



To år med regionale forskningsfond

Rapport fra følgeevalueringen

Olav R. Spilling, Bjørn Asheim,
Liv Langfeldt og Taran Thune

Rapport 1/2012

NIFU

To år med regionale forskningsfond

Rapport fra følgeevalueringen

Olav R. Spilling, Bjørn Asheim,
Liv Langfeldt og Taran Thune

Rapport 1/2012

Rapport 1/2012

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Oppdragsgiver Norge Forskningsråd
Adresse Postboks 2700, St. Hanshaugen, 0131 OSLO

ISBN 978-82-7218-803-9
ISSN 1892-2597

www.nifu.no

Forord

Ordningen med regionale forskningsfond ble iverksatt i januar 2010 og har nå vært i virksomhet i to år. Følgeevalueringen ble satt i gang i januar 2011 og skal pågå i tre år, og det skal leveres en rapport hvert år. Herved legges den første rapporten frem, med en oppsummering av for arbeidet med de regionale forskningsfondene etter deres to første år.

Arbeidet er gjennomført av Liv Langfeldt, Olav R. Spilling (prosjektleder) og Taran Thune, alle forskere ved NIFU. I tillegg har professor Bjørn Asheim ved CIRCLE, Universitetet i Lund og i II-stilling ved NIFU, også bidratt til arbeidet og skrevet kapittel 2.

Arbeidet har skjedd i nært samspill med en rekke aktører, først og fremst sekretariatslederne for de sju fondsregionene og Lars Krogh og Kristi Agerup i Norges forskningsråds regionalavdeling. I tillegg har enkelte av prosjektteamet deltatt som observatører på møter i de fleste av fondsstyrene. Det er opprettet en referansegruppe for følgeevalueringen der de sju sekretariatslederne deltar i tillegg til representanter for KD, KRD og NHD. Referansegruppen har hatt tre møter der opplegget for evalueringen har blitt diskutert. Samtlige takkes med dette for samarbeidet.

En foreløpig versjon av denne rapporten ble sendt til kommentar i referansegruppen i desember 2011. Dette ga mange nyttige kommentarer som har vært viktige i det avsluttende arbeidet med rapporten. Samtidig er det grunn til å understreke at foreliggende rapport kun er første rapport fra følgeevalueringen, og at arbeidet vil bli fulgt opp videre i to år fremover. Mange av de problemstillingene som er reist i kommentarene, vil bli fulgt opp i det videre arbeidet.

Oslo, 10. januar 2012

Susanne Sundnes
Forskningsleder

Egil Kallerud
Spesialrådgiver

Innhold

Sammendrag	7
Summary	10
1 Innledning	13
1.1 Regionale forskningsfond	13
1.2 Følgeevalueringen	14
1.3 Problemstillinger i evalueringen	16
1.4 Om innholdet i rapporten	18
2 Regional innovasjonspolitik i Europa – en syntetisk oversikt	20
2.1 Innledning	20
2.2 Politikk for å fremme regionaløkonomisk vekst – klynger og regionale innovasjonssystem	21
2.3 Innovasjonsprogrammer i Norge	23
2.4 VRI-programmet	25
2.5 Klyngeprogrammer	26
2.6 Norge i et nordisk perspektiv	27
2.7 Klyngepolitikk	28
2.8 Norge i et europeisk perspektiv	30
3 Status for FoU og innovasjon i fondsregionene	31
3.1 Samlet FoU-aktivitet	31
3.2 FoU i UoH-sektoren	33
3.3 FoU i instituttsektoren	34
3.4 FoU i næringslivet	35
3.5 Forskningsrådets bevilgninger	37
3.6 Innovasjonsaktivitet	37
3.7 Forskningsentre under Forskningsrådets senter-ordninger	39
3.8 Prosjekter i klyngeprogrammene Arena og NCE	40
3.9 Oppsummering	42
4 Implementering av regionale forskningsfond – det sentrale nivået	43
4.1 Bakgrunn for ordningen – sentrale dokumenter og vedtak	43
4.2 Mål for regionale forskningsfond	45
4.3 Aktørenes roller og ansvar i utformingen og implementering av ordningen	46
4.4 Erfaringer og vurderinger av prosessen på nasjonalt plan	48
4.4.1 Forvaltningsreformen og fondenes målsetninger	48
4.4.2 Kompleks reform – krevende implementering?	49
4.4.3 En ny rolle for Forskningsrådet	50
4.4.4 En «kunnskapsreform»?	52
5 Implementering i de syv fondsregionene	53
5.1 Organiseringen av forskningsfondene i fondsregionene	53
5.1.1 Etablering av fondsregioner og vertsfylker	53
5.2.2 Sammensetning av sekretariatet og fondsstyret	54
5.2 Milepæler i iverksettingen i fondsregionene	56
5.2.1 Fylkeskommunale FoU-strategier og bestillingsbrev	56
5.2.2 Fondsstyrenes handlingsplaner, handlingsrom og utlysningspraksis	58
5.2.3 Søknadsvurdering og bevilgninger i fondsstyrene	60
5.2.4 Fondssekretariatenes oppgaver	62
5.2.5 Samarbeid i regionene	63
5.2.6 Samarbeid mellom fondsregionene og med Norges forskningsråd	63
5.3 Oppsummering: milepæler og utfordringer i implementeringsfasen	64
6 Porteføljeanalyse	67
6.1 RFF-søknader og -bevilgninger 2010	67
Ulike utlysningsstrategier og ulik portefølje	67
Flest søknader fra – og mest midler til – næringslivet	68
Søknadene kommer fra egen region	70
Tematisk konsentrasjon	70
6.2 Nye aktører i forskningen	72

Nesten halvparten av prosjektlederne har aldri søkt Norges forskningsråd	72
Bedrifter uten søknadshistorie i Norges forskningsråd	73
6.3 Oppsummering og utfordringer for videre analyser	75
7 Status og fremtidige utfordringer	77
7.1 En god start	77
7.2 Foreløpige kommentarer til måloppnåelse	78
7.3 De regionale FoU-strategiene	80
7.4 Handlingsrom og politisk forankring	81
7.5 Fondsstyrenes prosjektporteføljer	82
7.6 Regionale forskningsfond som politisk prosjekt	83
Litteratur	86

Sammendrag

Ordningen med regionale forskningsfond ble iverksatt i 2010 og har som mål å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling og mobilisere til økt forskningsinnsats i regionene. Ordningen innebærer en viktig videreutvikling av den regionale forsknings- og innovasjonspolitikken i Norge, i og med at forvaltningen av ordningen er lagt til det regionale nivået. Landet er inndelt i sju fondsregioner, og det er fylkeskommunene i fellesskap i de respektive regioner som har forvaltningsansvaret.

I en større sammenheng er det relativt begrensede midler som forvaltes av ordningen. De årlige budsjettene på rundt 210-220 millioner kroner utgjør ikke mer enn i underkant av en prosent av de samlede midler som bevilges til forskning over statsbudsjettet. Ordningen har likevel stor betydning, dels ved at fylkeskommunene har forvaltningsansvaret for midler til forskning og dermed er i ferd med å utvikle sine roller som forskningspolitiske aktører, blant annet ved utarbeiding av FoU-strategier. Dermed har regionale forskningsfond betydning ved at det regionale nivået kan disponere midler til FoU-aktivitet ut fra regionenes egne premisser, og dette kan bidra både til å utløse FoU-aktivitet og til å styrke utvikling av fagmiljøer og institusjoner som ellers ikke ville ha funnet sted.

Implementeringen - det regionale nivået

Det generelle inntrykket etter at ordningen har vært i drift i to år, er at man har kommet godt i gang med implementeringen, både på det regionale og på det nasjonale nivået. På det regionale nivået har ordningen blitt møtt med stort engasjement, og man har inngått avtaler og fått på plass de nødvendige strukturer for å forvalte ordningen. Fondsstyrene er godt i gang med sitt arbeid og har utarbeidet handlingsplaner, foretatt utlysninger og bevilget midler til FoU-prosjekter. Totalt er det hittil utlyst midler for rundt 400 millioner kroner, og et stort antall prosjekter er innvilget.

Naturlig nok har implementeringen i noen tilfeller medført spenninger og resultert i prosesser som det har tatt tid å avklare. Regionale forskningsfond representerer noe nytt, både med hensyn til regional inndeling og dermed krav til nye samarbeidskonstellasjoner mellom fylkeskommunene, og ved at det regionale nivået har fått ansvaret for å forvalte midler til forskning. Det er naturlig at avklaringen av regioninndelingen og premissene for samarbeidet mellom fylkeskommunene har tatt noe tid, men i alle regioner har man kommet frem til omforente løsninger, og inntrykket er at det i alle regioner legges et betydelig engasjement i arbeidet med fondene, både på det politiske og det administrative nivået.

Det sentrale nivået

Også på det sentrale nivået innebærer regionale forskningsfond noe nytt. Det er en kompleks ordning, både juridisk og forvaltningsmessig, og oppgavene med å implementere ordningen har vist seg å være mer ressurskrevende enn det man forventet. Særlig for Norges forskningsråd har dette medført en del utfordringer med å få på plass nødvendig infrastruktur og systemer for å betjene ordningen. Et hovedinntrykk er imidlertid at Forskningsrådet har håndtert implementeringen på en profesjonell måte, men

at det samtidig har vært problemer med å allokere tilstrekkelig med ressurser til å møte alle utfordringer. Generelt er man godt i gang med å få implementert ordningen, men det er viktig at man utvikler rutiner og rollefordelingen på en slik måte at Forskningsrådets strategiske veiledningsrolle og oppgaven med å promotere kvalitet og samarbeid får høyere prioritet.

Etter to år er det samlede inntrykket at ordningen med regionale forskningsfond er i ferd med å bli godt innarbeidet; den er godt forankret regionalt og sentralt, og det er utløst en omfattende aktivitet. Samtidig er det viktig å forstå implementeringen og utviklingen av ordningen som en læringsprosess der en rekke nye aktører skal forholde seg til nye problemstillinger, og dette tar nødvendigvis tid. Allerede har det skjedd en betydelig kunnskapsutvikling, både i fondsregionene og sentralt. Men samtidig er de to første årene kun starten på en prosess som vil gå over flere år.

Utfordringer i det videre arbeidet

Naturlig nok står man overfor viktige utfordringer i det videre arbeidet med regionale forskningsfond, og i rapportens avsluttende kapittel pekes bl.a. på følgende:

- De regionale FoU-strategiene: Flere av strategiene er relativt brede i sin tilnærming, og det er til dels betydelig overlapping i satsingsområdene i de ulike regionene. Gitt de begrensede virkemidler det regionale nivået rår over, er det viktig at strategiene i større grad knyttes opp mot regionspesifikke forhold og formulerer satsingsområder der bruk av de tilgjengelige virkemidlene kan «gjøre en forskjell».
- Fondsstyrenes handlingsrom og politiske forankring: Det varierer en del hvor stort handlingsrom de enkelte fondsstyrene har. Gitt at en del FoU-strategier er relativt vide, er det viktig at fondsstyrene har et handlingsrom slik at de kan foreta prioriteringer som gir størst mulig effekt av de ressurser de har til disposisjon. Samtidig er det viktig at fondsstyrene har en god politisk forankring.
- Fondsstyrenes prosjektporteføljer: De enkelte fondsstyrer er i ferd med å utvikle sine porteføljer av FoU-prosjekter, og det er viktig å ha en strategi for hvordan porteføljen skal settes sammen. En viktig utfordring på det nåværende tidspunkt er forholdet mellom kvalifiseringsprosjekter og andre prosjekter, og hvilken strategi man har for hvordan kvalifiseringsprosjekter skal videreføres. En annen utfordring som vil gjøre seg gjeldende etter hvert, er hvordan institusjons- og forskerprosjekter best kan brukes for å styrke FoU-miljøene i regionen.

Regionale forskningsfond som politisk prosjekt

Ordningen med regionale forskningsfond kan betraktes både som et regionalpolitisk, innovasjonspolitisk og et forskningspolitisk prosjekt, og innebærer en videreføring av en norsk tradisjon knyttet blant annet til programmer som BU 2000, VS 2010, BRO, MOBI og VRI. I disse programmene har det blitt anlagt et bredt perspektiv på regionale innovasjonssystem med vektlegging av læringsprosesser og samspillet mellom ulike typer aktører i læringsprosessen, og det regionale nivået har blitt tillagt økt vekt, noe som har blitt ytterligere forsterket gjennom regionale forskningsfond.

Når det gjelder den innovasjonspolitiske dimensjonen i dette, vil det i det videre arbeidet være viktig å se nærmere på hvordan arbeidet i fondsregionene bidrar til å utvikle de regionale innovasjonssystemene, herunder hvordan fondsregionene tilnærmer seg de ulike aktørgrupper, og hvilke typer av kunnskapsutvikling og innovasjonsmåter som vektlegges. Videre er det interessant å følge hvordan fondene posisjonerer seg i forhold til den institusjonelle strukturen i regionen, og i hvilken grad de avgrenser seg til egen region eller om de også bidrar til systemutvikling ut over egen region.

Når det gjelder den regionalpolitiske dimensjonen, er det mest interessante perspektivet knyttet til overføringen av beslutningsmyndighet til det regionale nivået, og den nye rollen dette medfører for fylkeskommunene. Viktige spørsmål i denne sammenheng er hvordan det regionale nivået plasserer seg inn i det forskningspolitiske landskapet, og i hvilken grad dette nivået virker regionalt mobiliserende og om det samtidig vil fungere komplementært til det nasjonale systemet.

Når det gjelder den forskningspolitiske dimensjonen, vil sentrale spørsmål være i hvilken grad ordningen bidrar til å sikre kvalitet og om den bidrar til internasjonalisering; og om ordningen bidrar til

effektiv utnyttelse av ressursene og til utvikling av et «velfungerende forskningssystem». Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er om regionale forskningsfond fungerer komplementært til nasjonale og internasjonale ordninger. Bidrar fondene til å «gjøre en forskjell» - tilfører de noe som ikke allerede er ivaretatt på en god måte gjennom andre ordninger?

Dette er spørsmål som vil bli fulgt opp i det videre arbeidet med følgeevalueringen.

Summary

The funding scheme of Regional Research Funds was established in 2010 with the goal of improving research on regional innovation and development as well as stimulating more research in the various regions. This funding scheme represents an important development in Norwegian policy on regional research and innovation. The country has been divided into seven regional funding areas, each with its own fund jointly managed by the respective regional councils.

With respect to national research budgets, this scheme is quite modest and, with an annual budget of around NOK 210–220 million, represents less than one per cent of the total national research budget. However this scheme *is* significant partly because the regional councils will be responsible for managing research funding and, in this way, will be able to develop their role as research policy actors and will, among other things, produce R&D strategies. The Regional Research Fund is also significant, in that decisions on funding of research activities will be made at a regional level, which may open up for new R&D activities and promote the development of regional groups of experts and institutions which might otherwise not occur.

Implementation at the regional level

After two years of operation, the general impression is that implementation of this scheme has come a long way both regionally and nationally. At the regional level the scheme has been met with enthusiasm, contracts have been negotiated and the necessary management infrastructure is in place. The steering committees of the various funds are now functional and have produced plans for their future activities; funding opportunities totalling NOK 400 have been announced and funding approved for a large number of projects.

Not surprisingly there have been a few examples of tension, some of which have taken considerable time to resolve. The regional research funds represent something new, firstly with regard to the boundaries of the regional funding areas, something which has necessitated new constellations of cooperation between the regional councils and secondly the transfer of management of research funding to the regional level. One would expect that the clarification of collaboration between regional councils over the new boundaries of the regional funding areas would take some time, however each region has managed to agree on a solution and the impression is that there has been a strong commitment to this work both at the political and administrative levels.

Implementation at the national level

The Regional Research Fund has also necessitated changes in central research management. The scheme is complex both in terms of its management and legal issues, and this has proved more time-consuming than expected. The Research Council, in particular, has experienced challenges in adapting their systems and infrastructure to provide the necessary service to this scheme. The main

impression is, however, that the Research Council have dealt with the implementation in a professional way, although there have been problems in allocating sufficient resources to meet all the challenges. In general all parties have made good progress in implementing the scheme, however it is important that routines are developed and that roles and tasks be distributed in such a way that the Research Council is more visible as an advisor on strategy and promoter of quality and cooperation.

After its two years of operation the overall impression is that the Regional Research Fund is well on the way to becoming an established funding scheme; it is well accepted regionally and nationally and has stimulated a significant amount of activity. The implementation and continued development of this kind of scheme should be viewed as a learning process where many new participants must familiarise themselves with new challenges and this can take some time. A considerable amount of knowledge has already been produced both regionally and centrally, but this two year period must be viewed as the initial stage of a process which will last several years.

Challenges

The continued development of the Regional Research Fund is not without its challenges, and the final chapters of the report highlight the following points:

- Regional R&D strategies: Some of the strategies are quite broad in their approach and there is quite a lot of overlap between the different regions in their areas of focus. Given that regional funding areas have limited resources at their disposition, it is important that the strategies be linked more closely to specific regional issues and that their areas of focus be more clearly articulated so that it will be possible to actually "make a difference" with the available resources.
- Fund steering committees' freedom: The amount of freedom the different steering committees have, varies. Given that some of the R&D strategies are quite broad, it is important that the steering committees are in a position to prioritise and ensure optimal results from the limited resources. Lastly it is important that the steering committees have political support.
- Fund project portfolios: The various fund steering committees are in the process of developing their own portfolios of R&D projects, and it is important to be strategic about the composition of this portfolio. An important challenge, at present, is the relationship between "qualification projects" and other projects and to define the strategy to be pursued for the further development of these "qualification projects". Another challenge which will become more evident in time, is how best to utilise the institutional and researcher projects to strengthen regional R&D groups.

Regional Research Fund as a policy project

The scheme of regional research funds can be viewed both as a regional policy project, an innovation policy project and as a research policy project which continues in the Norwegian tradition established by programmes such as BU 2000, VS 2010, BRO, MOBI og VRI. These programmes developed a broad perspective on regional innovation systems with an emphasis on interactive learning processes and an increased emphasis on the regional level, something which has been strengthened by the regional research funds.

With regard to innovation policy, it will be important that future analysis looks more closely at how the work in the various regions contributes to the development of regional innovation systems including examining how the different regions approach potential participants and which methods of knowledge development and innovation are emphasised. Furthermore it will be interesting to observe how the funds position themselves in relation to the institutional structure and to what extent they confine themselves to their own region or if they also contribute to the national development

With regard to regional policy, the most interesting observation will be related to the transfer of decision making powers to the regional level and the resulting new role for regional councils. Important questions in this context are the degree to which this stimulates regional activity and if it will be complementary to the national system of innovation.

With regard to research policy, an important issue is to what the extent to which the scheme contributes to high quality research, and to further internationalisation of research, and to what extent the scheme contributes to the development of a well-functioning national system of research. The overarching question is to what extent the scheme “makes a difference” and stimulates activity that is not already supported by others schemes.

1 Innledning

1.1 Regionale forskningsfond

Initiativet til opprettelsen av ordningen med regionale forskningsfond (RFF) ble tatt av Kommunal og regionaldepartementet sent høsten 2006 i forbindelse med fremleggingen av regionalmeldingen (St. meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid). Forslaget om regionale forskningsfond ble begrunnet med et ønske om å styrke regional forskning og samspillet mellom næringsliv, høgskoler og regionale forskningsaktiviteter, og gjennom dette å legge til rette for næringsutvikling og innovasjon.

Ordningen ble iverksatt tre år senere, fra januar 2010, og med hovedmål om å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling, å mobilisere til økt FoU-innsats i regionene og å bidra til økt forskningskvalitet og utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene.

Ordningen med regionale forskningsfond innebærer en viktig videreutvikling av den regionale innovasjons- og forskningspolitikken i Norge. Nå er det riktignok ikke noe nytt i seg selv å styrke forskningen for regional innovasjon og utvikling. Dette er noe som har blitt ivaretatt gjennom flere tidligere programmer BU 2000, VS 2010, BRO, MOBI og VRI som alle på ulike måter har vært innrettet mot forskning og innovasjon i regionene, og der det særlig gjennom VRI-programmet har skjedd en opptrapping av den regionalt organiserte forskningen.¹ Det nye ved regionale forskningsfond er først og fremst at ansvaret for forvaltningen av ordningen er lagt til det regionale nivået representert ved fylkeskommunene. RFF er altså fylkeskommunenes ordning, det er de som «eier» ordningen. Men dernest representerer ordningen en viktig utvikling med hensyn til regional organisering. Mens arbeidet i VRI-programmet har vært basert på en inndeling av landet i 15 såkalte VRI-regioner, ble det gitt som føring for iverksettingen av regionale forskningsfond at mellom fem og sju regioner skulle forvalte fondene, og at fylkeskommunene i hver enkelt fondsregion skulle i fellesskap ivareta dette ansvaret.

De sju fondsregionene er følgende:

Hovedstaden:	Akershus og Oslo
Innlandet:	Hedmark og Oppland
Oslofjorden:	Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark
Agder:	Aust- og Vest-Agder
Vestlandet:	Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
Midt-Norge	Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag
Nord-Norge	Nordland, Troms og Finnmark

¹ En nærmere omtale av disse programmene er gitt i kapittel 2, der det også blir nærmere spesifisert på hvilke områder RFF innebærer en videreutvikling.

Budsjettet for RFF er basert på avkastningen av en fondskapital på seks milliarder kroner. For 2010 og 2011 har dette gitt budsjetter på henholdsvis 212 og 219 millioner kroner, og de enkelte fondsregioner har årlig hatt til disposisjon midler som har variert fra 13-14 millioner kroner for de to minste regionene til ca. 30 mill kroner i de største. I tillegg har fondsregionene hatt tilgang til midler fra en felles pott, den såkalte 15 prosent potten, som fordeles etter nærmere regler (mer om dette i kapittel 3).



Figur 1.1 Regioninndeling for forvaltning av regionale forskningsfond.

I en større sammenheng er de samlede midler som forvaltes gjennom ordningen ikke spesielt store; i de fleste regioner utgjør midlene en svært liten andel av de samlede offentlige ressurser som brukes på FoU. Men ordningen har likevel stor betydning på to måter: For det første innebærer ordningen at det regionale nivået har fått et ansvar for å forvalte forskningsressurser; det utløser en del viktige prosesser, bl.a. for å formulere regionale FoU-strategier og bygge opp administrativ kompetanse og kapasitet for å forvalte forskning. Dette vil kunne ha stor betydning for at det regionale forvaltningsnivået i større grad kan legge premisser for en del av forskningen som skjer i regionene, og også kan bli viktige brukere av den.

Dernest ligger betydningen av regionale forskningsfond i det at det regionale nivået kan disponere midler til FoU-aktivitet ut fra regionenes egne premisser, og dette vil i prinsippet kunne bidra både til å utløse FoU-aktivitet og til å styrke utvikling av fagmiljøer og institusjoner som ellers ikke ville ha funnet sted.

Iverksettingen av regionale forskningsfond gir dermed potensialer for både å styrke rollen til det regionale forvaltningsnivået og til å utløse aktivitet som kan styrke den regionale utviklingen. Et viktig formål med evalueringen er å følge utviklingen av ordningen og hvordan den implementeres i de enkelte regioner og hvilken betydning dette har for utviklingen.

1.2 Følgeevalueringen

Det er gitt et ganske omfattende mandat for evalueringen, og det er skilt mellom et hovedmål og en rekke delmål. Hovedmålet for evalueringen er følgende:

«å utvikle konkret og anvendbar kunnskap om regionale forskningsfond, inkludert Forskningsrådets og de syv regionale forskningsfondenes roller i disse, som grunnlag for forbedring, ut-

dypning og videreutvikling. Kunnskapsutviklingen skal foregå i en prosess der sentrale aktører involveres og lærer, og hovedfokus er muligheten for å justere kursen underveis.» (fra konkurransegrunnlaget s. 5)

Det er videre en hovedproblemstilling for evalueringen å undersøke i hvilken grad retning og foreløpige resultat av regionale forskningsfond tyder på at man kan nå de overordnede målene, jf tabell 1.1. Disse målene kan deles i to grupper. Dels er målene knyttet til selve forskningsaktiviteten, det vi kan karakterisere som funksjonelle mål, som gjelder å styrke forskningen, å mobilisere til økt FoU-innsats og å bidra til økt forskningskvalitet og utvikling av konkurransedyktige FoU-miljøer. Dels er målene knyttet til organisering av forskningen, det skal tilrettelegges for å skape utviklings- og læringsarenaer, og å sørge for samspill mellom aktivitet i regionene og nasjonale og internasjonale programmer og aktiviteter.

Tabell 1.1 Hovedmålene for regionale forskningsfond

- Styrke forskning for regional innovasjon og regional utvikling.
- Mobilisere for økt FoU-innsats i regionene.
- Bidra til økt forskningskvalitet og utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene.
- Skape utviklings- og læringsarenaer der regionale erfaringer kan drøftes i relasjon til nasjonal og internasjonal kunnskap og aktiviteter.
- Sørge for tett samspill mellom aktiviteter i regionene og deres relasjoner til andre nasjonale og internasjonale programmer og aktiviteter.

Ved siden av dette er det i konkurransegrunnlaget formulert en rekke delproblemstillinger som vi har sammenstilt i tabell 1.2. Disse dekker et bredt spekter av problemstillinger på ulike nivåer og med ulik innretning; det gjelder spørsmål av prinsipielt politisk karakter så vel som spørsmål knyttet til det organisatoriske og mer praktiske forhold. Og i tillegg til at følgeevalueringen skal legges opp med sikte på å oppsummere kunnskap om hva som skjer og tilrettelegge for læring, skal prosjektet også være et grunnlag for læring om følgeevaluering som metode. Det er således et ganske omfattende – og komplisert – mandat som ligger til grunn for evalueringen.

Tabell 1.2 Delproblemstillinger som skal belyses i evalueringen)*

1. Tyder utviklingen av regionale forskningsfond i prosjektperioden på at man klarer eller kan klare å
 - Finansiere kvalitetsmessig gode prosjekter?
 - Nå nye målgrupper?
 - Supplere nasjonale programmer?
 - Prioritere områder med særlig regional identitet og betydning?
 - Bringe nye søkere til Forskningsrådet?
2. Tyder funnene på at regionale forskningsfond
 - Oppleveres som en nyttig ordning av brukerne?
 - Unngår å bidra til regional lock-in?
 - Har betydning for regional utvikling?
 - Mottar for mange eller for få søknader, generelt eller i enkeltregioner?
3. Hvordan fungerer styringsmodell og organisering?
 - Er organiseringen av samarbeidet mellom fondsregionene og Forskningsrådet god?
 - Bidrar Forskningsrådets regionalavdeling i samarbeid med resten av Forskningsrådet til å sikre de regionale oppgavene i tråd med målet om å arbeide for å fremme innovasjon i næringsliv og offentlig sektor i hele landet?
 - Hvordan fungerer samarbeidet mellom og innen fondsregionene?
 - Hvordan fungerer bruken av 15 % potten i forhold til muligheten for måloppnåelse for fondene?
4. Rapportering og videre evaluering:
 - Evalueringen bør gi innspill til indikatorer og rapporteringspunkter både fra det regionale og nasjonale arbeidet som kan bidra til å synliggjøre effektene av de regionale forskningsfondene

- Evalueringen bør gi innspill til aktuelle problemstillinger og legge et godt grunnlag for 5-årsevalueringen av regionale forskningsfond
6. Følgeevalueringen skal gi forskningsmessige bidrag på følgende områder
- Følgeevaluering som metode. Hvilke erfaringer gir denne følgeevalueringen og hvordan kan disse bidra til videreutvikling av kunnskapen om følgeevaluering som metode?
 - Regionalisering av forskningsforvaltning, herunder utviklingen fram mot dagens situasjon med VRI, regionale representanter, RFF og egen regional avdeling i Forskningsrådet. Her er blant annet symbolske og politiske dimensjoner relevante og mulige koblinger mot innovasjonsforskningen i blant annet VRI-programmet bør undersøkes. Relevante spørsmål her er blant annet:
 - Hvordan kan den forvaltningspolitiske konteksten og beslutningsprosessen omkring opprettelsen av regionale forskningsfond bidra til å forklare reformens retning og utfall?
 - Hvordan opplever de ulike aktørene spenningsforholdet mellom styring ovenfra (den regionale stat) og mobilisering nedenfra av regionale posisjoner og interesser (former for nyregionalisme)?
 - Hva er aktørenes virkelighetsoppfatning og hvordan fortolker de sitt handlingsrom?
 - Oppnår man en reell kunnskapsutvikling og læring i samspillet mellom regionalt og nasjonalt nivå?

*) Det er ikke noe punkt 5 blant problemstillingene. På grunn av komplisert språk i mandatets punkt 6, har vi tillatt oss en mindre redaksjonell endring i første strekpunkt under andre kulepunkt.

Et viktig krav til evalueringen er at den skal skje i tett samspill med de prosesser som skjer i forbindelse med implementeringen av regionale forskningsfond, og bidra til å utvikle en systematisk kunnskap om det som skjer og komme med innspill til hvordan ordningen kan utvikles. Eller som det er formulert i hovedmålet for evalueringen: det skal utvikles «konkret og anvendbar kunnskap ... som grunnlag for forbedring, utdyping og videreutvikling». Videre heter det i konkurransegrunnlaget at evalueringen skal «bidra til diskusjon om hvilke grep som eventuelt bør gjøres for å øke sjansen for å nå målene», og det er en forutsetning at «regionene skal ha en aktiv rolle i utviklingen og gjennomføringen av prosjektet gjennom referansegruppe og læringsarenaer».

Dette tilsier at også evalueringsopplegget må gjennomføres på en fleksibel måte, og der vektleggingen av ulike problemstillinger justeres ut fra hva som etter hvert fremstår som mest interessant. Dette innebærer selvsagt ikke at ikke evalueringen skal følge opp de hovedmål og delproblemstillinger som er formulert i konkurransegrunnlaget. Men etter hvert som det gjøres ulike erfaringer i de enkelte regioner og vi får mer systematisk kunnskap om hvordan ordningen fungerer, vil dette også kunne påvirke hvilke problemstillinger som vurderes som mest interessante for videre analyse. Dermed blir samhandlingen med de ulike aktørene i regionale forskningsfond, og først og fremst fondsregionene, svært sentral for gjennomføringen av følgeevalueringen.

1.3 Problemstillinger i evalueringen

Det sentrale spørsmålet som skal belyses i evalueringen, er hvordan ordningen med regionale forskningsfond iverksettes, og i hvilken grad man når målene om å styrke forskning for regional innovasjon og regional utvikling og om å bidra til økt FoU-innsats i regionene. I tillegg er det også et mål at ordningen bidrar til økt forskningskvalitet og utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene.

I prinsippet kan implementeringen av ordningen analyseres ut fra en enkel lineær modell slik som vist i figur 1.2. Prosessen starter med utgangspunkt i de enkelte regionenes forutsetninger, og fylkeskommunene i de enkelte fondsregionen utarbeider i fellesskap en FoU-strategi for regionen. Denne strategien legges så til grunn for utforming av et bestillingsbrev som angir mandatet for arbeidet i de enkelte fondsstyrene. Fondsstyrene utarbeider så sin handlingsplan der de gjør sine prioriteringer innenfor de rammer som gis gjennom FoU-strategien og bestillingsbrevet. Det viktigste elementet i handlingsplanen er utlysning av midler til FoU-prosjekter, og på grunnlag av utlysninger og innkomne søknader

om midler, gjør de enkelte fondsstyret vedtak om hvilke prosjekter som skal gis støtte. I hver fondsregion utvikles en portefølje av prosjekter, og etter hvert som disse prosjektene gjennomføres og oppnår resultater, vil dette på ulike måter gi bidrag til den regionale utviklingen.



Figur 1.2: Modell for implementering av regionale forskningsfond

Det er mange spørsmål som kan reises i forbindelse med implementeringen av regionale forskningsfond, idet det er mange innebygde spenninger i prioriteringer og organisering knyttet til forskning. Flere av disse kommer direkte til uttrykk i målene for regionale forskningsfond. De skal fremme både regional utvikling og forskningskvalitet. De skal baseres på regionale FoU-strategier, gi ”langsiktig, grunnleggende kompetanseoppbygging i relevante forskningsmiljø”, bidra til regional utvikling og økt forskningsinnsats i regionene, styrke samspillet mellom næringsliv, høyskoler, universitet og forvaltning, og samtidig bidra til økt kvalitet i forskningen. Vi vil her særlig gå inn på to typer problemstillinger; for det første spørsmål knyttet til grunnlaget for å utforme regionale FoU-strategier og handlingsplaner, der nest problemstillinger knyttet til den regionale organiseringen av forskningen, og de mer prinsipielle forskningspolitiske spørsmål dette reiser.

Den første problemstillingen er knyttet til grunnlaget for utformingen av de regionale FoU-strategiene og handlingsplanene. De sju fondsregionene er meget heterogene, både seg imellom og internt i de enkelte regioner. Som kapittel 3 viser, er det meget stor variasjon med hensyn til FoU-aktivitet i regionene; fra Hovedstadsregionen som har flere nasjonalt ledende institusjoner og totalt har 45 prosent av landets FoU-aktivitet – til Innlandet og Agder som mangler de tunge institusjonene og som har henholdsvis 1,5 og 2,7 prosent av aktiviteten. Også innad i de enkelte regioner er det store variasjoner, noe kontrastene mellom Hordaland og Sogn og Fjordane i Vestlandet, og mellom Troms og Finnmark i Nord-Norge er eksempler på.

De ulike regionene har derfor svært forskjellige forutsetninger for sitt arbeid med regionale forskningsfond. Det vil virke inn på hvordan for det første FoU-strategiene er formulert i de ulike regionene, og hvordan de er omsatt i fondsregionenes handlingsplaner. Hva som er regionalt relevant FoU vil variere mellom regionene, og forskjellene mellom dem vil trolig være enda større med hensyn til behovet for å mobilisere nye aktører og potensialet for utvikling av nye fagmiljøer.

Ved siden av dette skaper det også utfordringer at regionale forskningsfond skal supplere nasjonale forskningsprogrammer. De regionale forskningsfondene skal bidra med noe nytt basert på regionale forutsetninger; man skal ikke bruke midler til å sette aktivitet som kan utløses gjennom sentralt organiserte programmer. RFF skal «gjøre en forskjell». Men de midler fondsregionene har til disposisjon, er relativt begrensede. Det vil derfor være et viktig formål med følgeevalueringen å avklare hvordan de ulike regionene utvikler og følger opp sine strategier, og i hvilken grad de både lykkes i å ta utgangspunkt i regionale forutsetning og styrke regionalt relevant forskning.

Den andre typen problemstillinger er om den regionale organiseringen av forskningen står i noen form for motsetning til eller skaper spenning i forhold til den sentralt organiserte forskningen. Vi vil reise to spørsmål knyttet til dette:

- Gir organiseringen i regionale forskningsfond noen risiko for regional lock-in, det vil si at regionene «lukkes inne» i regionale problemstillinger med begrensede utviklingsmuligheter?
- Vil organiseringen i regionale forskningsfond føre til en fragmentering av forskningen, det vil si at midlene spres på mange og små fagmiljøer snarere enn at de konsentreres for å styrke utviklingen av større og kvalitetsmessig bedre miljøer?

Vi vil anta at det er en spenning mellom det å desentralisere ansvaret for forvaltningen av forskningen slik det er gjort gjennom regionale forskningsfond, og å sikre høy kvalitet i forskningen. Forskningskvalitet stimuleres av internasjonal og nasjonal konkurranse om forskningsmidler, og av internasjonalt og nasjonalt forskersamarbeid. Lokale konkurransearenaer har sjelden samme faglige anseelse, og gir ikke de samme incentiver til vitenskapelig kvalitet, som større og mer åpne konkurransearenaer. Regionale forskningsfond kan derfor risikere å bli oppfattet som en reservepott for de som ikke lykkes nasjonalt eller internasjonalt. Om en ikke klarer å ivareta høye kvalitetskrav, er det en fare for at regionale midler vil medføre regional lock-in og redusert nasjonalt og internasjonalt forskersamarbeid.

Videre kan regionale forskningsfond medfører en risiko for spredning av faglig kompetanse på mange små miljøer. Det er med andre ord en risiko for at regionale midler fører til fragmentering fremfor konsolidering av nasjonale kunnskapsmiljøer. Samtidig som det er ønskelig med sterke nasjonale forskningsmiljøer, har imidlertid lokalt næringsliv og forvaltning behov for kunnskap med lokal relevans og nærhet. Utfordringen blir å kombinere regionale forskningsfond med en nasjonal politikk for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK), og unngå utstrakt parallellbygging av forskningskompetanse.

1.4 Om innholdet i rapporten

I denne rapporten oppsummeres det arbeidet som er gjort det første året i følgeevalueringen. Et viktig formål det første året har dels vært å gjøre seg kjent med ordningen, dels få på plass en del bakgrunnsstoff både om det politiske og teoretiske grunnlaget for regionale forskningsfond. Kapittel 2 gir en oversikt over den forskningspolitiske utviklingen i Norge som har ført frem til regionale forskningsfond, og utviklingen i Norge drøftes spesielt i lys av utviklingen i de andre nordiske landene, men også i noen grad i Europa for øvrig. Som det fremgår i dette kapitlet, er utviklingen i Norge relativt unik, noe som gjør at de erfaringer man etter hvert får gjennom implementeringen av ordningen vil ha stor prinsipiell interesse.

Kapittel 3 gir det en oversikt over status for FoU- og innovasjonsaktivitet i fondsregionene. Hva FoU-delen gjelder, er bildet at fondsregionene fremstår som meget heterogene, noe som er et viktig utgangspunkt for å vurdere fondsregionenes strategier. På innovasjonsområdet avtegnes et noe mer uklart bilde, dels fordi datagrunnlaget er vesentlig svakere. Men det er samtidig et bilde av et relativt stort regionalt mangfold der det i alle regioner er noen meget dynamiske og innovative miljøer, samtidig som variasjonene innad i regionene er store.

I de følgende to kapitler ser vi på hvordan ordningen er blitt implementert. Kapittel 4 ser vi på hvordan dette har skjedd på det nasjonale planet. Her rekapituleres historien fra ideen for første gang ble lansert i regionalmeldingen høsten 2006, og fram til ordningen ble satt i verk, og vi gjennomgår hvordan prosessen vurderes av representanter for de sentrale aktørene, nemlig Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet. Kapittel 5 gjennomgår hvordan ordningen er blitt implementert i de sju fondsregionene, og hvordan de enkelte fondsregionene har organisert seg gjennom opprettelse av fondssekretariater og valg av styrer. Videre gjennomgås fondsregionenes arbeid med utforming av FoU-strategier og styrenes oppfølging i handlingsplaner, utlysninger og bevilgninger til forskningsprosjekter. Det gis en oppsummerende diskusjon av erfaringene så langt og videre utfordringer i implementeringen.

Som ledd i evalueringen er det også gjennomført en foreløpig porteføljeanalyse. Denne er avgrenset til en analyse av alle mottatte søknader i løpet av 2010, hvordan disse fordeles på ulike typer prosjekter i de ulike fondsregionene, andel som er innvilget m.v. I tillegg er det undersøkt i hvilken grad søknader kommer fra «nye» institusjoner, det vil si institusjoner som ikke har vært søkere til Norges Forskningsråd tidligere, eller om prosjekter det søkes om midler til, har prosjektledere som ikke tidligere er registrert i Forskningsrådets database. Denne delen av undersøkelsen gjelder 2010 og første halvår av 2011. Porteføljeanalysen er meget foreløpig, og vil bli utvidet etter hvert til å inkludere studier av porteføljen av prosjekter som er innvilget midler.

I det avsluttende kapitlet oppsummeres de inntrykk vi har av arbeidet i de regionale forskningsfondene så langt, og utfordringer som synes sentrale for det videre arbeidet.

2 Regional innovasjonspolitik i Europa – en syntetisk oversikt

2.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er dels å se hvordan opprettelsen av RFF inngår som en naturlig fortsettelse av den spesifikke norske regionalpolitikken, og dels å se på om denne utviklingen skiller seg ut fra utviklingsforløp i andre europeiske land.

I Norge har regionalpolitikk eller distriktpolitikk, som var den betegnelsen som ble brukt tidligere, tradisjonelt hatt en sterk posisjon. Endringen i terminologi peker på to viktige endringer i formål og fokus for politikken, som også har gjort seg gjeldende i en bredere europeisk sammenheng. Dels har nedslagsfeltet for politikken blitt utvidet fra primært å være rettet mot de perifere, mindre utviklede regioner av et land, til å gjelde alle regioner. Dels har det skjedd en endring i politikkens mål fra å sikre en rettferdig, geografisk fordeling av velferdsgoder til en sterkere prioritering av virkemidler for å fremme regional økonomisk utvikling. Dette har særlig blitt tydelig i en europeisk sammenheng etter Lisboa-deklarasjonen i 2001, hvor økonomisk vekst og innovasjon ble satt på dagsorden i et forsøk på å innhente USA og gjøre EU til den mest konkurransedyktige (makro)region internasjonalt.

Den tradisjonelle distriktpolitikken i Norge hadde tre hovedmål: Vekst- og utvikling, fordelings- og likestilling og bevaring. Vekst- og utviklingsmålene var de dominerende i de første 20 år etter den andre verdenskrig, hvor alle ressurser ble mobilisert for å generere en tilstrekkelig høy økonomisk vekst til å bygge opp landet og bygge ut velferdssamfunnet. Her spilte det offentlige en viktig rolle som industriutvikler, så vel alene som sammen med store private aktører, både norske og utenlandske. Mye av denne politikken var utformet på en måte som man i dag ville ha karakterisert som en (nasjonal, sektoriell og/eller regional) innovasjonssystempolitikk, som tok sikte på å styrke norsk industris internasjonale konkurransevne. Tilsvarende strategi har senere blitt benyttet i forbindelse med utbyggingen av olje- og gasssektoren.

På 1970-tallet ble det satt et sterkere fokus på fordelings- og likestillingsmål for å sikre det samme tilbud av offentlige velferdsgoder (utdanning og helse) uansett bosted. Den norske levekårsundersøkelsen ble igangsatt i 1972, og hadde regionale ulikheter i levekår som et eksplisitt studieområde. Målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret har gjennom alle år hatt en spesiell stilling i norsk distriktpolitikk.

2.2 Politikk for å fremme regionaløkonomisk vekst – klynger og regionale innovasjonssystem

På slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet skjedde det en gradvis overgang i politikken fra et hovedfokus på en regional omfordeling av velferd til en øket oppmerksomhet på å mobilisere lokale og regionale ressurser for å fremme regional økonomisk vekst og utvikling. Dette ble særlig inspirert av dokumentasjonen av sterk økonomisk vekst i mange regioner internasjonalt, som f.eks. Det tredje Italia, Baden-Württemberg i Tyskland og Silicon Valley.

Særlig boken 'The Second Industrial Divide' av Michael Piori og Charles Sabel (1984) var viktig. Den viste ikke bare at regioner kunne oppnå en sterk økonomisk vekst basert på egne (endogene) ressurser, men at dette var basert på en ny måte å organisere produksjonen på, som ble kalt 'fleksibel spesialisering'. Fleksibel spesialisering var kjennetegnet av en fleksibel og spesialisert produksjon i motsetning til den på den tiden dominerende (fordistisk standardiserte) masseproduksjon. Produksjonen ble organisert i et samspill (produksjonsnettverk) mellom små og mellomstore foretak (SMF), og utgjorde et lokalisert system av leverandører og underleverandører i såkalte 'industrielle distrikt'. Dette var den betegnelse som Alfred Marshall brukte på tilsvarende engelske distrikt på slutten av 1800-tallet (f.eks. Lancashire og Sheffield). Industrielle distrikt representerer en samlokalisering av SMF som tilhører samme og kompletterende sektor(er), og som gjennom en godt utviklet arbeidsdeling mellom foretakene utnytter lokaliseringfordeler. Industrielle distrikt kan følgelig ses på som en spesiell form for klynger. Når Porters tidlig på 1990-tallet lanserte sin teori om klynger som strategi for å fremme innovasjon hos foretak og regioner (Porter 1990), ble dette i stor grad basert empirisk på de nye utviklingstrekkene i utvalgte regioner i Europa og Nord-Amerika.

At økonomisk virksomhet samles i klynger er et velkjent fenomen, som teoretisk er basert på prinsippene om eksterne stordriftsfordeler (external economies of scale) generelt og agglomerasjonsfordeler spesifikt. Stordriftsfordeler representerer den viktigste forklaring på den dynamisk industrielle, kapitalistisk utvikling har vist siden den industrielle revolusjon. Man skiller vanligvis mellom interne og eksterne stordriftsfordeler. Interne stordriftsfordeler skapes av den produktivitetsvekt som innføring av nytt teknisk produksjonsutstyr innebærer (dvs. hva hver ansatt kan produsere pr. tidsenhet), og eksterne stordriftsfordeler skapes av tekniske og markedsmessige effekter på lønnsomhet, som en geografisk konsentrasjon (eller agglomerasjon) av foretak medfører.² En slik geografisk konsentrasjon eller samlokalisering av virksomheter kan enten finne sted i klynger av virksomheter tilhørende den samme eller kompletterende sektor(er), som nevnt ovenfor, i tilknytning til forklaringen av hva et industrielt distrikt innebærer, eller i et bymessig område, hvor fordelen skriver seg fra en samlokalisering av ulike virksomheter. Alfred Marshall blir ofte referert til som den første forsker som anvendte dette teoretiske perspektiv i studiet av spesialiserte engelske industrielle distrikt på slutten av 1880-tallet. Slike studier fikk en renessanse på 1970- og 1980-tallet gjennom italienske industrielle økonomers forskning om tilsvarende industrielle distrikt i det som nå kalles 'Det tredje Italia', dvs. de sentrale og nord-østre deler av landet (Asheim, 2000; Becattini, 1990).

Marshall's utgangspunkt var spørsmålet om det fortsatt var en fremtid for små og mellomstore foretak (SMF) i en tidsalder hvor storindustrien kraftig økte sin konkurranseevne ved å utnytte interne skalafordele (internal economies of scale) som ble muliggjort av de nye og effektive produksjonsteknologier skapt av den industrielle revolusjon. Marshall's svar på denne utfordringen var at SMF alternativt kunne utnytte eksterne skalafordele, dvs. fordele som er eksterne for det enkelte foretak, men interne for et område (f.eks. et industrielt distrikt eller en klynge). Dette krevde en samlokalisering av spesialiserte industrier som skaper lokaliseringfordeler basert på et felles arbeidsmarked av kvalifisert arbeidskraft, spesialiserte leverandører og underleverandører, samt muligheter for kunnskapsflyt og reduserte transaksjonskostninger som følge av geografisk og sosial nærhet.

² Eksterne stordriftsfordeler kan også oppnås uten geografisk konsentrasjon, men dette spiller en klart underordnet rolle som grunnlag for klyngepolitikk (selv om Porter i sin 1990-bok omtalte slike funksjonelle nettverk for nasjonale, industrielle klynger).

Marshall's industrielle distrikt kan som sagt karakteriseres som en spesiell type av klynger av agglomererte, sektorspesialiserte områder dominert av SMF, og forankret i lokale sosiale strukturer. Porters klyngebegrep er bredere idet han ikke opererer med forrang for bestemte bedriftsstørrelser og heller ikke vektlegger den lokale, sosiale forankring på samme måte. Porters modell er følgelig lettere å anvende for å fremme generelle regionalpolitiske tiltak i ulike samfunnstyper. Porter argumenterer dels for at klynger vil fremme foretaks konkurransevne som følge av en mer effektiv produksjon og resulterende produktivitetsøkninger. Dels hevder han at klynger også vil føre til mer innovative foretak. Dette forutsetter at de fire determinanter for konkurransevne (konkurransforhold, faktorforhold, markedsforhold og relaterte og støttende virksomheter) i Porters såkalte 'diamant' er 'på plass' i klyngen. Marshall fokuserte primært på de direkte økonomiske gevinstene av klynger, selv om han også pekte på et økt innovasjonspotensiale ved samlokalisering og samarbeid mellom SMF i industrielle distrikt.

Porters begrunnelse for hvorfor klynger fører til økt innovasjonsevne, tilfredsstillende imidlertid ikke fullt ut de krav til en kausalforklaring som man for eksempel finner i den franske regionaløkonom Francois Perroux' 'vektspol' teori. Her begrunnes vekstpolers (eller klyngers) større innovasjonsevne med tilstedeværelsen av innovative nøkkelindustrier. Porter er for øvrig direkte inspirert av Perroux' arbeider om vekstpoler i sin klyngeteori, ikke minst når det gjelder synet på betydningen av agglomerasjonsfordeler som oppstår på grunn av geografisk samlokalisering av aktiviteter (Asheim et al. 2006).

Porters uklarhet når det gjelder å kunne forklare hvorfor klynger leder til økt innovasjonsevne, gjør det vanskelig å utforme og implementere klyngepolitiske virkemidler som særlig tar sikte på å fremme innovasjon. I tillegg kommer at Porter gradvis har utvidet sin definisjon til også å omfatte universitet og forskningsinstitutter i kategorien 'relaterte og støttende virksomheter'. Det problematiske med dette er at skillet mellom kunnskapseksplorerende organisasjoner (dvs. organisasjoner som genererer ny kunnskap så som universitet og forskningsinstitutter) og kunnskapseksploaterende organisasjoner (dvs. foretak) utviskes, noe som ytterligere forsterker uklarheten omkring hvilke faktorer i klyngedannelser som fremmer foretaks innovasjonsevne.

For å unngå slike uklarheter og komme nærmere en bedre forståelse av hvordan innovasjonsevne kan fremmes, kan et innovasjonssystemperspektiv anvendes. Innovasjonssystem kan finnes på ulike geografiske nivå så som det nasjonale og regionale, og også utvikles for spesielle sektorer i form av sektorielle innovasjonssystem. Innovasjonssystemtilnærmingen ble utviklet på begynnelsen av 1980-tallet som del av et OECD arbeid for å formulere et dynamisk perspektiv på mulighetene for å fremme konkurransevne og økonomisk vekst ved proaktivt å påvirke læring og innovasjon i samfunnet – ofte kalt 'the high road strategy' i motsetning til en kostnadsbasert konkurranse – 'low road strategy'. Porter har anvendt dette perspektivet når han argumenterer for at det for høykostnadsland kun er holdbart å konkurrere på basis av innovasjoner ('high road strategy'), da slike land uansett produktivitetsvekst ikke i lengden kan konkurrere med lavkostnadsland i Asia, Latin Amerika og Afrika. Det offentlige kan spille en viktig proaktiv rolle sammen med private aktører gjennom å legge forholdene til rette og gi insitamenter til et økt samarbeid mellom industri og næringsliv, som kan utgjøre en viktig faktor for å fremme innovasjons- og konkurransevne til foretak, regioner og nasjoner (Lundvall, 2008). Innovasjonssystem er med andre ord et system av samarbeidende foretak eller kunnskapseksploaterende enheter, universitet eller forskningsinstitutt (kunnskapseksplorerende enheter), og ofte med det politiske system/den offentlige sektor som direkte eller indirekte fasilitatorer av samarbeidet. Systemdimensjonen i innovasjonssystembegrepet bidro til fornyelsen i synet på hvordan innovasjoner skapes, fra en lineær tenkning (dvs. en prosess som startet med grunnforskning, og som via anvendt forskning og produkt- eller prosessutvikling i foretak endte med konkurransedyktige varer og tjenester som kunne omsettes på internasjonale markeder) til en oppfattelse av innovasjoner som et resultat av interaktiv læring og samarbeid mellom impliserte parter.

Nasjonal innovasjonssystempolitikk ble utviklet på slutten av 1980-tallet (Lundvall, 1992; Lundvall, 2007), og på første del av 1990-tallet kom så de første arbeider som lanserte innovasjonssystempolitikk på et regionalt nivå empirisk basert på suksesshistorier fra Det tredje Italia og Silicon Valley

som eksempler på vellykkete klyngedannelser (Asheim, 1995; Cooke et al. 2011; Piore og Sabel, 1984). I disse regioner fant man empiriske eksempler på at samarbeid mellom foretak og kunnskapsproduserende eller -formidlende enheter primært fant sted innenfor en region, og ikke på et nasjonalt nivå. Denne observasjon og etterfølgende teoriutvikling har sammen med klyngepolitikk, som delvis er overlappende og delvis kompletterende med regionale innovasjonssystem, representert det dominerende perspektiv i utformingen av regional innovasjonspolitikken siden begynnelsen av 1990-tallet.

Innovasjonssystemtilnærmingen plasserer innovasjon i sentrum for økonomisk vekst, og ser på innovasjon som den viktigste drivfaktor for å skape vekst og sysselsettingsøkning. Den representerte et skifte fra en dominerende lineær forståelse av innovasjon, fremmet gjennom en tradisjonell vitenskap og teknologipolitikk, til et syn på innovasjon som en interaktiv prosess, hvor mange aktører som f.eks. foretak, universitet og myndigheter – ofte omtalt som Triple-Helix – medvirker.³

2.3 Innovasjonsprogrammer i Norge

Porter fikk stor innflytelse også i Norge ikke minst gjennom de norske Porterstudier (Reve et al., 1992), og en klyngebasert politikk ble tidlig implementert i norsk regional politikk, bl.a. i REGINN programmet, som i navnet pekte i retning av regionale innovasjonssystem, men som i realiteten handlet om studier av regionale klynger, og hvordan disse kunne bli mer innovative gjennom industri-universitet samarbeid (Isaksen, 1999). Senere er dette blitt fulgt opp av nye programmer som Arena og NCE, igangsatt og finansiert av Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA (Asheim og Isaksen, 2010).

De første eksempler på norske programmer som skulle fremme den nye regionalpolitikken, var imidlertid mer inspirert av Det tredje Italia med dets fokus på samarbeidende SMF enn på Porters klyngeperspektiv. I tillegg hentet disse programmer også inspirasjon fra norsk og nordisk arbeidslivsforskning. De programmene som det tenkes på her var BU 2000, som startet i 1993, og VS 2010 som etterfulgte BU 2000 i 2001. Andre viktige programmer i denne perioden var BRO (program for brobygging mellom næringsliv og forskning), REGINN og MOBI. I 2007 ble så VS2010 og MOBI videreført i et nytt program VRI - virkemidler for regional FoU og innovasjon (se tabell 2.1 for en oversikt over programmene).

BU 2000 sammen med BRO og REGINN bygget på ideen om regionale innovasjonssystem. Regionale innovasjonssystem kan defineres på ulike måter; dels kan man anlegge et bredt perspektiv på regionale innovasjonssystem, hvor alle faktorer (organisasjoner og institusjoner) som kan påvirke og fremme læring og innovasjon i foretak og regioner innregnes, og dels et mer snevert hvor et regionalt innovasjonssystem defineres som bestående av to delsystemer med systematisk og langsiktig gjensidig interaksjon, det kunnskapseksplorerende delsystem (universitet, FoU-institutter, forskningsparker osv.) og det kunnskapsekspløterende delsystem av foretak ofte lokalisert i regionale klynger (Asheim og Gertler, 2005). I BU 2000 og de andre programmene ble det anvendt et bredt perspektiv på regionale innovasjonssystem. Med et slikt perspektiv blir det ikke kun relevant å snakke om spesifikke innovasjonspolitiske virkemidler, men også om virkemidler på andre politikkområder som arbeidsmarkedet og utdanningssektoren, som kan ha betydning for foretaks, regioners og nasjoners innovasjonsevne.

³ Triple Helix modellen (Etzkowitz and Leydesdorff (2000) kan ses på som en operasjonalisering av et regionalt innovasjonssystem som en konkret regionalpolitisk strategi. Modellen fremhever den gjensidige avhengigheten mellom universitet, foretak og (regionale) myndigheter i en kunnskapsøkonomi. Triple Helix modellen har spilt en stor rolle bl.a. i utformingen av VINNOVAs (Swedish Agency for Innovation Systems) regionalpolitiske strategier (f.eks. VINNVÅXT programmet).

Tabell 2.1 Oversikt over regionale innovasjonsprogrammer i Norge

Program/Periode/Formål	Programmets innretning
<p>BU 2000 (Bedriftsutvikling 2000) Periode: 1994-2000. Formål: Økt verdiskaping og sysselsetting gjennom organisatoriske og interorganisasjonelle utviklingsprosesser.</p>	<p>Samarbeid i nettverk mellom bedrifter og forskningsmiljøer om temaer som kompetanse, lederutvikling og organisering av utviklingsarbeid. Bredt perspektiv på regionale innovasjonssystem, inkluderer alle organisasjoner og institusjoner som fremmer læring. Fokus på lærende organisasjoner og nettverksamarbeid mellom foretak.</p>
<p>BRO (Program for brobygging mellom næringsliv og forskning) Periode: 1996-2001. Formål: Være brobygger for utvikling av langsiktige relasjoner og konkrete samarbeidsprosjekter mellom bedrifter (i hovedsak SMB) med lav FoU-aktivitet, og FoU-miljøer, dvs. universitet, høyskoler, forskningsinstitutt og forskningsparker.</p>	<p>Gjennomføring av et meget stort antall bedriftsprosjeKter i samarbeid med FoU-miljøer. Det ble særlig etablert gode relasjoner til de teknologiske instituttene, mens utvikling av relasjoner til høyskolene har vært mer komplisert. Samspill med universitetene ble ikke prioritert. Hovedvekt på teknologioverføring og kopling bedrift-FoU-miljø, etter hvert basert på en bredere systemtilnærming med vektlegging av læring, nettverk og samspill.</p>
<p>REGINN (Program for Regional Innovasjon) Periode: 1997-2001. Formål: Utprøving av strategier for å stimulere nettverksbasert innovasjon gjennom funksjonelle regionale innovasjonssystemer.</p>	<p>Basert på den interaktive innovasjonsmodellen Fokus på regionale innovasjonssystemer, Arbeid med relasjonsbygging mellom bransjemiljøer/klynger, regionale FoU-miljø og offentlige myndigheter. Fylkesbasert prosjektvirksomhet.</p>
<p>VS 2010 (Verdiskaping 2010) Periode: 2001-2006. Formål: Gjennom partsbasert medvirkning og utviklingskoalisjoner å bidra til å videreutvikle og utløse potensialet for bedriftsintern og nettverksbasert nyskaping, særlig på regionalt nivå. Samtidig skal det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget på feltet styrkes.</p>	<p>Videreføring av BU 2000 med et fortsatt bedriftsrettet fokus, men utvidet til å inkludere tjenesteyting og SMB. Styrket fokus på det regionale nivået og fylkeskommunens rolle, Vektlegging av regionale utviklingskoalisjoner bestående av alle relevante regionale aktører Fokus på lærende regioner.</p>
<p>MOBI (Mobilisering for FoU-relatert innovasjon) Periode: 2002-2009. Formål: Stimulere til læring, innovasjon og verdiskaping i bedrifter med liten FoU-erfaring gjennom samarbeid med FoU-miljøer og andre relevante offentlige og private utviklingsaktører.</p>	<p>Videreføring av BRO. MOBI vektlegger at innovasjon ses på som læringsprosesser og kunnskapsutvikling hvor mange aktører er involvert. Videre er programmet innrettet mot SMB, og med fokus på det regionale nivået. Programmet skal ha en eksperimentell karakter med vektlegging av regionale innovasjonsprosesser. Programmet inkluderer flere delprogrammer, bl.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Næringsrettet HøgskoleSatsing (nHS) • Forskningsbasert kompetansemegling • TEFT – Teknologiformidling fra forskningsinstitutter til SMB • Regionale innovasjonspiloter (forløper til Arena-programmet)
<p>VRI (Virkemidler for regional FoU og innovasjon) Periode: 2007-2017. Formål: Fremme kunnskapsutvikling, innovasjon og verdiskaping gjennom regional samhandling, særlig mellom bedrifter og FoU-institusjoner, og en forsterket FoU-innsats i og for regionene.</p>	<p>Bred innretning mot å fremme innovasjon og kunnskapsutvikling gjennom regional samhandling. Utvikling av et systemisk samarbeid mellom næringsliv og kunnskapsinstitusjoner. Organisering basert på regionale partnerskap, i stor grad avgrenset til fylkeskommunene (15 VRI-regioner).</p>
<p>ARENA-programmet (Startet i 2002, pågåår) Mål: Øke verdiskapingen i regionale næringsmiljøer med en konsentrasjon av bedrifter innen samme bransje/verdikjede, som sammen kan danne et velutviklet kompetansemiljø.</p>	<p>I hovedsak er prosjekter avgrenset til regionale miljøer og rettet mot utvikling av samspill mellom de ulike aktører regionalt, I hovedsak miljøer som er knyttet sammen gjennom bestemte teknologier og verdikjeder. Bred næringsmessig tilnærming, og bred tilnærming til innovasjon. Økende vektlegging av kopling mellom næringsliv og kunnskapsinstitusjoner.</p>
<p>NCE-programmet (Norwegian Centres of Expertise) (Startet I 2006, pågåår) Mål: Forsterke innovasjonsaktiviteten i de mest vekstkraftige og internasjonalt orienterte næringsklyngene i Norge. Programmet skal bidra til å målrette, forbedre og akselerere pågående utviklingsprosesser i disse klyngene.</p>	<p>Bygger på prinsippene fra ARENA, og rettet mot landets mest fremtredende næringsmiljøer som har en sterk internasjonal konkurransevne. For tiden 12 prosjekter, de fleste forankret i industri/teknologinæringer, ett prosjekt rettet mot reiselivsnærings. Bred tilnærming til innovasjon, økende vektlegging av FoU-baserte utviklingsprosesser.</p>

Den norske eller skandinaviske modell for trepartssamarbeid på arbeidsmarkedet sto sentralt i dette perspektiv med dets fokus på betydningen av lærende arbeidsorganisasjoner i foretak, og nettverks-samarbeid mellom foretak. I VS 2010 ble dette perspektiv utvidet dels til det regionale nivå, hvor territorielle aktører som fylkeskommuner ble trukket eksplisitt inn i samarbeidet, noe som påminner om den senere lanserte Triple Helix modellen, og dels ble et mer eksplisitt fokus på de innovasjonsfrem-mende elementer i de ulike samarbeidskonstellasjoner, som ble kalt regionale utviklingskoalisjoner, lansert. Slike regionale utviklingskoalisjoner kalles også for 'lærende regioner' (Asheim, 2001), som kan benyttes som en annen betegnelse på bredt definerte regionale innovasjonssystem (Asheim, 2011). På mange måter representerte disse to programmer noe av det mest unike norske bidrag til utforming av en regional innovasjonspolitik internasjonalt, idet de utgjør eksempler på regionalpoli-tiske virkemidler for å fremme innovasjoner på grunnlag av erfaringsbasert kunnskap i motsetning til den tradisjonelt dominerende FoU-baserte innovasjonspolitik. Definisjonen av 'lærende regioner' som regionale utviklingskoalisjoner ble også brukt som analytisk ramme i EU-kommisjonens 'Regional In-novation Strategies', som er det annet eksempel på en ikke FoU-basert regional innovasjonssystem-politikk i Europa (Asheim og Mariussen, 2010; Bellini og Landabaso, 2007). Kombinasjonen av forsk-ning og skaping av regionale læringsarenaer for samhandling (gjennom aksjonsforskning) repre-senterer også en nytenkning i regional innovasjonspolitik. Dette er også videreført i VRI-programmet.

2.4 VRI-programmet

VRI-programmet representerer en videreutvikling fra VS 2010 og MOBI. Det som gjenstår fra VS2010 i dagens VRI, er dialogverktøyet og forskningsområdet «den nordiske samarbeidsmodellen» i tillegg til at noen VRI-regioner bruker aksjonsforskningsmetodikk. Fra MOBI finner vi kompetansemegling, for-prosjekt, mobilitetsordningen (tidligere nHS), innovasjonsforskning og eksperimentering. I tillegg til å fastholde det brede perspektiv på regionale innovasjonssystem fra de tidligere programmer, innehol-der VRI målsettinger om å utvikle et tettere samarbeid mellom industri og universitet i regionene i overenstemmelse med en snevert definert regional innovasjonssystempolitikk. I disse to forgjengerne til VRI ble det særlig fokusert på lærende organisasjoner og kompetanseutvikling. Arbeidsorganisasjo-nens betydning for foretaks innovasjonsevne har fått økt oppmerksomhet i de senere år, ikke minst takket være forskningen til Lorenz og Lundvall (2006). Det nye med VRI-programmet er så i tillegg å ha ambisjoner om å fremme samarbeidet mellom næringsliv og universitet i regionene og på den må-ten realisere det som nå kalles en bredt basert innovasjonspolitik. I dette ligger at en søker å oppnå en kombinasjon av en erfaringsbasert innovasjonsmåte, som Lundvall beskriver som 'Doing, Using, Interaction' eller 'DUI', som fremmes gjennom bredt definerte, regionale innovasjonssystem, og en mer forskningsbasert (FoU-basert) innovasjonsmåte, som Lundvall omtaler som 'Science, Technology, Innovation' eller 'STI', som et snevert definert regionalt innovasjonssystem utgjør rammene for (Lorenz og Lundvall, 2006).

Programmet introduserer dermed en bred definert regionalpolitikk på et regionalt nivå, fem år før Fin-land, som ofte oppfattes som en pioner innenfor innovasjonspolitikken, gjør det samme på nasjonalt nivå. VRI foregriper dermed det nye innovasjonspolitiske paradigme, som Finland lanserte i forbin-delse med sitt formannskap i EU i 2007, hvor dels et bredt perspektiv på innovasjonspolitik og dels et fokus på det regionale nivå utgjorde hovedinitiativene til formannskapet på det innovasjonspolitiske område. En slik bred basert innovasjonspolitik representerer en utvidelse av den FoU-baserte politikk (STI innovasjonsmåte) som Finland hadde ført siden begynnelsen av 1990-tallet, til også å inkludere en DUI innovasjonsmåte som sikter mot å fremme ikke-FoU basert innovasjon i den mer arbeidsinten-sive servicesektor samt i SMF i tradisjonelle bransjer. Mens Finland utvidet sin snevert definerte inno-vasjonspolitik fra et hovedfokus på STI innovasjonsmåten, representerer VRI et motsatt bevegelse fra å legge hovedvekten på DUI innovasjonsmåten og en bred definisjon av regionale innovasjons-system, til å legge større vekt på STI innovasjonsmåten med et hovedfokus på samarbeid mellom industri og universitet på regionalt nivå.

En slik bredt definert innovasjonspolitikkk dekker bedre de ulike behov for innovasjonsstøtte i norske regioner, hvor næringsstrukturen er dominert av SMF i tradisjonelle næringer samt enkelte store foretak, som oftest er å finne i engineering baserte virksomheter innenfor leverandørindustrien til olje- og gassindustrien eller i prosessindustrien. Mange av denne typen foretak kombinerer en STI og DUI måte å innovere på (Isaksen og Karlsen, kommer). Innenfor leverandørindustrien til olje- og gassindustrien skiller man mellom innovasjon som teknologisk utvikling og som applikasjonsutvikling. Teknologisk utvikling dreier seg om samarbeid mellom universitet og industri i R&D prosjekter for å utvikle nye teknologiske plattformer (anvendt teknologisk forskning).

Dette er således et eksempel på en STI innovasjonsmåte. Applikasjonsutvikling skjer i forbindelse med den konkrete utbygging av for eksempel nye oljefelt, hvor innovasjoner er basert på de høyt kvalifiserte ingeniører som arbeider i denne industrien, og interaksjon med leverandører og kunder. Selv om omkring 30 prosent av alle foretak i en utvidet definisjon av olje- og gassindustrien bruker fire prosent eller mer på FoU, er den viktigste form for innovasjon applikasjonsutvikling. Denne empiriske observasjon blir også understøttet av nyere forskning som viser at foretak som kombinerer STI og DUI innovasjonsmåter klarer seg best (Lorenz og Lundvall, 2006), og at foretak som henter inn kunnskap på et bredt grunnlag, dvs. både taus, erfaringsbasert kunnskap (DUI innovasjonsmåte) og kodifisert, FoU basert kunnskap (STI innovasjonsmåte) er de mest innovative (Laursen og Salter, 2006).

2.5 Klyngeprogrammer

Når det gjelder konkret policyutforming for å fremme regional innovasjon, skjer dette også gjennom andre programmer enn VRI, hvor de viktigste er Arena og NCE (Norwegian Center of Expertise) programmene. De er begge primært klyngeprogrammer, som er inspirert av Michael Porters forskning (1990, 1998) og etterfølgende norsk forskning om klynger (Reve et al., 1992; Reve og Jakobsen, 2001), selv om NCE programmet i sterkere grad også har ambisjoner mot å utvikle regionale innovasjonssystem eller sterke forsknings- og innovasjonsmiljøer, for å anvende VINNOVAs nyeste betegnelse. En annen viktig forskjell på de to programmene er at Arenaprogrammet sikter mot å støtte utviklingen av nye klynger (klyngeformasjon), mens NCE programmet sikter på å fremme utviklingen av allerede eksisterende, globalt ledende klynger. De er begge nasjonalt organiserte programmer i samarbeid mellom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA, men med et klart regionalt fokus, Arena programmet i form av en eksplisitt regionalpolitisk målsetting, NCE programmet fordi sterke norske klynger er geografisk spredt (Isaksen, 1999). NCE programmet har en tydelig STI profil og ambisjon, selv om mange av de mest suksessfulle ingeniørbedrifter i NCE som Raufoss, Kongsberg og Node-nettverket på Sørlandet⁴ er svært gode eksempler på den positive effekten på innovasjon og vekst av å kombinere STI og DUI (Karlsen og Isaksen, kommer). Arenaprogrammet har i utgangspunktet en bredere profil, da nye klynger, særlig hvis de består av SMF, oftere gjør bruk av en DUI innovasjonsmåte enn en STI måte. Disse forskjeller reflekteres også i programmene målsettinger. Arenaprogrammet skal øke verdiskapningen i regionale næringsmiljøer, mens NCE programmet skal forsterke innovasjonsaktiviteten i de mest vekstkraftige og internasjonalt orienterte næringsklyngene i Norge. De to programmene er således komplementære når det gjelder hvilke typer av klynger som skal støttes (avhengig av modenhet og utviklingsnivå), og utgjør sammen med VRI programmet en potensiell meget produktiv komplementaritet med hensyn til innovasjonsmåte. VRI er av spesiell betydning for Arenaprogrammet, fordi det opererer med virkemidler for å påvirke såvel DUI som STI måter å innovere på. De to programmene representerer således effektive regionalpolitiske virkemidler for å fremme og utvikle en bredt definert innovasjonspolitikkk i Norge. Det som er spesielt interessant i den norske konteksten er som tidligere nevnt at denne brede innovasjonspolitikken primært gjennomføres som en regional innovasjonspolitikkk og ikke som i Finland som en nasjonal politikkk.

Forskningen som viser at en kombinasjon av DUI og STI er det som best fremmer enkeltstående foretaks innovasjonsevne, er spesielt relevant for et program som Arena, som spenner bredt over meget

⁴ NODE-nettverket består av ca 50 bedrifter knyttet til den teknologibaserte olje- og gass klyngen på Sørlandet.

forskjellige næringsaktiviteter. En slik bredt basert regional innovasjonspolitik 'treffer' i tillegg en større gruppe av foretak – særlig SMF – og kan dermed potensielt bidra til å gjøre hele populasjonen av foretak mer innovative. Det viser hvordan de innovasjonsfremmende effekter i klyngeperspektivet kan ytterligere forsterkes hvis det integreres med en regional innovasjonssystempolitikk med såvel en snever som bred utforming.

For å lykkes med VRI's målsetting om å utvikle en STI innovasjonsmåte på en bredere basis såvel regionalt som blant (særlig) små og mellomstore foretak, vil det kreve større ressurser. Den forskningsmessige kompetansen på de regionale universitet og høyskoler må forsterkes og absorpsjonskapasiteten i små og mellomstore foretak må økes for at et mer omfattende universitet-foretak samarbeid skal kunne realiseres. Med absorpsjonskapasitet forstås evnen til å identifisere, tilegne seg og gjøre bruk av ekstern kunnskap. Viktige faktorer for å fremme denne kapasiteten er beholdningen av og tilgangen på human kapital, samt omfanget av FoU-virksomhet, både i de enkelte foretak og på regionalt og nasjonalt nivå. Dette vil kreve at midlene i de regionale forskningsfond anvendes på en planmessig, konsentrert og langsiktig måte for å sikre et kritisk nivå på satsningen på forskning og utdanning på et regionalt nivå. Da størrelsen av de regionale forskningsfond er relativt liten, må ikke ressursene spres for mye, men konsentreres på et begrenset antall områder. Dessuten er det viktig at vektleggingen av kvalitetssikring av prosjektene fastholdes og forsterkes gjennom internasjonale peer review evalueringer.

Norges forskningsråd legger opp til et tett samarbeid mellom VRI-programmet og de regionale forskningsfond. Blant annet har fondene overtatt søknadstyper for bedriftsstyrte innovasjonsprosjekt og strategiske institusjonsprosjekt som opprinnelig var tenkt inn i den langsiktige oppbyggingen av VRI. Generelt skal VRI sikre at prosjekter med høy kvalitet og regional relevans fremmes for fondene. Slik kompletterer de regionale forskningsfond VRI-programmet, og det er en sentral oppgave for VRI å spille sammen med virkemidlene i RFF ifølge programplanen for VRI fra 2010.

Initiativet til å opprette regionale forskningsfond må dels ses på bakgrunn av den solide posisjonen distrikts- og regionalpolitikk har hatt i norsk etterkrigspolitik, og dels i lyset av det sterke regionale fokus som har preget norsk innovasjonspolitik de siste 20 år. Dette sterke regionale fokuset har på mange måter modifisert den dominerende rollen den sektorielt orienterte innovasjonspolitikken har spilt i etterkrigstidens Norge med støtte til de dominerende sektorer i norsk industri. Dette gjelder eksempelvis metallurgi (aluminium og andre sektorer), olje og gass, maritime industrier og fiskeoppdrett, hvor NTNU og SINTEF har nøkkelroller som kunnskapseksplorerende organisasjoner i de respektive sektorielle innovasjonssystem (med unntak av fiskeoppdrett). Som en følge av dette er regional innovasjonspolitik det politikkområde hvor Norge i et videre europeisk perspektiv har en ledende posisjon innenfor innovasjonspolitik. Denne situasjonen kombinert med den sterke posisjonen som regioner har i norsk politikk, representerer rasjonale forslaget om å opprette regionale forskningsfond. Regionene vil derigjennom få en øket finansiell og strategisk styrke til å implementere og utvikle de ulike regionale innovasjonspolitiske initiativ gjennom en økt, fokusert forskningsinnsats for næringslivet. Dette underbygges videre av den relativt omfattende desentralisering av offentlig ansvar og oppgaver med en tilsvarende sterk utbygging av regionale institusjoner og finansiering. Forvaltningsreformen legger for eksempel stor vekt på å styrke fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør.

2.6 Norge i et nordisk perspektiv

I et nordisk perspektiv kommer Norges sterke regionale profilering av organiseringen av innovasjonspolitikken og forskningsfinansiering klart til uttrykk. Såvel Sverige som Finland har en regional innovasjonspolitik, men den er sentralt organisert og finansiert. Finland og Sverige har ført en eksplisitt innovasjonssystempolitikk både på nasjonalt og regionalt nivå med de høyeste satsingene på FoU internasjonalt. Dette betyr at disse landene har støttet etableringen av innovasjonssystemer snevert definert, det vil si et system som er definert ved systematiske relasjoner mellom et kunnskapsprodu-

serende subsystem bestående av universiteter, FoU-institusjoner, foretaks FoU-avdelinger, teknologi-overføringsorganisasjoner ved universiteter osv., og et kunnskapsanvendende subsystem bestående av foretak som ofte er lokalisert i regionale klynger. Som vi har nevnt, er denne politikken i Finland komplett med en mer bredt definert innovasjonspolitik, hvor ikke-FoU-basert og bruker- og etter-spørselsdrevet innovasjon tillegges en større betydning.

I Norge kan man ikke gjenfinne den samme systematiske og koordinerte satsingen på innovasjonssystemer. Her finner man en kombinasjon av et nasjonalt/sektorielt innovasjonssystem hvor NTNU og SINTEF i første rekke er det sentrale knutepunkt for kunnskapsgenerering, og den tradisjonelle, råva-rebaserte eksportindustrien (olje, gass og metaller) representerer de viktigste kunnskapsanvendere, et sektorielt innovasjonssystem for marin industri (fiskeoppdrett) og et regionalt system av virkemidler. De nasjonale og sektorielle systemene er begge snevert definert, mens det regionale systemet, slik det er utformet i VRI-programmet, er et system som i utgangspunktet er bredt definert. Et slikt bredt system omfatter et større utsnitt av organisasjoner og institusjoner som fremmer og understøtter læring og innovasjon i en region. Det har dermed et mer bottom-up-preg enn det mer top-down-pregede nasjonale og sektorielle systemet, og hvor organisatoriske innovasjoner spiller en større rolle. I forhold til mer tradisjonelle innovasjonspolitiske programmer er det et større fokus på lærende arbeidsorganisasjoner i VRI-programmet. Dette perspektivet står sentralt i forskningsområdet 'den nordiske samarbeidsmodell', som er en 'arv' fra VS2010. Arbeidsorganisasjonens betydning har fått økt oppmerksomhet i de senere år, ikke minst takket være forskningen til Lorenz og Lundvall (2006).

Danmark er det nordiske landet som har det minst uttalte systemperspektivet i sin innovasjonspolitik. Med unntak for noen sektorielle innovasjonssystemer, særlig for landbruksbasert, engineering basert og farmasøytisk industri, preges dansk innovasjonspolitik av klynger og spesielt nettverkstiltak. De fem nye regionene, som er et resultat av nedleggingen av de gamle amter (fylker), er i dag ansvarlige for den danske regionale innovasjonspolitikken gjennom sine respektive Vekstforum, som skal utarbeide en regional næringsutviklingsstrategi, overvåke vekstvilkår, innstille til regionrådet om bruken av dets midler til næringsutvikling og innstille til staten om bruken av EUs strukturfondsmidler. Vekstforum er utpekt av regionrådet og er besatt av representanter fra næringsorganisasjoner (for eksempel Dansk Industri), LO, utdannelseinstitusjoner og kommuner. Typisk for dansk innovasjonspolitik er fraværet av mer eksplisitte innovasjonspolitiske virkemidler, som for eksempel en satsing på innovasjonssystemer. Det snakkes om «vitensamarbeid» og noen ganger om brukerdrevet innovasjon, men sjelden om innovasjonssystemer når konkrete virkemidler omtales.

Det er således en stor forskjell på den danske måten å tenke bred innovasjonspolitik på, hvor de enkeltstående elementene av politikken ikke er integrert i et systemperspektiv, og slik man forsøker å gjøre det i Finland. «Vitensamarbeidet» bærer preg av en tradisjonell vitenskaps- og teknologipolitikk i form av «fra forskning til faktura»-strategien lansert av Vitenskapsdepartementet. Forklaringen på dette finnes i den langt mer liberale politiske tradisjonen i Danmark, hvor staten og politikken alltid har stått langt svakere i forhold til marked og økonomi enn i de øvrige nordiske land, og politikken primært har konsentrert seg om å legge rammebetingelsene til rette for næringslivet. Innovasjonssystemperspektivet legger på den annen side opp til en mer proaktiv rolle til regjering og politikk med sikte på å påvirke et lands innovasjons- og konkurranseevne.

2.7 Klyngepolitikk

En gjennomgang av CoE-strategien i de tre nordiske landene understreker dette, men viser også både likheter og forskjeller mellom de anvendte strategiene (Asheim og Isaksen, 2010). Likhetene er størst mellom den svenske og den finske strategien, mens Norge skiller seg (igjen) ut med en til dels ganske avvikende utforming i sin CoE-strategi. Dette gjelder dels forholdet mellom de ulike måtene å drive innovasjon på (det vil si STI og DUI alternativene), og dels forståelsen av hva man skal legge i en CoE-strategi. I Sverige og Finland er CoE-strategien (i hvert fall i utgangspunktet) anvendt som den regionale dimensjonen i landenes overordnede innovasjonssystempolitikk. Det betyr at strategien har

hatt som mål å utvikle snevert definerte regionale innovasjonssystemer basert på en STI-innovasjonsmåte. I Sverige har VINNOVA begynt å betegne dette som «sterke forsknings- og innovasjonsmiljøer», for å tydeliggjøre at det på regionalt nivå skal finnes både sterke forskningsmiljøer på universiteter eller tekniske høyskoler og globalt konkurransedyktige innovasjonsmiljøer bestående av innovative små og mellomstore bedrifter eller store foretak.

I Norge er majoriteten av NCE-ene i realiteten regionale klynger. Det vil si at kun innovasjonsdelen og ikke forskningsdelen av det som tradisjonelt forstås med et *Centre of Expertise*, finnes regionalt. De eneste unntakene fra dette hovedinntrykket er Oslo Cancer Cluster i Oslo og NCE Instrumentation i Trondheim. Noen av de andre NCE-ene finnes også i regioner med universitet (Bergen, Stavanger og Kristiansand), men det ser ut til å være lite kobling mellom den næringsmessige aktiviteten i NCE-ene i Bergen og Kristiansand og de regionalt lokaliserte universitetene (Isaksen 2009, Isaksen og Karlsen kommer).

Denne forskjellen er et resultat av ulike strukturelle utviklingstrekk når det gjelder lokalisering av ledende, eksportorientert næringsvirksomhet på den ene siden og kunnskapsgenererende organisasjoner på den andre siden i disse tre nordiske landene. Mens Sverige, men også Finland, har en viss geografisk spredning av tekniske høyskoler og universiteter, er Norge tradisjonelt sterkt dominert av ett miljø, NTNU/SINTEF i Trondheim (selv om det også andre steder finnes mindre miljøer som tilbyr masterutdanning i teknologi). Sverige har i motsetning til dette fem tekniske høyskoler spredt omkring i landet: Lund, Göteborg (Chalmers), Stockholm (KTH), Linköping og Luleå. Det er derfor lettere å realisere en regional CoE-strategi i Sverige for å fremme sterke forsknings- og innovasjonsmiljøer enn i Norge, hvor modellen med sterke regionale innovasjonsmiljøer knyttet til det dominerende, nasjonale forskningsmiljøet, framstår som det eneste mulige på kort sikt.

Problemet på litt lengre sikt er at den norske modellen kan føre til en fastlåst av den eksisterende næringsstrukturen, altså at man ender opp i en *lock-in*-situasjon, hvor det er vanskelig for ny næringsvirksomhet, som er forskjellig fra den tradisjonelt dominerende, å få utviklingsstøtte. Denne mulige framtidige utviklingen blir også understreket av at majoriteten av NCE-ene finnes i de tradisjonelt dominerende norske eksportnæringene. Den svenske strukturen, med flere tekniske høyskoler som samlet har et vesentlig bredere kunnskapsmiljø, burde potensielt representere en større åpenhet mot nye næringer og større variasjoner av kunnskapsbaser, og kan dermed lettere forsyne ny industriell virksomhet med forskningsmessig støtte. Det er dermed en utfordring for den norske NCE-strategien å reflektere over dette mulige framtidsperspektivet (negativ *lock-in*) og vurdere om man kan kompensere for den dominerende posisjonen til ett kunnskapsmiljø, gjennom for eksempel en opptrapping av støtte til langsiktige og systemiske relasjoner til sterke utenlandske forskningsmiljøer på nye teknologiområder der NTNU ikke er ledende, men hvor det eventuelt måtte finnes spirende, potensielt sterke industrielle innovasjonsmiljøer i Norge.

Et annet aspekt ved spørsmålet om større åpenhet mot nye teknologier og næringer er som nevnt betydningen av å ha størst mulig variasjoner av tilgjengelige kunnskapsbaser. Forskning har vist at foretak som søker etter relevant kunnskap for innovasjon bredest mulig, det vil si er i kontakt dels med FoU-miljøer (STI innovasjonsmåten), dels med miljøer med stor erfaringsbasert kunnskap (DUI-innovasjonsmåten), er de mest innovative (Laursen og Salter 2006). Dette peker i samme retning som det empiriske funnet hos Lorenz og Lundvall (2006) om at foretak som kombinerer STI- og DUI-måtene å innovere på, er de mest konkurransedyktige. Her er Norges CoE-strategi den som er mest åpen overfor ulike måter å innovere på, noe som underbygges av utviklingen av dedikerte forskningsmiljøer i mange NCE-er som skaffer til veie direkte relevant, til dels erfaringsbasert kunnskap til industrielle aktører, og kombinerer dette med FoU-basert kunnskap (for eksempel i Raufoss, jf. Isaksen og Karlsen, kommer). I Finland har de i den nye innovasjonsstrategien eksplisitt åpnet for en slik bredt basert innovasjonsstrategi, men det er foreløpig lansert få konkrete innovasjonspolitiske initiativer for å realisere denne brede innovasjonspolitikken såvel nasjonalt som regionalt.

I Sverige har særlig noen av Vinnväxt-initiativene i realiteten vært basert på en slik bred forståelse av innovasjon til tross for Vinnovas generelle sterke prioritering av STI-strategien, men der den brede forståelsen skyldes bottom-up-dimensjonen i politikken (dvs. det regionale Triple-Helix samarbeidet). Det er imidlertid stadig et spørsmål i norsk sammenheng om denne formen for åpenhet og kunnskapsvariasjon er tilstrekkelig stor til også å kunne fremme etableringen av nye former for industriell aktivitet som bryter med den dominerende. Tvilen skyldes at kompletteringen til NTNU primært skjer i form av spesifikk kunnskapsutvikling i regionale universiteter og høyskoler rettet mot og drevet fram av den dominerende industrien i de 12 regionale klyngene (NCE-ene). Dette vil antakelig på sikt snarere styrke de negative lock-in tendensene heller enn å svekke dem (Isaksen og Karlsen, kommer).

2.8 Norge i et europeisk perspektiv

I et bredere europeisk perspektiv har Norge et sterkere regionalt fokus i sin innovasjonspolitik og mer velutbygde institusjoner med større ansvar for såvel nærings- og regional- som sosial- og velferds- politikk enn hva som er vanlig i det øvrige Europa, med unntak av føderale land som Tyskland, Belgia og Spania. Dette er enda mer slående siden Norge, som ikke-EU medlem, ikke har tilgang til EUs strukturfond. EUs strukturfond, som skal fremme regional utvikling, har utgjort den viktigste drivkraften bak utbyggingen av en regional administrasjon i mange EU-land for å ta hånd om anvendelsen av strukturfondsmidlene i EUs regioner. I 'OECD Reviews of Regional Innovation: Regions and Innovation Policy', publisert i 2011, hevdes det at et dobbelt paradigmeskifte har funnet sted som følge av regioners økende betydning i implementeringen av innovasjonspolitikken.

Denne økende betydning av regionene kan dels forklares av inkluderingen av regioners spesifikke ressurser i den nasjonale innovasjonspolitikken, noe som anvendelsen av en regional innovasjonssystempolitikk kan være et eksempel på. Dels dreier det seg om det grunnleggende skifte av fokus i regional utviklingspolitikk generelt, som det ble redegjort for i begynnelsen av kapitlet (dvs. overgang fra en fordelings- til en vekst- og utviklingsorientert politikk). I rapporten argumenteres det eksplisitt for betydningen av en bred basert innovasjonspolitik som kan tilpasses de ulike forutsetninger som finnes i EUs regioner for å fremme innovasjon, konkurransevne og økonomisk vekst. Det pekes på at det er usannsynlig at en enhetlig FoU basert innovasjonspolitik kan fremme økonomisk vekst i den nedre del bestående av hele to tredjedeler av EUs regioner. De topp 4 prosent av regionene svarer for en tredjedel av OECD vekst i perioden 1995-2005, mens de øvrige 96 prosent står for de resterende to tredjedeler. Videre finner halvdelen av FoU investeringer i OECD sted i 13 prosent av regionene, og topp 20 prosent av regionene svarer for 50 prosent av alle patenter. Det er derfor viktig å anerkjenne diversiteten i økonomi- og innovasjonsprofilen i ulike regioner, noe som igjen understreker behovet for en bredt basert regional innovasjonspolitik, som det er målet for VRI-programmet å gjennomføre.

På denne bakgrunn anbefaler OECD at innovasjon får en sentral plassering i utformingen av regioners utviklingspolitikk, at investerte midler blir effektivt anvendt gjennom en koordinering av innovasjonspolitik på tvers av styringsnivåer; og at regionale innovasjonsstrategier bør overvåke, analysere og evaluere suksesseksempler; adressere funksjonelle økonomiske områder som f.eks. Øresundsregionen, og ikke utelukkende fokusere på administrative regioner. Videre er det viktig å undersøke regionenes rolle i det komplekse kunnskapsnettverk som fremmer innovasjon, samt gjøre bedre bruk av kompetanse og finansieringsmuligheter i den private sektor. Alt dette krever en flernivåmessig, åpen og nettverksorientert styringsstruktur, som ikke finnes i mange EU-regioner, men som Norge har, og som med fornuftig bruk av de regionale forskningsfond kan styrkes ytterligere.

3 Status for FoU og innovasjon i fondsregionene

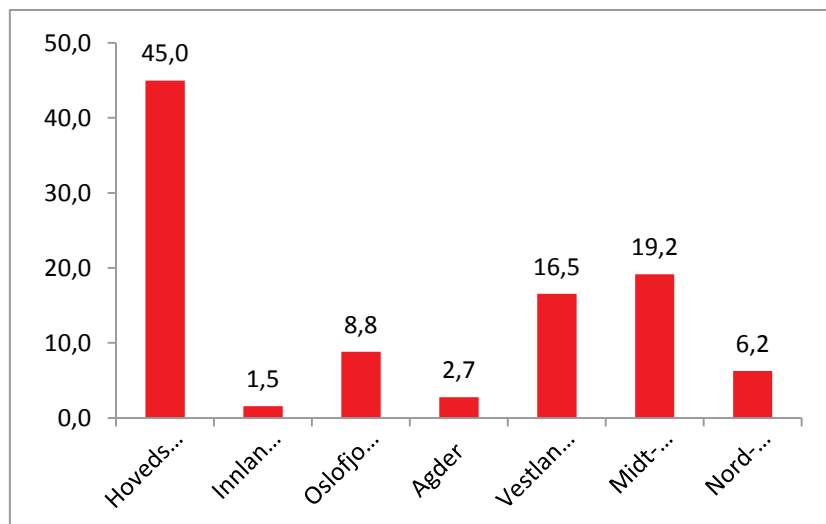
I dette kapitlet gjør vi et forsøk på å gi et helhetlig bilde av FoU- og innovasjonsaktiviteten i Norge og hvordan denne fordeles på fondsregionene. FoU-aktiviteten i landet har en meget ujevn fordeling, med en sterk konsentrasjon til de sentrale områder, spesielt gjelder det forskningen organisert i UoH-sektoren og instituttsektoren. Dette gir derfor de ulike fondsregionene meget ulike forutsetninger for å utforme sine FoU-strategier. I det følgende gis det en oppsummering av noen sentrale trekk i den regionale FoU- og innovasjonsaktivitet i fondsregionene.⁵

3.1 Samlet FoU-aktivitet

Den samlede FoU-aktiviteten i Norge var på nesten 42 milliarder kroner i 2009. Denne aktiviteten er meget ulikt fordelt mellom de ulike fondsregionene, slik det er illustrert i figur 3.1. Hovedstadsregionen er den klart mest dominerende regionen med samlet FoU-aktivitet på nærmere 19 milliarder kroner, noe som utgjorde 45 prosent av landets samlede FoU-aktivitet. Vestlandet og Midt-Norge kommer i en mellomposisjon med henholdsvis 17 og 19 prosent av samlet aktivitet, deretter følger Oslofjorden med ni prosent og Nord-Norge med seks prosent. De to «minste» regionene ut fra deres andel av FoU-utgiftene er Agder og Innlandet med henholdsvis 2,7 og 1,5 prosent.

I tabell 3.1 er det gitt et mer detaljert bilde av FoU-aktiviteten i Norge. Her er dataene fordelt på de tre sektorene for utførelse av FoU, nemlig næringsliv, instituttsektoren og universitets- og høgskolesektoren (UoH-sektoren). Som det fremgår, er næringslivet den største sektoren for utførelse av forskning, samlede utgifter til FoU var på 18,2 milliarder kroner, det vil si ca. 43 prosent. UoH-sektoren var nest størst med samlede FoU-utgifter på 13,4 milliarder (32 %), mens instituttsektoren hadde en samlet aktivitet tilsvarende 10,3 milliarder (25 %).

⁵ Dette kapitlet gir i hovedsak et sammendrag av første del av notatet Spilling, O.R. FoU- og innovasjonsaktivitet i fondsregionene. NIFU desember 2011. I notatet er det også gjort egne sammenstillinger for de respektive fondsregionene.



Figur 3.1 Regional fordeling av de samlede FoU-utgifter i Norge i 2009
Kilde: Indikatorrapporten, Norges forskningsråd 2011.

Tabell 3.1 FoU-utgifter i 2009 etter fondsregion/fylke og sektor for utførelse.

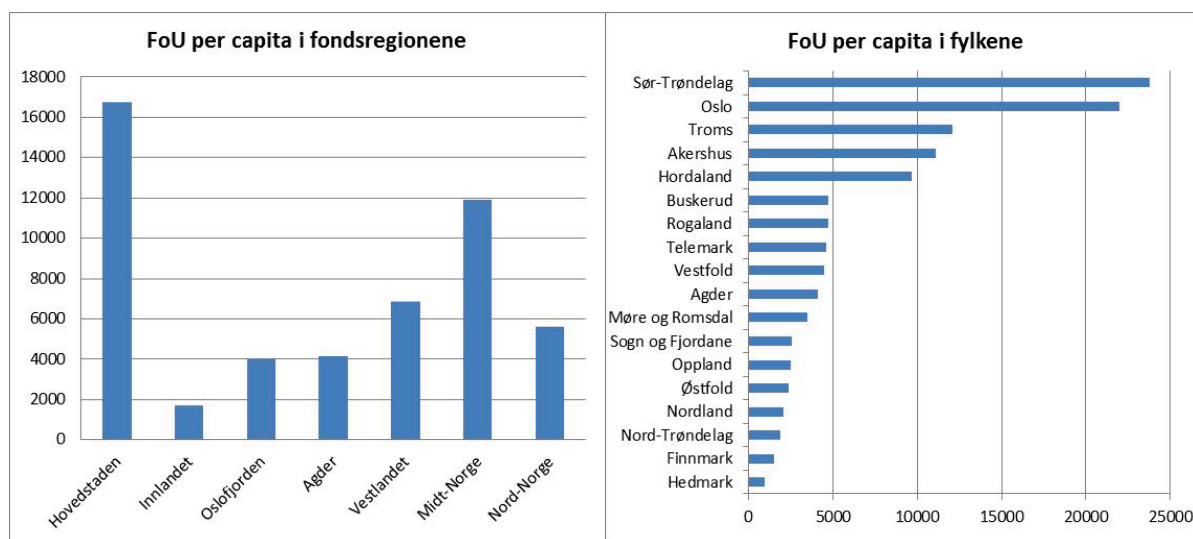
	Næringslivet		Instituttsektoren		UoH-sektoren		Totalt		Per capita
	Mill kr	%	Mill kr	%	Mill kr	%	Mill kr	%	
Hovedstaden	8329	45,8	4656	45,4	5853	43,6	18837	45,0	16769
Akershus	3345	18,4	1794	17,5	801	6,0	5939	14,2	11071
Oslo	4984	27,4	2862	27,9	5052	37,6	12898	30,8	21977
Innlandet	354	1,9	133	1,3	157	1,2	644	1,5	1714
Hedmark	75	0,4	29	0,3	75	0,6	179	0,4	937
Oppland	279	1,5	105	1,0	82	0,6	466	1,1	2514
Oslofjorden	2943	16,2	510	5,0	236	1,8	3688	8,8	3971
Østfold	331	1,8	260	2,5	54	0,4	646	1,5	2376
Buskerud	1120	6,2	44	0,4	58	0,4	1222	2,9	4743
Vestfold	856	4,7	127	1,2	61	0,5	1043	2,5	4511
Telemark	636	3,5	79	0,8	63	0,5	777	1,9	4620
Agder	806	4,4	144	1,4	201	1,5	1151	2,7	4128
Vestlandet	2606	14,3	1863	18,1	2455	18,3	6924	16,5	6840
Rogaland	1278	7,0	291	2,8	449	3,3	2018	4,8	4716
Hordaland	1136	6,2	1530	14,9	1963	14,6	4629	11,1	9700
Sogn og Fjordane	192	1,1	42	0,4	43	0,3	277	0,7	2584
Midt-Norge	2667	14,7	2363	23,0	2995	22,3	8025	19,2	11917
Møre og Romsdal	645	3,5	130	1,3	97	0,7	871	2,1	3467
Sør-Trøndelag	1905	10,5	2162	21,1	2842	21,2	6909	16,5	23778
Nord-Trøndelag	117	0,6	72	0,7	56	0,4	245	0,6	1863
Nord-Norge	497	2,7	594	5,8	1524	11,4	2615	6,2	5617
Nordland	236	1,3	90	0,9	158	1,2	484	1,2	2049
Troms	222	1,2	436	4,2	1238	9,2	1896	4,5	12114
Finnmark	15	0,1	37	0,4	57	0,4	109	0,3	1491
Svalbard	24	0,1	32	0,3	71	0,5	127	0,3	
	18202	100,0	10262	100,0	13420	100,0	41885	100,0	8621
Relativ fordeling (%)	43,5		24,5		32,0		100,0		

Kilde: Indikatorrapporten, Norges forskningsråd 2011.

I tabell 3.1 er også dataene fordelt på de enkelte fylker (unntatt Aust- og Vest-Agder), og som det fremgår, er variasjonene mellom fylkene enda større enn mellom fondsregionene, fra Oslo på topp med over 30 prosent av samlet FoU-aktivitet, mens Finnmark, Hedmark, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane har de minste andelene på mellom 0,3 og 0,7 prosent av samlet aktivitet.

De store regionale variasjonene i FoU-aktivitet kommer også tydelig til uttrykk om vi ser på utgifter til FoU per capita, jf. figur 3.2. Blant fondsregionene ligger Hovedstaden på topp med i underkant av

17.000 kr. per innbygger, etterfulgt av Midt-Norge med 12.000 kr. Innlandet har det laveste nivået med under 2.000 kr. Enda større blir forskjellene dersom man ser på utgifter per capita i de enkelte fylker. Sør-Trøndelag ligger på topp med nærmere 24.000 kr, etterfulgt av Oslo og Troms med henholdsvis 22.000 og 12.000 kr. Lavest ligger Nord-Trøndelag, Finnmark og Hedmark.



Figur 3.2 FoU per capita i fondsregionene og fylkene i 2009 (1000 kr)

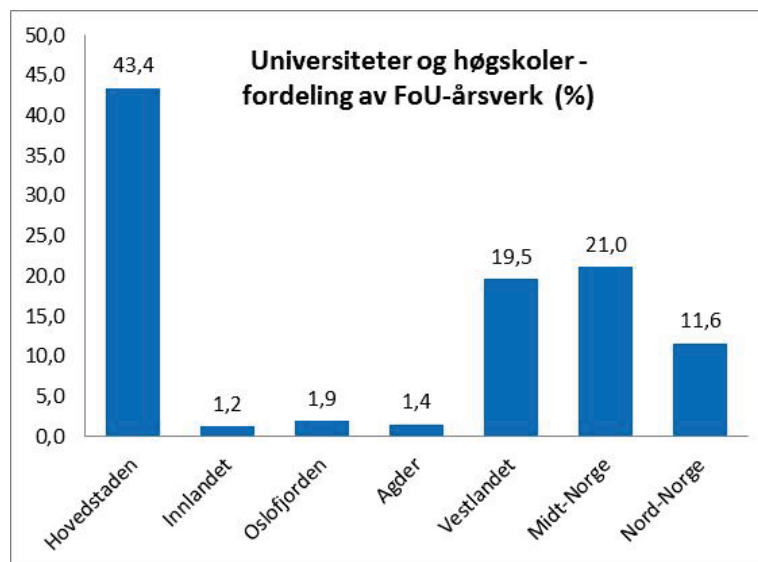
Kilde: Indikatorrapporten, Norges forskningsråd 2011.

En viktig forklaring på de sterke regionale variasjonene er å finne i strukturen på universitetene og forskningsinstituttene i Norge. Regionene med de eldste universitetene, det vil si Oslo, Bergen og Trondheim, er også de som har de tyngste FoU-miljøene i både UoH- og instituttsektoren. De regionene som ikke har universitet, eller som har fått det helt nylig, står vesentlig svakere. I tillegg betyr strukturen i næringslivet mye, og delvis er den regionale fordelingen av FoU i næringslivet annerledes enn UoH- og instituttstrukturen, spesielt ved at region Oslofjorden har en relativt høy andel.

3.2 FoU i UoH-sektoren

Universitets- og høyskolesektoren består av i alt 54 institusjoner. Dette dreier seg i hovedsak om universitetene og de ulike statlige og private høyskoler, til sammen 45 institusjoner. I tillegg inkluderer sektoren ni helseforetak med universitetssykehusfunksjon.⁶ I 2009 var det ifølge NIFUs undersøkelse i alt 11.700 årsverk rettet mot FoU, og de samlede driftsutgifter til FoU var på totalt 12 milliarder kroner. I figur 3.3 er det gitt en oversikt over den regionale fordelingen av FoU-årsverkene, og i tabell 3.2 gis det en mer detaljert oversikt over den regionale fordelingen av institusjonene og deres årsverk rettet mot FoU.

⁶ I FoU-statistikken regnes helseforetak med universitetssykehusfunksjon som tilhørende UoH-sektoren. Andre helseforetak klassifiseres til instituttsektoren.



Figur 3.3 Fordeling av FoU-årsverk i UoH-sektoren på fondsregionene (2009).
Kilde: NIFU/FoU-statistikk.

Tabell 3.2 Institusjoner og FoU-årsverk i UoH-sektoren 2009.

	Hovedst		Innlandet		Oslofjord		Agder		Vestlandet		Midt-Norge		Nord-Norge		Norge	
	Ant	Årsv	Ant	Årsv	Ant	Årsv	Ant	Årsv	Ant	Årsv	Ant	Årsv	Ant	Årsv	Ant	Årsv
Universitet*)	2	2946					1	165	2	1663	1	2117	1	942	7	7833
Vitenskapelige høgsk. m.fl.**)	9	567							4	152	2	14			15	733
Statlige regionale høgsk.	2	208	3	136	4	218			3	130	5	211	6	201	23	1103
Helseforetak	4	1340							3	330	1	112	1	206	9	1988
Sum	17	5061	3	136	4	218	1	165	12	2275	9	2453	8	1349	54	11657

*) For Universitetet i Tromsø er også inkludert FoU-årsverk ved Universitetssentret på Svalbard.

**) For en av høgschoolene, som har desentralisert aktivitet i flere regioner, er alle FoU-årsverk ført opp i den regionen der høgschoolen har sin hovedvirksomhet.

Kilde: NIFU/FoU-statistikk.

Det bør bemerkes at de oppgitte tallene for årsverk gjelder årsverk knyttet til FoU-aktivitet, og det er basert på tidsbruksundersøkelser til de vitenskapelig ansatte med anslag over hvor stor andel av de ansattes arbeidstid som går til FoU. Mange av UoH-institusjonene har tradisjonelt hatt et hovedfokus på undervisning som ikke teller som FoU. Det kan således være stor forskjell mellom det samlede antall årsverk i en institusjon og årsverk rettet mot FoU.

Som det fremgår, er det en sterk konsentrasjon av FoU-aktiviteten i UoH-sektoren til de tre regionene som har de lengste universitetstradisjonene, nemlig Hovedstaden, Vestlandet og Midt-Norge. Hovedstaden er den mest dominerende regionen med over 43 prosent av samlet FoU-aktivitet, mens Vestlandet og Midt-Norge har henholdsvis 20 og 21 prosent. Nord-Norge følger deretter med snaut 12 prosent, mens Innlandet, Oslofjorden og Agder kun har svært små andeler på mellom en og to prosent.

3.3 FoU i instituttsektoren

Totalt er det registrert 146 forskningsenheter med FoU-aktivitet i 2009. Disse hadde 8763 FoU-årsverk dette året, og samlede driftsutgifter var på 9,8 milliarder kroner. Instituttsektoren representerer et meget stort mangfold, fra de store instituttene innenfor teknologi, naturvitenskap og landbruksfag med flere hundre forskerårsverk, til et stort antall institusjoner som bare har noen få forskerårsverk. I 2009 var det i alt 19 institutter som hadde over hundre forskerårsverk, mens vel 50 hadde under ti. I den siste gruppen kommer i første rekke en del medisinske behandlingsinstitusjoner og museer, i tillegg også noen samfunnsfaglige og naturvitenskapelige institutter.

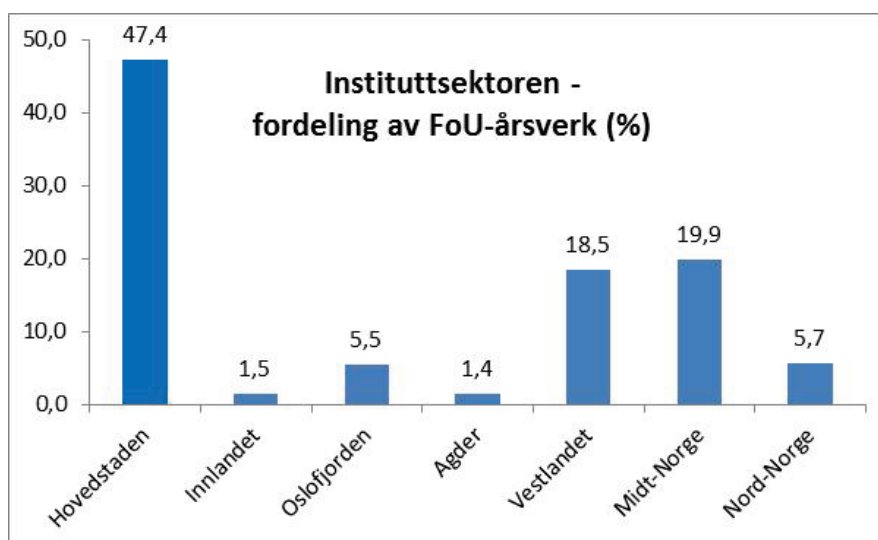
I tabell 3.3 er det gitt en oversikt over antall enheter i de ulike regioner samt hvordan årsverk og driftsutgiftene fordeles regionalt. I tillegg er den regionale fordelingen av årsverkene vist i figur 3.4. Som det fremgår, har vi i hovedsak det samme mønstret for FoU i instituttsektoren som i UoH-sektoren, men med en noe sterkere konsentrasjon til hovedstadsregionen. Det er ellers verdt å merke seg at Nord-Norge har en relativt mindre andel av FoU-årsverk i instituttsektoren med snaut seks prosent, mens de har en andel på nesten det dobbelte i UoH-sektoren. Motsatt har Oslofjorden en relativt høyere andel av FoU-årsverk innenfor instituttsektoren med over fem prosent, mens de bare har to prosent av UoH-sektorens FoU-årsverk.

Tabell 3.3 Antall forskningsenheter, FoU-årsverk og driftsutgifter i instituttsektoren 2009.

	Hovedst	Innlandet	Oslofj	Agder	Vestl	Midt-N	Nord-N	Sum
Antall enheter	61	7	16	4	19	23	16	146
FoU-årsverk	4 153	129	484	124	1 626	1 745	503	8 763
%	47,4	1,5	5,5	1,4	18,5	19,9	5,7	100,0
Driftsutgifter (mill kr)	4 478	131	484	140	1 765	2 234	560	9 794
%	45,7	1,3	4,9	1,4	18,0	22,8	5,7	100,0

⁷⁾Antall enheter referer til de som har sin hovedaktivitet i de respektive regioner, mens årsverk og driftsutgifter gjelder den samlede aktiviteten innenfor instituttsektoren i de respektive regioner (en del enheter har aktivitet i flere regioner).

Kilde: NIFU/FoU-statistikk.



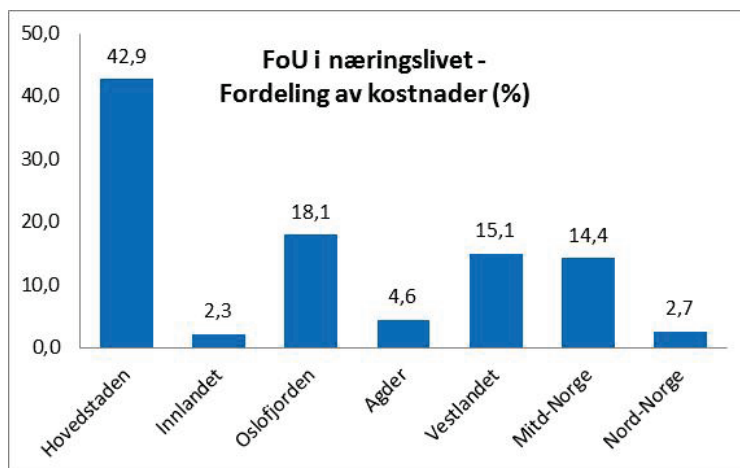
Figur 3.4 Fordeling av FoU-årsverk i instituttsektoren på fondsregionene (2009).
Kilde: NIFU/FoU-statistikk

3.4 FoU i næringslivet

Næringslivet som er den største sektoren for utførelse av FoU når dette måles ut fra deres utgifter til FoU, og i 2009 utgjorde de samlede kostnader 18,2 milliarder, tilsvarende 44 prosent av landets samlede FoU-aktivitet. I det følgende tar vi for oss næringslivets FoU-aktivitet i 2008.⁷

Det er selvsagt store regionale variasjoner i omfanget av FoU-aktivitet, noe som er illustrert i figur 3.5. I likhet med situasjonen i UoH- og instituttsektorene, er det Hovedstadsregionen som også har den høyeste andelen av næringslivets FoU med 43 prosent. Men ellers avviker det regionale mønstret idet region Oslofjorden har den nest største andelen av FoU i næringslivet med 18 prosent. Vestlandet og Midt-Norge følger deretter med henholdsvis 15 og 14 prosent, mens Innlandet og Nord-Norge er de to regionene med de minste andeler av FoU i næringslivet med henholdsvis 2,3 og 2,7 prosent.

⁷ 2008 er det siste året vi har hatt data for i forbindelse med arbeidet med notatet som dette kapitlet bygger på. Merk at oversiktstallene presentert i innledningskapitlet gjelder for 2009, og også dataene for UoH- og instituttene er for 2009.



Figur 3.5 FoU-kostnader i næringslivet fordelt på fondsregionene (%)
Kilde: SSB/FoU-statistikk

De regionale variasjonene i næringslivets FoU-aktivitet henger selvfølgelig sammen med næringsstrukturen i de enkelte regioner. Det er stor variasjon mellom næringer med hensyn til omfanget av FoU (jf. tabell 3.4), og det FoU-intensive næringslivet er gjerne lokalisert til bestemte områder. Den sterke konsentrasjonen i fondsregionene Hovedstaden og Oslofjorden, innebærer at det sentrale Østlandsområdet har over 60 prosent av den samlede FoU-aktiviteten i næringslivet.

Ulik næringsstruktur i de ulike regioner innebærer også at den næringsmessige FoU-profilen varierer sterkt, noe som er beskrevet nærmere i det notatet som dette kapitlet bygger på.

Tabell 3.4 Næringslivets kostnader til FoU i 2008 (mill. kr.)*

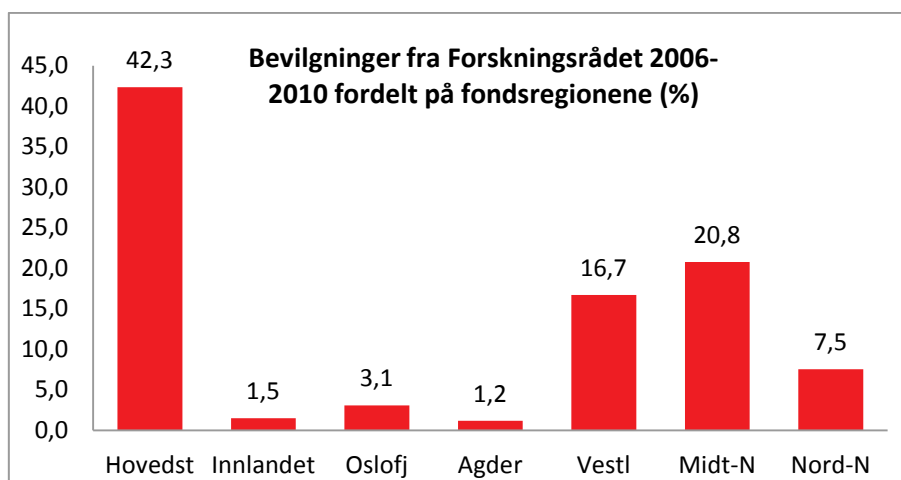
	Hoveds	Innl	Oslofj	Agder	Vestl	Midt-N	Nord-N	Total	%
Fiskeoppdrett	0	0	0	8	223	57	63	352	1,7
Bergverk	6	0	0	0	3	2	10	21	0,1
Olje og gass	110	0	166	17	250	588	0	1 131	5,5
Næringsmidler, tobakk	206	43	59	13	159	92	34	607	3,0
Tekstil, klær, trevarer	39	12	35	20	35	79	29	248	1,2
Papir, papirvarer	0	0	83	1	0	4	0	88	0,4
Trykking	7	0	2	0	4	18	3	35	0,2
Kjemisk, farmasøytisk	606	6	508	286	37	66	49	1 557	7,6
Gummi, plast, mineralisk prod	5	24	68	6	9	54	1	167	0,8
Metaller	146	7	26	26	188	0	20	413	2,0
Metallvarer	74	94	818	10	42	193	4	1 234	6,0
Datamaskiner, elektronisk, optisk	667	3	560	143	320	384	5	2 081	10,2
Elektrisk utstyr	62	4	175	0	40	48	18	348	1,7
Maskiner og utstyr	139	21	324	179	194	190	24	1 071	5,2
Transportmidler	103	161	208	36	64	89	7	669	3,3
Annen industriproduksjon	27	11	5	6	107	6	0	162	0,8
Reparasjon og installasjon	110	16	13	4	28	13	4	188	0,9
Elektrisitets-, vannforsyning	87	4	19	15	5	12	13	154	0,8
Bygg og anlegg	116	0	27	1	38	4	11	197	1,0
Handel (engros)	362	2	88	1	68	51	0	572	2,8
Transport	67	0	3	0	51	5	3	129	0,6
Informasjon og kommunikasjon	2 712	21	249	130	537	422	96	4 166	20,4
Finans, forsikring	827	4	10	3	100	64	10	1 018	5,0
Faglig, vitensk. tekniske tj.y.	2 141	33	214	25	565	494	147	3 620	17,7
Annen forr.messig tjenesteyt.	144	0	32	0	16	1	0	193	0,9
Sum	8 763	466	3 691	930	3 086	2 934	551	20 420	100,0
Relativ fordeling (%)	42,9	2,3	18,1	4,6	15,1	14,4	2,7	100,0	

*) Disse dataene er basert på FoU- og innovasjonsundersøkelsen 2008, og gjelder for foretak med minst fem sysselsatte. De tallene som presenteres her avviker noe fra den offisielle statistikken, noe som skyldes at 2008-tallene senere har blitt nedjustert noe på bakgrunn av informasjonen innhentet i 2009-undersøkelsen.
Kilde: SSB/FoU-statistikk

3.5 Forskningsrådets bevilgninger

Forskningsrådet er det viktigste organet for forvaltning av offentlige forskningsmidler i Norge. I 2009 ble det gjennom Forskningsrådet bevilget 6,5 milliarder kroner til forskning, og i 2010 var dette steget til 7 milliarder. I figur 3.6 har vi gitt en oversikt over hvordan midler gjennom Forskningsrådet fordeles på fondsregionene.

Det hovedbildet som presenteres her, bekrefter naturlig nok den hovedtendensen vi har sett foran, nemlig at den største andelen – godt over 40 prosent – går til Hovedstadsregionen. Midt-Norge og Vestlandet følger deretter, mens Innlandet og Agder har de minste andelene. I forbindelse med disse tallene bør det bemerkes at midlene er fordelt regionalt etter hvor hovedansvarlig for de enkelte FoU-prosjekt er lokalisert. Mange prosjekt skjer i samarbeid mellom flere parter som kan være lokalisert i ulike regioner, slik at midler i noen tilfelle vil bli fordelt videre til andre regioner. Men dette forandrer neppe vesentlig på det samlede bildet med den sterke konsentrasjonen til noen få regioner.



Figur 3.6 Relativ fordeling av Forskningsrådets bevilgninger 2006-2010 på fondsregionene (%)

Kilde: Norges forskningsråd.

3.6 Innovasjonsaktivitet

I det følgende vil vi trekke frem noen data som gjelder innovasjon i næringslivet. Innovasjon kan generelt defineres som det å iverksette endringer som har økonomisk betydning, og den vanligste måten å måle innovasjon på, er å registrere om en bedrift utvikler et nytt eller forbedret produkt (inklusive tjeneste) eller en ny eller forbedret prosess. I tillegg kan innovasjon være knyttet til gjennomføring av organisasjonsendringer eller endringer av markedsføring o.l., men tradisjonelt har hovedfokus vært på produkt- og prosessinnovasjoner, noe som også gjelder det etterfølgende.

Det viktigste datagrunnlaget for studier av innovasjon i næringslivet skaffes gjennom SSBs FoU- og innovasjonsundersøkelser, som gjennomføres til et bredt og representativt utvalg av norsk næringsliv. De senere årene har innovasjonsundersøkelsen blitt gjennomført annethvert år (mens FoU-undersøkelsen gjennomføres årlig), og våre data er basert på undersøkelsen fra 2008. Vi benytter data for tre typer variable, nemlig

1. Andelen bedrifter som deltok i utviklingen av nye produkter eller prosesser innen foretaket eller som hadde noe egenutført FoU i 2006-2008.
2. Andelen bedrifter som inngår i et foretak som har vært produkt- og/eller prosessinnovativ i 2006-2008 eller som hadde avbrutt/ikke fullført innovasjon.
3. Andelen bedrifter som inngår i et foretak som har hatt innovasjonssamarbeid med andre foretak/institusjoner i 2006-2008.

Det er her viktig å være klar over skillet mellom bedrifter og foretak. Foretaket er den juridiske enheten, mens en bedrift er en funksjonell enhet i foretaket, organisert som en avdeling e.l. Større foretak kan bestå av mange forskjellige bedrifter, mens mindre foretak gjerne består av kun en bedrift, og er såkalte enbedriftsforetak. Siden det er bedriftene som er de funksjonelle enhetene, er det i vår sammenheng mest interessant hvor stor andel av disse som er involvert i innovasjonsaktivitet, og dette brukes normalt som den viktigste indikatoren for innovasjonsaktivitet. I tabell 3.5 har vi gitt en oversikt over de tre indikatorene for innovasjon for landet som helhet og for de enkelte fondsregioner.

Tabell 3.5 Innovasjonsaktivitet i fondsregionene. (Kilde: SSB/FoU- og innovasjonsundersøkelsen 2008)

	Hoved- staden	Inn- landet	Oslo- fjorden	Agder	Vest- landet	Midt- Norge	Nord- Norge	Hele landet
Andel bedrifter med innovasjonsarbeid ¹⁾	33,4	24,3	27,2	23,0	27,6	26,1	23,9	28,1
Andel bedrifter i foretak med produkt- eller prosessinnovasjon ²⁾	40,1	39,1	37,6	35,1	40,5	38,9	41,1	39,4
Andel bedrifter i et foretak med innovasjonssamarbeid ³⁾	15,0	16,5	14,7	15,9	16,5	18,6	18,6	16,2

¹⁾Gjelder andelen bedrifter som deltok i utviklingen av nye produkter eller prosesser innen foretaket eller som hadde noe egenutført FoU siste tre år.

²⁾Gjelder andelen bedrifter som inngår i et foretak som har vært produkt- og/eller prosessinnovativ i 2006-2008 eller som hadde avbrutt/ikke fullført innovasjon.

³⁾ Andelen bedrifter som inngår i et foretak som har hatt innovasjonssamarbeid med andre foretak/institusjoner i 2006-2008.

I gjennomsnitt er det 28 prosent av alle bedriftene i utvalget som har deltatt i innovasjonsaktivitet, og denne andelen varierer relativt lite mellom de enkelte regioner. Hovedstadsregionen har den høyeste andelen med 33 prosent, denne regionen ligger relativt mye høyere enn de andre regionene som varierer mellom 23 og 28. Agder og Nord-Norge har laveste andelen innovative bedrifter med henholdsvis 23 og 24 prosent.

Når det gjelder andel bedrifter som tilhører foretak som har drevet innovasjonsaktivitet (dvs. at innovasjonen kan foregå i foretaket uten at den aktuelle bedriften bidrar til dette), er det totalt 39 prosent av bedriftene som var i foretak med innovasjonsaktivitet. For fondsregionene varierer andelen mellom 35 og 41, med Agder som lavest og Nord-Norge høyest. Merk imidlertid at denne indikatoren ikke sier noe om hvor innovasjonsaktiviteten foregår, bare om bedriften i en region er del av et foretak som har innovasjonsaktivitet. Dersom foretak har virksomhet i flere regioner, kan innovasjonsaktiviteten foregå i en annen region enn der den aktuelle bedriften er lokalisert.

Den tredje variabelen gjelder andelen bedrifter i foretak med innovasjonssamarbeid, det vil si at bedriften er del av et foretak som samarbeider med andre foretak eller institusjoner i forbindelse med sin innovasjonsaktivitet. I gjennomsnitt ligger denne andelen på 16 prosent; variasjonene mellom regionene er små og går mellom 14,7 og 18,6 prosent.

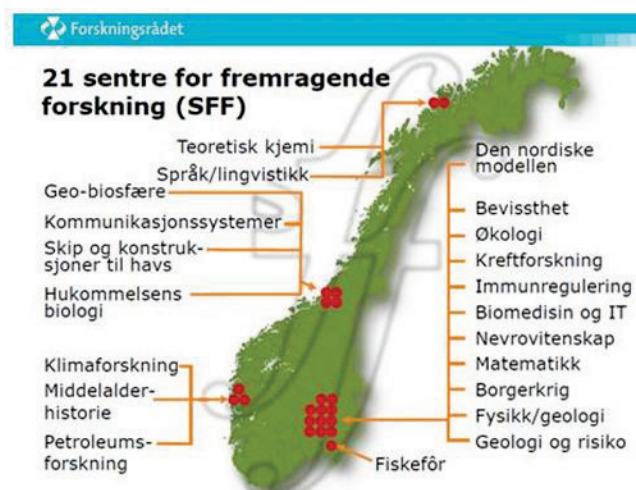
Disse dataene for fondsregionene gir således lite indikasjoner om regionale variasjoner i innovasjonsaktiviteten. For å få frem større variasjoner, er det nødvendig å bryte dataene ned på mindre regioner, noe som er gjort i et prosjekt gjennomført ved NIBR (Gundersen og Onsager 2011) og omtalt nærmere i det notatet som ligger til grunn for dette kapitlet. Et viktig funn her er at Oslo-regionen skårer meget høyt på denne analysen. Blant storbyregionene er det Bergen og Stavanger/Sandnes som kommer best ut, blant mellomstore byregioner der det Gjøvik og Moss som har høyest skår, og blant småbyregionene er det Halden, Ulsteinvik, Kongsberg, Ørsta/Volda og Alta som har høyest skår.

3.7 Forskningscentre under Forskningsrådets senter-ordninger

Et viktig kjennetegn ved forsknings- og innovasjonspolitikken i Norge er at den i stigende grad dreies mot å stimulere utviklingen av såkalte centres of excellence, det vil si forskningscentre med meget høy faglig kvalitet. De senere årene har Norges forskningsråd iverksatt tre slike senter-ordninger rettet mot forskning, nemlig sentre for fremragende forskning (SFF), sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), og sentre for miljøvennlig energi (FME). Siden disse sentrene gir et godt uttrykk for hvor man finner de ledende forskningsmiljøene på ulike områder, gir vi i det følgende en oversikt over de ulike sentrene som for tiden inngår i disse ordningene.

Sentre for fremragende forskning (SFF)

Formålet med ordningen er å stimulere norske forskningsmiljøer til å etablere sentre som arbeider med langsiktig, grunnleggende forskning på høyt internasjonalt nivå, og gjennom dette bidra til å heve kvaliteten på norsk forskning. I alt er det etablert 21 sentre, jf oversikt i figur 3.7.



Figur 3.7 Oversikt over sentre for fremragende forskning.
Kilde: Norges forskningsråd

Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI)

Formålet med SFI-ordningen er å styrke innovasjon i næringslivet gjennom organisering av langsiktig forskning i et nært samarbeid mellom forskningsintensive bedrifter og fremstående forskningsmiljøer. Ordningen skal bidra til å utvikle kompetanse på høyt internasjonalt nivå på områder som er viktig for innovasjon og verdiskaping, og den skal styrke teknologioverføring, internasjonalisering og forskerutdanning. Forskningssentret lokaliseres i et forskningsmiljø, men det forutsettes et nært samarbeid med næringslivet, og ordningen forutsetter samfinansiering mellom bedrifter, vertsinstusjon og Forskningsrådet. De deltakende bedrifter må i tillegg til å bidra til finansieringen også delta aktivt i senterets styring og forskning.

Hovedkriteriet for å velge ut sentre er potensialet for innovasjon og verdiskaping, samt at den vitenskapelige kvaliteten i forskningen må ligge på høyt internasjonalt nivå. Totalt er det opprettet 21 SFI-er, jf oversikten i figur 3.8.

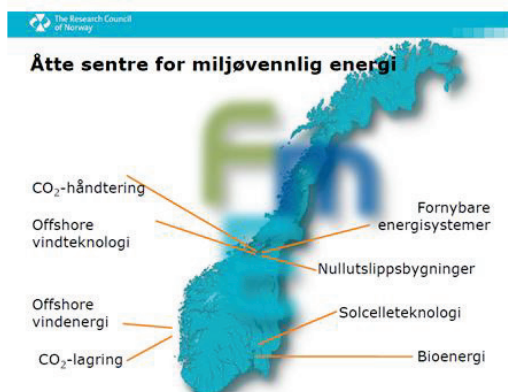


Figur 3.8 Lokalisering av sentrene for forskningsdrevet innovasjon
Kilde: Norges forskningsråd

Også for disse sentrene er alle vertsinstitusjonene, bortsett fra ett, ved universitetene. Sju av sentrene er lokalisert i Oslo, sju i Trondheim, tre i Bergen, to i Tromsø og ett i Stavanger.

Forskningssentre for miljøvennlig energi (FME)

Forskningssentrene for miljøvennlig energi er organisert over samme konsept som SFI-ene, men gjelder kun sektoren miljøvennlig energi. De skal ha en langsiktig forskningsinnsats på et høyt internasjonalt nivå og skal arbeide med de langsiktige utfordringene på energi- og miljøområdet. I 2009 ble det først etablert åtte sentre forankret i naturvitenskapelige og teknologisk orienterte miljøer. En oversikt over disse sentrene er gitt i figur 3.9.



Figur 3.9 Lokalisering av de første åtte sentre for miljøvennlig energi
Kilde: Norges forskningsråd

I tillegg ble det i 2011 opprettet tre nye sentre som skal arbeide med en samfunnsvitenskapelig tilnærming til de energipolitiske utfordringene. To av disse sentrene er lokalisert til Oslo, og ett i Trondheim.

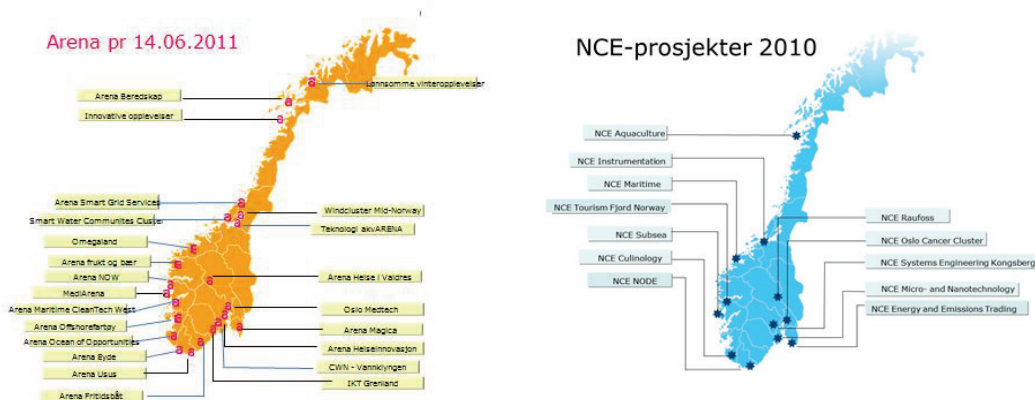
3.8 Prosjekter i klyngeprogrammene Arena og NCE

På 2000-tallet har det blitt startet to programmer som har til formål å stimulere fremveksten og utvikling av næringsklynger, en næringsklynge forstås da som et regionalt næringsmiljø med en konsentrasjon av bedrifter som er knyttet til bestemte næringer, teknologier og verdikjeder. Det er organisert to programmer for å arbeide med dette, nemlig Arenaprogrammet og NCE-programmet, begge drives i samarbeid mellom Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og SIVA, med førstnevnte som hovedoperatør.

Arenaprogrammet ble startet i 2002 og har som mål å utvikle næringsmiljøer i en innovativ og verdiskapende retning ved å styrke samspillet mellom næringsaktører, kunnskapsaktører og det offentlige. Programmet er innrettet mot miljøer som kan være i en tidlig utviklingsfase, og der det er store potensialer for å utvikle samspillet mellom aktørene og gjennom dette tilrettelegge for innovasjon og økt verdiskaping. Et viktig formål med programmet er å stimulere frem nye aktørkonstellasjoner og prosjekter som går inn på nye områder. I tillegg har programmet et mål om å bidra til læring om utvikling av klyngemiljøer, både blant virkemiddelaktører og på det politiske nivået.

Til enhver tid er det rundt 20 prosjekter som deltar i programmet. Til og med 2010 er det totalt 49 prosjekter som har blitt godkjent for deltakelse i programmet, og i 2011 ble ytterligere 6 prosjekter tatt opp i programmet. En oversikt over de pågående prosjektene i 2011, det vil si de som er startet i 2008 eller senere, er gitt i figur 3.10.

NCE-programmet – Norwegian Centres of Expertise – innebærer en videreføring av Arena-programmet. Programmet ble startet i 2006 og er rettet mot mer modne og større miljøer, nemlig «de mest vekstkraftige og internasjonalt orienterte næringsklyngene i Norge» (fra NCE-programmets hjemmeside). Programmet skal bidra til å målrette, forbedre og akselerere pågående utviklingsprosesser i disse klyngene. NCE-programmet inkluderer 12 prosjekter, jf. en oversikten i figur 3.10.



Figur 3.10: Arena- og NCE-prosjekter i 2011
Kilde: Innovasjon Norge

Den regionale strukturen for prosjektene i disse to programmene er helt annerledes enn for forskningssentrene under Forskningsrådets senter-ordning. Mens de sistnevnte i hovedsak er konsentrert til universitetsmiljøene, og da først og fremst miljøene i Oslo, Bergen og Trondheim, er det en meget desentralisert struktur på prosjektene i NCE- og Arena-programmet. NCE-prosjektene er med ett unntak spredt til ulike lokaliteter i Sør-Norge, og i hovedsak til mindre byer uten lange universitets- og forskningstradisjoner.

Enda mer regionalt spredt er Arena-prosjektene, noe som er naturlig på bakgrunn av at dette programmet er rettet mot miljøer i en tidligere utviklingsfase enn NCE-prosjektene, og der man nokså bevisst har søkt etter miljøer som representerer nye teknologi- og næringsområder. Dette har ført til at delvis nokså små miljøer har fått godkjent prosjekt. Ut fra oversikten over pågående prosjekter, fremgår det at det er fordelt prosjekter nokså jevnt rundt kysten av hele Sør-Norge og i Trøndelag, mens Nord-Norge, Innlandet og Hovedstaden er dårligere dekket. Til dette kan det imidlertid kommenteres at den regionale fordelingen av prosjekter har variert noe over tid, og at den samlede regionale fordelingen av prosjekter fra programmets start har vært relativt god, bl.a. kan det nevnes at Nord-Norge og Innlandet var godt representert i første periode, mens tyngdepunktene etter hvert har forflyttet seg noe.

De to klyngeprogrammene representerer interessante nyskappingsprosjekter. Det er stor interesse for å delta i programmene, og det stilles strenge kvalitetskrav til prosjektene. At en region har med ett eller flere prosjekter i programmene, kan derfor være en indikator på at regionen har nyskapende næringsmiljøer.

3.9 Oppsummering

Som det fremgår av det foregående materialet, representerer de sju fondsregionene svært ulike situasjoner, det er meget store variasjoner i FoU- og innovasjonsaktivitet både mellom regionene og internt i de enkelte regioner. Blant regionene representerer Hovedstadsregionen det ene ytterpunktet med totalt 45 prosent av landets FoU-aktivitet, og denne konsentrasjonen gjelder både for UoH-sektoren, instituttsektoren og i næringslivet. Det motsatte ytterpunktet representeres av Innlandet og Agder som mangler de tyngre institusjonene og som har henholdsvis 1,5 og 2,7 prosent av samlet FoU-aktiviteten. Også innad i regionene er det store forskjeller, som eksempelvis mellom Sogn og Fjordane og Hordaland i Vestlandet.

Utgangspunktet for arbeidet i de ulike fondsregionene blir dermed svært forskjellig, og hva som er fornuftig tilnærming i en region, kan være lite relevant i en annen region. I evalueringen vil det derfor være interessant å se hvordan FoU-strategiene og handlingsplanene tar utgangspunkt i de regionspesifikke forholdene, og hvordan fondsstyrene velger å bruke ressursene slik at det skal bidra til å realisere målene på en mest mulig effektiv måte.

Det kan reises en rekke problemstillinger knyttet til fondsregionenes strategier, som

- Bør man ha brede strategier som favner mange satsingsområder, eller bør man konsentrere seg om noen få områder?
- Bør strategiene være rettet mot miljøer der regionene står sterkt, eller skal man rette innsatsen inn mot områder der man står svakt, men der det er potensial for utvikling?
- Hvordan skal man forholde seg til eksisterende institusjoner – skal man satse på utvikling av nye fagmiljøer eller styrke de bestående?
- Målet for regionale forskningsfond er bl.a. å mobilisere nye søkere, men hvordan bør det å mobilisere nye søkere balanseres mot å støtte opp om etablerte aktører?

Dette er spørsmål som belyses på ulike måter i resten av rapporten, og som vil være viktige spørsmål å følge opp i arbeidet med følgeevalueringen.

Det overordnede spørsmålet knyttet til fondsregionene strategier er hvordan de sikrer at bruken av midlene gir addisjonalitet. I den større sammenhengen er jo de midlene de enkelte fondsregioner har til disposisjon, relativt marginale. Med 20-30 millioner til disposisjon i året, er det nokså begrenset hva man kan støtte. Man kan riktignok gå ut bredt og støtte en del kvalifiseringsprosjekter, men når det gjelder de mer målrettede satsingene gjennom litt større FoU-prosjekter, vil det være nokså begrenset hva hver enkelt fondsregion kan gi støtte til. Og det blir da nokså avgjørende for resultatene hvor gjennomtenkt den overordnede strategien er, og på hvilken måte fondsregionene bruker sine midler slik at de faktisk skal utgjøre en forskjell. Det vil være et hovedspørsmål i de etterfølgende analyser.

4 Implementering av regionale forskningsfond – det sentrale nivået

Opprettelsen av regionale forskningsfond ble foreslått i regionalmeldingen i 2006 som et tiltak for å styrke regionenes ansvar for forskning og innovasjon. Utarbeidelse av formål, inndeling i regioner, oppgaver og ansvar for de ulike aktørene og retningslinjer for fondenes virke ble utredet i perioden 2007-2009. De endelige retningslinjene for ordningen ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet i 2009, som har det forvaltningsmessige og budsjettmessige ansvaret for ordningen. Dette kapitlet gir en kortfattet oversikt over utredninger, innstillinger og vedtak som ordningen hviler på, med særlig vekt på en analyse av formål og mål for ordningen, og en beskrivelse av aktørenes roller og ansvar. Avslutningsvis gis det noen vurderinger av implementeringen på nasjonalt plan, i lys av forventningene til sentrale, nasjonale aktører.

4.1 Bakgrunn for ordningen – sentrale dokumenter og vedtak

I desember 2006 lanserte regjeringen St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn - regional framtid. I denne stortingsmeldingen ble regionale forskningsfond lansert, og om bakgrunnen og innretningen av ordningen sies følgende:

«Det tas sikte på en tettere kobling mellom næringslivet, høgskolene, regionale forskningsaktiviteter og regionen for å legge til rette for næringsutvikling og innovasjon. Forskningsrådets virkemidler for regional utvikling vil være sentrale for å få dette til. For å styrke regional forskning og samspillet mellom næringsliv, høgskoler og regionen tar regjeringen sikte på å opprette en ny ordning med regionale forskningsfond. Antallet fond vurderes i lys av hvor mange regioner som kommer til å bli opprettet. Forvaltning av fondene skal skje i forståelse mellom regionene og Norges forskningsråd slik at det sikres god kobling og samvirke mellom nasjonale og regionale virkemidler, og man skal bidra til samordning med Innovasjon Norges virksomhet. I tilknytning til universiteter og høgskoler bør det være systemer til å ta seg av kommersialisering av oppfinnelser som er gjort av ansatte og strategier for godt samspill med næringsliv og samfunnsliv. De nye regionene får et ansvar for å tilrettelegge for et slikt samarbeid. [...] Gjennom å få ansvaret for regionale forskningsfond, [...] gis regionene et økt ansvar for kunnskapsutvikling i egen region.», s. 41.

I meldingen vises det ikke til noen utredning eller analyse av behov ordningen skulle imøtekomme. Formålet beskrives som å styrke regional forskning og gi regionene økt ansvar for kunnskapsutvikling. Stortinget vedtok forslaget med merknader om styresammensetning, at det skal være ett fond per region og at fondene inngår i den nasjonale forskningspolitikken og forankres i regionale og nasjonale strategier.

Som oppfølging av stortingsmeldingens forslag om å opprette regionale forskningsfond, fikk Norges forskningsråd i oppdrag å utrede innretning av et slikt tiltak. I desember 2007 leverte Forskningsrådet sin rapport «Utredning om opprettelse av regionale forskningsfond». Rapporten var en bestilling fra KRD og KD, og en rekke nasjonale og regionale aktører var involvert i arbeidet. Forskningsrådet la i sin utredning vekt på hensynet til kvalitet i forskning, koordinering mot andre virkemidler og behov for høy kompetanse i administrasjon av FoU-midler. Utredningen la også vekt på at fondene måtte forankres i regionale FoU-strategier og diskuterte prinsipper for styresammensetning, søknadsbehandling og Forskningsrådets rolle i å koordinere mot andre virkemidler og kvalitetssikre søknadsbehandlingen.

En oppsummering av denne rapporten inngikk også i høringsnotatet om Forvaltningsreformen som gikk ut våren 2008. Grovt sett var de fleste høringsuttalelsene positive til ordningen, men kritikerne, blant annet Universitets- og høgskolerådet og de store universitetene, fryktet at fragmentering av forskningspolitikken ville bli et resultat av ordningen. Kritikken ble ikke oppfattet å være tungtveiende nok, selv om flere partier stemte mot ordningen i Stortinget basert på disse begrunnelsene.

Ordnningen med regionale forskningsfond ble vedtatt opprettet ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2009, jf. Innst. S. nr. 6 (2008–2009) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet. Fondskapitalen på seks milliarder kroner blir forvaltet av Norges Bank og er plassert som kontolån til staten med en rente tilsvarende statsobligasjoner med ti års bindingstid. Avkastningen skulle være tilgjengelig fra januar 2010, og ordningen skulle være operativ fra samme tidspunkt.

St.prp. nr. 1 (2008–2009) slo fast at det skal opprettes fem til sju regionale forskningsfond. Kunnskapsdepartementet ba fylkeskommunene om å komme med forslag til regionsammensetning innen 15. april 2009. Kunnskapsdepartementet vedtok i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet denne regioninndelingen, basert på forslag fra fylkeskommunene selv:

- Region 1: Finnmark, Troms, Nordland
- Region 2: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal
- Region 3: Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland
- Region 4: Hedmark, Oppland
- Region 5: Aust-Agder, Vest-Agder
- Region 6: Buskerud, Telemark, Vestfold, Østfold
- Region 7: Akershus, Oslo

Litt senere i oktober 2008 ble Ot.prp. nr. 10 «Om forvaltningsreformen» lagt fram for Stortinget. I tillegg fikk Stortinget en orientering om tiltakene som lå i reformen, herunder regionale forskningsfond, som ikke krever lovendring. Formålet med regionale forskningsfond blir omtalt på samme måte som i KDs budsjettinnstilling noen uker tidligere.

Norges forskningsråd, fylkeskommunene og KS utredet etter dette videre detaljer omkring formål og innretning av fondene på oppdrag av KD. Rapporten «Utredning om videre utforming av regionale forskningsfond» ble levert Kunnskapsdepartementet i juni 2009 og utdyper formålet og prinsipper for ordningen. Rapporten drøfter styringsmodell, oppnevning av styret og styrets oppgaver, sekretariatsfunksjonen, forslag til støtteformer, prinsipper for søknadsbehandling, kriterier for fordeling av midler og særlig bruk av 15 prosent potten, samordning med andre virkemidler samt prinsipper for rapportering fra fondene, klageordning samt økonomiske/administrative konsekvenser av ordningen. Utvalgets vurderinger og anbefalinger var et viktig grunnlag for «Retningslinjer for regionale forskningsfond» som ble vedtatt av Kunnskapsdepartementet i oktober 2009.

Retningslinjene spesifiserer målene og prinsippene for ordningen basert på anbefalingene fra utredningsgruppen og de foregående utredningene og innstillingene. I tillegg til prinsippene for styring av fondene beskriver retningslinjene i detalj de ulike aktørenes roller i forvaltningen av fondene og hvordan dette skal ivaretas (mer om dette under).

I statsbudsjettet for 2010 beskrives også formål og prinsipper for ordningen, inkludert inndeling i fondsregioner, fylkeskommunesamarbeid, fondsstyrets fullmakter og oppgaver, og prinsipper for fordeling av avkastningen fra fondskapitalen. Formålet omtales også i statsbudsjettet for 2011.

4.2 Mål for regionale forskningsfond

Formålet med regionale forskningsfond har blitt gradvis presisert i løpet av utredningsfasen. Regionalmeldingen, som foreslo opprettelsen av regionale forskningsfond, la vekt på at ordningen skulle «styrke regional forskning og samspillet mellom næringsliv, høyskoler og regionen».

Forskningsrådets utredning om opprettelsen av regionale forskningsfond vektla også relativt generelle målsetninger om å styrke forskningen for regional innovasjon og utvikling. Basert på denne utredningen ble formålet med regionale forskningsfond uttrykt skriftlig i budsjettinnstillingen til statsbudsjettet for 2009:

«Formålet med dei regionale forskningsfonda er å styrkje forskningsevna gjennom regional forskning og innovasjon. Fonda skal bidra til langsiktig, grunnleggjande kompetansebygging i relevante forskningsmiljø og såleis medverke til auka kvalitet i forskinga. Fonda skal møte FoU-behov i fylka ved å støtte FoU-prosjekt initiert av private og/eller offentlige verksemdar. Støtta kan gå til prosjekt lokaliserte i eller utanfor dei geografiske nedslagsfelt til fonda. Samtidig må det setjast av midlar til utvikling av gode og konkurransedyktige forskningsmiljø i alle fylke.»

I utredningen om utformingen av regionale forskningsfond gjennomført av Norges forskningsråd, KS og fylkeskommunene ble det overordnede målet om å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling vektlagt gjennom følgende formulering:

«Regionale forskningsfond skal styrke forskning for regional innovasjon og regional utvikling - ved å støtte opp under regionens prioriterte innsatsområder og mobilisere til økt FoU-innsats. Innenfor regionens prioriterte områder skal fondene også bidra til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer, og dermed bidra til økt forskningskvalitet og til utvikling av gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylker. Fondene skal møte uttrykte FoU-behov i regionene gjennom å støtte FoU-prosjekter initiert av bedrifter og/eller offentlige virksomheter i regionen. Forskningens kvalitet må ivaretas i alle ledd fra utlysning til tildeling av midler.

De regionale forskningsfondene skal styrke forskningsevnen i regionene ved å stimulere til økt bruk av FoU i næringsliv og forvaltning og ved å styrke samspillet mellom næringsliv, forskningsmiljøer og forvaltning.»

Videre presiseres fem delmål med ordningen

- Styrke forskning for regional innovasjon og regional utvikling.
 - Finansierte forskningsprosjekter av god kvalitet innenfor regionenes prioriterte innsatsområder.
 - Medvirke til at bedrifter og offentlige virksomheter øker sin innovasjonsevne, verdiskaping og konkurransekraft ved å initiere og ta i bruk resultater fra FoU.
 - Stimulere til et tettere samarbeid mellom FoU-institusjoner og styrke koblingene til næringsliv og offentlig sektor i egen region.
- Mobilisere til økt FoU-innsats i regionene.
 - Bidra til at bedrifter og offentlige virksomheter hever sin kompetanse og innovasjonsevne ved å engasjere seg i FoU-arbeid.
 - Styrke dialogen om forskningens relevans for regionale behov.
- Bidra til utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene.
 - Bidra til kompetanseutvikling i FoU-institusjoner regionalt innenfor regionenes prioriterte satsingsområder.
 - Knytte institusjonenes FoU-kompetanse tettere til øvrige regionale FoU-aktiviteter.

- Skape utviklings- og læringsarenaer der regionale erfaringer kan drøftes i forhold til nasjonal og internasjonal kunnskap og aktiviteter.
- Sørge for tett samspill mellom aktiviteter i regionene og deres relasjoner til andre nasjonale og internasjonale programmer og aktiviteter.

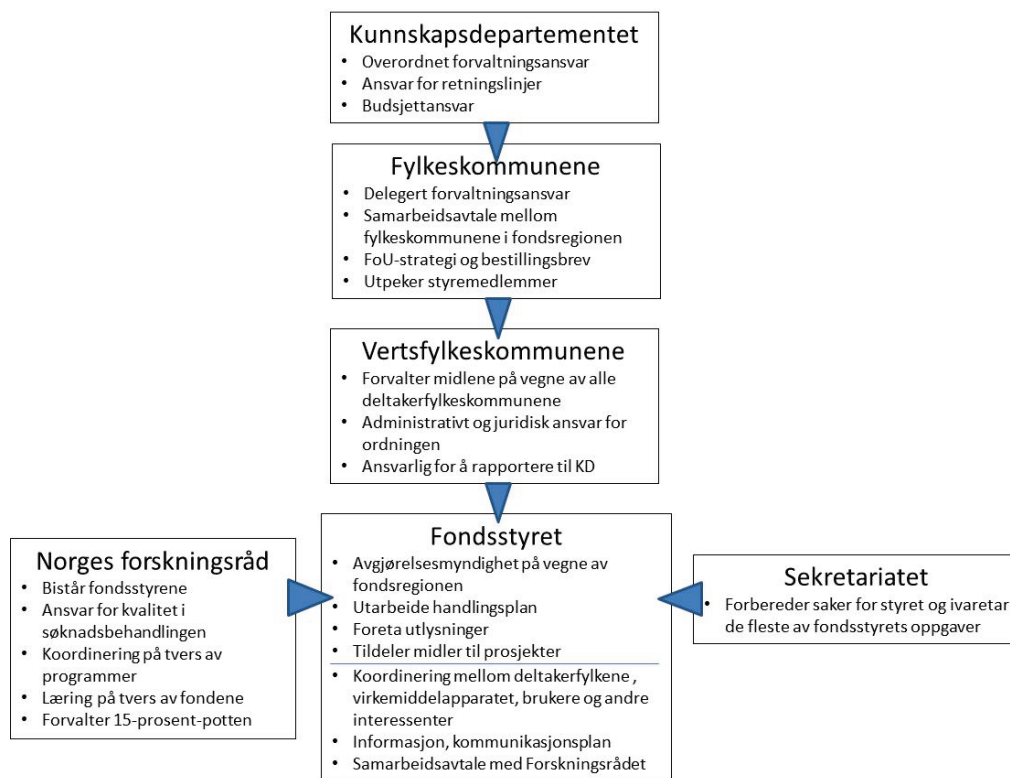
I retningslinjene fra KD vedtatt i 2009 er de fleste av disse foreslåtte målformuleringene tatt inn med noen mindre endringer. De viktigste endringene i retningslinjene KD har vedtatt er at det vektlegges at ordningen skal støtte FoU-prosjekter «initiert av bedrifter, offentlige virksomheter inkludert universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer. Støtten kan gå til prosjekter lokalisert i og utenfor fondsregionens geografiske nedslagsfelt.» Forskjellen i formuleringene ligger i presiseringen om at ordningen også skal støtte FoU i universiteter og høyskoler, samt at den kan støtte prosjekter hvor prosjekteier ikke er lokalisert i fondsregionenes geografiske nedslagsfelt, så fremt prosjektene er i tråd med regionale behov og strategier. De fem delmålene er nesten identiske. Den eneste forskjellen er betoningen av regionale forskningsfonds bidrag til «økt forskningskvalitet».

4.3 Aktørenes roller og ansvar i utformingen og implementering av ordningen

Initiativet til opprettelsen av regionale forskningsfond kom fra Kommunal- og regionaldepartementet, og så vidt vi har brakt på det rene var det ingen grupper av aktører som hadde etterspurt en slik ordning forut for at tiltaket ble foreslått i meldingen i 2006. I oppfølgingen av meldingens forslag har derimot en rekke aktører vært involvert. Stortingets vedtak om å opprette la også noen føringer om fondsstyrenes opprettelse og sammensetning, samt noen prinsipper for fordeling av fondskapitalen.

I utredningsfasen var både Kunnskapsdepartementet (KD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) aktivt involvert, og gav mandat til de to utredningene som ble gjennomført i denne fasen. Norges forskningsråd, fylkeskommunene og KS deltok også i utredningsfasen.

Kunnskapsdepartementet har forvaltningsansvar for ordningen, har vært oppdragsgiver for utredningene, har fattet vedtakene om inndeling i fondsregioner, styringsmodell og har vedtatt retningslinjene for fondenes virke. KD har også fattet budsjettinnstillinger i forhold til vedtak. Kommunal og regionaldepartementets rolle har vært mindre formell ettersom det ble besluttet av forvaltningsansvaret for ordningen skulle ligge hos Kunnskapsdepartementet, men de to departementene har hatt et tett samarbeid i utviklingen og implementeringen av ordningen. Forskningsrådet var ansvarlig for den første av de to utredningene som ble gjennomført og var sekretariat for den andre utredningen som til sammen ligger til grunn for opprettelsen og implementeringen av regionale forskningsfond. I utredningsfasen var fylkene og KS primært involvert i to prosesser – i innstillingen om sammensetning av de ulike fondene – og i utredningen om utformingen av regionale forskningsfond i 2009. 2009 utredningen og retningslinjene for regionale forskningsfond vedtatt i 2009 spesifiserer hvilke aktører som har ansvar for ordningen og hva deres ansvar og roller skal være.



Figur 4.1 Beslutningsstruktur og ansvarsområder i regionale forskningsfond

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har overordnet budsjett- og forvaltningsansvar for fondene, men forvaltningsmyndigheten er delegert til fylkeskommunene, utover de retningslinjene og økonomiske rammene nedsatt av Kunnskapsdepartementet i retningslinjene og bevilgningsbrev.

Fylkeskommunene

Fylkeskommunene er gitt hovedansvar for forvaltning og styring av regionale forskningsfond, under forutsetning av at fylkeskommunene utviklet regionale FoU-strategier. Basert på FoU-strategiene har deltagerfylkeskommunene i hver fondsregion ansvar for å utvikle et felles bestillingsbrev til fondsstyret.

Vertsfylket

Fylkeskommunene som inngår i hver fondsregion må inngå en avtale om samarbeid etter kommunelovens bestemmelser og utpeke en vertsfylkeskommune som gis myndighet til å forvalte midlene på vegne av alle deltagerfylkeskommunene. Vertsfylket har også det administrative og juridiske ansvaret for ordningen, og er ansvarlig for å rapportere til KD.

Fondsstyret

Faglig uavhengige fondsstyrer, formelt fylkeskommunale organer, har avgjørelsesmyndighet på fondsregionens vegne. Medlemmer til fondsstyrene pekes ut av fylkeskommunene basert på forslag fra hvert deltagerfylke samt at Norges forskningsråd foreslår to representanter og to vararepresentanter til hvert fondsstyre. Fondsstyrene har en rekke oppgaver og ansvarsområder som er spesifisert i retningslinjene fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Dette inkluderer: utvikling av handlingsplan basert på FoU-strategier og bestillingsbrev, foreta utlysninger i tråd med prioriteringer og handlingsplanen, sørge for god kontakt og koordinering mellom deltagerfylkene og det regionale virkemiddelapparatet, brukere/interessenter og andre forskningsfond, tildele midler til prosjekter og følge opp prosjektene samt ansvar for å rapportere til vertsfylkeskommune, informere om fondets virke og utvikle en kommunikasjonsplan.

Fondsstyret skal samarbeide med Norges forskningsråd om forvaltningen av det regionale forskningsfondet, og fondsstyret skal sørge for at det finnes «tilfredsstillende rutiner og samarbeidsavtaler» med Norges forskningsråd. Ifølge retningslinjene skal samarbeidet med Norges forskningsråd reguleres i egne samarbeidsavtaler.

Norges forskningsråd

Norges forskningsråd er gitt en særlig rolle i å ivareta forskningens kvalitet i alle ledd fra utlysning til tildeling av FoU-midler, for å sikre like kvalitetskrav og læring på tvers av fondene. Forskningsrådet skal også bidra med støttetjenester og være bindeleddet mellom regionale, nasjonale og internasjonale programmer. Forskningsrådet skal videre bistå sekretariatene og skal bistå i arbeidet med utlysninger, søknadsmottak og ekspertvurdering av søknader. 15 prosent av fondsmidlene er avsatt til stimuleringsmidler for samarbeid og kvalitet, og tildeles av et faglig styre i Forskningsrådet (Programstyret for VRI som også har ansvaret for bevilgninger fra 15 prosent potten), i dialog med fondsstyrene.

Forskningsrådet har ikke et formelt ansvar for ordningen og er gitt flere ulike roller uten at det i retningslinjene var spesifisert hvordan samarbeidet og arbeidsdelingen skulle foretas. Ifølge retningslinjene skulle dette avklares i egne samarbeidsavtaler mellom Forskningsrådet og fondsstyrene. Ifølge informanter er slike avtaler ikke blitt laget, blant annet fordi man var usikker på hva slags tjenester og innhold som skulle dekkes av samarbeidet og ville prøve samarbeidet ut i praksis før avtalene ble gitt et innhold. Norges forskningsråd forventer at arbeidet med å utvikle slike avtaler vil finne sted i 2012.

Følgende elementer representerer beslutningspunkter i implementeringskjeden av ordningen, som følges opp i de regionale implementeringsanalysene.

- KD har vedtatt retningslinjer for ordningen.
- Hver fylkeskommune må utvikle en FoU strategi og inngå i en samarbeidsavtale med de andre fylkene i fondsregionen.
- I fellesskap utvikler fylkeskommunene bestillingsbrev til fondsstyrene som skal ligge til grunn for prioritering av utlysninger.
- Fondsstyret utvikler en handlingsplan og basert på den utlyser midler på de prioriterte områdene.
- Endelig foretar fondsstyrene tildelinger basert på ekspertvurderinger av søknadene.

4.4 Erfaringer og vurderinger av prosessen på nasjonalt plan⁸

4.4.1 Forvaltningsreformen og fondenes målsetninger

Fondene ble opprettet som del av Forvaltningsreformen hvis mål var å gi fylkeskommunene større ansvarsområder, deriblant større ansvar for forskning og innovasjon og for regional utvikling. Selv om fylkeskommunene har hatt et ansvar for næringsutvikling og er en sentral utviklingsaktør i regionene, har det fylkeskommunale nivået ikke tidligere hatt ansvar for forvaltning av forskningsmidler. Til grunn for reformen lå et politisk ønske om større ansvar på regionalt nivå og de ulike departementene samarbeidet for å utrede hvilke oppgaver som kunne forvaltes på regionalt plan. For opprettelsen av forskningsfondene var målet at ansvar for fondene ville øke fylkeskommunenes kompetanse og strategiske bruk av FoU i samfunns- og næringsutviklingen i regionene. Opprettelsen av fondene var altså først og fremst legitimert ut fra en politisk målsetning om større regionalt ansvar for forskning og innovasjon, og i liten grad knyttet til konkrete behov eller etterspørsel etter regionale forskningsfond som sådan. Det ble heller ikke foretatt en spesifisering av fondenes oppgaver i lys av det øvrige virkemiddelapparatet for regional forskning og innovasjon. Den overordnede politiske ambisjonen gjenspeiler også målstrukturen for regionale forskningsfond. Fondenes formål om å «styrke forskningsevnen i regionene» og de

⁸ Følgende dokumentasjon ligger til grunn for oppsummeringen: Intervju med KD (2), KRD og NFR (4), deltagelse på møte mellom fondsstyrene og KD 03.11.11 og intervjuer/møter med alle sekretariatslederne.

ulike delmålene er svært generelle, og presiserer i liten grad hvilke målgrupper og oppgaver fondene skulle ha.

Departementene forholder seg tro til reformens forutsetning om desentralisering av ansvar for fondene til fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementets ansvar har først og fremst ligget i å utvikle retningslinjer for fondene og forvalte de budsjettmessige rammene for fondenes virke. Departementene hadde en sentral rolle i utredningsfasen og i beslutningene om retningslinjer for ordningen, mens de i iverksettingen har en mer begrenset rolle, først og fremst knyttet til den budsjettmessige forvaltningen og oppfølgingen av fondene.

Både KRD og KD framhever at det var viktig at ordningen med regionale forskningsfond ble forankret i forskningspolitikken, og at det derfor var strategisk viktig at Kunnskapsdepartementet fikk forvaltningsansvaret. Kunnskapsdepartementet framhever at forankringen i forskningspolitikken, samarbeid med Norges forskningsråd og det at Forskningsrådet har en rolle i implementeringen av fondene har vært viktige prinsipper for dem, i tillegg til at departementet satte som krav at det skulle være et mindre antall fondsregioner (og ikke 19 fylkeskommunale fond), for ikke å spre ressursene for tynt ut over og lage unødig byråkrati. Forslaget om inndeling av fondsregionene og samarbeidsavtaler mellom fylkeskommunene kom fra fylkeskommunene, KS og Norges forskningsråd, og forløp ifølge informanter uten større problemer.

Gjennomgangen av dokumentene som ligger til grunn for ordningen, viser da også at departementet i liten grad har videreutviklet målsetninger eller perspektiver ut over de innspill som har kommet fra utredningsgruppene, men har presisert at universitets- og høgskolesektoren også skal anses som en viktig målgruppe og at regionale forskningsfond må være underlagt de samme kvalitetskrav til forskningen som tildelingen av andre offentlige forskningsmidler.

4.4.2 Kompleks reform – krevende implementering?

Alle informantene framhever at regionale forskningsfond er en svært kompleks ordning – juridisk, forvaltningsmessig og implementeringsmessig. Ordningen innebærer at det fylkeskommunale forvaltningsnivået får nye oppgaver og etablering av avtaleverk mellom flere fylkeskommuner, samt et tett samarbeid mellom fylkeskommunene, KD og Norges forskningsråd.

Flere av aktørene hadde begrenset erfaring med saksområdene – de fleste av fylkeskommunene hadde begrenset erfaring med forskningsforvaltning og Kunnskapsdepartementet og Norges forskningsråd hadde begrenset erfaring med å forholde seg til fylkeskommunene på dette området. Ifølge informantene var det en viss frykt for at prosessen kunne bli konfliktfylt og tidkrevende, men implementeringen har gått lettere enn forventet.

Det er også flere ulike aktører og forvaltningsnivåer i ordningen i tillegg til en ny, avtalebasert samarbeidsstruktur mellom syv fondsregioner og Norges forskningsråd. Så vidt vi forstår fra informantene var denne komplekse «organisasjonsmodellen» tidkrevende å utvikle, noe som skjedde i samarbeid mellom fylkeskommunene, KS og Norges forskningsråd. Samarbeidet mellom disse aktørene har ifølge informanter fungert godt.

Basert på innspillene vedtok Kunnskapsdepartementet relativt konkrete retningslinjer for ordningen, inkludert beskrivelser av de ulike aktørenes ansvar og oppgaver i implementeringen av ordningen, som igjen har blitt fulgt opp tett av de ulike aktørene. Et godt samarbeid mellom aktørene i utredningen av ordningen har medvirket positivt til at ordningen har kunnet bli implementert relativt raskt og uten de største utfordringene.

Ifølge informantene har implementeringsprosessen vært preget av en læringsprosess, hvor en betydelig grad av åpenhet, engasjement og fleksibilitet hos alle aktørene, særlig hos fylkeskommunene og Norges forskningsråd, har vært avgjørende for å få ordningen på plass relativt raskt. Ifølge Kunnskapsdepartementet har fylkeskommunene og Norges forskningsråd i fellesskap funnet løsninger på

konkrete problemer underveis, og departementet har i begrenset grad vært involvert. Norges forskningsråd opplevde på sin side at ansvarsfordelingen og oppgavene til de enkelte aktørene var klart definert, og at de oppgavene de selv skulle ha ansvar for med få unntak var tydelige. Fylkeskommunene og fondsstyrene har vært svært bevisste på at ansvaret for fondene ligger hos dem og har vist et betydelig engasjement for ordningen. Informantene framhever fylkeskommunenes engasjement for FoU og innovasjon og eierskap til ordningen som en viktig forklaring på den vellykkede og raske implementeringsprosessen. En annen viktig faktor er kompetansen og fleksibiliteten som Forskningsrådet har stilt opp med i utrednings- og implementeringsfasen.

4.4.3 En ny rolle for Forskningsrådet

Forskningsrådet framhever at den rollen de har i forhold til de regionale fondene på flere vis er ny for organisasjonen. Fondsstyrene er ansvarlige for utlysninger og bevilgninger, og Forskningsrådet er både en samarbeidspartner og en tjenesteleverandør. Forskningsrådet er en samarbeidspartner for fondene med særlig ansvar for å koordinere mot nasjonale og internasjonale programmer, de skal bidra med kompetanse, infrastruktur og organisere læringsprosesser på tvers av fondene, og de skal være en tjenesteleverandør som tar seg av mottak og behandling av søknader.

Forskningsrådets regionalavdeling, som ble opprettet i 2009, fikk opprinnelig ansvar for implementeringen av regionale forskningsfond fra høsten 2009, men ble i 2011 delt i to avdelinger. Både forskningsrådets regionale representanter og avdeling for regional forskning og innovasjon har vært sentrale i implementeringen og oppfølgingen av regionale forskningsfond. De regionale representantene er viktige samarbeidspartnere for fondssekretariatene, og flere av dem har status som observatør i fondsstyrene i sine respektive regioner. De regionale representantene spiller en viktig rolle i arbeidet med å koordinere fondenes utlysninger og aktiviteter mot nasjonale og internasjonale programmer og programplaner, og bistår ellers fondsstyrer og fondssekretariat med informasjon og rådgivning. De regionale representantene har jevnlig møter med ulike programkoordinatorer i Forskningsrådet og holdes oppdatert om alle relevante programmer.

Avdelingen for regional forskning og innovasjon har vært ansvarlig for den nasjonale implementeringen i form av utvikling og drift av et felles elektronisk søknadsmottak og søknadsbehandlingssystem (e-søk og e-vurdering), organisering av ekspertpaneler for vurdering av søknader, tilrettelegging for læring på tvers av fondsregionene og etablering av en beslutningsstruktur for tildeling fra den såkalte «15 prosent potten».

Forskningsrådet og Kunnskapsdepartementet forutsatte at man skulle benytte eksisterende infrastruktur og kompetanse for mottak og behandling av søknader som var etablert i Norges forskningsråd. Prosjektkategoriene spesifisert i retningslinjene var også i høy grad basert på eksisterende kategorier som allerede var benyttet av Forskningsrådet. Forskningsrådet mottar midler fra Kunnskapsdepartementet for å videreutvikle det elektroniske søknadsbehandlingssystemet samt felles hjemmesider for de regionale forskningsfondene, og for å yte bistand til etableringen og drift av fondene.

Parallelt med etableringen av regionale forskningsfond har Forskningsrådet jobbet for å utvikle et elektronisk søknadsvurderingssystem, og regionale forskningsfond har fungert som en pilot i testingen av dette systemet. Ifølge Forskningsrådet er det første gang de leverer IT-tjenester til eksterne brukere. Det at systemet i seg selv var under utvikling, og at det var første gang de har tilpasset det til eksterne brukere, har medført noen komplikasjoner og en del frustrasjon fra brukerne. Fondene ønsker et tilpasset system med eget brukergrensesnitt, egne prosjektkategorier og vurderingskriterier. Selv om Forskningsrådet ikke mener at dette er umulig å tilpasse (i hvert fall prosjektkategorier og vurderingskriterier) er prosessen tidkrevende og kostbar, og de har prioritert å få søknadssystemet operativt.

Rollen som tjenesteleverandør for eksterne brukere er også ny for Forskningsrådet, og behovet for tilrettelegging og involvering forventningene til skreddersøm fra fondene har kanskje ikke stått i forhold til de ressursene Forskningsrådet har for å utøve tjenestene. Forskningsrådet opplever at de i stor

grad har vært åpne og fleksible for å tilpasse tjenestene til fondene, og at det til tross for en del uttalt frustrasjon fra fondene, har vært relativt små problemer med IT-løsningene.⁹ Forskningsrådets vurdering er, gitt situasjonen med ny teknologisk plattform for søknadsbehandling, at implementeringen av det elektroniske systemet for søknadsbehandling har fungert bra og er åpen for videre tilpasninger. Dette forutsetter imidlertid at de får gjennomslag internt for økte ressurser til administrasjon av ordningen.

Ett av Forskningsrådets særlige ansvarsområder er å sikre kvaliteten på forskningen som finansieres via fondene på linje med etablerte kvalitetskriterier. Forskningsrådet har derfor organisert ekspertpaneler for vurdering av alle søknader om hovedprosjekt innen alle utlysingskategorier (dvs. ikke kvalifiseringsprosjekter). Organisering av paneler for utlysningene til regionale forskningsfond beskrives som krevende, av flere grunner. Fondene har lyst ut midler på flere ulike tema, og søknadene er derfor relativt spredt på mange fagområder og tema. Det i seg selv er et krevende utgangspunkt for å etablere vurderingspaneler. I tillegg har flere av fondene hatt relativt åpne utlysninger, noe som gjør at de har fått inn et stort antall søknader. Prosedyren for søknadsbehandling tilsier dessuten at søknadenes kvalitet vurderes før regional relevans, hvilket innebærer at det er begrenset siling av søknader før panelvurderingene. Forskningsrådet har derfor brukt mye ressurser til å etablere panelene, og blant annet er 30 % av ekspertene nye. Forskningsrådet har dermed brukt betydelig ressurser på å rekruttere fageksperter til panelene i de første rundene, som de senere vil kunne benytte igjen.

På grunn av det høye antallet søknader har også panelvurderingene tatt tid, noe som fondsstyrene er frustrerte over, siden de ikke får bevilget midler til prosjekter på de tidene de har planlagt. For å sikre en mer effektiv søknadsbehandling, har noen av fondsregionene gjort et forsøk på å snu på rekkefølgen slik at fonds-regionene først vurderer etter kriteriet regional relevans og relevans for utlysningen, og at de bare de relevante søknadene vurderes av ekspertpaneler. Spissing av utlysninger på enkelte temaområder og prosjektkategorier vil også minske belastningen på ekspertpanelsystemet og vil føre til raskere søknadsbehandling.

Læring og samarbeid på tvers av fondene er et ansvar som er tillagt Forskningsrådet. Forskningsrådet arrangerer jevnlig læringsarenaer (ca 4 i året) for fondssekretariatene, de regionale representantene og andre sentrale personer i Forskningsrådet. Programkoordinator i Forskningsrådet bistår fondene med rådgivning og informasjon, og det er igangsatt en følgeevaluering som følger fondene de første årene (med oppstart i år to).

Den såkalte 15 prosent potten er også et viktig virkemiddel for å fremme samarbeid og kvalitet på tvers av fondsregionene, men prinsippene for utlysning og søknadsbehandling har vært uklar og er under utvikling. Ifølge informantene har regionene i utgangspunktet vært skeptiske til denne ordningen. Ifølge retningslinjene skulle disse midlene brukes til å stimulere kvalitet og samarbeid, og midlene skulle bevilges av et egnet styre i Norges forskningsråd. Denne oppgaven ble lagt til Programstyret for VRI, som også er tillagt ansvaret for bevilgninger fra 15 prosent potten. I 2011 ble det mottatt fem søknader om samarbeidsprosjekter (søknader om samarbeidsutlysninger fra fondsregionene), hvorav tre ble innvilget i 2011, og det er gitt et foreløpig tilsagn om bevilgning for de to siste to i 2012, gitt at de reviderte søknadene ble gode nok.

Representantene for de ulike fondene har etterlyst en diskusjon om utlysingspraksis og vurderingskriterier for 15 prosent potten, og har tatt initiativ til å nedsette en arbeidsgruppe av sekretariatsledere og Norges forskningsråd som skal komme med et forslag til tydeligere retningslinjer og framtidig håndtering av 15 prosent potten.

⁹ Ifølge Norges forskningsråd uttrykker interne saksbehandlere de samme utfordringene og frustrasjonene ved bruk av e-vurdering som fondene gjør

4.4.4 En «kunnskapsreform»?

Et viktig poeng for alle informantene er at selv om utgangspunktet for regionale forskningsfond var en forvaltningsreform, så er implementeringen å regne som en forskningspolitisk reform. Et viktig siktemål, om enn ikke formelt uttrykt i målstrukturen, var at det regionale nivået skulle få økt kompetanse og eierskap til FoU som virkemiddel for regional utvikling, og erfaring med forvaltning av FoU-ressurser. De ulike fylkeskommunene hadde nok ulik erfaring i bruk av FoU som virkemiddel og forvaltning av offentlige ressurser til FoU, men jevnt over peker alle informantene på at reformen har medført en betydelig kunnskapsutvikling i fondsregionene.

Avslutningsvis vil vi også peke på at aktørene på nasjonalt plan framhever at implementeringen har vært en betydelig læringsprosess. Både for Kunnskapsdepartementet og i Norges forskningsråd har regionale forskningsfond representert en ny arbeidsmåte og nye aktører å forholde seg til. For Kunnskapsdepartementet er fylkeskommunene nye partnere innen forskningspolitikken, og det har tatt noe tid å utvikle nye bevilgningsbrev og rapporteringslinjer for et nytt sett av autonome aktører. Som påpekt er relasjonen til regionale forskningsfond også ny for Norges forskningsråd. Informantene framhever at implementeringen nasjonalt har vært preget av en læringsprosess hos de enkelte aktørene og i samarbeidet mellom dem, og at man i fellesskap har forsøkt å finne løsninger underveis. Aktørene har vært opptatt av å få en god framdrift i implementeringen. Norges forskningsråd peker på at de har tilrettelagt for å få satt opp en infrastruktur i rekordfart, og har forsøkt å imøtekomme regionens behov for tett dialog basert på de ressursene de har hatt til rådighet. Men de har også måttet jobbe med den interne forankringen av regionale forskningsfond i Norges forskningsråd, og de har måttet kjempe for ressurser internt. Fordi oppgavene har vært mer omfattende enn forventet, har de prioritert å løse de viktigste oppgavene for å få systemet operativt, men vil prioritere videreutvikling, kunnskapsutvikling og strategisk rådgivning gitt at ressursene økes.

Det har vært en krevende lederoppgave å manøvrere mellom en lang rekke aktører med ulike behov samt å formidle regionenes ønsker og Forskningsrådet muligheter. Programkoordinatorens ledelse av denne prosessen framheves som positiv, og generelt framheves Forskningsrådets positive og profesjonelle holdning til å få ordningen på plass som en viktig suksessfaktor i implementeringsprosessen. Det som gjenstår, ifølge informantene, er at ordningen må «få satt seg» i form av at arbeidet og oppgavene må institusjonaliseres både i Forskningsrådet og i regionene, slik at man kan dra nytte av det betydelige utviklingsarbeidet som er gjennomført.

5 Implementering i de syv fondsregionene

Dette kapitlet handler om hvordan regionale forskningsfond har fått sin utforming i hver fondsregion og hvordan fondene har blitt organisert og iverksatt. I hver region er det gjennomført dokumentstudier (av FoU-strategier, bestillingsbrev, handlingsplaner, utlysningstekster, informasjonsmateriale utviklet av fondsregionene), intervjuer med sekretariatsledere, intervjuer eller møter med fondsstyret og/eller med styreleder. I tillegg har vi benyttet årsrapporter fra hvert fond og felles årsrapport for Regionale Forskningsfond (alle fra 2010), og deltatt på et betydelig antall møter og læringsarenaer med fondssekretariatene og Norges forskningsråd.

Kapitlet bygger videre på analysen av den nasjonale implementeringen og tar opp følgende elementer:

- Organisering av fondene med vekt på fylkeskommunalt samarbeid, sammensetning av fondsstyret og organisering av fondssekretariat.
- Iverksettingen i hver region med vekt på de viktigste milepælene i implementeringsprosessen – FoU-strategier og bestillingsbrev, fondsstyrenes handlingsplaner, utlysninger, vedtak om bevilgninger.
- Fondsstyrets og sekretariatenes aktiviteter og roller i implementeringen.
- Samarbeidet på tvers av regioner og med Norges forskningsråd sett fra fondsregionenes side.

5.1 Organiseringen av forskningsfondene i fondsregionene

5.1.1 Etablering av fondsregioner og vertsfylker

For å etablere ordningen i hver fondsregion var det satt som forutsetning fra Kunnskapsdepartementet at hvert fylke utviklet en regional FoU-strategi og inngikk et interkommunalt samarbeid med flere fylker i en fondsregion. Som ledd i denne avtalen skulle fylkene i fondsregionen peke ut et vertsfylke og nominere personer til et fondsstyre.

Som sett i kapittel 4 ble inndelingen av landet i syv fondsregioner vedtatt av Kunnskapsdepartementet basert på innspill fra fylkeskommunene selv, i samarbeid med KS og KRD. Kunnskapsdepartementet hadde satt som forutsetning at fylkeskommunene måtte samarbeide med nærliggende fylker for å lage en håndterbar ordning. De syv fondsregionene har følgende fylkesinndeling og vertsfylke i perioden 2010-2011:

Tabell 5.1 Fondsregionene

Fondsregion	Deltagerfylker	Vertsfylke	Styreleder (2010-2011) fra
Hovedstaden	Akershus og Oslo	Akershus	Oslo
Innlandet	Hedmark og Oppland	Hedmark	Oppland
Oslofjorden	Østfold, Vestfold, Buskerud og Telemark	Vestfold	Telemark
Agder	Aust-Agder og Vest-Agder	Aust-Agder	Aust-Agder
Vestlandet	Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland
Midt-Norge	Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag	Sør-Trøndelag	Møre og Romsdal
Nord-Norge	Nordland, Troms og Finnmark.	Troms	Nordland

I de fleste av fondsregionene var inndelingen og samarbeidet mellom fylkene i etableringsprosessen en forholdsvis grei og avklart prosess.¹⁰ Fylkene i de fleste fondsregionene har lange tradisjoner for samarbeid, og fondsregionen «gav seg selv» i de fleste av tilfellene på grunn av geografiske og historiske betingelser. I to av fondsregionene var det derimot ønsker om at enkeltfylker kunne være egne fondsregioner (blant annet Møre og Romsdal og Nordland ønsket dette), men dette ønsket ble ikke etterkommet av Kunnskapsdepartementet som ønsket et begrenset antall regioner. Region Midt-Norge ser ut til å ha hatt en relativt utfordrende etableringsprosess, med krevende forhandlinger mellom fylkene om vertsfylkesrollen og sekretariatet. Møre og Romsdal har tradisjoner for samarbeid både sørover med Vestlandet og med Trøndelagsfylkene, men man valgte å delta i region Midt-Norge basert på det regionale næringslivets ønske om å samarbeide tettere med Trøndelag. Region Oslofjorden representerer også et delvis nytt samarbeid (med Østfold fylkeskommune), mens de tre andre fylkene hadde et tidligere etablert regionalt samarbeid. For å unngå konflikt eller konkurranse med hensyn til valg av vertsfylke og sekretariatsleders plassering ble det valgt å lyse ut stillingen som sekretariatsleder uten å angi sekretariatets plassering. De fleste fondene har en ordning hvor styrelederen rullerer mellom deltagerfylkene. I utgangspunktet var det en av fondsregionene (Innlandet) som også hadde tenkt at vertsfylket skulle rullere mellom deltagerfylkene, men det er nå vedtatt at Hedmark skal være vertsfylket.

5.2.2 Sammensetning av sekretariatet og fondsstyret

Fondsstyret og sekretariatet er de viktigste organisatoriske grepene i implementeringen av regionale forskningsfond.

Sekretariatene består av en sekretariatsleder og sekretariatsmedlemmer fra deltagerfylkene. Sekretariatsleder er ansatt av vertsfylkeskommunen, som også har det juridiske og budsjettmessige ansvaret for fondsregionen og bidrar med økonomisk og juridisk kompetanse til fondene utover støtte til sekretariat. Sekretariatsmedlemmene er ansatt i deltagerfylkene, og de jobber som oftest i delte stillinger med regionale forskningsfond.

¹⁰ Evalueringen har ikke systematisk samlet inn synspunkter og erfaringer med den interkommunale samarbeidsmodellen eller de ulike fylkeskommunenes synspunkter på vertsfylkeordningen i 2011.

Tabell 5.2 Fondssekretariatene

Fondsregion	Vertsfylket	Sekretariat består av
Hovedstaden	Akershus	Sekretariatsleder i hel stilling, en rep fra Akershus i 20 % stilling
Oslofjorden	Vestfold	Sekretariatsleder i hel stilling, en rep fra hvert fylke på deltid
Innlandet	Hedmark	Sekretariatsleder i hel stilling, en rep fra hvert fylke på deltid
Agder	Aust-Agder	Sekretariatsleder i 0,5 årsverk, en rep fra Aust-Agder i ca 10 % og en kontaktperson i Vest-Agder
Vestlandet	Hordaland	Sekretariatsleder i hel stilling, en rep fra hvert fylke med 0,5 årsverk i Rogaland og Hordaland, ett årsverk i Sogn & Fjordane
Midt-Norge	Sør-Trøndelag	Sekretariatsleder i hel stilling, en rep fra hvert fylke på deltid.
Nord-Norge	Troms	Sekretariatsleder i hel stilling, en rep fra hvert fylke på deltid

Styrenes størrelse og sammensetning varierer mellom regionene, men prinsippene for utnevningen av fondsstyrene er vedtatt i retningslinjene for regionale forskningsfond. De deltakende fylkene utnevner to representanter hver samt at Forskningsrådet utnevner to «statlige» representanter til hvert fond, i tillegg til numeriske vararepresentanter. Sametinget utnevner i tillegg en representant til hver av de to nordligste fondsregionene,

Fondsstyrene i årene 2010-2011 var bredt sammensatt av representanter fra næringslivet (22 representanter), offentlig sektor (9,5 representanter), 12 fra akademisk sektor (universiteter, høyskoler og institutter) og 10,5 politikere i årene 2010 og 2011.

Tabell 5.3 Styrenes sammensetning og profil

Fondsregion	Antall rep.	Sammensetning av styret	Styreleder fra	Profil
Hovedstaden	6	4 Næringsliv 2 akademia	Næringsliv	FoU-intensivt næringslivet dominerer
Innlandet	6	3 offentlig sektor 2 næringslivet 1 akademia	Offentlig sektor	Offentlig sektor dominerer
Oslofjorden	10	2,5 Politikere 2,5 Akademia 5 næringsliv	Politikk	Næringslivet dominerer
Agder	6	1 politiker, 2 offentlig sektor, 1 akademia, 2 næringsliv	Akademia	Bredt sammensatt
Vestlandet	8	3 Politikere 4 næringsliv 1 offentlig sektor	Politisk	Politisk styrt
Midt-Norge	9	2 akademia 2 politikere, 2 offentlig sektor, 3 næringsliv	Offentlig sektor	Bredt sammensatt
Nord-Norge	9	4 akademia 3 næringsliv, 2 offentlig sektor	Næringsliv	Akademiske miljøer dominerer

Hovedstadsfondet skiller seg fra de andre ved at ingen av representantene er politikere eller representerer offentlig sektor. Dette styret definerer seg selv som et «fagstyre», og representantene fra næringslivet representerer FoU-intensive bedrifter. Heller ikke Nord-Norge eller Innlandet har politikere i styret. Oslofjordfondet har en dominans av næringslivsrepresentanter og Nord-Norge en dominans av representanter fra UH-sektoren, noe som også gjenspeiler sammensetningen i FoU-utførende sektorer i disse regionene.

I to av fylkene er fylkespolitikere styreledere i fondsstyrene (Oslofjorden, Vestlandet), og forankring i det politiske systemet ses av disse styrene som en nøkkel til suksess. Begrenset samarbeid med fyl-

keskommunale politikere nevnes som en utfordring i noen av fondsregionene, først og fremst i forbindelse med mobilisering av offentlig sektor (Nord-Norge og Hovedstaden), men vi har ingen grunn til å tro at dette er et problem i noen av fondsregionene.

5.2 Milepæler i iverksettingen i fondsregionene

Som sett i kapittel 4 er implementeringen av fondene knyttet til konkrete aktiviteter, beslutningspunkter og ansvar. På fondsregionsnivået består iverksettingen av både aktiviteter i fylkeskommunene, i fondsstyret og i sekretariatet og i samarbeid med Norges forskningsråd. Fylkeskommunene er ansvarlig for å etablere ordningen i tråd med de forutsetninger som Kunnskapsdepartementet har lagt; dvs. utvikling av FoU-strategi, inngåelse av samarbeidsavtale, oppnevning av medlemmer til fondsstyret, etablering av sekretariat samt utarbeidelse av et bestillingsbrev til fondsstyret. Fondsstyret er ansvarlig for å lage en handlingsplan, foreta utlysninger og bevilge penger til prosjekter som velges ut i tråd med retningslinjer og vurderingskriterier. Sekretariatet har mange oppgaver i implementeringen av ordningen, men er først og fremst ansvarlig for saksforberedelser til styret. I denne gjennomgangen vektlegges:

- Fylkeskommunenes FoU-strategier og bestillingsbrev
- Fondsstyrenes handlingsplaner og prioriteringer
- Fondenes utlysninger og bevilgninger

5.2.1 Fylkeskommunale FoU-strategier og bestillingsbrev

Til grunn for etableringen av fondsregionene og deres arbeid ligger en lang rekke fylkeskommunale FoU-strategier. I flertallet av fondsregionene gikk fylkene sammen om å utvikle en felles FoU-strategi (for eksempel Oslo og Akershus, Nord-Norge, Hedmark og Oppland, og Agder) mens andre fondsregioner har deltagerfylker med egne FoU-strategier (fylkene i Vestlandet, Oslofjorden og Midt-Norge). FoU-strategiene skulle være basert på en analyse av regionale forutsetninger og behov, og skulle gi retning og underlag for fondsstyrenes prioriteringer. Basert på FoU-strategiene skulle fylkeskommunene i fellesskap utvikle et bestillingsbrev til fondsstyret, vedtatt i de respektive fylkestingene. Det er ikke et en-til-en forhold mellom disse dokumentene. Særlig i de regioner hvor fylkene utviklet egne FoU-strategier vil det felles bestillingsbrevet gi en ytterligere prioritering av tema. I denne korte oversikten behandler vi allikevel dokumentene under ett.

FoU-strategiene er gjerne utviklet basert på sammenstilling av et faktagrunnlag om FoU og innovasjon i fylkene, samt bred konsultasjon med næringsliv, forskningsmiljøene og offentlig sektor i fylkene. Forskningsrådets regionale representanter spilte også en viktig rolle i utviklingen av regionale FoU-strategier. I flere av regionene har utviklingen av fylkeskommunal FoU-strategi vært tett koplet til VRI-arbeidet i regionen (eksempelvis Trøndelag, Innlandet, Møre og Romsdal og samtlige fylker i Oslofjordregionen), og man har gått videre med de prioriterte områdene fra fylkenes VRI-arbeid.

Flere av strategidokumentene er relativt generelle analyser av forutsetninger i regionen og stiller opp relativt generelle mål og temaområder som er relevante for regionen, uten å prioritere spesifikke satsningsområder. Dette gjelder i særlig grad strategien i Innlandet og Agder, fylkene i Oslofjordfondet og Nord-Norge. Tabell 5.4 gir en oversikt over prioriterte målgrupper og tematiske prioriteringer i de ulike fondsregionene, dette er basert på en gjennomgang av FoU-strategier og bestillingsbrevene:

Tabell 5.4 Fylkeskommunale FoU-strategier og bestillingsbrev

Fondsregion	Prioriterte målgrupper	Tematiske prioriteringer
Hovedstaden	Næringsliv Offentlig sektor	FoU i næringslivet innen miljø- og energi, livsvitenskap og IKT FoU-I i offentlig sektor Kompetanse i FoU-institusjonene i samarbeid med N og O
Oslofjorden	Bedrifter Offentlig sektor	Klima, energi, miljø Velferd, helse, omsorg Utdanning og opplæring Reiseliv, opplevelse og attraksjonskraft Teknologi
Innlandet	UH/institutter, næringsliv, klynger, offentlig sektor Prioriterer bedrifter i utlysninger av kvalifiseringsstøtte	Industriutvikling, reiseliv, bioenergi, bioteknologi, kultur- og opplevelsesnæringene, informasjonssikkerhet, i tillegg til særskilte FoU-utfordringer for Innlandet
Agder	Kapasitetsbygging i regionale FoU-miljøer	Energi, miljø og klima Maritim sektor Matvare, landbruk, fiskeri og bioteknologi Samfunnsforskning Innovasjon i offentlig sektor Kultur og opplevelsesnæringene Utdanning
Vestlandet	Sterkt regionalt fokus, fokus på næringslivet	Energi og maritim Bærekraftig matproduksjon Reiseliv Offentlige utviklingsoppgaver
Midt-Norge	Næringslivet regionalt, mobilisering av offentlig sektor	Marin, maritim, fornybar energi og miljøteknologi, verdikjede mat og innovasjon i offentlig sektor
Nord-Norge	Nordnorske bedrifter og/eller nordnorske offentlige virksomheter	Verdiskaping og innovasjon i nordlig næringsliv Klimatilpassing og næringer i nord Regional velferdsutvikling i nordområdene Grenseoverskridende regional utvikling i Barentsregionen

Det er høy grad av overlapp mellom fondsregionene når det gjelder prioriterte målgrupper og prosjektkategorier. Fondsregionene prioriterer kvalifiseringsstøtte og innovasjonsprosjekter i næringslivet samt offentlig sektor. Agder og Innlandet prioriterer også kapasitetsoppbygging av regionale forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Regioner med sterke FoU-miljøer fokuserer bevisst på andre målgrupper enn FoU-miljøene (Hovedstaden, Vestlandet), og finansierer kun prosjekter i universiteter/ høyskoler/ institutter hvis de foregår i samarbeid med næringslivet og/eller offentlig sektor. Alle strategiene vektlegger økt samarbeid mellom FoU-miljøene og næringslivet.

Det er også overlapp mellom mange tematiske prioriteringer. Energi og miljø problematikk prioriteres av alle fondsregionene. Helse, velferd og innovasjon i offentlig sektor går også igjen i de fleste fondsregionene (Midt-Norge, Hovedstaden, Agder, Vestlandet, Oslofjorden), samt at reiseliv og/eller matproduksjon også er prioritert i flere av fondsregionene (Midt-Norge, Vestlandet, Innlandet, Oslofjorden, Agder).

Vi ser også spissing mot sektorer og temaområder som er særlig viktig i noen av regionene. Dette gjelder f.eks. maritim og marin industri på Vestlandet og Midt-Norge, IKT-næringen i Hovedstadsfondet og klimatilpassing i Nord-Norge, bioteknologi i Innlandet, etc. Generelt sett er mange av de regionale prioriteringene i tråd med nasjonale prioriteringer og satsningsområder innen forskning og innovasjon, men vi ser også spesifikt regionale prioriteringer tilpasset nisjer hvor regionen har tunge nærings- eller FoU-miljøer.

I noen av bestillingsbrevene er det vektlagt at fylkene har ønsket å prøve ut ordningen gjennom å prioritere utlysninger av kvalifiseringsprosjekter i første omgang, for å vinne mer kunnskap før utlysning av hovedprosjekter (Hovedstadsfondet, Innlandet).

5.2.2 Fondsstyrenes handlingsplaner, handlingsrom og utlysningspraksis

Fondsstyrene er gitt betydelig myndighet og har følgelig en svært viktig rolle i utformingen og iverksetningen av ordningen i regionene, innenfor rammene som er satt av fylkeskommunene gjennom FoU-strategi og bestillingsbrev. FoU-strategiene og bestillingsbrevene er i mange av fondsregionene vide og generelle, og de fleste fondsstyrene uttrykker et behov for spissing, gitt at midlene hvert fond disponerer årlig er begrenset.

Basert på bestillingsbrevet skulle fondsstyret utvikle årlige handlingsplaner for å planlegge utlysninger på ulike tema og prosjekttyper. Fondenes handlingsplaner følger bestillingsbrevene tett, med ytterligere spissinger tilknyttet de tematiske prioriteringene. Handlingsplanene konkretiserer også prosjektkategorier som skal brukes i utlysningene innenfor de ulike temaene og timingen av utlysningen innenfor de ulike temaene. Noen av fondsstyrene har opplevd å ha stort handlingsrom og har prioritert utvalgte tema og prosjektkategorier (eks Hovedstaden), mens andre har valgt en bred utlysningspraksis uten å prioritere spesielle tema i de første utlysningsrundene (Innlandet, Nord-Norge, Oslofjorden).

Handlingsplanene er også i flere av fondsregionene bevisst på hvordan fondet kan være et supplement til nasjonale programmer, og har valgt å spisse utlysningene ytterligere innenfor de tematiske prioriteringene slik at fondet lyser ut midler som komplementerer andre utlysninger og programmer (eks. Agder, Vestlandet, Midt-Norge og Hovedstaden). Her har fondene blant annet involvert de regionale representantene i Norges forskningsråd for å få en oversikt over planlagte utlysninger fra relevante nasjonale programmer.

I 2010 lyste de syv fondene ut prosjektmidler for ca. 177 millioner kroner. Tabell 5.5 gir en samlet oversikt over utlysninger fra fondsregionene i 2010 (Årsmelding Regionale forskningsfond 2010).

Oversikten viser at alle fondsregionene hadde minst en utlysning i 2010. Hovedstaden og Agder hadde en svært spisset utlysningsstrategi, mens de andre fondene lyste ut midler på de fleste eller alle av sine innsatsområder. Midlene på hvert utlyst område var for noen av regionene avgrenset til undertemaer som var prioritert (for eksempel i Midt-Norge). Ifølge fondsstyrene og sekretariatene var hensikten i regionene som lyste ut prosjekter i alle eller flere av innsatsområdene, å mobilisere bredt i sine regioner (Midt-Norge, Nord-Norge, Innlandet, Oslofjorden). De to regionene som lyste ut midler på færre tema gjorde det for å teste ut og vinne erfaringer med virkemidlet før man lyste ut prosjekter på flere tema og i flere prosjektkategorier (Agder og Hovedstaden).

Tabell 5.5 Utlysninger i 2010

Fonds-region	Utlysn. 2010	Utlysninger tema	Utlysninger prosjektkategorier	Utlyst beløp (mill NOK)
Hovedstaden	1	Helse/omsorg Miljøvennlig infrastruktur, transport og vann og avløp Aldring og demens	Kvalifiseringsprosjekter	7
Oslofjorden	3	Velferd, helse og omsorg Teknologi Klima og miljø Reiseliv Aldring og demens	Kvalifiseringsprosjekter på alle tema Bedriftsprosjekter innen teknologi, energi og miljø Offentlige prosjekter innen reiseliv, velferd, helse og omsorg Institusjonsprosjekter innen teknologi	34,5
Innlandet	2	Alle satsningsområder	Kvalifiseringsstøtte Institusjons/forskerprosjekter Offentlige prosjekter Bedriftsprosjekter	24,5
Agder	2	Energi, miljø og helse E-helse	Kvalifiseringsprosjekter Institusjonsprosjekt	21,5
Vestlandet	1	Energi og maritim sektor Offentlige utviklingsoppgaver Bærekraftig matproduksjon	Bedriftsprosjekt Kvalifiseringsstøtte Offentlig prosjekt	25
Midt-Norge	1	Maritim sektor, verdikjede mat, fornybar energi og miljøteknologi, marin sektor Offentlig sektor	Kvalifiseringsstøtte Bedriftsprosjekt Institusjonsprosjekt	40
Nord-Norge	2	Alle satsningsområder	Kvalifiseringsstøtte Bedriftsprosjekter	25,6

De fleste fondsregionene lyste ut midler i flere ulike prosjektkategorier. Alle fondene lyste ut kvalifiseringsprosjekter (ca. 27 prosent av utlyste midler i 2010). Alle fond bortsett fra Hovedstaden lyste ut innovasjonsprosjekter i bedrift og/eller offentlig sektor (62 prosent av utlyste midler i 2010). Fire av fondene lyste ut institusjons- eller forskerprosjekter (11 prosent av utlyste midler), og de tre fondene som ikke gjorde det, formidler at det var et bevisst valg fordi man ønsket å mobilisere næringslivet først og fremst. Det var kun en utlysning av midler fra 15 prosent potten i 2010 knyttet til «Aldring og demens», som var en felles utlysning fra Hovedstadsfondet og Oslofjordfondet.

I 2011 lyste de syv regionene ut prosjektmidler for ca. 230 millioner kroner. Tabell 5.6 gir en samlet fremstilling av utlysningene i 2011. De fleste fondsregionene lyste ut midler i tilknytning til de fleste eller alle av sine prioriterte innsatsområder, bortsett fra Hovedstadsområdet som prioriterte tre temaer for utlysning av hovedprosjekter.

Alle regionene har lyst ut både kvalifiseringsstøtte og innovasjonsprosjekter i næringslivet. Nord-Norge, Midt-Norge, Hovedstaden, Vestlandet og Oslofjorden har alle lyst ut innovasjonsprosjekter for offentlig sektor i 2011. Det er foreløpig ikke laget en sammenstilling av utlysningene fordelt etter prosjektkategorier for 2011.

Temaene i tabell 5.6 markert i kursiv gjelder felles utlysninger for flere fondsregioner finansiert via 15 prosent potten. Agder er den eneste fondsregionen som ikke deltok i en felles utlysning i 2011. Fire fellesutlysninger ble foretatt i 2011:

- Ny teknologi i akvakulturnæringa (ca 8 mill) - Vestlandet, Nord-Norge og Midt-Norge
- Næringsutvikling innen bioteknologi (ca 16 mill) – Innlandet og Hovedstaden
- Helse- og omsorgstjenester og teknologi for den aldrende befolkning (ca 30 mill) – Hovedstaden og Oslofjordfondet

- Teknologisamarbeid for fremtidens produkter (ca 10 mill) – Oslofjordfondet og Innlandet

Tabell 5.6 Utlysninger i 2011

Fonds-region	Utlavn 2011	Utlysninger tema*)	Utlysninger prosjektkategorier	Utlavn beløp (mill NOK)
Hovedstaden	2	Miljøvennlig infrastruktur- transport og vann og avløp <i>Helse- og omsorgstjenester og teknologi for den aldrende befolkning</i> <i>Næringsutvikling innen bioteknologi</i>	Innovasjonsprosjekt privat og offentlig Forskerprosjekt Kvalifiseringsprosjekter	Ca 65,5 (pluss ca 30 i samarbeid)
Oslofjorden	2	Utdanning og opplæring velferd, helse og omsorg Energi og miljø Teknologi Reiseliv, opplevelsesnæring og attraksjonskraft <i>Teknologisamarbeid for fremtidens produkter</i> <i>Helse- og omsorgstjenester og teknologi for den aldrende befolkning</i>	Regional kvalifiseringsstøtte Bedriftsprosjekter Offentlige prosjekter Forskerprosjekter	Ca 20 (pluss 40 i samarbeid)
Innlandet	2	Alle satsningsområder <i>Teknologisamarbeid</i> <i>Næringsutvikling innen bioteknologi</i>	Institusjons- og forskerprosjekter Kvalifiseringsstøtte Innovasjonsprosjekt bedrift Forskerprosjekter	Ca. 14 (pluss 26 i samarbeid)
Agder	2	Energi, miljø og klima Helse Kultur og opplevelsesnæringer Øvrige satsningsområder i FoU-strategien	Kvalifiseringsprosjekter (løpende) Bedriftsprosjekter Institusjonsprosjekter	Ca 15
Vestlandet	2	Offentlige utviklingsoppgåver på Vestlandet Energi og maritim sektor Reiseliv Bærekraftig matproduksjon - grønn og marin sektor <i>Ny teknologi i akvakulturnæringa</i> Innovasjon i offentlig sektor	Kvalifiseringsprosjekter Bedriftsprosjekter Offentlige innovasjonsprosjekter	27,5 (pluss 8 i samarbeid)
Midt-Norge	2	Alle områder i strategien <i>Ny teknologi i akvakulturnæringa</i>	Kvalifiseringsprosjekt Institusjonsprosjekter Innovasjonsprosjekt i næringslivet Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor	Ca 40 (pluss 8 i samarbeid)
Nord-Norge	2	Alle områder i strategien <i>Ny teknologi i akvakulturnæringa</i>	Kvalifiseringsstøtte Innovasjonsprosjekter i bedrift og offentlig sektor Institusjonsprosjekter Forskerprosjekter	Ca 32 (pluss 8 i samarbeid)

*)Tema angitt med kursiv gjelder utlysninger felles for flere fondsregionen.

Sammenlikner vi årene 2010 og 2011, ser vi at det samlede omfanget av utlyste midler fra fondsregionene har økt, sannsynligvis fordi ikke alle fondsmidlene ble lyst ut eller tildelt i 2010. Disse midlene ble derfor overført til 2011. I tillegg ser vi at flere fondsregioner har lyst ut hovedprosjekter, og de fleste har også har lyst ut kvalifiseringsprosjekter.

5.2.3 Søknadsvurdering og bevilgninger i fondsstyrene

I 2010 mottok de syv fondene 560 søknader, hvorav 374 søknader var om regional kvalifiseringsstøtte, 154 søknader om innovasjonsprosjekter i privat og offentlig sektor og 23 søknader institusjons-

eller forskerprosjekter. Det er stor variasjon mellom fondene i antallet mottatte søknader, som henger sammen med hvor brede utlysingsstrategier de ulike fondene benyttet i 2010.¹¹ Oslofjordfondet, Midt-Norge og Innlandet mottok flest søknader, og Innlandet klart flest i lys av totalsummen som var utlyst.

De regionale kvalifikasjonssøknadene ble behandlet regionalt av ekspertgrupper eller paneler satt sammen av fondssekretariatet. Forskningsrådets regionale representant deltok i de fleste regionale panelene, sammen med representanter for Innovasjon Norges distriktskontorer og fagfolk fra regionene. Sekretariatsleder deltok også i vurderingsgruppen i de fleste regionene. I fondsregion Midt-Norge og Vestlandet ble det etablert regionale paneler for hvert av satsningsområdene. 155 prosjekter fikk innvilget regional kvalifiseringsstøtte fra utlysningene i 2010 av fondsstyrene.

Søknader om innovasjons- og forsker/institusjonsprosjekter ble fagvurdert av paneler eller individuelle fagekspertter utpekt av Norges forskningsråd. I alt kom det inn 148 søknader til utlysningene i 2010, og av dem ble 58 prosjekter innvilget støtte av fondsstyrene; 44 av dem var innovasjonsprosjekter i bedrift.¹²

Hvilke prinsipper og kriterier har vært styrende for fondsstyrenes beslutninger om innvilgelse av prosjekter? Ifølge retningslinjene skal både faglig kvalitet og regional relevans vektlegges ved seleksjon av prosjekter. Fondsstyrene legger vekt på at den faglige kvaliteten på prosjektene har vært utslagsgivende ved tildeling av prosjekter, men at kriteriene vektes ulikt for ulike prosjekttyper. Ved søknader om forsker/institusjonsprosjekter og innovasjonsprosjekter skal søknadene vurderes av ekspertpaneler eller individuelle fagekspertter utpekt av Norges forskningsråd. Styrene har i høy grad brukt ekspertvurderingene som grunnlag for tildeling av prosjekt. Styrene sier at prosjekter med karakter 5 eller bedre fra ekspertpanelene har fått bevilgning¹³. Det er også eksempler på bevilgninger til prosjekter som er vurdert med karakter 4, men som er ansett for å være relevant for regionen, og hvor prosjektet har fått særlig oppfølging. Det er selvfølgelig mange eksempler på prosjekter med høy relevans som ikke har fått bevilgning på grunn av for svakt faglig innhold og kvalitet. Det er også eksempler på at prosjekter som har blitt vurdert til å ha høy faglig kvalitet, har blitt avslått på grunn av kriteriet om regional relevans.

Hvordan regional relevans har vært operasjonalisert som vurderingskriterium av søknader varierer. De fleste fondsregionene har forankring hos en regional partner som et formelt krav til søknaden, men prosjekteier må ikke være fra regionen i alle regionene (Vestlandet, Hovedstaden). I tillegg vektlegges i vurderingen av søknadene prosjektets betydning for regional verdiskaping, bidrag til å adressere regionale utfordringer og fortrinn, samt kompetanseutnyttelse/bygging i regionen (Oslofjorden, Hovedstaden, Innlandet og Vestlandet). Regional relevans er også ivaretatt gjennom prioriteringer av tema og utlysninger av forskningstema med regional relevans. Hovedstadsregionen og Vestlandet skiller seg ut ettersom de har åpnet for at søkerne kan komme fra ulike deler av landet, men at problemstillingene prosjektene handler om må være relevante for regionen og forankret hos regionale partnere.

Ved vurdering av søknader om kvalifiseringsstøtte er regional relevans særlig viktig, fordi hensikten med støtteformen er å utvikle kvaliteten på prosjektideen og legge grunnlag for å gjennomføre et større prosjekt. Flere av fondsstyrene framhever at de har lagt større vekt på regional relevans sett opp mot faglig kvalitet fordi mange av bedriftene har begrenset FoU-erfaring, men at vurderingen har blitt gjort samlet av regionale paneler/ekspertgrupper. Mange av styrene vektlegger at man ikke har vært opptatt av geografisk spredning av prosjekter innad i hver fondsregion, men at man har finansiert gode prosjekter uavhengig av hvilket fylke søker kommer fra. I flere av fylkene er det derfor en betydelig skjevfordeling av antall prosjekter mellom de ulike fylkene i regionen i de første årene (Vestlandet, Midt-Norge, Oslofjorden).

¹¹ For mer informasjon om søknader og innvilgede prosjekter, se kapittel 6.

¹² Tilsvarende tall finnes foreløpig ikke for 2011.

¹³ Prosjekter får en samlet skår på mellom 1 og 7, hvor 7 er best.

5.2.4 Fondssekretariatenes oppgaver

I samarbeid med fondsstyrene er sekretariatene ansvarlig for den operative utøvelsen av de regionale forskningsfondene. Som sett i avsnitt 5.2, har alle fondssekretariatene unntatt Agder en sekretariatsleder og sekretariatsmedlemmer fra hver fylkeskommune som samlet utgjør mellom ett og tre årsverk per fondsregion. I Agder stilles fondssekretariatet noe svakere med til sammen ca 0,6 årsverk, og det er ikke oppnevnt noe sekretariatsmedlem fra Vest-Agder, der det kun er en kontaktperson. Fra 2012 vil bemanningen i Agder økes til ett årsverk. Både Vest- og Aust-Agder vil stille med saksbehandlere som bistår med vurdering av søknader om regional kvalifiseringsstøtte.

Fondssekretariatene gjør svært mange oppgaver og har det operative og praktiske ansvaret for fondene. Fondssekretariatene samarbeider nært med fondsstyrene, eierfylkene, andre regionale og nasjonale aktører i gjennomføringen av oppgavene til fondet.

Sekretariatene forbereder alle saker til fondsstyret og følger opp alle vedtak. Sekretariatet har i samarbeid med styret utformet handlingsplaner og kommunikasjonsplaner, de utformer og gjennomfører utlysninger, informerer og mobiliserer søkere, behandler søknader, utfører søknadvurdering/deltar i regionale paneler, innstiller søkere til fondsstyret, og følger opp søkere og innvilgende prosjekter. Sekretariatet bidrar til vertsfylkets rapportering til Kunnskapsdepartementet og er i tett kontakt med Norges forskningsråd nasjonalt og regionalt, samt med andre regionale virkemiddelaktører og programmer.

Opgaver som sekretariatene har brukt mye tid på i 2010 og 2011, knytter seg til mobilisering og kvalifisering av søkere og søknadsbehandling av kvalifiseringssøknader. Samtlige sekretariater har jobbet regionalt overfor brukergrupper som bedrifter, FoU-miljøer og offentlig sektor for å informere om fondet og mobilisere søkere. Det har i flere av fondsregionene blitt gjort særlige tiltak overfor bedrifter, blant annet gjennom informasjonstiltak i klynger, næringsparker, kunnskapsparker ol. I noen regioner har man i samarbeid med andre virkemiddelaktører etablert mobiliseringsgrupper eller kampanjer for å nå målgruppene som har lite FoU-erfaring (Innlandet, Oslofjorden).

I den første utlysningsrunden mottok alle fondene mange søknader med formelle feil, uferdige søknader eller søknader av lav kvalitet, i særlig grad fra bedrifter og offentlig sektor. Dette førte til at flere av fondene i 2011 fokuserte på å utvikle eller tydeliggjøre de formelle kravene til søknader, samt kompetanseheving av søkerne gjennom f.eks. utvikling av søknadsmaler (Oslofjorden), informasjonsmøter og kursing i søknadsskriving (Vestlandet, Agder, Oslofjorden, Innlandet) og prosjektverksteder (Innlandet, Oslofjorden). Fondsregionene har seg i mellom erfaringer og utarbeidet materiale, f.eks. søknadsmaler.

Flere av regionene vektlegger at de ikke veileder underveis i søknadsskriving, men noen av regionene benytter Forskningsrådets regionale representanter eller andre fagpersoner i regionene til veiledning av søkere (Innlandet, Agder). En særlig bekymring i de fondsregionene som har hatt utlysninger rettet mot offentlig sektor, er at kvaliteten på disse søknadene har vært spesielt lav, og man ser for seg at det må iverksettes spesielle tiltak rettet mot denne brukergruppen. Prosjektverkstedene til Innlandet ble gjennomført i samarbeid med KS, er et eksempel på et tiltak overfor offentlig sektor.

Mange av fondene har hatt ambisjoner om tett oppfølging av søkere, og at søkere som ikke får finansiering til sitt prosjekt også skal gis tilbakemelding og tilbud om rådgivning. Noen av fondene har gjennomført seminarer eller andre møteplasser for alle søkere som ikke har fått gjennomslag (Hovedstaden, Oslofjorden), mens ett av fondene har samarbeidet med Innovasjon Norge om videreutvikling av prosjektforslag som ikke faller inn under kriteriene til regionale forskningsfond (Innlandet). Flere av regionene har brukt VRI-koordinatorer og Forskningsrådets regionale representanter i regionen til å følge opp søkere som ikke har fått tildelt prosjektmidler. Allikevel sier flere av fondssekretariatene at de ikke har prioritert denne oppgaven så høyt som de hadde ambisjoner om, på grunn av stor søknadsmengde.

Prosjekter som har fått finansiering, følges opp på samme måte som prosjekter i Norges forskningsråd med krav om årlig rapportering og sluttrapportering. Flere av fondene har også besøkt alle bedriftene/

FoU miljøene som har mottatt støtte, eller de inviterer miljøene til å presentere prosjektet for fondsstyret, og har ulike former for uformell oppfølging. Samtidig uttrykkes noe bekymring for oppfølgingen av de mange prosjektene som har fått regional kvalifiseringsstøtte, men hvor det ikke er ressurser i fondene til å finansiere hovedprosjekter. Om og i så fall hvordan disse skal følges opp, vil komme til å bli et viktig spørsmål som sekretariatene må ta stilling til i tiden framover.

Fordi sekretariatene bærer så mye av det operative ansvaret for fondene, er deres kompetanse viktig både som enkeltpersoner og som team. Mange av sekretariatslederne har forskerbakgrunn eller bakgrunn fra offentlig forvaltning, men få hadde erfaring fra forskningsadministrasjon tidligere. Sekretariatsmedlemmene fra de ulike fylkene er ansvarlig for sine fylker, men representantene utfyller også hverandre innen ulike fagområder.

5.2.5 Samarbeid i regionene

Fondssekretariatene samarbeider i høy grad med en rekke andre aktører i regionene for å løse sine oppgaver.

Fylkeskommunene som eiere av fondene er involvert i fondenes arbeid på ulike måter, først og fremst som eier og som deltager i sekretariatene, og i noen av fondene som deltagere i fondsstyrene. Sekretariatslederne og medlemmene rapporterer at dette samarbeidet fungerer bra, og at de ulike personene utfyller hverandre på en god og konstruktiv måte. Vertsfylket bistår også sekretariatet med ulike ressurser og tjenester knyttet til økonomi, juridisk kompetanse etc. De som er intervjuet fra fylkeskommunene og i sekretariatene,¹⁴ framhever at regionale forskningsfond representerer et nytt arbeidsfelt for fylkeskommunene og at arbeidet med fondene har medført en betydelig kompetanseheving og økt engasjement i bruk av forskning, utvikling og innovasjon som verktøy for fylkeskommunene, men at forankringen i fylkene fortsatt er noe svak i flere tilfeller selv om man nå ser positiv utvikling etter som man har fått mer erfaring (Agder, Hovedstaden).

Som sett over samarbeider sekretariatene og fondsstyrene tett med Forskningsrådets regionale representanter i det strategiske arbeidet med utvikling av handlingsplaner, utforming av utlysninger, profilering av fondene og i søknadsbehandlingen. Samarbeidet med VRI-koordinatorene og kompetansemeglere finansiert fra VRI-prosjektene i regionene framheves også, særlig i forbindelse med mobilisering av søkere. I mange fondsregioner er det et tett samarbeid med VRI, hvor VRI-prosjektene er viktige arenaer for mobilisering av bedrifter og utvikling av FoU-kompetanse.

Sekretariatene rapporterer også om tett samarbeid med Innovasjon Norges distriktskontorer, som særlig er trukket inn i søknadsbehandlingen av kvalifiseringsprosjekter og i oppfølgingen av avslåtte prosjektforslag. I mobiliseringsarbeidet framheves også samarbeid med klyngeprosjektene finansiert via NCE og Arena-programmene som drives i samarbeid mellom Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet. Fylkesmannen, som blant annet har midler til nyskappingsarbeid i kommunene, og regionale KS representanter er også viktige samarbeidsparter for å mobilisere offentlig sektor. KS er i enkelte regioner trukket inn for å utvikle bedre nettverk og mobilisere offentlig sektor (Innlandet, Agder, Midt-Norge). Innlandet samarbeider også i stor grad med regionens EU-koordinator.

5.2.6 Samarbeid mellom fondsregionene og med Norges forskningsråd

Samarbeidet mellom fondsregionene foregår på ulike måter; først og fremst som uformell utveksling av kunnskap og erfaringer, noe også Norges forskningsråd har lagt vekt på gjennom etablering av læringsarenaer og følgeevalueringen. I tillegg har sekretariatslederne tatt initiativ til etableringen av et eget sekretariatslederforum. Sekretariatslederne beskriver samarbeidet mellom regionene som vel-fungerende og at de i høy grad utveksler kunnskap og erfaringer og bruker hverandres ideer i arbeidet med fondet regionalt.

¹⁴ Evalueringen har foreløpig ikke hentet inn erfaringer fra fylkeskommunene utover representanter fra fylkene som deltar i sekretariatene.

«15 prosent potten» fremheves også som viktig for å etablere samarbeid på tvers av fondsregionene, og at dette har medført samarbeid både på styrenivå og mellom sekretariatene. Samtidig er ikke fondsregionene fornøyd med håndteringen av 15 prosent potten så langt, fordi kriteriene for tildeling er uklare og fordi fondsstyrene ikke er involvert i tildelingen av midlene. Fondsregionene har tatt dette opp med Kunnskapsdepartementet, og det skal settes ned en arbeidsgruppe for å utvikle tydeligere kriterier og retningslinjer.

Samarbeidet med Norges forskningsråd beskrives som svært fruktbart, men også krevende. Når ordningen med regionale forskningsfond ble igangsatt, var det under forutsetningen om at Forskningsrådet skulle ha en sentral rolle og at deres systemer, infrastruktur og kompetanse om forskningsforvaltning skulle benyttes. Formålet var først og fremst å bidra til kvalitet ved forskningen og å sikre kunnskapsspredning og en felles standard på tvers av fondsregionene. Fondsregionene framhever alle at forskningsrådet bidrar i høy grad, både gjennom de regionale representantene og gjennom den nasjonale koordineringen i regionalavdelingen i Oslo. Men relasjonen er også krevende, og særlig noen av fondsregionene opplever Forskningsrådet som rigid og lite lydhør for fondsregionenes behov, særlig i tilknytning til enkelte beslutninger. Det er særlig tre beslutninger fondsregionene har vært opptatt av, bruk av IT systemet e-søknad/e-vurdering, innføring av nye prosjekttypen og håndtering av bevilgninger fra 15 prosent potten.

Sekretariatene er opptatt av at forskningsfondene er penger fondsregionene skal forvalte og at Forskningsrådet skal levere tjenester, men at det er fondene som skal fatte beslutninger. Forskningsrådet på sin side virker lydhøre overfor dette, men samtidig vektlegger de at systemer og praksis som er etablert i Norges forskningsråd skal brukes i søknadsbehandlingen, og at dette tar mer tid enn fondsregionene har forventet. Fordi de regionale forskningsfondene i høy grad har mobilisert søkere innenfor mange fagområder, tar også vurderingsarbeidet Forskningsrådet er ansvarlig for, lengre tid enn forskningsfondene har planlagt, noe som skaper frustrasjon. Alle parter etterlyser en diskusjon av timingen av de ulike vurderingsfasene og strategier for utlysning for å gjøre søknadsbehandlingen mer effektiv. To av utlysningene finansiert over 15 prosent potten, mellom Hovedstaden og Innlandet og Hovedstaden og Oslofjorden, forsøkte høsten 2011 med å vurdere regional relevans før innsending av søknadene til kvalitetsvurdering i regi av Forskningsrådet, og dette medførte en reduksjon i antallet søknader som måtte behandles av ekspertpaneler.

Fondsstyrene mener at det er ønskelig å styrke sekretariatsfunksjonen i Norges forskningsråd, fordi Forskningsrådets arbeid med kvalitetsvurdering er krevende og for å styrke samarbeid mellom fondsregionene.

5.3 Oppsummering: milepæler og utfordringer i implementeringsfasen

Som oppsummering vil vi peke på noen viktige milepæler, resultater og noen utfordringer i implementeringen av regionale forskningsfond. Generelt sett er vår vurdering at regionale forskningsfond er en kompleks reform som har medført betydelige endringer i roller og oppgaver hos en lang rekke aktører. Implementeringen har allikevel foregått raskt og med relativt små utfordringer. Samarbeidet mellom de fylkeskommunale aktørene og Norges forskningsråd ble etablert i utredningsfasen og har hele tiden blitt beskrevet som velfungerende. Målene og retningslinjene for ordningen oppleves som tydelige, og det er en felles oppfattelse av hva som er de viktigste kort- og langsiktige målene med ordningen. For fylkeskommunene representerer regionale forskningsfond et nytt arbeidsfelt, og jevnt over beskrives fylkeskommunene som aktivt deltagende, konstruktive og interesserte, og dette har vært en viktig forutsetning for at fondene har kommet på plass og har blitt operative på kort tid.

I de to årene som har gått fra retningslinjene for fondene ble vedtatt høsten 2009, har mange milepæler blitt nådd:

- De syv fondsregionene har konstituert seg, fylkene har inngått samarbeid og har utviklet felles strategier og utformet bestillingsbrev som fastsetter målgrupper og faglige prioriteringer i hver fondsregion.
- Fondsstyrene har blitt utnevnt, og sekretariatene har blitt opprettet. Nye fondsstyrer skal på plass i 2012.
- Fondsstyrene har utviklet handlingsplaner og har foretatt mellom to til fem utlysninger, og har til sammen lyst ut forskningsmidler for ca. 400 millioner kroner.
- Sekretariatene og fondsstyrene har informert og mobilisert en betydelig mengde søkere, og behandlet allerede i sitt første virkeår i 2010 560 søknader.
- Fondene har utviklet samarbeidsrelasjoner seg i mellom, noe som i 2011 har manifestert seg i fem felles utlysninger og et felles forum for sekretariatslederne og et forum for styrelederne
- Fondene har utviklet samarbeid med en rekke regionale virkemiddelaktører og utgjør en viktig del av et regionalt virkemiddelapparat for forskning og innovasjon som er under utvikling. Samarbeidet med statlige aktører som Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA er viktig for regionale forskningsfond, men fondene har også en viktig rolle i å mobilisere og skape eierskap til forskning og innovasjon i fylkeskommunene, kommuner, i KS og hos fylkesmannen.

Den generelle oppfatningen blant aktørene nasjonalt og i fondsregionene er at implementeringen av ordningen har gått svært bra, og at dette skyldes det store engasjementet til fylkeskommunene, smidighet og innsatsvilje fra Norges forskningsråd, det betydelige engasjementet til fondsstyrene og sekretariatene, samt deres samarbeidspartnere. Denne felles innsatsen fra en lang rekke aktører har betydd at man har fått fondene opp å stå på kort tid med den nødvendige kompetansen og infrastrukturen, samt at man raskt har fått til både utlysninger og innvilgelser av mange prosjekter. Samarbeidet og arbeidsdelingen mellom fondene og Norges forskningsråd fungerer i all hovedsak godt og etter intensjonene, selv om fondsregionene iblant uttrykker frustrasjoner over liten gjennomslagskraft i viktige beslutninger som angår dem, særlig i tilknytning til IKT-løsninger og prosjektkategorier.

Etter ca. to års drift kan man allikevel peke på noen momenter som har skapt utfordringer og som kan komme til å skape større utfordringer for fondene i tiden framover:

Fra et forskningsledelsesperspektiv ser vi en tydelig utfordring i at styringsgrunnlaget for fondene, dvs. FoU-strategiene og bestillingsbrevene, ofte er vide og favner om mange målgrupper og faglige prioriteringer, samtidig som ressursene til fondsregionene er relativt begrensede. De ulike fondene har løst denne utfordringen på ulik måte. I noen av fondsregionene har fondsstyret valgt å spisse sin handlingsplan og sine utlysninger, mens flere av fondsstyrene har følt seg bundet til en vid strategi og har fulgt dette opp i en bred handlingsplan og bred utlysningsspraksis. På denne måten får disse fondsregionene inn flere søknader og må spre sine ressurser på flere prosjekter. I den innledende fasen har konsekvensen av en bred utlysningsspraksis med mange kvalifiseringssøknader først og fremst vært at søknadsbehandlingen har tatt langt mer tid og ressurser enn forventet. Dette er først og fremst et kostnadsspørsmål, men kan i mange av regionene ha vært hensiktsmessig for å gjøre fondene kjent og for at fondene skal få et godt bilde av forsknings- og innovasjonsmiljøene i regionen, for så å lage spissere utlysninger

Men de langsiktige virkningene av en bred utlysningsspraksis kan være mer uhensiktsmessig, siden fondenes kapital er fastlagt for hele tidsperioden. Muligheten for å følge opp kvalifiseringssøknadene med hovedprosjekter vil være begrenset i alle fondsregionene. Dette kan bety at særlig nye søkere fort faller fra igjen og at de bedrifts- og samfunnsøkonomiske effektene av de investerte beløpene i kvalifiseringsprosjektene blir små, fordi det kan ta lang tid å skape resultater fra forskning. Norges forskningsråd med sin betydelige kompetanse om resultater og effekter av forskning og innovasjon sitter på kunnskap det vil være viktig for fondsregionene å ta del i. Generelt sett er det behov for å sette fokus på rapportering av resultater og effekter av tildelinger, ettersom dette vil være viktig for legitimiteten til de regionale forskningsfondene.

Selv om det ikke er tenkt at regionale forskningsfond skal finansiere videre utvikling av alle kvalifiseringsøknader, har de fleste fondene så vidt vi har avdekket ikke planer for hvor mange eller hvordan innvilgende kvalifiseringsprosjekter skal finansieres i den videre utviklingen. Prosjektsøkerne har selvfølgelig selv et ansvar for å bidra til å spesifisere hvordan prosjektet skal videreutvikles og hvilke finansieringsmuligheter som da er mest aktuelle, noe de blant annet blir bedt om å redegjøre for i sluttrapporten. Blant annet Oslofjordfondet veileder og tilbyr f.eks. skrivekurs til prosjektledere av kvalifiseringsprosjekter som kan være aktuelle for en søknad om hovedprosjekt fra regionalt forskningsfond eller andre utlysninger. Men det strategiske arbeidet i fondsregionene, med tanke på ytterligere prioriteringer samt en langsiktig plan for fordeling av ressurser innen hvert prioritert område, bør settes på dagsordenen av de nye fondsstyrene før en ny utlysningrunde, og bør også tas opp i forbindelse med utvikling av nye bestillingsbrev fra fylkeskommunene til fondsstyrene. Her bør alle fondsregionene samarbeide med de regionale representantene i Norges forskningsråd for å få en god oversikt over relevante programmer og utlysninger, som kan være aktuelle for de kvalifiseringsprosjektene fondene har finansiert.

Et annet moment fondene må jobbe videre med, er kvaliteten på søknadene. Dette oppfattes gjennomgående som et problem, særlig søknader fra offentlig sektor. Fondene gjennomfører et pionerarbeid ved å mobilisere offentlig sektor til forsknings- og innovasjonsprosjekter, og fondene trenger et bedre kunnskapsgrunnlag for å lage utlysninger og mobiliseringsarbeid i en sektor som har svake tradisjoner for forskning og innovasjon og begrenset kompetanse. Fondsregion Midt-Norge har gjennomført et forbilledlig pilotprosjekt for å skaffe seg et kunnskapsgrunnlag om innovasjon i offentlig sektor, og om forskningssamarbeid mellom privat og offentlig sektor. Hovedstadsfondet har hatt gode erfaringer med samarbeidet mellom private, offentlige og FoU-aktører, og opplever at søknadene som nå kommer fra offentlig sektor, er gode. Fondsregionene i samarbeid med Norges forskningsråd bør prioritere å skaffe seg bedre kunnskap for å lage virkemidler/utlysninger som treffer offentlig sektor, og ikke minst systematisk gjennomgå erfaringsgrunnlaget fra fondenes to første virkeår.

Sist vil vi også peke på at innføringen av regionale forskningsfond betyr at fylkeskommunene har blitt forvaltere av forskningsmidler. De fleste fondsstyrer og sekretariater formidler at fylkeskommunene er engasjerte, men vi ser også at ordningen er svakt forankret i enkelte av fylkene og svært avhengig av sekretariatene og fondsstyrene. Noen av fondsregionene formidler også at fylkeskommunene ikke har god nok forståelse av hvor ressurskrevende forskningsforvaltning er, og om betydningen av å prioritere for å skape gode resultater innen forskning og innovasjon. Selv om sekretariater og fondsstyrer er kompetente og engasjerte, kan begrenset forankring utover sekretariat og styre skape en potensiell sårbar situasjon, samtidig som den bredere oppbyggingen av kunnskap om forskning og innovasjon i fylkene blir begrenset. Fondene og fylkeskommunene bør legge til rette for bred kunnskapsoverføring til fylkeskommunene, og kanskje særlig ha et fokus på de fylkene som ikke er vertsfylke for regionale forskningsfond og fylkespolitikere i regionen. Dette vil følges opp videre i følgeevalueringen.

6 Porteføljeanalyse

Sentrale spørsmål for følgeevalueringen er i hvilken grad de regionale forskningsfondene når målsettingene om å involvere nye aktører i forskning for og i regionene. Supplerer eller overlapper de de etablerte nasjonale finansieringskildene for forskning? I hvilken grad prioriteres forskning med særlig regional identitet og betydning? I denne innledende analysen har vi kartlagt søknadsporteføljen for 2010 og sett på omfanget av «nye» søkere i porteføljen for 2010 og første halvdel av 2011.

6.1 RFF-søknader og -bevilgninger 2010

Dette delkapittel gir oversikt over hvem som søker og hva som innvilges. Søkergrupper, søknadstyper og temaer er kartlagt for hvert av fondene. Kildegrunnlaget er søknadsdatabasen for de regionale forskningsfondene, som forvaltes av Norges forskningsråd.

Ulike utlysningsstrategier og ulik portefølje

Tabell 6.1 og 6.2 viser store forskjeller mellom fondenes porteføljer. I fondenes første virkeår fikk noen regioner inn søknader for langt høyere beløp enn de utlyste midlene. Fondsregion Vestlandet, hadde bare midler til 7 prosent av søkt beløp, mens Fondsregion Agder kunne dekke 63 prosent av søkt beløp (tabell 6.1). Disse forskjellene henger sammen med ulike utlysningsstrategier – noen utlyste bredt og fikk inn mange søknader, andre hadde smalere utlysninger, jf. omtale av dette i kapittel 5..

Tabell 6.1 Antall søknader, søkt og bevilget beløp per region, 2010.

Region	Antall søknader	Søkt beløp (mill kr)	Tildelt beløp (mill kr)	Bevilgninger i prosent av søkt beløp
Agder	31	32	20	63,0
Hovedstaden	39	21	5	25,3
Innlandet	104	191	20	10,4
Midt-Norge	109	154	42	27,5
Nord-Norge	73	87	25	29,1
Oslofjorden	121	260	31	12,1
Vestlandet	96	394	27	7,0
Total	573	1 138	172	15,1

N= 573 søknader (hvorav 213 innvilget) fra 2010. NB: 10 av de 573 søknadene står med 0 på søkt beløp.

For alle fondene, med unntak av Fondsregion Innlandet, er likevel andelen innvilgede søknader høyere enn for Forskningsrådets programmer beregnet i antall søknader (jf tabell 6.2). Samlet for alle fondene ligger andel innvilgede søknader 10 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for

Forskningsrådets programmer (37 prosent i RFF mot 27 prosent¹⁵ i Forskningsrådet for søknader i 2010).

Som en kan forvente ut fra fondenes ulike utlysningsstrategier (jf. kapittel 5), er det store variasjoner mellom fondene i antall mottatte og i andelen innvilgede søknader. Fondsregion Agder og Hovedstaden – som har hatt de mest spissede utlysningene – har færrest søknader og høyest innvilgelsesandel, med hhv 31 og 39 søknader og 58 og 62 prosent innvilget. Oslofjordfondet hadde flest søknader (121), og Fondsregion Innlandet hadde lavest innvilgelsesandel (25 prosent, Tabell 6.2).

Tabell 6.2 Antall søknader og bevilgninger etter søknadstype, og bevilgninger i prosent av antall søknader per region, 2010.

Region	# Regional kvalifiseringsstøtte		# Regionalt innovasjonsprosjekt		# Regionale institusjonsprosjekt		# Regionale forskningsprosjekt		Sum antall søkn.	Prosent bevilget
	Søkt	Innvilget	Søkt	Innvilget	Søkt	Innvilget	Søkt	Innvilget		
Agder	21	12	9	5	1	1	0	0	31	58,1
Hovedstaden	39	24	0	0	0	0	0	0	39	61,5
Innlandet	71	16	20	8	3	0	10	2	104	25,0
Midt-Norge	69	24	30	15	10	2	0	0	109	37,6
Nord-Norge	42	20	31	8	0	0	0	0	73	38,4
Oslofjorden	81	31	32	4	8	4	0	0	121	32,2
Vestlandet	63	27	33	10	0	0	0	0	96	38,5
Totalt	386	154	155	50	22	7	10	2	573	37,2

Kilde: Norges forskningsråd / RFFenes søknadsdatabase.

Tabell 6.2 viser også fordeling på søknadstyper. Alle fondene utlyste midler til regional kvalifiseringsstøtte, og det er også i denne kategorien vi finner flest mottatte og flest innvilgede søknader i alle fondene. 154 av de 213 prosjektbevilgningene i 2010 var kvalifiseringsstøtte. Hovedparten av de resterende bevilgningene var til regionale innovasjonsprosjekt (50 prosjekter). Mens Fondsregion Hovedstaden bare utlyste kvalifiseringsstøtte i 2010, utlyste alle de andre også regionale innovasjonsprosjekt. Kun en region (Fondsregion Innlandet) utlyste regionale forskningsprosjekt (jf. kapittel 5).

Flest søknader fra – og mest midler til – næringslivet

Tabell 6.3 viser søknadene for 2010 fordelt etter sektor. Næringslivet var den største søkergruppen og står som prosjektansvarlig for 42 prosent av søknadene (240 av totalt 573 søknader). UoH-sektoren var nest størst med 24 prosent, mens instituttsektoren var tredje størst med 20 prosent. 14 prosent av søknadene kom fra andre enn de tre hovedsektorene: 11 søknader fra interesseorganisasjoner og ideelle organisasjoner, 28 fra helseforetak og andre behandlingstinstitusjoner og 44 fra offentlige etater (tabell 6.3). Om vi sammenlikner med søknadstall fra Norges forskningsråd ser vi at andelen fra næringslivet er vesentlig høyere i RFF: mens kun 13 prosent¹⁶ av alle søknadene til Norges forskningsråd var fra næringslivet, var andelen i RFF 42 prosent. Om vi avgrenser sammenlikningen til to av de relevante programtypene i Forskningsrådet – brukerstyrte innovasjonsprogram og handlingsrettede program – er bildet fremdeles at RFFene er mer «næringslivsvennlig». Prosjektene med hovedsøker fra næringslivet fikk 59 prosent av midlene fra RFF og 27 prosent av midlene fra de to programtypene i Forskningsrådet.¹⁷

¹⁵ Tall hentet fra tabell 38 i "Forskningsrådet i tall 2010"

http://www.forskningsradet.no/no/Norsk_statistikk/1182736860838

¹⁶ Tall hentet fra tabell 37 i "Forskningsrådet i tall 2010"

http://www.forskningsradet.no/no/Norsk_statistikk/1182736860838

¹⁷ Kilde: <http://statistikkbank.forskningsradet.no/>. Instituttsektoren fikk 38 prosent av Forskningsrådsmidlene under de to programtypene, UoH-sektoren 29 prosent og «diverse» 3 prosent.

Derimot ser vi at instituttsektoren hadde høyest innvilgelsesprosent (54 prosent innvilget), mens næringslivet og UoH sektoren lå noe lavere (med hhv 37 og 35 prosent). Søknader fra andre sektorer hadde lavere innvilgelsesprosent enn søknader fra de tre hovedsektorene (9 til 27 prosent).

Tabell 6.3 Bevilgninger i prosent av antall søknader 2010, etter sektor.

Sektor	Fordeling av søknader på sektor (%)	Antall søknader	Andel innvilget (%)**	Andel av totale bevilgn.*
Universitets- og høgskolesektoren (UoH)	24,1	138	37,0	15,9
Instituttsektor	19,5	112	53,6	18,1
Næringslivet	41,9	240	35,4	59,1
Interesseorganisasjoner og ideelle organisasjoner	1,9	11	9,1	0,1
Helseforetak og andre behandlingsinstitusjoner	4,9	28	14,3	2,0
Offentlige etater (kommune, fylke etc)	7,7	44	27,3	4,8
Totalt	100,0	573	37,2	100,0

Kilde: Norges forskningsråd / RFFenes søknadsdatabase.

* Totalt ble det bevilget 171 mill kr i 2010 (ref tabell 1) Denne kolonnen viser sektorfordeling av disse bevilgningene.

** Kolonnen viser andelen av søknadene fra sektoren som er innvilget.

Innvilgelsesprosent for de ulike sektorene varierer mellom regionene (tabell 6.4). Mens fem av regionene følger mønsteret med høyest innvilgelsesprosent for søknader hvor instituttsektoren står som prosjektansvarlig, har Fondsregion Agder høyest innvilgelsesprosent for UoH-sektoren. Fondsregion Midt-Norge er den eneste regionen med noenlunde lik innvilgelsesprosent uavhengig av om næringslivet, instituttsektoren eller UoH-sektoren står som prosjektansvarlig. Som nevnt har fondene hatt ulike utlysingsstrategier – rettet mot ulike målgrupper – og disse tallene bør ses i lys av de ulike strategiene, fremfor å sammenlikne søkertall mellom regioner.

Når tallene tolkes, er det også viktig å være klar over at prosjektene som regel vil ha deltakere fra flere organisasjoner, mens det bare er prosjektansvarlig institusjon som vises i tabellene. Det foreliggende materialet inneholder i liten grad informasjon om prosjektpartnerne. I den grad vi har slik informasjon, synes det å være en god del samarbeid mellom næringsliv og instituttsektor.¹⁸

Tabell 6.4 Andel innvilgede søknader etter fondsregion og sektor, 2010 (%).

Region		UoH	Instituttsektor	Næringslivet	Andre søkere	Total
Agder	% innvilget	80,0	50,0	41,2	100,0	58,1
	N (Totalt søknader)	10	2	17	2	31
Hovedstaden	% innvilget	40,0	90,9	58,3	45,5	61,5
	N (Totalt søknader)	5	11	12	11	39
Innlandet	% innvilget	15,6	41,7	31,8	12,5	25,0
	N (Totalt søknader)	32	12	44	16	104
Midt-Norge	% innvilget	43,5	40,9	42,0	7,1	37,6
	N (Totalt søknader)	23	22	50	14	109
Nord-Norge	% innvilget	28,6	62,5	29,4	18,2	38,4
	N (Totalt søknader)	21	24	17	11	73
Oslofjorden	% innvilget	40,6	46,2	27,8	22,7	32,2
	N (Totalt søknader)	32	13	54	22	121
Vestlandet	% innvilget	46,7	50,0	34,8	,0	38,5
	N (Totalt søknader)	15	28	46	7	96

Kilde: Norges forskningsråd / RFFenes søknadsdatabase.

¹⁸ Mottatte filer fra Forskningsrådet inneholder opplysninger om partnere på 41 innvilgede søknader for 2010 og første halvår, samt opplysninger om at ytterligere 8 innvilgede søknader var uten partnere. I flere av de 41 samarbeidsprosjektene var mer enn to sektorer involvert.

Søknadene kommer fra egen region

I de aller fleste tilfeller kommer søknadene fra søkere lokalisert i samme region som det søkes midler fra (tabell 6.5). Kun 41 av de 573 søknadene i 2010 kom fra en søker med adresse utenfor fondsregionen. Men det kan være flere. Som det fremkommer av tabell 6.5, mangler vi informasjon om region for 83 søknader. Som nevnt mangler vi også informasjon om samarbeidspartnerne – og hvor de er lokalisert – for mesteparten av søknadene. Det er med andre ord mulig at flere søknader involverer partnere fra andre regioner – og andre land – selv om hovedsøker er fra samme region.

Tabell 6.5 RFF 2010: Søknader fra egen og andre regioner.

Søker har adresse i:	Fondsregion							Totalt
	Agder	Hovedst	Innl	Midt	Nord	Oslofj	Vestl	
Agder	25	0	2	0	0	0	0	28
Hovedstaden	0	29	2	1	1	10	5	48
Innlandet	0	0	88	0	0	0	0	88
Midt-Norge	0	5	1	76	1	0	1	84
Nord-Norge	0	0	0	0	62	1	1	64
Oslofjorden	0	2	0	0	0	97	0	99
Vestlandet	0	2	2	0	0	4	72	80
<i>Ikke registrert</i>	6	1	9	32	9	9	17	83
Total	31	39	104	109	73	121	96	573
Sum søknader fra andre regioner	0	9	7*	1	2	15	7	41

Kilde: Norges forskningsråd / RFFenes søknadsdatabase.

* RFF Innlandet oppgir selv i en kommentar at de har mottatt en søknad fra Oslo, mens de øvrige er fra egen region (43 fra Hedmark og 60 fra Oppland).

Fylkesfordeling av søkerne viser at det kun kom fire søknader med hovedsøker fra Nord-Trøndelag og 7 fra Finnmark. De største søkerfylkene målt i antall søknader var Oppland (med 54 søknader) og Sør-Trøndelag (med 47 søknader, jf. tabell 6.6).

Tabell 6.6 Antall søknader etter fylke og prosentvis fordeling på sektor, 2010.

Søkers fylke	UoH	Instituttsektor	Næringslivet	Annet	N
Akershus	23,1	15,4	46,2	15,4	13
Aust-Agder	50,0	0,0	50,0	0,0	14
Buskerud	33,3	0,0	37,5	29,2	24
Finnmark	28,6	42,9	28,6	0,0	7
Hedmark	41,2	0,0	44,1	14,7	34
Hordaland	15,6	15,6	59,4	9,4	32
Møre og Romsdal	30,3	24,2	36,4	9,1	33
Nord-Trøndelag	25,0	25,0	50,0	0,0	4
Nordland	33,3	36,7	20,0	10,0	30
Oppland	33,3	20,4	25,9	20,4	54
Oslo	11,4	28,6	40,0	20,0	35
Rogaland	15,6	40,6	37,5	6,3	32
Sogn og Fjordane	18,8	25,0	56,3	0,0	16
Sør-Trøndelag	25,5	34,0	27,7	12,8	47
Telemark	25,0	40,0	30,0	5,0	20
Troms	33,3	25,9	14,8	25,9	27
Vest-Agder	23,1	15,4	46,2	15,4	13
Vestfold	38,9	0,0	47,2	13,9	36
Østfold	26,3	15,8	21,1	36,8	19
<i>Ikke registrert</i>	0,0	9,6	75,9	14,5	83
Totalt	24,1	19,5	41,9	14,5	573

Kilde: Norges forskningsråd / RFFenes søknadsdatabase.

Tematisk konsentrasjon

Tabell 6.7 og 6.8 viser antall innvilgede prosjekt i 2010 fordelt på fagområder og forskningstema. En stor del av prosjektene er innen teknologiske fag, med 100 av totalt 213 prosjekter. Den nest største gruppen er medisinske fag med 40 prosjekter. Deretter kommer landbruks- og fiskerifag med 32

prosjekter, samfunnsvitenskap med 23 og matematikk og naturvitenskap med 17 prosjekter. Innen humaniora var det kun ett prosjekt som ble innvilget i 2010.

Alle regionene har en vesentlig andel av prosjektene innen teknologiske fag, og teknologiske fag dominerer særlig klart i Agder og Nord-Norge. For øvrig varierer fordelingen på fagområder mellom regionene. I fondsregionene Hovedstaden og Oslofjorden står medisinske fag for en stor del av prosjektene. Landbruks- og fiskerifag står for en stor del av prosjektene i Fondsregion Midt-Norge. Vestlandet, og særlig Innlandet, har en mer spredt prosjektportefølje.

Tabell 6.7 Antall innvilgede prosjekter etter fagområde, 2010.

Fagområde	Agder	Hovedst	Innl	Midt	Nord	Oslofj	Vestl	Total
Humaniora	0	0	1	0	0	0	0	1
Landbruks- og fiskerifag	1	0	2	15	4	1	9	32
Matematikk og naturvitenskap	0	0	4	0	1	8	4	17
Medisinske fag	1	14	4	6	2	12	1	40
Samfunnsvitenskap	0	0	3	5	2	5	8	23
Teknologi	16	10	12	15	19	13	15	100
Total	18	24	26	41	28	39	37	213

Kilde: Norges forskningsråd / RFFenes søknadsdatabase. Forskningsrådets fagkoding er benyttet. Merk at et «mestkriterium» benyttes i Forskningsrådets fagkoding – en søknad som favner flere fagområder blir kodet under det fagområdet som det vurderes å være mest av i søknaden.

Dette mønsteret av faglig konsentrasjon har sammenheng med fondenes tematiske prioriteringer (kapittel 5) og gjenfinnes delvis når vi ser på fordeling av prosjekter på forskningstema. I de fleste regionene er det ett eller to temaer som fanger opp en god del av de innvilgede prosjektene. I Fondsregion Agder er mesteparten av prosjektene konsentrert rundt energi, miljø og klima. Også i Fondsregion Nord-Norge er dette tema for en stor del av prosjektene. I Hovedstaden er hoveddelen i kategorien helse, velferd og levekår. I Midt-Norge og på Vestlandet er en stor del i kategorien mat. I Oslofjordfondet står teknologi og helse, velferd og levekår for hoveddelen av prosjektene. Fondsregion Innlandet har en god del av sine prosjekter innen teknologi og samtidig noe mer spredningen i porteføljen enn det de andre regionene har (tabell 6.8).

Det skal her tilføyes at temakategoriene kan være overlappende og kategorisering av tema noe tilfeldig. Tabell 6.8 er basert på de opplysninger om tema som ligger i datafilene vi har hatt tilgang til, og vi har ikke sjekket dette mot eksempelvis søknadenes prosjektsammendrag.

Tabell 6.8 Antall innvilgede prosjekter etter tema, 2010.

Forskningstema	Agder	Hovedst	Innl	Midt	Nord	Oslofj	Vestl	Total
Energi, miljø og klima	14	0	4	5	13	7	9	52
Helse, velferd, levekår	4	14	4	8	4	11	5	50
Mat	0	0	6	21	2	1	13	43
Teknologi	0	0	8	1	2	15	5	31
Entreprenørskap/Næringsutvikling	0	0	1	0	6	1	5	13
Reiseliv, opplevelser	0	0	3	0	1	4	0	8
Kommunalteknikk	0	6	0	0	0	0	0	6
Maritim sektor	0	0	0	5	0	0	0	5
Samferdsel	0	4	0	0	0	0	0	4
Offentlig sektor*	0	0	0	1	0	0	0	1
Total	18	24	26	41	28	39	37	213

Kilde: Norges forskningsråd / RFFenes søknadsdatabase. Kategoriseringen er basert på RFFenes inndeling av innvilgende prosjekt etter forskningstema, og rekategorisert til færre og mer enhetlige kategorier.

* Det er kun et av de innvilgede prosjektene i 2010 som er kategorisert under temaet offentlig sektor, mens denne kategorien favner 8 prosjekter innvilget første halvår 2011.

6.2 Nye aktører i forskningen

I dette delkapitlet ser vi på om RFFene når andre målgrupper enn det Norges forskningsråd gjør. Datagrunnlaget er fremskaffet av Norges forskningsråd gjennom en kobling av søknadsdatabasen for RFFene mot Forskningsrådets database – både på prosjektledernavn¹⁹ og på organisasjonsnummer. Vi ser altså på om de personene og organisasjonene som står som hovedansvarlig for RFF-søknadene tidligere har sendt søknader til Forskningsrådet. For enkelhets skyld betegner vi prosjektledere, og søkerorganisasjoner uten en slik relasjon til Forskningsrådet som «nye».

Kun prosjektleder og ansvarlig organisasjon inngår i analysen – ikke andre prosjektdeltakere og partnere. Data fra Norges forskningsråd tilbake til 1993 er benyttet, slik at også organisasjoner og forskere som forholdsvis sjeldent søker midler fra Norges forskningsråd fanges opp. Merk at analysene i dette delkapitlet omfatter både søknader fra 2010 og første halvdel 2011, mens forrige delkapittel kun omfatter 2010. Dette gir et høyere antall søknader for de fire fondsregionene som hadde utlysninger våren 2011: Innlandet, Nord-Norge, Oslofjordfondet og Vestlandet. Materialet omfatter dermed totalt 831 søknader, mot 573 i forrige delkapittel (jf. tabell 6.1 og tabell 6.10).

Nesten halvparten av prosjektlederne har aldri søkt Norges forskningsråd

44 prosent av RFF-søknadene så langt (2010 og første halvdel 2011) har *prosjektledere* uten tidligere registrert søknad i Norges forskningsråd. Disse søknadene har ikke vesentlig lavere innvilgelsesprosent enn søkere med en lang søknadshistorie (mer enn to søknader) i Forskningsrådet (32 mot 33 prosent innvilget, tabell 6.9). Det synes med andre ord som en vestlig del av søkerne ikke tidligere har søkt nasjonalt finansierte forskningsprosjekt og at disse søkerne ikke har mindre sjanser for å få RFF-finansiering enn det søkere med mye slik erfaring har. Derimot har de som har søkt Forskningsrådet en til to ganger en noe høyere tilslagsprosent i RFF (39 mot 32 prosent, tabell 6.9).

Tabell 6.9 Søknader i 2010 og første halvår 2011: Bevilging etter prosjektleders søknadshistorie i Forskningsrådet, prosent.

Prosjektleders søknader i Forskningsrådet	Innvilget RFF prosjekt	Innvilget RFF prosjekt	N
Ingen tidligere søknader	68,1	31,9	367
1-2 søknader	60,6	39,4	170
3-10 søknader	66,5	33,5	194
Mer enn 10	67,0	33,0	100
Totalt	66,1	33,9	831

Kilde: Norges forskningsråd / Forskningsrådets og RFFenes søknadsdatabaser.

Det er også verdt å merke seg at det er en høyere andel av de kvinnelige enn av de mannlige prosjektlederne som aldri har søkt Norges forskningsråd. Blant de kvinnelige prosjektlederne er det 51 prosent som ikke har søkt Forskningsrådet, blant de mannlige 41 prosent. I tillegg til at kvinnene er «overrepresentert»²⁰ blant de nye søkerne, har også søknader med kvinnelig prosjektleder høyere innvilgelsesprosent – 38 prosent for kvinner mot 32 for menn.

I flere av regionene er over halvparten av søknadene fra «nye» prosjektledere. Tabell 6.10 viser variasjonen mellom regionene. Fondsregionen Nord-Norge, og dels også Vestlandet og Midt-Norge, har en lavere andel søknader med nye prosjektledere enn de andre regionene. Om vi ser dette i forhold til antall søknader, endres bildet noe. De tre som har lavest andel nye søknader har samtidig mange søknader. Målet i antall nye søkere skårer de dermed likevel bedre enn flere av regioner med en høy-

¹⁹ Feilkilder: Etternavn er koblet automatisk i Forskningsrådets database, mens ulike versjoner av fornavn og mellomnavn er sjekket manuelt ved NIFU. I tilfeller det prosjektledere har byttet etternavn, eller etternavnet er registrert på ulike måter i ulike søknader, vil han/hun feilaktig kunne fremstå uten tidligere søknader til Norges forskningsråd.

²⁰ I antall er kvinnene likevel i mindretall. 28 prosent av alle RFF-søknadene (og 32 prosent av bevilgingene) 2010 og første halvår 2011 hadde kvinnelig prosjektleder.

ere andel nye søkere. Samlet er det Oslofjordfondet og Fondsregion Innlandet som har høyest antall nye søkere med henholdsvis 93 og 80.

Tabell 6.10 Søknader i 2010 og første halvår 2011: Prosjektleders søknadshistorie i Forskningsrådet, etter fondsregion, prosent.

Region	Ingen tidligere søknader				N
	Ingen tidligere søknader	1-2 søknader	3-10 søknader	Mer enn 10	
Agder	54,8	25,8	16,1	3,2	31
Hovedstaden	53,8	12,8	20,5	12,8	39
Innlandet	54,1	19,6	18,2	8,1	148
Midt-Norge	43,1	12,8	32,1	11,9	109
Nord-Norge	28,8	20,6	35,6	15,0	160
Oslofjorden	53,4	21,8	15,5	9,2	174
Vestlandet	37,1	25,3	20,6	17,1	170
Total	44,2	20,5	23,3	12,0	831

Kilde: Norges forskningsråd / Forskningsrådets og RFFenes søknadsdatabaser.

Andelen nye prosjektledere i søknadene varierer mellom sektorene. Naturlig nok er det i forskningsinstitusjonene vi finner høyest andel med en tidligere søknadshistorie i Forskningsrådet.²¹ 44 prosent av søknadene fra nye prosjektledere er fra næringslivet, kun 13 prosent fra instituttsektoren, og 23 prosent fra UoH-sektoren (tabell 6.11). Samtidig ser vi at en stor del (40 prosent) av prosjektledere med mange Forskningsråd-søknader (mer enn 10) er fra UoH-sektoren, mens det her ikke er så stor forskjell på instituttsektoren og næringslivet (med hhv 30 og 27 prosent av søknadene fra prosjektledere med mer enn 10 søknader).

Tabell 6.11 Søknader i 2010 og første halvår 2011: Prosjektleders søknadshistorie i Forskningsrådet, etter sektor, prosent.

Prosjektleder med antall NFR-søknader	Ingen tidligere søknader				N
	UoH	Instituttsektor	Næringslivet	Annet	
Ingen tidligere søknader	23,4	13,4	43,9	19,3	367
1-2	27,1	18,8	44,7	9,4	170
3-10	32,0	30,4	28,9	8,8	194
Mer enn 10	40,0	30,0	27,0	3,0	100
Total	28,2	20,5	38,5	12,9	831

Kilde: Norges forskningsråd / Forskningsrådets og RFFenes søknadsdatabaser.

Bedrifter uten søknadshistorie i Norges forskningsråd

Det er registrert 72 RFF-søknader fra *organisasjoner* på organisasjonsnummer som ikke gjenfinnes som søkere til Norges forskningsråd. Ytterligere 175 søknader er registrert i databasen uten organisasjonsnummer for søkerinstitusjon (tabell 6.13).²² Det er sannsynlig at de fleste av disse er «nye» søkere, det vil si at nær 30 prosent av søknadene kommer fra organisasjoner som aldri har vært hovedsøker på en søknad til Norges forskningsråd.²³ De «nye» søkerorganisasjonene er bedrifter

²¹ I instituttsektoren er 29 prosent av prosjektlederne nye, i UoH-sektoren er 37 prosent nye, i næringslivet 50 prosent og i andre sektorer 66 prosent (resultater når tabell 11 presenteres vertikalt i stedet for horisontalt).

²² Det har vært noe ulik praksis ved registrering av RFF-søknader fra «nye» organisasjoner i Forskningsrådets database. Noen ganger har organisasjonsnummer blitt registrert i databasen, andre ganger ikke. Det er kun når organisasjonsnummeret er registrert i databasen at det kan foretas et automatisert søk for å finne organisasjonens eventuelle søknadshistorie i Forskningsrådet. Forskningsrådet har imidlertid foretatt manuelle søk for å finne ut om søknader hvor organisasjonsnummer ikke er registrert i databasen, er fra «nye» organisasjoner eller ikke (manuelle søk for rundt en tredjedel av de 175 uten organisasjonsnummer). I de aller fleste tilfellene ble ingen tidligere søknader funnet. Det var flere unntak, blant annet er det noen RFF-søknader fra forskningsinstitutter, og også enkelte fra UoH-institusjoner (ref. tabell 2.12), som er registrert uten organisasjonsnummer, men som har søkt Forskningsråds-prosjekter.

²³ Det forekommer også at søknader til Norges forskningsråd registreres uten organisasjonsnummer, og dette er dermed også en feilkilde i vår analyse. Søkere med en søknadshistorie i Forskningsrådet kan fremstå som nye fordi organisasjonsnummeret ikke gjenfinnes i databasen. En enkel gjennomgang av hvilke organisasjoner som kom fram i

(75 prosent) og andre organisasjoner utenom UoH- og instituttsektoren (25 prosent: interesseorganisasjoner / ideelle organisasjoner; helseforetak / andre behandlingsinstitusjoner; offentlige etater / kommune/ fylke).²⁴

Tabell 6.12 RFF søknader 2010 og første halvår 2011: Søkerorganisasjonens søknadshistorie i Forskningsrådet, etter sektor, prosent.

Ny søker	UoH	Instituttsektor	Næringslivet	Annet	N
Ja	0,0	0,0	75,0	25,0	72
Sannsynligvis ny (org.nr. ikke registrert)	1,7	*9,1	73,1	16,0	175
Nei	39,6	26,4	23,6	10,4	584
Total	28,2	20,5	38,5	12,9	831

Kilde: Norges forskningsråd / Forskningsrådets og RFFenes søknadsdatabaser.

*Disse er mangelfullt registrert, og høyst sannsynlig ikke nye søkere.

Fondsregionene Agder, Vestlandet og Midt-Norge har høyest andel av sine søknader fra «nye» organisasjoner – mellom 36 og 39 prosent (tabell 6.13). Fondsregion Nord-Norge har på sin side færrest søkere fra organisasjoner som er nye i forskningsråds sammenheng, med kun 14 prosent. Disse tallene må imidlertid tolkes med noe forbehold. Det er betydelige forskjeller mellom regionene i hvor stor andel av søknadene det mangler organisasjonsnummer for i databasen. Hovedstadsregionen har høyest andel «nye» og lavest andel uregistrerte, mens Midt-Norge har lavest andel «nye» og høyest andel uregistrerte. Det er med andre ord variasjoner mellom regionene når det gjelder hvor sikre tall for nye søkere som kan fremskaffes.

Tabell 6.13 Søknader i 2010 og første halvår 2011: Søkerorganisasjonens søknadshistorie i Forskningsrådet, etter region, prosent.

Region	Antall tidligere søknader i Forskningsrådet				N
	0/org.nr. ikke reg.	1-5	6-50	Over 50	
Agder	38,7	19,4	6,5	35,5	31
Hovedstaden	30,7	12,8	7,7	48,7	39
Innlandet	31,0	13,5	13,5	41,9	148
Midt-Norge	35,8	22,9	5,5	35,8	109
Nord-Norge	13,8	6,9	5,6	73,8	160
Oslofjorden	30,4	19,0	10,9	39,7	174
Vestlandet	37,1	14,7	12,4	35,9	170
Total	29,8	15,0	9,6	45,6	831

Kilde: Norges forskningsråd / Forskningsrådets og RFFenes søknadsdatabaser.

Vi har over sett at en del av søknadene kommer fra organisasjoner som er nye i forskningsrådssammenheng. I hvilken grad har disse søkerne samme sjanse som mer rutinererte søknadsskrivere til å få innvilget sitt prosjekt?

Tabell 6.14 viser at «nye» søkere og RFF-søknader som ikke er registrert med organisasjonsnummer i Norges forskningsråds database, har noe lavere innvilgelsesprosent enn «gamle» søkere. Av de «nye» ble 32 prosent innvilget, mens 36 prosent av «gamle» søkere ble innvilget. Av de uten organisasjonsnummer i Forskningsrådets database ble kun 27 prosent innvilget, men siden det er mulig at innvilgede prosjekt hyppigere er blitt registrert med organisasjonsnummer, bør ikke dette tallet tillegges vekt.

søket i Forskningsrådets database på «tomt» organisasjonsnummer gir imidlertid inntrykk av at dette er en mindre feilkilde (det meste var ulike deler av Forskningsrådet selv (administrative prosjekter), utenlandske organisasjoner, eller etablerte norske forskningsinstitusjoner som vil fremkomme med en søknadshistorie i Forskningsrådet selv om ikke alle søknadene er registrert med organisasjonsnummer).

²⁴ Som det fremgår av tabell 6.12 er det ingen organisasjoner i UoH-sektoren eller instituttsektoren som aldri har søkt om midler fra Norges forskningsråd. Det er imidlertid noen tilfeller der søknader fra disse organisasjonene har blitt mangelfullt registrert i databasen og derfor havnet i kategorien «Sannsynligvis nye», 16 søknader fra instituttsektoren og 3 fra UoH-sektoren).

Tabell 6.14 Søknader i 2010 og første halvår 2011: RFF bevilgning etter søkerorganisasjonens søknadshistorie i Forskningsrådet, prosent.

«Ny søker»	Ikke innvilget RFF søknad	Innvilget RFF søknad	N
Ja	68,1	31,9	72
Sannsynligvis nye (org.nr. ikke registrert)	72,6	27,4	175
Nei	63,9	36,1	584
Totalt	66,1	33,9	831

Kilde: Norges forskningsråd / Forskningsrådets og RFFenes søknadsdatabaser.

Når vi sammenlikner innvilgelse av RFF-søknader og søknader i Norges forskningsråd, ser vi derimot at de få søknadene fra organisasjoner som har tidligere registrerte Forskningsrådssøknader, men ingen bevilgninger, har en noe høyere innvilgelsesprosent i RFF enn søknader fra organisasjoner som har fått bevilgninger fra Forskningsrådet (43 mot 36 prosent, tabell 6.15). Her skal det tilføyes at det er svært få søknader fra organisasjoner som har søkt, men aldri fått Forskningsrådsmidler – kun 28 søknader – og at datagrunnlaget derfor er begrenset. Tallene kan likevel fungere som en utfylling til mønsteret i foregående tabell. At hovedsøker har erfaring med Forskningsrådssøknader kan synes å gi en noe høyere sjanse for å få RFF-bevilgning, men det kan ikke påvises at de som har suksess i Forskningsrådet har høyere sjanse for å få RFF-bevilgning.

Tabell 6.15 Søknader 2010 og første halvår 2011: Innvilgelsesprosent for søknader fra organisasjoner med registrert tidligere søknad i Forskningsrådet, prosent.

Innvilget søknad(er) til Norges forskningsråd	Ikke innvilget RFF søknad	Innvilget RFF søknad	N
Nei	57,1	42,9	28
Ja	64,2	35,8	556
Totalt	63,9	36,1	584

Kilde: Norges forskningsråd / Forskningsrådets og RFFenes søknadsdatabaser. Tabellen omfatter bare RFF- søknader fra søkerorganisasjoner hvor organisasjonsnummer er gjenfunnet i NFRs søknadsdatabase (de 584 søknadene med «Nei» i tabell 6.14).

6.3 Oppsummering og utfordringer for videre analyser

Mye sentral søknads- og bevilgningsinformasjon om RFFene er på plass i Forskningsrådets database og kan brukes til monitorering og årlige analyser av porteføljen. Det kan gis oversikter over hvilke målgrupper de ulike fondsregionene tiltrekker seg og innvilgelsesrater for ulike typer søkere, fylker, fagområder og kjønn.

Analysen av porteføljen fra RFFenes første virkeår viser at det er store variasjoner mellom fondene både i antall mottatte og i andelen innvilgede søknader. Dette er forskjeller som bunner i ulike strategier for utlysning av midlene. For alle fondene, med unntak av Fondsregion Innlandet, er andelen innvilgede søknader likevel høyere enn for Forskningsrådets programmer. Samlet for alle fondene ligger andel innvilgede søknader 10 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for Forskningsrådets programmer – noe som er naturlig siden hoveddelen av bevilgningene er til kvalifiseringsstøtte og ikke til forskningsprosjekter.

Næringslivet er den største søkergruppen (240 av 573 mottatte søknader) og har også fått 59 prosent av de bevilgede midlene. Instituttsektoren har likevel høyest innvilgelsesprosent (54 prosent innvilget). Innvilgelsesprosent for de ulike sektorene varierer en god del mellom regionene, og har de også noe ulik søkning fra de ulike sektorene.

Fordelingen av hovedsøkerne på fylker viser betydelige forskjeller i interessen for RFFene. Eksempelvis kom det 54 søknader fra Oppland og bare 4 fra Nord-Trøndelag. Forskjellene har dels sammen-

heng med ulike utlysingsstrategier og søknadsmengde på regionnivå, og kan muligens jevne seg ut i kommende utlysninger.

I de aller fleste tilfeller har hovedsøker/prosjektansvarlig adresse i den fondsregionen det søkes i. Det er svært få søkere med adresse utenfor fondsregionen. Vi mangler imidlertid informasjon om samarbeidspartnere på prosjektene, og har derfor ikke oversikt over i hvilken grad prosjektene også involverer partnere utenfor regionen – eller fra andre land.

Hoveddelen av de innvilgede prosjektene er innen teknologiske eller medisinske fag. Det er også en god del prosjekter innen landbruks- og fiskerifag. En tematisk inndeling av prosjektene viser en konsentrasjon rundt fire hovedtema: a) Energi, miljø og klima, b) Helse, velferd, levekår, c) Mat og d) Teknologi. 83 prosent av de innvilgede prosjektene faller inn under ett av disse temaene – og i de fleste regionene er prosjektene konsentrert rundt ett eller to av temaene. I denne innledelede analysen har vi ikke gått under de overordnede tematiske merkelappene som er satt på prosjektene. Det gjenstår med andre ord å studere nærmere i hvilken grad fondene kan sies å supplere eller dublere nasjonale programmer og om prosjektene er rettet mot grupper som tidligere ikke har fått dekket sitt forskningsbehov.

For øvrig gir analysen flere indikasjoner på at RFFene kan fungere som en alternativ finansieringskilde med andre formål og målgrupper enn Forskningsrådets programmer. Næringslivets andel i RFFene er høyere enn for de aktuelle programkategoriene i Norges forskningsråd. Alle fondene har også prioritert å gi kvalifiseringsstøtte for å mobilisere nye aktører. Dertil tiltrekker RFFene seg til dels andre søkere enn det Norges forskningsråd gjør. 44 prosent av RFF-søknadene så langt (2010 og første halvdel 2011) har *prosjektledere* uten tidligere registrert søknad i Norges forskningsråd. Disse søkerne har omtrent samme innvilgelsesprosent som søkere med en lang søknadshistorie i Forskningsrådet. I flere av regionene er over halvparten av søknadene fra «nye» prosjektledere. 44 prosent av søknadene fra nye prosjektledere er fra næringslivet. I tillegg er kvinner godt representert blant nye prosjektledere og har høyere innvilgelsesprosent enn menn (38 prosent innvilgelse for kvinner mot 32 for menn).

Det er også registrert mange søknader fra *organisasjoner* som ikke tidligere har sendt søknad til Forskningsrådet. Nær 30 prosent av organisasjonene²⁵ som står som hovedsøker, ser ut til å være uten noen søknadshistorie i Norges forskningsråd – dette er bedrifter og diverse organisasjoner og offentlige etater utenom de etablerte forskningsinstitusjonene. I tillegg kommer prosjektpartnere – det er sannsynlig at «nye» søkere i høyere grad opptrer som prosjektpartnere enn som hovedsøkere, men dette er foreløpig ikke analysert (pga. datamangel).

Det er med andre ord flere spørsmål og utfordringer som gjenstår for videre analyser: For en bedre kartlegging av de nye aktørene som RFFene mobiliserer, trengs mer systematisk registrering i databasen (organisasjonsnummer) både av hovedsøker og prosjektpartnere. Dette vil også muliggjøre analyser av i hvilken grad regionale og nasjonale aktører samarbeider i prosjektene. Videre vil det være aktuelt å studere hva som kjennetegner de nye aktørene og hvilke bransjer som er representert, samt hvilke hensyn som tas i seleksjonsprosessene – bl.a. hvordan regional relevans vurderes.

²⁵ Mer presist 30 prosent av søknadene – noen organisasjoner har mer enn en RFF-søknad.

7 Status og fremtidige utfordringer

7.1 En god start

Det generelle inntrykket etter at ordningen med regionale forskningsfond har vært i drift i to år, er at man har kommet veldig godt i gang med implementeringen av ordningen, både på det regionale og på det nasjonale nivået.

På det regionale nivået har ordningen blitt møtt med stort engasjement, og man har inngått avtaler og fått på plass de nødvendige strukturer for å forvalte ordningen. For det første innebærer dette at man har avklart regioninndelingen og inngått samarbeidsavtaler om hvordan ordningen med regionale forskningsfond skal forvaltes i de respektive regioner, herunder rollen som vertsfylkeskommune og organisering av fondssekretariatene. For det andre har det vært en forutsetning for ordningen at det i alle fondsregionene ble utarbeidet en FoU-strategi, som er noe nytt på dette nivået, og som har gitt mange viktige erfaringer. På grunnlag av FoU-strategiene har så fylkeskommunene i fondsregionen i fellesskap utarbeidet bestillingsbrev som har gitt rammene for arbeidet i de regionale fondsstyrene. For det tredje har alle fondsstyrene kommet godt i gang med sitt arbeid og har utarbeidet handlingsplaner, foretatt utlysninger og fordelt midler til FoU-prosjekter. Som det fremgår av de foregående kapitler, er det utlyst midler for rundt 400 millioner kroner, et stort antall prosjekter er innvilget, og flere vil bli innvilget tidlig i 2012.

Det er således utløst en omfattende aktivitet på det regionale nivået. Naturlig nok har dette i noen tilfeller medført spenninger og resultert i prosesser som det har tatt tid å avklare. Men dette er neppe noe unormalt. Ordningen med regionale forskningsfond representerer noe nytt, både med hensyn til regional inndeling og dermed krav til nye samarbeidskonstellasjoner mellom fylkeskommunene, og med hensyn til at det regionale nivået har fått ansvaret for å forvalte midler til forskning. Det er naturlig at avklaringen av regioninndelingen og premissene for samarbeidet mellom fylkeskommunene har tatt noe tid, spesielt i fondsregionene som innebærer nye konstellasjoner blant fylkeskommunene, som Oslofjorden og Midt-Norge. Men i alle regioner har man kommet frem til omforente løsninger, og inntrykket er at det i alle regioner legges et betydelig engasjement i arbeidet med fondene, både på det politiske og det administrative nivået.

Også på det sentrale nivået innebærer regionale forskningsfond noe nytt. Som omtalt i kapittel 4, er det en kompleks ordning, både juridisk, forvaltningsmessig og med hensyn til implementering. Oppgavene med å implementere ordningen har vist seg å være mer ressurskrevende enn det man forventet. Særlig for Forskningsrådet har dette medført en del utfordringer med å få på plass nødvendig infrastruktur og systemer for å betjene ordningen. Dels har dette dreid seg om å få etablert ulike fora og rutiner for samhandling mellom de ulike aktører, dels har det dreid seg om å få på plass datasystemer tilpasset den nye ordningen og sikre tilfredsstillende kapasitet til nødvendig utviklingsarbeid. Og sist,

men ikke minst, har det bydd på store utfordringer å organisere paneler for vurdering av det store antallet søknader som aktiviteten i fondsregionene genererer.

Et hovedinntrykk er imidlertid at Forskningsrådet har håndtert implementeringen på en profesjonell måte, men at det samtidig har vært problemer med å allokere tilstrekkelig med ressurser til å møte alle utfordringer. Man har derfor først og fremst prioritert å få på plass det operative, mens det skal arbeides videre med blant annen kunnskapsutvikling og strategisk rådgivning. Generelt er man imidlertid godt i gang med å få implementert ordningen, men det er viktig at man utvikler rutiner og rollefordelingen på en slik måte at Forskningsrådets strategiske veilederrolle og oppgaven med å promotere kvalitet og samarbeid får høyere prioritet.

Etter to år er således det samlede inntrykket at ordningen med regionale forskningsfond er i ferd med å bli godt innarbeidet; den er godt forankret regionalt og sentralt, og det er utløst en omfattende aktivitet. Samtidig er det viktig å forstå implementeringen og utviklingen av ordningen som en læringsprosess der en rekke nye aktører skal forholde seg til nye problemstillinger, og dette tar nødvendigvis tid. Allerede har det skjedd en betydelig kunnskapsutvikling, både i fondsregionene og sentralt. Men samtidig er ikke de to første årene noe mer enn starten på en prosess som vil gå over flere år. Etter hvert som man gjør sine erfaringer, må arbeidet med forvaltning av ordningen utvikles videre.

7.2 Foreløpige kommentarer til måloppnåelse

Før vi går videre og diskuterer utfordringer i det videre arbeid med regionale forskningsfond, vil vi først gi noen kommentarer til arbeidet så langt i lys av målene for regionale forskningsfond. Det er selvfølgelig altfor tidlig å begynne å trekke konklusjoner med hensyn til måloppnåelse, men samtidig kan det være nyttig å minne om målene og se på arbeidet som er gjort så langt i lys av de overordnede målene. Vi gjør dette med utgangspunkt i de fem delmålene som er oppsummert i tabell 7.1 (jf. for øvrig den fullstendige gjennomgangen av målene i kapittel 4.2).

Tabell 7.1: Delmål for regionale forskningsfond

<p>Regionale forskningsfond har som formål å:</p> <p>1) Styrke forskning for regional innovasjon og regional utvikling.</p> <ul style="list-style-type: none">- Finansiere forskningsprosjekter av god kvalitet innenfor regionenes prioriterte innsatsområder.- Medvirke til at bedrifter og offentlige virksomheter øker sin innovasjonsevne, verdiskaping og konkurransekraft ved å initiere og ta i bruk resultater fra FoU.- Stimulere til et tettere samarbeid mellom FoU-institusjoner og styrke koblingene til næringsliv og offentlig sektor i egen region. <p>2) Mobilisere til økt FoU-innsats i regionene.</p> <ul style="list-style-type: none">- Bidra til at bedrifter og offentlige virksomheter hever sin kompetanse og innovasjonsevne ved å engasjere seg i FoU-arbeid.- Styrke dialogen om forskningens relevans for regionale behov. <p>3) Bidra til økt forskningskvalitet og utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene.</p> <ul style="list-style-type: none">- Bidra til langsiktig, grunnleggende kompetanseutvikling i FoU-institusjoner regionalt innenfor regionenes prioriterte satsingsområder.- Knytte institusjonenes FoU-kompetanse tettere til øvrige regionale FoU-aktiviteter. <p>4) Skape utviklings- og læringsarenaer der regionale erfaringer kan drøftes i relasjon til nasjonal og internasjonal kunnskap og aktiviteter.</p> <p>5) Sørge for tett samspill mellom aktiviteter i regionene og deres relasjoner til andre nasjonale og internasjonale programmer og aktiviteter.</p>

Styrke forskning for regional innovasjon og regional utvikling

Det er foretatt utlysninger i flere omganger i alle fondsregionene, og det er bevilget midler til en omfattende portefølje av prosjekter, til sammen på ca 230 millioner kroner i 2010 og våren 2011. Dette har i alle fondsregionene skjedd med utgangspunkt i regionenes FoU-strategier og fondsstyrenes hand-

lingsplaner, og har derfor foregått i henhold til målet om at det skal skje innenfor regionenes prioriterte innsatsområder.

Det er videre vårt inntrykk at fondsregionene og Norges forskningsråd har et sterkt fokus på kvalitet ved FoU-prosjektene. Dette ivaretas først og fremst gjennom sentralt organiserte vurderingspaneler der man følger de samme prosedyrer som ellers brukes av Forskningsrådet. Når det gjelder søknader til kvalifiseringsprosjekter, ivaretas kvalitetssikringen gjennom regionenes praksis med bruk av regionale paneler for vurdering av søknadene. Det rapporteres om en del utfordringer med kvaliteten ved søknadene, og særlig når det gjelder nye søkere, men alle regionene ser ut til å jobbe nokså systematisk med dette, og de bruker kvalifiseringsprosjekter strategisk for å heve kompetansen og kvaliteten ved søknadene.

Når det gjelder spørsmålet om fondene medvirker til at bedrifter og offentlige virksomheter øker sin innovasjonsevne, verdiskaping og konkurransekraft, har vi foreløpig lite data om dette. Det kan ta lang tid før slike eventuelle resultater kan identifiseres. Men det at nye aktører, både i næringslivet og offentlig sektor involveres i FoU-prosjekter, gir i alle fall en indikasjon på at dette vil kunne bli en fremtidig effekt. Når det gjelder offentlig sektor, kan det imidlertid konstateres at det varierer noe mellom regionene med hensyn til hvor godt en er kommet i gang på dette området.

Generelt sett rapporterer fondsstyrene og sekretariatene om økt interesse og kunnskap om bruk av FoU i og for regional utvikling, særlig i fylkeskommunene. Dette skyldes neppe regionale forskningsfond alene, men kravet om fylkeskommunale eller regionale FoU-strategier sammen med andre regionale virkemidler som VRI-programmet, har ført til at særlig fylkeskommunene har fått et økt strategisk fokus på FoU og innovasjon, og sannsynligvis mer omfattende dialoger med brukere og interessenter i regionene.

Mobilisere til økt FoU-innsats i regionene

De regionale forskningsfondene har helt klart en mobiliserende effekt med hensyn til økt FoU-innsats i regionene. Det er satt i gang prosesser som har utløst økt dialog om FoU i regionene, og det skjer også en viss mobilisering til økt FoU-innsats. Dette gjelder særlig i næringslivet der det er et relativt høyt innslag av søkere til FoU-prosjekter som ikke tidligere er registrert i Forskningsrådet, men det er også innslag av fagmiljøer som setter i gang forskning på nye områder. Det er imidlertid altfor tidlig å si noe mer systematisk om den samlede betydning fondene har for mobilisering i regionene.

Bidra til økt forskningskvalitet og utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene.

Vi har foreløpig ikke tilgang til informasjon som kan si noe systematisk om i hvilken grad regionale forskningsfond bidrar til utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer innenfor regionenes prioriterte områder eller til økt forskningskvalitet. Men gitt at prosjektmidler lyses ut på de prioriterte områdene, og en betydelig del av midlene går til FoU-institusjoner, er det grunn til å anta at fondene *kan* ha en slik effekt. I porteføljeanalysen fremgår det blant annet at det i 2010 ble mottatt i alt 250 søknader fra UoH-sektoren og instituttsektoren, og det ble bevilget ca. 60 millioner kroner til i underkant halvparten av disse prosjektene. I det videre arbeidet vil det være viktig å studere nærmere hvilke strategier fondsregionene har for å styrke de regionale FoU-miljøene. Bruk av den såkalte 15 prosent potten som er avsatt til å finansiere kvalitet og samarbeid mellom fondsregionene, vil også ses nærmere på i denne sammenhengen.

Skape utviklings- og læringsarenaer der regionale erfaringer kan drøftes i forhold til nasjonal og internasjonal kunnskap og aktiviteter.

Det viktigste som har skjedd så langt, er at det er etablert en infrastruktur for læring og informasjonsutveksling mellom fondsregionene, først og fremst gjennom læringsarenaene og de nasjonale konferansene, samt sekretariats- og styrelederforumene som fondene har organisert selv. Dette gir et stort potensial for å drøfte de regionale erfaringene i forhold til nasjonal og internasjonal kunnskap på området. Så langt har man imidlertid ikke kommet i gang med å drøfte mer strategiske og faglige spørsmål, noe som heller ikke har vært naturlig på bakgrunn av at de to første årene har vært preget av å få

det operasjonelle på plass. De første to årene har derfor læringsarenaene først og fremst vært preget av den praktiske iverksettingen og erfaringsutveksling mellom regionene i forbindelse med dette.

Etter hvert som dette nå kommer på plass, vil det være naturlig å rette fokus mot mer overordnede spørsmål, og dette er noe følgeevalueringen også skal bidra til..

Sørge for tett samspill mellom aktiviteter i regionene og deres relasjoner til andre nasjonale og internasjonale programmer og aktiviteter.

På det regionale nivået er det utviklet et omfattende samarbeid med de fleste relevante aktører. Vi ser tegn til at regionene er i ferd med å utvikle godt samarbeid mellom aktører som KS, Innovasjon Norge, SIVA, fylkesmannen og fylkeskommunene, samt at fondene er meget bevisste på sitt virkemiddels plass og rolle i det regionale virkemiddelapparatet.

En viktig faktor i denne sammenheng er Forskningsrådets regionale representanter som har spilt en meget viktig rolle for arbeidet i de enkelte fondsregionene. Dels er de viktige samarbeidspartnere for de enkelte fondssekretariatene, og flere av dem har observatørstatus i fondsstyrene. De representerer en viktig kontaktflate mot det nasjonale forskningssystemet, og har blant annet bidratt med relevant informasjon for å koordinere fondenes utlysninger og aktiviteter mot nasjonale programmer. Samarbeidet med VRI-programmet og de regionale VRI-prosjektene har også vært av vesentlig betydning. Det kan i denne sammenheng nevnes at bevilgningene til VRI ble styrket i 2009 for at programmet skulle fungere som en «utprøvningsarena» for innføringen av de regionale forskningsfondene.²⁶ Den vellykkede og raske implementeringen av regionale forskningsfond i alle syv fondsregionene kan nok i hovedsak skyldes det betydelige grunnlagsarbeidet som har skjedd gjennom VRI-programmet, blant annet ved at det i de enkelte VRI-regioner har blitt utarbeidet regionale strategier, og ved at det gjennom VRI-prosjektene har blitt mobilisert søkere.

7.3 De regionale FoU-strategiene

En viktig forutsetning for ordningen med regionale forskningsfond er at de enkelte fondsregioner skal utarbeide FoU-strategier, og for de fleste fondsregionene og fylkeskommuner har dette vært noe nytt. Dette arbeidet har blitt organisert på ulike måter, fra å sette det ut til ekstern konsulent til å organisere brede prosesser i samspill med en rekke relevante aktører. Som omtalt i kapittel 5, har det også variert på hvilken måte fylkeskommunene i de enkelte regioner har samhandlet. I noen regioner har man i fellesskap utarbeidet en felles FoU-strategi, i andre regioner har man hatt separate prosesser i de enkelte fylkeskommuner, og så satt sammen et felles bestillingsbrev til fondsstyret på grunnlag av dette. I det videre arbeidet vil det i seg selv være interessant å se på hvordan disse prosessene og samhandlingen innad i regionene utvikles. Arbeidet med FoU-planene blir rullert, og det er vel et ønske om at prosessene etter hvert skal organiseres i fellesskap, men noen av regionene er ikke der foreløpig.

Et neste spørsmål som det vil være viktig å følge opp, er hvordan de regionale strategiene utformes. Som beskrevet i kapittel 5, inneholder de fleste strategidokumentene en kombinasjon av et fakta-grunnlag og en handlingsdel. De fleste FoU-strategiene er relativt brede i sine tilnærminger, i noen tilfeller er det også angitt noe mer spissede satsingsområder. Prinsipielt er det vel naturlig å tenke seg at de regionale FoU-strategiene skal være relativt brede, siden de skal dekke bredt det fylkeskommunene og fondsregionene har innflytelse på av relevans for FoU-aktiviteten i regionen. Og det er viktig å ha i mente at strategiene gjelder langt mer enn de relativt avgrensede virkemidler man har gjennom regionale forskningsfond, og de regionale strategiene kan også være et grunnlag for å påvirke den nasjonale forskningspolitikken.

²⁶ I KRDs tildelingsbrev til Norges forskningsråd for 2009 het det: «**VRI** (verkemiddel for regional FoU og innovasjon): For 2009 aukar løyvingane til VRI-programmet med 2 mill. kr til totalt 39 mill. kr for å medverke til betre regional forankring av programmet og som utprøvningsarena for innføring av de regionale forskningsfonda frå 2010. Departementet ber Forskningsrådet halde departementet orientert om arbeidet med koplinga mellom VRI og regionale forskningsfond.»

Men samtidig er det viktig at målformuleringer i planene og angivelse av satsingsområder står i et rimelig samsvar med de virkemidler som faktisk står til disposisjon på det regionale nivået og de påvirkningsmuligheter man har overfor den nasjonale politikken. Eksempelvis synes det lite relevant å formulere mål om at den samlede FoU-aktiviteten skal opp på et visst nivå (som landsgjennomsnittet), siden regionenes FoU-aktivitet henger nøye sammen med strukturen i næringslivet og hvilke FoU-institusjoner man har, og disse forholdene har man begrenset innflytelse på. Det er derfor viktig at det i FoU-strategiene reflekteres over hva som kan være realistiske mål og satsingsområder i lys av dette.

I denne forbindelse vil det også være naturlig at regionenes særpreg og identitet kommer tydelig til uttrykk. Som det fremgår av gjennomgangen i kapittel 6, er det betydelig overlapp mellom regionenes prioriterte tema, og mange satsingsområder går igjen i de enkelte regioner. I utgangspunktet er ikke dette unaturlig, i og med at regionene for en del har innslag av de samme næringer. Men det er samtidig viktig at FoU-strategiene i større grad knyttes opp mot de spesifikke forhold i de enkelte regioner, og at man formulerer satsingsområder som er såpass spisset at bruk av midler på det regionale nivået kan «gjøre en forskjell». Det vil derfor være viktig å følge utviklingen av arbeidet med de regionale FoU-strategiene og se hvordan de ulike regionene følger opp dette. Som en del av dette er det også viktig å se på hvilken kompetanse og kapasitet som utvikles i fondssekretariatene og i fylkeskommunene mer generelt. Videre vil det være interessant å se på hvordan fylkeskommunene utvikler sine rolle som strategiske aktører i forskningsspørsmål, herunder hvordan de definerer sine strategiske utfordringer på den ene siden med utgangspunkt i regionens sterke og svake sider, og på den andre siden hvordan de relaterer sine strategiske utfordringer og satsinger til den nasjonale forsknings- og innovasjonspolitikken.

7.4 Handlingsrom og politisk forankring

På grunnlag av de regionale FoU-strategiene og bestillingsbrevene utarbeider styrene i fondsregionene sine handlingsplaner der de konkretiserer hvordan FoU-strategien skal følges opp bl.a. gjennom utlysninger og prioritering av prosjekter. I handlingsplanene kan det også angis prioriteringer innenfor de overordnede rammer – dersom styrene har fullmakt til det - eksempelvis at man prioriterer bestemte satsingsområder, bestemte typer prosjekter osv.

Det varierer imidlertid i hvilken grad fondsstyrene opplever å ha et handlingsrom når de skal utarbeide sine handlingsplaner. Som omtalt i kapittel 5 er det noen av fondsstyrene som har et stort handlingsrom og som har prioritert tema og prosjektkategorier (Hovedstaden, Agder), mens andre styrer har hatt en bred utlysningspraksis uten å prioritere spesielle tema (Innlandet, Nord-Norge, Oslofjorden).

I flere fondsregioner vil det være viktig å vurdere nærmere hvilket handlingsrom som bør gis til fondsstyrene. Etter vår vurdering synes det rimelig at fondsstyrene gis en del handlingsrom slik at de kan gjøre sine prioriteringer innenfor den overordnede rammen som gis gjennom FoU-strategiene. For det første kan dette begrunnes med at fondsstyrene vil være det organet som er tettest på problemstillingene og presumptivt vil ha regionens fremste kompetanse på feltet. Det synes derfor lite rasjonelt at dette organet ikke skal gis muligheter til å gjøre prioriteringer innenfor regionens overordnede strategi. Spesielt i situasjoner der de aktuelle strategiene er svært generelle vil det være viktig med et slikt handlingsrom. Som vi har kommentert tidligere, er fondsregionenes ressurser til forskning begrenset, og det vil neppe være noen god anvendelse av midlene å spre dem tynt ut på mange tema og målgrupper.

Samtidig er det viktig at fondsstyrene har god politisk forankring siden de regionale forskningsfondene er et viktig regionalpolitisk instrument som vil ha betydning for å fremme regional utvikling. Denne forankringen ivaretas først og fremst gjennom de føringer som gis gjennom bestillingsbrevet, men i tillegg kan det være behov for en del løpende avklaringer, og da vil styrets sammensetning og hvordan man organiserer den løpende dialogen med det politiske nivået være viktig.

I denne sammenheng har styrenes sammensetning betydning. Som dokumentert i kapittel 5 (tabell 5.3) varierer styrenes sammensetning mye mellom fondsregionene, i tre av styrene har man ikke politiske representanter (Hovedstaden, Nord-Norge, Innlandet), og i to av dem er heller ikke det øverste administrative nivået i fylkeskommunene representert. På den andre siden er det styrer der det politiske nivået og det fylkesadministrative nivået er sterkt representert, som Vestlandet, Oslofjorden og Midt-Norge. En åpenbar fordel med styrer der det politiske/administrative nivået er representert, er at man enklere sikrer dialogen med oppdragsgiverne, og dermed kan ha en mer effektiv kommunikasjon om oppfølgingen av regionens FoU-strategi, og det vil i en slik situasjon trolig være enklere å gi styret fullmakter. I en slik situasjon vil det også være enklere å få politisk klarering for endring av strategien, mens for styrer med svakere kopling, vil det være tyngrer å organisere slike prosesser.

Fagstyrets fordel vil være at prioriteringer vil bli gjort ut fra rent faglige forhold, og et slikt styre vil kunne stå en del sterkere med hensyn til å få frem FoU-aktivitet som begrunnes ut fra forskningsfaglige vurderinger. Men samtidig kan det være en risiko for at slike styrer blir mer frikoplet fra det politiske nivået.

Dette er spørsmål det vil være viktig å studere nærmere i det videre arbeidet, og herunder følge med i om det skjer endringer etter hvert som nye styrer velges. Et interessant spørsmål er også hvilken sammenheng det er mellom styrenes sammensetning, den kompetansen som bygges opp i fondssekretariatene og fylkeskommunene, og den måten de enkelte fylkeskommuner utvikler sine roller som forskningspolitiske aktører.

7.5 Fondsstyrenes prosjektporteføljer

Det viktigste fondsstyrene gjør er å foreta utlysninger og bevilge midler til prosjekter. Styrenes handlingsplaner materialiserer seg på denne måten i en portefølje av prosjekter, og det er dermed viktig hva slags strategi man har for å utvikle og følge opp denne porteføljen. Siden fondsregionene fortsatt er i en tidlig utviklingsfase, er det selvsagt begrenset hvor mye erfaringer man har og hva slags problemstillinger som melder seg. En problemstilling som imidlertid begynner å gjøre seg gjeldende, gjelder forholdet mellom kvalifiseringsprosjekter og de øvrige prosjektypene.

Et kvalifiseringsprosjekt er et mindre prosjekt (normalt 200.000 kr, i noen tilfelle bevilges opp til 400 000-500.000 kr) som skal kvalifisere til videre støtte fra relevante ordninger. Dette er altså å betrakte som forprosjekt eller pilotstudier der man utvikler en ide til et prosjekt, og med formål at dette skal videreføres i et større prosjekt. Ordningen er viktig både for å gi aktørene muligheter til å utvikle sine ideer, og for å skaffe et overblikk over hva som rører seg på ulike fagområder og blant ulike typer aktører. Spesielt i en tidlig fase eller når man går inn på nye temaområder, vil det være naturlig at fondsstyrene bruker kvalifiseringsprosjekter som et virkemiddel for å komme i gang med aktivitet.

Men samtidig er det også viktig at man har en strategi for hva som skal skje når kvalifiseringsprosjektene er gjennomført. For det første er det viktig at det stilles tydelige krav til søkerne om at de er eksplisitte på hvordan aktiviteten tenkes videreført etter kvalifiseringsprosjektet. Dernest er det viktig at fondsstyrene har sine strategier for dette og avklarer hvor mange prosjekter de selv vil kunne videreføre på ulike områder, samtidig som de har noen vurderinger av i hvilken grad det finnes nasjonale programmer der regionale aktører kan gå videre etter fullført kvalifiseringsprosjekt. En del av fondsstyrene og sekretariatene vil fremheve at det ikke er fondenes oppgave å finansiere videre utvikling av kvalifikasjonsprosjekter, og at dette må være opp til prosjektsøker å finne relevante utlysninger. Formelt sett kan dette sikkert stemme, men samtidig synes det ikke gunstig ut fra et forskningsmessig eller økonomisk perspektiv å bidra til å igangsette en rekke FoU-prosjekter med spesifikk regional relevans, uten en plan for hvordan de beste av disse kan videreutvikles. Forskning og innovasjon er langsiktige og kostbare aktiviteter som det tar tid å høste fruktene av, særlig for bedrifter eller offentlig sektor med begrenset kapasitet og kompetanse innen FoU.

Dette peker i retning av at fondsstyrene må være bevisste på forholdet mellom kvalifiseringsprosjekter og de andre prosjekttypene. Gitt at et fondsstyre vil ha relativt begrenset med midler til å innvilge større prosjekter, kan det heller ikke settes i gang for mange kvalifiseringsprosjekter. Nå må det riktig nok tas høyde for at neppe alle kvalifiseringsprosjekter vil gi grunnlag for videreføring, og det kan også være et poeng å invitere til gjennomføring av flere kvalifiseringsprosjekter enn det man har mulighet til å videreføre for å kunne ha noe å velge blant. Så det vil langt fra være noe en-til-en forhold mellom kvalifiseringsprosjekter og andre prosjekter. Men det er viktig at fondsstyrene gjennomdrøfter denne situasjonen slik at man har en forestilling om hva som er et rimelig forhold mellom kvalifiseringsprosjekter og de prosjekter man planlegger å gå videre med eller som det vil være potensial for å gå videre med i nasjonale programmer.

Når det gjelder de øvrige prosjekttypene, dreier dette seg om (regionale) bedriftsprosjekter, offentlig prosjekter, forskerprosjekter og institusjonsprosjekter,²⁷ og det fremgår av navnene hva som er prosjektenes hovedinnretning. Også i forhold til dette er det viktig at fondsregionene utvikler sine porteføljestrategier, både med hensyn til vektleggingen av de ulike typer prosjekter, og i hvilken grad det skal stilles krav til prosjektene om at de er basert på samspill mellom flere aktører (jf Hovedstaden som har som prinsipp at alle prosjekter skal skje i et trepartssamarbeid, det vil si at både offentlige institusjoner, FoU-institusjoner og næringslivet skal delta). Videre melder det seg spørsmål knyttet til i hvilken grad det skal fokuseres på områder der man står sterkt eller på områder der man står svakt, og om man skal satse på institusjonsbygging og utvikling av nye fagmiljøer. Dette er spørsmål vi ikke kommenterer nærmere her, men som blir viktige å følge opp i det videre arbeidet med porteføljeanalysen.

I tillegg til dette er det viktig at man i de enkelte regioner har systemer for oppfølging av prosjektene og rutiner for sammenstilling av oppnådde resultater. For det første er det viktig at det i de enkelte regioner skjer en systematisk oppfølging av de enkelte prosjektene, både for at prosjektaktørene skal oppleve interesse for det de gjør, og at det er tydelig at prosjektet inngår i en regional utviklingssammenheng. Dette kan skje på ulike måter, fra direkte kontakt med det enkelte prosjekt til samlinger eller workshops med grupper av prosjekter til bredere anlagte konferanser. Her har man selvsagt betydelige kapasitetsutfordringer, men det er i alle fall viktig at man har en strategi for oppfølging av prosjektene.

Derneft er det viktig at de enkelte fondsregionene utarbeider en systematisk oversikt over sine porteføljer, at resultater (så langt dette er tilgjengelig) oppsummeres, og at det gjøres noen vurderinger av den samlede porteføljen i lys av fondsregionens strategi og handlingsplan. Grunnlaget for porteføljevurderingene vil være fremdrifts- og sluttrapporter for prosjektene som er tilgjengelige i Forskningsrådets rapporteringssystem. Men dette materialet bør så bearbeides videre av de enkelte fondsstyrene. Form og innhold på dette må utvikles, men det er viktig at det gjøres på en slik måte at det kan gi grunnlag for å reflektere over hva som kommer ut av aktiviteten og i hvilken grad de ulike målene, både for ordningen generelt og for den enkelte region, oppfylles.

7.6 Regionale forskningsfond som politisk prosjekt

Det siste punktet vi vil reflektere rundt, er regionale forskningsfond som politisk prosjekt. Som kommentert tidligere, er ordningen både å betrakte som et regionalpolitisk prosjekt – det ble lansert som en del av regionalpolitikken og forvaltningsreformen, og som et forskningspolitisk prosjekt – det er Kunnskapsdepartementet som er det overordnede departementet for ordningen. Som kommentert i kapittel 4, kan ordningen også karakteriseres som et kunnskapspolitisk prosjekt.

Vi har tidligere i rapporten redegjort for den politiske sammenhengen som regionale forskningsfond inngår i (jf kapittel 2), der det er oppsummert tidligere tradisjoner knyttet til BU 2000, VS 2010, BRO, MOBI og VRI. I disse programmene har det blitt anlagt et bredt perspektiv på regionale innovasjonssystem med vektlegging av læringsprosesser og samspillet mellom ulike typer aktører i læringspro-

²⁷ I tillegg er det en prosjekttipe kalt «Regionale problemstillinger i nasjonale program».

sessen, og etter hvert har det regionale nivået blitt tillagt økt vekt. Gjennom VRI-programmet ble dette ført videre med en sterkere vektlegging av det systemiske samarbeidet mellom næringsliv og kunnskapsorganisasjoner, og gjennom regionale forskningsfond har man tatt skrittet videre med overføring av myndighet til å forvalte forskningsmidler på det regionale nivået. Parallelt med dette har vi også hatt utviklingen av programmet REGINN med fokus på regionale innovasjonssystemer og senere med klyngeprogrammene ARENA og NCE med fokus på regionale klynger forstått som regionalt avgrensede og konkurransedyktige næringsmiljøer.

I det videre arbeidet med følgeevalueringen vil det være interessant å se nærmere på hvordan implementeringen av de regionale forskningsfondene bidrar til å videreføre denne utviklingen, og vi vil gjøre dette ut fra tre dimensjoner, nemlig den innovasjonspolitiske, den regionalpolitiske og den forskningspolitiske.

Når det gjelder den innovasjonspolitiske dimensjonen, vil vi se nærmere på hvordan arbeidet i fondsregionene bidrar til å utvikle de regionale innovasjonssystemene. Som kommentert tidligere, går regionale forskningsfond inn i en tradisjon med en bred tilnærming til innovasjonssystemer, det vil si med vektlegging av alle relevante aktører og samspillet mellom dem. I denne tilnærmingen ligger det også at man inkluderer både erfaringsbasert og forskningsbasert innovasjon. I det videre arbeidet vil vi se mer konkret på dette, og hvordan aktivitetene i fondsregionene tilnærmer seg de ulike aktørgrupper, og hvilke typer av kunnskapsutvikling og innovasjonsmåter som vektlegges. Herunder vil vi også se på hvordan fondene posisjonerer seg i forhold til den institusjonelle strukturen i regionen og om de bidrar til institusjonsutvikling, og vi vil også se på i hvilken grad fondene avgrenser seg regionalt til egen region eller om de også bidrar til systemutvikling ut over egen region.

Når det gjelder den regionalpolitiske dimensjonen, er det mest interessante perspektivet knyttet til overføringen av beslutningsmyndighet til det regionale nivået, og den nye rollen dette medfører for fylkeskommunene. Mens fylkeskommunene har lange tradisjoner som regionale utviklingsaktører med relativt omfattende virkemidler for næringsutvikling, herunder innovasjonspolitiske virkemidler, har fylkeskommunene begrensede tradisjoner som forskningspolitiske aktører. Iverksettingen av ordningen med regionale forskningsfond innebærer derfor noe prinsipielt nytt ved at forvaltningen av ordningen er forankret i fylkeskommunene – det er de som «eier» ordningen. Og selv om det dreier seg om relativt begrensede midler, er ordningen likevel viktig ved at den formaliserer fylkeskommunens rolle på dette området.

I det videre arbeid med følgeevalueringen vil det derfor være interessant å følge hvilken betydning dette får for fylkeskommunene og samspillet mellom dem i de enkelte fondsregioner. Dels dreier det seg om hvordan de enkelte fylkeskommuner vil bygge opp kompetanse til å arbeide med forskningsspørsmål, dels dreier det seg om hva slags politisk engasjement som utvikles rundt dette og i hvilken grad og på hvilke områder forskning vil stå på agendaen. Og selv om det vil ligge langt utenfor vårt evalueringsprosjekt å følge opp denne utvikling i sin fulle bredde, vil vi ved å følge hvordan arbeidet med de regionale FoU-strategiene og fondsstyrenes handlingsplaner utvikles, få visse indikasjoner på hvordan fylkeskommunenes roller utvikles. Viktige spørsmål i denne sammenheng er hvordan det regionale nivået plasserer seg inn i det forskningspolitiske landskapet, og i hvilken grad dette nivået virker regionalt mobiliserende og om det samtidig vil fungere komplementært til det nasjonale systemet.

Dermed står vi over for den tredje dimensjonen som gjelder den forskningspolitiske og hvilken rolle regionale forskningsfond har innenfor den samlede forskningspolitikken. Sentrale mål for forskningspolitikken er, i henhold til forskningsmeldingen²⁸, å sikre:

- Et velfungerende forskningssystem
- Høy kvalitet i forskningen
- Internasjonalisering av forskningen
- Effektiv utnyttelse av resultater og ressurser.

²⁸ St.meld. nr. 30 (2008-2009) Klima for forskning.

Sentrale spørsmål knyttet til regionale forskningsfond er dermed i hvilken grad ordningen bidrar til å sikre kvalitet og om den bidrar til internasjonalisering; og om ordningen bidrar til effektiv utnyttelse av ressursene og til utvikling av et «velfungerende forskningssystem». Debatten rundt ordningen har særlig vært rettet mot spørsmålet om kvalitet, og om ordningen bidrar til en fragmentering av de nasjonale forskningsmiljøene fremfor en styrking av dem. Og da er vi igjen tilbake til spørsmålet om regionale forskningsfond fungerer komplementært til nasjonale og internasjonale ordninger. Bidrar fondene til å «gjøre en forskjell» - tilfører de noe som ikke allerede er ivaretatt på en god måte gjennom andre ordninger? Og spørsmålet om ordningen bidrar til å forsterke tendenser til regional lock-in, er en del av denne problematikken.

Dette er spørsmål som det vil være sentralt å drøfte i det videre arbeidet med følgeevalueringen. Som kommentert tidligere i rapporten, er det i fondsregionene stor oppmerksomhet rundt noen av disse spørsmålene, spesielt gjelder det spørsmålet om kvalitet i forskningen. Men som vi også har kommentert, er det en lang vei å gå for å utvikle arbeidet med regionale forskningsfond videre og vi får et tydeligere bilde av hvordan det regionale nivået posisjonerer seg i det forskningspolitiske landskapet.

Litteratur

- Asheim, B. T. (1995): Regionale innovasjonssystem – en sosialt og territorielt forankret teknologipolitikk? *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift*, 20, 17-34.
- Asheim, B. T. (2000): Industrial Districts, i Clark, G., Feldman, M., og Gertler, M. (red.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford, 413-431
- Asheim, B. T. (2001): Learning regions as development coalitions: Partnership as governance in European workfare states? *Concepts and Transformation. International Journal of Action Research and Organizational Renewal*, 6, 1, 73-101.
- Asheim, B. T. og Gertler, M. (2005): The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems, i Fagerberg, J., Mowery, D., og Nelson, R. (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press, Oxford, 2005, 291-317.
- Asheim, B. T., Cooke, P., og Martin, R. (2006): The Rise of the Cluster Concept in Regional Analysis and Policy: A Critical Assessment, i Asheim, B. T., Cooke, P., og Martin, R. (red.), *Clusters and Regional Development: Critical reflections and explorations*. Routledge, London, 1-19.
- Asheim, B. T. og Isaksen, A. (2010): Politikk for sterke næringsmiljøer: den nordiske 'Centres of Expertise'-strategien, i Spilling, O. R. (red.), *Innovasjonspolitik. Problemstillinger og utfordringer*. Fagbokforlaget, Bergen, 191-208.
- Asheim, B. T. og Mariussen, Å. (2010): Nordisk innovasjonspolitik i et komparativt perspektiv, i Spilling, O. R. (red.), *Innovasjonspolitik. Problemstillinger og utfordringer*. Fagbokforlaget, Bergen, 51-77.
- Asheim, B. T. (kommer 2012): The changing role of learning regions in the globalising knowledge economy: A theoretical re-examination. *Regional Studies*.
- Becattini, G. (1990): The Marshallian industrial district as a socio-economic notion, i Pyke, F. et al. (red.), *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy*. Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Bellini, N. og Landabaso, M. (2007): Learning about innovation in Europe's regional policy, i Rutten, R. og Boekema, F. (red.) *The Learning Region. Foundations, State of the Art, Future*. Cheltenham, Edward Elgar, 231-251.
- Cooke et als. (2011): Introduction, i Cooke, P., Asheim, B. T., Boschma, R., Martin, R., Schwartz, D. og Tödtling, F. (eds.) (2011): *The Handbook of Regional Innovation & Growth*. Edward Elgar, Cheltenham, 1-23.
- Etzkowitz, H. og Leydesdorff, L. (2000) The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Research Policy*, 29, 109-123.
- Gundersen, F. og K. Onsager 2011. Regional innovasjon og næringsutvikling. NIBR rapport 2011:12.
- Isaksen, Arne (red.) (1999). Regionale innovasjonssystemer. Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer. Oslo: STEP-gruppen.
- Isaksen, A. (2009): Innovation Dynamics of Global Competitive Regional Clusters: The Case of the Norwegian Centres of Expertise. *Regional Studies*, 43, 9, 1155-1166
- Isaksen, A. og Karlsen, J. (kommer): Combined and Complex Mode of Innovation in Regional Cluster Development: Analysis of the Light-Weight Cluster in Raufoss, Norway, i Asheim, B. T. og Parrilli, M. D. (red.), *Interactive Learning for Innovation: a Key Driver within Clusters and Innovation Systems*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire.

- Laursen, K. og Salter, A. (2006): Open for innovation: The role of openness in explaining innovation performance among UK manufacturing firms. *Strategic Management Journal*, 27, 131-150
- Lorenz, E. og Lundvall, B.-Å. (red.) (2006): *How Europe's Economies Learn: Coordinating Competing Models*. Oxford, Oxford University Press.
- Lundvall, B.-Å. (red.) (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London, Pinter.
- Lundvall, B.-Å. (2007): National Innovation Systems – Analytical Concept and Development Tool, *Industry & Innovation*, 14(1), 95-119.
- OECD (2011): Regional innovation policy (*kan du finne denne referansen, Olav?*)
- Piore, M. og C. Sabel (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York, Basic Books.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. London, Macmillan.
- Porter, M. (1998): Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, November-December, 77-90.
- Reve, T., Lensberg, T. og Grønhaug, K. (1992). *Et konkurransedyktig Norge*. Bergen: Tano.
- Reve, T. og Jakobsen, E. W. (2001) *Et verdiskapende Norge*. Universitetsforlaget, Oslo.

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no