



Rapport
2022:7

Målrettede samfunnsoppdrag i Norge

Håkon Endresen Normann, Lisa Scordato, Espen Solberg, Taran Thune og
Per Koch

NIFU

Rapport
2022:7

Målrettede samfunnsoppdrag i Norge

Håkon Endresen Normann, Lisa Scordato, Espen Solberg, Taran Thune og
Per Koch

Rapport 2022:7

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

Prosjektnr. 21273

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0551-1
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Den utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med å revidere langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Arbeidet er gjennomført av NIFU-forskerne Håkon Endresen Normann, Lisa Scordato, Espen Solberg og Per Koch, med førstnevnte som prosjektleder. Teamet har også inkludert Taran Thune, forsker ved NIFU og professor på TIK-senteret. Thune er i tillegg leder for forskningssenteret INTRAN-SIT, som har bidratt med innspill og samarbeid gjennom prosjektet.

Rapporten bygger blant annet på en litteraturgjennomgang, dokumentanalyser, intervjuer og et lukket seminar med beslutningstakere i berørte departementer. Vi vil takke de som deltok på intervjuer og seminaret.

Vi takker Kunnskapsdepartementet for et svært interessant oppdrag og vi håper at rapporten kan bidra inn i departementets og myndighetenes videre arbeid med målrettede samfunnsoppdrag og til den åpne debatten om temaet.

Oslo, mars 2022

Vibeke Opheim
direktør

Siri Brorstad Borlaug
stedfortredende
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon og bakgrunn	11
2 Hva er målrettede samfunnsoppdrag?	15
2.1 Hva kjennetegner store samfunnsutfordringer?	15
2.2 Hva kjennetegner målrettede samfunnsoppdrag?	17
2.3 Ulike dimensjoner ved målrettede samfunnsoppdrag	21
2.4 Ulike tilnæringer til målrettede samfunnsoppdrag	23
2.4.1 Akselererende samfunnsoppdrag.....	23
2.4.2 Transformerende samfunnsoppdrag	25
2.4.3 Hybride og overgripende samfunnsoppdrag.....	28
2.4.4 Oppsummering av ulike tilnæringer til målrettede samfunnsoppdrag.....	29
3 Samfunnsoppdrag som arbeidsmåte og erfaringer fra andre land.....	32
3.1 Samfunnsoppdrag som arbeidsmåte.....	32
3.2 Erfaringer med samfunnsoppdrag i andre land	38
3.2.1 Vinnovas eksperimentering med samfunnsoppdrag	38
3.2.2 Danmarks oppdragsdrevne grønne partnerskap.....	40
3.2.3 Den nederlandske Topsector-satsingen.....	41
3.2.1 Oppsummering av erfaringer fra andre land	44
4 Barrierer og muligheter for å gjennomføre målrettede samfunnsoppdrag i Norge.....	47
4.1 Overordnede føringer i FoU- og innovasjonspolitikken.....	47
4.2 Behov for styring, koordinering og finansiering	49
4.3 Politiske mål og prioriteringer i Norge.....	55
4.4 Eksempel 1: «Storstilt satsing på havvind»	58
4.5 Eksempel 2: «Redusere utslipp fra norsk jordbruk».....	64
4.6 Eksempel 3: «Norge etter oljen – omstilling av norsk økonomi».....	68

5	Oppsummering og anbefalinger	72
5.1	Fordeler og utfordringer ved å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag og langtidsplanens rolle	72
5.2	Dilemmaer og uavklarte spørsmål	77
5.3	Hva skal til for å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag på en god måte i Norge?	79
6	Metode og kunnskapsgrunnlag	84
	Referanser	85
	Vedlegg	88
	Vedlegg 1: EUs målrettede samfunnsoppdrag	88
	Vedlegg 2: To andre eksempler på transformerende samfunnsoppdrag	90
	Tabelloversikt	93
	Figuroversikt	94

Sammendrag

Målrettede samfunnsoppdrag eller «missions» handler om store, dristige og målbare satsinger som er rettet mot å løse store og komplekse samfunnsutfordringer som klima eller utenforskap. Slike satsinger har vært gjennomført i en rekke sammenhenger tidligere, både i Norge og internasjonalt. De siste årene har målrettede samfunnsoppdrag fått mye oppmerksomhet internasjonalt, og flere land vurderer å innføre tilnærmingen i forsknings- og innovasjonspolitikken. Men selv om vi vet en hel del om hva målrettede samfunnsoppdrag kan være, har det vist seg vanskelig å konkretisere hvordan tilnærmingen kan gjennomføres i praksis.

Med dette som bakgrunn har Kunnskapsdepartementet gitt NIFU i oppdrag å utrede målrettede samfunnsoppdrag som en mulig tilnærming i Norge. Oppdraget har omfattet en gjennomgang av eksisterende litteratur om målrettede samfunnsoppdrag, innhenting av erfaringer fra noen andre relevante land, og analyser og råd om hva som skal til for at målrettede samfunnsoppdrag kan iverksettes i det norske systemet.

Store samfunnsutfordringer krever politisk nytenkning

Den økte interessen for målrettede samfunnsoppdrag bygger på en erkjennelse av at store, overgripende og komplekse samfunnsutfordringer krever ny politikk og nye løsninger. En gjennomgående oppfatning fra forskningslitteraturen er at generell politikk for verdiskaping, innovasjon og kunnskap har vist seg utilstrekkelig for å løse store samfunnsutfordringer. Det samme har avgrensede teknologisatsinger, såkalte «månelandingsprosjekter». Dagens forståelse av målrettede samfunnsoppdrag handler om å overføre dedikasjonen og målrettetheten fra tidligere teknologisatsinger og anvende dem på store samfunnsutfordringer.

Målrettede samfunnsoppdrag utvider innovasjonspolitikken

Det er vanlig å skille mellom noen hovedtyper av samfunnsoppdrag:

- **Akselererende samfunnsoppdrag** har som mål å få opp tempoet på utviklingen innenfor et tematisk avgrenset område. Eksempler kan være forskningsdrevne samfunnsoppdrag som *kampen mot kreft* eller teknologidrevne industrisatsinger på for eksempel *havvind, maritim transport, eller hydrogen*.
- **Transformerende samfunnsoppdrag** er mer komplekse og innebærer, i tillegg til forskning og teknologiutvikling, betydelige sosiale endringer. Eksempler kan være mål om å *reduere matsvinn* eller å *reduere ungt utenforskap*.
- **Hybride og overgripende samfunnsoppdrag** kombinerer akselererende og transformerende samfunnsoppdrag for å møte store og sammensatte utfordringer. Et overgripende mål som for eksempel *omstilling fra olje og gass* eller *Norge til netto null* kan dermed brytes ned i flere avgrensede samfunnsoppdrag.

Selv om det kan være ulike typer målrettede samfunnsoppdrag fremheves det at samfunnsoppdrag har noen kjennetegn som skiller dem fra andre tilnærminger til innovasjonspolitik:

- De er **dristige og inspirerende** og krever betydelige investeringer og risikovilje
- De er **målbare og tidsbegrensede**, slik at vi kan vite om målene har blitt nådd.
- Samtidig preges de av **usikkerhet** og vilje til å endre underveis.
- De er **komplekse** og krever dermed stor grad av teknologisk og sosial endring.
- Det er nødvendig å **mobilisere et bredt sett med aktører** på tvers av sektorer og politikkområder.
- De krever **stor grad av koordinering og forankring på et høyt politisk nivå**.

Erfaringer fra Sverige, Danmark og Nederland viser at det er krevende å lykkes med målrettede samfunnsoppdrag

Erfaringer fra Vinnova (Sverige), Danmarks oppdragsdrevne grønne partnerskap, og den Nederlandske oppdragsdrevne Topsector-satsingen viser at styring av målrettede samfunnsoppdrag, fra definering til gjennomføring og evaluering, kan gjøres på ulike måter. I Danmark har de lagt opp til toppstyrte samfunnsoppdrag som styrker forskning og teknologiutvikling innenfor avgrensede områder knyttet til grønn omstilling. I Sverige har Vinnova eksperimentert med piloter der målet er å

realisere mer transformativ endring. I Nederland har de implementert store, overgripende samfunnsoppdrag som inkluderer både akselererende og transformerende samfunnsoppdrag. Foruten disse forskjellene viser erfaringene at ambisjoner om både bred mobilisering og politisk forankring kan være krevende å realisere i praksis og at koordinering av samfunnsoppdragene er viktig men ressurskrevende.

Forutsetninger for innføring av målrettede samfunnsoppdrag i Norge

I Norge, som i andre land, vil det være lettest å lykkes med å innføre akselererende og tematisk fokuserte samfunnsoppdrag fordi mange av forutsetningene for å lykkes er på plass i Norge. Forskningspolitikken er allerede relativt utfordringsorientert, og det er i regjeringsplattformen definert en rekke politiske målsetninger som kan egne seg for målrettede samfunnsoppdrag. En begrensning med slike tematiske og akselererende samfunnsoppdrag er at det kan være utilstrekkelig for å løse store samfunnsutfordringer. Skal vi lykkes med å løse store samfunnsutfordringer som å nå Norges klimamål eller redusere ungt utenforskap kan det derfor være riktig å innføre transformerende samfunnsoppdrag.

Som i andre land vil det også i Norge være mer utfordrende å lykkes med transformerende samfunnsoppdrag. Slike samfunnsoppdrag vil kreve store sosiale endringer i tillegg til teknologi- og industriutvikling, involvering av et bredere sett med aktører, og det vil være nødvendig å mobilisere et bredere sett med politiske virkemidler. Transformerende samfunnsoppdrag kan også være utfordrende å innføre på grunn av interessekonflikter og politiske motsetninger.

Åtte grep for å lykkes med målrettede samfunnsoppdrag

- Målrettede samfunnsoppdrag krever målbare og konkrete satsinger. Det må settes mål som parkerer politiske uenigheter, og målene må forankres på et høyt politisk nivå.
- Innovasjonspolitikken må bli mer utfordringsdrevet, noe som innebærer en vilje til å vektlegge måloppnåelse, i noen sammenhenger på bekostning av vekst og verdiskapning.
- Målrettede samfunnsoppdrag må forstås som en prosess og ikke som et tiltak. En slik prosess bør starte med å definere samfunnsutfordringen som en skal løse, og med det som utgangspunkt definere ett eller flere samfunnsoppdrag.
- Både akselererende og transformerende samfunnsoppdrag krever koordinering på tvers av politikkområder. Dette er en utfordring da det i Norge er begrenset mulighetsrom for sektorovergripende samordning. Det kan derfor være behov for å etablere et dedikert råd eller utvalg for oppfølging og koordinering av målrettede samfunnsoppdrag.

- Et samfunnsoppdrag vil gå over flere år og følge en plan med milepæler og delmål som krever en form for langsiktig og flerårig budsjettering. Flerårig budsjettering har vært vurdert ved flere anledninger, men uten at det har ført til en innføring. Hvis et målrettet samfunnsoppdrag skal innføres bør det vurderes å åpne for en form for flerårig budsjettering knyttet til det aktuelle oppdraget.
- Målrettede samfunnsoppdrag bør finansieres gjennom mekanismer som går på tvers av departementer. Dette kan gjøres gjennom en fellesbevilgning som flere departementer og sektorer har eierskap til. Dersom forskningspolitikken står sentralt i et samfunnsoppdrag kan Kunnskapsdepartementets kapittel 285 post 53 være en aktuell og egnet mekanisme, eventuelt også utvidet med et formål som strekker seg utover forskningspolitikken.
- Større bruk av finansieringssystemer som gir rom for målrettede satsinger, for eksempel gjennom spissere tildelingsbrev og innføring av strategiske komponenter i finansieringssystemene.
- Prosjektutlysninger bør innrettes mot bestemte mål. Et forslag kan være at prosjektsøknader på aktuelle områder blir vurdert etter deres evne til å bidra til å løse det konkrete samfunnsoppdraget, i tillegg til eller istedenfor de brede kriteriene knyttet til relevans, vitenskapelig kvalitet og verdiskaping som preger dagens tildelinger.

1 Introduksjon og bakgrunn

Målrettede samfunnsoppdrag eller ‘missions’ for å møte store samfunnsutfordringer har fått mye oppmerksomhet både i internasjonale fagmiljøer og i norsk offentlig debatt, og det vurderes nå hvorvidt dette er noe som bør innføres i Norge. Basert på tidligere gjennomganger, blant annet av OECD, vet vi en hel del om hva målrettede samfunnsoppdrag kan være, men det har vist seg vanskelig å konkretisere hvordan målrettede samfunnsoppdrag kan gjennomføres i praksis (Ghosh, Kivimaa, Ramirez et al., 2021). Med dette som bakgrunn har Kunnskapsdepartementet i forbindelse med revideringen av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (LTP) i 2022 gitt NIFU i oppdrag å vurdere målrettede samfunnsoppdrag som et mulig tiltak. Kunnskapsdepartementet ønsket både en gjennomgang av eksisterende litteratur om målrettede samfunnsoppdrag og erfaringer fra andre land, og analyser og råd om hvordan målrettede samfunnsoppdrag kan implementeres i det norske systemet.

Rapporten gir ikke en anbefaling om hvorvidt målrettede samfunnsoppdrag bør innføres i Norge eller på hvilke områder de eventuelt bør innføres. I stedet gir den en redegjørelse for hva målrettede samfunnsoppdrag er og hvordan det norske systemet er egnet for å implementere ulike typer av samfunnsoppdrag. Hva som kreves av tilpasninger i systemet avhenger i stor grad av hva slags samfunnsoppdrag det er snakk om. Av den grunn skisserer rapporten flere tenkte eksempler på målrettede samfunnsoppdrag og hvordan de eventuelt kan implementeres i Norge. Disse eksemplene er ment som *illustrasjoner*, og er ikke forankret i grundige analyser av hvor det er behov og potensial for samfunnsoppdrag i Norge.

Et hovedformål med å benytte målrettede samfunnsoppdrag som tilnærming er at det kan være en måte å sikre at en kombinasjon av offentlig, privat og noen ganger også frivilling innsats samordnes og rettes inn mot å møte noen helt konkrete utfordringer. For at dette skal være mulig må et bredt sett med aktører mobiliseres. Disse aktørene må stå bak en felles visjon (Grillitsch, Hansen, Coenen et al., 2019; Weber & Rohrer, 2012). Denne visjonen må oversettes til et mål som må være forankret politisk, aller helst på øverste nivå, og det må være vilje til å legge tilstrekkelig ressurser i å nå målet.

Hovedlinjen i den nåværende Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (LTP) er at det er FNs bærekraftsmål som skal gi retning for langtidsplanen. Det samme gjelder samfunnsutfordringer som har blitt identifisert av EU gjennom Horisont Europa, EUs niende rammeprogram for forskning og innovasjon (Scordato & Schwach, 2020)¹. Samtidig er det noen utfordringer som er særlig relevante i Norge, og det vil også være norske utfordringer som vi i mindre grad deler med mange andre land og som heller ikke får den samme oppmerksomheten i EU. I tillegg til nåværende LTP, gir Perspektivmeldingen og spesielt Hurdalsplattformen et oppdatert bilde på hvilke samfunnsutfordringer, og dermed også samfunnsoppdrag, som er særlig aktuelle i Norge. De store samfunnsutfordringene som særlig løftes frem er:

- Klimaendringer og behov for utslippskutt
- Omstilling av norsk økonomi
- Sikre den norske velferdsmodellen

Behovet for et grønt skifte innebærer både å redusere norske utslipp av klimagasser og å omstille norsk økonomi. Den delen av Hurdalsplattformen som omtaler forskning og utdanning fremhever også klima og omstilling som prioriterte områder (Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021, p. 56). De to utfordringene (utslippsreduksjon og omstilling) henger naturligvis sammen. Samtidig innebærer de endringer av såpass ulik karakter at vi mener det er naturlig å se på disse som separate samfunnsutfordringer. Dette understrekes ved at tiltak for å løse utfordringene i noen tilfeller også kan komme i konflikt med hverandre.

Definisjoner og avklaringer

Vi har i dag begrenset kunnskap om hvordan vi kan og bør etablere, implementere og styre målrettede samfunnsoppdrag (Larrue, 2021a). Litteraturen om målrettede samfunnsoppdrag er lite erfaringsbasert eller baserer seg på politiske satsinger som har likhetstrekk med det vi oppfatter som målrettede samfunnsoppdrag uten at de har vært definert som dette. Dette betyr også at det er vanskelig å skulle vurdere fordeler og ulemper ved å implementere målrettede samfunnsoppdrag. Her trekkes det fra tid til annen inn to motstridende eksempler: Apollo-programmet (eksempel på vellykket målrettet samfunnsoppdrag) og Nixons krig mot kreft (eksempel på mislykket samfunnsoppdrag). Dette er eksempler på én type samfunnsoppdrag, men som i begrenset grad egner seg til å møte den type samfunnsutfordringer som preger oss i dag (Foray, Mowery, & Nelson, 2012; Mowery, Nelson, & Martin, 2010). Videre er det slik at det finnes ulike forståelser av hva som menes med målrettede samfunnsoppdrag. Til en viss grad må vi se på

¹ Se Vedlegg 1 for mer informasjon om EUs fem målrettede samfunnsoppdrag.

målrettede samfunnsoppdrag eller utfordringsdrevet innovasjonspolitik som en ny tilnærming til innovasjonspolitikken som er basert på noen grunnideer, snarere enn et ferdig utviklet rammeverk som vi kan innrette forsknings- og innovasjonspolitikken etter. Målrettede samfunnsoppdrag bør derfor betraktes som en prosess eller en tilnærming snarere enn et tiltak.

Ideen om å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag kommer i stor grad fra EU og OECD, og mange av modellene og forslagene til tilnærminger er basert på erfaringer fra andre land som USA, Tyskland, Nederland og Storbritannia. Selv om dette er land som deler noen av de utfordringene vi har i Norge, er dette også land hvor motivasjonen for å innføre målrettede samfunnsoppdrag kan være ulik sammenlignet med Norge. Målrettede samfunnsoppdrag bygger i stor grad på eksisterende politikk, strukturer, virkemidler og andre rammebetingelser. Vi må derfor i Norge gjøre våre egne vurderinger av hva som vil være hensiktsmessig, og hvordan vi eventuelt skal bruke målrettede samfunnsoppdrag som tilnærming.

For å svare på oppdraget vi har fått fra Kunnskapsdepartementet vil vi legge følgende spørsmål til grunn for vår litteraturgjennomgang, analyse og diskusjon:

- Hva vil være fordeler og ulemper ved å innføre ulike typer målrettede samfunnsoppdrag i Norge?
- Dersom målrettede samfunnsoppdrag skal innføres i Norge, hvilke rammebetingelser må på plass?

Definisjoner

Store samfunnsutfordringer (wicked problems) – Vi har ikke noe godt ord for «wicked» i det norske språket. Det vises gjerne til utfordringer som er komplekse, flokete, sammensatte og nærmest uløselige. I denne rapporten viser vi i denne sammenhengen til store eller komplekse samfunnsutfordringer.

Målrettede samfunnsoppdrag (missions) – Ordet «mission» viser til de store, militære programmene i USA, som Manhattan-prosjektet og Apollo-programmet. «Mission» brukes i dag om et bredere sett med programmer og satsinger for å løse samfunnsutfordringer. I denne rapporten bruker vi målrettede samfunnsoppdrag for å omtale «missions». Betegnelsen *målrettet* gjenspeiler at oppdragene skal rette seg mot tydelige og ofte tallfestede mål.

Utfordringsdrevet innovasjonspolitik (mission-oriented innovation policy) – I litteraturen om målrettede samfunnsoppdrag vises det til «mission-oriented innovation policy (MOIP)» som et sett med virkemidler og reguleringer innrettet mot et konkret mål. De kan ha karakter av og/eller inneholde elementer som er innrettet mot å svare på et målrettet samfunnsoppdrag (Scordato & Schwach, 2020). Vi bruker *utfordringsdrevet innovasjonspolitik* for der vi omtaler en innovasjonspolitik som retter seg mot samfunnsutfordringer.

Oppbygning av rapporten

Kapittel 2 inneholder en gjennomgang av faglitteraturen om målrettede samfunnsoppdrag. I denne delen viser vi til hva som kjennetegner store samfunnsutfordringer – både fellestrekk og ulikheter – og hvordan vi kan forstå målrettede samfunnsoppdrag i sammenheng med de samfunnsutfordringene de skal møte. Vi viser så til hva som kjennetegner målrettede samfunnsoppdrag, og hva som kjennetegner ulike typer samfunnsoppdrag, illustrert med politiske målsetninger i Norge.

I kapittel 3 viser vi til samfunnsoppdrag som arbeidsmetode og erfaringer fra andre land. Et viktig aspekt som har gått tapt i den norske diskusjonen er at målrettede samfunnsoppdrag må forstås som en prosess og ikke som et tiltak. Denne prosessen kan deles opp i faser, hvor særlig defineringen av politiske visjoner og innsnevringen til tydelige definerte samfunnsoppdrag er sentralt.

I kapittel 4 ser vi på barrierer og muligheter for å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag i Norge. Vi beskriver de overordnede føringene i forsknings- og innovasjonspolitikken, for deretter å foreslå noen endringer knyttet til styring, koordinering og finansiering som det vil være behov for dersom målrettede samfunnsoppdrag skal innføres i Norge. I andre del av kapittel 4 tar vi utgangspunkt i allerede vedtatt politikk og presenterer tre illustrerende eksempler på ulike typer målrettede samfunnsoppdrag som en kan tenke seg gjennomført i Norge. Eksempelene springer ut fra vedtatt politikk, men er ikke tenkt som innspill til en diskusjon om hvilke samfunnsoppdrag som bør velges i Norge. Hensikten er å vise hvordan en kan tenke seg at et akselererende, et transformerende, og et stort og overgripende samfunnsoppdrag kan implementeres i Norge.

I kapittel 5 oppsummerer vi de viktigste funnene fra vårt arbeide med denne rapporten og kommer med noen anbefalinger. Vi presenterer først en oppsummering av fordeler og utfordringer ved å innføre målrettede samfunnsoppdrag i Norge, og viser i den sammenheng også til hva som kan være langtidsplanens rolle i tilknytning til ulike typer samfunnsoppdrag. Vi diskuterer også noen dilemmaer og uavklarte spørsmål som vi mener det er viktig å være klar over og som bør diskuteres i det videre arbeidet med målrettede samfunnsoppdrag i Norge. Avslutningsvis presenterer vi våre innspill når det gjelder hva som skal til for å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag i Norge.

2 Hva er målrettede samfunnsoppdrag?

Dette kapitlet presenterer en kartlegging av litteraturen om målrettede samfunnsoppdrag. Vi viser hvordan målrettede samfunnsoppdrag kan brukes som en tilnærming for å møte ulike samfunnsutfordringer, og at disse samfunnsutfordringene kjennetegnes av ulik grad av konflikt, kompleksitet og usikkerhet. Videre beskriver vi hva som kjennetegner målrettede samfunnsoppdrag på et generelt grunnlag, men også hva som kjennetegner ulike typer samfunnsoppdrag gjennom å diskutere ulike typologier.

Ideen om målrettede samfunnsoppdrag reflekterer en voksende anerkjennelse av at det haster med å utvikle løsninger for å møte de største og viktigste samfunnsutfordringene, og at dette krever en ny måte å organisere politikk og virkemidler på. Det er en oppfatning om at målrettede samfunnsoppdrag kan bidra til å levere slike løsninger. Vellykket innføring av målrettede samfunnsoppdrag er derimot svært krevende med tanke på de forutsetningene som må ligge til grunn. Etter at deler av forskningspolitikken i lengre tid har vært utfordringsdrevet, har det de siste årene blitt uttrykt et behov for at også innovasjonspolitikken ikke bør begrenses til generelle mål om økonomisk vekst og konkurransekraft, men at også denne må rettes inn mot å løse konkrete samfunnsutfordringer. Det er med dette som bakteppe ideen om en utfordringsdrevet innovasjonspolitik har vokst fram.

2.1 Hva kjennetegner store samfunnsutfordringer?

Det som kjennetegner målrettede samfunnsoppdrag i dagens diskusjon, er at de handler om å møte store, overgripende og komplekse samfunnsutfordringer. Det betyr at modellene og erfaringene fra tidligere teknologisatsinger ikke er direkte overførbare. Samfunnsoppdragene må isteden tilpasses de utfordringene som de retter seg mot.

Felles for store samfunnsutfordringer er at de kan karakteriseres som flokete, komplekse eller besværlige fordi de er sammensatt av en rekke problemer som

henger sammen og som hver for seg kan være vanskelige å løse². Noen kjennetegn ved denne typen utfordringer er at det gjerne ikke finnes noen klar enighet om omfanget av problemet, det finnes ikke én klar løsning på problemet, og det finnes ulike oppfatninger om hvor bra eller dårlige forskjellige løsninger er (Head, 2008). For eksempel kan noen løsninger være gjenstand for så stor konflikt at de ikke lar seg gjennomføre. Andre løsninger kan kreve store endringer i holdninger og atferd uten at det finnes tilstrekkelig med insentiver til å skape slike endringer. Det er også et viktig poeng at fordi store og flokete samfunnsutfordringer er sammensatt av mange problemer kan det være en utfordring med god kunnskapsbase. Kunnskapshull kan eksistere både fordi det mangler oppsummerende kunnskap om hva som faktisk har blitt gjort innenfor en samfunnsutfordring eller det kan mangle kunnskap om effekten av hvordan ulike løsninger kan virke sammen.

Samtidig er samfunnsutfordringer ulike. Head (2008) trekker frem tre dimensjoner som kan være nyttige for å beskrive denne ulikheten:

Grad av konflikt: Til enhver samfunnsutfordring vil det være ulike påstander, verdier og forståelser av utfordringen. Vi har for eksempel sett ulik oppfatning av omfanget av en klimakrise, og hvorvidt dette er en menneskeskapt utfordring. Det vil også være ulike interesser som utfordres gjennom anerkjennelsen av ulike samfunnsutfordringer. Noen samfunnsutfordringer vil i større grad vekke slike interessemotsetninger, som for eksempel behovet for å omstille norsk økonomi. Konflikter kan også oppstå ved at ulike aktører har ulik oppfatning av hvor alvorlig en samfunnsutfordring er (Wanzenböck, Wesseling, Frenken et al., 2020). Dersom en samfunnsutfordring ikke oppfattes som tilstrekkelig alvorlig av noen aktører vil det være krevende å få disse til å prioritere de nødvendige løsningene. Vi vet for eksempel at ulike generasjoner vil oppfatte alvorlighetsgraden av samfunnsutfordringer knyttet til klima eller velferd ulikt.

Grad av kompleksitet: Noe som kjennetegner store samfunnsutfordringer er at de er tverrsektorielle og går på tvers av politikkområder (Janssen, Wesseling, Torrens et al., 2021). Det kan også bety at ansvaret for å løse samfunnsutfordringene fordeles på mange ulike aktører. Hvis ansvaret fordeles på mange aktører, og spesielt dersom det er uklart hvem som har ansvar, kan det føre til at ingen tar tilstrekkelig ansvar.

Grad av usikkerhet: Store samfunnsutfordringer kjennetegnes også av usikkerhet knyttet til konsekvenser av å handle eller ikke å handle, og at kunnskapen er fragmentert (ingen sitter på all nødvendig kunnskap). Usikkerhet om konsekvenser av å handle kan ha sammenheng med at det også vil være usikkerhet om tilgjengelige løsninger, gjennomførbarhet av løsninger, og kostnader og effekter av disse (Wanzenböck et al., 2020). Vi har etter hvert fått solid kunnskap om

² På engelsk brukes gjerne betegnelsen 'wicked problems' om en type samfunnsutfordringer som er såpass komplekse at de nærmest er umulige å løse (Head, 2008).

effekten av klimagassutslipp på klimasystemet. Samtidig er det høy grad av usikkerhet knyttet til andre sosiale effekter av klimaendringer, som for eksempel på konflikter og migrasjon. Denne usikkerheten påvirker den generelle forståelsen av en samfunnsutfordring.

Med utgangspunkt i disse tre dimensjonene beskriver Tabell 2.1 de tre samfunnsutfordringene vi har identifisert som mest relevante i Norge.

Tabell 2.1 Beskrivelse av tre store samfunnsutfordringer for Norge

	Behov for utslippskutt i Norge	Omstilling av norsk økonomi	Sikre den norske velferdsmodellen
Grad av konflikt	Omforent forståelse av problemet. Norge har forpliktet seg til EU og Paris-avtalen.	Relativ enighet om at petroleumsinntektene vil avta, men uenighet om når og hvor mye. Uenighet om behovet for en omstilling av norsk økonomi, og hva en omstilling innebærer.	Relativt bred enighet om problembeskrivelsen. Noe større uenighet knyttet til balansen mellom ulike årsaker til problemet.
Grad av kompleksitet	Konsekvenser for de fleste næringer, forbruks- og transportvaner, inntekt og fordeling. Berører de fleste sektorer og politikkområder.	Berører mange sektorer og politikkområder, men i mindre grad enn behov for utslippskutt.	Berører mange sektorer og politikkområder. Kan være uklart plassering av ansvar.
Grad av usikkerhet	Mindre usikkerhet knyttet til behov for utslippskutt. Stor usikkerhet knyttet til kostnader og effekter av ulike løsninger.	Stor usikkerhet om konsekvensene av å omstille norsk næringsliv, samt å ikke gjøre noe.	Usikkerhet når det gjelder samspillseffekter mellom politikkområder og virkemidler

2.2 Hva kjennetegner målrettede samfunnsoppdrag?

Med utgangspunkt i den økende interessen for å møte store samfunnsutfordringer med målrettede samfunnsoppdrag har det kommet en rekke akademiske bidrag som forsøker å rydde i oppfatningene av hva målrettede samfunnsoppdrag er. Vi kan dermed støtte oss til mye av denne litteraturen når vi skal forsøke å oversette dette til en norsk sammenheng. En del av litteraturen er basert på empiriske eksempler på tiltak og satsinger som ikke nødvendigvis har vært planlagt som samfunnsoppdrag, men som har likhetstrekk med det vi kjenner som målrettede samfunnsoppdrag (se blant annet Fisher, Chicot, Domini, Misojic et al., 2018; Fisher, Chicot, Domini, Polt et al., 2018; Larrue, 2021a). Foruten Apollo-programmet inkluderer dette også eksempler fra Norge, som elbil-satsingen, Pilot-E (Larrue, 2021b) og grønn maritim transport (Bugge, Andersen, & Steen, 2021).

Litteraturen om målrettede samfunnsoppdrag viser gjerne til at målrettede samfunnsoppdrag har noen felles kjennetegn. Disse kjennetegnene er nyttige for å beskrive hva målrettede samfunnsoppdrag kan være, og hva som eventuelt skiller dem fra andre tilnæringer for å møte store samfunnsutfordringer. Mange av disse kjennetegnene kommer fra økonomen Mariana Mazzucato sine anbefalinger

til Europakommisjonen (se f.eks. Mazzucato, 2018b). I tillegg finner vi supplerende beskrivelser i andre rapporter og vitenskapelige bidrag (Fisher, Chicot, Domini, Polt, et al., 2018; Janssen, Colen Ladeia Torrens, Wesseling et al., 2020; Larrue, 2021a; Lindner et al., 2021; Scordato & Schwach, 2020).

Målrrettede samfunnsoppdrag bør være **dristige og inspirerende**. Store samfunnsutfordringer krever samfunnsoppdrag som vil kreve betydelige politiske og økonomiske investeringer. Det må være vilje til å investere tilstrekkelig i målrrettede samfunnsoppdrag. For å skape det nødvendige engasjementet for slike samfunnsoppdrag må det derfor oppfattes som viktig av mange.

For at samfunnsoppdrag skal mobilisere tilstrekkelig innsats må de være **mål-bare og tidsbegrensede**. Målene må være så konkrete at vi kan vite om de har blitt nådd eller ikke innen en viss tid. Eksempler på en slik konkretisering kan være målene om «at utslippene reduseres med 90-95 prosent innen 2050» eller «reduere matsvinn med 50% innen 2030» (Meld. St. 13, 2020-2021).

Selv om målene bør være konkrete, vil det på grunn av kompleksiteten ved utfordringene være knyttet **stor usikkerhet** til mulige løsninger (Head, 2008). Ved gjennomføring av målrrettede samfunnsoppdrag må det aksepteres en vesentlig grad av usikkerhet og endringsvilje underveis. Dette betyr også at det må finnes en politisk vilje til å ta risiko og en erkjennelse av at et samfunnsoppdrag kan «mislykkes», i den forstand at man ikke når de målene som er satt. Samfunnsoppdraget kan likevel føre til relevant læring.

Ambisiøse, men realistiske forsknings- og innovasjonssatsinger. For å løse store samfunnsutfordringer, som *klimakrisen*, kreves det ambisiøse mål. Målene må føre til satsinger som ikke ellers ville blitt gjennomført, men må være realistiske for å sikre at målene ikke undergraver samfunnsoppdragets legitimitet.

Gå på tvers av sektorer og politikkområder. Målrrettede samfunnsoppdrag berører flere sektorer på en måte den tradisjonelle innovasjonspolitikken sjeldent gjør. En samfunnsutfordring som *plast i havet* berører for eksempel næringer som produserer plast, der behovet for emballasje med tilsvarende kvaliteter som oljebasert plast vil kreve utvikling av ny teknologi. Samtidig vil en slik utfordring påvirke næringer som bruker plast, varehandelen og forbrukere, og fiskerinæringen. Dette vil kreve koordinering av flere politikkområder, og en kombinasjon av forskningsbasert innovasjon og sosiale endringer.

Målrrettede samfunnsoppdrag er komplekse. Store samfunnsutfordringer krever løsninger som innebærer stor grad av teknologisk og sosial endring. Eksempelvis vil en bevaring av gode velferdsordninger i møte med fallende petroleumsinntekter og en aldrende befolkning kunne innebære teknologisk endring i form av økt grad av digitalisering og effektivisering av velferdstjenester, kombinert med sosiale endringer knyttet til pensjon, sykelønn eller hvordan vi tar oss av familiemedlemmer.

Kompleksiteten økes ved at man må ha et blikk for at satsingen finner sted i en verden i kontinuerlig endring. Politikken møter ikke bare dagens behov, men behov i fremtiden. Fremtiden skapes i et komplekst samspill mellom sosiale, kulturelle, teknologiske, politiske, økonomiske og miljømessige faktorer som alle kan påvirke rammene for det samfunnsoppdraget man ser for seg. Strengt tatt er det umulig å forutsi fremtiden med noen stor grad av sikkerhet. Likevel må de som planlegger slike satsinger ha ideer om mulige fremtider og hvordan de kan påvirke effekten av samfunnsoppdraget.

På grunn av den store kompleksiteten ved store samfunnsutfordringer er det nødvendig å **mobilisere et bredt sett med aktører**. Denne brede mobiliseringen er viktig både for defineringen og gjennomføringen av samfunnsoppdrag (Mazzucato, 2018a; Wanzenböck et al., 2020). Dristige og ambisiøse samfunnsoppdrag vil utfordre eksisterende måter å organisere samfunnet på og kan utfordre etablerte aktører og interesser. Eksempler på slike aktører kan være arbeidsgivere og arbeidstakere i petroleumssektoren som vil påvirkes av en raskere omstilling. Et annet eksempel er forbrukere som påvirkes av mål om redusert bilbruk eller endrede matvaner. For å sikre tilstrekkelig legitimitet rundt et målrettet samfunnsoppdrag er det viktig at disse aktørene er involvert i prosessen rundt defineringen av samfunnsoppdraget (Boon & Edler, 2018; Kuhlmann & Rip, 2018). Bred mobilisering er også viktig for gjennomføring, spesielt for samfunnsoppdrag som skal møte store og komplekse samfunnsutfordringer. I noen tilfeller kan dette inkludere mobilisering av nasjonale myndigheter og næringsliv (f.eks. *en storstilt satsing på havvind*), mens det i andre tilfeller kan det være særlig viktig å involvere andre typer aktører som forbrukere (f.eks. *en sirkulær økonomi* eller *bærekraftige byer*) og kommuner (f.eks. *redusert utenforskap*). Mobilisering av privat kapital er særlig viktig for gjennomføringen av målrettede samfunnsoppdrag rettet mot utvikling av teknologi, der samfunnsoppdrag som i stor grad er avhengig av offentlig støtte vil være mindre vellykkede (Lindner et al., 2021). Finansiering av målrettede samfunnsoppdrag gjennom offentlig-privat samarbeid er også viktig for sikre at teknologiutviklingen er knyttet til markedetsbehov (Anadón, 2012).

Etttersom systemene er komplekse og fremtiden usikker, kan en bred involvering av mennesker med ulik bakgrunn og erfaring også være med på å berike idefeltet og forståelsen av utfordringene. Alle aktører og interessenter vil i større eller mindre grad være fanget av egne forforståelser, institusjonelle strukturer og interesser, noe som igjen begrenser hva de kan eller vil forestille seg. Ved å inkludere folk og institusjoner med forskjellig bakgrunn inn i læringsprosessene kan man unngå uheldige former for mental innlåsning.

Det er samtidig en avveining mellom på den ene siden å involvere bredt, og engasjere mange aktører på tvers av sektorer og politikkområder – og på den andre

siden være tilstrekkelig konkret og tydelig til at samfunnsoppdraget gir retning og er målbart (Brown, 2021). Vi kommer tilbake til dette poenget i kapittel 3.

Målrettede samfunnsoppdrag er også avhengig av **større grad av koordinering** (Grillitsch et al., 2019; Weber & Rohracher, 2012). Vi kan her snakke om tre former for koordineringsbehov.

- For det første vil en utfordringsdrevet tilnærming legge vekt på koordinering på tvers av virkemiddelapparatet. Målrettede samfunnsoppdrag for å møte store samfunnsutfordringer krever utvikling av ny forskningsbasert kunnskap, eksperimentering, endrede vaner, og stimulering av etterspørsel. God koordinering på tvers av de mange virkemidlene som støtter opp under dette er derfor viktig for å gi en tydeligere retning på summen av virkemidlene som kan støtte opp under et gitt samfunnsoppdrag.
- Målrettede samfunnsoppdrag vil i mange sammenhenger gå på tvers av flere politikkområder. Koordinering på tvers av politikkområder er derfor viktig, både for definering av mål og for gjennomføring.
- Store samfunnsutfordringer som klima og demografiendringer må løses lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Målrettede samfunnsoppdrag vil derfor også innebære koordinering på tvers av forvaltningsnivåer.

Målrettede samfunnsoppdrag kan skape spenninger og konflikter når det gjelder eksisterende måter å styre på, etablerte styringsprinsipper som kostnadseffektivitet, og det kan møte motstand fra de aktørene som kan tape på endringer. Aktører kan også ha ulike ideologiske ståsted, representere ulike interessegrupper, bruke forskjellige språk, samt være formet av tidligere interessekonflikter, herunder kamp om makt og penger. De som skal lede utviklingen av et målrettet samfunnsoppdrag må derfor kjenne disse konfliktene og vite hvordan de skal håndtere dem. Det kan være nødvendig å sikre støtte og engasjement høyere opp i hierarkiene for å få til den form og fremdrift satsingen krever. Dette betyr også at beskrivelsen av utfordringen og definisjonen av det målrettede samfunnsoppdraget må være basert på en omforent forståelse av hva oppgaven faktisk er. Dette innebærer også at man må oppnå enighet om hva man ikke skal fokusere på. Defineringen av målrettede samfunnsoppdrag må dermed forstås som en politisk handling (Janssen, Torrens, Wesseling et al., 2021).

De fleste målrettede samfunnsoppdrag vil kreve **forankring på et høyt politisk nivå**. Ettersom samfunnsoppdragene krever mobilisering på tvers av flere (mange) departementer, der det kan være kryssende interesser, må samfunnsoppdragene forankres på regjeringnivå (Mazzucato, 2019). Samtidig må *løsningene* komme nedenfra. Målrettede samfunnsoppdrag kan som regel ikke nås gjennom satsing på enkeltteknologier eller gjennom å følge ett løsningsforslag.

Problemet som skal løses må være tydelig definert, men samfunnsoppdraget må åpne opp for mange ulike løsninger på problemet.

Det kan være **ulike typer målrettede samfunnsoppdrag**. Samfunnsutfordringer som klima eller velferd er ulike og må møtes på ulike måter. For eksempel vil betydningen av forskningspolitikken ikke være den samme for å møte omstillingsutfordringen og utfordringer knyttet til utenforskap. Det vil også være stor variasjon med hensyn til omfanget av ulike aktører som må mobiliseres og hvilke behov det vil være for ulike former for koordinering. Videre er det slik at én utfordring kan tilnærmes med ulike typer samfunnsoppdrag. Vi utforsker ulike typer målrettede samfunnsoppdrag i kapittel 2.4.

2.3 Ulike dimensjoner ved målrettede samfunnsoppdrag

Som beskrevet over kan ulike utfordringer møtes med ulike tilnærminger. Det er for eksempel ikke slik at en modell for målrettede samfunnsoppdrag som egner seg for å kutte utslipp vil passe for å møte utfordringer knyttet til *samfunnssikkerhet og tilhørighet i en globalisert verden (Meld. St. 4, 2018-2019)*. En enkelt samfunnsutfordring kan også møtes på flere måter. Basert på erfaringene fra land som har introdusert målrettede samfunnsoppdrag som tilnærming (se kapittel 3.2) ser vi at det finnes ulike modeller for målrettede samfunnsoppdrag også i praksis.

Det har i litteraturen om målrettede samfunnsoppdrag blitt gjort flere forsøk på å kategorisere disse modellene (se spesielt Larrue, 2021a; Wittmann et al., 2020 for gode oppsummeringer). Basert på disse kartleggingene kan vi identifisere en rekke dimensjoner som har betydning for hvordan vi kan karakterisere ulike typer målrettede samfunnsoppdrag:

Betydningen av vitenskap- og teknologiutvikling. For å nå noen typer mål kreves det ny kunnskap eller teknologi. Et eksempel kan være målet om å finne en kur for Alzheimer. Her vil målrettet forskningsbasert innsats være viktig. Dersom målet er å implementere en kjent teknologi i større skala kan behovet for ny teknologi være noe mindre, mens behovet for å stimulere etterspørsel kan være stort. Et mål om å *«legge til rette for en storstilt satsing på havvind»* (Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021) kan være et eksempel på en målsetning der betydningen av etterspørsel kan være vel så viktig som forskning og teknologiutvikling. Den norske satsingen på karbonfangst, transport og lagring vil være et eksempel der det er behov for både forskningsbasert kunnskap og behov for å stimulere bruk.

Betydningen av sosiale endringsprosesser. Store samfunnsutfordringer kjennetegnes nettopp ved at de krever betydelige sosiale endringer. Typiske eksempler på samfunnsutfordringer som krever sosiale endring vil være å redusere ulikhet, stoppe veksten i helsekostnader, få renere hav, eller redusere kriminalitet. Klimautfordringen er et eksempel på en utfordring som i tillegg til utvikling og

spredning av ny teknologi vil kreve betydelige atferdsendringer, f.eks. knyttet til reisevaner og forbruk. Utfordringer knyttet til økt utenforskap vil kreve mobilisering av aktører utenfor forskningssystemet, som f.eks. kommuner og ideelle organisasjoner. Forskning og teknologiutvikling kan fortsatt spille en betydelig rolle i å møte denne typen samfunnsutfordringer, for eksempel gjennom utvikling av nye helsetjenester. Forskning kan også spille en viktig rolle for å skaffe kunnskap om en samfunnsutfordring og om mulige løsninger. Forskningen kan med andre ord være en viktig bidragsyter i alle fasene knyttet til definering og gjennomføring av målrettede samfunnsoppdrag. Likevel vil det også være mange tilfeller der forskning vil spille en mindre rolle.

Betydningen av systemiske og institusjonelle faktorer. Historisk erfaring tilsier at samfunnsutfordringer kan være forårsaket av uforutsette konsekvenser av institusjonelle strukturer. Disse strukturene reproducerer de forholdene som forårsaker utfordringene, selv om dette normalt ikke er målsettingen. Når først den fossilbaserte forbrenningsmotoren vant kampen om å være den primære kilden til energi i transportsektoren, skapte den etter hvert en infrastruktur basert på petroleumsutvinning, -transport og -distribusjon som låser mange fast til eksisterende praksis. Elektrifiseringen av norsk transport har for eksempel vært krevende fordi den krever utbygging av en ny infrastruktur. Men slike institusjonelle strukturer er også politiske strukturer som representerer makt og innflytelse. Der som en institusjonell struktur eller et systemisk samspill mellom ulike deler av samfunnet er med på å skape det problemet man ønsker å løse, vil det ofte kreve større politisk mot og vilje enn en mindre utfordring som kan møtes med enkle teknologiske grep. Ofte vil det også være vanskelig å se de systemiske utfordringene.

Omfang av aktører som er nødvendig for å gjennomføre et samfunnsoppdrag. Noen typer samfunnsoppdrag krever deltagelse av et bredt sett med ulike aktører. Noen samfunnsoppdrag inkluderer høy grad av både kunnskap- og teknologiutvikling, sosial endring, mobilisering av bedrifter, og offentlige og private investeringer. I slike tilfeller må stat, forskning, finans, sivilsamfunn og interesseorganisasjoner koordineres for å nå målet definert i samfunnsoppdraget. Andre mål vil være avhengig av at et smalere sett med aktører koordineres.

Omfang av offentlige aktører som må involveres og koordineres. Med offentlige aktører menes spesielt departementer og underliggende direktorater og etater. Ulike samfunnsoppdrag, med tilhørende mål, vil kreve ulikt omfang av involvering av disse ulike aktørene. Eksempelvis kan et mål om å forhindre og i betydelig grad redusere alle former for havforurensning, særlig fra landbasert virksomhet (FNs bærekraftsmål nr. 14), nås gjennom koordinering mellom Kunnskapsdepartementet (f.eks. forskning og utvikling av nye produkter og ny teknologi i landbruket), Klima- og miljødepartementet (regulering av og kunnskap om

utslipp), og Landbruks- og matdepartementet. Til sammenligning kan en se for seg et mål om å redusere utslipp fra maritim transport, der konflikter mellom ulike departementer antageligvis vil være mindre fremtredende.

Styringsnivå. Omfang av nødvendige aktører og behov for politisk koordinering har avgjørende betydning for hvor styringsnivået skal ligge med tanke på hvem som skal introdusere og gjennomføre de nødvendige endringene (Wittmann et al., 2020). For samfunnsoppdrag som berører mange politikkområder vil det være nødvendig med en forankring i regjering for å sikre at ulike departementer og virkemiddelaktører trekker i samme retning. Dette kan være spesielt krevende i et land som Norge, der departementene tradisjonelt sett har hatt stor selvstendighet og der statsministeren og Statsministerens kontor er mer en koordinator og problemløser enn en instans som setter retning og styrer aktivt (noen man for eksempel ser i Finland). Finansdepartementets spesielle rolle som planleggingsdepartement og hovedansvarlig for offentlige bevilgninger tilsier at Finansdepartementet burde ha en aktiv rolle i slike samfunnsoppdrag.

Det er ikke slik at alle typer målrettede samfunnsoppdrag behøver politisk forankring på samme nivå. Men, for særlig komplekse samfunnsoppdrag som går på tvers av departementer og politikkområder vil styringsnivå og forankring være viktig. Styringsnivå og ansvar handler da både om å få ting til å skje, oppfølging og administrering.

2.4 Ulike tilnærminger til målrettede samfunnsoppdrag

I del 2.3 har vi beskrevet ulike dimensjoner ved målrettede samfunnsoppdrag. I det spennet vi kan observere innenfor hver dimensjon kan vi se at samfunnsoppdrag kan ha svært ulik karakter. Dette betyr at kompleksiteten ved samfunnsoppdrag vil variere. Gjennomgangen viser samtidig at det ikke er tilstrekkelig å omtale målrettede samfunnsoppdrag som mer eller mindre komplekse.

I et forsøk på å sortere de mange ulike formene for målrettede samfunnsoppdrag en kan finne har det blitt foreslått ulike måter å kategorisere på en måte som reflekterer variasjon og kompleksitet. Den enkleste måten å gjøre dette på er å skille mellom *akselererende* og *transformerende* samfunnsoppdrag (se for eksempel Fisher, Chicot, Domini, Polt, et al., 2018).

2.4.1 Akselererende samfunnsoppdrag

Akselererende samfunnsoppdrag er relativt avgrensede og har som mål å få opp tempoet på utviklingen innenfor et bestemt forskningsområde, en teknologi, eller en industrisatsing.

Eksempler som gjerne trekkes frem er kampen mot kreft, som EU har identifisert som et målrettet samfunnsoppdrag, eller satsingen på karbonfangst og lagring (Larrue, 2021b). Dette er eksempler på avgrensede satsingsområder der målet er å konsentrere ulike virkemidler mot å fremskynde utviklingen innenfor tydelige definerte områder. Samtidig vil det være stor variasjon mellom ulike typer akselererende samfunnsoppdrag, og det kan være fornuftig å skille mellom *forskningsdrevne* og *utfordringsdrevne* samfunnsoppdrag (Fisher, Chicot, Domini, Polt, et al., 2018; Robinson & Mazzucato, 2019).

Forskningsdrevne samfunnsoppdrag, som kampen mot kreft eller Alzheimer, baserer seg i stor grad på en lineær innovasjonsforståelse der resultater av ny, forskningsbasert kunnskap anses som viktig for å møte store samfunnsutfordringer. Slike målrettede samfunnsoppdrag kan være ambisiøse med klart definerte mål, men det vil ofte være stor usikkerhet knyttet til utfall. Det kan være behov for koordinering i forskningspolitikken, men det vil relativt sett være mindre behov for koordinering på tvers av politikkområder.

Et annet eksempel på et akselererende samfunnsoppdrag kan være målet om en storstilt satsing på havvind. Dette kan forstås som et **utfordringsdrevet samfunnsoppdrag** som kan innebære tiltak for å akselerere en teknologi- og industri-satsing. I tillegg til forskningsbasert kunnskapsutvikling vil et slikt samfunnsoppdrag være avhengig av virkemidler utover forskningspolitikken, som for eksempel reguleringer og stimulering av etterspørsel. Et slikt samfunnsoppdrag vil i større grad basere seg på en systemtilnærming til innovasjon der den bredere innovasjonspolitikken innrettes mot et definert mål. Utfordringsdrevne samfunnsoppdrag er gjerne mer komplekse, involverer et bredere sett med aktører, og stiller større krav til koordinering og dermed også styring. Det krever gjerne koordinering på tvers av flere politikkområder, men innebærer i liten grad transformerende endring, og utfordrer i mindre grad måten vi organiserer samfunnet på.

Utfordringsdrevne samfunnsoppdrag skiller seg også fra forskningsdrevne gjennom at det allerede eksisterer en teknologisk løsning, som for eksempel flytende havvind. Målet er gjerne derfor å skalere opp eller videreutvikle en eksisterende løsning. Dette gjør et utfordringsdrevet samfunnsoppdrag mindre åpent med tanke på valg av teknologi eller løsning da løsningen til en viss grad vil være valgt gjennom definisjonen av samfunnsoppdraget.

Felles for de akselererende samfunnsoppdragene er at de, sammenlignet med de transformerende (se under), vektlegger teknologiske gjennombrudd, mindre vektlegging av sosial innovasjon og koordinering med andre politikk-områder og reguleringer, stor vektlegging av tverrsektorielle og tverrfaglige satsinger, og vektlegging av markedsklare løsninger. Industrien tar gjerne en ledende rolle da den besitter den beste kunnskapen om teknologiens utviklingspotensial. Offentlige organisasjoner og befolkningen kan involveres for å reflektere over den

gjeldende teknologiens mulige samfunnsmessige effekter og for å garantere at løsningen er samfunnsmessig relevant. Noen fordeler med denne typen samfunnsoppdrag kan være høy grad av forpliktelse mellom involverte offentlige og private aktører, delt økonomisk byrde og fordeler, og tverrsektorielle og tverrfaglige tilnærminger.

En utfordring med akselererende samfunnsoppdrag er at de gjerne tar de eksisterende rammene – institusjonelle så vel som systemiske – for gitt. Det betyr at aktørene i mindre grad vil være oppmuntret til å gjøre noe med eventuelle strukturelle faktorer som er med på å skape de problemene man forsøker å løse.

2.4.2 Transformerende samfunnsoppdrag

Transformerende samfunnsoppdrag er komplekse og innebærer, i tillegg til forskning og teknologiutvikling, en stor grad av sosiale endringer. Et annet typisk kjennetegn ved transformerende samfunnsoppdrag er at de ofte må mobilisere et bredt sett med aktører på tvers av mange sektorer og politikkområder. Fordi denne typen samfunnsoppdrag krever betydelige samfunnsendringer kan det også oppstå motstand fra ulike grupper og aktører. For å gjennomføre denne typen samfunnsoppdrag vil forskningspolitikken fortsatt være relevant, men den spiller en mer begrenset rolle.

Eksempler på denne typen samfunnsoppdrag kan være et mål om netto null utslipp innen 2050 eller et mål om å omstille norsk næringsliv vekk fra olje og gass. Dette vil være samfunnsoppdrag som krever store samfunnsendringer, og som kan møte motstand fra etablerte aktører eller etablerte måter å organisere samfunnet på. Transformerende samfunnsoppdrag vil derfor i større grad måtte være forankret på et høyt politisk nivå. De krever gjerne en bredere portefølje av virkemidler som både stimulerer teknologiutvikling, etterspørsel, endret atferd og forbruksmønstre.

Også innenfor transformerende samfunnsoppdrag vil det være stor variasjon. Vi kan for eksempel tenke oss målet om å *redusere matsvinn med 50 prosent innen 2030* (Meld. St. 4, 2018-2019) som et målrettet samfunnsoppdrag. Vi kan anta at dette vil innebære høy grad av både teknologisk og sosial endring, involvering av et bredt sett med offentlige og private aktører, koordinering på tvers av mange politikkområder og departementer, og dermed politisk forankring på øverste nivå. Per definisjon vil dette være et transformativt samfunnsoppdrag. Til sammenligning kan vi tenke oss målet om å *redusere bilbruk i Oslo med en tredel innen 2030, sammenliknet med 2015* (Oslo kommune, 2020). Dette kan også tilnærmes som et målrettet samfunnsoppdrag som krever utvikling av teknologi, sosiale endringer, og samarbeid på tvers av politikkområder. Redusert bilbruk kan dermed også forstås som et transformerende samfunnsoppdrag, men samtidig ulikt målet om

reduisert matsvinn. Et tredje eksempel kan være et mål om å *reducere ungt utenforskap* som også kan kategoriseres som et transformerende samfunnsoppdrag, men som igjen vil skille seg betraktelig fra de andre eksemplene. Det vil med andre ord også være stor variasjon langs de ulike dimensjonene vi kan bruke for å beskrive *transformerende* samfunnsoppdrag (se Tabell 2.2).

Foruten store og omfattende samfunnsoppdrag som nullutslipp for hele samfunnet kan vi også ha mer avgrensede samfunnsoppdrag som allikevel er transformerende, som målet om å redusere matsvinn eller redusere ungt utenforskap. Snarere enn å gjøre et skarpt skille mellom ulike transformerende samfunnsoppdrag, kan vi heller tenke oss dette langs en skala fra mindre til større grad av transformerende samfunnsoppdrag (Wittmann et al., 2020).

Nullvisjonen for hardt skadde og drepte i trafikken som et målrettet samfunnsoppdrag

Norge har i flere år toppet listen over færrest døde i trafikken. Mye av årsaken til dette kan knyttes til visjonen om null hardt skadde og drepte i trafikken som ble vedtatt i 2002. Nullvisjonen har vært kjennetegnet av at den har vært fulgt opp av kunnskapsbaserte tiltak, omfattende koordinering av en rekke aktører, som inkluderer blant annet kommunale og fylkeskommunale myndigheter, interesseorganisasjoner (f.eks. Trygg Trafikk), politiet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Samferdselsdepartementet, med forankring i Stortinget. Koordineringen har i stor grad vært gjort av Statens Vegvesen. Som en del av nullvisjonen er det også fastsatt etappemål med en ambisjon om at det skal være maksimalt 350 drepte og hardt skadde i 2030 (Meld. St. 33, 2016-2017).

Sverige vedtok sin nullvisjon i 1997 og denne har nylig blitt analysert som et eksempel på et målrettet samfunnsoppdrag (Craens, Frenken, Meelen et al., 2021). Craens m.fl. trekker særlig frem at nullvisjonen har ført til en politikk som ikke ser etter hvilke løsninger som er mulige (ved å spørre om «hva kan gjøres?»), men gjennom å skape en etterspørsel etter null døde («hva burde gjøres?»). Dette har også ført til at kostnadseffektivitet som et kriterium har blitt vektet noe mindre. De trekker også frem at tiltak ble utviklet basert på forskningsbasert kunnskap og at forskningsprosjekter i stor grad undersøkte spørsmål knyttet til veisikkerhet, og at nullvisjonen har involvert både teknologiutvikling og atferdsendringer. Det kan derfor karakteriseres som et transformerende samfunnsoppdrag.

I den grad det gir mening å operere med to typer transformerende samfunnsoppdrag, slik Wittmann m.fl. gjør, kan man si at et **transformerende samfunnsoppdrag type 1** innebærer strukturelle endringer, men i mindre grad krever endringer blant forbrukere. Type 1 vil også i mindre grad føre til store ulemper for visse aktører, og vil dermed ha mindre potensial for å føre til motstand.

Transformerende samfunnsoppdrag type 2, i henhold til Wittmann et al. (2020), vil kreve endring i større deler av samfunnet, inkludert forbrukere, og vil også kunne få større negative konsekvenser for grupper i samfunnet som f.eks. etablerte næringer. I motsetning til type 1, som gjerne er mer løsningsorienterte, vil type 2 være problemorienterte. Det betyr at det kan være flere mulige løsninger som er aktuelle. Fordi type 2 kan ha store fordelings effekter og har potensiale for å møte motstand vil det være nødvendig å mobilisere på tvers av politikkområder, noe som stiller større krav for koordinering. Eksempler på dette kan være ambisiøse samfunnsoppdrag på transport eller innenfor velferd, som begge vil kreve høy grad av transformasjon, vil påvirke produsenter og brukere av teknologi, og kan få fordelings effekter, som f.eks. den siste tidens diskusjoner rundt strømpriser, fergeavgifter og bensinpriser har vist.

For å sikre tilstrekkelig legitimitet og gjennomføringsevne blir medborgerinvolvement trukket frem som særlig viktig for transformerende samfunnsoppdrag. Økt borgerinvolvement gir samfunnsoppdragene økt synlighet. På den måten kan transformerende samfunnsoppdrag sees som kraftfulle verktøy for å omstille forskning til samfunns goder. Samtidig krever økt borgerinvolvement at gode koordinerings- og styringsmekanismer er på plass. Det kan også være en fare for at bred involvering fører til svake kompromisser, noe som går utover ambisjonsnivået og retningen på samfunnsoppdraget. En annen risiko kan være store transaksjonskostnader grunnet behovene for koordinering og at noen sektorer ikke er modne for å samarbeide på tvers av sektorer.

Tabell 2.2 viser en oversikt over ulike dimensjoner av betydning for å karakterisere ulike målrettede samfunnsoppdrag, der det gjøres et hovedskille mellom akselererende og transformerende oppdrag³.

³ Tabellen er basert på Larrue (2021a); (Robinson & Mazzucato, 2019); Wittmann et al. (2020). Forskningsbaserte samfunnsoppdrag omtales også som akselererende type 1, mens utfordringsdrevne samfunnsoppdrag også omtales som akselererende type 2. Overgripende samfunnsoppdrag kan også omtales som transformerende type 2.

Tabell 2.2 Ulike typer samfunnsoppdrag

	Akselererende samfunnsoppdrag		Transformerende samfunnsoppdrag	
	Forskningsdrevet	Utfordringsdrevet	Transformerende	Overgripende
Eksempel	<i>EUs mission-område på kreft</i>	<i>Storstilt satsing på havvind</i>	<i>Redusere matsvinn i Norge med 50% innen 2030</i>	<i>Kutte norske utslipp innen 2030 og 2050</i>
Beskrivelse	Vitenskapelig gjennombrudd	Teknologi- og industrisatsing	Teknologiutvikling og transformativ endring	Vitenskapelig gjennombrudd Teknologiutvikling og sosial/transformativ endring
Omfanget av aktører som må koordineres	Lite til middels	Lite til middels	Middels til stort	Stort
Politisk forankring nødvendig for gjennomføring	Departement/virkemiddelaktør	Departement/Regjering	Departement/Regjering	Regjering/Parlament

2.4.3 Hybride og overgripende samfunnsoppdrag

For å møte noen samfunnsutfordringer kan det være nødvendig med både akselererende og transformerende samfunnsoppdrag. Skal vi for eksempel opprettholde gode velferdsordninger i møte med de utfordringene som er beskrevet i den nåværende langtidsplanen vil det være behov for teknologisk akselerasjon innenfor f.eks. e-helsetjenester. Samtidig kan det være nødvendig med en mer helhetlig og omgripende endring i finansieringen av det norske velferdssystemet. Både akselererende og transformerende samfunnsoppdrag vil derfor være aktuelle for å møte ulike samfunnsutfordringer i Norge. Vi kan derfor tenke oss at store samfunnsutfordringer møtes med en kombinasjon av akselererende og transformerende samfunnsoppdrag. En slik tilnærming kan noen ganger omtales som *hybride samfunnsoppdrag* eller *paraplyoppdrag* (Fisher, Chicot, Domini, Polt, et al., 2018; Polt, Weber, Biegelbauer et al., 2019)⁴. Flere ulike målrettede samfunnsoppdrag kan inngå i et slikt overordnet paraplyoppdrag, men også andre tiltak og

⁴ Merkelappen paraplyoppdrag brukes både om store, overgripende samfunnsoppdrag som for eksempel den tyske energiomstillingen (Fisher, Chicot, Domini, Polt, et al., 2018) og som en overordnet tilnærming for å organisere en rekke målrettede samfunnsoppdrag som kan spenne over flere ulike temaer som klima, helse og sikkerhet (Polt et al., 2019). Eksempler på denne siste forståelsen kan være EUs bruk av samfunnsoppdrag i Horizon Europe, den tyske High-Tech strategien eller den nederlandske Topsector strategien. Larrue (2021a) omtaler en slik bredere organisering for *overordnede strategiske rammeverk*.

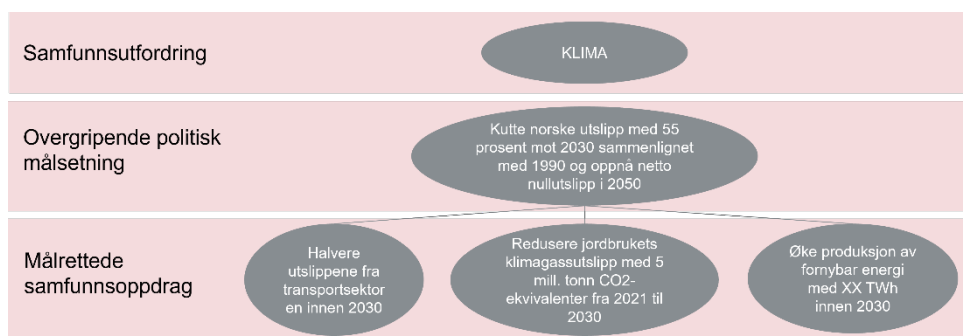
virkemidler som hver for seg ikke forbindes med målrettede samfunnsoppdrag (Larrue, 2021a).

Inspirert av Mazzucato's arbeid med samfunnsoppdrag innebærer en slik paralytisk tilnærming at store samfunnsutfordringer kan møtes med flere tematiske samfunnsoppdrag. Innenfor slike tematiske oppdrag kan det så utarbeides en portefølje av prosjekter av ulik karakter. Noen av disse kan være teknologi- og forskningsdrevne, mens andre prosjekter kan være av mer transformerende karakter.

2.4.4 Oppsummering av ulike tilnærminger til målrettede samfunnsoppdrag

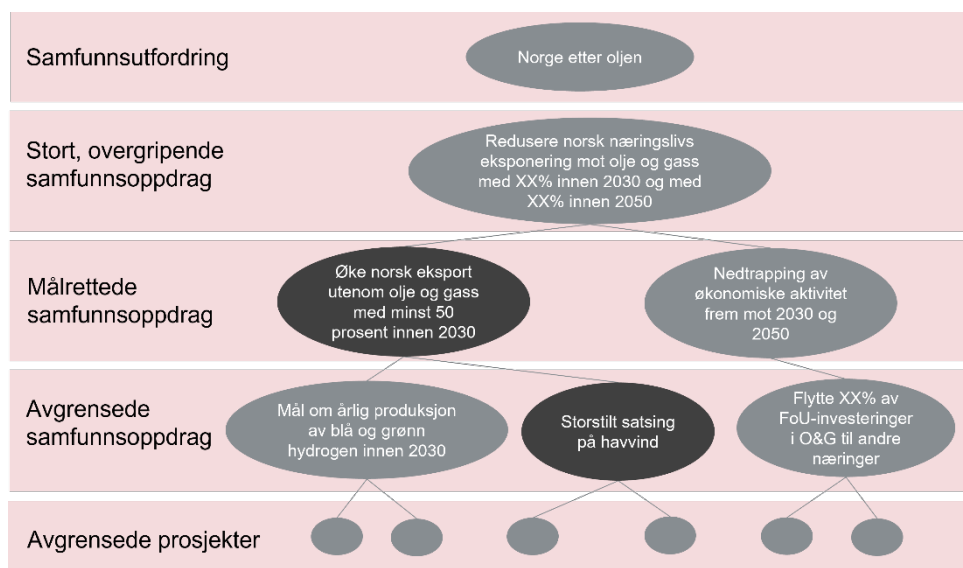
Typologiene presentert over er nyttige for å forstå hvordan målrettede samfunnsoppdrag som tilnærming kan være relevant for å møte store samfunnsutfordringer innenfor ulike områder og at en utfordring som for eksempel klima kan møtes med ulike typer samfunnsoppdrag. Samtidig er det en risiko for at de ulike typologiene kan forvirre gjennom uklare begrepsbruk eller ved at ulike samfunnsoppdrag kategoriseres på ulike måter. Dette har også sammenheng med at kategoriseringene har hatt ulike utgangspunkt. Fisher, Chicot, Domini, Polt, et al. (2018) har i sin typologi tatt utgangspunkt i initiativ som minner om målrettede samfunnsoppdrag, og deretter utviklet kategorier som beskriver de ulike initiativene. Wittmann et al. (2020) har videreutviklet denne typologien, og deretter brukt denne for kategorisere ulike mål innenfor den tyske High-Tech-strategien. Larrue (2021a), på sin side, har i større grad tatt utgangspunkt i innovasjonsprogrammer (som f.eks. Pilot-E), snarere enn mål. Disse typologiene er på hver sin måte nyttige, men en viss forenkling kan være nyttig, noe Fisher, Chicot, Domini, Misojic, et al. (2018) gjør i sin andre rapport til Europakommisjonen. Vi vil derfor benytte oss av deres skille på mer avgrensede akselererende og transformerende samfunnsoppdrag, samt de mer overgripende, hybride, samfunnsoppdragene som kan brytes ned i flere akselererende og transformerende samfunnsoppdrag.

Ett eksempel er klimautfordringen, som kan møtes med ett stort samfunnsoppdrag, men der det vil være nødvendig å bryte ned i flere målrettede samfunnsoppdrag (Figur 2.1). En kan tenke seg egne samfunnsoppdrag med mål om å *produsere mer fornybar energi*, *reduert bilbruk i byer*, og *reduert utslipp fra jordbruket*. Dette kan være individuelle samfunnsoppdrag, av svært ulik karakter, som kan styres hver for seg, men som alle på ulike måter kan bidra til å møte en større samfunnsutfordring.



Figur 2.1 Illustrasjon på hvordan et overgripende mål om «netto null innen 2050» kan brytes ned i flere målrattede samfunnsoppdrag

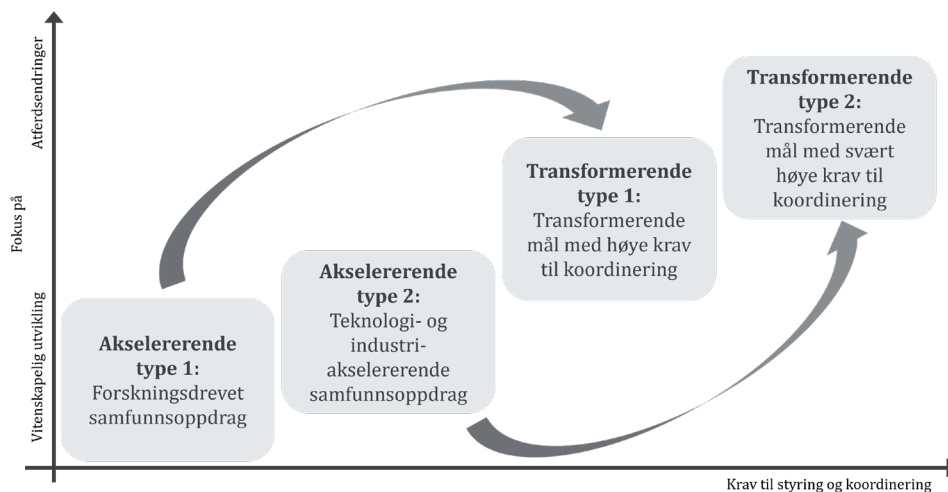
Hvis vi tar *omstillingsutfordringen* som eksempel, kan vi tenke oss at denne kan møtes på ulike nivåer. På det øverste nivået kan samfunnsoppdraget være «Norge etter oljen», slik flere aktører har spilt inn til Kunnskapsdepartementet og revideringen av LTP. Dersom dette skal være samfunnsoppdraget må det defineres et tydelig mål, og så må alt som behøves for å nå dette målet inn i samfunnsoppdraget. En kan også tenke seg at dette brytes ned i mindre samfunnsoppdrag, der ett mulig samfunnsoppdrag kan være å «øke norsk eksport utenom olje og gass med 50%» (Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021). En kan også tenke seg at dette igjen brytes ned i enda mindre og mer konkrete samfunnsoppdrag, der ett kan være en «storstilt satsing på havvind» (Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021).



Figur 2.2 Illustrasjon på hvordan et overordnet mål kan forsøkes løst med målrattede samfunnsoppdrag på ulike nivåer

Figur 2.2 illustrerer hvordan omstillingsutfordringen kan brytes ned i flere ulike mål. Noen av disse vil være av mer akselererende karakter, som f.eks. havvind,

mens andre vil være av mer transformerende karakter. Et mål om nedtrapping av økonomisk aktivitet innenfor petroleumssektoren kan være problematisk av flere årsaker. Det kan derfor være mulig å tenke seg at det i første omgang fokuseres på mer akselererende samfunnsoppdrag. Endringene som oppnås gjennom slike mer avgrensede samfunnsoppdrag kan så på et senere tidspunkt stimulere til mer transformerende endring, og på den måten styrke muligheten for å gjennomføre mer transformerende samfunnsoppdrag (se Figur 2.3).



Figur 2.3 Ulike typer samfunnsoppdrag, og en mulig utvikling fra akselererende til transformerende samfunnsoppdrag. Basert på Wittmann, Hufnagl, Lindner et al. (2020).

Vi har flere steder i dette dokumentet vist til konkrete, kvantitative, mål for målrettede samfunnsoppdrag. Vi har valgt denne tilnærmingen av flere grunner: Kvantitative mål mobiliserer politisk. Kvantitative mål gjør det mulig å vurdere fremgang og eventuell måloppnåelse.

Her er det imidlertid viktig å minne om at slike mål ikke på noen måte gir det fulle bildet av om hvorvidt man har bidratt substansielt til en løsning på den utfordringen man står overfor, og spesielt ikke hvis målindeikatoren er en *input*-indikator og ikke en for *output* eller *outcome*. Man må med andre ord hele tiden vurdere oppdraget opp mot den overordnede målsettingen, og den er alltid kvalitativ, ikke kvantitativ.

3 Samfunnsoppdrag som arbeidsmåte og erfaringer fra andre land

I dette kapitlet viser vi til praktiske erfaringer med å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag. Vi viser først hvordan målrettede samfunnsoppdrag kan forstås som en prosess der et sentralt spørsmål knytter seg til hvordan målrettede samfunnsoppdrag kan styres. En måte å forstå målrettede samfunnsoppdrag som en prosess er å dele gjennomføringen i faser, fra etableringen av en visjon, via innsnevring og gjennomføring, til monitorering og evaluering. Vi viser deretter til noen erfaringer fra ulike tilnærminger til å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag i Sverige, Danmark og Nederland

3.1 Samfunnsoppdrag som arbeidsmåte

Samfunnsoppdrag kan sees på som en modell for å utvikle og iverksette innovasjonspolitik i bred forstand, som går ut over vante arbeidsformer, arbeidsdeling og virkemidler som vanligvis benyttes til å støtte og koordinere forsknings- og innovasjonsinnsatsen i et land, sektor eller region. Det innebærer en omorganisering av ressursene som setter samfunnsutfordringene i forsetet, og legger opp beslutningsprosesser, styringsmekanismer og implementering i tråd med problemets- og løsnings egenart (samfunnsoppdragene). Ofte vil dette føre til utfordringer fordi beslutnings- og styringsprosesser er organisert ut fra en annen styringslogikk, og det er viktig å forstå de endringene en 'missions'-tankegang medfører for hvordan man utvikler og iverksetter politikk. Et prosessperspektiv er derfor sentralt i en analyse av hvordan man kan bruke samfunnsoppdrag som et forsknings- og innovasjonspolitisk virkemiddel i Norge.

I dette kapitlet skal vi presentere noen underliggende perspektiver på styring («governance») som ligger innbakt i ulike tilnærminger til samfunnsoppdrag. Videre skal vi gi noen eksempler på prosessmodeller fra teori og praksis, med vekt på å tydeliggjøre hvilke oppgaver og roller som bør vurderes og iverksettes i ulike faser. Til sist diskuterer vi hvordan ulike styringsmodeller («governance

arrangements») trolig påvirker hvordan arbeidet med samfunnsoppdrag kan gjennomføres.

Styringsmodeller

På generell basis kan man trekke frem tre perspektiver på styring («governance») som finnes i ulike modeller/versjoner av tankegangen rundt målrettede samfunnsoppdrag (Janssen, Wesseling, et al., 2021).

Den første modellen er basert på en lineær tankegang fra politisk beslutning til iverksetting gjennom en «kommandokjede» og tydelige beslutningspunkter. Denne modellen legger vekt på myndighetenes evne til å organisere beslutningsprosesser og koordinere virkemiddelapparatet slik at man styrer mot definerte mål. I litteraturen kalles dette ofte for en «administrativ styringsmodell» (Janssen, Wesseling, et al., 2021). De klassiske eksemplene på samfunnsoppdrag som Apollo-prosjektet som blant annet diskuteres av Mazzucato, legger dette perspektivet til grunn. Modellen er derfor mest anvendt innen aksellererte samfunnsoppdrag.

Den andre styringsmodellen legger vekt på læringsprosesser og bred involvering. Initiativer må komme nedenfra og beslutningsprosessene må forankres blant dem som skal iverksette (dem som har «skoene» på). Beslutnings- og iverksettelsesprosesser preges av behov for å skape konsensus og eierskap til problemer og løsninger. Involvering av berørte parter, dialog og forhandling er derfor viktig. Vellykkede initiativer vokser ofte opp nedenfra, piloteres og skaleres opp hvis de er vellykkede. Styring handler mest om å lage insentiver for involvering og for å skalere og ta i bruk ny kunnskap og erfaringer på tvers av organisasjoner og nivåer. Denne modellen kalles «system-orientert» i litteraturen, og passer kanskje best til lokalt forankret arbeid knyttet til spesifikke utfordringer i en region eller lokalsamfunn, for eksempel lokal luftforurensing i en by. Den er også velegnet for samfunnsoppdrag hvor sosial og kulturell endring er spesielt viktig.

Det vanligste perspektivet på styring i litteraturen om samfunnsoppdrag kombinerer begge perspektivene. Her legges det vekt på en beslutnings- og iverksettelsesprosess med tydelige mål og strategier, definerte faser og beslutningspunkter (Wittmann, Hufnagl, Lindner et al., 2021), samtidig som man legger vekt på involvering av ulike aktører i og utenfor offentlig sektor. Dette kalles gjerne «nettverksstyring» fordi vekten legges på koordinering både horisontalt (mellom ulike aktører og sektorer) og vertikalt (på ulike styringsnivåer).

Beslutnings- og iverksettelsesprosessen preges av «iterasjon» og bevegelse mellom involvering, beslutningsprosesser, iverksetting, evaluering og justering. Dette er altså ikke sett som avgrensede faser, men aktiviteter og oppgaver som pågår parallelt. I følge Lindner et al. (2021) er dette perspektivet fremtredende i

forsknings- og innovasjonspolitik rett mot store samfunnsutfordringer. Fordi store samfunnsutfordringer er preget av kompleksitet, usikkerhet og ofte uenighet kan ikke målsetninger, virkemidler og evalueringskriterier besluttes en gang for alle, men må justeres og bli til gjennom en åpen, evolusjonær prosess (Janssen, Wesseling, et al., 2021). Dette betyr også at politikk og virkemidler må tilpasses ettersom man erfarer, lærer og forhandler underveis i prosessen. Lindner et al. (2021) beskriver utvikling av politikk og virkemidler som «mekking» eller tilpassning av bestående politikk eller sagt på engelsk: «policy packaging and patching».

Faser og oppgaver i arbeid med samfunnsoppdrag

Selv om arbeidet med samfunnsoppdrag ikke kan anses som en lineær prosess, er det nyttig å skille mellom hovedfaser. Grovt sett deles prosessen med å iverksette samfunnsoppdrag inn i fire faser: Visjonsfasen, formuleringsfasen, design- og prioriteringsfasen, og iverksettingsfasen. Dette kan like gjerne kalles hovedoppgaver, fordi fasene går over i hverandre og det er mange feedbacksløyfer mellom oppgaver. Arbeidet preges av iterasjon, og er ikke en lineær prosess (Lindner et al., 2021). Fasene foregår også på til dels ulike «arenaer» hvor hovedansvaret ligger hos ulike grupper av aktører (Janssen, Wesseling, et al., 2021; Lindner et al., 2021).

Det meste av faglitteraturen om samfunnsoppdrag handler om fase to og tre, og man har mindre kunnskap og færre eksempler fra iverksettingsfasen (Janssen, Wesseling, et al., 2021; Lindner et al., 2021).

«Visjonsfasen», handler om agendasetting på høyt politisk nivå. Det handler om å formulere og skape konsensus om hva som er de viktigste samfunnsutfordringene og skape oppmerksomhet og engasjement i befolkningen for å løse disse. Dette pågår selvsagt på mange arenaer og over tid, og er en del av bredere politiske prosesser, og som nedfelles i overordnede politiske prioriteringer. Å skape legitimitet for politiske prioriteringer er en viktig oppgave i denne fasen.

Formuleringsfasen er det som vanligvis defineres som starten på en «mission»-prosess. I formuleringsfasen «oversettes» overordnede politiske visjoner til satser som rettes inn mot deler av visjonene. Dette beskrives som en «innsnevring» hvor det over tid utkrystalliseres noen fokusområder gjennom forhandling, avgrensning og tydeliggjøring. Forskerne som skriver om dette poengterer at denne prosessen ikke må forstås som en «operasjonalisering», men at den snarere preges av fortolkning og forhandling («translation processes») som skal munne ut i en felles forståelse av oppdragene. Prosessen er fortsatt preget av agendasetting og prosesser på strategisk og politisk nivå, gjerne forankret i de øvre statsorganer som regjering og parlament. Viktige skritt i denne prosessen handler om å skape engasjement og legitimitet, om å involvere aktører og avklare hvilke roller de skal ha. En annen viktig oppgave og forhandlingsprosess er å definere

ambisjonsnivå og nedslagsfelt («scope»), og å innrette videre prosess mot konkrete politikkområder og organisasjoner som skal «eie» prosessen videre.

I fase tre kan man anta at prioriteringer på overordnet nivå begynner å bli tydelige og at jobben nå er å konkretisere målene gjennom utforming av ett eller flere konkrete samfunnsoppdrag, samt en pakke av virkemidler, aktiviteter og prosesser som skal bidra til å nå målene. I denne fasen handler det om å oversette mål til aktiviteter («actions»). Dette innebærer identifisering og mobilisering av ressurser og andre innsatsfaktorer. Dette handler ofte om å innrette og kombinere eksisterende virkemidler og aktiviteter på nye måter, noe som ikke er enkelt fordi virkemidler har sine egne logikker og historie som ikke så lett lar seg endre og forene.

Viktige oppgaver i denne fasen er å koordinere ulike aktører og virkemidler. Ulike virkemidler må innrettes slik at de skaper sammenheng («alignment»), samtidig som de treffer ulike mål og målgrupper. Dette handler om justering og koordinering av virkemiddelporteføljen («policy mix»). Koordinering omfatter også organisering av aktørene, og styringsmekanismene for å følge opp implementering og resultater. Aktørene i denne fasen er organisasjoner som har ansvar for iverksetting av politikk, som departementer og implementeringsorganisasjoner («agencies»), koordinerende organisasjoner samt samarbeidspartnere fra ulike sektorer. Avhengig av innretningen styres prosessen mot spesifikke politikkområder og denne fasen preges av organisasjonene som får ansvar for oppfølgingen. Den videre utviklingen vil i stor grad påvirkes av om oppdraget defineres som en del av forsknings- og innovasjonspolitikken «domene» eller for eksempel energi-, helse- eller klimapolitikk.

I den siste fasen skal virkemidler og aktiviteter iverksettes («instrument implementation») slik at visjonene og målene på sikt kan realiseres. Virkemiddelapparatet er hovedaktørene i denne fasen og de må ha kapasitet og ressurser til å iverksette tiltak på en koordinert måte. Prosessen bør bære preg av læring, evaluering og justering underveis, tett kontakt med brukere (prosjekter, initiativer, interessenter etc.) og at man jobber systematisk med å fjerne flaskehals. Også denne fasen innebærer betydelig koordinering av ulike aktørgrupper, samt hyppig evaluering og justering underveis. Kunnskap fra implementeringen benyttes til å justere både formulering og utforming av samfunnsoppdragene.

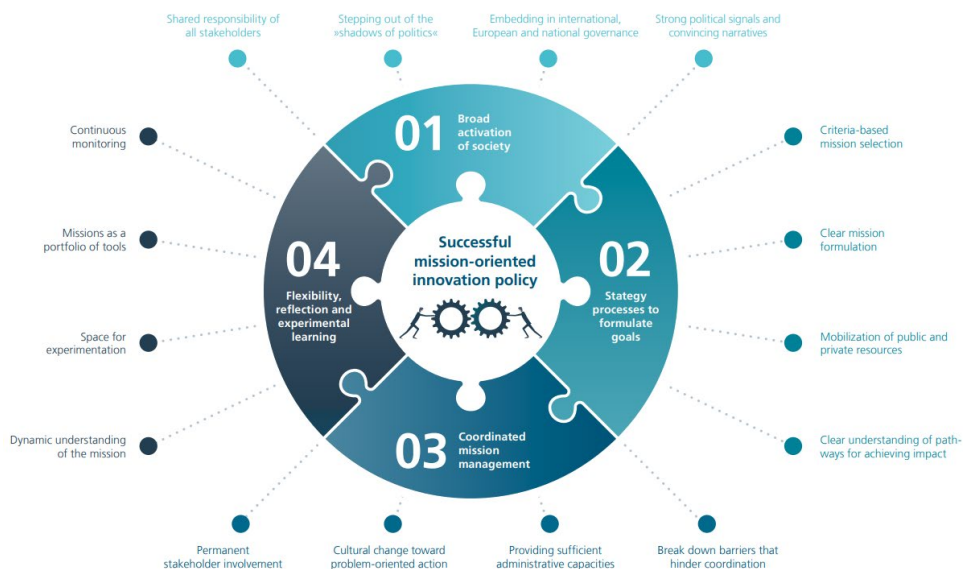
Tabell 3.1 Faser i arbeidet med samfunnsoppdrag (etter Wittmann et al., 2021)

	Formuleringsfasen	Designfasen	Implementeringsfasen
Aktører	Strategiske/politiske aktører på høyt politisk nivå	Myndighetsorganer	Virkemiddelaktører Implementeringsorganisasjoner
Hovedoppgaver	Prioritere samfunnsutfordringer og avgrense samfunnsoppdrag	Innrette og koordinere virkemiddelmiksen avklare ansvarsområder, styringssystemer og koordinering	Koordinering og iverksetting av valgte verktøy monitorering/ evaluering tilbakemelding
Avklaringer og forhandlinger	Styringskapasitet (avklare mål og ambisjonsnivå) Involvering av sentrale aktører Legitimitet	Mobilisering av ressurser og aktører Evne til å sette sammen, justere og koordinere ressurser	Kapasitet, kompetanse og «systemoversikt» i implementeringsorganer
Kontekstuelle betingelser som påvirker	Politisk og institusjonell kultur og strukturer	Arbeidsdeling, tradisjoner for samarbeid mellom aktører og myndighetsnivåer Eksisterende politikk og virkemidler	Administrativ kapasitet Ressurser for læring og evaluering Strukturer for koordinering og tilbakemelding

Janssen, Wesseling, et al. (2021) peker videre på at arbeid med en mission-prosess krever at ansvarlige myndigheter (de som «eier» prosessen på sentralt myndighetsnivå og iverksetternivå) påtar seg fire vesentlige styringsoppgaver:

- Ledelse, spesielt med tanke på å skape legitimitet, involvering og forankring
- Koordinering på tvers av nivåer, sektorer, organisasjoner og virkemidler
- Tilrettelegge for læring, eksperimentering og tilbakemeldingssløyer
- Konflikt håndtering og forhandling mellom ulike interesser og synspunkter

For å lykkes med en mission-prosess er det viktig at ansvarlige aktører på myndighets- og iverksetternivå strukturer og styrer prosessen. Samtidig er det viktig å minne seg på at prosessen er kompleks, langvarig og krever betydelig innsats og vilje fra ulike aktører. Forankring og å skape legitimitet er oppgaver som må gjennomføres i alle faser.



Figur 3.1 Forutsetninger for en vellykket utfordringsdrevet innovasjonspolitik.
Kilde: Lindner, Edler, Hufnagl et al. (2021)

Det er også viktig å poengtere at kunnskapen om hvordan man skal iverksette og gjennomføre en mission-prosess er begrenset, og det er fortsatt få dokumenterte eksempler på iverksettingsprosesser. Mye av kunnskapen er relativt idealistisk og baserer seg på forestillinger om politikktutvikling som kanskje er uoppnåelige i praktisk politikk. Det er derfor viktig å konkretisere innsiktene om samfunnsoppdrag slik at de i størst mulig grad er basert på kunnskap om spesifikke betingelser i de ulike kontekstene hvor samfunnsoppdrag som tilnærming skal testes ut. Slike betingelser kan handle om alt fra politisk kultur, næringsstruktur, institusjonelle faktorer (lover, regler, formelle organisasjoner), kunnskap, ressurser mm., og dette kan variere mellom land og regioner, samt mellom sektorer og kunnskapsområder. I neste avsnitt skal vi derfor beskrive noen eksempler på hvordan man har tatt i bruk samfunnsoppdrag i Sverige, Danmark og Nederland. Alle tre landene har satt i gang målrettede samfunnsoppdrag, men på ulike måter. Dette gir oss en anledning til å undersøke erfaringer fra ulike tilnærminger til målrettede samfunnsoppdrag.

3.2 Erfaringer med samfunnsoppdrag i andre land

For å innhente erfaringer og kunnskap om målrettede samfunnsoppdrag i praksis har vi gjennomført intervjuer og dokumentstudier av liknende initiativ i tre ulike land; Sverige, Danmark og Nederland. Dette er land med flere likhetstrekk med Norge, og hvor vi er kjent med at det pågår satsinger og initiativ som likner på målrettede samfunnsoppdrag.

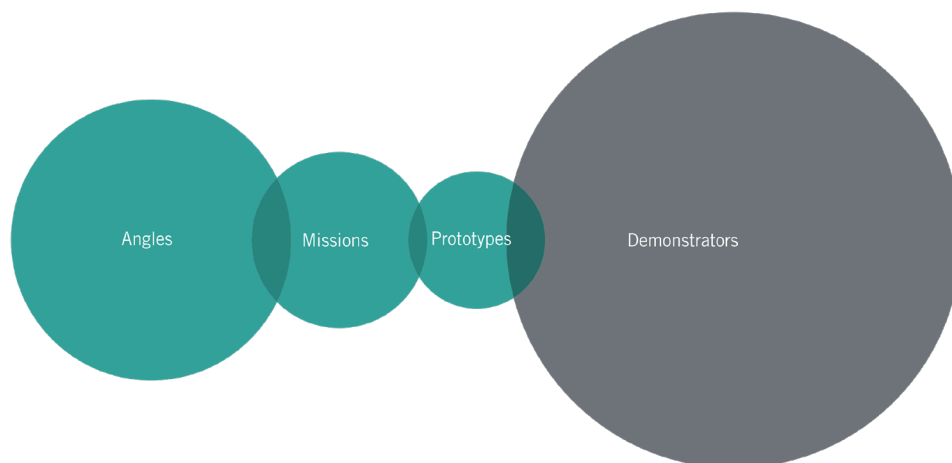
3.2.1 Vinnovas eksperimentering med samfunnsoppdrag

I Sverige har Vinnova, Sveriges innovasjonsmyndighet, begynt å eksperimentere med samfunnsoppdrag som metode. Sverige har ennå ikke lansert nasjonale samfunnsoppdrag, men har testet ut tilnærmingen i mindre prosjekter (missions-piloter) med lokal forankring.

Som et selvstendig forvaltningsorgan underlagt det svenske Näringsdepartementet har Vinnova bredt handlingsrom til å sette retning og iverksette egne aktiviteter og satsinger som skal bidra til bærekraftig vekst (IIPP, 2021). Vinnova har i flere år jobbet ut ifra et systemperspektiv, altså ut ifra en tanke om at innovasjoner inngår i større systemer hvor både teknologiske og ikke-teknologiske elementer inngår. Missions-pilotene er initiativer som i stor grad gjenspeiler en slik tanke måte.

Arbeidet med å utvikle missions-piloter begynte i februar 2019 og har så langt munnet ut i tre konkrete satsinger innen «Sunn og bærekraftig skolemat», «Bærekraftige gater og mobilitet» og «Bærekraftig industri».

Pilotene ble tilrettelagt og utformet av Vinnovas «missionsteam» i samarbeid med et mangfold lokalt forankrede aktører og interessenter. Fra starten av har læring og eksperimentering i lokale aktiviteter vært sentralt. For eksempel har man i piloten om bærekraftige gater samlet beboere, eiendomsforvaltere, butikkeiere, offentlige etater og bedrifter innen transport for å utvikle og teste ut ideer som kan bidra til bedre livskvalitet, sikkerhet og helse i det aktuelle området. I piloten om skolemat har elever, skoleansatte, leverandører og matprodusenter vært involvert. Basert på disse erfaringene har Vinnova utviklet en håndbok som illustrerer de forskjellige fasene i prosessen for å utforme og iverksette missions-satsingene. I den første fasen er målet å identifisere systemiske problembilder eller «vinkler» ved hjelp av analyser og interaktive workshops, intervjuer og dialoger med ulike interessenter. I den andre fasen utvikles problembildene til konkrete oppdrag og prosjekter. I den tredje og fjerde fasen settes prototyper og demonstrasjoner ut i livet. Figur 3.2 illustrerer de fire fasene i Vinnovas arbeid med å utvikle missions-piloter.



Figur 3.2 Illustrasjon av de fire fasene i Vinnovas design-prosess for missions-piloter. Kilde: *Designing missions – a playbook for getting it done* (Vinnova, 2022)

Sammenlignet med Danmark og Nederland har det i Sverige vært et større fokus på at løsningene skal komme nedenfra gjennom bred inkludering og involvering. Målet har vært å skape en felles visjon, men en erfaring fra de første strategiske innovasjonsprogrammene (SIP)⁵ har vært at det kan være en utfordring når denne fellesvisjonen skal samle alle de ulike aktørene som er involvert. Dette har til en viss grad gått ut over retning og prioritering (Grillitsch et al., 2019). Hensynet til bred involvering må dermed balanseres med mål om retning og konkrete mål.

Erfaringer fra mission-pilotene så langt har gitt kunnskap om hvordan man kan samle aktører og ressurser innenfor et område. Dette krever en prosess for å identifisere hvor man vil, noe som igjen er avhengig av en kraftfull styring som mobiliserer aktører over tid. Erfaringene peker også på at systematisk monitorering og evaluering av samfunnsoppdrag må på plass fra starten, og ikke er noe som kun gjennomføres i etterkant.

Arbeidet med mission-pilotene knyttes tett opp mot de nasjonale strategiske samarbeidsprogrammene («regjeringens samverkansprogram»), som ledes av den svenske regjeringen og ble lansert i 2019. Samarbeidsprogrammene samler næringsliv, akademia, sivilsamfunnet og offentlige aktører med det formål å finne løsninger på samfunnsutfordringer innenfor Næringslivets klimaomstilling, Kompetanseutvikling og livslang læring, Helse og livsvitenskap og Næringslivets digitale omstilling.

⁵ De strategiske innovasjonsprogrammene (SIP) etablert av den svenske regjeringen i 2012 er forløperen til de strategiske samarbeidsprogrammene, og ble ledet av Vinnova i samarbeid med Energi-myndigheten og Forskningsrådet for miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas).

3.2.2 Danmarks oppdragsdrevne grønne partnerskap

Som et ledd i den danske regjeringens nye grønne forskningsstrategi har *Innovationsfonden* fått i oppdrag å forvalte fire grønne missions-drevne partnerskap. Bakgrunnen for satsingene er klimaloven som Danmark vedtok i 2019 og som satte et konkret og ambisiøst mål for 2030 og 2050. Som oppfølging utnevnte regjeringen 13 klimapartnerskap som i sum skulle involvere det meste av dansk næringsliv. Hvert partnerskap leverte en plan for hvordan sektoren kunne kutte utslipp i henhold til klimaloven. Disse planene ble så levert til Klimarådet, bestående av fagpersoner, og deretter til *Grønt Erhvervsforum* som består av relevante ministre, fagforeninger og noen interessegrupper. I utviklingen av den grønne forskningsstrategien innhentet Uddannelses- og Forskningsministeriet også innspill fra forskningsinstitusjoner, en rekke organisasjoner (primært arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner). Det har med andre ord vært en prosess der en rekke ulike aktører har blitt involvert i defineringen av målrettede samfunnsoppdrag knyttet til klima. Med bakgrunn i denne prosessen ble den grønne forskningsstrategien lansert. Vi vet derimot lite om hvordan denne prosessen har vært og hvordan de ulike innspillene har blitt behandlet. Den danske tenketanken DEA, som har sett nærmere på den danske missions-tilnærmingen (Wohlert, Lind, Norn et al., 2021), viser også til at de aktører som har spilt inn synspunkter i stor grad er de som tradisjonelt blir hørt i forbindelse med vurdering av behov og muligheter innenfor forsknings- og innovasjonspolitikken.

Det er *Uddannelses- og Forskningsministeriet* som er pådrivere for og eiere av de fire satsingene. Gjennom finansloven 2021 har regjeringen avsatt 700 millioner til investeringer i partnerskapene. Midlene skal gå til å finansiere ett eller flere partnerskap innenfor hvert av de fire missions-områdene.

De fire grønne mission-drevne partnerskapene i Danmark

- Fangst og lagring eller anvendelse av CO₂
- Grønt drivstoff til transport og industri
- Klima- og miljøvennlig landbruk og matvareproduksjon
- Gjenbruk og reduksjon av plastavfall

Partnerskapenes innsats skal dekke strategisk forskning, kapasitetsoppbygging, talentutvikling, og konkrete prosjektaktiviteter på tvers av verdikjeder. Det legges stor vekt på tverrfaglig samarbeid, involvering av små og store bedrifter, forskere, myndigheter og internasjonalt samarbeid. Det er et sterkt fokus på forskning og teknologi, og satsingene er alle forankret i *Uddannelses- og Forskningsministeriet*. DEA (Wohlert et al., 2021) mener derfor at partnerskapene følger opp mission-

ideen primært gjennom å styrke retningen på forskningen, snarere enn å påvirke den bredere innovasjonspolitikken.

Partnerskapene skal arbeide etter et bestemt veikart. I 2021 publiserte *Innovationsfonden* de første utlysningene der konsortier fikk mulighet til å sende inn veikart knyttet til de fire samfunnsoppdragene. Av disse er nå seks blitt valgt ut til å gå videre. Prosessen har gått fort, noe som har ført til kritikk. Kritikken har pekt på at det ikke har vært en god nok prosess i forkant av etableringen av de fire missions-områdene, at det har manglet konkrete målsetninger og dermed en tydelig retning. Det overordnede målet nedfelt i klimaloven er ikke brutt ned i mer avgrensede mål, f.eks. innenfor de fire mission-områdene.

En annen innvending har vært at det ikke har vært god nok koordinering på tvers av departementer. Kritikere har også argumentert med at de målrettede samfunnsoppdragene i Danmark bygger på og er nesten identisk med de eksisterende virkemidlene for innovasjon. En siste kritikk har vært at det i de seks veikartene som man har gått videre med, ikke sies så mye om tiltak på etterspørsels-siden, som for eksempel offentlige innkjøp.

3.2.3 Den nederlandske Topsector-satsingen

Den nederlandske Topsector-satsingen ble etablert rundt 2010 og handler i utgangspunktet om å koble forskning og næringsliv for å få til felles satsinger innenfor 9 utvalgte sektorer. Etter hvert har satsingen blitt utvidet til å involvere aktører utenfor de tradisjonelle sektorene. I 2018 annonserte det nederlandske økonomidepartementet – som var ansvarlig departement – at Topsector skulle bli 'missionorientert', og utfordret alle departementer til å svare på dette. Beslutningen var støttet av en samlet regjering. Samfunnsoppdragene ble utviklet i samspill mellom de ulike departementene der disse ble invitert til å formulere konkrete mål. I 2019 ble 25 målrettede samfunnsoppdrag, under 4 temaer, presentert (Janssen, 2020).

Satsingen, som går under navnet Mission-oriented Topsector and Innovation Policy (MTIP), er organisert etter Mazzucato-modellen med fire overgripende temaer (f.eks. *Energiomstilling og bærekraft*), som hver har flere underliggende samfunnsoppdrag (f.eks. *Kutte nasjonale utslipp med 49% innen 2030, og 95% innen 2050, sammenliknet med 1990 og bærekraftig, fullstendig sirkulær økonomi*). Disse samfunnsoppdragene brytes så igjen ned til mer avgrensede prosjekter (f.eks. *karbonfritt elektrisitetssystem innen 2050*). Flere departementer er involvert i de fire overgripende temaområdene (3-6 for hvert område). Ulike departementer har definert ulike samfunnsoppdrag, og gjerne flere sammen.

Målsetningen har vært å oppnå bedre koordinering mellom eksisterende virkemidler, og at disse innrettes mer mot de definerte samfunnsoppdragene. Noen grep handler om å justere kriterier i anbud, som for eksempel å inkludere ikke-

teknologiske kriterier. Andre grep innebærer å styre ulike FoU-tiltak og å legge til rette for at ikke-innovative virksomheter kan ta i bruk nye løsninger. Det har også blitt introdusert noen nye tiltak, som en nasjonal investeringsbank foreløpig rettet mot energiomstilling og et vekstfond rettet mot utdanning, infrastruktur og FoU. Videre har det blitt etablert et nytt virkemiddel (MOOI) som skal oppfordre til at støtte skal gis til partnerskap som inkluderer forskning/teknologiutvikling, bruk (etterspørsel), og atferd/brukeraksept.

De 25 samfunnsoppdragene i Nederland har vært svært ulike (se Tabell 3.2). I noen tilfeller vil det nok være rimelig å si at samfunnsoppdragene har bygget på eksisterende satsinger som fokuserer på teknologiakselerasjon, der departementene gjennom slike satsinger har unngått å engasjere seg i transformerende samfunnsoppdrag. Innenfor temaområdet energi og klima finner vi derimot samfunnsoppdrag av mer transformerende karakter. *Utfasing av gass til oppvarming* er et mål som krever transformativ endring, det involverer flere departementer, og mange private og offentlig aktører. Dette har blitt drevet av ambisiøse mål, som igjen har blitt katalysert av missions-rammeverket.

Tabell 3.2 Oversikt over målrettede samfunnsoppdrag i Nederland (Janssen, 2020)

Themes	Missions
Energy transition and sustainability	<ul style="list-style-type: none"> - 49% reduction of national greenhouse gas emissions by 2030, aiming for 95% lower emissions by 2050 compared to 1990. - An entirely carbon-free electricity system by 2050. - A carbon-free built environment by 2050. - Carbon-neutral industry with reuse of raw materials and products by 2050. - Zero-emission mobility of people and goods by 2050. - A sustainable and completely circular economy by 2050, with resource use halved by 2030.
Agriculture, water and food	<ul style="list-style-type: none"> - Reduction of the use of raw and auxiliary materials in agriculture and horticulture by 2030 and creating the maximum possible value from all end products and residuals by utilising them as fully as possible (circular agriculture). - By 2050, the agricultural and nature system will be net carbon-neutral (Joint mission with energy transition and sustainability). - The Netherlands will be climate-proof and water-resilient by 2050. - By 2030, we will produce and consume healthy, safe and sustainable food, while supply chain partners and farmers get a fair price for their produce. - A sustainable balance between ecological capacity and water management vs. renewable energy, food, fishing and other economic activities, where this balance must be achieved by 2030 for marine waters and by 2050 for rivers, lakes and estuaries. - The Netherlands is and will remain the best-protected and most viable delta in the world, with timely future-proof measures implemented at a manageable cost
Health and Healthcare	<ul style="list-style-type: none"> - By 2040, all Dutch citizens will live at least five years longer in good health, while the health inequalities between the lowest and highest socio-economic groups will have decreased by 30%. - By 2040, the burden of disease resulting from an unhealthy lifestyle and living environment will have decreased by 30%. - By 2030, the extent of care provided to people within their own living environment (rather than in health-care institutions) will be 50% more than today or such care will be provided 50% more frequently than at present. - By 2030, the proportion of people with a chronic disease or lifelong disability who can play an active role in society according to their wishes and capabilities will have increased by 25%. - By 2030, quality of life for people with dementia will have improved by 25%.
Security	<ul style="list-style-type: none"> - By 2030, organised crime in the Netherlands will have become an excessively high-risk and low-return enterprise, thanks to a better insight into illegal activities and cash flows. - By 2035, the Netherlands will have a navy fit for the future, which will be able to respond flexibly to unpredictable and unforeseen developments. - By 2030, the Netherlands will have operationally deployable space-based capabilities for defence and security. - Cyber security: the Netherlands will be in a position to capitalise, in a secure manner, on the economic and social opportunities offered by digitisation. - By 2030, the armed forces will be fully networked with other services and through the integration of new technologies, so that they can act faster and more effectively than the opponent. - Supply and demand will come together more quickly to implement successful short-cycle innovations. - By 2030, security organisations will be capable of collecting new and better data, so that they are always one step ahead of the threat. - By 2030, the role of security professional will be among the 10 most attractive professions in the Netherlands.

Erfaringene fra Nederland så langt viser at det finnes flere utfordringer knyttet til gjennomføring av målrettede samfunnsoppdrag:

- Utfordrende å samkjøre agendaen til mange departementer. Selv om de deler et felles mål vil hvert departement kunne prioritere egne mål som ikke nødvendigvis samsvarer med fellesmålet.
- Utfordrende å vite hvem som er ansvarlig for å følge opp samfunnsoppdragene når flere departementer og virkemiddelaktører er involvert. Denne utfordringen har blitt forsterket gjennom at samfunnsoppdragene i liten grad har vært forankret på øverste politiske nivå. Forankring har som regel ligget på øverste administrativ ledelse i de ulike departementene. Dette gjør det spesielt krevende å gjennomføre transformativ samfunnsoppdrag der det gjerne vil være behov for å koordinere departementer og sektorer med kryssende interesser.
- Fragmentering av virkemiddelapparatet. Et samfunnsoppdrag lagt opp på det eksisterende apparatet kan føre til enda flere virkemidler, noe som kan gjøre det uoversiktlig både for forvaltningen og virksomhetene.
- Koordinering, som legges på toppen av eksisterende styringsstrukturer, kan gjøre det hele svært komplekst.
- Det har i kommunikasjonen rundt samfunnsoppdrag i Nederland blitt snakket varmt om betydning av bred involvering i prosessen rundt målrettede samfunnsoppdrag. Det er derimot uklart i hvor stor grad dette har blitt gjort i praksis.
- Utviklingen av samfunnsoppdrag i Nederland har bygget på Topsector-satsingene, som har hatt et sterkt fokus på forskning og teknologiutvikling. En konsekvens er at andre typer virkemidler og politikk, utover forskning og utvikling, ikke har fått den nødvendige oppmerksomheten som en mer transformativ tilnærming fordrer.

Samtidig har MTIP lagt til rette for et felles språk og at flere aktører har tilpasset sine aktiviteter og prioriteringer til samfunnsoppdragene. Selv om de nederlandske samfunnsoppdragene i noen tilfeller ikke har medført substansielle endringer i sammensetningen av virkemidler, så har en utfordringsdrevet politikk beveget oppfatningen av at vi har dårlig tid og at det haster med å skape endring. Dreiningen som MTIP representerer har også ført til at noen forskningsmidler utenom det nederlandske forskningsrådet (NWO) har blitt innrettet tydeligere mot de nederlandske samfunnsoppdragene.

3.2.1 Oppsummering av erfaringer fra andre land

Som allerede nevnt er det begrenset erfaring fra arbeid med å iverksette målrettede samfunnsoppdrag i praksis. Vi må derfor være forsiktige med å trekke

konklusjoner og anbefalinger basert på erfaringene og datagrunnlaget som finnes. Først og fremst kan vi se at variasjonen i tilnærminger til målrettede samfunnsoppdrag som vi har diskutert i kapittel 2.4 reflekteres i erfaringene fra Sverige, Danmark og Nederland. De grønne partnerskapene i Danmark er lagt opp på en måte som så langt ser ut til å fremme akselererende samfunnsoppdrag, der fokuset i stor grad ligger på å styrke forskning og teknologiutvikling innenfor avgrensede områder knyttet til grønn omstilling. Denne modellen er også i tråd med en toppstyrt eller administrativ styringsmodell.

Sveriges eksperimentering med missions-piloter, og ambisjonene for den neste generasjonen av de strategiske innovasjonsprogrammene, representerer forsøk på å gjennomføre mer transformativ samfunnsoppdrag. Disse har også lagt vekt på inkludering og problemformulering nedenfra og opp, som er mer i tråd med en «system-modell» for styring.

I Nederland har de omfavnet store, overgripende samfunnsoppdrag, som inkluderer både akselererende og transformerende samfunnsoppdrag. Samtidig ser vi at så langt er flere av de overgripende samfunnsoppdragene primært akselererende. Eksempelen illustrerer også en iterativ styringsmodell, hvor man har lagt vekt på tilpasning og videreutvikling av eksisterende politikk og virkemiddelmidler, noe man også ser i det danske initiativet.

Litteraturen diskutert i kapittel 2 viser til at målrettede samfunnsoppdrag kan styres på flere måter, og at det kan være viktig å balansere behovet for at det settes klare mål fra toppen, samtidig som det mobiliseres et bredt sett med aktører og løsninger nedenfra. Særlig innenfor litteraturen om transformativ innovasjonspolitik (Schot & Steinmueller, 2018) trekkes bred medvirkning frem som viktig. Erfaringene fra andre land viser derimot at mens det kan være enkelt å formulere slike ambisjoner, så er det utfordrende å realisere dette i praksis. I Danmark har prosessen primært involvert de som skal levere løsningene, mens i Sverige har man også involvert de som skal ta den i bruk. Samtidig henger dette sammen med hvilke mål et samfunnsoppdrag skal bidra til å nå, der for eksempel et mål om å skalere opp karbonfangst og lagring i mindre grad vil være avhengig av en bred mobilisering av brukere enn et mål om å transformere transportsystemene i store byer.

Målrettede samfunnsoppdrag er en tilnærming som har fått mye oppmerksomhet, noe som kan føre til at 'missions' klistres på eksisterende virkemidler, programmer og satsinger, uten at en legger opp til betydelig og reell endring i innretning og utforming av politikk. Samtidig viser litteraturgjennomgangen om iverksetting og «missions-prosesser» at dette er en modell som er i tråd med kunnskap om hvordan politiske prosesser foregår i praksis. Erfaringer fra flere land viser at en nettverksbasert styringsmodell fungerer godt i møte med komplekse samfunnsproblemer.

Som sett over er det vanlig å dele missionsprosessen inn i fire faser, men fordi prosessen har et iterativt preg kan man også snakke om fire hovedoppgaver som er mer eller mindre dominerende i ulike faser: Visjonær ledelse, legitimitet og forankring er særlig viktig i den første fasen. Prioritering, design av oppdrag og mobilisering av aktører, ressurser og virkemidler er spesielt sentralt i fase to. Implementeringsfasen bygger videre på dette, og i denne fasen er også uttesting, evaluering og justering av tiltak viktige oppgaver. I alle faser er styringsoppgaver som ledelse, koordinering, forhandling og læring viktig.

Fra eksemplene og diskusjonen over er det tydelig at oppgaver som ledelse og koordinering er oppgaver som prioriteres, selv om det er ulike tilnærminger og også blandede erfaringer. Derimot ser det ut til at eksemplene så langt har begrenset informasjon om iverksettingsfasen, og at flere land (Nederland spesielt) viser til at det er utfordrende å implementere en missions-prosess ovenfra og ned. Flere av eksemplene viser at det er ulike barrierer, som medfører at satsingene blir mer begrenset enn planlagt og at de kanskje likner mer på tradisjonelle tilnærminger i forsknings- og innovasjonspolitikken. Det tar mye tid og ressurser å utvikle en prosessinnovasjon som jo missions-prosesser vil være, og ikke minst krever det institusjonsbygging. Tydelig ledelse og systematisk arbeid med forankring over tid er derfor trolig blant de viktigste forutsetningene for å lykkes. Av samme grunn er koordinering gjennomgående en viktig oppgave, som handler om rolle- og arbeidsdeling, mobilisering av ressurser, men også om forhandling og megling i interessekonflikter. Blant eksemplene som er beskrevet over er det lite informasjon om hvordan dette foregår i praksis.

Et annet poeng som trekkes frem i litteraturen er at kontinuerlig monitorering og evaluering er viktige oppgaver. Erfaringene fra de landene som har satt i gang målrettede samfunnsoppdrag viser at systematisk læring og justering av prosesser i lys av ny kunnskap i liten grad har blitt gjort.

Vi kan konkludere med at landene som har forsøkt å igangsette målrettede samfunnsoppdrag har gjort dette på ulik måte. De har valgt ulike tilnærminger, hvor Nederland og Danmark har mest erfaring med akselererende samfunnsoppdrag, mens Sverige også har forsøkt seg på transformerende oppdrag i mindre skala. Styringslogikkene er også ulike. Danmark og Nederland bærer begge preg av både ovenfra-og-ned og iterasjonstilnærminger. Sverige har så langt lagt seg nærmere en nedenfra-opp prosess, og har lagt mer vekt på inkludering, eksperimentering og læring gjennom piloter. I alle landene er det mest informasjon om visjons- og formuleringsarbeidet, mens det foreløpig er mindre systematisk kunnskap om iverksetting, og hvordan oppgaver som koordinering, forhandling/avklaring og læring foregår i praksis.

4 Barrierer og muligheter for å gjennomføre målrettede samfunnsoppdrag i Norge

Vi har så langt sett på begrunnelser og modeller for samfunnsoppdrag. I dette kapitlet retter vi søkelys på hvordan slike tilnærminger kan implementeres i norsk politikk og i det norske innovasjonssystemet. Kort sagt, hva som er på plass og hva som mangler. Dette er allerede berørt i en nylig studie av OECD (OECD, 2021). Vi bygger videre på dette og går nærmere inn på konkrete tiltak og veivalg.

Vi ser først på de overordnede politiske føringene og deretter på noen sentrale mekanismer i det norske systemet. I tråd med oppdraget forholder vi oss her til FoU- og innovasjonspolitikken, selv om spørsmålet om målrettede samfunnsoppdrag er relevant for alle politikkområder.

I andre halvdel av dette kapitlet vil vi illustrere hva det kan innebære å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag i Norge gjennom å diskutere tre tenkte eksempler: Et akselererende og et transformerende samfunnsoppdrag som hver for seg kan bidra til å møte klimautfordringen, og et overgripende, paraplyoppdrag, knyttet til omstilling fra olje og gass.

4.1 Overordnede føringer i FoU- og innovasjonspolitikken

I internasjonal faglitteratur og politikk har diskusjonen om målrettede samfunnsoppdrag hovedsakelig vært knyttet til den brede innovasjonspolitikken. Som beskrevet i kapittel 2 har dette feltet beveget seg fra et generelt mål om økonomisk vekst til å legge mer vekt på å løse store samfunnsutfordringer. Innovasjonspolitikken har altså blitt mer målrettet og utfordringsdrevet, og denne kursendringen utgjør et viktig premiss for en eventuell innføring av målrettede samfunnsoppdrag.

I Norge er dette bildet noe annerledes. Her har diskusjonen om målrettede samfunnsoppdrag hovedsakelig vært knyttet til forskningspolitikken og arbeidet med revidering av langtidsplanen. Innenfor forskningspolitikken har løsning av

samfunnsutfordringer lenge vært et sentralt rasjonale for offentlig innsats (Scordato & Schwach, 2020; Solberg, Kallerud, Lyby et al., 2021). På dette området vil altså ikke målrettede samfunnsoppdrag representere noe brudd med overordnede politiske føringer.

Innovasjonspolitikken i Norge er mer uavklart, både når det gjelder politisk forankring og prioriteringer. Tradisjonelt har Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), og dets forgjengere, hatt det nasjonale ansvaret for innovasjonspolitikken. Men dette ansvaret er ikke formalisert og uansett begrenset til næringsrettet FoU og innovasjon. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har de siste årene tatt et ansvar for innovasjon i offentlig sektor, bl.a. gjennom en egen stortingsmelding som ble lagt fram i 2020 (Meld. St. 30, 2019-2020). På begge områder har innovasjonspolitikken hatt liten tradisjon for å legge føringer mot utvalgte utfordringer, tema eller næringer. Innovasjonspolitikken har isteden vært utpreget generisk og rettet mot å fremme innovasjon og nyskaping i sin bredde og med bruk av generelle virkemidler.

Tabell 4.1 illustrerer dette gjennom hovedmål og prioriteringer/delmål fra sentrale dokumenter for hhv. forskningspolitikk, næringsrettet innovasjon og innovasjon i offentlig sektor.

Tabell 4.1 FoU- og innovasjonspolitiske hovedprioriteringer

	Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2018)	Tildelingsbrev innovasjon Norge (2022)	St.Meld. om innovasjon i offentlig sektor (2020)
Hovedmål	<ul style="list-style-type: none"> Konkurranseskraft og innovasjonsevne Fagmiljøer av fremragende kvalitet Løse store samfunnsutfordringer 	<ul style="list-style-type: none"> Bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling Utløse regionenes næringsmessige muligheter 	<ul style="list-style-type: none"> Effektiv offentlig sektor Gode tjenester til innbyggerne, Nye løsninger på samfunnsutfordringer
Prioriteringer/delmål	<p>Langsiktige prioriteringer</p> <ul style="list-style-type: none"> Hav Klima-, miljø og miljøvennlig energi Samfunnssikkerhet og samholdighet Fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester Muliggjørende og industrielle teknologier 	<p>Delmål</p> <ul style="list-style-type: none"> Flere gode gründere Flere vekstkraftige bedrifter Flere innovative næringsmiljøer 	<p>Prinsipper</p> <ul style="list-style-type: none"> Handlingsrom og insentiver til å innovere. Kultur og kompetanse for innovasjon, Nye former for samarbeid.

Kilde: NIFU, basert på KD, NFD og KMD

Mens alle tre områder har utpreget generiske hovedmål, viser tabellen at forskningspolitikken har nedfelt prioriteringer som i større grad gir grunnlag for en utfordringsdrevet og retningsbestemt politikk. Dette utdypes nærmere i kapittel 4.3. Samtidig må det sies at også de tematiske prioriteringene i forskningspolitikken er meget bredt formulert og med få signaler om hvilke mål som er viktigst og hvordan de skal nås (Larrue, 2021b; OECD, 2017). Nylige analyser har dessuten vist at

de vedtatte forskningspolitiske prioriteringene i liten grad følges opp i praktisk styring (Solberg et al., 2021). Hvis målrettede samfunnsoppdrag skal inkluderes i forskningspolitikken, vil det kreve at prioriteringene konkretiseres nærmere og følges opp mer systematisk.

Videre kan det bemerkes at den sittende regjeringen har signalisert en mer aktiv og retningsbestemt nærings- og innovasjonspolitikk, bl.a. gjennom Hurdalsplattformen og signaler i tildelingsbrevene for 2022. Det er uklart hvordan dette blir fulgt opp i praksis, men det kan innebære en politisk dreining som er mer forenlig med målrettede samfunnsoppdrag og en utfordringsdrevet innovasjonspolitikk.

4.2 Behov for styring, koordinering og finansiering

Nedenfor går vi nærmere inn på noen aspekter ved det norske systemet hvor det må legges til rette dersom målrettede samfunnsoppdrag skal kunne innføres som tilnærming i Norge. I tråd med oppdraget legger vi vekt på forsknings- og innovasjonspolitikken, selv om flere aktuelle samfunnsoppdrag kan involvere andre politikkområder i minst like stor grad.

Politisk koordinering og forankring

Som nevnt i kapittel 2 er forankring på høyt politisk nivå et sentralt kjennetegn og kriterium for målrettede samfunnsoppdrag. Dette handler både om å gi legitimitet til veivalg og ressursbruk og å koordinere innsats på tvers av politikkområder. Målrettede samfunnsoppdrag kan sjelden sortere under ett departement og én bestemt sektor. Derfor trengs det mekanismer og fora for koordinering på tvers av områder.

I enkelte land spiller Statsministerens kontor en aktiv rolle i koordinering og styring av større nasjonale satsinger. Finland er et nærliggende eksempel på dette (OECD, 2016). I Norge har vi ikke tradisjon for den typen samordning direkte fra Statsministerens kontor. Isteden har ulike underutvalg og kommisjoner blitt brukt i styring og koordinering (Kolltveit, 2012). I forskningspolitikken var Regjeringens forskningsutvalg lenge en mekanisme for koordinering av forskningssaker på regjeringnivå, men utvalget ble nedlagt i 2014 og erstattet av forskningspolitiske toppmøter (Meld. St. 7, 2014-2015). I en kort periode tidlig på 2000-tallet fungerte også et eget regjeringsutvalg for innovasjonspolitikk, men også det ble nedlagt, med henvisning til at regjeringen burde behandle slike saker som samlet kollegium, dvs. i de ordinære regjeringskonferansene (Meld. St. 7, 2007-2008). Analyser bl.a. fra den forrige maktutredningen (Skjeie, 2001) har imidlertid vist at

regjeringskonferansene først og fremst er en beslutningsmekanisme og egner seg lite for drøfting og koordinering av felles satsinger.

På et mer operativt nivå har såkalte 21-strategier vokst fram som koordineringsmekanismer for satsinger innenfor ulike sektorer. Modellen var den såkalte OG21-strategien for samarbeid mellom aktørene rundt olje- og gassvirksomheten. I dag er det i alt 10 ulike 21-strategier på områder som energi, helse, skog, klima, miljø, prosessindustri, bygg og IKT. Strategiene involverer både offentlige og private aktører rundt FoU-strategier innenfor de spesifikke områdene. En nyere analyse av OECD nevner 21-strategiene som aktuelle fora for koordinering av målrettede samfunnsoppdrag, men påpeker også at strategiene er begrenset til enkeltsektorer, og at de ofte har begrenset mandat til å realisere og følge opp større satsinger (Larrue, 2021b). Videre er strategiene knyttet til koordinering av FoU-virksomhet, og er således lite egnet for å koordinere samfunnsoppdrag som krever innsats på andre områder enn FoU. I tillegg til 21-strategiene er den sektorvise styringen av forskningspolitikken nedfelt i det såkalte sektorprinsippet, som innebærer at hvert departement har ansvar for å finansiere forskning i og for egen sektor (Gjerdrem, Fagernæs, Brander et al., 2016). Prinsippet står i utgangspunktet ikke i veien for å realisere satsinger på tvers av departementer, men er i hovedsak innrettet mot å etablere en arbeids- og ansvarsdeling mellom departementene i forskningspolitikken.

Samlet sett kan vi si at det norske systemet har gode tradisjoner og etablerte mekanismer for å koordinere satsinger og strategier innenfor enkeltsektorer, spesielt innenfor forskningspolitikken. Derimot er det færre mekanismer og fora som er egnet for å forankre et målrettet samfunnsoppdrag som går på tvers av mange departementer og involverer flere politikkområder enn forskning.

Finansiering og styring

Målrettede samfunnsoppdrag krever også at finansieringssystemene kan frigjøre og kanalisere de ressursene som trengs for å nå det målet som er satt. USAs Apollo-prosjekt la for eksempel beslag på mer enn 1 prosent av statsbudsjettet over en tiårsperiode, med et mandat fra president Kennedy om at «we must pay what needs to be paid» (Mazzucato, 2021). Selv om Norge har en svært solid offentlig økonomi og det rent budsjetteknisk er mulig å operere med en «overslagsbevilgning», er det lite trolig at en liknende satsing er politisk mulig. Et samfunnsoppdrag av samme dimensjon som Apollo-prosjektet ville tilsvart det samlede offentlige FoU-budsjettet i Norge de neste ti årene. Nivået på ressursinnsatsen er uansett et spørsmål om politisk vilje og prioriteringer. Hvis vi ser bort fra nivået, er det flere strukturelle trekk ved budsjett- og styringssystemer som må legges til rette for å realisere et målrettet samfunnsoppdrag.

For det første vil et samfunnsoppdrag gå over flere år og følge en plan med milepæler og delmål som krever en form for langsiktig og flerårig budsjettering. Den normale praksisen i Norge er derimot at offentlige bevilgninger stilles til rådighet i statsbudsjettet for ett år om gangen, det såkalte ettårsprinsippet. Flerårig budsjettering har vært vurdert ved flere anledninger, men uten at det har ført til en innføring (se bl.a. NOU, 2003:6, 2015:14). Isteden vises det til at budsjettssystemet ikke står i veien for å legge fram langtidsplaner uten budsjettmessig forpliktelse. På noen områder med omfattende investeringsbehov eksisterer det også flerårige investeringsplaner som i praksis likner flerårig budsjettering, slik som Langtidsplanen for forsvaret og Nasjonal transportplan. Langtidsplanene for forskning og høyere utdanning har også praktisert tallfestede opptrappingsplaner på noen områder, men nærmere analyser av disse viser at opptrappingsplanene har vært uklart avgrenset og i liten grad bidratt til forutsigbarhet (Kallerud & Sarpebakken, 2021). Hvis et målrettet samfunnsoppdrag skal innføres med de milepæler og tidsplaner som tilnærmingen legger opp til, bør det vurderes å åpne for en form for flerårig budsjettering knyttet til det aktuelle oppdraget.

Hvor midlene bevilges fra er heller ikke et likegyldig spørsmål. Statsbudsjettets ulike kapitler og poster er knyttet til spesifikke formål og former for styring. De følger også det enkelte departements sektoransvar, noe som er særlig tydelig i forskningspolitikken (se over). Et samfunnsoppdrag som går på tvers av sektorer må derfor enten finansieres ved å se flere bevilgningsposter i sammenheng gjennom en samlet rapportering/redegjørelse til Stortinget, eller det må etableres en form for fellesbevilgning som flere departementer og sektorer har eierskap til. Kunnskapsdepartementets kapittel 285 post 53 er eksempel på en slik post som bevilger midler på vegne av norsk forskning generelt og er ment for å finansiere langsiktige og sektoroverskridende satsinger. Det har så langt vært lite rom og tradisjon for å bruke denne posten til å finansiere store flerårige satsinger rettet mot konkrete samfunnsutfordringer. Men dersom forskningspolitikken står sentralt i et eventuelt målrettet samfunnsoppdrag, vil en finansiering over 53-posten være en aktuell og egnet mekanisme, eventuelt også utvidet med et formål som strekker seg utover forskningspolitikken. Det forutsetter imidlertid at posten tilføres økte midler. Hvis ikke, vil finansieringen av samfunnsoppdrag kunne gå på bekostning av de formål som allerede finansieres over posten.

Et tredje aspekt er de føringer og styringssignaler som følger med bevilgningene og de tilhørende tildelings- og oppdragsbrevene. Et målrettet samfunnsoppdrag vil kreve at det gis konkrete signaler og forventninger om at innsatsen skal rettes mot det aktuelle målet. Dette kan utfordre styringstradisjonene på områder hvor det er mer vanlig å styre på «armlengdes avstand» og etter generelle mål og parametere. Innenfor forsknings- og innovasjonspolitikken kanaliseres for eksempel store bevilgningsstrømmer etter generiske mål og med mindre rom for

styring etter bestemte samfunns mål. Bevilgningene til universiteter og høyskoler, helseforetak og forskningsinstitutter samt den åpne og tematisk nøytrale SkatteFUNN-ordningen er eksempler på store bevilgninger og støtteformer som per i dag er lite forenlige med den retningsbestemte styringen som følger av et målrettet samfunnsoppdrag. Spissere tildelingsbrev og innføring av strategiske komponenter i finansieringssystemene kan være aktuelle tiltak for å tilpasse dagens finansiering og styring med målrettede samfunnsoppdrag.

For det fjerde er mål- og resultatstyring (MRS) et etablert og gjennomgående styringsprinsipp i norsk offentlig forvaltning. Det innebærer i korthet å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, måle resultater og sammenligne dem med målene. Forskningslitteraturen har i liten grad gått inn på forholdet mellom målrettede samfunnsoppdrag og mål- og resultatstyring. Men i utgangspunktet er MRS-systemet egnet for å følge opp eventuelle målrettede samfunnsoppdrag, ettersom slike satsinger av natur baserer seg på en styring etter mål framfor innsats og aktivitet (Mazzucato, 2019). Samtidig er målrettede samfunnsoppdrag ofte preget av en risiko og en kompleksitet som kan vise seg vanskelig å forene med de konkrete rapporteringskravene som følger av MRS-systemet på de fleste områder. Ved en eventuell innføring av målrettede samfunnsoppdrag bør MRS-systemet på det aktuelle området åpne for en større grad av risiko og uventede virkninger av samfunnsoppdraget.

Samordning på virkemiddelevelnivå

I forlengelsen av punktet over vil innføring av målrettede samfunnsoppdrag også berøre samarbeidet og ansvarsdelingen innenfor det offentlige virkemiddelapparatet. I Deloitte's omfattende gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet ble systemets evne til å koordinere store, tverrgående satsinger lite berørt. Det ble kort vist til at dagens system med oppdrags- og eierstyring, porteføljestyling og åpne virkemidler er godt egnet for å håndtere større satsinger knyttet til bl.a. bærekraft (Deloitte, 2019). Store samfunnsoppdrag vil imidlertid kreve endringer både for enkeltaktører og virkemiddelapparatet som helhet.

For det første vil de fleste samfunnsoppdrag spenne over ansvarsområdene til flere virkemiddelaktører og dermed kreve virkemidler som enten koordineres mot samme mål eller som forvaltes i samarbeid. Dagens Pilot E-ordning og den nyere fellessatsingen «grønn plattform» er eksempler på slike fellessatsinger som kan utbygges videre ved eventuelle samfunnsoppdrag knyttet til energi og grønn omstilling (Larrue, 2021b).

For det andre er store deler av virkemiddelapparatet rigget for å tildele midler og utvelge prosjekter basert på åpen konkurranse etter brede kriterier. Dette er en tilnærming som bygger pluralisme og mangfold og som dermed er mindre

egnet for å bygge en prosjektportefølje rettet mot ett eller flere konkrete mål. Et målrettet samfunnsoppdrag vil derfor kunne utfordre den tildelingspraksisen som preger mye av det forsknings- og næringspolitiske virkemiddelapparatet i dag. Konkret kan man se for seg at prosjektsøknader på aktuelle områder blir vurdert etter deres evne til å bidra til løsning av det konkrete samfunnsoppdraget, i tillegg til eller istedenfor de brede kriteriene knyttet til relevans, vitenskapelig kvalitet og verdiskaping som preger dagens tildelinger. Ett skritt i denne retningen ble tatt da Forskningsrådet nylig innførte *bidrag til bærekraftsmål* som kriterium ved vurdering av søknader om innovasjonsprosjekter i næringslivet⁶. Ved en innføring av målrettede samfunnsoppdrag ville det vært naturlig å ta dette enda ett skritt videre og knytte kriterier til det aktuelle samfunnsoppdraget.

For det tredje vil et målrettet samfunnsoppdrag stille større krav til at innvilgende prosjekter følges opp, monitoreres og koordineres opp mot det aktuelle samfunnsoppdraget. Det vil, på de aktuelle områdene, innebære en vesentlig målretting av den porteføljestyringen og rapporteringen som i dag preger prosjektene i bl.a. Norges forskningsråd og Innovasjon Norge.

EUs målrettede samfunnsoppdrag

EU er i gang med målrettede samfunnsoppdrag etter at fem samfunnsoppdrag ble lansert under Horisont Europa i september 2021 (se også Vedlegg 1). Norge deltar fullt ut i Horisont Europa og norske myndigheter har deltatt i utformingen av utlysningene under de fem samfunnsoppdragene. I Norge er det Kunnskapsdepartementet som har hovedansvaret for oppfølgingen av Horisont Europa. Norges Forskningsråd har hovedansvar for koordinering av søyle 2, inkludert de målrettede samfunnsoppdragene, med støtte fra Innovasjon Norge.

Det er et mål at norske miljøer skal vinne frem i utlysninger knyttet til EUs målrettede samfunnsoppdrag. For hvert samfunnsoppdrag er det egne nasjonale kontaktpersoner (NCP). Oppfølgingen av hvert samfunnsoppdrag ledes av ett departement, men det er mange departementer involvert i oppfølgingen av hvert samfunnsoppdrag. For eksempel har Landsbruks- og matdepartementet (LMD) ansvaret for oppfølgingen av samfunnsoppdraget på mathelse, men oppfølgingen involverer også KLD, NFD, HOD, KD og UD. Denne oppfølgingen styrker dermed arbeidet med å jobbe på tvers av sektorer.

Gjennom oppfølgingen av EUs samfunnsoppdrag bygges det opp viktig kompetanse i ulike deler av forvaltningen om samfunnsoppdrag som prosess. Denne kompetansen kan utnyttes dersom målrettede samfunnsoppdrag skal implementeres i Norge.

⁶ <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/hvem-kan-soke-om-finansiering/naringsliv/barekraft-og-innovasjonsprosjekt-i-naringslivet/>

Gjennomgangen over har pekt på noen systemiske aspekter som ligger, eller må legges, til rette dersom det skal innføres målrettede samfunnsoppdrag i Norge. De systemiske barrierene og forutsetningene avhenger imidlertid i stor grad av hvilke utfordringer et målrettet samfunnsoppdrag retter seg mot. I neste kapittel går vi nærmere inn på aktuelle utfordringer som er framhevet i den nåværende langtidsplanen for forskning og høyere utdanning og i regjeringens politiske plattform (Hurdalsplattformen).

4.3 Politiske mål og prioriteringer i Norge

Den nåværende langtidsplanen peker på en rekke mål og prioriteringer innenfor hver av de fem langsiktige prioriteringene. Flere av disse kan tenkes som potensielle målrettede samfunnsoppdrag, eller som prosjekter innenfor noen overordnede samfunnsoppdrag. Som Tabell 4.2 viser er det stor variasjon i hvor konkrete de ulike målene er. Tabellen under viser også at mange av målene kan sortere under en av de tre store samfunnsutfordringene introdusert i kapittel 1.

Tabell 4.2 Eksempler på mål og prioriteringer hentet fra nåværende langtidsplan

Mål hentet fra Langtidsplanen	Langsiktig prioritering	Overgrepene samfunnsoppdrag
Minst 50 % reduksjon av klimagassutslippene fra internasjonal skipsfart innen 2050	Hav	Klimaendringer og behov for utslippskutt Omstilling av norsk økonomi
Forhindre og i betydelig grad redusere alle former for havforurensning, særlig fra landbasert virksomhet.	Hav	Klimaendringer og behov for utslippskutt
Økt internasjonal satsing på havvind.	Hav	Klimaendringer og behov for utslippskutt Omstilling av norsk økonomi
Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050 og har satt som mål å redusere klimagassutslippene med 40 % innen 2030	Klima, miljø og miljøvennlig energi	Klimaendringer og behov for utslippskutt
Halvere utslippene fra transportsektoren innen 2030.	Klima, miljø og miljøvennlig energi	Klimaendringer og behov for utslippskutt
Redusere matsvinnet i Norge med 50 % innen 2030.	Klima, miljø og miljøvennlig energi	Klimaendringer og behov for utslippskutt
Verdiskapingen fra skog- og trenæringen skal firedobles innen 2045 innenfor bærekraftige rammer.	Klima, miljø og miljøvennlig energi	Omstilling av norsk økonomi
Øke tempoet i digitaliseringen av offentlig sektor ytterligere.	Fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester	Sikre den norske velferdsmodellen
Ambisjon om å skape et trygt Norge der alle er inkludert.	Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden	Sikre den norske velferdsmodellen

Hurdalsplattformen inneholder også en lang rekke mål og ambisjoner knyttet til de tre store samfunnsutfordringene, hvorav mange kunne egne seg som målrettede samfunnsoppdrag. Vi ser, på samme måte som for målene i nåværende LTP, at det er mange mål som ikke er konkrete, målbare og tidsavgrensede. Noen eksempler på mål som vil måtte konkretiseres dersom det skal omsettes til målrettede samfunnsoppdrag er målene om at:

- Klimagassutslippene fra landbruket skal reduseres og opptaket av karbon økes.
- Redusere klimagassutslippene fra transportsektoren.
- Gå fra en lineærøkonomi med bruk-og-kast til en sirkulærøkonomi.

Hurdalsplattformen inneholder samtidig flere mål (se Tabell 4.3) som er konkrete og tidsavgrensede, slik som målet om å redusere utslippene fra olje- og gassproduksjon eller målet om utslippsfri drift på norske flyplasser innen 2030. Det er også verdt å merke seg målet om å nå visjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken. Dette er et mål vi har hatt i Norge siden 2002, og er på mange måter et illustrerende eksempel på hvordan et målrettet samfunnsoppdrag kan organiseres rundt et konkret mål (se tekstboks i kapittel 2.4.2).

Tabell 4.3 Eksempler på mål og prioriteringer hentet fra Hurdalsplattformen

Mål og prioriteringer	Samfunns- utfordringer
Innen 2030 skal 55 prosent av de norske klimagassutslippene kuttes, målt mot 1990	<i>Klima</i>
Klimagassutslippene fra landbruket skal redusere og opptaket av karbon økes	<i>Klima</i>
Redusere matsvinnet, blant annet ved å utarbeide en matkastelov	<i>Klima</i>
Sørge for at utslippene fra olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel kuttes med 50 prosent innen 2030 og til netto null i 2050	<i>Klima</i>
Gå fra en lineærøkonomi med bruk-og-kast til en sirkulærøkonomi	<i>Klima</i>
Veksten i avfall må stoppes	<i>Klima</i>
Bruke og styrke naturens egen evne til å fange og lagre klimagasser	<i>Klima</i>
Gjøre det enklere for fotgjengere og syklister	<i>Klima</i>
Utvikle storbyområdene med boliger og arbeidsplasser slik at økningen i persontransporten kan gjennomføres til fots, på sykkel eller med kollektivtrafikk.	<i>Klima</i>
Redusere klimagassutslippene fra transportsektoren	<i>Klima</i>
Driften av landets flyplasser er fossilfri innen 2030	<i>Klima</i>
Utvikle fossilfrie energibærere for jernbane, tungtransport og store skip.	<i>Klima</i>
Legge til rette for at jernbanen kan ta en større andel av både persontrafikk og godstrafikk	<i>Klima</i>
En mer miljøvennlig luftfart	<i>Klima</i>
[Den maritime næringen] skal (...) kutte utslipp	<i>Klima</i>
Omstille Norge til en verdiskapende og konkurransedyktig lavutslippøkonomi	<i>Omstilling</i>
Øke norsk eksport utenom olje og gass med minst 50 prosent innen 2030	<i>Omstilling</i>
Utvikle en robust verdikjede for karbonfangst- og lagring i Norge med mål om minst to fullskala fangstanlegg og et lagringsanlegg i Nordsjøen	<i>Klima og omstilling</i>
Legge til rette for en storstilt satsing på havvind	<i>Klima og omstilling</i>
Bidra til å bygge opp en sammenhengende verdikjede innen hydrogen	<i>Klima og omstilling</i>
Utdanning og livslang læring må være tilgjengelig der folk bor	<i>Omstilling</i>
Sikre en bærekraftig og effektiv offentlig sektor	<i>Velferd og omstilling</i>
Øke sysselsettingen og verdiskapingen i skogsnæringen	<i>Velferd og omstilling</i>
Sikre en variert, fiskereid og bærekraftig fiskeflåte som bidrar til at fisken gir økt aktivitet, større verdiskaping og flere helårige arbeidsplasser i lokalsamfunn langs hele kysten	<i>Velferd og omstilling</i>
Legge til rette for videre vekst for å skape flere arbeidsplasser, mer bearbeiding, større verdiskaping og økte eksportinntekter fra havbruksnæringen	<i>Velferd og omstilling</i>
Regjeringens mål er full sysselsetting	<i>Velferd og omstilling</i>
Alle skal ha tilgang til tilpassede velferdstjenester av god kvalitet gjennom det offentlige	<i>Helse og velferd</i>
Nå visjonen om null drepte og hardt skadde i trafikken	<i>Helse og velferd</i>
Sikre at unge under 30 år som står utenfor arbeid, raskest mulig får tilbud om jobb, utdanning eller kompetansegivende opplæring	<i>Helse og velferd</i>
Barn og unge skal ha et trygt og godt skolemiljø. Mobbing på skolen og andre arenaer skal forebygges og tas raskt tak i	<i>Helse og velferd</i>
Gi alle henviste muligheten til en vurderingssamtale og plassere spesialister i front	<i>Helse og velferd</i>
Sikre at eldre får bo i egen bolig lengst mulig dersom de kan og vil	<i>Helse og velferd</i>
Sørge for at kriminalitet og uønskede hendelser ikke skjer	<i>Helse og velferd</i>

I Hurdalsplattformen viser regjeringen til at den vil «Kutte norske utslipp med 55 prosent mot 2030 sammenlignet med 1990, som et delmål på veien mot netto nullutslipp i 2050». Dette er et ambisiøst og tidsavgrenset mål som kan egne seg som

et stort, overgripende samfunnsoppdrag. Som en del av den nederlandske Topsector-satsingen er et liknende mål definert som et overgripende samfunnsoppdrag. Klimamål for 2030 og 2050 er også bakteppet for de missionsdrevne grønne partnerskapene i Danmark. Klimameldingen viser til en rekke ulike mål som kan bidra til å nå dette overordnede målet. Flere av disse finner vi også i Hurdalsplattformen. Vi kan tenke oss flere av disse målene som målrettede samfunnsoppdrag med ulik grad av avgrensning, og som karakteriseres på ulike måter. Vi har som de to første illustrerende eksemplene valgt *storstilt satsing på havvind* og *reduuerte utslipp fra jordbruket* for å illustrere henholdsvis et akselererende og et transformerende samfunnsoppdrag.

4.4 Eksempel 1: «Storstilt satsing på havvind»

Bakgrunn: I Hurdalsplattformen viser regjeringen til at den vil legge til rette for en «storstilt satsing på havvind» (Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021, p. 27). I nåværende LTP vises det til et mål om «økt internasjonal satsing på havvind» (Meld. St. 4, 2018-2019, p. 37), i Klimameldingen vises det til at havvind har vært et viktig satsingsområde innenfor FoU (Meld. St. 13, 2020-2021, p. 188), og i Energimeldingen vises det både til kraft og næringspotensialet som ligger i havvind (Meld. St. 36, 2020-2021). Det ligger derimot ingen konkrete mål i tråd med en samfunnsoppdrags-tilnærming i noen av disse dokumentene.

En storstilt satsing på havvind kan bidra til å møte flere store samfunnsutfordringer. Mer fornybar energi vil være nødvendig for å realisere utviklingen av nye, grønne næringer (batteriproduksjon, grønn hydrogen, prosessindustri) og utslippskutt i andre sektorer (transport). De siste fem årene har det samlede kraftbehovet vært på omtrent 135 TWh og det er ulike estimater for kraftbehovet fremover. NVEs basisscenario anslår et behov for 154 TWh i 2030, mens andre scenarier legger til grunn et behov på mellom 170 og 190 TWh i 2030. Skal Norge lykkes med å redusere utslippene vil det kreve ytterligere elektrifisering innenfor en rekke sektorer, og det vil da være behov for økt produksjon av fornybar kraft (Meld. St. 13, 2020-2021, p. 197). Havvind kan derfor være en del av løsningen på klimautfordringen og det overordnede målet om «Norge til netto null innen 2050».

Havvind kan også bidra mot målet i Hurdalsplattformen om å øke norsk eksport utenom olje og gass med 50% innen 2030. Felles energi- og industripolitisk plattform (NHO og LO) viser således til sammenhengen mellom utbygging av fornybar energi, omstilling og utvikling av ny grønn industri, og klimamålene. For å nå et overordnet mål om å omstille norsk næringsliv vil det være nødvendig å skape vekst i andre næringer. Bidraget til omstilling vil være større dersom denne veksten skjer i næringer som benytter seg av mye av den eksisterende kompetansen, arbeidskraften, og infrastrukturen i petroleumssektoren. Det er mange næringer

som kan dekke slike behov og en av disse er havvind. De gode forutsetningene for å bygge opp en norsk havvindindustri er godt dokumentert og knytter seg til en konkurransedyktig maritim sektor og ingeniørmiljøer med kompetanse fra marine operasjoner, dype havner, og tilgjengelige havarealer. Et målrettet samfunnsoppdrag på havvind kan derfor også sees på som et verktøy for å bidra til en løsning på det globale behovet for ren energi ved bruk av relevant norsk kompetanse, norske innovasjonssystemer og de globale nettverkene til relevante aktører.

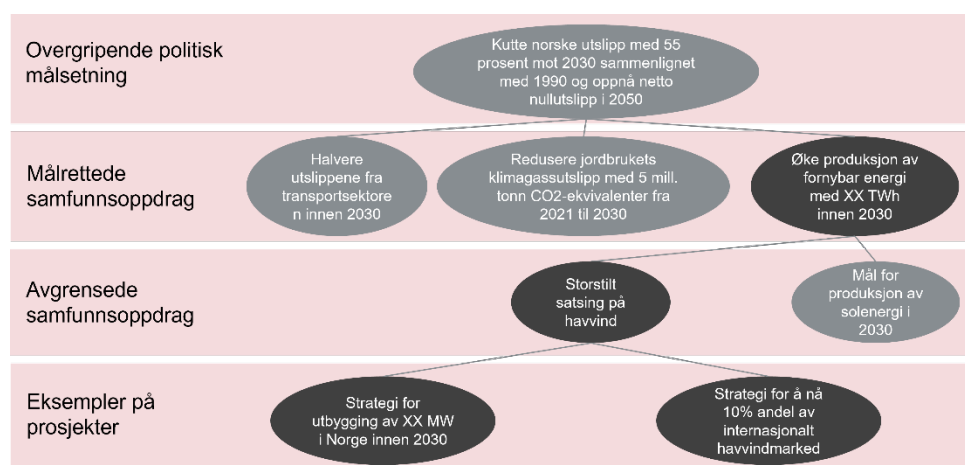
Potensialet for en norsk havvindindustri har, til tross for at det har vært store ambisjoner for norsk havvind i mer enn 15 år, ikke blitt realisert i tilstrekkelig grad. Den norske leverandørindustrien leverer 36 ganger mer til olje og gass enn til havvind. Videre er over 80 prosent av leverandørindustriens FoU rettet mot petroleum, mens under 2 prosent er rettet mot fornybar energi, herunder havvind. Ifølge ett estimat vil Norge i 2025 stå for én promille av verdens havvindproduksjon (Slengesol, 2021).

Potensialet for en norsk havvindindustri antas å være stort. Årsakene til at det ikke har blitt realisert så langt er sammensatt, men ulike studier viser blant annet til fravær av et hjemmemarked og at det er utfordrende å få tilgang til internasjonale markeder, perioder med stor etterspørsel etter tjenester i olje- og gassindustrien, fravær av langsiktige politiske målsetninger, og manglende koordinering på tvers av energi-, nærings-, og klimapolitikken (Afewerki, Aspelund, Bjørgum et al., 2019; Mäkitie, Normann, Thune et al., 2019; Normann, 2015). Samtidig er det fortsatt muligheter for å lykkes med en storstilt satsing på havvind i Norge. En mulighet kan være gjennom å definere og gjennomføre en slik satsing som et målrettet samfunnsoppdrag.

Definere et mål: Til tross for store ambisjoner for norsk havvind har ikke myndighetene satt tallfestede mål for norsk havvindindustri. Det har derfor heller ikke vært mulig å følge opp hvorvidt politikken har levert på de ambisjonene en har satt seg. Noe av det som kjennetegner de landene som har lykket med å bygge opp en sterk havvindindustri er at de har satt seg ambisiøse og konkrete mål. Ett eksempel på dette er Storbritannia som i 2009 satte som mål at 15% av energisystemet skulle være fornybart og at en stor andel av dette måtte komme fra havvind. Departementet for energi og klima lanserte i 2011 et veikart med en forventning om utbygd kapasitet på 18GW innen 2020 og over 40 GW innen 2030. Departementet lanserte også en *taskforce* som skulle utvikle en strategi for å redusere kostnadene for havvind til £100 per MWh innen 2020. Selv om ikke disse målene ble nådd har de bidratt til at Storbritannia tidoblet utbyggingen av havvind mellom 2010 og 2020. Som et siste ledd ble det i 2019 etablert en sektoravtale mellom myndighetene og næringen med et mål om å realisere 30 GW installert kapasitet innen 2030.

Hva kunne være norske mål: Dersom en storstilt satsing på havvind skal etableres som et målrettet samfunnsoppdrag må næringen og myndighetene i fellesskap etablere noen konkrete og tidsavgrensede mål. Disse målene bør defineres nærmere, men vi kan vise til noen mål som har blitt løftet frem for 2030⁷:

- Norsk leverandørindustri har en global markedsandel innen havvind på rundt 10 prosent.
- 500 MW flytende havvind i Utsira-området.



Figur 4.1 Illustrasjon på hvordan det avgrensede samfunnsoppdraget «storstilt satsing på havvind» kan plasseres inn under en overgripende politisk målsetning, og hvordan det kan brytes ned i avgrensede mål.

Sentrale virkemidler i dag: Norske myndigheter har satset betydelig på havvind de siste årene der store deler av virkemiddelapparatet er mobilisert for å støtte opp under utviklingen av en norsk havvindindustri.

- **Forskningsrådet** har investert mer enn en halv milliard kroner i havvindrelatert forskning, primært til Norcowe og Nowitech (FME). I tillegg har Forskningsrådet gitt en stor bevilgning til NorthWind (FME) som startet opp i 2021. Forskningsrådet har gjennom de strategiske porteføljeplanene mulighet til å koordinere forskningsinnsatsen inn mot utvalgte samfunnsutfordringer, inkludert temaer knyttet til produksjon av ny fornybar energi. Dersom regjeringen definerer havvind som et målrettet samfunnsoppdrag med tilhørende konkretisering av mål, vil Forskningsrådet kunne inkludere dette på tvers av porteføljeplanene eller utarbeide en egen porteføljeplan for satsingen.
- De fleste virksomhetene som er eller kan bli en del av en norsk verdikjede for havvind leverer i dag produkter og tjenester til petroleumssektoren (Afewerki et al., 2019). Det aller meste av forskningsaktiviteten til disse

⁷ LO og NHO Felles industri- og energipolitisk plattform (2021)

virksomhetene er knyttet til olje og gass (Solberg & Wendt, 2021). Dersom forskningsinnsatsen skal vris mot havvind bør det gjøres endringer i de generelle støtteordningene for forskning i næringslivet, der særlig SkatteFUNN er et sentralt virkemiddel.

- **Innovasjon Norge** har flere tilbud som treffer norske havvindbedrifter, som for eksempel programmet High Potential Opportunities (HPO). Gjennom *Team Norway* samarbeider ulike aktører med å hjelpe norske bedrifters eksportaktiviteter, der blant annet NORWEP, Innovasjon Norge, og ambassadene er involvert. Havvind har vært et satsingsområde i Team Norway. For å nå målet om internasjonal markedsandel kunne Team Norway styrkes og målrettes enda mer mot havvind.
- **ENOVA** bidrar til å stimulere etterspørsel gjennom støtte til demonstrasjonsprosjekter som f.eks. Hywind Tampen, installasjon av nullutslippsløsninger på offshore vind-fartøy, og piloter.
- Gjennom **Grønn plattform** har myndighetene støttet en rekke omstillingsprosjekter, inkludert ett prosjekt knyttet til infrastruktur for havvind. Grønn plattform har flere trekk som gjør det egnet til å møte samfunnsutfordringen knyttet til klima og omstilling: det er stort, går på tvers av virkemiddelapparatet, og passer tematisk. Tildelingskriteriene er åpne der det er ønskelig å støtte et bredt spekter av prosjekter som kan bidra til grønn omstilling. Dersom Grønn plattform skal mobiliseres for å løse mer avgrensede samfunnsoppdrag som havvind kan det vurderes å spisse deler av tiltaket inn mot dette samfunnsoppdraget.
- **Pilot-E** er en ordning opprettet for å bedre koordineringen i virkemiddelapparatet og for å akselerere teknologiutvikling innenfor miljøvennlig energiteknologi. En gjennomgang av OECD peker på at ordningen kan passe godt til å realisere akselererende samfunnsoppdrag der modning og kommersialisering av teknologi spiller en viktig rolle. Pilot-E har gitt støtte til en rekke prosjekter knyttet til grønn omstilling, med en spesielt stor andel til grønn maritim transport. Det har ikke vært lyst ut midler til havvindrelaterte prosjekter (med unntak av fartøy egnet for havvind).
- Utenfor disse sentrale virkemidlene er det flere områder som vil være viktige for å realisere et målrettet samfunnsoppdrag på havvind. Eksempler på dette kan være regulering og nettilkobling. Dette er områder som faller utenfor tiltak som for eksempel Grønn plattform, men som kan være viktig for å utløse resultatene fra prosjekter støttet av Grønn plattform.

Koordinering og politisk forankring: For å lykkes med en storstilt satsing på havvind vil det være nødvendig å sette konkrete og ambisiøse mål for både utbygging i Norge og for markedsandeler internasjonalt. Ansvar for å følge opp regjeringens politikk for havvind ligger i dag hos Olje- og energidepartementet. En

storstilt satsing på havvind er avhengig av at alle berørte politikkområder prioriterer dette. Dette inkluderer det næringsrettede og eksportfremmende virkemiddelapparatet, olje- og energipolitikken, fiskeri, klima og miljø, og forskning og høyere utdanning.

For å realisere disse målene er det derfor nødvendig med en koordinert innsats på tvers av mange departementer. Med en *Storstilt satsing på havvind* kan det vurderes om ansvaret for gjennomføring og oppfølging bør flyttes ut av et enkeltdepartement og at de konkrete målene forankres på regjeringnivå.

Hurdalsplattformen peker på sektoravtaler som én måte å legge til rette for at det offentlige og næringslivet samarbeider om en slik satsing. En sektoravtale kan bidra til at både myndigheter og næringen selv prioriterer tilstrekkelig ressurser.

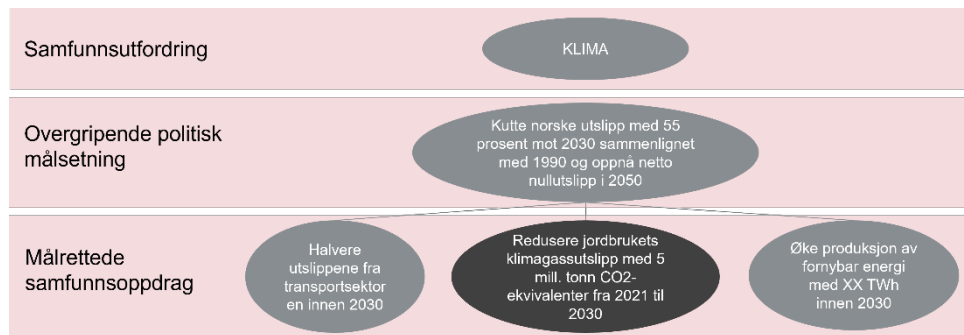
Vi har her valgt å presentere dette oppdraget som et akselererende målrettet samfunnsoppdrag. Merk imidlertid at en økt satsing på havvind vil bli påvirket av andre politiske valg. Vinterens høye strømpriser viser for eksempel hvordan politiske valg, når det gjelder bruk av markeder direkte, påvirker produksjonen av energi i Norge. I hvilken grad man viderefører utbyggingen av olje- og gassfelter i Nordsjøen vil også ha direkte konsekvenser for utbyggingen av en norsk havvindindustri. Et slikt akselererende samfunnsoppdrag må derfor settes inn i en bredere politisk kontekst før man bestemmer seg for mål og midler.

Mulig organisering av samfunnsoppdraget *Storstilt satsing på havvind*

- Definere mål for *utbygging i Norge* og for *markedsandeler internasjonalt* innen 2030 (og 2050). Involvere et bredt sett med aktører, inkludert relevante departementer, næringslivet og interesseorganisasjoner. Målene må forankres på regjeringens nivå. Ansvaret for oppfølging bør ikke legges til ett departement.
- Opprette en samfunnsoppdragsgruppe ('mission task force') med representanter fra alle berørte departementer. Gruppen må gis tilstrekkelig myndighet til å mobilisere de ressurser og virkemidler hvert departement har til rådighet for å bidra til å nå det overordnede målet.
- Samfunnsoppdragsgruppen og næringen må i fellesskap utvikle strategier for å realisere målene om *utbygging i Norge innen 2030 og markedsandeler internasjonalt*. Fremfor å fokusere på hva som vil være gode tiltak bør strategiene definere hva som skal til for å nå målene. En mulighet er å legge dette under sektoravtaler etter modell fra Storbritannia.
- Endre mandatet til **Enova** slik at prosjekter som bidrar til å bygge opp et norsk marked og/eller øker internasjonal markedstilgang prioriteres. Rammene til Enova må da økes.
- Endre mandatene til **Nysnø** og **Investinor** slik at disse inkluderer mål om å investere i virksomheter og prosjekter som retter seg mot regjeringens definerte målrettede samfunnsoppdrag.
- **Grønn plattform** kan rettes tydeligere mot å nå de konkrete målene definert under samfunnsoppdraget på havvind. En mulighet kan være å øke de årlige midlene til Grønn plattform fra 250 mill. i 2022 til 500 mill. i 2023 og dedikere halvparten av disse til samfunnsoppdraget på havvind. Søknader til denne delen av Grønn plattform bør vurderes ut ifra hvordan prosjektet vil bidra til å realisere målene for samfunnsoppdraget.
- Opprette et eget **porteføljestyre i Forskningsrådet** for å støtte opp under målene i samfunnsoppdraget. For den delen av utlysningen som er rettet mot samfunnsoppdraget bør *relevans* vektet tyngre i tildelingsprosessen. Summen av prosjekter og hvorvidt de bidrar som helhet til å nå målene i samfunnsoppdraget bør også vektet tyngre. Her kan det gis enda større rom for at porteføljestyret velger prosjekter ut fra hva som tjener samfunnsoppdraget som helhet.
- **Pilot-E** kan egne seg til å støtte opp under målet om markedsandeler i det internasjonale markedet for havvind. Neste utlysning bør da innrettes mot dette målet.
- Virkemidler på etterspørselssiden som sikrer at det blir lønnsomt å bygge ut havvind i Norge må på plass.
- Styrke finansiering av salgs- og markedsaktiviteter internasjonalt. Enten gjennom eksisterende virkemidler som NORWEP, Eksfin, Team Norway eller gjennom å opprette nye støtteordninger med friske midler. Den nye satsingen fra regjeringen «Hele Norge eksporterer» kan representere et slikt grep.

4.5 Eksempel 2: «Redusere utslipp fra norsk jordbruk»

Bakgrunn: Hurdalsplattformen har som mål å øke verdiskapningen fra landbruket, samtidig som klimaavtrykket reduseres. Det finnes ingen konkrete mål i plattformen om å redusere utslipp fra jordbruket spesifikt. *Klimakur 2030* viser derimot at kutt i utslipp fra norsk jordbruk kan være en viktig bidragsyter til at Norge når sine klimamål for 2030 og 2050.

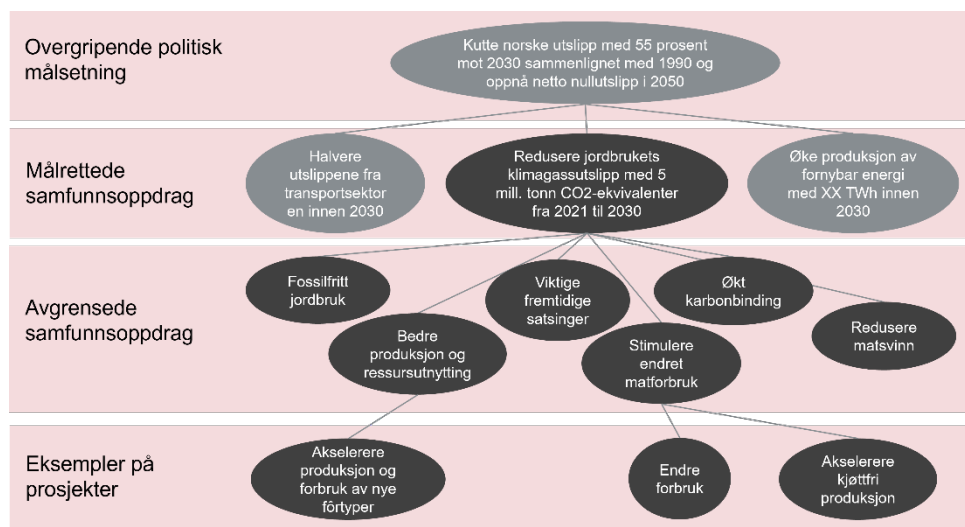


Figur 4.2 Illustrasjon på hvordan et overgripende mål om «netto null innen 2050» kan brytes ned i flere samfunnsoppdrag, inkludert utslippskutt fra jordbruket.

Definere et mål: Klimaavtalen mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og regjeringen (heretter *Klimaavtalen*) har satt et mål om å redusere jordbrukets samlede klimagassutslipp med 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter fra 2021 til 2030. Et slikt konkret og tidsavgrenset mål kan egne seg som et målrettet samfunnsoppdrag. Samtidig må et slikt mål brytes ned i mer avgrensede samfunnsoppdrag for at det skal omsettes i konkret handling.

Hvordan kan målet brytes ned? I *Klimaavtalen* forplikter jordbruket og regjeringen seg til å gjøre tiltak for å redusere utslipp fra jordbruket. Mål for jordbruket selv er 1) fossilfritt jordbruk, 2) bedre produksjon og ressursutnyttning, 3) viktige fremtidige satsinger, og 4) økt karbonbinding. Regjeringen har på sin side forpliktet seg til å arbeide for å 1) redusere matsvinn og 2) stimulere endret matforbruk. Det overordnede målet kan dermed brytes ned i seks mer avgrensede samfunnsoppdrag. Noen av disse samfunnsoppdragene er allerede konkretisert, som for eksempel målet om 50% redusert matsvinn innen 2030. De andre målene er i mindre grad konkretisert. *Klimaavtalen*, *Klimameldingen*, *Nasjonal strategi for en grønn, sirkulær økonomi* og *Klimakur 2030* sier derimot mye om ulike tiltak og satsingsområder som kan bidra inn mot disse målene. Utvikling av nye matprodukter som alternativ til kjøtt eller utvikling av nye typer fôr og gjødsel er eksempler på grep der forskning og teknologiutvikling kan spille en betydelig rolle. Utvikling og spredning av ny teknologi kan også bidra til økt presisjon, og dermed redusert bruk av gjødsel. Ved å omdefinere de seks målene til konkrete samfunnsoppdrag kan virkemidler deretter styres enda tydeligere inn mot å nå disse målene. To

eksempler på konkretiseringer kan være « redusere forbruk og produksjon av kjøtt med XX% innen 2030 » og « redusere klimagassutslipp fra fôr med XX% innen 2030 ».



Figur 4.3 Illustrasjon på hvordan samfunnsoppdraget « redusere utslipp fra jordbruket » kan plasseres inn under en overgripende politisk målsetning, og hvordan det kan brytes ned i avgrensede mål og prosjekter.

Sentrale virkemidler i dag: *Klimaplan for 2021-2030 (Klimameldingen)* skiller på sektorovergripende og sektorspesifikke virkemidler. De sektorspesifikke virkemidlene diskuteres utførlig i klimameldingen. I tillegg til å vise til en lang rekke prioriterte områder, tiltak og ambisjoner, viser klimameldingen til *jordbruksavtalen* (del av jordbruksoppgjøret) og *klimaavtalen*. *Klimaavtalen* er som allerede nevnt en intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen som har elementer i seg som kan være utgangspunkt for et målrettet samfunnsoppdrag. Intensjonsavtalen har satt et konkret mål om å gi en klimagassreduksjon på 5 millioner tonn CO2-ekvivalenter innen 2030. Dette målet skal nås i samarbeid mellom jordbruket og myndighetene. Oppfølgingen av avtalen gjøres i de årlige jordbruksforhandlingene.

De sektorovergripende virkemidlene inkluderer ulike avgifter på utslipp, støtte til forskning og innovasjon, og ulike reguleringer. Innenfor virkemidler for forskning og innovasjon finnes det flere satsinger knyttet til reduksjon av klimagassutslipp fra jordbruket.

- Forskningsrådet har flere utlysninger knyttet til å redusere utslipp og klimaavtrykk gjennom f.eks. porteføljen Energi, transport og lavutslipp. Disse har ikke konkrete kriterier knyttet til reduksjon i utslipp fra jordbruket. Porteføljen for Landbasert mat, miljø og bioressurser vektlegger flere områder som er relevante for dette samfunnsoppdraget (f.eks.

utvikling av emballasje som bidrar til redusert matsvinn, reduserte karbonutslipp eller økt karbonbinding). Et målrettet samfunnsoppdrag bør innebære at kriteriene dreier en del av forskningen mer direkte inn mot ett eller flere av de seks avgrensede samfunnsoppdragene identifisert over. Merk at behovet for nye grep og nye løsninger vil medføre at man i noen tilfeller vil måtte prioritere relevans fremfor «vitenskapelig kvalitet» eller «økt verdiskaping». En for sterk vektlegging av slike generelle mål kan lett føre til at vel etablerte miljøer som i større grad er fokusert på gårsdagens behov blir prioritert fremfor nye konstellasjoner av forskere og bedrifter som i større grad vil se på fremtidens utfordringer.

- Forskningsrådet har sammen med Innovasjon Norge, SIVA og Enova lyst ut midler til å akselerere utviklingen av fôrtyper for fisk og husdyr som reduserer klimagassutslipp («Mer bærekraftig fôr til husdyr og fisk – fra idé til marked») med en modell som minner om Pilot-E. Dette er en satsing som er rettet mot ett av de seks avgrensede samfunnsoppdragene, og kan sees som et eksempel på et tiltak som egner seg for å løse slike samfunnsoppdrag.
- Grønn plattform kan støtte prosjekter som gir reduserte utslipp fra jordbruket, men ingen av de 11 prosjektene som fikk støtte retter seg mot jordbruket.
- Innovasjon Norge har flere ordninger som kan støtte prosjekter knyttet til klimagassutslipp fra jordbruket, som Tilskudd til bioøkonomiprojekter og Fornybar energi i landbruket og Miljøteknologiordningen.
- Delmålene i avtalen mellom Enova og KLD er å oppnå kutt i ikke-kvotepliktig sektor og å stimulere til teknologi og innovasjon som bidrar til nullutslipp. Dette er mål som gir rom for å støtte kommersialisering av teknologi som kan bidra til å løse flere av de avgrensede samfunnsoppdragene innenfor jordbruk og klima. Regjeringen kan også gi Enova i oppdrag å støtte avgrensede prosjekter. Det vil være mulig å gi Enova i oppdrag å støtte f.eks. kommersialisering av matvareproduksjon som erstatter kjøttproduksjon.

Forskningsbehov i dag: I tillegg til ny teknologi og nye løsninger er det behov for ny, forskningsbasert kunnskap innenfor en rekke områder, bl.a. mer kunnskap om jordbrukets samlede utslipp og muligheter til utslippsreduksjoner og opptak. Det er også behov for kunnskap om hvordan ulike tiltak virker inn på utslipp fra jordbruket. Dette gjelder spesielt tiltak som potensielt kan være gode klimatilnæringer, men som er vanskelige å kvantifisere.

Koordinering og politisk forankring: Utslippskutt kan gjøres direkte i jordbrukssektoren, men også andre sektorer. Transport og oppvarming av bygg er andre sektorer, samt arealbruk. Med tanke på at de fleste kuttene i jordbruket må

komme i andre sektorer, er det behov for koordinering med disse andre sektorene. Flere av de avgrensede samfunnsoppdragene krever derfor koordinering på tvers av politikkområder. Ett eksempel vil være et mål om å redusere forbruk og produksjon av kjøtt. *Klimaplanen* til jordbruket sier ingenting om dette, mens kutt i kjøttforbruk trekkes frem som et viktig tiltak i *Klimakur 2030*. Det indikerer at hovedutfordringen med å redusere utslipp fra landbruket er forbundet med kryssende interesser når det gjelder delmål. For å løse slike konflikter vil det derfor være nødvendig med koordinering og forankring på et høyt politisk nivå.

Mulig organisering av samfunnsoppdraget *Redusere utslipp fra norsk jordbruk*

- Forankre det overordnede målet om å kutte utslipp fra jordbruket på regjeringnivå.
- Opprette en samfunnsoppdragsgruppe ('mission task force') med representanter fra alle berørte departementer. Gruppen må gis tilstrekkelig myndighet til å mobilisere de ressurser og virkemidler hvert departement har til rådighet for å bidra til å nå det overordnede målet.
- Etablere 1-6 avgrensede samfunnsoppdrag innunder det overordnede målet (f.eks. *redusere produksjon og forbruk av kjøtt og bedre produksjon og ressursutnyttning*). Konkretisere disse avgrensede samfunnsoppdragene med tallfestede og tidsavgrensede mål (f.eks. *redusere kjøttforbruk med XX% innen 2030* eller *redusere utslipp knyttet til fôr med XX% innen 2030*). Vurdere om også disse avgrensede målene må forankres på regjeringnivå.
- Innrette utlysningene innenfor **Forskningsrådets** relevante porteføljer der det er et krav at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene OG/ELLER opprette nye utlysninger med krav om at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene.
- Innrette eksisterende virkemidler hos **Innovasjon Norge** der det er et krav at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene OG/ELLER opprette nye støtteordninger der et krav er at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene.
- Rette deler av midlene under **Grønn plattform** mot ett eller flere av de avgrensede samfunnsoppdragene (for eksempel *fossilfritt jordbruk* eller *økt karbonbinding*).
- Etablere flere utlysninger tilsvarende Forskningsrådets «*Mer bærekraftig fôr til husdyr og fisk – fra idé til marked*» etter modellen til **Pilot-E** for å løse de andre avgrensede målene, som for eksempel *utvikling av alternativ matproduksjon*.

4.6 Eksempel 3: «Norge etter oljen – omstilling av norsk økonomi»

Bakgrunn: En av de store samfunnsutfordringene for Norge de neste tiårene vil bli å omstille næringslivet til en økonomi der olje- og gass spiller en vesentlig mindre rolle. I motsetning til samfunnsutfordringer som klima, der EU har definert flere samfunnsoppdrag, er dette en utfordring som må løses nasjonalt. I et forsøk på å møte denne samfunnsutfordringen kan vi tenke oss et overgripende samfunnsoppdrag med mål om å omstille norsk økonomi vekk fra olje og gass.

Definere et mål: Det som kjennetegner utfordringsdrevet innovasjonspolitikker er at det må følge fra konkrete, målbare og tidsavgrensede mål. Det er en bred anerkjennelse av at internasjonal klimapolitikk og redusert etterspørsel etter olje og gass vil få konsekvenser for norsk petroleumssektor, og at det er behov for en politikk som tar hensyn til disse endringene. Det er derimot ikke lett å finne konkrete målsetninger knyttet til denne utfordringen.

Hurdalsplattformen viser for eksempel til at «*regjeringen vil omstille Norge til en verdiskapende og konkurransedyktig lavutslippsøkonomi*» og at «*vi skal få flere i jobb, skape aktivitet i hele landet, øke eksporten og kutte klimagassutslippene*». Fokuset ligger på å skape nye jobber gjennom å satse på utviklingen av nye næringer. Flere næringer med tilknytning til olje og gass, som havvind, karbonfangst, -bruk og -lagring, hydrogen, og grønn skipsfart, trekkes frem. Regjeringen har også et mål om å «*øke norsk eksport utenom olje og gass med minst 50 prosent innen 2030*». I tillegg viser også Hurdalsplattformen til at regjeringen vil «*redusere den samfunnsøkonomiske risikoen og finansielle klimarisikoen som investeringer i olje og gassvirksomhet medfører*». Dette målet er formulert i tilknytning til behovet for å redusere utslipp fra olje- og gassproduksjon på norsk sokkel.

Dersom «Norge etter oljen» skal defineres som et overgripende samfunnsoppdrag vil det først og fremst være nødvendig å formulere et konkret mål for denne omstillingen. Et slikt mål kan for eksempel være at antall sysselsatte i norsk petroleumssektor som andel av sysselsatte i Norge reduseres til et konkret mål innen 2030 eller 2050. Defineringen av et slikt mål knytter seg til det som blir beskrevet som *visjonsfasen* i kapittel 3.1.

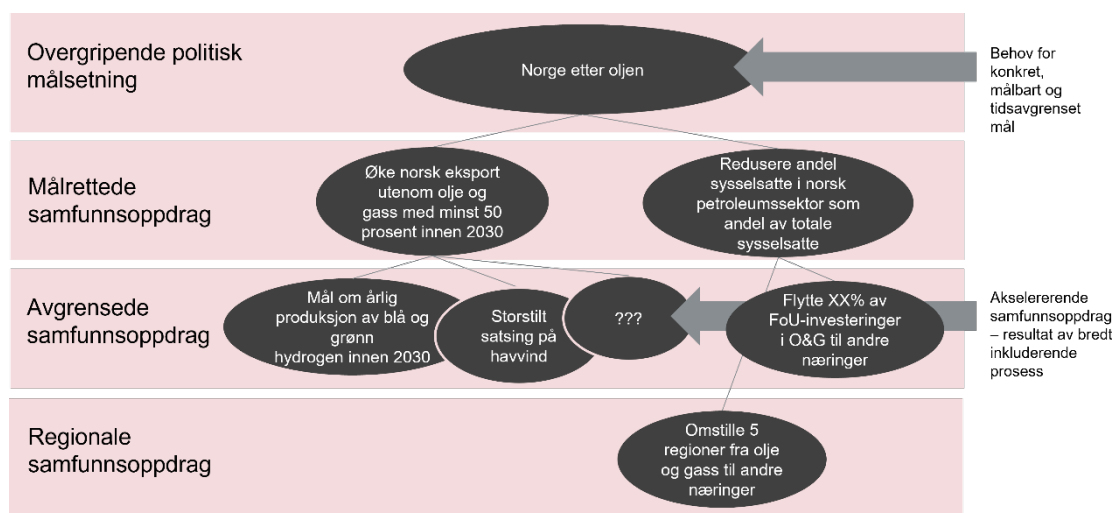
Medvirkning: For at et samfunnsoppdrag med mål om å omstille norsk økonomi skal ha tilstrekkelig legitimitet og være gjennomførbart vil det være nødvendig å sikre aktiv støtte og deltagelse fra de aktørene som blir mest berørt. Et slikt overgripende samfunnsoppdrag berører store deler av samfunnet, og de overordnede målene må derfor være gjenstand for en bred og offentlig debatt. Store, overgripende og transformerende samfunnsoppdrag krever gjerne at man i tillegg til å stimulere til ny aktivitet også må gjøre mindre av noe. Dette berører særlig de som er ansatt i petroleumssektoren og virksomhetene (Normann & Tellmann, 2021).

For å sikre tilstrekkelig legitimitet rundt de overordnede målene er det særlig viktig at disse aktørene involveres i defineringen av målene.

Bryte ned det overordnede målet: Et konkret mål om å omstille norsk økonomi vekk fra olje og gass er for stort og generelt til at det gir tilstrekkelig retning. Det er derfor behov for å bryte et slikt mål ned i mer avgrensede samfunnsoppdrag. Denne delen av prosessen knytter seg til det som er beskrevet som formuleringsfasen i kapittel 3.1, og er en innsnevringssprosess der konkrete satsinger defineres. På samme måte som defineringen av det overordnede målet er også denne fasen gjenstand for forhandlinger og prioriteringer, og medvirkning vil også her være viktig.

Ett eksempel på et mål formulert i Hurdalsplattformen som kan egne seg som et første ledd i en slik innsnevring kan være målet om å «*øke norsk eksport utenom olje og gass med minst 50 prosent innen 2030*». Dette knytter seg til den generelle tilnærmingen til å møte denne samfunnsutfordringen gjennom å skape nye arbeidsplasser og nye næringer. Også dette målet kan bli for stort til at det gir tilstrekkelig retning, og det kan være behov for å spesifisere det enda mer. Et resultat av den videre prosessen bør derfor være å identifisere et fåtall avgrensede samfunnsoppdrag for å akselerere noen nye næringer. Slike løsningsorienterte samfunnsoppdrag bør komme nedenfra, og ikke være et resultat av politiske beslutninger som iverksettes nedover i systemet. Samtidig har regjeringen allerede pekt på et knippe næringer som kan være særlig relevante å satse på, og det kan være naturlig å diskutere disse i en slik videre innsnevringssprosess.

I tillegg til konkrete mål knyttet til utvikling av nye arbeidsplasser og næringer vil et slikt overgripende samfunnsoppdrag også måtte brytes ned i samfunnsoppdrag knyttet til den næringen det skal omstilles vekk fra. En omstilling krever omskolering og etterutdanning, det kan kreve regional utvikling og ulike former for kompensasjon (Galgóczy, 2019), det krever at bedrifter velger å investere i nye aktiviteter og nye markeder, og det kan kreve at bedrifter endrer på sine FoU-aktiviteter (Kivimaa & Kern, 2016). Også innenfor disse områdene kan det være mulig å definere konkrete mål. Slike mål må også komme som et resultat av medvirkning og innsnevring. Ett tenkt eksempel kan være mål om at en viss andel av næringslivets FoU flyttes fra petroleumsrelatert aktivitet til andre områder. Et annet eksempel på en avgrensning kan være å identifisere noen regioner som får statlige midler til å omstille lokalt næringsliv. Her kan en tenke seg en modell som likner på EUs overordnede samfunnsoppdrag om 100 klimanøytrale byer der byene selv melder sin interesse. Regionene som ønsker å delta må følge et sett med kriterier, og omstillingsarbeidet må skje gjennom et samarbeid mellom region og stat, hvor staten kan bidra med økonomisk støtte. Det vil også her være viktig å sette konkrete mål.



Figur 4.4 Illustrasjon på hvordan et overgripende samfunnsoppdrag om Norge etter oljen kan brytes ned i mer avgrensede samfunnsoppdrag.

Et neste steg i prosessen vil være å **konkretisere virkemidler og aktiviteter** som skal bidra til å nå målene. For å nå mål om å bygge nye næringer må forsknings- og innovasjonspolitikken rettes tydeligere mot avgrensede og akselererende samfunnsoppdrag. Dette vil innebære at det må settes en tydeligere retning på det næringsfremmende og eksportrettede virkemiddelapparatet. Det må også stimuleres etterspørsel og skapes nye markeder. Dette vil innebære at man må vekte måloppnåelse mot generelle prinsipper om kostnadseffektivitet i næringspolitikken. Konkrete mål knyttet til næringslivets FoU-aktivitet kan få betydning for innretningen av næringsnøytrale virkemidler som SkatteFUNN eller Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA).

Politisk koordinering og forankring. Et samfunnsoppdrag med et konkret mål om omstilling vekk fra olje og gass vil møte motstand. For å gjennomføre et slikt samfunnsoppdrag vil en rekke sektorer og politikkområder måtte involveres, både for å sikre at ulike interesser ivaretas og for å mobilisere tiltak og virkemidler på tvers av det politiske systemet. Det vil være naturlig at målet er forankret på øverste politiske nivå i sentrale departementer som Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. For å sikre koordinering på tvers må målet også være forankret på regjeringsnivå. For å sikre langsiktige forpliktelser og tilstrekkelig legitimitet i samfunnet vil det dessuten være nødvendig å forankre et slikt samfunnsoppdrag i Stortinget slik at samfunnsoppdraget opprettholdes uavhengig av ulike regjerings sammensetninger. Dette understreker behovet for en bred og inkluderende prosess som sikrer medvirkning og legitimitet.

Oppsummering av samfunnsoppdraget *Norge etter oljen*

- Uten en prosess som leder til et konkret, målbart og tidsavgrenset mål for det overordnede samfunnsoppdraget vil det bli vanskelig å gjennomføre et slikt samfunnsoppdrag.
- Det overordnede målet må kunne brytes ned i konkrete, målbare og tidsavgrensede mål.
- Et overordnet samfunnsoppdrag som Norge etter oljen vil brytes ned i flere transformerende og akselererende samfunnsoppdrag. Hvert av disse må behandles som egne samfunnsoppdrag, med egne krav til koordinering og forankring.
- En prosess som sikrer bred medvirkning i både definering og gjennomføring er avgjørende for store, overgripende samfunnsoppdrag som dette.
- Store krav til politisk koordinering og legitimitet på tvers av sektorer og politikkområder. Krever derfor forankring i regjering og Stortinget.

5 Oppsummering og anbefalinger

Basert på gjennomgangen av litteratur, erfaringer fra andre land, og mulige eksempler fra Norge ser vi at målrettede samfunnsoppdrag kan tas opp i forsknings- og innovasjonspolitikken på flere måter. Denne mangefasetterte forståelsen av samfunnsoppdrag har vært mindre fremtredende i den norske debatten, som i stor grad har dreid seg om hvorvidt målrettede samfunnsoppdrag vil føre til en inn snevring av forskningspolitikken og hvorvidt politikere er egnet til å «velge vin nere». Vi håper denne rapporten kan bidra til å utvide horisonten for en slik dis kusjon.

Kapitlene over har vist at det kreves nytenkning rundt hvordan innovasjonspo litikken kan innrettes for å møte store samfunnsutfordringer, og at målrettede samfunnsoppdrag er en tilnærming som representerer en slik nytenkning. Samti dig ser vi at det er en rekke uløste spørsmål, dilemmaer og utfordringer knyttet til målrettede samfunnsoppdrag. Spesielt er det viktig å merke seg at det er få land som har tatt i bruk samfunnsoppdrag i stor skala, og det er lite kunnskap om iverk setting av samfunnsoppdrag i praksis.

Akselererende samfunnsoppdrag kan bidra til å møte store samfunnsutford ringer som klima eller velferd. Samtidig er dette utfordringer som også krever end ring som ikke primært kan skje gjennom utvikling av ny teknologi eller industri. Skal målrettede samfunnsoppdrag brukes for å møte store samfunnsutfordringer vil det også være behov for samfunnsoppdrag av transformerende karakter.

I dette kapitlet vil vi komme med noen avsluttende betraktninger rundt for deler og utfordringer ved å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag i Norge. Vi kom menterer i den sammenheng også noe av den kritikken som kan rettes mot denne tilnærmingen. Vi vil deretter si noe om hva vi mener er viktige forutsetninger for å gjennomføre målrettede samfunnsoppdrag i Norge.

5.1 Fordeler og utfordringer ved å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag og langtidsplanens rolle

Vi har vist at det finnes mange ulike typer målrettede samfunnsoppdrag, der det særlig vil være stor variasjon når det gjelder behov for teknologisk og sosial

endring; omfang av ulike typer aktører, sektorer og politikkområder; grad av interessemotsetninger og mulige konflikter; og behov for politisk forankring. Denne variasjonen vises både i den konseptuelle tilnærmingen (kap. 2), det erfaringsbaserte grunnlaget fra andre land (kap. 3), og i de illustrerende eksemplene fra Norge (kap. 4).

Fordeler med avgrensede, akselererende samfunnsoppdrag

Mange av forutsetningene for å realisere akselererende samfunnsoppdrag er allerede på plass. Det finnes organisasjoner og aktører som har eierskap til og interesser i problemstillingene, og disse kan lett mobiliseres. Eksisterende løsninger og virkemidler kan mobiliseres, kombineres og videreutvikles. Det finnes ansvarlige og iverksettende myndigheter med avklarte roller og oppgaver, og det institusjonelle rammeverket kan tilpasses med nye mål, for eksempel gjennom regulering. Denne typen målrettede samfunnsoppdrag vil derfor kunne egne seg for å realisere generelle målsetninger som allerede er politisk forankret, men som fortsatt mangler tilstrekkelig virkemidler eller satsinger for å bli fullt ut realisert. Vi har vist til eksempelet «*storstilt satsing på havvind*», men andre eksempler kan være målet om å «*øke sysselsettingen og verdiskapningen i skogsnæringen*» eller «*å bygge opp en sammenhengende verdikjede innen hydrogen*» (Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021, se også Tabell 4.3). Akselererende samfunnsoppdrag kan bidra til å mobilisere til en felles innsats blant offentlige og private aktører for å nå slike mål.

Utfordringer med akselererende samfunnsoppdrag

En utfordring kan være at målene som velges hverken er konkrete eller ambisiøse nok. Etableringen og oppfølgingen av slike mål krever også en politisk forankring og koordinering som ikke nødvendigvis er på plass i dag. I tillegg ser vi at mens forskningspolitikken i stor grad er satt opp for å støtte opp under denne typen teknologisatsinger, gjelder dette i mindre grad den bredere innovasjonspolitikken. For at også en politikk for etterspørsel, infrastruktur, næringsutvikling og eksport skal rettes inn mot eksempelvis en storsatsing på havvind mener vi det vil kreve bred politisk enighet og et tydelig politisk signal med konkrete mål for utbygging av havvind i Norge og for internasjonalisering av norsk havvindindustri. For å lykkes med akselererende samfunnsoppdrag kan det også være nødvendig å mobilisere politikkområder utover forsknings- og innovasjonspolitikken, noe som stiller ytterligere krav til politisk forankring og koordinering.

Fordeler med transformerende samfunnsoppdrag

Litteraturen diskutert i kapittel 2 og erfaringene fra andre land diskutert i kapittel 3 viser at i møte med store samfunnsutfordringer som klima kreves det mer enn akselerering av eksisterende løsninger. Skal vi lykkes med å nå Norges klimamål eller redusere ungt utenforskap (se Vedlegg 2) kreves det store sosiale endringer. Slike transformative endringer kan oppnås gjennom initiativer og tiltak igangsatt av et bredt sett samfunnsaktører. Transformerende samfunnsoppdrag kan egne seg spesielt der interessekonflikter står i veien for å sette ambisiøse og konkrete mål. Ved å gjennomføre en visjonsfase og en defineringsfase, der et bredt sett med aktører er involvert, kan det være mulig å definere mål som aktører med ulike interesser kan stille seg bak. Et eksempel på dette kan være behovet for å sette mål knyttet til forbruk og produksjon av mat for å nå målet om utslippskutt i jordbruket.

I den nåværende regjeringsplattformen finner vi flere målsetninger eller ambisjoner der transformerende samfunnsoppdrag kan være en aktuell eller til og med nødvendig tilnærming for at målsetningene skal realiseres. To eksempler er: «*Klimagassutslippene fra landbruket skal reduseres og opptaket av karbon økes*» og «*gå fra en lineærøkonomi med bruk-og-kast til en sirkulærøkonomi*». Samtidig illustrerer disse formuleringene en utfordring. Transformerende samfunnsoppdrag rettet mot omstilling, velferd eller klima må knyttes til konkrete og ambisiøse mål, noe som er særlig vanskelig innenfor områder der slike mål enten er omstridte eller vanskelig å konkretisere. Det illustrerende eksempelet «Norge etter oljen» viser at det vil være utfordrende å definere et slikt mål. Det kan være mer realistisk å definere og gjennomføre samfunnsoppdrag som forener slike motstridende interesser innenfor avgrensede områder eller hvis de er lokalt forankret (f.eks. i en by eller region) (Karlsen, 2022).

Utfordringer med transformerende samfunnsoppdrag

Utfordringene knyttet til definering av mål, forankring og koordinering diskutert over vil være spesielt viktige å løse for innføringen av transformerende samfunnsoppdrag. Spesielt vil det være krevende å skape bred politisk forankring for mål som det vil være uenighet om. Hvordan skal det etableres et samarbeid mellom f.eks. Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om å endre forbruk og produksjon av mat? Hvordan etablere samarbeid mellom Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet, og Klima- og miljødepartementet om et mål om å omstille norsk næringsliv vekk fra olje og gass? Det er vanskelig å definere konkret hvordan slike mål skal forankres bredt politisk, men det er også vanskelig

å se for seg et målrettet samfunnsoppdrag av en slik transformerende karakter uten slik forankring.

For å gjennomføre transformerende samfunnsoppdrag er det behov for å starte med en prosess, snarere enn å starte med samfunnsoppdraget. Ifølge litteraturen vil det å gjennomføre transformerende samfunnsoppdrag kreve en mer nettverksbasert styringsmodell med mer vekt på koordinering, inkludering og eksperimentering i politiske prosesser. Dette krever en ny tilnærming til styring som utfordrer arbeids- og oppgavedeling, organisasjonsformer og institusjonelle rammer. Dette er ikke enkelt, og som i eksempelet fra Vinnova, kan det være lettere å starte i det små, med mindre piloter, med mer fokus på læring, justering og forsiktig oppskalering. Utfordringene kan være at prosessen er tidkrevende og at det er vanskelig å få nok fremdrift og kraft i satsingene. Som sett i kapittel 3 er arbeid med samfunnsoppdrag kompliserte og tidkrevende prosesser, og vi kommer derfor med noen anbefalinger knyttet til en slik prosess nedenfor.

Tabell 5.1 Oppsummering av muligheter og utfordringer knyttet til innføring av ulike samfunnsoppdrag i Norge

	Akselererende	Transformerende
<i>Eksempler</i>	<i>Havvind</i>	<i>Omstilling, klima, velferd</i>
Hva kan man få ut av dette?	Mulig å fremskynde utviklingen av en industrisatsing. Realisere en målsetning som ellers vil være vanskelig å nå.	Kan «sende et signal» som kan bidra til å mobilisere et bredt sett med aktører. Kan være nødvendig for å nå krevende mål som er nødvendige for å møte store samfunnsutfordringer.
Utfordringer?	Mangler konkrete målsetninger som er politisk forankret. Uklart hvordan sektorkoordinering kan oppnås og sektorinteresser forrenes.	Samme utfordringer som for innovasjonssatsinger. I tillegg, uklart hvordan bred medvirkning kan sikres. Ressurskrevende og krever en helhetlig tilnærming, f.eks. for å sikre at de som taper på en transformasjon kompenseres eller på andre måter deltar på en konstruktiv måte.
Forutsetninger (hvordan kan det gjøres)?	Legge til rette for at forskning i næringslivet rettes inn mot utvalgte samfunnsoppdrag. Sette tydeligere retning på innovasjonspolitikken utover FoU.	Legge til rette for gode prosesser i problemformulering og legge til rette for ressurser og insentiver for deltagelse og iverksetting Hindre flaskehals, legge til rette for læring og insentiver for oppskalering av gode løsninger
LTPs rolle	Kan spille en viktig rolle i å definere muligheter og utfordringer knyttet til å etablere innovasjonssatsinger som målrettede samfunnsoppdrag. Kan vise til grep som kan tas for å sette mer retning på forskningspolitikken. For at konkrete mål skal defineres og for å sikre politisk koordinering bør satsing allikevel forankres utenfor Kunnskapsdepartementet.	Kan spille en viktig rolle for å synliggjøre prioriteringer innenfor forsknings- og teknologisatsinger relevante for samfunnsoppdraget. Et eksempel kan være utvikling av teknologi som er nødvendig innenfor et samfunnsoppdrag knyttet til å redusere utslipp fra jordbruket. Forankring bør derimot ligge på regjeringnivå.
Prosess	Iterativ prosess, noe preg av toppstyring	Iterativ, med utgangspunkt i en involverende tilnærming. Viktig med myndighetsaktører som tar et betydelig ansvar for koordinering.

Langtidsplanens rolle

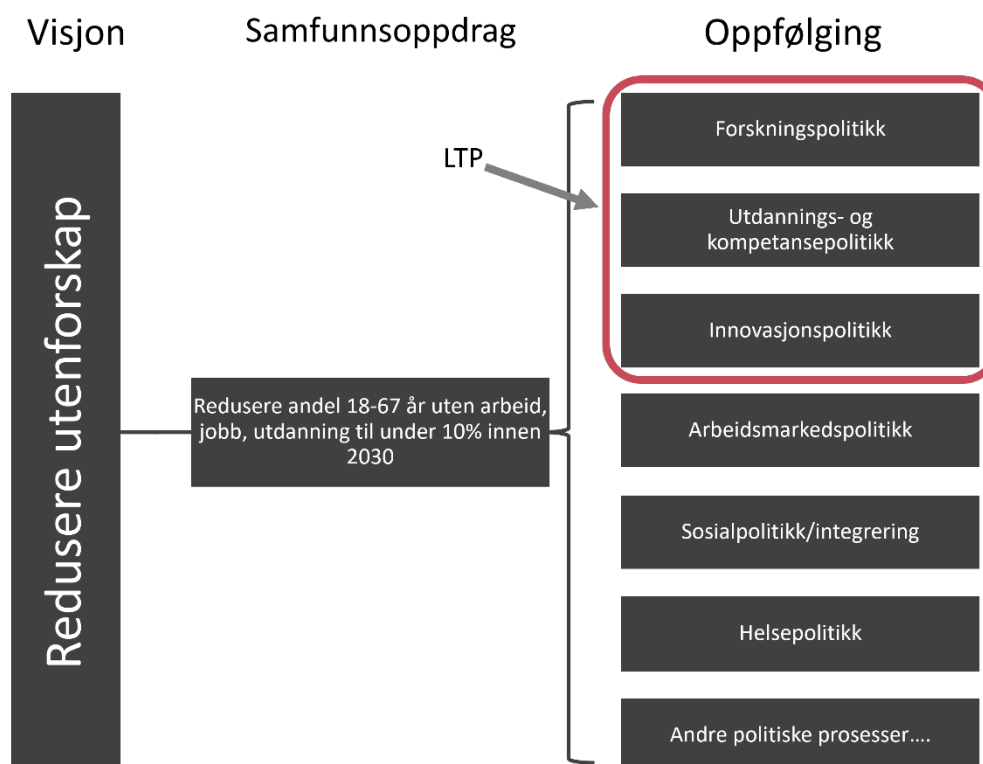
I denne rapporten har vi trukket frem betydningen av politisk forankring, koordinering på tvers av politikkområder, og behovet for å sette retning på den bredere innovasjonspolitikken. Dette har betydning for hvilken rolle langtidsplanen kan ha i en eventuell innføring av målrettede samfunnsoppdrag i Norge. I Tabell 5.1 viser vi at langtidsplanens rolle vil henge sammen med hva slags type samfunnsoppdrag en eventuelt bestemmer seg for å gjennomføre i Norge.

Avgrensede, forskningsdrevne samfunnsoppdrag kan tenkes forankret i LTP, der Kunnskapsdepartementet får ansvaret for den nødvendige koordineringen for å sikre gjennomføring av de ulike fasene av ett eller flere målrettede samfunnsoppdrag.

LTP kan også fungere som et politisk dokument der ideen om å innføre målrettede samfunnsoppdrag kan utvikles, men der det målrettede samfunnsoppdraget forankres et annet sted (se punkt om politisk forankring i kapittel 5.3). Dette gjelder særlig for transformerende samfunnsoppdrag knyttet til f.eks. omstilling eller utenforskap. For å gjennomføre slike samfunnsoppdrag må det mobiliseres og koordineres utover forsknings- og innovasjonspolitikken (se Figur 5.1 nedenfor), og vi tror ikke LTP egner seg for en slik koordinering.

For transformerende samfunnsoppdrag vil det være behov for forskningsbasert kunnskap. Det vil være behov for å akselerere utvikling av teknologi, slik hybrid-modellen presentert i kapittel 2.4 viser og slik eksempelet fra utslippskutt i jordbruket illustrerer. Men det vil også være et stort behov for forskningsbasert kunnskap om hva vi allerede vet om en samfunnsutfordring og hvilke kunnskapsbehov som finnes knyttet til et samfunnsoppdrag. Det vil også være behov for å kartlegge og overvåke samfunnsoppdragene underveis. Her kan LTP spille en viktig rolle i å beskrive hvordan forskningen kan bidra til å dekke disse behovene.

Når det gjelder utfordringsdrevne samfunnsoppdrag, som f.eks. realiseringen av en storstilt satsing på havvind, har vi vist at det her er behov for å sette retning på innovasjonspolitikken – et politikkområde som langtidsplanen omtaler kun i begrenset grad. Det kan vurderes om LTP bør utvides til å omtale den bredere innovasjonspolitikken, eller om det er behov for en egen plan, strategi eller stortingsmelding for innovasjon.



Figur 5.1 Illustrasjon på hvordan et målrettet samfunnsoppdrag for å redusere utenforskap kan følges opp innenfor og utenfor rammene av LTP.

5.2 Dilemmaer og uavklarte spørsmål

Med den store interessen for målrettede samfunnsoppdrag, både i og utenfor Norge, har det også blitt reist ulike typer kritikk. Noe av denne kritikken kan være basert på misforståelser, og det er viktig å ha i mente at kunnskapen om hvordan man kan drive og iverksette store samfunnsoppdrag fortsatt er begrenset. Det er derfor flere dilemmaer som må diskuteres i en vurdering av målrettede samfunnsoppdrag i Norge.

«Politikere bør ikke velge vinnere»

Med målrettede samfunnsoppdrag kan det være en fare for at politikere ikke bare velger samfunnsutfordringen som skal prioriteres, men også samfunnsoppdragene (Brown, 2021). En modell der politikere velger løsninger som så følges opp av forvaltning og virkemiddelapparat bryter med et av de sentrale kjennetegnene ved målrettede samfunnsoppdrag - nemlig involvering av et bredt sett med aktører der problemformuleringen og mulige løsninger kommer «nedenfra». Til dels kan man si at denne kritikken derfor er basert på en misforståelse av hva målrettede samfunnsoppdrag er. Samtidig viser erfaringer fra andre land (men også diskusjonen i Norge, der løsninger som hydrogen eller karbonfangst har blitt trukket frem som

mulige samfunnsoppdrag) at bred involvering i defineringen av en politisk visjon eller et samfunnsoppdrag kan være krevende i praksis. Det vil derfor kunne være en fare for at målrettede samfunnsoppdrag velges uten at det legges tilstrekkelig vekt på, og ressurser bak, den prosessen som er nødvendig for å skape legitimitet og gjennomføringsevne.

«Særinteresser vil få enda større innflytelse på politikken»

Som nevnt over er må det legges til rette for bred medvirkning, både i utforming og gjennomføring av samfunnsoppdrag. Dette kan føre til at særinteresser og innflytelsesrike næringer eller virksomheter får styre innretningen på samfunnsoppdragene på en måte som gagnar virksomhetene, muligens på bekostning av samfunnsinteressene (Mazzucato, 2018a). En prosess rundt defineringen av målrettede samfunnsoppdrag må derfor legge til rette for at aktører som vanligvis ikke blir hørt (i like stor grad) blir mer involvert. Dette kan inkludere vanlige borgere og forbrukere eller de som utvikler alternative løsninger. Erfaringer fra Nederland og Danmark viser at dette er vanskelig i praksis. Når prosessene rundt målrettede samfunnsoppdrag bygger på eksisterende strukturer som Topsector i Nederland kan det være vanskelig å unngå at det blir de samme aktørene som alltid har vært involvert som også involveres i å utarbeide målrettede samfunnsoppdrag. Skal en i Norge bygge på eksisterende ordninger som f.eks. 21-prosessene bør en også sikre at nye aktører involveres. En av utfordringene, derimot, med å involvere et bredere sett med aktører er at det kan føre til svake kompromisser og uklare målsetninger. Hensynet til bred involvering må dermed balanseres mot behovet for retning og konkrete mål.

«Undervurdering av kompleksiteten»

I denne rapporten har vi pekt på en rekke utfordringer med målrettede samfunnsoppdrag. Det krever politisk forankring bak mål som kan møte motstand, noe som krever politiske kompromisser som kan svekke ambisjonsnivå og konkretisering. Koordineringsbehovene, særlig for de store, transformerende samfunnsoppdragene, kan være store og det kan være vanskelig å bryte ned etablerte siloer mellom sektorer og politikkområder. Som nevnt over kan myndigheter også undervurdere hva som skal til for å sikre bred involvering. En konsekvens av disse utfordringene kan være at myndigheter etablerer et målrettet samfunnsoppdrag men håndterer det med tradisjonelle virkemidler, uten å endre vesentlig på styringen eller organiseringen av samfunnsoppdraget (Shabb, McCormick, Mujkic et al., 2022).

«Manglende empiri»

Som tidligere nevnt er ikke målrettede samfunnsoppdrag i seg selv noe nytt. Men, vi vet lite om iverksetting og erfaringer over tid. De erfaringene vi har kommer fra et begrenset sett med land, det er mye fokus på enkeltteksempler (som f.eks.

Apollo-programmet), og vi vet spesielt lite om iverksetting i praksis. Siden initiativene i landene som har tatt dette i bruk er ganske ferske er det foreløpig begrenset kunnskap om resultatene. Det er også grunn til å tro at det vil ta tid å realisere resultater og at det vil bli vanskelig å knytte effekter til konkrete satsinger («attribusjonsproblemer»). Dette er spesielt krevende med samfunnsoppdrag som går over lange perioder og hvor effektene vil være spredt, og det vil være vanskelig å knytte effekter til spesifikke satsinger. Det er derfor behov for nytenkning i tilnærminger til evaluering av slike satsinger, for eksempel når det gjelder å følge mål-oppnåelsen og måle addisjonalitet.

5.3 Hva skal til for å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag på en god måte i Norge?

Basert på diskusjonene i kapitlene over vil vi trekke frem seks punkter som særlig viktige for å lykkes med å ta i bruk målrettede samfunnsoppdrag i Norge. Flere av disse punktene er velkjente fra litteraturen, men vi utdyper hva disse innebærer i en norsk sammenheng nedenfor.

Målrettede samfunnsoppdrag krever målbare og konkrete målsetninger. Havvind- og jordbrukseksemplene i kapittel 4 illustrerer hvordan fraværet av konkrete og ambisiøse mål kan komme i veien for å realisere henholdsvis *storstilt satsing på havvind* og *tilstrekkelig utslippskutt i jordbruket*. Skal det bygges ut havvind i stor skala i Norge samtidig som norske aktører tar store markedsandeler internasjonalt, må det settes mål som parkerer de politiske uenighetene og som sikrer at de ulike departementene drar i samme retning, snarere enn i ulike retninger. Tilsvarende er det vanskelig å se for seg hvordan målene om utslippskutt fra jordbruket kan nås uten at norsk produksjon og forbruk av mat endres vesentlig. Fraværet av mål som er tilstrekkelig konkrete og ambisiøse kan skyldes politiske motsetninger og interessekonflikter. Behovet for konkrete mål er ikke minst viktig dersom en omstilling vekk fra olje og gass skal defineres som et målrettet samfunnsoppdrag.

Målrettede samfunnsoppdrag krever koordinering på tvers av politikkområder. I litteraturen vises det til betydningen av koordinering for å gjennomføre målrettede samfunnsoppdrag. Her kan vi skille særlig på koordinering på tvers av virkemiddelapparatet og på tvers av politikkområder. Erfaringene fra Nederland viser at særlig koordinering på tvers av politikkområder er krevende. Ulike departementer har en tendens til å følge egne agendaer, og forsøk på å formalisere koordinering gjennom opprettelse av nye samarbeidsstrukturer kan medføre ekstra

ressursbruk. Koordinering på tvers av politikkområder er også en utfordring i Norge (se kapittel 4 og OECD 2017). De tre illustrerende eksemplene i denne rapporten viser at det vil være vanskelig å definere ambisiøse og konkrete mål, og deretter følge opp disse med nødvendig politikk, uten en større grad av koordinering på tvers av departementer. På tross av de transaksjonskostnadene som kan følge av en slik koordinering mener vi derfor at dette må prioriteres dersom målrettede samfunnsoppdrag skal innføres i Norge. Det kan for eksempel være aktuelt å opprette ett eller flere dedikerte 'mission-boards' der politisk ledelse i de departementene som er berørt er representert, slik det har blitt gjort i Nederland. Tilstrekkelig koordinering er da avhengig av forankring på øverste politisk nivå.

Målrettede samfunnsoppdrag må være forankret på øverste politiske nivå.

Hensikten med målrettede samfunnsoppdrag er å mobilisere ulike aktører til å sammen bidra til å nå ett eller flere felles definerte mål. Forankring på høyt politisk nivå er viktig for å møte de utfordringene som er knyttet til koordinering på tvers av politikkområder og for håndtere de konfliktene som kan oppstå når ambisiøse mål skal defineres. Som diskutert i kapittel 3.1 er dette den viktigste oppgaven i den første fasen av en samfunnsoppdrags-prosess, men arbeid med visjoner, legitimitet, ledelse og forankring må også gjennomsyre prosessen i alle faser. Spørsmålet blir altså hvor samfunnsoppdragene skal forankres, og hvordan dette kan gjøres i praksis.

For akselererende samfunnsoppdrag derimot kan vi tenke oss at forankringen kan legges til et enkeltdepartement, slik som en har gjort i Danmark der Uddannelses- og Forskningsministeriet har fått ansvaret. For samfunnsoppdrag som berører mange politikkområder vil det være nødvendig med en forankring i regjering for å sikre at ulike departementer og virkemiddelaktører trekker i samme retning. Vi har i kapittel 4.2 diskutert at dette kan være særlig utfordrende i Norge. En mulighet kan være et innovasjonspolitisk råd, eller et eget underutvalg for oppfølging av det aktuelle samfunnsoppdraget, underlagt Statsministerens kontor, Finansdepartementet eller et departement med sentralt ansvar for oppdraget.

Målrettede samfunnsoppdrag må legge til rette for bred medvirkning.

Vi har i kapittel 2 diskutert hvordan ambisiøse og konkrete mål kan være vanskelig å etablere fordi de kan bringe frem politiske konflikter og mobilisere motstand fra aktører og grupper som opplever at deres interesser ikke er tatt hensyn til. Eksempler på dette kan være bedrifter eller fagforeninger som ikke vil stille seg bak mål om omstilling vekk fra olje og gass, borgere som protesterer mot økte avgifter på bensin, eller miljø- og fiskeriinteresser som er skeptiske til utbygging av havvind. For å lykkes med målrettede samfunnsoppdrag er det viktig å skape

legitimitet gjennom at næringsliv, borgere og interesseorganisasjoner inkluderes i de ulike fasene beskrevet i kapittel 3.1.

Vi har i Norge allerede gode prosesser for at næringsaktører kan gi innspill og delta i utformingen av politikk, og eksemplene fra Nederland og Danmark viser at defineringen av målrettede samfunnsoppdrag kan gjøres på en måte som inkluderer næringsaktører. I tillegg til at næringslivet må bli hørt, er det derimot også viktig at målrettede samfunnsoppdrag legger til rette for at næringslivets ressurser mobiliseres. Dette kan gjøres på flere måter, der ett eksempel kan være en modell basert på sektoravtalene i Storbritannia.

Når det gjelder borgermedvirkning kan dette være særlig viktig, men også enklere å gjennomføre, på et regionalt eller lokalt nivå, slik Vinnovas missions-piloter er eksempler på. Hvordan slike prosesser kan løftes til et nasjonalt nivå er et spørsmål som det er vanskelig å finne gode og erfaringsbaserte svar på.

Målrettede samfunnsoppdrag må være et resultat av en gjennomtenkt prosess. For å sikre tilstrekkelig politisk forankring, koordinering og mobilisering av ulike aktører må det ligge en gjennomtenkt prosess bak innføringen av målrettede samfunnsoppdrag. Erfaringer fra andre land, og gjennomgangen av litteratur, viser at hovedfokuset har ligget på å definere målrettede samfunnsoppdrag og hvordan disse skal gjennomføres. Det har vært rettet mindre oppmerksomhet på den første visjonsfasen og innsnevringen mot målrettede samfunnsoppdrag. For å sikre at særlig de mer transformerende samfunnsoppdragene har tilstrekkelig legitimitet i samfunnet vil det være nødvendig å starte med å definere en overordnet visjon og legge til rette for tilstrekkelig medvirkning i innsnevringen mot målrettede samfunnsoppdrag.

Målrettede samfunnsoppdrag går over lang tid og er vanskelige å måle resultatene av. De er ressurskrevende, kompliserte å iverksette og vanskelige å styre. Det vil derfor være fornuftig å utforme en prosess før man definerer utfordringer og samfunnsoppdrag. Dette vil kreve oppbygging av kompetanse og ressurser i forvaltningen, noe som kan ta tid. Dette kan være et argument for å starte med noen 'enkler' samfunnsoppdrag der en sideeffekt kan være at slik kompetanse bygges opp, og at det i neste omgang vil være bedre forutsetninger for mer transformerende samfunnsoppdrag, som stiller større krav til politisk koordinering.

Det er i denne prosessen viktig å ta hensyn til problemets og løsnings egenart (se kapittel 2 om ulike typer samfunnsoppdrag), men også til eksisterende styringssystemer og institusjonelle faktorer som opererer i ulike samfunnsområder (se kapittel 3.1 om ulike styringsmodeller). På enkelte samfunnsområder er det grunn til å tro at en nedenfra og opp prosess kan fungere godt, mens på andre områder er det nødvendig å bygge opp systemer som kan ivareta oppgavene, noe som igjen krever mer toppstyring. Som sett i kapittel 3 er det ulike oppgaver som må

prioriteres i prosessen med å ta i bruk samfunnsoppdrag, som ledelse, koordinering, megling/konflikthåndtering og læring. Men ivaretagelse av disse oppgavene vil variere. For eksempel kan ledelse og koordinering innebære relativt ulike ting innenfor ulike samfunnsområder, og generiske råd som «tydeligere ledelse» og «mer koordinering» må relateres til de spesifikke kontekstene som oppdraget berører.

Sette retning på den bredere innovasjonspolitikken. I OECDs anbefalinger til Norge peker Larrue (2021b) på at én måte målrettede samfunnsoppdrag kan gjennomføres på i Norge kan være å utvide bruken av eksisterende ordninger som Pilot-E og Grønn Plattform til flere områder. Dette vil kunne støtte opp under gjennomføringen av målrettede samfunnsoppdrag – særlig utfordringsdrevne som f.eks. havvind eller spesifikke teknologiutfordringer innenfor eksempelvis jordbruk. Vi mener samtidig at et slikt grep i seg selv ikke vil være tilstrekkelig for å løse utfordringer knyttet til politisk forankring og koordinering på tvers av politikkområder. Kapittel 4 viste at innovasjonspolitikken i liten grad har vært utfordringsdrevet. Det mangler i dag en bred og helhetlig innovasjonspolitikk, og ansvaret er fordelt på flere departementer. Havvindeksempelet viser at dersom en slik satsing skal gjennomføres som et målrettet samfunnsoppdrag er det behov for å sette retning på den bredere innovasjonspolitikken, der særlig stimulering av etterspørsel og eksportfremmende tiltak må få en klarere retning. Det finnes muligheter i eksisterende struktur, som f.eks. Innovasjon Norge, NORWEP, og Eksfin som jobber med dette i dag. Med tydeligere signaler fra Nærings- og fiskeridepartementet vil det være mulig å innrette en større del av innovasjonspolitikken mot teknologi- og innovasjonssatsinger som havvind.

Et grep for å mobilisere næringslivets FoU-innsats for å gjennomføre målrettede samfunnsoppdrag kan være å sette mer retning på virkemidler som SkatteFUNN. For eksempel, dersom målsetningene er å satse på havvind eller alternativ matproduksjon, kan prosjekter som dokumenterer at de bidrar til dette få et større fradrag enn andre prosjekter under SkatteFUNN.

Alternativer og forutsetninger for målrettede samfunnsoppdrag i Norge

Det finnes flere måter målrettede samfunnsoppdrag kan innføres på i Norge, både med hensyn til styring, gjennomføring og omfang, og det må derfor gjøres noen valg.

- En mulighet er å definere et stort, overgripende og transformerende samfunnsoppdrag. Dette kan være nødvendig for å møte samfunnsutfordringer knyttet til klima, demografi eller omstilling. Samtidig er det en utfordring å sikre den politiske forankringen og koordineringen som er nødvendig for å lykkes med et slikt samfunnsoppdrag.
- Dersom et stort, overgripende samfunnsoppdrag velges, kan det være mulig å ta utgangspunkt i vedtatte politiske målsetninger. Det må allikevel etableres en prosess i forkant for å snevre inn og definere samfunnsoppdraget.
- En annen mulighet er å definere et eller flere akselererende og tematisk fokuserte samfunnsoppdrag. Mange av forutsetningene for å innføre slike samfunnsoppdrag er allerede på plass i Norge.
- Dersom et akselererende og tematisk fokusert samfunnsoppdrag velges, bør innovasjonspolitikken bli mer utfordringsdrevet. Det kan også være behov for noen endringer i forskningspolitikken, slik at den samfunnsorienterte tilnærmingen til forskningsfinansiering i enda større grad omsettes til handling.

6 Metode og kunnskapsgrunnlag

Rapporten er basert på en gjennomgang av eksisterende litteratur og intervjuer. Litteraturgjennomgangen har inkludert publiseringer i akademiske tidsskrifter, rapporter til OECD og Europakommisjonen, og analyser av de oppdragsdrevne initiativene i Sverige, Danmark og Nederland.

Intervjuer har blitt gjennomført med informanter i Kunnskapsdepartementet, Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Intervjuer har også blitt gjennomført med informanter som har vært tilknyttet de oppdragsdrevne initiativene i Sverige, Danmark og Nederland, i tillegg til forskere som har studert disse initiativene og EUs missions. Totalt 12 intervjuer ble gjennomført i perioden oktober 2021 til januar 2022. Intervjuene ble gjort digitalt og varte i omtrent 1 time.

Vi gjennomførte også et seminar i desember 2021 med deltagere fra Departementenes forskningsutvalg (DFU) og deler av det innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet. Seminaret hadde omtrent 30 deltagere og var todelt. I første del ble foreløpige resultater fra arbeidet med rapporten presentert og diskutert. I andre del ble deltagere delt i arbeidsgrupper der fire tenkte samfunnsoppdrag ble diskutert. Disse samfunnsoppdragene var knyttet til et mål om å *redusere ungt utenforskap, redusert matsvinn, bærekraftig transport i byer*, og målet om å *øke norsk eksport utenom olje og gass med 50 prosent*. Hensikten med arbeidsgruppene var å drøfte muligheter og utfordringer knyttet til ulike typer målrettede samfunnsoppdrag. NIFU var representert i hver gruppe. Vi har ikke brukt synspunkter og meninger som kom opp i gruppene aktivt i rapporten, men gruppediskusjonene ga viktig innsikt i ulike muligheter og utfordringer som vi har tatt med oss som bakgrunnsinformasjon i det avsluttende arbeidet med rapporten.

I januar 2022 leverte vi et notat med to av de tre illustrerende eksemplene på målrettede samfunnsoppdrag som også er inkludert i denne rapporten. Dette notatet ble diskutert med oppdragsgiver i etterkant.

Referanser

- Afewerki, S., Aspelund, A., Bjørgum, O., Hanson, J., Karlsen, A., Kenzhegaliyeva, A., Normann, H., Steen, M., & Sæther, E. (2019). *Conditions for growth in the Norwegian offshore wind industry: International market developments, Norwegian firm characteristics and strategies, and policies for industry development* CenSES report.
- Anadón, L. D. (2012). Missions-oriented RD&D institutions in energy between 2000 and 2010: A comparative analysis of China, the United Kingdom, and the United States. *Research Policy*, 41(10), 1742-1756.
- Arbeiderpartiet og Senterpartiet. (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021-2025)*.
- Boon, W., & Edler, J. (2018). Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy. *Science and Public Policy*, 45(4), 435-447.
- Brown, R. (2021). Mission-oriented or mission adrift? A critical examination of mission-oriented innovation policies. *European Planning Studies*, 29(4), 739-761.
- Bugge, M. M., Andersen, A. D., & Steen, M. (2021). The role of regional innovation systems in mission-oriented innovation policy: exploring the problem-solution space in electrification of maritime transport. *European Planning Studies*, 1-22.
- Craens, J., Frenken, K., Meelen, T., & Pietrobelli, C. (2021). *Mission-oriented innovation policy. The case of the Swedish 'Vision Zero' approach to traffic safety* Papers in Evolutionary Economic Geography.
- Deloitte. (2019). *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet. . Hovedrapport*. Deloitte AS.
- Fisher, R., Chicot, J., Domini, A., Misojic, M., Polt, W., Turk, A., Unger, M., Kuittinen, H., Arrilucea, E., & Van Der Zee, F. (2018). *Mission-oriented research and innovation: Assessing the impact of a mission-oriented research and innovation approach*. European Commission EC.
- Fisher, R., Chicot, J., Domini, A., Polt, W., Turk, A., Unger, M., Kuittinen, H., Arrilucea, E., Van Der Zee, F., & Goetheer, A. (2018). *Mission-oriented research and innovation: Inventory and characterisation of initiatives*. European Commission EC.
- Foray, D., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (2012). Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs? *Research Policy*, 41(10), 1697-1702.
- Galgóczi, B. (2019). *Phasing Out Coal: A Just Transition Approach*. European Trade Union Institute, ETUI.
- Georghiou, L., Tataj, D., Celio, J., Gianinni, S., Pavalkis, D., Verganti, R., & Renda, A. (2018). *Mission-oriented research-a RISE perspective*.
- Ghosh, B., Kivimaa, P., Ramirez, M., Schot, J., & Torrens, J. (2021). Transformative outcomes: assessing and reorienting experimentation with transformative innovation policy. *Science and Public Policy*, 48(5), 739-756.
- Gjerdrem, S., Fagernæs, S. O., Brander, P., Kvaal, T. N., Breivik, B., Hagsås, B., Dietrichson, E., & Tollefsen, S. (2016). *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren. . Kunnskapsdepartementet*.

- Grillitsch, M., Hansen, T., Coenen, L., Miörner, J., & Moodysson, J. (2019). Innovation policy for system-wide transformation: The case of strategic innovation programmes (SIPs) in Sweden. *Research Policy*, 48(4), 1048-1061.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101-118.
- IIPP. (2021). *Mission-oriented innovation in action. 2021 casebook*.
- Janssen, M. (2020). *Post-commencement analysis of the Dutch Mission-oriented Topsector and Innovation Policy*.
- Janssen, M., Colen Ladeia Torrens, J., Wesseling, J., Wanzenböck, I., & Patterson, J. (2020). Position paper 'Mission-oriented innovation policy observatory'.
- Janssen, M., Torrens, J., Wesseling, J., & Wanzenböck, I. (2021). The promises and premises of mission-oriented innovation policy—A reflection and ways forward. *Science and Public Policy*, 48(3), 438-444.
- Janssen, M., Wesseling, J., Torrens, J., Weber, M., Klerkx, L., & Penna, C. (2021). *Missions as boundary objects for transformative change: Understanding coordination across policy, research and stakeholder communities* Working paper.
- Kallerud, E., & Sarpebakken, B. (2021). Et FoU-budsjett med satsinger finansiert ved gjenbruk av tidligere års bevilgninger. *Forskningspolitikk. Volum 44, hefte 4*.
- Karlsen, A. (2022). *Politikk for en rettferdig grønn omstilling i olje- og gassavhengige regioner*. FME NTRANS.
- Kivimaa, P., & Kern, F. (2016). Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. *Research Policy*, 45(1), 205-217.
- Kolltveit, K. (2012). Maktkonsentrasjon og politisk kontekst - Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 28(1), 24-47.
- Kuhlmann, S., & Rip, A. (2018). Next-generation innovation policy and grand challenges. *Science and Public Policy*, 45(4), 448-454.
- Larrue, P. (2021a). *The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges*.
- Larrue, P. (2021b). Mission-oriented innovation policy in Norway.
- Lindner, R., Edler, J., Hufnagl, M., Kimpeler, S., Kroll, H., Roth, F., Wittmann, F., & Yorulmaz, M. (2021). *Mission-oriented innovation policy: From ambition to successful implementation*.
- Mazzucato, M. (2018a). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803-815.
- Mazzucato, M. (2018b). *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*. European Union.
- Mazzucato, M. (2019). Governing missions in the European Union. *Independent Expert Report*.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission: Economics: A Moonshot Approach to the Economy*. Allen Lane.
- Meld. St. 4. (2018-2019). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028*.
- Meld. St. 7. (2007-2008). *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*.
- Meld. St. 7. (2014-2015). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*.
- Meld. St. 13. (2020-2021). *Klimaplan for 2021-2030*.
- Meld. St. 30. (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse*.
- Meld. St. 33. (2016-2017). *Nasjonal transportplan 2018-2019*.
- Meld. St. 36. (2020-2021). *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*.
- Mowery, D. C., Nelson, R. R., & Martin, B. R. (2010). Technology policy and global warming: Why new policy models are needed (or why putting new wine in old bottles won't work). *Research Policy*, 39(8), 1011-1023.
- Mäkitie, T., Normann, H. E., Thune, T. M., & Gonzalez, J. S. (2019). The green flings: Norwegian oil and gas industry's engagement in offshore wind power. *Energy Policy*, 127, 269-279.
- Normann, H. E. (2015). The role of politics in sustainable transitions: The rise and decline of offshore wind in Norway. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 15, 180-193.
- Normann, H. E., & Tellmann, S. M. (2021). Trade unions' interpretation of a just transition in a fossil fuel economy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 40, 421-434.

- NOU. (2003:6). *Hva koster det? — Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. Finansdepartementet
- NOU. (2015:14). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten*. Finansdepartementet
- OECD. (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*. <https://doi.org/10.1787/9789264277960-en>
- Oslo kommune. (2020). *Klimastrategi for Oslo mot 2030*. https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2020/09/Klimastrategi2030_langversjon_web_enkeltside.pdf
- Polt, W., Weber, M., Biegelbauer, P., & Unger, M. (2019). Matching type of mission and governance in mission-oriented R&I policy: conceptual improvement and guidance for policy. In. 2019 EU-SPRI CONFERENCE, Rome, 6 June 2019: Available online: https://www.researchgate.net/publication/334277744_Matching_type_of_mission_and_governance_in_mission-oriented_RI_policy.
- Robinson, D. K., & Mazzucato, M. (2019). The evolution of mission-oriented policies: Exploring changing market creating policies in the US and European space sector. *Research Policy*, 48(4), 936-948.
- Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554-1567.
- Scordato, L., & Schwach, V. (2020). *Samfunnsoppdrag grønt skifte. "Missions": politikk, modell og praksis i forskning og innovasjon*.
- Shabb, K., McCormick, K., Mujkic, S., Anderberg, S., Palm, J., & Carlsson, A. (2022). Launching the Mission for 100 Climate Neutral Cities in Europe: Characteristics, Critiques, and Challenges [Perspective]. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3.
- Skjeie, H. (2001). Inne i «beslutningsmaskinen». Regjeringen som kollegium. In B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Eds.), *Den fragmenterte staten: Reform, makt og styring* (pp. 157-189). Gyldendal akademisk.
- Slengesol, I. (2021, 25. aug). Slik kan Norge få maks fart på havvindsatsingen. *Teknisk Ukeblad*. <https://www.tu.no/artikler/slik-kan-norge-fa-maks-fart-pa-havvindsatsingen/512823>
- Solberg, E., Kallerud, E., Lyby, L., & Wendt, K. (2021). *Fra politikk til praksis: En studie av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning som styringsverktøy*.
- Solberg, E., & Wendt, K. (2021). Det norske forsknings-og innovasjonssystemet—statistikk og indikatorer 2021.
- Vinnova. (2022). *Designing missions - a playbook for getting it done*. <https://www.vinnova.se/en/webbvtv/2022/02/missionsorienterat-arbetssatt/>
- Wanzenböck, I., Wesseling, J. H., Frenken, K., Hekkert, M. P., & Weber, K. M. (2020). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem-solution space. *Science and Public Policy*, 47(4), 474-489.
- Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy*, 41(6), 1037-1047.
- Wittmann, F., Hufnagl, M., Lindner, R., Roth, F., & Edler, J. (2020). *Developing a typology for mission-oriented innovation policies*.
- Wittmann, F., Hufnagl, M., Lindner, R., Roth, F., & Edler, J. (2021). Governing varieties of mission-oriented innovation policies: A new typology. *Science and Public Policy*, 48(5), 727-738.
- Wohlert, J., Lind, J. K., Norn, M. T., Bigandt, S., & Stavnem, O. (2021). *Forskning og innovation målrettet et klimaneutralt danmark*. <https://www.datocms-assets.com/22590/1611070210-rapport-forskning-innovation-og-klimaneutralitetweb.pdf>

Vedlegg

Vedlegg 1: EUs målrettede samfunnsoppdrag

I 2019 ble fem 'mission boards' satt sammen av eksperter fra ulike sektorer etablert for å definere og starte gjennomføringen av målrettede samfunnsoppdrag under Horisont Europa. Arbeidet med målrettede samfunnsoppdrag bygger på flere ekspertrapporter (Fisher, Chicot, Domini, Polt, et al., 2018; Georghiou, Tataj, Celio et al., 2018; Mazzucato, 2018b), og i september 2021 lanserte Europakommisjonen fem målrettede samfunnsoppdrag. Samfunnsoppdragene er en del av søyle 2 som retter seg mot store samfunnsutfordringer og støtter opp under allerede prioriterte områder som *European Green Deal* og *kampen mot kreft*.

Oppdrag	Mål som skal nås før 2030
Kreft	Bedre livet til mer enn tre millioner mennesker som er berørt av kreft, både pasienter og deres familier, gjennom forebygging og behandling, slik at de får lengre og bedre liv innen 2030.
Sunne hav og vann	Beskytte og restaurere havområder og vann innen 2030.
Klimanøytrale og smarte byer	Etablere 100 klimanøytrale og smarte byer innen 2030.
Tilpasning til klimaendringer	Støtte minst 150 europeiske regioner og lokalsamfunn i å bli tilpasningsdyktige mot klimaendringer innen 2030.
Jordhelse og mat	Livet på jorda er avhengig av god jordhelse: opprette 100 Living Labs og fyrårn mot overgangen til bedre jordhelse innen 2030.

Hvert samfunnsoppdrag har en egen gjennomføringsplan og et eget budsjett. Eksempelvis har samfunnsoppdraget «Restore our oceans and waters by 2030» først en utviklings- og piloteringsfase (2021-2024), fulgt av en midtveisevaluering (2025) og en oppskaleringsfase (2025-2030). I den første fasen vil EU støtte fire 'fyrårn' (area-based lighthouses) der målet er å demonstrere at det er mulig å nå de konkrete målsetningene definert innunder samfunnsoppdraget. For hvert fyrårn er det en egen utlysning, for eksempel knyttet til rensing av elven Donau. Fyrårn som får støtte fra denne utlysningen (inntil to) må demonstrere

implementering av aktiviteter som støtter opp under målet om å beskytte og restaurere vann, hvor et konkret mål vil være at prosjektet skal restaurere minst 25 000 km av elven.

Fyrtårn skal involvere forskning og innovasjon, et bredt sett med ulike aktører, lokale og nasjonale myndigheter, og skal mobilisere investeringer fra næringslivet. I tillegg til finansiering av fyrtårn inkluderer den første fasen en utlysning knyttet til å mobilisere borgere, og særlig de unge, gjennom ulike aktiviteter som studier av forventninger og hvordan politiske tiltak påvirker unges liv. Noen flere elementer som er verdt å trekke frem ved EUs målrettede samfunnsoppdrag er:

- Hvert samfunnsoppdrag er knyttet til et stort, ambisiøst mål (f.eks. havområder og vann skal beskyttes og restaureres innen 2030).
- Det store målet brytes ned i mindre, avgrensede mål (f.eks. «forhindre og eliminere forurensing av hav og ferskvann»).
- Samfunnsoppdraget starter med piloter (f.eks. rensede deler av Donau), med mål om å oppskalere disse i andre fase.
- For å få finansiering må prosjekter vise at de vil føre til endring.

For mer informasjon om EUs målrettede samfunnsoppdrag henviser vi til nettsidene til Kunnskapsdepartementet og Europakommisjonen:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-skal-delta-i-samfunnsoppdrag-innenfor-horisont-europa/id2895410/>

https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe_en

Vedlegg 2: To andre eksempler på transformerende samfunnsoppdrag

For å illustrere at målrettede samfunnsoppdrag som tilnærming kan egne seg for ulike samfunnsutfordringer viser vi to ytterligere eksempler på politiske målsettinger som kan egne seg som målrettede samfunnsutfordringer. Eksempelet om bilbruk i byer illustrerer også at på noen områder er politikken allerede organisert på en måte som har mye til felles med målrettede samfunnsoppdrag.

Redusere bilbruk i byene

Transport er en av de største kildene til utslipp av klimagasser og luftforurensninger i Norge. Utslippsframskrivninger peker på at om lag en tredjedel av ikke-kvotepliktige klimagassutslipp fram mot 2030 vil komme fra veitransport.

Politikken for transport i byene har trekk som minner om et målrettet samfunnsoppdrag. Den er knyttet til en stor samfunnsutfordring (klima), har tallfestede og tidsavgrensede mål (*halvere utslipp fra transportsektoren innen 2030 og nullvekstmålet i byområdene*), og har blitt brutt ned i flere avgrensede mål som for eksempel (1) en sykkelandel på 20 prosent i byområdene og at 2) alle nye lette varebiler skal være utslippsfrie innen 2025, og innen 2030 skal varedistribusjonen i bysentra være tilnærmet utslippsfri. I de fire største byområdene følges nullvekstmålet opp gjennom byvekstavgifter som gir retning for transport og arealpolitikken i kommunene. Byvekstavgifter forventes inngått med flere byområder de kommende årene. Avtalene sørger for samordning mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. For å nå disse målene er det satt i gang eller pekt på en rekke tiltak. Mange av tiltakene retter seg mot investeringer i infrastruktur og atferdsendringer, og forskning og innovasjon vil spille en mer begrenset rolle. Samtidig har Pilot-T nylig bevilget 60 millioner kroner til nye, smarte transportløsninger, og kan sees som et eksempel på at forsknings- og innovasjonspolitikken mobiliseres for å akselerere løsninger som kan bidra til å nå målene for å redusere utslipp fra transportsektoren. Oppfølgingen av avtalene foregår gjennom en politisk styringsgruppe, noe som legger til rette for koordinering på tvers av politikkområder.

Vi kan også tenke oss noen endringer som kan gjøres dersom en vil definere redusert bilbruk i byene som et samfunnsoppdrag. En kan tenke seg et mer dristig og inspirerende mål. Oslo kommune har for eksempel et mål om å redusere biltrafikk med en tredel innen 2030, sammenliknet med 2015. Dette er et mål som kunne blitt definert nasjonalt for alle store byer i Norge. Videre kunne en opprettet egne utlysninger etter modell fra Grønn plattform der kriteriet var

at prosjektene skal bidra betydelig til de mer avgrensede målene, som for eksempel økt bruk av sykkel.

Et samfunnsoppdrag for redusert bilbruk i byene kunne også ha som målsetting å sørge for læring på tvers av kommuner, der erfaringer gjort i noen kommuner bidrar til en justering av satsingen som også kan få følge for andre kommuner. Det betyr at både fylker og kommuner, samt relevante organisasjoner som for eksempel KS bør bli aktive medeiere i oppdraget. Byenes innbyggere bør trekkes med i utviklingen av et slikt samfunnsoppdrag, delvis fordi de har ideer som kan berike arbeidet, og delvis fordi deres aksept ofte er avgjørende for om et slikt tiltak vil lykkes.

Redusere ungt utenforskap

En annen stor samfunnsutfordring er knyttet til ungt utenforskap og at en høy andel mellom 18 og 35 står utenfor arbeid eller utdanning. Hurdalsplattformen har et mål om at alle som kan og vil jobbe, skal få mulighet til det. Videre er det et mål om å få flere som i dag ikke er i stand til å jobbe inn i arbeidslivet. Flere av innspillene til Langtidsplanen (fra samfunnsvitenskapelige miljøer) har pekt på bekjemping av utenforskap som kandidat til et nasjonalt samfunnsoppdrag. Et dristig og inspirerende mål kunne være å halvere andelen unge som står utenfor arbeid eller utdanning innen 2030, sammenlignet med 2021. Dette vil være et samfunnsoppdrag som må mobilisere på tvers av en rekke politikkområder: Bedre helse i oppveksten og bedre psykisk helse, tilgang til høyere utdanning, redusere frafall i skolen, og økt tilhørighet for særlig utsatte grupper er noen eksempler på områder som en kunne tenke seg formulert som konkrete mål og dermed som avgrensede samfunnsoppdrag. Dette er også et samfunnsoppdrag som i stor grad må mobilisere til innsats lokalt, noe som allerede skjer i regi av bl.a. KS og ulike satsinger på tvers av kommuner.

For å nå disse avgrensede samfunnsoppdragene eller målene vil politikk utenfor forsknings- og innovasjonssystemet være særlig viktig. Samtidig vil det være behov for forskningsbasert kunnskap om hva som fører til utenforskap og hvilke tiltak som kan redusere utenforskap. Utdannings- og kompetansepolitikken vil også være sentral, og dermed berøre andre deler av KDs og Langtidsplanens ansvarsområde. Et stort og ambisiøst samfunnsoppdrag vil derfor kunne mobilisere både innenfor og utenfor forsknings- og innovasjonspolitikken.

Utenforskaps-problematikken illustrerer på en god måte behovet for å gi de berørte eierskap i utviklingen av relevante tiltak. Det er de som står utenfor som best kan forklare hvorfor de står utenfor og som derfor også kan lede oss i retning av mulige løsninger. Forskere kan bidra til å systematisere denne erfaringen, men gitt at vi her står overfor bevegelige mål med sosiale og kulturelle strukturer som hele tiden forandrer seg, gir det lite mening i å be forskere om å gi politikere «løsningen».

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Beskrivelse av tre store samfunnsutfordringer for Norge	17
Tabell 2.2 Ulike typer samfunnsoppdrag	28
Tabell 3.1 Faser i arbeidet med samfunnsoppdrag (etter Wittmann et al., 2021)	36
Tabell 3.2 Oversikt over målrettede samfunnsoppdrag i Nederland (Janssen, 2020)	43
Tabell 4.1 FoU- og innovasjonspolitiske hovedprioriteringer	48
Tabell 4.2 Eksempler på mål og prioriteringer hentet fra nåværende langtidsplan	55
Tabell 4.3 Eksempler på mål og prioriteringer hentet fra Hurdalsplattformen	57
Tabell 5.1 Oppsummering av muligheter og utfordringer knyttet til innføring av ulike samfunnsoppdrag i Norge	75

Figuroversikt

Figur 2.1 Illustrasjon på hvordan et overgripende mål om «netto null innen 2050» kan brytes ned i flere målrettede samfunnsoppdrag.....	30
Figur 2.2 Illustrasjon på hvordan et overordnet mål kan forsøkes løst med målrettede samfunnsoppdrag på ulike nivåer	30
Figur 2.3 Ulike typer samfunnsoppdrag, og en mulig utvikling fra akselererende til transformerende samfunnsoppdrag. Basert på Wittmann, Hufnagl, Lindner et al. (2020).....	31
Figur 3.1 Forutsetninger for en vellykket utfordringsdrevet innovasjonspolitik. Kilde: Lindner, Edler, Hufnagl et al. (2021).....	37
Figur 3.2 Illustrasjon av de fire fasene i Vinnovas design-prosess for missions-piloter. Kilde: Designing missions – a playbook for getting it done (Vinnova, 2022).....	39
Figur 4.1 Illustrasjon på hvordan det avgrensede samfunnsoppdraget «storstilt satsing på havvind» kan plasseres inn under en overgripende politisk målsetning, og hvordan det kan brytes ned i avgrensede mål.	60
Figur 4.2 Illustrasjon på hvordan et overgripende mål om «netto null innen 2050» kan brytes ned i flere samfunnsoppdrag, inkludert utslippskutt fra jordbruket.....	64
Figur 4.3 Illustrasjon på hvordan samfunnsoppdraget «redusere utslipp fra jordbruket» kan plasseres inn under en overgripende politisk målsetning, og hvordan det kan brytes ned i avgrensede mål og prosjekter.	65
Figur 4.4 Illustrasjon på hvordan et overgripende samfunnsoppdrag om Norge etter oljen kan brytes ned i mer avgrensede samfunnsoppdrag.....	70
Figur 5.1 Illustrasjon på hvordan et målrettet samfunnsoppdrag for å redusere utenforskap kan følges opp innenfor og utenfor rammene av LTP.....	77

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no