, og håper at synspunktene fra møteserien kan bidra konstruktivt til diskusjonen rundt den kommende stortingsmeldingen.

Oslo, 12. februar 2024

Vibeke Opheim
direktør

Innhold

Innledning	7
1 Møte 1: Forskningsrådets rolle og arbeid for å sikre vitenskapelig kvalitet	9
1.1 Balansen mellom grunnfinansiering og forskningsrådsfinansiering	9
1.2 Hvordan sikre at Forskningsrådet støtter de beste prosjektene?	12
1.3 Alternative finansieringskilder	13
1.4 Aktuelle spørsmål å følge opp i systemmeldingen	14
2 Møte 2: Forskningsrådets arbeid med å møte store samfunnsutfordringer	15
2.1 Et sterkt og uavhengig Forskningsråd og myndighetenes behov for å prioritere innsatsen	15
2.2 Forskningsrådet som koblingsboks	17
2.3 Aktuelle spørsmål for systemmeldingen	18
3 Møte 3: Forskningsrådets rolle og arbeid for å stimulere til forskning og omstilling i nærings- og samfunnsliv	19
3.1 Hovedpunkter fra diskusjonen	19
3.2 Aktuelle spørsmål for systemmeldingen	21
4 Rapportørens egne betraktninger	22
Vedlegg: Liste over møtedeltakere	26

Innledning

Dette notatet gir en oppsummering av Kunnskapsdepartementets møteserie om Forskningsrådets rolle og funksjoner i det norske forskningssystemet. Møteserien ble gjennomført høsten 2023, under ledelse av daværende forsknings- og høyere utdanningsminister Sandra Borch. Møtene inngår som del av departementets arbeid med en stortingsmelding om det norske forskningssystemet.

Oppsummeringen er utarbeidet av forskningsleder Espen Solberg (NIFU). Han har deltatt i møtene som ekstern rapportør. Notatet er forelagt alle møtedeltakere og bearbeidet deretter, men gjengivelsen står for rapportørens regning.

Bakgrunn

Regjeringens siste langtidsplan for forskning og høyere utdanning varslet at det skal legges fram en stortingsmelding om forskningssystemet i løpet av inneværende stortingsperiode, dvs. våren 2025. I den forbindelse sa regjeringen at «tiden er moden for en gjennomgang av Forskningsrådet og dets funksjoner i det norske forskningssystemet». I motsetning til tidligere gjennomganger er det ikke igangsatt noen offentlig utredning eller større ekstern evaluering av rådet. Til gjengjeld foreligger det en rekke relativt nylige evalueringer og gjennomganger av norsk forskning, hvor Forskningsrådet har stått sentralt¹.

Videre inviterte forsknings- og høyere utdanningsministeren til en åpen innspillrunde om rådets roller og funksjoner. Invitasjonen gikk ut 22. mai, med frist 1. september 2023. Innen fristen hadde i alt 88 aktører fra ulike sektorer sendt innspill². De eksterne innspillene og tidligere gjennomganger inngår i kunnskapsgrunnlaget for gjennomgangen av rådet.

Som del av gjennomgangen tok forsknings- og høyere utdanningsministeren også initiativ til en møteserie for å drøfte ulike sider ved Forskningsrådet i lys av de eksterne innspillene og øvrig kunnskapsgrunnlag.

¹ Se Forskningsrådets oversikt og oppsummering [Microsoft Word - Underlag til systemgjennomgangen - gjennomgang av anbefalinger til Forskningsrådet \(forskningradet.no\)](#)

² Invitasjon og hørings svar er åpent tilgjengelig på Regjeringen.no [Skriftlige innspill til arbeidet med meldingen - regjeringen.no](#)

Møteseriens formål og deltakelse

Hensikten med møtene var å etablere en arena for å diskutere ulike sider ved Forskningsrådets rolle, og identifisere problemstillinger som bør tas opp i den kommende stortingsmeldingen om forskningssystemet.

Møteserien bestod av tre møter avholdt i perioden oktober–desember 2023. På møtene deltok en fast gruppe med 10 personer, oppnevnt av departementet og med ulike roller og ulik tilknytning til det norske forskningssystemet. Ut over Kunnskapsdepartementet deltok politisk ledelse fra fire andre departementer på utvalgte møter. Forskningsrådets ledelse deltok med to personer på alle møtene, som observatør og uten talerett. Noen deltakere var forhindret i å delta på alle tre møtene. I disse tilfellene deltok en vara. Oversikt over møtedeltakere følger som vedlegg. Invitasjonsbrevet er tilgjengelig på Kunnskapsdepartementets nettsider.³

De tre møtene ble organisert tematisk etter langtidsplanens tre overordnede mål:

- Møte 1 (9. oktober): Forskningsrådets rolle og arbeid for å sikre vitenskapelig kvalitet
- Møte 2 (7. november): Forskningsrådets arbeid med forskning for å møte store samfunnsutfordringer
- Møte 3 (4. desember): Forskningsrådets rolle og arbeid for å stimulere til forskning og omstilling i nærings- og samfunnsliv

Alle møtene hadde en varighet på ca. to timer. Nedenfor oppsummeres sentrale punkter fra diskusjonene under hvert av møtene. Møtene fulgte det såkalte «Chatham House Rule-prinsippet» om at informasjon fra møtene kan formidles utad, men uten at enkeltuttalelser knyttes til enkeltpersoner.

³ Informasjon om møteserien kan finnes her [Saksdokumenter til møteserien om Forskningsrådets rolle og funksjoner i det norske forskningssystemet - regjeringen.no](#)

1 Møte 1: Forskningsrådets rolle og arbeid for å sikre vitenskapelig kvalitet

Det første møtet tok utgangspunkt i langtidsplanens overordnede mål om høy kvalitet og tilgjengelighet i forskning og høyere utdanning. Ved starten av møtet ble det gitt en ekstern innledning (digitalt) ved professor Ole Petter Ottersen (UiO).

Følgende spørsmål ble diskutert:

1. Bevilgninger til grunnleggende forskning og fremragende fagmiljøer kanaliseres dels gjennom Forskningsrådet, dels gjennom direkte bevilgninger. Hvordan skal disse kanalene balanseres og brukes framover?
2. Hvordan sikrer vi at Forskningsrådet støtter de beste prosjektene?
3. Er det behov for andre mekanismer eller kilder som kan støtte grunnleggende forskning i Norge?

1.1 Balansen mellom grunnfinansiering og forskningsrådsfinansiering

Innledningsvis ble det trukket fram noen fordeler og ulemper ved de to finansieringsmekanismene:

På den ene siden gir direkte bevilgninger økt ansvar til institusjonene og større mulighet til å innrette forskningsvirksomheten etter institusjonens egne behov og prioriteringer. Det er i tråd med de generelle intensjonene i regjeringens tillitsreform. I utgangspunktet betyr direkte finansiering også mindre ressursbruk både på å utarbeide og vurdere prosjektsøknader. Ekstern finansiering er dessuten ofte forbundet med opprettelse av midlertidige stillinger. Det kommer i konflikt med regjeringens generelle mål om å redusere midlertidighet blant det faglige personalet.

På den annen side gir ekstern finansiering en nasjonal konkurransearena som kan virke skjerpene, fremme samarbeid og gi rom for å se prosjektene opp mot nasjonale hensyn. Det er også usikkert om institusjonene vil klare å fordele

forskningsmidler internt uten å gjenskape konkurranse- og vurderingsprosesser som også vil kreve ressurser. Videre er det avdekket at midlertidige stillinger, utenom PhD og Postdoc, i stor grad opprettes også innenfor grunnfinansiert virksomhet. I tillegg viser internasjonale sammenlikninger at norske universiteter og høyskoler skiller seg ut ved at de samlet sett allerede har en høy andel grunnfinansiert forskning (iht. sist oppdaterte tall står grunnfinansiering for 67 prosent av den norske UH-sektorens samlede driftsutgifter til FoU, mot rundt 50 prosent i mange sammenliknbare land).

I diskusjonen var det bred enighet om at Norge trenger ett sterkt forskningsråd og en gjennomtenkt balanse mellom grunnfinansiering og finansiering via Forskningsrådet, blant annet for å realisere Norges ambisjoner om høy kvalitet og langsiktighet i forskning.

Den generelle holdningen var at dagens balanse er fornuftig, men flere sa at hvis noe skal endres, bør det være i retning av mer ekstern finansiering via en nasjonal konkurransearena og/eller med innslag av nye, private finansieringskilder.

Samtidig ble det understreket at balansen mellom grunnfinansiering og ekstern finansiering av forskning ikke bare er et spørsmål for UH-sektoren. Mange institutter mottar statlig grunnfinansiering, og den er relativt lav sammenliknet med UH-sektorens (for instituttgruppene under statlige retningslinjer varierer andelen grunnfinansiering fra 8 til 17 prosent). For mange institutter er inntekter fra Forskningsrådet eller EU vel så viktige finansieringskilder som grunnfinansiering og tradisjonelle forskningsoppdrag. Det er derfor viktig å ta begge sektors vilkår i betraktning når man drøfter den nasjonale balansen mellom finansieringsmekanismer.

Flere pekte også på at det er store forskjeller mellom fagmiljøer. Noen fagområder har stor tilgang på ekstern finansiering og har blitt tilsvarende avhengige av det, mens slik finansiering kan være lite tilgjengelig og dermed ha liten betydning på andre områder. Det ble også understreket at de to sentrale finansieringsmekanismene har noe ulike formål: Grunnfinansiering via institusjonene skal gi handlingsrom og ivareta langsiktighet og bredde. For UH-sektoren er grunnfinansieringen også viktig for å opprettholde forskningsbasert høyere utdanning. Finansieringen fra Forskningsrådet skal blant annet ivareta spissing og nasjonale hensyn. Forskningsrådet har gradvis gått i retning av større ordninger/satsinger, som er tilgjengelig for færre. Institusjonene må derfor selv ta ansvar for mindre satsinger og egne prioriteringer.

Fra næringslivshold ble det sagt at forskningsmiljøer som er vant til å hente ekstern finansiering erfaringsmessig er lettere å samarbeide med for bedrifter. Det innebærer også at det er tilsvarende vanskelig for næringslivet å etablere kontakt med grunnforskningsmiljøer som er mindre aktive i konkurransen om eksternfinansierte.

Flere trakk også fram at et sterkt forskningsråd er viktig for å kunne se ulike initiativ i sammenheng og rette innsats mot nye områder som ikke nødvendigvis kan ivaretas innenfor dagens struktur for mottakere av grunnfinansiering.

Et annet spørsmål som ble reist, var hva institusjonene kan og bør ta ansvar for selv: Flere viste til at institusjonene mangler systemer, kultur og kompetanse til å overta mye av den rollen som Forskningsrådet i dag spiller for å kvalitetssikre forskningen. Institusjonene har ikke mekanismer for dette, og det er uhensiktsmessig å bygge det opp ved hver institusjon. Dette framkom også i mange av de eksterne innspillene. En overordnet betraktning var at hvis en større andel av midlene skal finansieres som basis, må man forvente at det legges inn krav og føringer.

Samtidig kan institusjonene ha egne, interne satsinger i mindre skala, blant annet for å støtte sterke og lovende miljøer eller satsinger knyttet til nasjonale målrettede samfunnsoppdrag (missions). Noen institusjoner har også etablert egne, institusjonsspesifikke samfunnsoppdrag, som både krever og legitimerer prioritering av ressurser internt. Krav om medfinansiering i forskningsrådsprosjekter ble nevnt som en egnet mekanisme for å kombinere ekstern finansiering med intern prioritering av ressurser. Dette er utbredt i ordninger som Sentre for fremragende forskning (SFF) og Fellesløftet, hvor Forskningsrådets eksterne finansiering og kvalitetssikring kombineres med institusjonenes egne prioriteringer av ressurser. På den annen side må slike krav ta hensyn til at ulike miljøer har ulike forutsetninger for å bidra med den påkrevde egenfinansieringen. For eksempel vil høye krav til medfinansiering utelukke de fleste institutter fra å delta fordi de har en vesentlig lavere grunnfinansiering. Høye krav til medfinansiering kan også føre til at ekstern finansiering binder opp mye av grunnfinansieringen, slik man bl.a. har sett ved danske universiteter.

Diskusjonen gikk også inn på kvalitetsbegrepet: Flere sa at det er vanskelig å vurdere balansen mellom finansieringsmekanismer og Forskningsrådets rolle uten en forståelse av hva man legger i kvalitetsbegrepet og det politiske målet om «høy kvalitet». Mål om fremragende forskning og vitenskapelige gjennombrudd skiller seg fra mål om solid forskning med høy relevans, selv om begge sorterer under kvalitetsbegrepet. Og det er ikke bare den fremragende eller banebrytende forskningen som er vanskelig å definere, men også hva som skal regnes som «godt nok». I diskusjonen var det noen som mente at Forskningsrådets vektlegging av kvalitet har hatt en positiv utvikling, mens andre mente at Produktivitetskomisjonens ensidige vekt på vitenskapelig kvalitet hadde blitt trukket for langt, i hvert fall i den første fasen etter områdegjennomgangen. Det var likevel enighet om at veivalgene for å finansiere forskning av høy kvalitet må bygge på noen overordnede signaler om hvilke aspekter ved forskningskvalitet som skal vektlegges og i hvilke sammenhenger. På dette området mente de fleste at dagens langtidsplan er for utydelig.

1.2 Hvordan sikre at Forskningsrådet støtter de beste prosjektene?

Uansett hvor mye av forskningsbevilgningene Forskningsrådet fordeler, er måten de fordeles på av stor betydning for forskningssystemet.

Diskusjonen gikk ikke inn på konkrete spørsmål om utlysningprosesser, sammensetning av paneler, vurderingskriterier o.l. Derimot ble innføringen og praktiseringen av porteføljestyling diskutert. På den ene siden ble det vist til at porteføljestyling har gjort det mulig å støtte gode prosjekter på tvers av områder og se grunnforskning og anvendt forskning i sammenheng. På den andre siden ble det sagt at porteføljestylingen har gjort det vanskeligere for departementene å følge bevilgningene og ivareta egne sektorinteresser. Utviklingen mot større, tverrsektorielle satsinger og porteføljer kan utfordre mange departementers behov for å bygge opp forskning på spesifikke områder. Porteføljestylingen har mange fordeler, men det kan stilles spørsmål ved måten det ble innført på. Porteføljestyrenes roller er også under utvikling, blant annet med en nært forestående endring i sammensetningen styrene.

Et konkret spørsmål som ble reist var om regjeringen/systemmeldingen overhodet skal drøfte innføringen og praktiseringen av porteføljestyling, eller om det er et anliggende som Forskningsrådet skal ha ansvar for selv. Porteføljestyling har i alle fall stor betydning for de respektive departementenes bevilgninger gjennom Forskningsrådet. Sektordepartementene må alltid veie forskningsmidler opp mot andre prioriteringer, og forskning kan lett komme i annen rekke. Det er derfor viktig at departementene opplever at finansierings- og styringsmekanismene gjennom Forskningsrådet fungerer. Sektorprinsippet ble nærmere drøftet i møte 2 (se nedenfor), men det var enighet om at dagens sektorprinsipp forutsetter at Forskningsrådet spiller en viktig rolle med å koordinere forskningsbevilgningene.

Forholdet og arbeidsdelingen mellom Forskningsrådet og EU kom også opp som en problemstilling. EUs finansiering og prioriteringer får åpenbart økende betydning for norsk forskning. Forskningsrådet fikk ros for sitt arbeid med å stimulere og legge til rette for norsk deltakelse. Det kom ingen klare anbefalinger om arbeidsdeling mellom Forskningsrådets portefølje og EU, men en forventning om at porteføljestyrene ser sin portefølje i sammenheng med norske forskeres deltakelse i EU innenfor samme områder.

1.3 Alternative finansieringskilder

Det tredje deltemaet handlet om behovet og muligheten for finansieringsmekanismer som kan supplere Forskningsrådet. Innledningsvis ble det konstatert at ettrådsmodellen kombinert med svakt innslag av private forskningsfond og -stiftelser gjør at Norges forskningsråd må ivareta flere behov enn tilsvarende råd i mange andre land. Utvikling av supplerende mekanismer kan supplere og «avlaste» Forskningsrådet.

I diskusjonen var det flere som trakk fram fordeler ved flere finansieringsmekanismer. Selv om ettrådsmodellen videreføres, bør merverdien av nye kilder ses opp mot svakhetene ved at det meste av nasjonal tilgang til ekstern finansiering ligger i ett og samme råd. Nye finansieringsmekanismer vil ikke bare bety mer midler, men også «flere dører å banke på» og mer pluralisme i forskningssystemet. Det kan være sunt både for Forskningsrådet, myndighetene og forskningsmiljøene. Samtidig ble det påpekt at flere, uavhengige finansieringskilder ikke nødvendigvis fører til mer mangfold i forskningsfinansieringen. Erfaringer fra bl.a. Danmark viser at private fond ofte kan rette seg mot det samme toppsjiktet av forskningen, og gå i samme retning uavhengig av hverandre. Når alt er samlet i ett råd er det lettere å identifisere overlapp og huller og innrette innsatsen deretter. Erfaringene fra Danmark er også at store stiftelser, som NovoNordisk-fonden, kan få svært stor makt, ikke minst fordi de mottakende institusjonene må bidra med betydelig egenfinansiering. I denne sammenhengen utgjør Norge og Danmark to interessante motpoler.

Spørsmålet om dristighet og rom for risiko ble også berørt i denne sammenhengen. I utgangspunktet står private aktører friere til å støtte eksperimentelle, dristige og alternative prosjekter sammenliknet med offentlige aktører, som må operere innenfor statlige retningslinjer og stå til ansvar overfor skattebetalerne. Den svenske Wallenbergstiftelsens mangeårige satsing på kunstig intelligens ble nevnt som eksempel på dristig, forutseende satsing som hadde vært vanskelig å få til med kun offentlige midler. Men også dette ble nyansert. Det er mange eksempler på at også offentlige aktører kan ta risiko. Blant annet er mye av støtten til innovasjon og entreprenørskap en «kalkulert risiko», hvor vi vet at de fleste mislykkes, men hvor de få som lykkes, forsvarer den samlede innsatsen i det lange løp. Tilsvarende tankegang bør kunne anvendes på forskning og støtte gjennom Forskningsrådet.

I den forbindelse ble det også nevnt at Forskningsrådets og Innovasjon Norges porteføljer kan ses enda mer i sammenheng, for eksempel med blikk på den britiske UKRI-modellen hvor råd for forskning og innovasjon er samlet under én paraply. Flere pekte også på at offentlige og private midler i større grad kan virke sammen, for eksempel gjennom mekanismer hvor offentlig støtte utløser privat finansiering. Her finnes det modeller og erfaringer internasjonalt

som man kan la seg inspirere av. Også innenfor enkeltsektorer i Norge finnes det mekanismer for forskningsfinansiering som kan utnyttes bedre, blant annet innenfor olje og gass. Nye modeller for offentlig/privat samfinansiering kan både rettes mot anvendte prosjekter og grunnleggende forskning. Dette er et område hvor Forskningsrådet bør kunne spille en mer aktiv rolle.

1.4 Aktuelle spørsmål å følge opp i systemmeldingen

- Diskusjonen viste at Norge trenger et sterkt forskningsråd, og at det på generell basis ikke er ønskelig å redusere innslaget av ekstern finansiering til fordel for mer grunnfinansiering. Balansen mellom grunnfinansiering og ekstern finansiering bør likevel drøftes i systemmeldingen, men da med særlig vekt på at innslaget og avhengigheten av ekstern finansiering varierer betydelig mellom sektorene og ulike fagområder.
- Det er behov for tydeligere politiske signaler om hva man mener med det overordnede målet om «høy kvalitet», og hva slags aspekter ved kvalitet som skal vektlegges i hvilke sammenhenger. Her kan systemmeldingen presisere og utdype det som i dag er ganske åpent og uklart beskrevet i langtidsplanen.
- Nye finansieringskilder vil kunne styrke norsk forskningsfinansiering, supplere Forskningsrådet og skape mer pluralisme i systemet. Systemmeldingen bør både drøfte hva som kan gjøres for å etablere flere finansieringskilder og hvordan risikopregede prosjekter kan realiseres i regi av offentlige aktører og innenfor dagens system. Nye mekanismer for offentlig privat samfinansiering bør også utredes nærmere.

2 Møte 2: Forskningsrådets arbeid med å møte store samfunnsutfordringer

Det andre møtet tok utgangspunkt i langtidsplanens overordnede mål om forskning for å møte store samfunnsutfordringer. På dette møtet deltok også utenriksminister Espen Barth Eide og klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen. Sandra Borch hadde forfall pga. sykdom. Møtet ble ledet av statssekretær Oddmund Løkensgard Hoel (KD). Med utgangspunkt i innspillsrunden ble følgende spørsmål reist for dette møtet:

1. Hvordan balansere departementers og sektorerers styringsbehov med ønsket om et sterkt og uavhengig forskningsråd uten detaljerte føringer?
2. Forskningsrådet som koblingsboks: Fungerer Forskningsrådet godt som koblingsboks i dag? Hva kan eventuelt gjøres for å styrke samspillet?

2.1 Et sterkt og uavhengig Forskningsråd og myndighetenes behov for å prioritere innsatsen

Innledningsvis ble det trukket opp noen sentrale utviklingstrekk som vil påvirke Forskningsrådets rolle og handlingsrom framover:

For det første ble det understreket at behovet for omstilling ikke er begrenset til næringslivet, men gjelder på tvers av samfunnet. Grønn omstilling og digitalisering må gjelde alle sektorer. I tillegg kommer utfordringer som utenforskap og trusler mot nasjonal sikkerhet. For det andre må man være forberedt på at nye løsninger i større grad må finansieres med omprioriteringer og ikke nødvendigvis gjennom vekst.

En viktig avveining overfor Forskningsrådet er i hvilken grad rådet skal styres etter brede og overordnede mål, slik som i langtidsplanen, og i hvilken grad rådet skal styres etter føringer som ivaretar departementenes spesifikke behov for forskning på egne områder. Utviklingen de siste årene har gått i retning av å «styre i det store», men mange departementer har også spesifikke behov og hensyn som de har behov for å sikre.

I diskusjonen var det flere som mente at man bør tilstrebe brede føringer, både for å gi Forskningsrådet handlingsrom og fordi samfunnsutfordringene er komplekse og ofte går på tvers av departements- og sektorgrenser. Det er mao. ikke et 1:1-forhold mellom departementsansvar og samfunnsutfordringer.

Det ble vist til at porteføljestyring langt på vei svarer på behovet for sektorovergripende tenkning. Men det var ulike oppfatninger om porteføljestyringen i sin første fase hadde klart å ivareta alle hensyn på en god måte. Noen mente at dette hadde fungert godt, mens andre mente at det hadde vært lagt for stor vekt på vitenskapelig kvalitet i alle porteføljer. En mulig løsning er derfor å skille tydeligere mellom utfordringsrettede satsinger med tematiske føringer og støtte til grunnleggende forskning hvor vitenskapelig kvalitet bør vektlegges mest. I den forbindelse ble det vist til at Sverige nylig har utredet sitt forskningsrådssystem, men falt ned på en løsning med separate råd for grunnleggende forskning og tematisk styrt forskning.

Selv om de fleste mente at Forskningsrådet må få handlingsrom og styres etter brede mål, anerkjente flere at departementene har behov for å bygge opp forskning på spesifikke områder og legitime behov for å sikre at disse ivaretas. Et konkret spørsmål som ble reist, var om slike «smale behov» bør løftes ut av Forskningsrådet og finansieres på annet vis, for eksempel som direkte oppdrag, rammekontrakter el. Muligheten ble ikke avvist, men de som utalte seg mente at man heller bør søke å ivareta dette innenfor Forskningsrådet og om nødvendig utvide Forskningsrådets ansvar. Begrunnelsen som ble brukt, var at det er bedre med åpen konkurranse om smale satsinger enn tildelinger med liten eller ingen konkurranse i det hele tatt. En eventuell innskrenking av Forskningsrådets ansvar bør i hvert fall begrunnes godt. Det ble også sagt at det må være rom for departements-spesifikke føringer, så lenge Forskningsrådet får handlingsrom til å avgjøre *hvor* disse skal ivaretas.

Diskusjonen gikk også inn på behovet for forskningspolitisk koordinering. Her var det bred enighet om at Forskningsrådet som organ og porteføljestyringen som modell spiller en viktig rolle. Samtidig var det mange som understreket at dette ikke er nok, og at det trengs bedre koordinering også på regjerings- og departementsnivå. Det ble vist til at Norge har en sektorisert stat, med få mekanismer for koordinering mellom departementene. Da er det vanskelig å samle innsatsen mot brede samfunnsutfordringer. Flere mente at man bør vurdere å gjenopprette et forskningsutvalg på regjeringsnivå.

Styrket koordinering ble også begrunnet med behovet for å se Forskningsrådets virkemidler i sammenheng med det som ligger utenfor rådet. For eksempel krever innovasjonspolitikken at det er god koordinering mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og andre aktører. EUs Horisont Europa favner for eksempel

bredere enn forskning og teknologi. Ansvar for data og infrastruktur ble også nevnt som et område hvor Forskningsrådets ansvar må ses i forhold til det som ivaretas utenom rådet. Videre ble samfunnsoppdragene trukket fram som eksempel på satsinger hvor Forskningsrådet har fått sentrale roller, men hvor mye av oppfølgingen vil ligge utenfor rådets ansvarsområde.

Mye av diskusjonen handlet også om de nye samfunnsoppdragene generelt. Det gikk klart fram at dette er satsinger som må forankres på regjeringsnivå, hvor staten må forplikte seg og hvor målene må formuleres på vegne av «storsamfunnet». Det gjelder både for de to vedtatte oppdragene om inkludering og bærekraftig fôr og det tredje oppdraget knyttet til grønn omstilling, som ble vedtatt av Stortinget. Realiseringen av samfunnsoppdragene vil kreve en fornyelse av staten og måten aktørene samspiller på. I dette arbeidet er det viktig at regjeringen forplikter seg og viser eierskap til samfunnsoppdragene. Videre ble det hevdet at samfunnsoppdragene ikke bør anses som spesifikke *tiltak* som kan skilles fra resten av systemet. Oppfølging av samfunnsoppdrag innebærer en ny arbeidsform, hvor man bør lære underveis og fornye systemet.

2.2 Forskningsrådet som koblingsboks

I likhet med mange av de skriftlige innspillene bekreftet diskusjonen at Forskningsrådet spiller en viktig rolle som «koblingsboks» i forskningssystemet, og at de utfører denne rollen på en god måte. Det ble også lagt til at Forskningsrådets koblingsrolle ikke bare er nasjonal, men også avgjørende for internasjonalt samarbeid.

Diskusjonen viste også at rollen ikke bare handler om å koble ulike forskningsmiljøer sammen. Både nasjonalt og internasjonalt stilles det økende krav og forventninger til at forskningsprosjektene også skal involvere brukere, både i privat, offentlig og frivillig sektor. Brukere inkluderer også befolkningen ellers (bl.a. gjennom såkalt «folkeforskning»). Brukerinvolvering gjenspeiles allerede i mye av Forskningsrådets portefølje. Men det ble påpekt at Forskningsrådet i større grad kan bidra til samspill mellom *innvilgede* prosjekter mens de pågår og følge prosjektene ut til bruken av forskningen. De siste årenes vektlegging av samfunnseffekter (impact) kan til en viss grad ses som svar på dette behovet. Noen mente at Forskningsrådet bør gjøre enda mer for å synliggjøre samfunnseffektene av forskningen. Men det ble også reist et kritisk spørsmål om verdien av å vurdere samfunnseffekter på prosjektnivå. Kanskje bør bruk og brukerinvolvering vektlegges på prosjektnivå og samfunnseffekter mer på systemnivå?

2.3 Aktuelle spørsmål for systemmeldingen

- Selv om Forskningsrådet primært skal styres etter brede prioriteringer og føringer i henhold til langtidsplanen, må de forholde seg til konkrete føringer om å styrke forskning på spesifikke områder. Hvordan dette skal håndteres fra myndigheter og rådet selv, er et aktuelt spørsmål for systemmeldingen.
- Diskusjonen avdekket bred enighet om at koordineringen på departements- og regjeringsnivå må styrkes. Hvordan det eventuelt skal skje er et naturlig tema for systemmeldingen.
- Meldingen gir også en anledning til å drøfte om det er flaskehalser i det norske systemet med tanke på samarbeid, kunnskapsflyt og bruk av forskning.

3 Møte 3: Forskningsrådets rolle og arbeid for å stimulere til forskning og omstilling i nærings- og samfunnsliv

Det tredje møtet tok opp spørsmål rundt Forskningsrådets roller med å bidra til innovasjon og omstilling i næringslivet og samfunnet ellers. På dette møtet deltok også statssekretærer fra Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet.

Følgende hovedproblemstillinger ble løftet fram til diskusjon:

1. Forskningsrådets rolle med hensyn til å styrke forskning i etablert næringsliv og bidra til framvekst av nye næringer: Er dagens virkemidler riktig innrettet?
2. Samarbeid mellom forskningsmiljøer, næringsliv og andre aktører: Bør samarbeid være et krav, incentiv eller holdes åpent?

I diskusjonen gikk de to problemstillingene over i hverandre, og oppsummeres derfor samlet.

3.1 Hovedpunkter fra diskusjonen

Samlet sett ga innleggene og diskusjonen på møtet uttrykk for generell tilfredshet med Forskningsrådets arbeid rettet mot omstilling og FoU i næringslivet. Flere sa også at det er unaturlig å trekke et skille mellom «nytt og gammelt næringsliv». Det bør skje betydelig fornyelse også innenfor etablerte bedrifter. I den forbindelse ble det understreket at Forskningsrådet må ha en bred portefølje av virkemidler, og at det er vel så viktig å styrke de virkemidlene man har, framfor å utvikle nye. Her ble det vist til det politiske målet om å heve næringslivets FoU-investeringer til 2-prosent av BNP innen 2030. Med et slikt mål kan man ikke kutte i virkemidler som har vist seg å virke utløsende for næringslivets FoU, slik som bl.a. innovasjonsprosjekter og kompetanseprosjekter i næringslivet (IPN og KPN).

Betydningen av kontinuitet og forutsigbare virkemidler ble også trukket fram av flere. Både for næringslivet og deres samarbeidspartnere er det viktig å kunne

planlegge for lang tid framover. Det ble også vist til studier som har funnet at kontinuerlig FoU-aktivitet kan være vel så viktig som *nivået* på FoU-investeringene. Det gjelder også for små- og mellomstore bedrifter. Derfor er det uheldig med hyppige og brå endringer i virkemidlene.

Det var noe ulike synspunkt på balansen mellom virkemidler som støtter opp om generelle mål om innovasjon og verdiskaping (nøytrale virkemidler) og selektive virkemidler rettet mot spesifikke tema eller sektorer. Hovedinntrykket er at Forskningsrådet må ha begge typer virkemidler i sin portefølje. Det ble videre sagt at myndighetene bør være tett på også i oppfølgingen av åpne, nøytrale virkemidler, og ikke bare følge de virkemidlene som har spesifikke føringer og mål.

Når det gjaldt spørsmålet om samarbeid, var det en generell oppfatning at Forskningsrådets virkemidler må kunne ha incentiver og/eller krav til samarbeid, både med næringsliv og offentlige aktører. Dette ble oppfattet som legitimt og viktig for å bidra til kunnskapsflyt i systemet. Incentiver til samarbeid bør også gjelde overfor offentlig sektor, herunder kommunal sektor, som hittil har hatt lite inngrep med Forskningsrådets virkemidler. Videre ble det minnet om at incentiver til samarbeid må virke begge veier. Det er ikke bare forskningsmiljøene som skal oppfordres til samarbeid, men bedrifter og offentlige aktører som mottar støtte må også forventes å samarbeide med forskningsmiljøer.

Diskusjonen gikk videre inn på behovet for bedre samspill mellom arbeidsliv og forskningsmiljøer. Blant annet ble det reist en bekymring om at det primært er store aktører som har ressurser og kompetanse til å samarbeide med forskningsmiljøer, mens bl.a. småbedrifter og mindre kommuner har vanskeligere for å komme i inngrep, spesielt med akademiske miljøer. I den forbindelse ble det også minnet om at kobling til nærings- og arbeidsliv også er viktig for å sikre arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.

Flere trakk fram instituttsektoren som en sentral faktor for samarbeid og omstilling i det norske systemet. Instituttene er både avhengige av og drivende for samarbeid. Mange institutter fungerer også som brobyggere for bedrifter og andre aktører som ikke finner fram i Forskningsrådets virkemidler og i virkemiddelapparatet for øvrig. Regjeringen og virkemiddelaktørene jobber med å gjøre virkemidlene enklere og mer tilgjengelige («Én vei inn»), men forskningsmiljøene må likevel mobilisere og være brobyggere overfor bedrifter og aktører i offentlig sektor.

Grønn omstilling ble av mange framhevet som en «megatrend» som endrer på det tradisjonelle forholdet mellom bærekraft og konkurransevne. Vekst er ikke lenger hovedmålet i innovasjons- og næringspolitikk. Det smelter i økende grad sammen med mål knyttet til klima og miljø. Forskningspolitikken må ta dette innover seg. Her ble det også understreket at vi ikke bare kan se på effekter av innsatsen nasjonalt, men i økende grad se på effekter utenfor Norge. Det stiller blant

annet nye krav til hvordan vi evaluerer eksisterende virkemidler og bygger kunnskapsgrunnlag for utvikling av nye.

3.2 Aktuelle spørsmål for systemmeldingen

- Det er behov for både nøytrale og selektive virkemidler for innovasjon og omstilling. Meldingen bør drøfte balansen og dimensjoneringen i lys av det som kommer fram av regjeringens strategi for å heve næringslivets FoU til 2 prosent av BNP. Et sentralt poeng blir å sikre kontinuitet i virkemidlene.
- Det er støtte for at krav til samarbeid inkluderes i virkemidler for innovasjon og omstilling. Meldingen gir anledning til å gå nærmere inn på hvor det er særlig behov for dette og hvor slike føringer eventuelt kan virke mot sin hensikt.
- Innretningen og evalueringen av virkemidlene må se utover nasjonale effekter. Hvordan kan vi i større grad ta hensyn til effekter utenfor Norges grenser?

4 Rapportørens egne betraktninger

Avslutningsvis har Kunnskapsdepartementet gitt rom for at rapportøren kan komme med noen egne betraktninger rundt noen av de spørsmålene som ble diskutert på møtene. Dette er synspunkter basert på rapportørens og NIFUs faglige innsikt på feltet.

Oppslutning om ett forskningsråd

Mitt hovedinntrykk fra møteserien er at det er bred oppslutning om Forskningsrådets sentrale rolle i det norske forskningssystemet. Det er få som stiller spørsmål ved den norske modellen med ett samlet forskningsråd. Det gjelder både i møteserien og i de eksterne innspillene fra ulike aktører i forsknings-Norge.

Den sterke støtten er interessant sett i lys av den usikkerheten som ble skapt rundt Forskningsrådets rolle i perioden 2022-23. Signalene i Langtidsplanen, økonomiproblemene i Forskningsrådet og retorikken rundt «ekstrem oppussing» ga tidvis inntrykk av at det var aktuelt å gjøre gjennomgripende endringer i Forskningsrådet. Det er tydelig at de fleste aktørene heller har ønsket ro og konsolidering. Våren 2023 slo også regjeringen fast at Norge skal ha «ett sterkt forskningsråd». Premissene for møteserien og de eksterne innspillene ble derfor *hvordan dagens Forskningsråd kan fungere best mulig*, og ikke *hva slags rådsmodell Norge bør ha*. Premissene ble lagt, og den brede oppslutningen om ett forskningsråd kan ses som svaret på et spørsmål som aldri ble stilt.

Oppslutningen om dagens modell betyr likevel ikke at interessemotsetningene i forskningssystemet blir borte. Det betyr bare at spenningene må håndteres innenfor én og samme organisasjon. Omstillingsbehovene i samfunnet kombinert med en stram budsjettssituasjon kan også føre til at rådet må ivareta sine funksjoner med tøffere rammebetingelser i årene som kommer.

Målet om kvalitet må tydeliggjøres

Ett spørsmål som stadig skaper spenning, er hvordan målet om kvalitet skal forstås og operasjonaliseres. Diskusjonene i gruppen avdekket ulike syn, men det var likevel enighet om at ett samlet forskningsråd må ivareta alle dimensjoner ved

kvalitet. Spørsmålet er i hvor stor grad de ulike sidene ved kvalitet skal flyte over i hverandre i de utlysningene og søknadsprosessene som møter forskerne.

I den forbindelse er det interessant at en omfattende utredning av forskningsrådsmodeller i Sverige nylig har falt ned på at det er nødvendig å ha separate råd for hhv. vitenskap og samfunnsutfordringer⁴. Argumentene for en slik løsning er neppe irrelevante for Norge, selv om vi har valgt en annen modell. Forskningsrådet har dermed en dobbel utfordring: For det første skal de håndtere hensyn som i de fleste andre land ivaretas av ulike institusjoner. For det andre skal de forholde seg til et ganske uklart politisk mål om «kvalitet». For mens den første langtidsplanen la vekt på fremragende forskning og verdensledende fagmiljøer, er tilgjengelighet, bruk og åpenhet mer fremhevet i den siste. Rådgivergruppen har derfor et poeng når de etterlyser en tydeliggjøring av målet om kvalitet i norsk forskning. Tydeliggjøring bør imidlertid ikke bety at man velger én dimensjon ved kvalitet og lar den gjelde over alt. Det bør heller bety at myndighetene har et bevisst forhold til at begrepet må differensieres og hvordan⁵.

Porteføljestyling kan ikke delegeres helt

Oppfølging av tematiske prioriteringer er annen hovedoppgave for Forskningsrådet. Som vist over var rådgivergruppen ganske samstemte i at departementene bør holde seg til brede føringer og unngå detaljstyring. Oppfølgingen av den såkalte KI-milliarden kan tjene som et godt eksempel: Her får Forskningsrådet betydelig tillit og handlingsrom til å følge opp en viktig politisk prioritering. Denne typen «styring i det store» er naturlig for KD, som har et utpreget systemansvar. Men for en del sektordepartementer kan det være mer utfordrende.

Denne utfordringen må ses i sammenheng med innføringen av porteføljestyling. På den ene siden er brede porteføljer godt egnet til å følge opp prioriteringer som går på tvers av fag og sektorgrenser. De fleste prioriteringene i langtidsplanen er av en slik art. På den annen side kan det bli vanskeligere for de bevilgende sektordepartementene å vite om deres konkrete prioriteringer blir ivarettatt. Det siste aspektet er lite berørt i følgeevalueringen av porteføljestylingen. Men en viktig forutsetning for at systemet fungerer, er at departementene ser seg tjent med å bevilge forskningsmidler gjennom Forskningsrådet. Hvordan porteføljestylingen fungerer for departementene, bør ikke undervurderes i diskusjonen om forskningssystemet.

⁴ SOU 2023:59, [Ny myndighetsstruktur för finansiering och innovation - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/05/ny-myndighetsstruktur-for-finansiering-och-innovation)

⁵ For analyser av kvalitet i forskning, se bl.a. forskningssenteret R-QUESTs hjemmesider [R-quest](https://www.rquest.se/)

Forbedring av sektorprinsippet

Nært beslektet med porteføljestyling er spørsmålet om departementenes og regjeringens egen koordinering. Møteserien viste at det er bred enighet om at koordineringen på departements- og regjeringsnivå bør bli bedre. Denne erkjennelsen kom også fra politisk ledelse.

En logisk løsning på koordineringsproblemene er å samle forskningsbevilgningene hos færre departementer, kanskje til og med legge alt hos KD. Møteserien løftet ikke fram dette som en mulig løsning. Etter mitt syn er det også en løsning som kan redusere departementenes engasjement i forskning og svekke forbindelsen mellom forskning og sektordepartementenes øvrige behov og satsinger. Den forbindelsen er ikke minst viktig når samfunnsutfordringer står sentralt i forskningspolitikken.

En alternativ løsning er å etablere sterkere koordineringsmekanismer mellom departementene. Gjeninnføring av et eget regjeringsutvalg for forskning ble nevnt av flere under møteserien. Jeg mener at man også bør vurdere felles finansieringsmekanismer, styrking av embetsverkets arbeid med forskning og faste strukturer for koordinering. Eksempler på slike mekanismer kan være en felles budsjettpost med reelt handlingsrom til å realisere satsinger på tvers av departementene, en jevnlig forskningspolitisk redegjørelse til Stortinget eller en dedikert koordinerende enhet i departementsfellesskapet. Styrket koordinering på politisk nivå må også ses i sammenheng med Forskningsrådets rolle som rådgiver i forskningspolitikken. Sistnevnte ble ikke drøftet i møteserien, men er også et spørsmål som hører en gjennomgang av rådet til. Forbedringer i koordineringen av forskningspolitikken er i liten grad begrenset av ressurser. Det er derfor et opplagt spørsmål for systemmeldingen.

Et råd for alt

Tilliten til Forskningsrådet gir seg også utslag i tilsvarende høye forventninger til rådets mange roller. På direkte spørsmål om balansen mellom ekstern finansiering og grunnfinansiering foretrakk rådgivergruppen økt finansiering gjennom rådet framfor direkte til institusjonene. Muligheten for å kanalisere smale/spesifikke utlysninger utenom Forskningsrådet fikk heller ikke særlig oppslutning. Også når det gjaldt spørsmål om stimulering av FoU i næringslivet, samarbeid mellom forskningsmiljøer og høyrisikoforskning er hovedinntrykket fra møteserien at Forskningsrådet bør spille en aktiv rolle på mange felt, og eventuelt utvikle nye virkemidler der det er behov for det.

Dette kan til sammen ses som en stor tillitserklæring til rådet. Men det er også problematisk hvis alt skal løses gjennom Forskningsrådet. Det gjelder særlig i en situasjon hvor rådet har fått en vesentlig redusert administrasjon, og hvor

utsiktene til vekst i de faglige bevilgningene er høyst usikre. Høye forventninger innenfor stramme budsjetter kan gi en «doing more with less»-politikk som ikke alltid er heldig. Forskningsrådets sekretariatsansvar for samfunnsoppdraget om ungt utenforskap er etter mitt syn et eksempel på en oppgave hvor rådet har fått små ressurser til å følge opp en stor oppgave langt utenfor eget ansvarsfelt.

Generelt mener jeg at man må ha et mer gjennomtenkt forhold til hvilke nye oppgaver man legger til Forskningsrådet, og spesielt hvis nye oppgaver skal ivaretas innenfor gjeldende virkemidler og rammer. Videre bør man utrede mulighetene for supplerende finansieringsmekanismer i tillegg til Forskningsrådet, primært med private kilder eller offentlig/privat samfinansiering. I møteserien var flere positive til denne tanken, men uten at det utkrystalliserte seg noen konkrete alternativer. Det er kanskje symptomatisk for hvor lite utviklet denne diskusjonen er i Norge. Mangelen på pluralisme i finansieringskilder er noe som kjennetegner det norske forskningssystemet, og som stortingsmeldingen om systemet burde vie plass til å diskutere.

Møteseriens status og betydning

Avslutningsvis er det viktig å minne om at hensikten med møteserien ikke har vært å fatte beslutninger eller komme med omforente anbefalinger. Møtene har tjent som en av flere arenaer for dialog mellom politisk ledelse, departement og eksterne aktører. Det er også begrenset hvor mange spørsmål en slik gruppe har tid til å drøfte i løpet av tre møter med begrenset tidsramme. Diskusjonen rundt Forskningsrådets rolle og funksjoner bør derfor ikke begrenses til de spørsmålene som ble reist i denne møteserien.

Samtidig med publiseringen av dette notatet vil Kunnskapsdepartementet invitere bredt til innspill til hele stortingsmeldingen om forskningssystemet. Oppsummeringen og betraktningene i dette notatet inngår sammen med en rekke andre diskusjonsgrunnlag i det videre arbeidet med meldingen.

Vedlegg: Liste over møtedeltakere

Navn	Tittel	Rolle	Møte 1	Møte 2	Møte 3
Sandra Borch	Forsknings- og høyere utdanningsminister	Møteleder	x		x
Oddmund Løkensgard Hoel	Statssekretær (KD)	Deltaker (møteleder)	x	x	x
Joakim Appelquist	Utredningssekretærer, Regeringskansliet, Sverige	Medlem	x	x	x
Egil Kallerud	Pensjonist og tidligere forsker ved NIFU	Medlem	x	x	x
Terje Lohndal	Prodekan for forskning og formidling, NTNU; Professor i engelsk	Medlem	x	x	x
Kristin Misund	Senior Vice President R&D and Business development, Borregaard	Medlem		x	x
Jon Rune Nielsen	Adm.dir. Klima- og miljøinstituttet, NILU	Medlem	x	x	x
Maria-Theresa Norn	Seniorforsker, Institutt for statsvitenskap, Århus universitet og DTU	Medlem	x	x	x
Heidi Ormstad	Viserektor for forskning, innovasjon og internasjonalisering, USN; Professor i biomedisin	Medlem	x	x	x
Bjørn Erik Reinseth	Adm. dir. Forskningsparken	Medlem		x	x
Camilla Stoltenberg	Direktør NORCE; Professor II UiB og direktør i FHI fra 2012 til 2023	Medlem	x	x	x
Kristin Weidemann Wieland	Direktør for forskning, innovasjon og digitalisering, KS	Medlem	x		x
Hans-Peter Daae	COO Forskningsparken	Vara	x		
Monica Fossnes Petersson	Avdelingsdirektør, innsikt og innovasjon, KS	Vara		x	
Hanne Greiff Johnsen	Fagleder bærekraft, Equinor	Vara	x		
Espen Solberg	Forskningsleder, NIFU	Rapportør	x	x	x
<i>Inviterte deltakere på enkeltmøter</i>					
Espen barth Eide	Utenriksminister	Deltaker		x	
Andreas Bjelland Eriksen	Klima- og miljøminister	Deltaker		x	
Kristina Sigurdottir Hansen	Statssekretær (NFD)	Deltaker (digitalt)			x
Anne Marit Bjørnflaten	Statssekretær (NFD)	Deltaker			x
Astrid Bergmål	Statssekretær (OED)	Deltaker			x
Ole Petter Ottersen	Professor, Institutt for medisinske basalfag, UiO	Innleder møte 1 (digitalt)	x		

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no