

Områdegjennomgang av Norges forskningsråd

Rapport fra ekspertgruppen

Lvert til Kunnskapsdepartementet
og Finansdepartementet 7. februar 2017

Innhold

1	SAMMENDRAG AV VURDERINGER OG ANBEFALINGER	5
2	EKSPERTGRUPPENS ARBEID	8
3	VITENSKAPELIG KVALITET I FORSKNINGEN	9
3.1	Kvalitetsutfordringen	9
3.1.1	Vitenskapelig kvalitet og relevans	9
3.1.2	Tilstand vitenskapelig kvalitet	11
3.1.3	Ekspertgruppens vurderinger	13
3.2	Det norske forskningssystemet	14
3.2.1	Forskningsutførende sektorer	15
3.2.2	Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger	18
3.3	Sektorprinsippet i norsk forskning	19
3.3.1	Innspill fra departementene og forskningsinstitusjonene	20
3.3.2	Departementenes finansiering av forskning	20
3.3.3	Kunnskapsdepartementets finansiering av forskning	21
3.3.4	Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger	22
4	VITENSKAPELIG KVALITET I FORSKNINGSRÅDET	24
4.1	Organisering og bidrag til vitenskapelig kvalitet	24
4.1.1	Vedtekter, styring og finansiering av Forskningsrådet	24
4.1.2	Forskningsrådets organisering	26
4.1.3	Forskningsrådets finansieringsfunksjon	27
4.1.4	Dialog og innspill	35
4.2	Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger	36
4.2.1	Videreutvikling av finansieringsaktiviteter og støtteformer	38
4.2.2	Flytting og omdisponering av søknader og midler	42
4.2.3	Konsekvenser av anbefalte tiltak	47
4.2.4	Ekspertgruppens samlede anbefalinger	48
5	ADMINISTRASJONSKOSTNADER I FORSKNINGSRÅDET	49
5.1	Dagens situasjon og innspill fra aktørene	49
5.1.1	Føring av administrasjonskostnader	50

5.1.2	Historisk utvikling i administrasjonskostnader	51
5.1.3	Finansiering av administrasjonskostnader	56
5.1.4	Forslag om reduksjon i administrasjonskostnader behandlet i Forskningsrådets hovedstyre	58
5.1.5	Innspill fra eksterne interessenter	59
5.1.6	Ressursbruk blant søkerne	60
5.2	Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger	60
5.2.1	Synliggjøring av administrasjonskostnader i statsbudsjettet	60
5.2.2	Fordeling av bevilgninger til administrasjonskostnader i statsbudsjettet	62
5.2.3	Budsjettering og rapportering av administrasjonskostnader	64
5.2.4	Reduksjon i administrasjonskostnader	66
5.2.5	Videre effektivisering i Forskningsrådet	68
6	REFERANSER	70
	VEDLEGG	72
	Vedlegg 1. Mandat for ekspertgruppen	72
	Vedlegg 2. Representanter fra forskningsinstitusjoner m.m. som ekspertgruppen har hatt møter med	74
	Vedlegg 3. Vedtekter for Norges forskningsråd	75
	Vedlegg 4. Oversikt over hovedaktiviteter og aktiviteter	78
	Vedlegg 5. Tildelinger fra kap. 285, post 53	79
	Vedlegg 6. Uttalelse fra Norges forskningsråd	81

1 Sammendrag av vurderinger og anbefalinger

Norsk forskning har de siste tiårene utviklet seg positivt, både målt ved siteringer og ved fag-evalueringer, men har likevel fortsatt en kvalitetsutfordring. Norsk forskning siteres mindre enn forskning fra ledende nasjoner som Danmark, Nederland og Sveits. Det er særlig for få forskere og miljøer på internasjonalt toppnivå. Samtidig er det potensial for økt kvalitet også i bredden. (Se kap. 3.1.2.)

Høy vitenskapelig kvalitet er det viktigste fundamentet for forskningens relevans og gode anvendelser i politikk, næringsliv og forvaltning. Relevant forskning med lav vitenskapelig kvalitet kan være til større skade enn gagn i samfunnet. For mange konkurrerende hensyn på ulike nivåer i forskningspolitikken svekker prioriteringen av høy vitenskapelig kvalitet og reduserer effektiviteten i systemet når det gjelder å fremme kvalitet i forskningen. Hensynet til høy vitenskapelig kvalitet må derfor samlet sett tillegges større vekt enn i dag. (Se kap. 3.2.2.)

Sektorprinsippet gir departementene et overordnet ansvar for forskning og kunnskapsutvikling for sine sektorer. Dette inkluderer både et bredt ansvar for langsiktig og grunnleggende forskning og et smalt ansvar for mer kortsiktig forskning som grunnlag for politikk og forvaltning. Flere departementer ivaretar i dag det brede ansvaret på en lite tilfredsstillende måte. Bevilgningene til forskning fra flere departementer er lave, og i for liten grad utsatt for åpen nasjonal konkurranse. Det må tydeliggjøres at sektorprinsippet innebærer ansvar for forskning av høy vitenskapelig kvalitet. Samtidig må samordningen i forskningspolitikken styrkes for å ivareta hensynet til sektorovergrepene forskning. Departementenes styring av Forskningsrådet må forenkles og hovedoppgavene i vedtektene må spisses og tydeliggjøres. Enkelte departementer bør styrke sin forskningsinnsats på sentrale samfunnsområder, og det bør vurderes om en større andel av midlene til helseforskning og til forskningsinstituttene skal konkurranseutsettes nasjonalt. Departementene bør videre vurdere om kortsiktige forskningsbehov (det smale sektoransvaret) i større grad bør ivaretas av departementenes egne fagressurser og/eller gjennom kjøp av FoU-tjenester i oppdragsmarkedet. (Se kap. 3.3.2 og 3.3.4.)

Kunnskapsdepartementets finansiering av strategiske satsinger over statsbudsjettets kap. 285, post 53 bør i sterkere grad støtte opp om Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle i forskningspolitikken. Kunnskapsdepartementet bør bruke handlingsrommet på budsjettposten til aktivt å fremme høy vitenskapelig kvalitet. Departementet bør stille tydeligere forventninger til Forskningsrådet om utvikling av høy vitenskapelig kvalitet i finansieringen av strategiske satsinger, blant annet på sektorovergrepene områder som IKT, klima, sikkerhet og beredskap samt grunnleggende teknologiforskning. (Se kap. 3.3.3 og 3.3.4.)

Forskningsrådet er regjeringens sentrale verktøy for strategiske prioriteringer i forskningspolitikken. Forskningsrådet skal forvalte konkurransearenaer for forskning som sikrer høy vitenskapelig kvalitet på viktige områder for det norske samfunnet. Det er avgjørende at det for alle utlysninger legges til rette for reell og sterk konkurranse om midler. (Se kap. 4.)

Kompleksiteten i Forskningsrådets portefølje av virkemidler er svært høy. Det er mange programmer, mange søknadstyper og mange vurderingskriterier. Mange programmer og aktiviteter er små, og det er svært mange utlysninger i løpet av et år. Forenkling vil både kunne redusere ressursbruken i Forskningsrådet og i forskningsinstitusjonene, og samtidig tydeliggjøre mål og vurderingskriterier. Pågående utviklingsarbeid i Forskningsrådet sikter mot forenkling. Dette arbeidet bør gis høy prioritet og gjennomføres med kraft. Disse prosessene bør

også utnyttes til aktivt å løfte fram høy vitenskapelig kvalitet som prioritert mål. (Se kap. 4.2.)

Mange og fragmenterte hensyn i forskningspolitikken kan føre til at overordnede og langsiktige mål kommer i bakgrunnen til fordel for smalere, mer spesifikke og kortsiktige mål. Programmer som er brede og åpne for ulike typer forskning, vil kunne tiltrekke seg flere fremragende forskere og finansiere mer forskning med høy vitenskapelig kvalitet. Tematiske programmer bør bli bredere og mer åpne, og vitenskapelig kvalitet bør gis sterkere prioritering. Dette bør kombineres med færre utlysninger og søknadstyper og en konsentrasjon om færre, mer tydelige og mer overordnede vurderingskriterier. (Se kap. 4.2.1.1)

Det bør stilles enda høyere krav til vitenskapelig kvalitet enn i dag. Der vitenskapelig kvalitet er et kriterium bør det etableres en nedre terskel for at søknader skal oppnå støtte. I dagens karakterskala fra én til sju bør terskelen for vitenskapelig kvalitet settes ved karakteren seks. Det er også vesentlig at vurderingen av søknadenes vitenskapelige kvalitet er enhetlig i hele bredden av Forskningsrådets virkemidler. (Se kap. 4.2.1.2)

Virkemidler som særlig støtter opp om høy vitenskapelig kvalitet bør tas i bruk mer, også innenfor tematiske programmer. Dette inkluderer støtte til unge forskertalenter og støtte til større og mer langsiktige prosjekter, der topp internasjonal kvalitet er avgjørende. (Se kap. 4.2.1.3–4.2.1.4.)

Det må i større grad legges til rette for langsiktig og stabil finansiering som kan bidra til utvikling av flere fremragende og verdensledende fagmiljøer. Bevilgningene til etablerte senterordninger, som sentre for fremragende forskning o.a., bør styrkes. Dette bør også gi mulighet til videre finansiering av spesielt gode sentre utover den opprinnelige finansieringsperioden. Selv om enkelte innovasjonsrettede ordninger vil ha mindre vekt på vitenskapelig kvalitet, må høy vitenskapelig kvalitet alltid være et sentralt kriterium når det skal gis støtte til langsiktige og store prosjekter, også når innovasjon er et mål eller delmål som i senterordningene for forskningsdrevet innovasjon og for miljø og energi. (Se kap. 4.2.1.6.)

Vi vet i dag for lite om de ulike finansieringsordningenes evne til å frambringe forskning av høy vitenskapelig kvalitet. Forskningsrådet må gjennom mer systematiske evalueringer av virkemidlene opparbeide kunnskap om hva som virker og hvordan. Støtteformer som har god effekt og fremmer høy vitenskapelig kvalitet bør vektlegges og brukes på tvers av divisjoner og programmer. (Se kap. 4.2.1.7.)

Skarp og åpen konkurranse på brede arenaer gir den beste sikringen for at søknadene som får finansiering er av høyeste kvalitet. For å sikre best mulig konkurranse, bør det aktivt søkes å flytte søknader med høy vitenskapelig kvalitet som oppnår finansiering i åpne programmer til egnede tematiske programmer. Tiltaket sikrer at forskningsmidlene skjermes til det tematiske formålet de er bevilget til. Samtidig vil tiltaket både avlaste de åpne arenaene og fremme høy vitenskapelig kvalitet innenfor det tematiske programmet. (Se kap. 4.2.2.1)

Forskningsrådet bør videreføre og styrke åpne arenaer som fri prosjektstøtte og sentre for fremragende forskning. Forslag til nye ordninger som innebærer at de åpne arenaene ikke lenger vil framstå som åpne for alle fagområder bør avvises. Det er fullt forenlig å satse på forskning med høy vitenskapelig kvalitet innenfor åpne arenaer og samtidig stimulere til økt vitenskapelig kvalitet innenfor tematiske programmer. (Se kap. 4.2.2.2.)

For å sikre at også bevilgninger fra alle departementer bidrar til å fremme høy vitenskapelig kvalitet, bør 5 pst. av departementenes bevilgninger øremerkes til søknader med høy vitenskapelig kvalitet uavhengig av tematisk innretning. Forskningsrådet kan benytte disse midlene til å finansiere søknader med høy vitenskapelig kvalitet som ikke ellers ville fått finansie-

ring. Dette vil innebære en omprioritering av midler fra tematiske områder der få søknader holder høy vitenskapelig kvalitet til områder med mange slike søknader. (Se kap. 4.2.2.3.)

Ekspertgruppen er bedt om å synliggjøre omdisponering av FoU-midler på minimum 1 mrd. kroner. Dersom 5 pst. av departementenes samlede bevilgninger øremerkes til søknader med høy vitenskapelig kvalitet, vil dette innebære et potensial for omprioriteringer på om lag 500 mill. kroner. Et slikt tiltak bør eventuelt implementeres over fire år, i tråd med varighet av de fleste av prosjektbevilgningene. Det anbefalte tiltaket som innebærer flytting av søknader fra åpne til tematiske programmer vil også over tid kunne ha et betydelig potensial for omdisponeringer, men omfanget er vanskelig å anslå konkret. Endringer i disponeringene på kap. 285, post 53, omfatter potensielt de samlede bevilgningene på posten, drøyt 1,4 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2017. Anbefalingene innebærer i tillegg betydelige endringer i systemet for tildelinger av forskningsmidler, som over tid vil kunne ha effekt for store deler av Forskningsrådets portefølje. (Se kap. 4.2.)

De foreslåtte tiltakene legger økt vekt på forskningens vitenskapelige kvalitet ved tildeling av midler. Tiltakene er innrettet slik at de i liten grad skal gå på bekostning av andre forskningspolitiske mål. Det vil bli mindre rom for detaljerte bestillinger fra departementene, men dette bør ikke være til hinder for at departementene kan ivareta sitt sektorpolitiske ansvar. På lengre sikt vil de anbefalte tiltakene også bidra til at forskningens samfunnsrelevans styrkes; for å møte store samfunnsutfordringer; som grunnlag for innovasjon og for langsiktig verdiskapingsevne. Tiltakene vil gi økt innsats for området verdensledende fagmiljøer i Forskningsrådet og en viss reduksjon på andre områder. Tiltakene kan innebære en ikke tilsiktet omfordeling av forskningsmidler mellom institusjonstyper og institusjoner. For alle tiltakene gjelder at det vil ta noe tid før eventuelle effekter på økt vitenskapelig kvalitet kan dokumenteres. (Se kap. 4.2.3)

Ekspertgruppen har også fått i oppdrag å se på administrasjonskostnadene i Forskningsrådet og hos forskningsinstitusjonene. Veksten i administrasjonskostnader i Forskningsrådet har vært meget stor siden starten av 2000-tallet, og den relative veksten overstiger også veksten i FoU-inntektene til rådet. Den store veksten er i seg selv bekymringsverdig. Både økt antall aktiviteter og oppgaver bl.a. fra departementene, samt skjerpede krav til det forskningsadministrative arbeidet kan være del av forklaringen. (Se kap. 5.1.2.)

Det har vært krevende for ekspertgruppen å få tilstrekkelig oversikt over administrasjonskostnadene. Dette skyldes dels et u hensiktsmessig skille mellom såkalt «interne» og «eksterne» administrasjonskostnader som brukes internt i Forskningsrådet og i rapportering og budsjetter. Det skyldes også at det ikke skilles godt nok mellom Forskningsrådets egen virksomhet og FoU-midler som kanaliseres via Forskningsrådet. (Se kap. 5.2.1–5.2.3)

Finansieringen av administrasjonskostnadene hentes i hovedsak fra FoU-bevilgningene og er ikke spesifisert i statsbudsjettet. Denne andelen har økt betydelig det siste tiåret. Ordningen er historisk betinget, uten god faglig begrunnelse og bør avvikles. (Se kap. 5.2.1.)

Alle bevilgninger til Forskningsrådets egen virksomhet bør synliggjøres i statsbudsjettet og bør skilles tydelig fra bevilgninger til FoU. Bevilgninger til Forskningsrådets drift, forvaltning og egne aktiviteter bør budsjetteres på én post under Kunnskapsdepartementet, som får budsjett- og styringsansvar for denne posten. Ved oppstart bør departementene rammeoverføre midler til Kunnskapsdepartementet basert på siste tilgjengelige administrasjonsregnskap for Forskningsrådet. Det bør videre vurderes om det er hensiktsmessig at det opprettes to separate konti i Norges bank, én for bevilgninger til Forskningsrådets egen virksomhet og én til FoU via Forskningsrådet. (Se kap. 5.2.1 og 5.2.2.)

Det er også grunn til å se på praksis internt i Forskningsrådet. Som i statsbudsjettet, bør det i årsbudsjett og årsrapporter fra Forskningsrådet skilles tydelig mellom FoU-bevilgninger og Forskningsrådets egen virksomhet. Forskningsrådets virksomhetsbudsjett bør omfatte alle Forskningsrådets kostnader til drift, forvaltning og egne aktiviteter. Skillet mellom interne og eksterne administrasjonskostnader bør oppheves til fordel for en mer hensiktsmessig inndeling. (Se kap. 5.2.3.)

Det bør gjennomføres konkrete kostnadsreduksjoner i Forskningsrådet på 80 mill. kroner i 2017–2019. 20 mill. kroner ble tatt ut allerede i statsbudsjettet for 2017. Det bør videre legges inn kostnadsreduksjoner med helårseffekt på 30 mill. kroner i budsjettet for 2018 og 30 mill. kroner senest i budsjettet for 2019. Utgangspunktet bør være det samlede administrasjonsbudsjettet for 2017 korrigert for Forskningsrådets egeninitierte innsparing på 10 mill. kroner. For å ikke bremse nødvendige forenklings- og digitaliseringsprosjekter, må reduksjoner i administrasjonskostnadene hentes ut i drift, ikke fra planlagte investeringer. (Se kap. 5.2.4.)

I tillegg vil forenklinger i programstrukturen samt reduksjon i søknadstyper og vurderingskriterier over tid gi seg utslag i ytterligere potensial for reduksjon i administrasjonskostnader både i Forskningsrådet og hos forskningsinstitusjonene. Forskningsrådet bør fortsette arbeidet med standardisering og spesialisering av funksjoner og legge til rette for kontinuerlig læring på tvers av divisjoner og programmer for å realisere effektivisering. Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet bør kartlegge beste praksis for administrasjonskostnader som andel av FoU-bevilgningene internasjonalt og vurdere om det kan være rom for ytterligere effektivisering i Forskningsrådet. (Se kap. 5.2.5.)

2 Ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppen for områdegjennomgang av Norges forskningsråd ble opprettet av Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet 22. juli 2016. Ekspertgruppen har vært ledet av styreleder Siri Hatlen (styreleder for blant annet Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Teknologirådet) med prorektor Kari Melby, NTNU, og styreleder Erik Arnold, Technopolisgruppen, som medlemmer. Sekretariatet har vært ledet av Kunnskapsdepartementet og hatt medlemmer fra Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet og Norges forskningsråd. Ekspertgruppens mandat følger som vedlegg til rapporten.

Dette er den ene av to områdegjennomganger som regjeringen iverksatte i 2016. Slike gjennomganger er blitt anbefalt av OECD og er de siste årene blitt tatt i bruk i en rekke land.¹ Målet er å utvikle et verktøy for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring på utvalgte områder. Ved hjelp av jevnliggjennomganger vil regjeringen kunne identifisere og hente ut effektivitetsgevinster, og få bedre resultater av de ressursene som brukes. Gjennomgangene skal inngå i regjeringens beslutningsgrunnlag foran arbeidet med kommende års statsbudsjett.

De to hovedproblemstillingene ekspertgruppen er bedt om å beskrive, vurdere og anbefale tiltak for er:

- Hvordan kan Forskningsrådet i sterkere grad bidra til økt kvalitet i norsk forskning?
- Hvilke tiltak kan bidra til reduserte administrasjonskostnader i Forskningsrådet (og i forskningsinstitusjonene)?

¹ For mer om områdegjennomganger, se OECD GOV/PGC/SBO(2013)6 eller *DIFI-rapport 2015:18*.

Med utgangspunkt i mandatet og innledende møte med de to oppdragsdepartementene 7. september har ekspertgruppen lagt følgende tolkning til grunn for sitt arbeid:

- Med kvalitet menes «vitenskapelig kvalitet».
- Sektorprinsippet ligger fast. Ekspertgruppen står fritt til å foreslå endringer i departementenes praktisering av prinsippet.
- Regjeringens prioriteringer slik de er fastsatt i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (Meld. St. 7 (2014–2015)) ligger fast.
- Den organisatoriske løsningen med ett forskningsråd ligger fast.
- Ekspertgruppen kan også se på andre tiltak enn de som er presisert i mandatet, inklusive forslag som ligger utenfor Forskningsrådets mandat og virkeområde.

Ekspertgruppen hadde sitt første møte 7. september 2016 og har avholdt totalt sju heldagsmøter. I tillegg har gruppens medlemmer bidratt med innspill mellom møtene. Forskningsrådet har vært invitert til ett av møtene i ekspertgruppen og har i tillegg gitt innspill til ekspertgruppens arbeid underveis. Ekspertgruppen har hentet innspill fra og hatt møter med representanter for universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, Forskerforbundet og departementene. En fullstendig oversikt er gitt i vedlegg til rapporten.

Ekspertgruppen har også hentet inn en kartlegging og analyse av ressursbruk hos forskningsinstitusjonene til å søke om midler fra Forskningsrådet (NIFU, 2016).

Utkast til rapport ble sendt hovedstyret i Norges forskningsråd til uttalelse 6. januar. Ekspertgruppen har vurdert uttalelsen fra Forskningsrådet og justert teksten på enkelte områder. Uttalelsen følger som vedlegg til slutt i rapporten.

Forskningsrådet har mange hovedoppgaver. Rådet skal ivareta hensynet til forskning, innovasjon, rådgivning og formidling, i tillegg til en rekke andre oppgaver, jf. vedtektenes § 2.² Ekspertgruppen har et avgrenset mandat med hovedmål om økt vitenskapelig kvalitet og reduserte administrasjonskostnader. Ekspertgruppen har derfor i hovedsak vurdert Forskningsrådets virksomhet opp mot disse konkrete målene, og ikke opp mot Forskningsrådets samlede og mer komplekse oppgaver.

3 Vitenskapelig kvalitet i forskningen

Et hovedpunkt i ekspertgruppens mandat er å diskutere, vurdere og anbefale tiltak for økt vitenskapelig kvalitet i forskning finansiert av Forskningsrådet. Kapittel 3.1 gir en kort introduksjon til sentrale begreper og gruppens forståelse av «kvalitetsutfordringen». Kapittel 3.2 drøfter kort problemstillinger knyttet til de forskningsutførende sektorene. Kapittel 3.3 drøfter departementenes praktisering av sektoransvaret.

3.1 Kvalitetsutfordringen

3.1.1 Vitenskapelig kvalitet og relevans

«Vitenskapelig kvalitet» er et nøkkelord i mandatet for områdegjennomgangen. Ekspertgruppen har lagt til grunn at målet for gruppens arbeid er økt vitenskapelig kvalitet i norsk forskning, og at god vitenskap kjennetegnes ved originalitet (nyskapende), betydning (for vitenskapelig og faglig utvikling) og soliditet (i teori og metodebruk). Vurdering av vitenska-

² Forskningsrådets vedtekter følger som vedlegg til rapporten.

pelig kvalitet gjøres av fagfeller. Internvitenskapelige kriterier gir begrepet et tydelig innhold og er en mye brukt definisjon.³

«Relevans» er et vidt begrep. Ekspertgruppen har lagt til grunn en bred forståelse av begrepet relevans; relevant forskning gjøres for å nå samfunns mål, så som økt verdiskaping og innovasjonsevne, bedre helse eller å løse samfunnsutfordringer. Relevant forskning kan være grunnforskning eller forskerinitiert forskning like vel som anvendt eller tematisk forskning.

Begrepsparet vitenskapelig kvalitet og relevans gjenfinnes på ulike nivåer i forskningssystemet, både som mål og intensjoner i en planleggings- og beslutningsfase (ex ante) og i vurderinger av resultater og effekter etter at forskningen er gjennomført (ex post).

Tre ulike retninger har preget den forsknings- og innovasjonspolitiske diskusjonen i etterkrigstiden. Den ene retningen argumenterer for at politikken bør fokusere på å finansiere grunnleggende forskning av høyeste vitenskapelige kvalitet og at det vil gi best samfunnmessige resultater og effekter (ofte referert til som den lineære modellen). Myndighetenes rolle er å bidra med midler. Forskersamfunnet bestemmer selv fordeling av ressurser gjennom fagfelle vurderinger (relevans vurderes i beste fall som et mulig utfall). Den andre retningen argumenterer for at politikken bør sørge for at forskningen bidrar til at politiske mål realiseres gjennom tematiske eller strategiske prioriteringer. Forskningen bør planlegges med det som formål og bør bli mer flerfaglig tilpasset de samfunnsutfordringene forskningen skal løse. Forskningen bør også vurderes ut fra om den bidrar til samfunns effekter (både vitenskapelig kvalitet og relevans som kriterier). En tredje retning er innovasjonssystemtilnærmingen som i større grad vektlegger samspillet mellom ny og eksisterende kunnskap, og der interaksjon mellom bedrifter (f.eks. kunde-leverandør relasjon), og nettverk mellom bedrifter og forskere, tillegges stor vekt.

De tre retningene gjenfinnes i de fleste land uttrykt gjennom politiske prioriteringer, for eksempel i Horisont 2020⁴ og i regjeringens langtidspan for forskning og høyere utdanning. De gjenfinnes også institusjonalisert gjennom ulike måter å organisere forskningsfinansiering. Forskningsrådet dekker alle disse områdene, mens de fleste land har etablert ulike organer med ansvar for å finansiere henholdsvis forskerinitiert forskning, tematisk forskning og innovasjon.

I Forskningsrådet er fri prosjektstøtte et eksempel på et virkemiddel for støtte til forskerinitiert forskning som dekker både grunnforskning og anvendt forskning, og der det sentrale kriteriet er vitenskapelig kvalitet (basert på fagfelle vurdering). Brukerstyrt innovasjonsarena, på den andre siden, handler ikke nødvendigvis om å utvikle ny kunnskap, men om å utvikle bedrifters innovasjonskapasitet. De store programmene støtter FoU-aktiviteter innenfor et gitt tema i spennet fra forskerinitiert forskning til innovasjon, og søknadstype bestemmer i stor grad hvilke kriterier som legges til grunn for vurderingene.

Høy relevans innebærer ikke nødvendigvis høy vitenskapelig kvalitet og vice versa. Samtidig viser empiriske undersøkelser at høy vitenskapelig kvalitet og relevans ofte opptrer sammen. Undersøkelser viser f.eks. at både forskerinitiert forskning og tematisk forskning av høy kvalitet kan ha betydelige samfunns effekter. Et klassisk eksempel er undersøkelsene som ble motivert av rivaliseringen mellom det amerikanske forsvarsdepartementet og grunnforsk-

³ Det er bl.a. brukt i Storbritannias «Research Excellence Framework».

⁴ Horisont 2020 er EUs program for forskning og innovasjon for perioden 2014-2020 med følgende tre hovedprioriteringer: fremragende vitenskap, industrielt lederskap og samfunnsutfordringer.

ningsrådet på 1960-tallet. Undersøkelsene viste at utvikling av utvalgte nye våpensystemer i stor grad kunne tilskrives tematisk forskning i et tyveårsperspektiv (Iserson 1967) og at fem sentrale sivile innovasjoner i stor grad kunne tilskrives forskerinitiert forskning (Loellbach 1968) i et femtiårsperspektiv. Et annet eksempel er samvariasjon på områder med sterke forskningsmiljøer og sterkt næringsliv. Det trekkes f.eks. fram i Forskningsrådets evaluering av teknologifagene:

At the higher level there are two fields (marine technology and climate/fossil fuel research) that clearly outperform (høy vitenskapelig kvalitet). The excellence in these areas corresponds with key technologies in Norway, which indicates a good linkage between research and industry. (Forskningsrådet 2015b).

3.1.2 Tilstand vitenskapelig kvalitet

Norsk forskning har de siste tiårene gjennomgått en positiv utvikling. Det kommer til uttrykk både gjennom måling av siteringer og fagevalueringer gjennomført av Forskningsrådet. Den svenske forskeren Mats Benner beskriver utviklingen på følgende måte⁵:

Från att ha legat väsentligt under världsgenomsnittet mätt i citeringsgenomslag, befinner den sig nu på ett komfortabelt avstånd ovanför detta snitt. Förändringen syns också i de kvalitativa (peer review) utvärderingar av norska forskningsområden som genomförts – från att tidigare (15–20 år sedan) ha varit tämligen alarmistiska, är de i dag i huvudsak positiva och bedömer den genomsnittliga kvaliteten på norsk forskning som tilfredsställande. (Benner 2015)

Norsk forskning har likevel fortsatt en kvalitetsutfordring, blant annet synliggjort ved at Norge skårer svakere enn ledende nasjoner som Danmark, Nederland og Sveits målt på siteringsindikatorer. Ifølge Benner:

Våra studier [...] viser att Norge har en påfallande liten grupp forskare som syns i de allra mest krävande sammanhengen (Natur, Science, PNAS). [...] och att Norge har en betydande grupp ämnesområden som inte når genomsnittliga internationella mått på vetenskapligt genomslag. (Benner 2015)

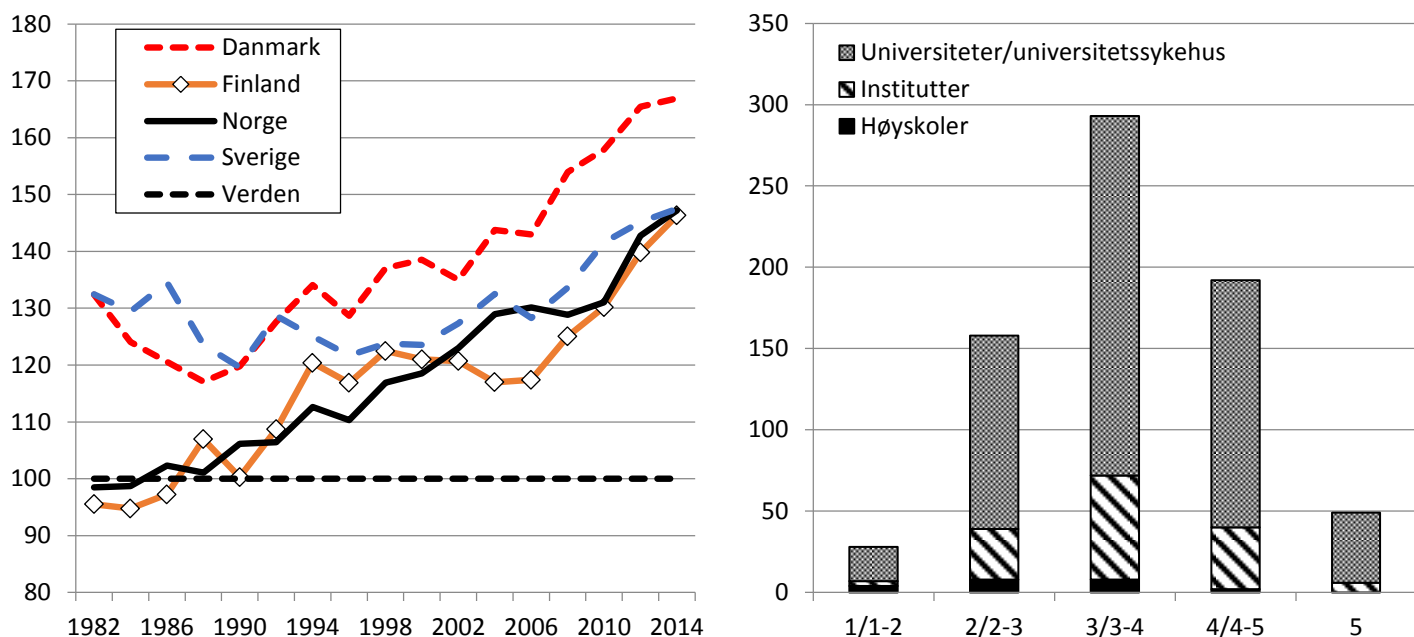
Analysen peker særlig på at det er for få forskere/-grupper på det høyeste kvalitetsnivået (excellent), men også på at det er rom for forbedringer i bredden. Utfordringene er identifisert både i politiske dokumenter (f.eks. i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning) og i tidligere utredninger (f.eks. av Produktivitetskommisjonen).

Figur 3.1 viser i venstre panel at relativ siteringsindeks for norsk forskning har økt fra under verdensgjennomsnittet tidlig på 1980-tallet til 145 prosent av verdensgjennomsnittet i 2014. Norsk forskning har kommet opp på nivå med svensk forskning, men ligger fremdeles et stykke bak Danmark.

Figuren i høyre panel viser resultater fra fagevalueringer i regi av Forskningsrådet 2006–2015, totalt 720 fagmiljøer innenfor en rekke ulike fagområder. Søylene viser fordelingen av fagmiljøer som oppnår karakterer fra 1 «weak» (quality below standard) til 5 «excellent» (international front position). Hovedtyngden ligger på 3, «good» (the standard normally to be

⁵ Mats Benner er professor ved Universitetet i Lund og har bl.a. sammen med professor Gunnar Öquist (Universitetet i Umeå) gjennomført en sammenlignende analyse av Danmark, Finland, Nederland, Sveits og Sverige i 2012 og en tilsvarende undersøkelse av Norge i 2014 (Benner og Öquist 2014). Benner utarbeidet i 2015 et notat til den norske produktivitetskommisjonen (Benner 2015).

accepted). Veldig få oppnår karakteren 5, mens godt over 20 % av miljøene ligger på nivå 1 og 2.

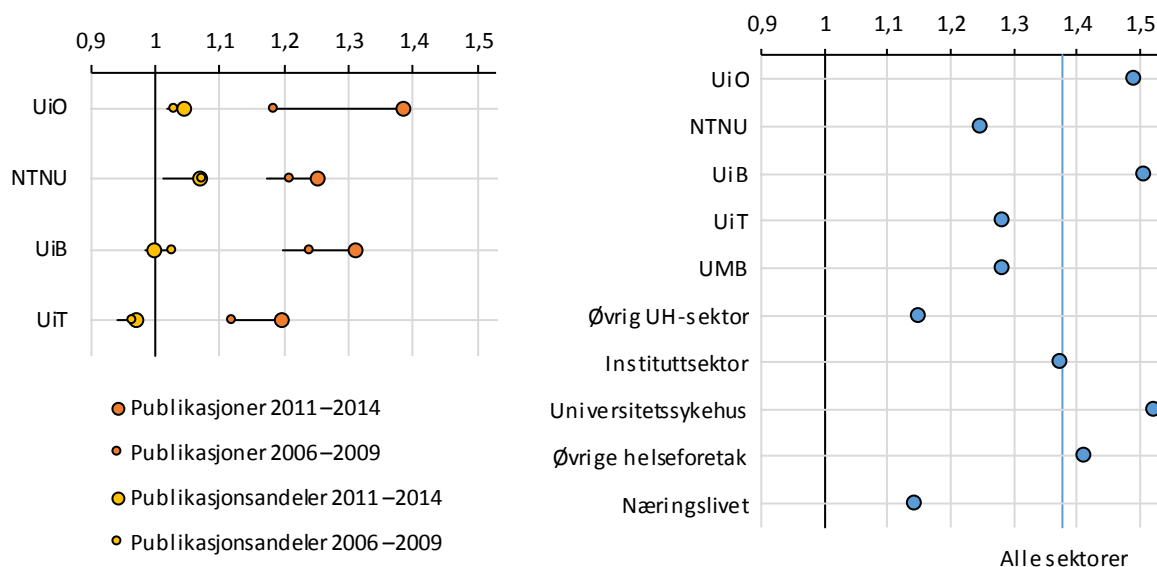


Figur 3.1 Relativ siteringsindeks for fire nordiske land, 1981–2014 (venstre) og evaluering av vitenskapelig kvalitet ved norske forskningsmiljøer (høyre).

Kilde: Norges forskningsråd, Indikatorrapporten 2016 og Produktivitetskommisjonen (2016), s. 85.

Figur 3.2 viser en siteringsindeks for utvalgte institusjoner og sektorer. Indeksen er et mål på gjennomsnittlig relativ siteringshyppighet, altså hvor ofte institusjonenes artikler siteres i gjennomsnitt, sammenlignet med det gjennomsnittlige antallet siteringer av artikler av samme type og innenfor samme fagfelt og publikasjonsår. En verdi på 1 tilsier altså at siteringshyppigheten er lik verdensgjennomsnittet. Figuren til venstre viser to ulike varianter av siteringsindeksen, avhengig om den regnes ut for alle publikasjoner med forfatteradresse fra institusjonen (*publikasjoner*), eller om den vektet for hvor stor andel institusjonens forfattere utgjør (*publikasjonsandeler*). Siden artikler med samforfatterskap, og særlig internasjonalt samforfatterskap, normalt siteres høyere enn artikler uten, er indeksen normalt lavere når den vektet etter institusjonenes publikasjonsandeler. Figuren til venstre viser også indeksene for ulike perioder: de små punktene for fireårsperioden 2006–2009, de større for perioden 2011–2014, og strekene for glidende fireårsperioder imellom disse.

Indeksene er basert på publikasjoner og siteringer i internasjonale tidsskrift i databasen Web of Science. Disse fanger i mindre grad opp publikasjonsaktiviteten i fagområdene humaniora og samfunnsvitenskap, hvor mer av publikasjonene er i form av bøker eller nasjonale tidsskrift.



Figur 3.2 Relativ siteringsindeks etter institusjon og sektor. Basert på publikasjoner/publikasjonsandeler 2006–2014 (venstre) og publikasjoner 2010–2013 (høyre)

Note: UMB har etter fusjonen av Norges veterinærhøgskole og Universitetet for miljø- og biovitenskap fra 1. januar 2014 endret navn til NMBU. Kilde: CWTS, Leiden Ranking 2016 (venstre) og NIFU/CWTS i Norges forskningsråd 2016 (høyre).

Forskningslitteraturen peker på komplekse sammenhenger mellom forskningspolitikk og vitenskapelig kvalitet (NIFU 2016, Aagaard og Schneider 2015). De metodiske problemene med å koble tiltak og effekt henger blant annet sammen med at forskningspolitikk utøves på flere nivåer som samspiller med hverandre: Nasjonalt gjennom tiltak som påvirker finansieringsstrømmene og forskningssystemet, gjennom tiltak rettet mot hver enkelt institusjon, og gjennom lokal ledelse og intern styring av fagmiljøene. Videre vil det alltid ta tid fra tiltak settes i gang til målbar effekt (eventuelle resultater).

Benner peker i sitt innspill til produktivitetskommissjonen på utfordringer ved forskningspolitikken og Forskningsrådet:

Målbilden (i forskningspolitikken) er väldigt komplex där många olika mål for norsk forskning uttrycks parallellt ... mix av interessen snarare än en målmedveten riktning mot at bygga starka vetenskapliga institutioner och miljöer» og «det som er anmärkningsvärt med Norge är att den centrala koordineringen er svag». Forskningsrådets «... roll behöver fortydligas och inriktas på de svagaste punkterna i norsk forskning: rekrytering, ambitionsnivå, internationella nätverk. (Benner 2015).

3.1.3 Ekspertgruppens vurderinger

Ekspertgruppen legger til grunn at det ikke er en motsetning mellom vitenskapelig kvalitet og relevans og at ulike hensyn må balanseres i et velfungerende forskningssystem.

Høy vitenskapelig kvalitet i forskningen er en nødvendig forutsetning for relevans enten det er for å bidra til økt verdiskaping, for å møte ulike kort- eller langsiktige samfunnsutfordringer eller for å gi utdanning av høy kvalitet. Det er imidlertid ikke i alle sammenhenger en tilstrekkelig forutsetning, og det vil derfor være nødvendig også å prioritere på tematiske områ-

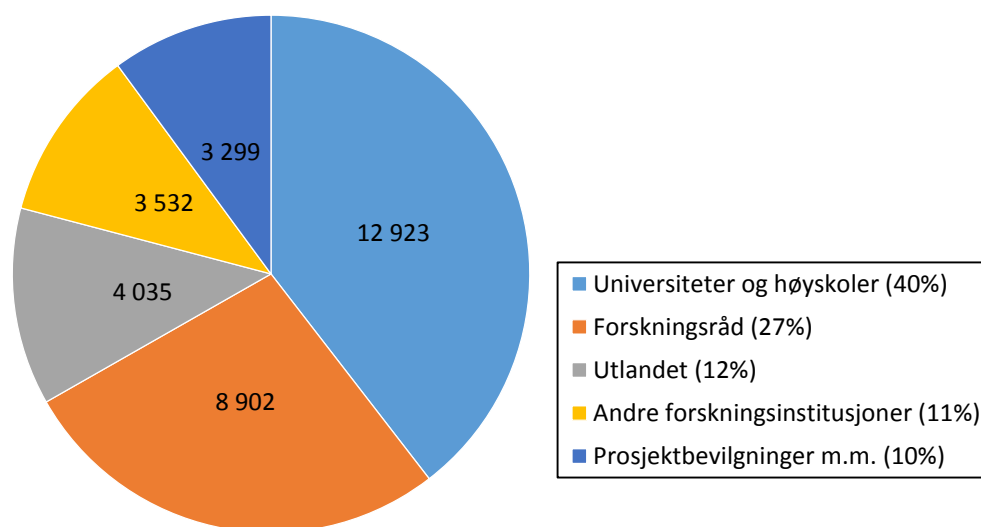
der.⁶ Det er samtidig viktig å minne om at forskerinitiert forskning av høy vitenskapelig kvalitet erfaringsmessig også gir relevante og samfunnsnyttige resultater på kort eller lengre sikt.

Ekspertgruppen legger til grunn at den norske kvalitetsutfordringen særlig kjennetegnes av for få forskere og forskningsgrupper som er internasjonalt ledende, men at det også er utfordringer i bredden.

3.2 Det norske forskningssystemet

Dersom økt vitenskapelig kvalitet i norsk forskning skal vurderes i sin fulle bredde, må forhold utenfor Forskningsrådet og departementenes praktisering av sektoransvaret også omfattes av analysen.

Som vist i Figur 3.3 går over halvparten av de offentlige FoU-bevilgningene direkte til FoU-institusjoner i Norge. I 2016 var 40 pst. grunnbevilgninger til universitets- og høyskolesektoren (inkludert universitetssykehusene). Forskningsrådet var primærmottaker av 27 pst. av FoU-bevilgningene. Dette inkluderer basisbevilgningen til forskningsinstitutter som er omfattet av den statlige basisfinanseringsordningen, som fordeles via Forskningsrådet. Bevilgninger til utlandet består bl.a. av kontingent for deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon. Kategorien «andre forskningsinstitusjoner» inkluderer bevilgninger til institutter som Forsvarets forskningsinstitutt, Havforskningsinstituttet og Folkehelseinstituttet, helseforetak (utenom universitetssykehusene), andre statlige organ, museer, mv.



Figur 3.3 FoU-bevilgninger etter primærmottaker, 2016. Mill. kroner.

Kilde: NIFU (statsbudsjettanalysen).

⁶ Poenget blir f.eks. illustrert på følgende måte i Olje- og energidepartementets innspill til ekspertgruppen av 17. oktober 2016: «OED vil likevel understreke at høy vitenskapelig kvalitet for forskning som mottar støtte er en nødvendig, men ikke i alle tilfeller tilstrekkelig forutsetning.»

3.2.1 Forskningsutførende sektorer

3.2.1.1 Universitets- og høyskolesektoren

UH-sektoren står for størstedelen av de vitenskapelige publikasjonene i Norge (72 pst.). Fire universiteter sto for omtrent halvparten av den norske vitenskapelige publiseringen i 2015.⁷ UiO sto for rundt 19 pst. av publikasjonspoengene i 2015, fulgt av NTNU med 14 pst., UiB med 10 pst. og UiT med 6 pst. Hvordan disse fire institusjonene presterer, har stor betydning for økt vitenskapelig kvalitet i norsk forskning. De øvrige fire universitetene sto for 9 pst. av publikasjonspoengene, mens resten av UH-sektoren sto for 15 pst.

Ser man på siteringsindeksen for hvor ofte institusjonenes vitenskapelige artikler blir sitert i internasjonale tidsskrift, skårer de største universitetene høyere enn den øvrige UH-sektoren, jf. Figur 3.2. Rangeringen av de største universitetene avhenger av metodiske forhold, og hvilken periode man ser på. Ser man på alle publikasjoner med forfattere fra institusjonene, er UiB rangert øverst av de norske i Leiden-rangeringen for publikasjoner i perioden 2006–2009, mens UiO har høyest skår for perioden 2011–2014. Når indeksen vektet etter publikasjonsandelene, har NTNU den høyeste verdien i begge periodene.

Mads Benner peker i sitt innspill til Produktivitetskommissjonen på at dersom norsk forskning skal hevde seg bedre i den internasjonale konkurransen ligger mye av nøkkelen i universitetene. Benner peker på to forhold som i denne sammenheng er avgjørende: En styrking av universitetenes strategiske handlingsrom og at universitetene selv ledes på en måte som premierer kvalitet og ambisjon. Benner peker også på at sammensatte forventninger fra myndighetene til institusjonene kan motvirke en målrettet satsing på å bygge sterke vitenskapelige miljøer og institusjoner (Benner 2015).

64 pst. av UH-institusjonenes FoU-utgifter ble finansiert gjennom grunnbudsjettet (fra Kunnskapsdepartementets rammebevilgning⁸), mens resten ble finansiert fra eksterne kilder (17 pst. fra Forskningsrådet). I internasjonal sammenheng er grunnbevilgningsandelen til FoU i norsk UH-sektor forholdsvis høy.

Institusjonene mottar rammebevilgninger over statsbudsjettet som dekker alle oppgaver. Et resultatbasert finansieringssystem ble innført i 2002. Hægeland-utvalget (*Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*, 2015) gjennomgikk finansieringen av universiteter og høyskoler. Utvalget stilte følgende diagnose:

Oppsummert har det i det drøye tiåret siden dagens finansieringssystem ble innført vært en kvantitativ vekst i form av økt produksjon av studenter/kandidater, studiepoeng, utvekslingsstudenter, publikasjonspoeng og doktorgrader. På bakgrunn av dette kan det sies at finansieringssystemet har virket etter målsettingene. [...] Nå er ambisjonene tydeligere rettet mot kvalitet og eksellens, og det bør gjenspeiles i et framtidig finansieringssystem.

Utvalget anbefalte i hovedsak en videreføring av systemet, men med justeringer og konkrete forslag som blant annet skulle gi økt stimulering av vitenskapelig kvalitet. Utvalget anbefalte også utredning av en siteringsindikator og innføring av utviklingsavtaler mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene.

⁷ Andel av total nasjonal publisering 2015, publikasjonspoeng (Norges forskningsråd 2016).

⁸ Her: FoU-andeler av rammebevilgningen slik de beregnes i FoU-statistikken og statsbudsjettanalysen.

Fra 2017 er systemet justert. Den resultatbaserte delen er justert gjennom innføring av to nye indikatorer: En indikator for ferdige kandidater og en indikator for bidrags- og oppdragsinntekter. Fordelingen med ca. 70 pst. basis og ca. 30 pst. resultatbasert finansiering blir videreført. Kunnskapsdepartementet har lagt vekt på vitenskapelig kvalitet gjennom økt vekt av EU-indikatoren. I tillegg er publiseringsindikatoren videreført og beregningsmåten for publiseringspoeng er endret. Kunnskapsdepartementet ga et oppdrag til NIFU og en utredning om en siteringsindikator forelå i 2016. Anbefalingene vil bli vurdert nærmere av Kunnskapsdepartementet.

Videre prøver Kunnskapsdepartementet i 2017 ut en ordning med flerårige utviklingsavtaler med fem universiteter og høyskoler. Departementet tar sikte på at alle statlige universiteter og høyskoler skal ha utviklingsavtaler fra 2019. Et mål med utviklingsavtalene er å medvirke til at institusjonenes får en tydeligere profil og bedre arbeidsdeling i universitets- og høyskolesektoren. Kvalitet i forskning og utdanning er et overordnet mål.

Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren skal styrke kvaliteten i utdanning og forskning, skape robuste fagmiljøer, gi god tilgang til utdanning og kompetanse, bygge verdensledende fagmiljøer og å utnytte de samlede ressursene effektivt jf. Meld. St 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. Tallet på universiteter og statlige høyskoler er redusert fra 33 i 2015 til 22 fra 1. januar 2017 gjennom sammenslåinger.

3.2.1.2 Helseforetakene

Helseforetakene stod for 13 pst. av de vitenskapelige publikasjonene i Norge i 2015, målt i publikasjonspoeng. Universitetssykehusene skårer høyt på siteringer, jf. Figur 3.2. Forskning er en av helseforetakenes pålagte oppgaver. En stor del av forskningen finansieres direkte av bevilgninger fra Helse- og omsorgsdepartementet til de regionale helseforetakene.

Innenfor spesialisthelsetjenesten skjer konkurransen om en del av forskningsmidlene på regionalt nivå, i tråd med det regionale sørge-for ansvaret og hvert regionale helseforetak sitt ansvar for forskning. Det øremerkede tilskuddet fra Helse- og omsorgsdepartementet til forskning i spesialisthelsetjenesten er for 2017 på 682 mill. kroner, hvorav 133,6 mill. kroner er avsatt til nasjonalt program for klinisk behandlingsforskning. Dette lyses ut nasjonalt mellom de fire regionale helseforetakene. Hvor stor andel det øremerkede tilskuddet utgjør av de samlede driftskostnadene til forskning i spesialisthelsetjenesten vil variere fra år til år. I 2015 utgjorde det øremerkede tilskuddet 24 pst., spesialisthelsetjenestens basisfinansiering 59 pst. og eksterne kilder 17 pst.

I tillegg kanaliseres forskningsmidler gjennom Norges forskningsråd (330 mill. kroner). Disse midlene lyses ut gjennom åpen nasjonal konkurranse. Forskningen som er finansiert av Helse- og omsorgsdepartementet skal understøtte folkehelsearbeidet, utvikling av bedre helse- og omsorgstjenester og bedre diagnostikk og behandling. Når det gjelder forskningen innenfor spesialisthelsetjenesten, mener Helse- og omsorgsdepartementet at nærheten mellom pasientbehandling og forskning best ivaretas gjennom dagens ordning, fordi de regionale helseforetakene er gitt et samlet ansvar for at befolkningen i regionen får tilgang til spesialisthelsetjenester.

I innspillene fra forskningsinstitusjonene til ekspertgruppen er det enkelte som argumenterer for at en større andel av midlene som i dag tildeles direkte til de regionale helseforetakene, bør konkurranseutsettes på åpne nasjonale arenaer, f.eks. gjennom Forskningsrådet. Helse- og omsorgsdepartementet er ett av departementene som kanaliserer en liten andel av sine FoU-bevilgninger gjennom Forskningsrådet, se også kap. 3.3.

En arbeidsgruppe har sett nærmere på samordning og barrierer for samarbeid mellom universiteter og helseforetak (Husebekk-utvalget, 2016). Det er identifisert barrierer for samarbeid innenfor en rekke områder, blant annet forskningsfinansiering og forskningsinfrastruktur. Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil drøfte videre prosess for oppfølging. Ekspertgruppen har ikke gått nærmere inn i problemstillingene nevnt over, men mener det er en god idé at både økt nasjonal konkurranseutsetting og barrierer mot samarbeid drøftes i oppfølgingen.

3.2.1.3 Instituttsektoren

Norge har en omfattende instituttsektor sammenliknet med mange andre land. Instituttsektoren er svært heterogen med mange små og større institusjoner, og forskningsinstituttene utgjør en vesentlig andel av disse. Instituttsektoren sto for 15 pst. av publikasjonspoengene i 2015 og er på norsk gjennomsnitt med hensyn til siteringer, jf. Figur 3.2.

Fra og med 2009 ble det innført et nytt og delvis resultatbasert statlig basisfinansieringssystem som i dag omfatter 49 forskningsinstitutter fordelt på fire konkurransearenaer: Teknisk-industrielle institutter, samfunnsvitenskapelige institutter, miljøinstitutter og primærnæringsinstitutter. Disse instituttene har driftsinntekter på nær 10 mrd. kroner per år (2015). Det meste av inntektene kommer fra FoU-oppdrag for næringsliv og offentlig forvaltning; noe kommer fra internasjonale kilder. Forskningsinstituttene mottar samlet om lag 30 pst. av sine inntekter fra Forskningsrådet, herav 10 pst. som basisbevilgning, og 20 pst. gjennom konkurranseutsatte programmer og aktiviteter. Basisbevilgningen fra Forskningsrådet til instituttene som er omfattet av dette systemet, utgjorde i 2016 om lag 1 mrd. kroner.

I 2016 ble 10 pst. av grunnbevilgningen for miljøinstituttene og de teknisk-industrielle og samfunnsvitenskapelige instituttene omfordelt etter oppnådde resultater. På primærnæringsarenaen ble kun 2,5 pst. av grunnbevilgningene omfordelt.

I tillegg kommer «andre institutter» som i 2014 utførte FoU for vel 4 mrd. kroner (Forskningsrådet 2016). Gruppen inneholder flere store forskningsmiljøer, både statlige forskningsinstitutter som Forsvaret forskningsinstitutt og Havforskningsinstituttet og forvaltningsorganer som Folkehelseinstituttet, Norsk Polarinstitutt og Statistisk sentralbyrå, som har betydelig forskningsvirksomhet. Havforskningsinstituttet hadde i 2015 driftsinntekter på nesten 1,1 mrd. kroner og Forsvarets forskningsinstitutt på nesten 900 mill. kroner (NIFU statistikk-databanken). Felles for disse instituttene er at de i stor grad henter sine inntekter i form av direkte tildelinger fra «sine» sektordepartementer.

3.2.1.4 Det europeiske forskningssamarbeidet – Horisont 2020

I statsbudsjettet for 2017 bevilges det om lag 2 mrd. kroner til EUs rammeprogram for forskning og innovasjon. Regjeringen la i 2014 fram en strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU. Det er et mål for regjeringen å stimulere til høyere norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020. Norsk deltakelse skal medvirke til økt kvalitet, økt verdiskaping og innovasjonsevne, bedre velferd og bærekraftig samfunnsutvikling, og til at Norge utvikler sin egen forsknings- og innovasjonssektor. Ambisjonen er at Norge skal hente hjem to pst. av de konkurranseutsatte midlene som blir lyst ut gjennom programmet (returandel). Norske innbetalinger til Horisont 2020 varierer med BNP. Norsk andel av de konkurranseutsatte midlene måtte vært nærmere 2,5 pst. for at Norge skulle hatt såkalt «juste retour».

Midler til stimuleringstiltak som kan bedre norsk deltakelse i Horisont 2020 er trappet opp som del av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. De siste tallene viser at Norge hittil i programperioden har en returandel på 1,87 pst. (per oktober 2016). I programmene for

fremragende forskning (blant annet Det europeiske forskningsrådet (ERC) og mobiliseringsprogrammet Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA)) ligger returandelen på 1,2 pst. av de konkurranseutsatte midlene.

3.2.2 Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger

En målsetning om økt vitenskapelig kvalitet i norsk forskning krever tiltak i en samlet forskningssektor, ikke bare i Forskningsrådet, som er ekspertgruppens oppdrag.

Ekspertgruppen merker seg at det er gjennomført omfattende strukturendringer i UH-sektoren de siste årene. Strukturreformene er begrunnet i ønsket om økt kvalitet. Større institusjoner gir grunnlag for sterkere konsentrasjon av ressursene og kan gi bedre arbeidsdeling internt og mellom læresteder. Det overordnede målet er økt kvalitet i forskning og utdanning. Det er imidlertid for tidlig å vurdere i hvilken grad strukturreformene har bidratt til økt vitenskapelig kvalitet.

Norske universiteter og høyskoler har en forholdsvis høy grunnbevilgning og relativt lav andel resultatbasert finansiering sammenlignet med andre land. Ekspertgruppen mener derfor at institusjonene selv må ta et betydelig selvstendig ansvar for å utvikle flere forskningsmiljøer med høy vitenskapelig kvalitet som igjen kan understøtte høy kvalitet i utdanningen.

Finansieringssystemet for UH-sektoren har nylig blitt vurdert, jf. kap. 3.2.1.1 over. Ekspertgruppen merker seg at det har vært krevende å få politisk aksept for å følge opp tiltakene Hægeland-utvalget eksplisitt foreslo for å bidra til økt vitenskapelig kvalitet (og excellence). Ekspertgruppen mener vitenskapelig kvalitet må vektlegges sterkere i den videre utvikling av finansieringssystemet. Videre bør Kunnskapsdepartementet, både i styringsdialogen med institusjonene og gjennom utviklingsavtalene stille tydelige krav til institusjonene om satsing på økt vitenskapelig kvalitet innenfor prioriterte områder.

Ekspertgruppen har merket seg at den norske medisinske og helsefaglige forskningen har relativt høy innflytelse internasjonalt målt gjennom siteringer av vitenskapelig publikasjoner, og klinisk medisin er blant fagfeltene i Norges som siteres mest i forhold til verdensgjennomsnittet. En relativt liten andel av midlene til helseforskning kanaliseres gjennom Norges forskningsråd (10–12 pst.) og derved utsettes for åpen nasjonal konkurranse. Ekspertgruppen mener det bør vurderes om åpen nasjonal konkurranse om en større del av midlene kan bidra til ytterligere å styrke økt vitenskapelig kvalitet i norsk helseforskning.

For forskningsinstituttene innenfor det statlige basisfinansieringssystemet omfordeles kun en begrenset andel av grunnbevilgningen på grunnlag av resultater. Det bør vurderes om denne andelen bør økes for å styrke insentivene til å satse på økt kvalitet. Videre er det enkelte store institutter som i hovedsak mottar sin finansiering som direkte tildelinger fra sektordepartementene (f.eks. SSB, FFI eller FHI). Ekspertgruppen mener det også her er behov for økt konkurranse for å bidra til økt vitenskapelig kvalitet.

At norske forskningsmiljøer i så liten grad evner å utnytte mulighetene i Horisont 2020, og særlig i ERC, er delvis et symptom på «kvalitetsutfordringen». Det er positivt at myndighetene har satt mål om økt deltakelse/uttelling og satt i verk tiltak for å stimulere til det. Ekspertgruppen merker seg at det fortsatt er et stykke igjen til regjeringens ambisjoner er nådd, særlig innenfor programmene for fremragende forskning.

Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn følgende:

- UH-institusjonene må ta et selvstendig ansvar for å utvikle fagmiljøer med høy vitenskapelig kvalitet. Kunnskapsdepartementet må aktivt følge opp dette ansvaret i sin styringsdialog med institusjonene.

- Konkurransen om forskningsmidler bidrar normalt til økt vitenskapelig kvalitet. Det bør derfor vurderes økt åpen nasjonal konkurranse om midler til helseforskning.
- Det bør legges til rette for at større deler av instituttene finansiering fordeles på bakgrunn av konkurranse. Dette gjelder både basisfinansieringen gjennom Forskningsrådet og den direkte finansieringen fra eierdepartementene.

3.3 Sektorprinsippet i norsk forskning

Sektoransvaret omfatter både det brede sektoransvaret (forskning på vegne av sektoren, først og fremst langsiktig forskning) og det smale sektoransvaret (forskning som grunnlag for politikk og forvaltning). Sektorprinsippet innebærer at hvert departement har ansvar for både politikkutforming og langsiktig kunnskapsutvikling på sine områder.

Sektorprinsippet er tolket, utredet og nedfelt i ulike forskningspolitiske dokumenter. I en rapport utarbeidet av Utdannings- og forskningsdepartementet i 2004 (Departementenes sektoransvar for forskning), oppsummeres det med at sektoransvaret omfatter:

- Et overordnet ansvar for forskning for sektoren
- Et ansvar for å ha en oversikt over sektorens kunnskapsbehov
- Et ansvar for å finansiere forskning for sektoren
- Et ansvar for internasjonalt forskningssamarbeid

Videre heter det i denne rapporten at sektoransvaret også omfatter ansvar for å utarbeide forskningsstrategier og sikre at dette skjer i samarbeid med Forskningsrådet og andre berørte parter. Sektoransvaret innebærer også at hvert departement skal se sine bevilgninger til forskning i sammenheng med andre departementers bevilgninger til forskning.

For å sikre koordineringen av forskningspolitikken i et sektorbasert system har Kunnskapsdepartementet ansvaret for koordinering av forskningspolitikken generelt, og departementet har også etatsstyringsansvaret for Forskningsrådet. Kunnskapsdepartementet koordinerer forskningspolitikken på politisk, strategisk og administrativt nivå. På strategisk nivå er langtidspanen for forskning og høyere utdanning og arbeidet med det nye styringssystemet for Forskningsrådet viktige koordineringsgrep.

Produktivitetskommisjonen (NOU 2016:3) er kritisk til sektorprinsippet og til praktiseringen av det. Produktivitetskommisjonen skriver blant annet (sidene 87–89):

... En annen årsak til at vitenskapelig kvalitet vektlegges for lite, er at Forskningsrådet styres gjennom separate tildelingsbrev fra hvert departement, med til sammen 500 mål og budsjettføringer for å ivareta departementenes behov. ... Budsjettprosessen er preget av et sterkt finansdepartement som styrer på budsjetttramme for det enkelte departement og i liten grad av overordnede prioriteringer mellom ulike formål der flere departementer har et ansvar. ... I følge evalueringene av Forskningsrådet bidrar også Forskningsrådet selv til den sterke oppsplittingen av midlene. ... For å øke forskningsbevilgningene fra departementene, er det i rådets interesse å få detaljerte føringer som forplikter departementene. ... En uheldig side ved denne måten å organisere forskningspolitikken på – i tillegg til det store omfanget av føringer det medfører – er at forskningsbehov på tvers av departementsgrensene (for eksempel IKT) blir underfinansiert, og at departementenes egne kunnskapsbehov vektlegges sterkere enn sektorens behov. Ifølge evalueringen av Forskningsrådet prioriterer de fleste departementene det smale sektoransvaret (forskning med relevans for politikkutvikling), og ikke den langsiktige kunnskapsoppbyggingen for sektoren. Kommisjonen ser at en drivkraft bak den politiske overstyringen av forskningen er praktiseringen av sektorprinsippet for forskning, statsrådsansvaret og budsjettprosessen.

3.3.1 Innspill fra departementene og forskningsinstitusjonene

Ekspertgruppen har mottatt skriftlige innspill fra departementene som ble spurt om hvordan de ivaretar sitt brede sektoransvar og ansvaret for langsiktig, grunnleggende forskning. Departementene viser til at de ivaretar sitt ansvar ved å finansiere forskning gjennom Forskningsrådet, direkte til forskningsinstitutter og gjennom utarbeiding av ulike strategidokumenter for forskning. Departementene understreker Forskningsrådets sentrale rolle i forvaltningen av forskningsmidlene og uttrykker stor grad av tilfredshet med Forskningsrådets arbeid. De fleste departementene er tilfredse med dagens sektorprinsipp og praktiseringen av dette.

Noen nevner at sektoransvaret for forskning kan begrense Forskningsrådets mulighet til å stimulere til økt vitenskapelig kvalitet i forskningen. Departementene benytter også i ulik grad direkte oppdrag til egne forskningsinstitutter og kunnskapssentre. Mange utredningsoppdrag legges ut på anbud og er utsatt for konkurranse i oppdragsmarkedet.

Mange av forskningsinstitusjonene som ga innspill til ekspertgruppen argumenterer for at departementene bør legge færre og mindre detaljerte føringer på midler som forvaltes av Forskningsrådet og at Forskningsrådets tematiske programmer bør være bredere og mer åpne. Flere peker på behov for å styrke åpne arenaer, for bedre (overordnet) nasjonal koordinering og noen argumenterer for at en større andel av FoU-midlene bør kanaliseres gjennom Forskningsrådet for å sikre bred konkurranse. Det ble også påpekt fra flere at bare en liten andel av forskningsmidler til medisin og helsefag konkurransesettes nasjonalt gjennom Forskningsrådet.

3.3.2 Departementenes finansiering av forskning

En utredning som Forskningsrådet har fått gjennomført om departementenes arbeid med forskning (Damvad 2013) påpeker at det er stor variasjon mellom de ulike departementene når det gjelder nivå på forskningsfinansieringen, type forskning som departementet finansierer og hvilke finansieringsmekanismer som brukes. Enkelte departement fremstår som betydelig mer «forskningsintensive» enn andre.

Karakteren av forskningen som finansieres av departementene varierer også: Noen departementer finansierer langsiktig, grunnleggende forskning og kunnskapsutvikling, andre finansierer i hovedsak anvendt og handlingsrettet forskning for spesifikke politiske formål, som i noen tilfeller grenser til utredning og utviklingsarbeid. Damvad peker på at kultur, arbeidsmåter og tradisjoner i departementet og i sektoren også har betydning for departementets prioriteringer og bruk av forskning.

Det er stor variasjon i departementenes FoU-bevilgninger, både i absolutte kroner og sett i forhold til det totalbudsjettet hvert departement forvalter, se Tabell 3.1. Det er også stor variasjon i hvilken grad departementene bruker Forskningsrådet som kanal for forvaltning av sine FoU-bevilgninger. Flere departementer har tradisjon for å forholde seg bredt og systematisk til forskningsbehov i sin sektor. Dette gjelder særlig næringsdepartementene (Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet samt Landbruks- og matdepartementet) der forskjellen er forholdsvis klar mellom forskning som anvendes av departementet selv og ute i sektoren. En del departementer har ansvar for sentrale samfunnsområder som legger beslag på store deler av statsbudsjettet, men finansierer i liten grad forskning. Dette gjelder for eksempel Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Samferdselsdepartementet samt Justis- og beredskapsdepartementet.

Tabell 3.1 FoU-bevilgninger i saldert budsjett for 2016 og bevilgninger til Forskningsrådet per departement. Mill. kroner.

Departement	FoU	FoU/budsjett	NFR	NFR/FoU
Kunnskapsdepartementet [#]	16 240	29,1 %	3 894	24 %
Helse- og omsorgsdepartementet	4 560	2,9 %	361	8 %
Nærings- og fiskeridepartementet	3 812	38,5 %	2 317	61 %
Utenriksdepartementet	1 568	3,9 %	338	22 %
Forsvarsdepartementet	1 140	2,3 %	5	0 %
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	1 086	0,6 %	141	13 %
Olje- og energidepartementet	1 046	15,4 %	1 004	96 %
Klima- og miljødepartementet	856	9,6 %	390	46 %
Landbruks- og matdepartementet	661	3,8 %	483	73 %
Samferdselsdepartementet	332	0,6 %	140	42 %
Arbeids- og sosialdepartementet	282	0,8 %	137	48 %
Kulturdepartementet	199	1,5 %	25	13 %
Barne- og likestillingsdepartementet	163	0,4 %	16	10 %
Finansdepartementet	128	0,3 %	22	18 %
Justis- og beredskapsdepartementet	84	0,2 %	32	38 %
Sum departementene	32 157	2,0 %	9 304	29 %
Diverse	534		192	
Total sum	32 691		9 495	

[#] Inkluderer administrasjonsbevilgning på 280 mill. kroner.

Kilde: NIFU og Forskningsrådet.

3.3.3 Kunnskapsdepartementets finansering av forskning

Kunnskapsdepartementet står for om lag 40 pst. av de samlede midlene til Forskningsrådet. Departementet finansierer langsiktig grunnleggende forskning, sektorovergrepene forskning og forskning om kunnskapssektoren. Midlene til langsiktig, grunnleggende forskning (kap. 285 post 52) finansierer forskning på alle fagområder. Midlene over denne posten går blant annet til fri prosjektstøtte og sentre for fremragende forskning (SFF) og grunnforskningsprogrammer. Strategiske satsinger (kap. 285 post 53) er midler særlig knyttet til Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle i forskningspolitikken og ansvaret for forskningssystemet. Over kap. 285 post 54 finansieres forskningsinfrastruktur av nasjonal, strategisk interesse. Midlene over postene 53 og 54 er i stor grad en videreføring av de midlene som tidligere ble finansiert gjennom avkastningen fra fondet for forskning og nyskaping (forskningfondet) som ble avvirket i 2012.

I evalueringen av Forskningsrådet (Arnold og Mahieu 2012) understrekes betydningen av fondet for opprettelsen av nye sentra og nye store forskningsprogrammer for å adressere nasjonale mål og dermed betydningen for å balansere departementenes sektorinteresser opp mot kollektivets samlede behov og interesser.

Midlene over post 53 finansierer blant annet store program, senter for forskningsdrevet innovasjon og senter for miljøvennlig energi, handlingsrettede programmer og stimuleringsordninger for internasjonalt forskningssamarbeid. En oversikt over alle programmer og aktiviteter som finansieres over denne posten følger vedlagt, se vedlegg. Denne oversikten viser at en betydelig andel av midlene (60 pst.) fra denne posten brukes til å finansiere sektorovergrepene programmer innenfor f.eks. klima og teknologiområdene, store programmer og infra-

struktur og institusjonelle virkemidler som sentersatsinger og STIM-EU-ordningen.⁹ Den resterende delen av midlene brukes til å finansiere et bredt sett av programmer og aktiviteter (handlingsrettede og brukerstyrte programmer, internasjonale nettverkstiltak, og frittstående prosjekter). Kunnskapsdepartementet tildeler om lag 1,4 mrd. kroner til Forskningsrådet over denne posten i 2017.

3.3.4 Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger

Ekspertgruppen mener det er behov for å tydeliggjøre departementenes sektoransvar og at krav til vitenskapelig kvalitet i forskningen må formuleres som en eksplisitt del av sektoransvaret. Over tid er det ikke tilstrekkelig at forskningen er sektorrelevant dersom den ikke har tilstrekkelig høy vitenskapelig kvalitet.

Ekspertgruppen mener at sektoransvaret ikke begrenser departementenes mulighet til å etter spørre høy vitenskapelig kvalitet i forskningen. Krav om vitenskapelig kvalitet kan ivaretas selv om departementene øremerker midler til ulike forskningsområder. Etter ekspertgruppens vurdering er det fare for at et stort antall til dels detaljerte krav og føringer fra sektordepartementene kan svekke Forskningsrådets muligheter til å konkurransesutsette midler i tilstrekkelig store arenaer og at fokus på vitenskapelig kvalitet derved kan svekkes.

Veileder for departementenes sektoransvar (UFD, 2004) legger til grunn at departementene skal se sitt departements forskning i sammenheng med forskning i andre departementer. Stadig flere sentrale problemstillinger og samfunnsområder går på tvers av de tradisjonelle sektorgrensene, jf. blant annet Gjörv-kommisjonens rapport. Dette gjelder for eksempel klima/miljø, sikkerhet og beredskap, IKT og grunnleggende teknologiforskning.

Ekspertgruppen mener at det i et sektorbasert system er behov for en sterkere samordningsfunksjon for forskningspolitikken. Kunnskapsdepartementets mandat og samordning per i dag er svak. En sterkere samordningsfunksjon – enten lagt til Kunnskapsdepartementet eller til Statsministerens kontor – vil kunne legge til rette for en prosess med dialog om departementenes prioriteringer og ivaretagelse av sitt sektoransvar dersom departementene ikke prioriterer vitenskapelig kvalitet og/eller når sektorovergripende forskningsområder ikke blir ivare tatt i tilstrekkelig grad. I en situasjon der budsjettene blir strammere og det forventes større behov for omprioriteringer også i forskningsbudsjettene kan behovet for samordning forsterkes ytterligere.

Forskningsrådet stilles overfor et stort antall detaljerte føringer og krav fra departementene. Ekspertgruppen mener at departementenes styring av Forskningsrådet må bli mer overordnet og strategisk med færre detaljerte føringer og krav og ser positivt på arbeidet med et felles styringssystem for Forskningsrådet. Dette arbeidet må gis prioritet framover.

Departementene bevilger i ulik grad midler til forskning og konkurransesutsetter i varierende grad midlene gjennom Forskningsrådet. Ekspertgruppen anerkjenner at det er forskjell mellom departementene, og at det ikke kan være en lik andel forskningsmidler i alle departementer. Men ekspertgruppen vil peke på at forskjellene er for store til at de kan begrunnes, jf.

Tabell 3.1. Etter ekspertgruppens oppfatning er det bekymringsfullt at enkelte departementer, som for eksempel Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, bruker en svært liten andel av sine samlede budsjettmidler til forskning. Det er vanskelig å se at disse departemen-

⁹ STIM-EU er en målrettet stimuleringsordning for å mobilisere norske forskningsinstitutter til deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon.

tene i tilstrekkelig grad ivaretar det brede sektoransvaret, dvs. ansvaret for langsiktig forskning på vegne av sektoren. Disse departementene er ansvarlige for sektorer som må tilpasse seg store endringer i rammebetingelser enten dette gjelder klima/miljø, samfunnsutvikling eller sikkerhets- og beredskapssituasjonen og det tilsier behov for mer forskningsbasert kunnskap.

Midlene over Kunnskapsdepartementets post 53 er en historisk viktig finansieringskilde som har bidratt til positive og sentrale endringer i forskningssystemet. Ekspertgruppen konstaterer at midlene over denne posten i tillegg til å finansiere sektorovergrepene forskning i dag er spredd ut over en lang rekke programmer og aktiviteter. Dette er til dels historisk betinget. Posten fremstår dermed som fragmentert og i mindre grad som en strategisk finansieringsmekanisme som skal ivareta langsiktige behov i forskningssystemet. Ekspertgruppen mener det er potensial for å ta ned kompleksitet på denne posten. Posten bør i større grad være en finansieringsmekanisme som brukes strategisk for å ivareta endringsbehov, sektorovergrepene områder (som IKT, klima og grunnleggende teknologiforskning) og langsiktighet i forskningssystemet. Posten bør derfor etter ekspertgruppens vurdering rendyrkes i denne retningen og ha en fleksibilitet og størrelse som muliggjør en slik bruk.

Ekspertgruppen mener videre at Forskningsrådet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet må utnytte handlingsrommet på denne posten. Posten bør derfor ikke brukes til å kompensere for manglende oppfølging av departementenes sektoransvar med mindre sektordepartementene også selv forplikter seg til å følge opp finansielt, og da kun i en oppbyggingsfase. Midlene bør ha et langsiktig perspektiv og heller ikke brukes til å finansiere kortsiktige forskningspolitiske prioriteringer. Samtidig mener ekspertgruppen at denne posten også må brukes til å fremme økt vitenskapelig kvalitet i norsk forskning, jf. kap. 3.5.

Ekspertgruppen mener videre at den såkalte Langslettdoktrinen (St. meld. nr. 60 (1984–85)) angir gode prinsipper for departementenes finansiering av forskning. Innholdet i doktrinen er at departementene skal kanalisere sine langsiktige kunnskapsbehov gjennom forskningsråds-systemet. De kortsiktige beslutningsrettede forskningsbehovene skal dekkes gjennom direkte kjøp av forskningstjenester (oppdrag). Departementene bør derfor ikke bruke Forskningsrådet til ren arbeidsavlastning når det dreier seg om kjøp av FoU direkte i et oppdragsmarked. Dette bør departementene ivareta selv i tråd med reglene for offentlige anskaffelser. Tilsvarende bør departementene i størst mulig grad benytte konkurranseutsetting via Forskningsrådet når det gjelder langsiktige kunnskapsbehov.

Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn følgende:

- Departementenes sektoransvar for forskning må tydeliggjøres ved at det eksplisitt også må innebære ansvar for forskning av høy vitenskapelig kvalitet.
- Samordningsfunksjonen i forskningspolitikken bør styrkes for å bidra til færre krav og føringer til Forskningsrådet og for å ivareta hensynet til sektorovergrepene forskning.
- Styringen av Forskningsrådet må forenkles. For mange særskilte oppdrag og detaljerte mål fra de ulike departementene fører til små programmer med begrenset konkurranse og svekker oppmerksomheten på Forskningsrådets kjerneoppgaver, herunder tilstrekkelig oppmerksomhet på krav til vitenskapelig kvalitet.
- Departementene bør i større grad vurdere om kortsiktige kunnskapsbehov bør løses ved bruk av egne fagressurser og/eller gjennom kjøp av FoU-tjenester i oppdragsmarkedet.
- Departementer med ansvar for sentrale samfunnsområder som i dag bevilger lite midler til forskning, må styrke sin forskningsinnsats slik at de de facto ivaretar det brede sektoransvaret.

- Post 53 rendyrkes som finansieringsmekanisme for å ivareta endringsbehov, sektorovergrepene områder (som IKT, klima og grunnleggende teknologiforskning) og langsiktighet i forskningssystemet. Kunnskapsdepartementet bør stille tydeligere forventninger til Forskningsrådet om utvikling av høy vitenskapelig kvalitet i finansieringen av strategiske satsinger over departementets budsjett. Posten bør ikke brukes til å kompensere for manglende oppfølging av departementenes sektoransvar med mindre sektordepartementene også selv forplikter seg til å følge opp finansielt eller til kort-siktige forskningspolitiske prioriteringer.

4 Vitenskapelig kvalitet i Forskningsrådet

4.1 Organisering og bidrag til vitenskapelig kvalitet

4.1.1 Vedtekter, styring og finansiering av Forskningsrådet

Forskningsrådet har ansvar for å ivareta og støtte alle typer forskning – både som forvalter av offentlige midler til forskning og som forskningspolitisk rådgiver. I de fleste andre land er disse oppgavene fordelt på flere institusjoner med ansvar for å finansiere henholdsvis forskerinitiert forskning, tematisk forskning og innovasjon. Norge har hatt ett forskningsråd siden 1993, da fem forskningsråd med ulike ansvarsområder ble slått sammen til Norges forskningsråd.¹⁰ Forskningsrådets hovedoppgaver framgår av vedtektenes § 2, og er gjengitt i Boks 4.1. Se vedlegg til rapporten for komplette vedtekter.

Forskningsrådet selv sammenfatter alle disse oppgavene i tre roller.¹¹ Finansieringsrollen følger av ansvaret for å forvalte offentlige midler til forskning som bidrar til å realisere regjeringens overordnede forskningspolitikk. Rådgiverrollen følger av oppgaven med å gi myndighetene råd som grunnlag for utforming av forskningspolitikken. Møteplassrollen definerer Forskningsrådet gjennom ansvaret for å legge til rette for samspill mellom forskere og brukere av forskning.

Forskningsrådet er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, som styres gjennom årlige tildelingsbrev fra departementene. Tildelingsbrevene formidler styringssignaler og forventninger til Forskningsrådet for det aktuelle budsjettåret. Kunnskapsdepartementet har ansvar for å følge opp Forskningsrådet. Etatsstyringsmøtet er Kunnskapsdepartementets arena for å ivareta den samlede (helhetlige) styringen på vegne av alle departementene. I tillegg gjennomføres det årlige styringsmøter mellom hvert av de 15 departementene og Forskningsrådet. Styringsmøtene skal være en arena for strategisk dialog mellom departementene og Forskningsrådet. Utgangspunktet for styringsmøtene er departementenes tildelinger til rådet.

Et nytt styringssystem for Norges forskningsråd ble tatt i bruk i 2015. Styringssystemet er felles for alle departementene og regjeringen har gjennom dette fastsatt fem hovedmål for Forskningsrådet, se Figur 4.1.

¹⁰ Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF, etablert 1946), Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF, 1949), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF, 1949), Norges fiskeriforskningsråd (NFFR, 1972) og Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS, 1987).

¹¹ De tre rollene, finansiering, rådgiving og møteplass, brukes mye i interne dokumenter for ressursplanlegging og –styring. De er omtalt i eksterne dokumenter og på nettstedet (se f. eks. Årsrapport 2015, side 11). De ble tydeliggjort i forskningsrådets forrige strategi, *I front for forskningen, 2009-2012*, men er mindre framtreddende i nåværende strategi, *Forskning for innovasjon og bærekraft, 2015-2020*.

Boks 4.1 Forskningsrådets hovedoppgaver

§ 2. Hovedoppgaver

Forskningsrådet skal

- a. ivareta grunnleggende forskning, arbeide for utvikling av fag og disipliner og for flerfaglighet i forskning
- b. støtte forskning som bidrar til samfunnsdebatt, utviklingen av demokratiet og grunnlaget for politikktutforming
- c. arbeide for å fremme innovasjon i næringsliv og offentlig sektor i hele landet
- d. arbeide for sammenheng mellom grunnleggende og anvendt forskning og innovasjon
- e. ha et nasjonalt ansvar for forskningsformidling og bidra til at resultater fra forskning blir tatt i bruk
- f. arbeide for å fremme internasjonalt forskningssamarbeid
- g. bidra til kvalitet i norsk forskning
- h. bidra til samarbeid og helhet i det offentlige virkemiddelapparatet
- i. bidra til god arbeidsdeling og samarbeid i det forskningsutførende nivået og ha et strategisk ansvar for instituttsektoren
- j. sørge for evaluering av norsk forskning
- k. gi myndighetene råd som grunnlag for utforming av forskningspolitikken.

Kilde: Forskrift om vedtekter for Norges forskningsråd fastsatt ved kgl.res. 10. juni 2016.

Styringssystemet: Mål og strategiske områder



Figur 4.1 Mål og strategiske områder i regjeringens styringssystem for Norges forskningsråd

Kilde: Kunnskapsdepartementet

Ambisjonene for det nye styringssystemet er at styringen fra departementene skal bli mer strategisk og langsiktig. Systemet skal gi økt oppmerksomhet på resultater i betydningen virkninger og effekter av Forskningsrådets virksomhet. Det skal ha hensiktsmessig omfang og detaljeringsgrad i styringen av aktiviteter, oppdrag og forskningsområder, og gjennomføres på en effektiv måte, med mer lik praksis mellom departementene i formen på styrings- og rapporteringskrav.¹²

Kunnskapsdepartementet leder arbeidet med det nye styringssystemet. Systemet utvikles i perioden 2015–2017 i samarbeid med de andre departementene og Forskningsrådet.¹³

I Forskningsrådets årsrapport gir rådet tilbakemelding på tildelingsbrevene fra alle departementene og tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet som etatsstyrer. Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av Forskningsrådets innsats og resultater. I tråd med ambisjonene for det nye styringssystemet skal det legges større vekt på virkninger og effekter av rådets virksomhet i årsrapporten og mindre vekt på aktivitetsrapportering. Som det framgår av Figur 4.1, er økt vitenskapelig kvalitet ett av fem mål i det nye styringssystemet for Forskningsrådet. For dette målet er det definert to strategiske områder som ivaretar både «spiss» og «bredde» i kvalitetsambisjonene: Verdensledende fagmiljøer, og identifisering og stimulering av vitenskapelig kvalitet generelt. Til forskjell fra tidligere målstruktur er vitenskapelig kvalitet rendyrket som et eget mål i styringsdialogen. Vitenskapelig kvalitet kan i noen grad også gjenfinnes i beskrivelsen av de fire andre målene, men her er ulike relevanshensyn tydeligere uttrykt.

Om lag en fjerdedel av offentlige FoU-midler kanaliseres gjennom Forskningsrådet, noe som i 2016 utgjorde mer enn 9 mrd. kroner. Forskningsrådet forvalter FoU-midler fra 15 departementer. Om lag 40 pst. av midlene bevilges fra Kunnskapsdepartementet, resten fra de 14 andre departementene, se Tabell 3.1 på s. 21.

4.1.2 Forskningsrådets organisering

Forskningsrådets vedtekter § 3 sier at hovedstyret er Forskningsrådets øverste organ. Den faglige virksomheten i Forskningsrådet ledes av et styre for hver fagdivisjon. Siden 2011 har Forskningsrådet vært organisert i fem divisjoner: Fire fagdivisjoner med eget styre og en administrasjonsdivisjon. Denne organiseringen og en eksplisitt arbeidsdeling mellom divisjonene er nedfelt i vedtektene, senest revidert i 2016.

Divisjon for vitenskap har ifølge vedtektene et særlig ansvar for grunnleggende forskning, for fag- og disiplinutvikling, og for utvikling av forskningssystemet. Denne divisjonen forvalter finansieringsvirkemidler særlig innrettet mot vitenskapelig kvalitet, uten tematiske føringer. Det gjelder blant annet de åpne arenaene Fri prosjektstøtte og SFF. Divisjon for energi, ressurser og miljø har ansvar for forskning og innovasjon rettet mot nasjonale og globale utfordringer knyttet til energi, petroleum, klima, polar, miljø og marine ressurser. Divisjonen forvalter blant annet store programmer, andre tematiske programmer samt støtte til Forskningscenter for miljøvennlig energi (FME). Divisjon for samfunn og helse skal fremme forskning og innovasjon for å møte samfunnsutfordringer – globalt og nasjonalt – knyttet til helse, velferd, utdanning og samfunnsorganisering. Divisjonen forvalter store programmer og

¹² Styringssystemet for Norges forskningsråd 2016, Kunnskapsdepartementet.

¹³ Rammene for styringssystemet er fastlagt, og nye elementer er tatt i bruk i 2015 og 2016. Elementene i styringssystemet skal videreutvikles og forbedres underveis gjennom å vinne erfaring med styringspraksis og gjennom ekstern følgeevaluering.

handlingsrettede programmer samt en rekke andre virkemidler. Divisjon for innovasjon har ansvar for å mobilisere og finansiere forskning i og for norsk næringsliv. Virkemidlene omfatter direkte støtte til enkeltbedrifter, institutter, universiteter og høyskoler gjennom åpne og tematiske programmer, støtte til kommersialisering av forskningsresultater, nettverksaktiviteter og Sentre for forskningsbasert innovasjon (SFI).

Divisjonsstyrene rapporterer til hovedstyret og skal gi hovedstyret strategiske og faglige råd knyttet til sitt ansvarsområde og til helheten i Forskningsrådets virksomhet. Divisjonsstyrene fordeler forskningsbudsjettet slik det stilles til disposisjon fra hovedstyret. Innenfor sitt ansvarsområde nedsetter divisjonsstyret organer med eksterne medlemmer for å bistå i gjennomføringen av oppgavene, herunder rådgivende komitéer og utvalg, programstyrer og fagkomiteer. Programstyrer og fagkomiteer har bevilgningsfullmakt.

Forskningsrådet har styre med eksterne medlemmer på tre nivåer: Hovedstyre, divisjonsstyre og programstyre. De har på hvert sitt nivå og hvert sitt område en formell styrefunksjon og ansvar for finansiering, strategi, møteplass. Dette innebærer at alle beslutninger som forvaltes av Forskningsrådets administrasjon er forankret i og kontrollert av et organ med eksterne medlemmer.

De om lag 60 programstyrene har til sammen om lag 550 medlemmer fra ulike sektorer i samfunnet: Forskning, næringsliv, forvaltning og interesseorganisasjoner. Se Tabell 4.1, som viser tall for 2015. På programstyrenivå kommer 27 pst. av medlemmene fra utlandet; de fleste er forskere fra utenlandske universiteter. Norske forskere utgjør om lag 36 pst. Programstyre-medlemmer fra næringslivet, offentlig forvaltning og ulike typer organisasjoner utgjør om lag 37 pst.

I tillegg benytter Forskningsrådet seg av om lag 2000 faglige eksperter hvert år; de langt fleste fra andre land enn Norge. Ekspertene deltar i behandling av søknader, som enkelt eksperter og som medlemmer av paneler.

Tabell 4.1 Forskningsrådets styrende organer. Medlemmer i 2015 per sektor.

	Hovedstyret	Divisjonsstyrene	Programstyrer og utvalg	Totalt	Andel	
Universiteter	4	14	136	25 %	154	25 %
Statlige og vitenskapelige høyskoler	2	2	16	3 %	20	3 %
Instituttsektoren	1	10	46	9 %	57	9 %
Næringslivet	4	8	96	17 %	108	18 %
Offentlig forvaltning og org.	0	6	110	20 %	116	19 %
Utlandet	0	0	149	27 %	149	25 %
Sum	11	40	553	100 %	604	100 %

Kilde: Forskningsrådet, Årsrapport 2015.

4.1.3 Forskningsrådets finansieringsfunksjon

4.1.3.1 Finansieringsaktiviteter

Forskningsrådet har over lengre tid arbeidet med å samle finansieringsaktivitetene i færre og større aktiviteter. Per i dag er det langt mer enn 100 ulike støtteordninger. De kalles aktiviteter, og er gruppert i 18 hovedaktiviteter, som igjen er gruppert i fem kategorier, også kalt virkemidler, se Tabell 4.2 og en oversikt gitt i vedlegg til rapporten. De søknadsbaserte (konkurransutsatte) aktivitetene utgjør i overkant av 60. Av disse er det om lag 40 ulike typer tematiske programmer. Aktiviteter som ikke er søknadsbaserte (markert med X i vedlegget) omfatter resultatbasert grunnbevilgning til forskningsinstitutter, andre typer rettighetsbasert støtte, øremerkede midler til forskningsinstitutter og forskningscentre, støtte til bilateralt sam-

arbeid med prioriterte land, internasjonale kontingenter og nettverksstøtte, samt evalueringer og utredninger, informasjonstiltak, sekretariater og forvaltningsoppgaver. Budsjettet for disse aktivitetene utgjør 24 pst av Forskningsrådets totalbudsjett på 9,5 mrd. kroner i 2017. Det kan, ifølge Forskningsrådet, være gode argumenter for at forvaltningen av slike ordninger legges til Forskningsrådet. Noen av ordningene faller utenfor Forskningsrådets rolle som nasjonal konkurransearena for midler til forskning.

Inndeling etter virkemidler og hovedaktivitet er gjort på grunnlag av aktivitetenes formål og målgrupper. Innenfor en gitt hovedaktivitet, for eksempel innenfor hovedaktiviteten «Store programmer», kan det imidlertid være variasjon mellom aktiviteter (programmer) i hvilken grad forskning med høy vitenskapelig kvalitet prioriteres. Dette vil framgå av programplanene og utlysningene for hver aktivitet. Innenfor andre hovedaktiviteter kan bildet være mer entydig, for eksempel innenfor hovedaktiviteten Fri prosjektstøtte er høy vitenskapelig kvalitet et overordnet mål for alle aktiviteter.

Inndelingen i Tabell 4.2 gir ikke et entydig svar på spørsmål om hvor mange og hvilke finansieringsaktiviteter som har høy vitenskapelig kvalitet som mål (hovedmål eller delmål). I arbeidet med å utvikle resultatindikatorer for målet om økt vitenskapelig kvalitet (som brukes i styringssystemet for Forskningsrådet, se kap. 4.1.1), viser Forskningsrådet til at økt vitenskapelig kvalitet er et generelt mål for alle Forskningsrådets virkemidler.¹⁴ Alle programmer og satsinger kan dermed bidra til å nå dette målet, og til å styrke de to underliggende strategiske områdene. Forskningsrådet regner imidlertid noen aktiviteter som direkte og målrettet innsats for høy vitenskapelig kvalitet. Det gjelder Fri prosjektstøtte, alle grunnforskningsprogrammer og andre grunnforskningsprosjekter, senterordninger (SFF, SFI, FME), og grunnforskningsprosjekter innenfor Store programmer, samt nasjonal satsing på forskningsinfrastruktur (FORINFRA), strategisk institusjonsstøtte, Forskerskoler og Nærings-ph.d.

4.1.3.2 Søknadstyper

Forskningsrådet har 17 søknadstyper, som er gruppert i fire prosjekttyper, se Tabell 4.3. Mange av søknadstypene brukes i flere aktiviteter (programmer). Mange aktiviteter bruker flere søknadstyper. Da er det gjerne slik at det lages en utlysning for hver søknadstype. Søknadstypen definerer målgruppe og hva det kan søkes om støtte til. Søknadstypen forskerprosjekt er mest brukt; om lag 40 pst. av alle prosjekter er basert på denne søknadstypen.

4.1.3.3 Vurderingskriterier

For hver søknadstype gjelder et sett av vurderingskriterier. Utover dette kan det i tillegg være gitt ytterligere føringer i utlysningen. Hvilke kriterier som skal brukes av ekspertene som vurderer søknadene, framgår av vurderingsskjemaet som de benytter. Antall kriterier varierer mellom søknadstyper, fra to til 17. I utgangspunktet er alle kriterier likestilte og like viktige. Tabell 4.4 viser noen eksempler.¹⁵

¹⁴ Se for eksempel Forskningsrådets Årsrapport 2015, side 23.

¹⁵ I tillegg til disse er det noen kriterier som gjelder for alle søknader: "Forskningsrådet forutsetter at prosjektene har en høy forskningsetisk standard, og at hensynet til konsekvenser for naturmiljøet er ivaretatt. Forskningsrådet legger vekt på å bidra til internasjonalisering av norsk forskning, å styrke rekrutteringen av kvinner til høyere stillingsnivåer og MNT-fag, å bedre kjønnsbalansen i norsk forskning og at kjønnsperspektivet er godt ivaretatt i prosjektene. Forskningsrådet vil ta hensyn til dette ved prioritering av søknadene." (Kilde: Forskningsrådet.)

Tabell 4.2 Forskningsrådets finansieringsaktiviteter

Virkemiddel	Hovedaktivitet	Eksempler på aktiviteter
<i>Programmer</i>		
	Brukerstyrt innovasjonsprog.	BIA, BIONÆR, CLIMIT
	Grunnforskningsprogram	SAMKUL, ROMFORSK, CERN
	Handlingsrettede program	VAM, HAVKYST, MILJØ2015, SYKEFRAVÆR
	Store programmer	ENERGIX, KLIMAFORSK, PETROMAKS2
<i>Frittstående prosjekter</i>		
	Fri prosjektstøtte	FRIMEDBIO, FRIHUMSAM, FRINATEK
	Andre grunnforsk.n.prosj.	NEVRONOR
	Internasjonal prosjektstøtte	EUROSTARS
	Andre frittstående prosjekter	Nærings-ph.d., OFFPHD, BALANSE
<i>Infrastruktur og institusjonelle tiltak</i>		
	Basisbevilgninger	Grunnbevilgn. til forskningsinst., STIM-EU etc.
	Strategisk institusjonsstøtte	SIMULA, SARS
	Senterordninger	SFF/ SFI/ FME
	Vit. utstyr, databaser etc.	FORINFRA
	Andre infrastruktureltak	IFEHANUK
<i>Nettverkstiltak</i>		
	Systemtiltak	FORNY2030
	Nasjonale stimuleringsiltak	FORSKSKOLE
	Internasjonale nettverkstiltak	PES2020, INTPART
<i>Diverse FoU-relaterte aktiviteter</i>		
	Informasjon, publisering	
	Planlegging, utredning, evaluering	

Kilde: Forskningsrådet.

Tabell 4.3 Forskningsrådets søknadstyper

Prosjektstøtte	Personlig stipend	Institusjonsstøtte	Prosjekttype: Andre
Forskerprosjekt	Doktorgradsstipend	Institusjonsforankret strate-	Arrangementsstøtte
Innov. i næringslivet	Postdoktorstipend	gisk prosjekt	Annen støtte*
Innov. i off. sektor	Gjesteforskerstipend	Forskningsinfrastruktur	Annen støtte utenfor
Kompetanseprosjekter for næringslivet	Utenlandsstipend		Forskningsrådet
Prosjektetabl.støtte	Mobilitetsstipend		Skisse
Forprosjekt			
Unge forskertalenter			

*Søknadstypen «Annen støtte» benyttes blant annet til SFF, SFI og FME.

Kilde: Forskningsrådet.

Forskningens kvalitet inngår som kriterium i alle søknadstyper, men ikke alltid presisert i retning av vitenskapelig kvalitet. For søknadstype forskerprosjekt (som er den mest brukte søknadstypen) er vitenskapelig kvalitet (scientific merit) ett av sju kriterier. I tillegg gis en samlet vurdering, noe som gjøres for de fleste søknadstyper. For mange kriterier gjøres det en skår, oftest etter en sju-delt skala, der 1 er svakest og 7 er best. I relevanskriterier brukes ofte en tredelt skala, for eksempel A, B, C. Samlet vurdering gjøres skjønnsmessig basert på et helhetsinntrykk, ikke etter en formel basert på skår på de spesifikke kriteriene. Der det gis hovedkarakter, brukes skalaen 1–7, med 7 som beste karakter.

En analyse av 6 194 søknader mottatt og behandlet av Forskningsrådet i 2014 og 2015 viser at 73 pst. fikk hovedkarakter 1–5, 27 pst. fikk hovedkarakter 6–7.¹⁶ Blant de 4 835 søknadene som ble avslått var andelene hhv. 87 og 13 pst. Blant de 1 359 søknadene som ble innvilget var andelene hhv. 24 og 76 pst. Totalt ble 329 søknader med hovedkarakter 1–5 innvilget (de fleste med karakter 5). Hele 652 søknader med hovedkarakter 6–7 ble avslått.

I noen utlysninger er vitenskapelig kvalitet framhevet som det viktigste kriteriet (fri prosjektstøtte). Men det er generelt ikke angitt hvilken vekt dette (og andre kriterier) skal ha. Kriteriet vitenskapelig kvalitet inngår også i evaluering av søknadstypene unge forskertalenter, personlig doktorgradsstipend og personlig postdoktorstipend. Også for søknadstypene kompetanseprosjekt for næringslivet og institusjonsforankret strategisk prosjekt inngår kriteriet vitenskapelig kvalitet. Selv om vitenskapelig kvalitet (basert på samme definisjon) brukes som kriterium for flere søknadstyper og i mange ulike aktiviteter, er forståelsen og bruken av kriteriet ikke nødvendigvis den samme. Dette kan eventuelt gjøre det vanskelig å sammenlikne bidraget til kvalitet i forskningen på tvers av aktiviteter – basert på fagfellevurderinger av søknader og skår på dette kriteriet.

For søknadstypene innovasjonsprosjekt i næringslivet og innovasjonsprosjekt for offentlig sektor inngår ikke dette kriteriet (heller ikke i resterende søknadstyper). I innovasjonsprosjekter inngår imidlertid forskningsgrad som ett av fjorten kriterier.

På oppdrag fra Forskningsrådet har NIFU analysert søknadstyper og søknadskriterier som brukes av Forskningsrådet – og sammenliknet med andre forskningsråd. Rapporten (Langfeldt og Scordato, 2016) viser blant annet at Forskningsrådet har et relativt stort antall aktiviteter, et stort antall søknadstyper og bruker relativt mange vurderingskriterier. Det gir mulighet for å målrette FoU-støtten som svar på mange ulike forsknings- og innovasjonspolitiske mål, og for å skreddersy støtte til spesifikke utviklings- og kunnskapsbehov. Et slikt system kan imidlertid være krevende å forvalte, og det kan være komplisert å forstå for dem som skal søke om midler, og for dem som skal evaluere søknader. Langfeldt og Scordato (2016) anbefaler at Forskningsrådet går gjennom sine virkemidler med sikte på forenkling og strømlinjeforming, blant annet ved å redusere antall vurderingskriterier (konsentrere dem om avgjørende dimensjoner) og å redusere antall søknadstyper, til et mindre antall, mer standardiserte søknadstyper.

¹⁶ Analysen omfatter søknadstypene forskerprosjekt, innovasjonsprosjekter for næringslivet, kompetanseprosjekter for næringslivet, unge forskertalenter og annen støtte. Utlysninger innenfor alle typer hovedaktiviteter er inkludert. Bare søknader som enten har status innvilget eller status avslått er inkludert.

Tabell 4.4 Vurderingskriterier for utvalgte søknadstyper

Forskerprosjekt	Innovasjonsprosjekt i næringslivet	Kompetanseprosjekt for næringslivet	Institusjonsforankret strategisk prosjekt
Vitenskapelig kvalitet	Innovasjonsgrad	Forskningsgrad	Vitenskapelig kvalitet
Prosjektleder og prosjektgruppen	Verdiskapingspotensial for bedriftspartnere	Vitenskapelig kvalitet	Prosjektleder og prosjektgruppen
Gjennomføringsplan og ressursbehov	Realisering av innovasjon	Prosjektleder og prosjektgruppen	Gjennomføringsplan og ressursbehov
Nasjonalt samarbeid	Forskningsgrad	Gjennomføringsplan og ressursbehov	Nasjonalt samarbeid
Internasjonalt samarbeid	Prosjektkvalitet for FoU-prosjektet	Nasjonal kompetansebygging	Nasjonal arbeidsdeling
Formidling og kommunikasjon	Gjennomføringsevne	Næringsmessig relevans	Internasjonalt samarbeid
Relevans i forhold til utlysningen	Forskningens innovasjonsrelevans	Strategisk forankring og betydning	Formidling og kommunikasjon
Samlet vurdering fra fageksperten/panelet	Øvrig samfunnsøkonomisk nytte	Brukermedvirkning	Relevans i forhold til utlysningen
	Addisjonalitet	Dokumentkvalitet	Strategisk forankring og betydning
	Dokumentkvalitet	Øvrig samfunnsøkonomisk nytte	Nasjonal kompetansebygging
	FoU-risiko	Internasjonalt samarbeid	Samlet vurdering fra fageksperten/panelet
	Internasjonalt samarbeid	Formidling og kommunikasjon	
	Formidling og kommunikasjon	Relevans i forhold til utlysningen	
	Relevans i forhold til utlysningen	Samlet vurdering fra fageksperten/panelet	

Kilde: Forskningsrådet.

4.1.3.4 Utlysninger

Statistikk basert på data fra Forskningsrådets systemer 2014–2015 viser at det er om lag 100 utlysninger med søknadsfrist hvert år, fordelt på seks frister. I tillegg kommer et stort antall støtteordninger med løpende søknadsfrist. Panelene A og B i Tabell 4.5 viser at til halvparten av utlysningene med søknadsfrist, kommer det færre enn 20 søknader. Denne halvparten av alle utlysninger håndterer om lag 10 pst. av alle søknader som sendes inn i løpet av et år. I den andre enden av skalaen er det bare 10 pst. av utlysningene som mottar mer enn 100 søknader. Disse utlysningene mottar nesten halvparten av alle søknader som sendes inn i løpet av et år. En tilsvarende skjevfordeling finnes for midler som fordeles: De 80 pst. minste utlysningene (der det deles ut mindre enn 100 mill. kroner over et visst antall år per utlysning) deler ut bare 25 pst. av midlene. De 20 pst. største utlysningene (mer enn 100 mill. kroner per utlysning) deler ut 75 pst. av midlene.

Tabell 4.5 Fordeling av utlysninger, søknader og midler fordelt etter antall søknader, størrelse på FoU-midler, innvilgelsesandel og innvilget beløp som andel av søkt beløp, 2014–2015

A. Søknader/ utlysning	Utlysninger		Søknader	
	Antall	Andel	Antall	Andel
1-10	62	32 %	300	4 %
11-20	37	19 %	575	7 %
21-50	46	24 %	1 514	18 %
51-100	30	16 %	2 089	25 %
>100	17	9 %	3 873	46 %
Sum	192	100 %	8 351	100 %

B. Midler/ utlysning	Utlysninger		Midler fordelt	
	Antall	Andel	Mill. kr.	Andel
Ingen midler	5	3 %	0	0 %
0-10 mill. kr.	53	29 %	158	1 %
11-20 mill. kr.	16	9 %	241	2 %
21-50 mill. kr.	42	23 %	1 410	9 %
51-100 mill. kr.	31	17 %	2 392	15 %
101-200 mill. kr.	16	9 %	2 216	14 %
>200 mill. kr.	19	10 %	9 223	59 %
Sum	182	100 %	15 640	100 %

C. Søknader inn- vilget/utlysning	Utlysninger		Midler fordelt	
	Antall	Andel	Mill. kr.	Andel
Ingen	5	3 %	0	0 %
1-10 pst.	8	4 %	468	3 %
11-20 pst.	34	19 %	4 514	29 %
21-30 pst.	32	18 %	4 248	27 %
31-50 pst.	50	27 %	4 912	31 %
51-99 pst.	26	14 %	1 076	7 %
100 pst.	27	15 %	422	3 %
Sum	182	100 %	15 640	100 %

D. Innvilget/ søkt beløp	Utlysninger		Midler fordelt	
	Antall	Andel	Mill. kr.	Andel
Ingen	5	3 %	0	0 %
1-10 prosent	10	5 %	325	2 %
11-20 prosent	41	23 %	5 548	35 %
21-30 prosent	35	19 %	2 693	17 %
31-50 prosent	46	25 %	5 700	36 %
51-99 prosent	30	16 %	1 065	7 %
100 prosent	15	8 %	309	2 %
Sum	182	100 %	15 640	100 %

Note: Panel B, C og D, her er ti utlysninger med ufullstendig informasjon er tatt ut.

Kilde: Forskningsrådet og egne beregninger.

4.1.3.5 Innvilgelsesprosent

Forskningsrådet mottar mer enn 5000 søknader hvert år. De fleste er rettet mot utlysninger med en gitt søknadsfrist og et begrenset budsjett. For slike søknader kan det beregnes en innvilgelsesprosent; både hvor stor andel av søknadene som innvilges og hvor stor andel av søkt beløp som bevilges. Innvilgelsesprosenten er generelt lav, rundt 20 pst. i gjennomsnitt, men varierer mellom aktiviteter og søknadstyper. Innvilgelsesprosenten er gjennomgående lavere for Fri prosjektstøtte (18–20 pst.) enn for programmer (26–29 pst.). For forskerprosjekter i Fri prosjektstøtte ligger innvilgelsesprosenten så lavt som rundt 10 pst.

Lave suksessrater avspeiler sterk konkurranse om midlene. Mange gode søknader gir grunnlag for å kunne finansiere bare de aller beste. Dette er selvsagt en ønsket situasjon. Litteraturen viser imidlertid at lave suksessrater også kan være problematisk, først og fremst fordi det er tidkrevende å skrive og behandle søknader om forskningsmidler. I tillegg kommer at med lav suksessrate vil det bare være de aller beste søknadene som får bevilgning, og det kan være vanskelig å skille på kvalitet mellom «den siste» søknaden som får midler, og den neste søknaden som ikke får midler. Beslutningen kan oppfattes som «tilfeldig» basert på flaks – eller uflaks.¹⁷ Lav suksessrate innebærer at det skrives og vurderes mange prosjektsøknader som

¹⁷ Se for eksempel Fang et al. 2016, Bornmann et al. 2008 og Thorngare et al. 2002.

ikke oppnår støtte. Dette er ressurskrevende både for søkere og søkerinstitusjoner, for ekspertene som vurderer søknadene og for Forskningsrådets administrasjon, se kap. 5.1.6.

Analyser av det samme materialet som er vist til ovenfor (utlysninger og søknader 2014–2015), viser at det er stor konkurranse om Forskningsrådets midler. For bare 10 pst. av midlene er innvilgelsesprosenten (regnet som andel av søknader) høyere enn 50. For nesten 60 pst. av midlene er innvilgelsesprosenten (regnet som andel av søknadene) 30 eller lavere. Tilnærmet samme andeler gjelder for innvilgelsesprosent regnet som andel av midler søkt. Se panelene C og D i Tabell 4.5.

Forskningsrådet har i dag få og relativt milde tiltak som skal bidra til å begrense antall søknader. For visse støtteordninger og søknadstyper må institusjonene selv begrunne og prioritere søknader og i noen tilfeller kan hver institusjon bare sende et begrenset antall søknader. I Fri prosjektstøtte er det slik at prosjektleder bare kan ha ett pågående prosjekt om gangen. Prosjektleder kan søke om midler til et nytt prosjekt, dersom pågående prosjekt avsluttes før planlagt oppstart av et eventuelt nytt prosjekt.

I forbindelse med utviklingsprosjektet *forskningsrådet 3.0* (se kap. 4.1.3.8) skal Forskningsrådet også vurdere andre tiltak for søknadsbegrensning, som for eksempel søknadsgebyr, karanteneordninger og forenklet behandling for de svakeste søknadene.

4.1.3.6 Åpne konkurranser og målrettede satsinger

Ifølge Forskningsrådet kan finansieringsaktiviteter bidra til høy vitenskapelig kvalitet i forskning gjennom flere mekanismer. De tre sentrale mekanismene beskrives slik av Forskningsrådet:

- Konkurranser med seleksjon av de beste, kan gi insentiver til å bli bedre
- Midler til spesifikke forskningstema kan styrke forskningsmiljøene på viktige områder
- Midler til visse typer aktivitet kan bidra til et bedre forskningssystem

Seleksjon av de beste foregår ved at de beste forskerne og de beste forskningsmiljøene identifiseres gjennom åpne konkurranser, og mottar deretter midler til forskning. Dette setter dem i stand til å forsterke forskningsinnsatsen, ved å rekruttere og lære opp flere forskere, samarbeide og bygge nettverk med andre, og ved å skaffe seg tilgang til bedre utstyr og annen forskningsinfrastruktur.

Fordeling av midler til de beste kan framstå som «statisk». Forskningsrådet viser imidlertid til at vekst i de beste forskningsmiljøene også vil kunne gi knoppskyting, der det utvikles nye forskningstema og nye forskergrupper. Etter noe tid kan det vokse fram verdensledende miljøer på områder som ligger utenfor det opprinnelige. Slik dynamikk og fornyelse forutsetter at Forskningsrådet og de som mottar midlene sikrer rekruttering av unge talenter og prioriterer kapasitetsbygging på prioriterte forskningstema.

Midler til spesifikke forskningstema har som formål å øke kvaliteten på forskningen på viktige områder. Denne mekanismen brukes til å styrke de beste fagmiljøene på spesifikke områder. Den kan også brukes til å styrke fagmiljøer på områder som er umodne, og på prioriterte områder der Norge ikke har fagmiljøer med ønsket kapasitet og kvalitet.

Midler til visse typer aktiviteter har et bedre, mer funksjonelt forskningssystem som mål, gjennom støtte til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon, mobilisering, internasjonale nettverk, rekruttering, forskeropplæring, investering i infrastruktur etc. Forskningsrådet viser til at et mer funksjonelt forskningssystem vil bidra til sterkere forskningsmiljøer som kan levere forskning av høyere kvalitet.

4.1.3.7 Virkemiddelevalueringer

Forskningsrådet evaluerer jevnlig egne aktiviteter (programmer etc.) og søknadstyper. I noen tilfeller brukes et ekspertpanel (fagfellevurdering), i andre tilfeller en profesjonell evaluator (forsker, konsulent), eller en kombinasjon av disse. Selv om det ikke er enkeltforskere, men programmet som er i fokus, vil en vurdering av «programmets bidrag til vitenskapelig kvalitet» ofte være basert på fagfellevurderte publikasjoner og manuskripter fra enkeltforskere som har mottatt midler fra programmet. Bibliometriske analyser, brukerundersøkelser og effektstudier inngår også ofte i kunnskapsgrunnlaget. Valg av metode og innretning gjøres ut fra særtrekk ved det spesifikke virkemiddelet og formålet med evalueringen. Vurdering av programmets bidrag til vitenskapelig kvalitet er oftest bare ett av flere formål. Det kan derfor være vanskelig å bruke disse evalueringene som grunnlag for å sammenlikne bidrag til vitenskapelig kvalitet på tvers av virkemidler.

Dette er også kommentert av Produktivitetskommisjonen:

Evaluering av Forskningsrådets programmer er en mulig kilde til informasjon om hva som kjennetegner styringen av programmer som har fungert godt og mindre godt når det gjelder å fremme vitenskapelig kvalitet i norsk forskning. En svakhet er at få programmer er evaluert – noe som også evalueringen av Forskningsrådet har påpekt – og at evalueringene ikke er gjennomført på en standardisert måte som muliggjør sammenligning av funnene i de ulike evalueringene. Evalueringene skal bedømme programmenes resultater opp mot programmenes målsettinger. I de tilfellene målsettingene er tallrike og vage, blir evalueringene tilsvarende utydelige. Flere av evalueringene omtaler i liten grad den vitenskapelige kvaliteten i forskningen som er kommet ut av programmene. (NOU 2016:3, side 89)

4.1.3.8 Utviklingsprosjekter i Forskningsrådet

Siden 2015 har Forskningsrådet arbeidet med to store utviklingsprosjekter.¹⁸ Formålet med prosjektet *forskningsrådet 3.0* er å utvikle en ny driftsmodell for programmer og andre finansieringsvirkemidler som er bedre egnet for brede arenaer for fagutvikling på prioriterte forskningsfelt, og som svarer tydeligere på departementenes sektoransvar for forskning.

Utover dette skal den nye driftsmodellen også gi jevnere strategisk, tematisk og økonomisk aktivitet over år slik at ressursstrømmen mot forskningsmiljøene blir jevnere og mer forutsigbar. Dette forventes over tid å innebære reduserte overføringer for Forskningsrådet. Som en del av prosjektet er mange programmer gjort om til løpende programmer uten tidsavgrensning. Et annet viktig aspekt ved den nye modellen er at divisjonsstyrene bringes tettere på styringen av programmer og aktiviteter (som forvaltes av programstyrer og andre organer på tredje styringsnivå).

Utviklingsprosjektets innretning har endret seg underveis: Produktivitetskommisjonens andre rapport (NOU 2016:3) aktualiserte prosjektets mål om å utvikle en ny programportefølje med bredere og mer åpne konkurransearenaer med vekt på kvalitet også innenfor tematiske avgrensede områder.

Mandatet for områdegjennomgangen av Forskningsrådet har også påvirket prosjektet ved at gevinster i form av økt effektivitet og kostnadsreduksjon er blitt trukket fram. I innspill til ekspertgruppen har Forskningsrådet vist til at prosjektet *forskningsrådet 3.0* vil kunne være et viktig bidrag for å styrke kvalitetshensynet. Gjennom endringer i programstrukturen vil prosjektet ha implikasjoner for over halvparten av Forskningsrådets budsjett.

¹⁸ Teksten er basert på informasjon fra Forskningsrådet.

Det andre utviklingsprosjektet, *nye FoU-prosesser*, har som mål å øke kvaliteten i, og samtidig forenkle Forskningsrådets prosesser knyttet til utlysning av midler, søknadsmottak og søknadsbehandling, bevilgningsvedtak og prosjektoppfølgning. Forenklingsarbeidet vil i stor grad basere seg på mer og bedre bruk av digitalt verktøy, samt at visse interne driftsoppgaver standardiseres og samordnes. Målet er økt effektivitet i Forskningsrådet og hos de som søker om midler fra Forskningsrådet.

Forskningsrådet forventer at begge prosjektene i hovedsak blir implementert i løpet av 2017.

4.1.4 Dialog og innspill

Ekspertgruppen har gjennom skriftlige innspill og møter med blant annet Norges forskningsråd, forskningsinstitusjoner og departementer i en tidlig fase av arbeidet fått mange forslag til tiltak som kan bidra til å øke den vitenskapelige kvaliteten på forskning finansiert av Forskningsrådet.

4.1.4.1 Forskningsrådet

I ekspertgruppens møte med Forskningsrådet 27. september 2016 deltok hovedstyrets leder og rådets administrerende direktør.¹⁹ Fra Forskningsrådets side ble det lagt vekt på at kvalitet i forskning må forstås som et sammensatt begrep der både fagutvikling og samfunnsrelevans inngår. En vurdering av kvalitet i forskning finansiert av Forskningsrådet må derfor ta hensyn til at kvalitetsambisjonene i Forskningsrådets programmer også omfatter samfunnsrelevans. Forskningsrådets arbeid for økt kvalitet omfatter mange tiltak, herunder videreutvikling av virkemidler og støtteformer og forbedring av søknadsbehandling. Omdisponering av midler mellom virkemidler er bare ett av flere mulige tiltak. Forskningsrådet la også vekt på at omdisponering av midler mellom åpne og tematiske virkemidler vil påvirke andre dimensjoner i forskningspolitikken, blant annet fordelingen av ressurser mellom institusjonstyper, fagområder, forskningsart og mellom prioriterte områder i regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning.

Forskningsrådet har i sitt høringssvar til produktivitetskommisjonens rapport NOU 2016:3 kommentert mange av kommisjonens vurderinger. Blant annet mener Forskningsrådet at det ikke er grunnlag for å hevde at rådet ikke vektlegger vitenskapelig kvalitet, men viser til at kvalitetshensynet står sterkt i rådets prosjekttildelinger.

4.1.4.2 Departementene

Innspillene fra departementene til ekspertgruppen viser at mange departementer, blant annet de som bidrar med mest midler, dvs. Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet, er opptatt av at Forskningsrådets konkurransearenaer og bruk av fagfeller for vurdering av søknader er et viktig bidrag til vitenskapelig kvalitet. For departementene er også samfunnsrelevans viktig, og inngår som et element i deres forståelse av forskningens samlede kvalitet. Det trekkes fram som positivt at Forskningsrådet (gjennom en variert virkemiddelportefølje) bidrar til flerfaglig og sektorovergripende forskning, og til forskningssamarbeid på tvers.

Kunnskapsdepartementet viser til at konkurransen om midler ikke bare handler om å velge de beste, men at den også har en endringsfunksjon og skal virke mobiliserende for EU-søknader, samt at den skal fremme samarbeid mellom miljøer fra ulike institusjoner. De ansattes kompe-

¹⁹ Forskningsrådet har også gitt en uttalelse til et utkast til ekspertgruppens rapport (6. januar), jf. vedlegg.

tanse blir også trukket fram som viktig for kvaliteten på forskningen som finansieres. I følge Kunnskapsdepartementet kan praktiseringen av sektorprinsippet og begrensede fullmakter til å flytte midler fra ulike departementers budsjett mellom virkemidler begrense Forskningsrådets muligheter for å stimulere til økt vitenskapelig kvalitet.

Nærings- og fiskeridepartementet finansierer ikke virkemidler der høy vitenskapelig kvalitet er hovedformålet. Vitenskapelig kvalitet er likevel en viktig faktor for å nå målene om økt verdiskaping gjennom kunnskapsutvikling, innovasjon og absorpsjonskapasitet. Ifølge departementet kan det føre til dårligere samlet måloppnåelse (for departementets sektoransvar) dersom prosjekter med høy vitenskapelig kvalitet prioriteres foran forskningsprosjekter med høy bedrifts- og samfunnsøkonomisk nytte.

Olje- og energidepartementet viser til at høy vitenskapelig kvalitet er en nødvendig, men ikke i alle tilfeller tilstrekkelig forutsetning, og understreker at det er viktig at Forskningsrådet bidrar til langsiktig oppbygging av forskningsmiljøer innenfor prioriterte områder. Så lenge de tematiske programmene og ordningene er brede nok, slik at man oppnår konkurranse mellom gode prosjekter, bidrar Forskningsrådets system for tildelinger ifølge departementet til at det er samsvar mellom høy vitenskapelig kvalitet og høy samfunnsrelevans.

Generelt synes departementene å være tilfredse med Forskningsrådet som kanal for å ivareta sitt sektoransvar for forskning til tross for at flere departementer kanaliserer svært begrensede midler via Forskningsrådet, se kap. 3.3.2 og 3.3.3.

4.1.4.3 Forskningsinstitusjonene

I møtet med forskningsinstitusjonene 31. oktober 2016 var både universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, samt Universitets- og høyskolerådet (UHR) og Forskningsinstituttens fellesarena (FFA) representert. Til tross for til dels ulike posisjoner og interesser var det bred enighet om noen sentrale anbefalinger: Færre og enklere virkemidler og færre utlysninger (av små midler), bredere og mer åpne programmer, og mulighet for mer langsiktig støtte til de beste og viktigste miljøene sett opp mot nasjonale prioriteringer og behov. For å sikre fornyelse i forskningen ble prioritering av unge talenter trukket fram av flere. Det var stor støtte til å utvikle konkurransebaserte senterordninger som støtter opp under prioriterte områder i langtidspanen for forskning og høyere utdanning – med sikte på å utvikle verdensledende fagmiljøer.

4.2 Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger

Innspillene til ekspertgruppen fra departementer og forskningsinstitusjoner indikerer at det er en generell oppfatning at Forskningsrådet i all hovedsak fungerer godt og fyller sin rolle på en god måte. Særlig forskningsinstitusjonene trekker fram forslag til forbedringer som samsvarer godt med ekspertgruppens vurderinger. Ekspertgruppen vil her trekke fra fram følgende punkter.

Etter ekspertgruppens vurdering er de fem målene som er satt for Forskningsrådet i det nye styringssystemet (se kap. 4.1.1), tilstrekkelig overordnede og samtidig tydelige. Økt vitenskapelig kvalitet er ett av fem hovedmål. Til sammenlikning kan vedtektene § 2, som angir Forskningsrådets hovedoppgaver, synes unødvendig detaljert og svakt strukturert i forhold til rådets hovedoppgaver.

Forskningsrådet har styrende organer på tre nivåer. Dette framstår som svært omfattende, men sikrer samtidig forankring og legitimitet til beslutningene. På programstyrenivå, der bevilgningsvedtak treffes, mener ekspertgruppen det er viktig at forskere (norske eller utenlandske) med solid forskningskompetanse er godt representert.

Dette bidrar til å sikre prioritering av økt vitenskapelig kvalitet i tildeling av midler. For mange programmer vil det være formålstjenlig at programstyret også har medlemmer som representerer både brede samfunnsinteresser og brukerne av forskningens resultater.

Ekspertgruppen oppfatter Forskningsrådets virkemiddelportefølje som svært omfattende og kompleks. Dette kan føre til at overordnede og langsiktige mål kommer i bakgrunnen til fordel for smalere, mer spesifikke og kortsiktige mål. Ekspertgruppen ser det som uheldig at det ikke er lagt større vekt på målet om høy vitenskapelig kvalitet for flere av aktivitetene. Det er heller ikke særlig tydelig i utlysningene hvordan og i hvor stor grad vitenskapelig kvalitet vektlegges – når dette faktisk er et kriterium i søknadsvurderingen.

Kompleksiteten er et resultat av mange elementer: Mange aktiviteter (programmer og støtteordninger), hvorav noen er veldig små. Mange søknadstyper og mange vurderingskriterier. Det synes også å være svært mange utlysninger i løpet av et år. Noen utlysninger er smale (øremerkede midler), noen mottar få søknader og noen har lite midler til fordeling.

Ekspertgruppen vurderer det store antallet søknader og den lave innvilgelsesprosenten som en potensiell utfordring. Dette er en felles utfordring for mange europeiske forskningsråd og for EU. Det er vanskelig å finne gode tiltak for å redusere antall (svake) søknader, tiltak som er kostnadseffektive, som oppfattes som legitime, og som ikke begrenser forskernes faglige frihet på en uakseptabel måte. Ekspertgruppen oppfordrer Forskningsrådet til å ha oppmerksomhet på problemet og i dialog med forskningsinstitusjonene vurdere tiltak som kan redusere antall søknader med lav kvalitet. Samtidig er det viktig at det for alle utlysninger er en reell og sterk konkurranse om midler. Se kap. 5.2.4 og 5.2.5 om kostnadsreduserende tiltak.

Ekspertgruppen mener det er viktig at Forskningsrådet opparbeider mer systematisk kunnskap om de ulike finansieringsvirkemidlenes evne til å frambringe forskning av høy vitenskapelig kvalitet. I den grad visse støtteformer faktisk har god effekt og fremmer vitenskapelig kvalitet, bør slike støtteformer tas i bruk i større bredde av aktiviteter.

Utviklingsprosjektene *forskningsrådet 3.0* og *nye FoU-prosesser* har bredere og mer åpne programmer, samt forenklinger og effektivisering av søknadsbehandlingen som mål. Forskningsrådet har også varslet at anbefalingene gitt i NIFU-rapporten (Langfeldt og Scordato 2016) om forenkling og strømlinjeforming av søknadstyper og vurderingskriterier, vil bli fulgt opp. Der er viktig at alle disse prosjektene gjennomføres med kraft og forpliktende tempo, og at de benyttes til å løfte fram hensynet til høy vitenskapelig kvalitet i forskningen.

Ekspertgruppen vil presisere at den ikke har vurdert alle sider ved utviklingsprosjektene *forskningsrådet 3.0* og *nye FoU-prosesser*.

Ekspertgruppen har vurdert mange ulike typer tiltak for økt vitenskapelig kvalitet i forskning finansiert av Forskningsrådet. I kap. 4.2.1 presenteres forslag som dreier seg dels om forenkling av eksisterende virkemidler, og dels om videreutvikling og prioritering av aktiviteter og støtteformer der høy vitenskapelig kvalitet er et mål. Disse tiltakene vil berøre en meget stor andel av Forskningsrådets FoU-midler. Alle tiltakene kan gjennomføres parallelt. Implementeringen av tiltakene kan starte umiddelbart, og noen vil kunne være fullført innen 1. januar 2018. Andre tiltak vil kunne trenge mer utredning og må utvikles i dialog med finansierende departementer. Gjennom utviklingsprosjektet *forskningsrådet 3.0* er det allerede utredet et rammeverk for implementering av mange av tiltakene. Mye kan komme på plass i løpet av 2017. Etter at virkemiddelporteføljen er revidert, vil det ta noe tid før midlene er satt i omløp etter nye programplaner, utlysninger og vurderingskriterier.

I kap.4.2.2 presenteres forslag til tiltak som innebærer om-disponering av søknader og midler på tvers av eksisterende programmer og aktiviteter. Her skisseres fire alternative tiltak. Ekspertgruppen anbefaler to av dem: Det første tiltaket som innebærer om-disponering av søkna-

der mellom aktiviteter, kan trolig implementeres gjennom styrevedtak knyttet til budsjettforslag i Forskningsrådet og bekreftes i departementenes tildelingsbrev. Det andre tiltaket som innebærer omdisponering av midler mellom aktiviteter (og departementer), krever trolig Stortingets godkjenning ved behandlingen av statsbudsjettet. Tiltakene kan i prinsippet realiseres allerede i statsbudsjettet for 2018.

De anbefalte tiltakene i kap. 4.2.1 og 4.2.2 kan kombineres.

Som omtalt i kap. 3.3.4 mener ekspertgruppen at Kunnskapsdepartementet i større grad bør stille tydelige forventninger til Forskningsrådet om utvikling av forskning med høy vitenskapelig kvalitet. Her anbefaler ekspertgruppen at midler over post 53 skal brukes mer strategisk enn i dag, som en finansieringsmekanisme for sektorovergripende tema og på områder med endringsbehov. Dette kan gjøres blant annet ved å finansiere særskilte kvalitetsvirkemidler, senterordninger og tidsbegrensede tematiske satsinger; se anbefalte tiltak omtalt nedenfor.

Konsekvenser av tiltakene drøftes i kap. 4.2.3. Ekspertgruppens anbefalinger oppsummeres i kap. 4.2.4.

4.2.1 Videreutvikling av finansieringsaktiviteter og støtteformer

4.2.1.1 Brede og mer åpne programmer

Forskningsrådet har over lengre tid arbeidet med å samle finansieringsaktivitetene i færre og større programmer. Dette skal videreføres og forsterkes gjennom *forskningsrådet 3.0*. Det store antallet finansieringsaktiviteter avspeiler at Forskningsrådets finansieringsfunksjon har en lang historie, og at den skal dekke stadig flere formål og behov.

Etter ekspertgruppens vurdering framstår noen av de tematiske programmene som uhenksiktssmessige: De har små budsjetter, og det legges til dels sterke føringer på hvilken type forskning som kan motta støtte. Departementenes forståelse av sektoransvaret og deres spesifikke kunnskapsbehov kan i noen tilfeller resultere i ønske om svært smale programmer. For etablering av forskningskapasitet på nye områder kan dette være effektiv strategi. For å sikre kunnskapsutvikling som er relevant og som gir grunnlag for verdiskaping på lang sikt, er det imidlertid nødvendig at forskningen holder tilstrekkelig høy vitenskapelig kvalitet.

Programmer som er brede og åpne (for ulike typer forskning), vil i større grad enn smale, begrensede programmer tiltrekke seg fremragende forskere og legge til rette for forskning med høy vitenskapelig kvalitet. Brede og åpne programmer vil også lettere kunne ta opp i seg nye problemstillinger, nye metoder og nye forskningsfaglige perspektiver.

Ekspertgruppen finner det vanskelig å sette en absolutt øvre grense for antall programmer og liknende aktiviteter i Forskningsrådet. Det er også vanskelig å sette en nedre grense for programmene årlige og totale budsjett. Løsningen bør ligge i å definere programmene og de andre aktivitetenes formål tilstrekkelig bredt og overordnet, slik at flere delmål (med egne støtteordninger i dag) kan ivaretas innenfor rammen av et bredere og mer åpent program. Dette vil også bidra til at målgruppen blir stor nok til å skape reell konkurranse om midlene, og dermed grunnlag for å velge søknader med tilstrekkelig høy vitenskapelig kvalitet. Ekspertgruppen mener det bør være et mål å halvere antall søknadsbaserte aktiviteter (fra mer enn 60) og antall programstyrer med bevilgningsfullmakt (fra mer enn 40) sammenliknet dagens situasjon.

Et eget program (med egne utlysninger) og et eget programstyre bør som hovedregel forutsette et årlig budsjett på minimum 30 mill. kroner og en forventet varighet på minst 10 år. Aktiviteter med mindre volum og kortere varighet bør samordnes med eksisterende, nærliggende aktiviteter.

Ekspertgruppen mener det er et potensiale for å øke programforskningens vitenskapelig kvalitet uten at den blir mindre relevant på lang sikt. Dette kan gjøres ved å definere programmene formål bredere og mer åpent når det gjelder forskningens innretning. I noen tilfeller kan løsningen være å slå sammen nærliggende programmer og ved å inkludere flere støtteformer (som i dag har egne satsinger) i programmene (internasjonalisering, sentersatsinger og støtte til unge forskertalenter). Dette vil gjøre små og smale aktiviteter overflødige, og vil dermed også kunne gi en reduksjon i totalt antall aktiviteter. I andre tilfeller er det nødvendig å tenke bredt og overordnet allerede i etableringen av programmene.

Mange tematiske programmer med hovedfinansiering fra sektordepartementene er i dag del-finansiert med midler øremerket strategiske satsinger fra Kunnskapsdepartementet (post 53). Dette kan være en fornuftig mekanisme som sikrer at programmene er åpne for søknader som tar opp langsiktige, sektorovergrepene og flerfaglige problemstillinger. Ekspertgruppen mener det er viktig at disse midlene ikke brukes slik at de avlaster sektordepartementene for det ansvaret de har for finansiering av langsiktig og grunnleggende forskning. Midlene bør ikke spres tynt utover, men brukes strategisk og konsentrert, eventuelt i en begrenset periode. Se også kap. 3.3.4.

Forskningsrådet bør gjøre en gjennomgang av programporteføljen med sikte på å åpne opp programmene, og samtidig sette høy vitenskapelig kvalitet som et delmål for alle tematiske programmer. Mål om høy vitenskapelig kvalitet i forskningen må følges opp i praksis gjennom utlysninger og vurderingskriterier. En omlegging av programporteføljen i denne retningen forutsetter at sektoransvaret for forskning forstås av alle departementer til å omfatte en forpliktelse til å prioritere forskning av høy vitenskapelig kvalitet. Se ekspertgruppens vurderinger i kap. 3.3.2. Også for mange av dagens tematiske programmer er betydningen av forskningens vitenskapelig kvalitet nevnt i programplanen. På programmene nettsider og i utlysningene kommer dette målet likevel i bakgrunnen, eller det er ikke nevnt. Ved utlysning av midler til forskerprosjekter legges det til ytterligere føringer og kriterier i noen tilfeller, som innebærer at vurderingskriteriet vitenskapelig kvalitet bare blir ett av svært mange hensyn i søknadsbehandlingen.

4.2.1.2 Forenkling og økt vekt på vitenskapelig kvalitet

I tillegg til et stort antall aktiviteter (programmer og støtteordninger), har Forskningsrådet mange utlysninger, mange søknadstyper og mange vurderingskriterier. Til sammen skaper dette et omfattende og komplekst system.

Ekspertgruppen mener kompleksiteten kan føre til at mål knyttet til forskningens vitenskapelig kvalitet og langsiktige samfunnsrelevans kan komme i skyggen av et stort antall mindre viktige og kortsiktige mål. Kompleksiteten innebærer også ressursbruk både hos søkere (som skal holde seg orientert om et stort antall utlysninger, hvilke søknadstyper som er tilgjengelige og hvilke kriterier som blir brukt) og hos Forskningsrådet som skal planlegge utlysninger, håndtere søknader og organisere søknadsbehandling samt følge opp prosjektene.

Ekspertgruppen anbefaler at hvert program har færre, men bredere og mer åpne utlysninger. Færre, men godt planlagte og annonserte utlysninger vil gi søkerne bedre oversikt, og det vil kunne redusere de administrative kostnadene både i Forskningsrådet og hos søkerne.

Forskningsrådet bør gjøre en gjennomgang av søknadstyper og vurderingskriterier. I dag har noen søknadstyper svært mange vurderingskriterier (mer enn 8). Dette bør unngås. Færre vurderingskriterier konsentrert om forskningens avgjørende dimensjoner, vil gjøre det tydeligere når vitenskapelig kvalitet tillegges størst vekt og når andre vurderingskriterier tillegges større vekt.

Kriteriet vitenskapelig kvalitet bør inngå i alle søknadstyper, eventuelt med unntak for visse typer innovasjonsprosjekter. Når det gjelder søknadstyper og vurderingskriterier, både antall og innretning, viser ekspertgruppen til analysen og anbefalingene i NIFU-rapporten, Langfeldt og Scordato (2016).

Kriteriet vitenskapelig kvalitet bør alltid inngå for langsiktige og store prosjekter. Senterordninger som SFI og FME er kraftfulle virkemidler for å bygge verdensledende miljø, og her bør vitenskapelig kvalitet tillegges særlig stor vekt.

Når vitenskapelig kvalitet inngår som kriterium i søknadvurderingen, er det viktig at det defineres, forstås og brukes på samme måte. Dette er avgjørende for å kunne sammenlikne bidraget til vitenskapelig kvalitet på tvers av aktiviteter. Etter ekspertgruppens mening bør det settes en nedre grense (terskelverdi) for at søknaden skal oppnå støtte. Terskelverdi for vitenskapelig kvalitet bør etter ekspertgruppens mening settes lik 6 dersom det brukes en karkerskala fra 1 til 7 (med 7 som best).

Ekspertgruppen har ikke informasjon om hvordan dette kravet vil slå ut i forhold til søknader som i dag oppnår finansiering. Statistikk for fordelingen av hovedkarakterer, viser imidlertid at om lag en fjerdedel av søknadene som fikk bevilgning i 2014–2015 hadde hovedkarakter 1–5 (nesten alle disse hadde 5, svært få hadde lavere). Tre fjerdedeler hadde med andre ord hovedkarakter 6 eller 7.

4.2.1.3 Tidsbegrensede tematiske satsinger for å utvikle kvalitet og kapasitet

Forskningsrådets ansvar for å finansiere forskning med høy vitenskapelig kvalitet omfatter også en forpliktelse til å bidra til økt vitenskapelig kvalitet på områder som er av stor betydning for det norske samfunnet og på nye prioriterte fagområder som ennå ikke har oppnådd ønsket forskningskapasitet og vitenskapelig kvalitet. Dette kan gjøres gjennom målrettede satsinger for en begrenset tidsperiode, normalt maksimalt ti år. Deretter må de miljøene som er bygget opp, klare seg innenfor åpne konkurransearenaer eller innenfor brede, tematiske programmer, og videreutvikles gjennom institusjonenes prioriteringer. Hvis det viser seg at fagmiljøene ikke når opp i en større konkurranse, må det ikke være automatikk i at den skjermede satsingen gjennom Forskningsrådet videreføres. En eventuell videreføring utover opprinnelig periode må forutsette at miljøet holder høy vitenskapelig kvalitet samt at fagområdet er av stor nasjonal viktighet.

Tidsbegrensede tematiske satsinger bør utformes med utgangspunkt i dokumenterte utfordringer. Det bør settes klare mål for satsingen og stilles tydelige forventninger til fagmiljøene. Tiltakene kan eventuelt legges innenfor rammen av eksisterende virkemidler med øremerkede midler. Satsingen på funksjonell genomforskning (FUGE) ble gjennomført over ti år innenfor rammen av et stort tematisk program. Da satsingen ble avsluttet, ble midlene fordelt mellom BIOTEK2021 og Fri prosjektstøtte (medisinske og biologiske fag). For finansiering av slike tidsbegrensede satsinger bør det vurderes å bruke midler øremerket strategiske satsinger fra Kunnskapsdepartementet, post 53.

4.2.1.4 Forsterket satsing på unge forskertalenter

For å utvikle internasjonalt fremragende forskningsmiljøer, må norske forskningsinstitusjoner være attraktive og kunne rekruttere, utvikle og beholde de beste talentene. Forskningsrådet kan bidra til dette gjennom en forsterket satsing på unge forskertalenter. Unge forskertalenter kan vanskelige konkurrere om forskningsmidler med etablerte forskere basert på tradisjonell fagfelle vurdering. Det er derfor meget positivt at det er laget en egen søknadstype for unge talenter som er tatt i bruk innenfor Fri prosjektstøtte med midler som er øremerket denne

søknadstypen. Denne søknadstypen med øremerking av midler til unge forskertalenter bør utvides og også tas i bruk innenfor tematiske satsinger, for eksempel i store programmer.

4.2.1.5 Internasjonal rekruttering til fremragende miljøer

Forskningens globalisering og åpen tilgang til kunnskap innebærer internasjonalt samarbeid, men også internasjonal konkurranse om FoU-ressurser, både menneskelige og økonomiske. For å utvikle internasjonalt fremragende forskningsmiljøer må norske forskningsinstitusjoner også kunne tiltrekke seg de beste forskerne fra andre land. Ekspertgruppen anbefaler at Forskningsrådet støtter institusjoner som målrettet satser på å rekruttere de beste internasjonalt ved at det kan søkes om midler til «oppstartspakker» ved internasjonal rekruttering innenfor rammen av senterordningene og store forskerprosjekter.

4.2.1.6 Videreutvikle kvalitetsvirkemidler og senterordningen

Norsk forskning har mange gode forskningsmiljøer, men svært få internasjonalt ledende. Større konsentrasjon av forskningsmidlene til de beste miljøene kan bidra til å utvikle flere ledende (excellente) miljøer. Ekspertgruppen mener Forskningsrådet kan bidra til dette gjennom flere større og mer langsiktige prosjektbevilgninger, der topp internasjonal kvalitet er avgjørende, med særlig fokus på prosjektleder. Støtte til store forskerprosjekter og/eller små sentre, kan utformes som en parallell til ERCs Advanced Grants²⁰, og kan legges innenfor rammen av eksisterende åpne konkurransearenaer og tematiske programmer.

Forskningsrådets senterordning, som i dag omfatter SFF, SFI og FME, oppfattes som vellykket og bør videreutvikles, for eksempel med utlysninger rettet mot nasjonalt prioriterte områder innenfor regjeringens langtidsplan. Vitenskapelig kvalitet må være et viktig kriterium også for søknader om midler til tematiske og innovasjonsorienterte sentre. Det er viktig å sikre reell konkurranse. For smale utlysninger bør derfor unngås. Ekspertgruppen anbefaler at det også bør vurderes om noen få verdensledende miljø som har hatt senterbevilgninger skal kunne få mulighet for større og mer langsiktige bevilgninger etter en grundig internasjonal evaluering.

Det er viktig at store bevilgninger har en sterk institusjonsstrategisk forankring. Dette kan sikres gjennom krav til egenfinansiering eller krav om tilleggsfinansiering fra andre eksterne kilder. Ekspertgruppen mener at med større og bredere programmer vil det ligge til rette for at midler til etablering av sentre også kan lyses ut innenfor rammen av tematiske programmer.

Også for særskilte kvalitetsvirkemidler og senteratsinger innenfor tematiske programmer vil det være aktuelt å bruke midler fra post 53, strategiske satsinger.

4.2.1.7 Styrke kunnskapsgrunnlaget for virkemiddelutvikling

Forskningsrådet evaluerer jevnlig egne programmer og andre virkemidler. Ekspertgruppen mener at for framtidige evalueringer bør det legges større vekt på å fange opp eventuelle effekter av virkemidlenes innretning på den vitenskapelige kvaliteten ved forskningen som faktisk gjennomføres (ex post-evaluering av forskningen). Det må også legges til rette for at det kan gjøres sammenlikninger mellom virkemidlene. Dette vil gi kunnskap og grunnlag for justering av etablerte virkemidler og for utvikling av nye konsepter.

²⁰ «ERC Advanced Grants»: støtteordning til forskere som allerede er etablert som ledende forskere på sine fagområder, inntil 2,5 mill. euro over en periode på inntil fem år.

Allerede i dag henter Forskningsrådet kunnskap og erfaringer fra andre land for å målrette egne virkemidler. Denne måten å utnytte kunnskap på, bør videreutvikles.

Forskningsrådet har lang erfaring og mye kompetanse innenfor evaluering. Det brukes mye ressurser til denne typen tjenester. I dag er virkemiddevalueringene preget av skreddersøm for hvert enkelt virkemiddel. Ekspertgruppen foreslår forutsetter at evalueringene i større grad bruker felles komponenter. En slik omlegging av virkemiddevalueringen kan trolig gjøres innenfor rammen av de ressursene som i dag brukes til virkemiddevalueringer.

4.2.2 Flytting og omdisponering av søknader og midler

Ekspertgruppen er bedt om å synliggjøre omdisponering av minimum 1 mrd. kroner. Ekspertgruppen mener at omdisponering av midler i denne størrelsesorden kan være problematisk.

For det anbefalte tiltaket som innebærer flytting av søknader (kap. 4.2.2.1), er ekspertgruppen usikker på om det vil være mulig (hvert år) å finne så mange søknader med relevant tematikk i åpne arenaer som holder høyere vitenskapelig kvalitet enn de søknadene som ellers ville fått midler i tematiske programmer. Over tid vil dessuten fordelingen av søknader med høy vitenskapelig kvalitet kunne endre seg – ved at flere retter seg mot de tematiske programmene når disse programmene blir bredere og mer åpne for ulike typer forskning.

For det anbefalte tiltaket som innebærer omdisponering av midler (kap. 4.2.2.3), vil dette volumet forutsette omdisponering av nesten 10 pst av departementenes bevilgninger til Forskningsrådet. Dette vil gripe uforholdsmessig sterkt inn i prinsippet om departementene sektoransvar for forskning. En årlig omdisponering av det halve volumet, 500 mill. kroner, synes mer hensiktsmessig.

4.2.2.1 Flytte søknader mellom virkemidler – fra åpne til tematiske

Ekspertgruppen anbefaler at søknader med høy vitenskapelig kvalitet innenfor åpne arenaer og med en tematisk innretning som passer for et tematisk program, overføres til det tematiske programmet. Formålet med tiltaket er å finansiere flere søknader med høy vitenskapelig kvalitet som har en tematisk innretning som støtter opp under nasjonalt prioriterte områder – slik disse prioriteringene er ivaretatt av Forskningsrådets programmer.

Flytting av søknader med det formål å øke andelen finansierte prosjekter med høy skår på vitenskapelig kvalitet, forutsetter at vitenskapelig kvalitet brukes som kriterium (på samme måte og med samme fortolkning) i alle involverte virkemidler. Søknadene som flyttes, og som oppfyller relevanskriteriene for de programmene som blir berørt, vil da bli prioritert foran søknader til det aktuelle programmet – med lavere skår på vitenskapelig kvalitet. Dette vil gi plass til andre søknader innenfor den åpne arenaen, forutsatt uendret budsjetttramme for de åpne arenaene og tilstrekkelig høy vitenskapelig kvalitet på søknadene. Det vil samtidig kunne bli mindre midler tilgjengelige ved de tematiske programmene egne utlysninger. Der som det tematiske programmet er i gang med søknadsbehandling, forutsettes det at søknaden som flyttes fra åpen arena har høyere skår på vitenskapelig kvalitet enn søknaden til programmet, som den erstatter. Med dagens søknadstyper og virkemiddelstruktur vil tiltaket i praksis innebære flytting av søknader om forskerprosjekter fra Fri prosjektstøtte til store programmer, grunnforskningsprogrammer og handlingsrettede programmer.

For å målrette tiltaket mener ekspertgruppen at det bare er søknader som oppnår karakter 6 eller 7 på vitenskapelig kvalitet i den åpne arenaen, som flyttes til tematiske programmer. Dette er i tråd med ekspertgruppens forslag om 6 for vitenskapelig kvalitet som terskelverdi for tildeling av midler, se kap. 4.2.1. Dette kravet må oppfylles samtidig som søknadene har

en tematisk innretning som er relevant for et tematisk program. Disse to kravene vil bestemme hvor stort omfang tiltaket vil få.

Ekspertgruppen er usikker på om det vil være mulig å finne tilstrekkelig volum av søknader som tilfredsstiller både kravet om høy vitenskapelig kvalitet og kravet om tematisk nærhet, med samlet finansieringsbehov på 1 mrd. kroner per år. Over tid vil dessuten fordelingen av søknader med høy vitenskapelig kvalitet kunne endre seg – ved at flere retter seg mot de tematiske programmene når disse programmene blir bredere og mer åpne for ulike typer forskning.

Ekspertgruppen har fått opplyst at et forskerprosjekt støttes typisk med 5–10 mill. kroner totalt for en periode på 3–4 år. For Fri prosjektstøtte ble det ved søknadsfristen i 2016 innvilget 60 forskerprosjekter.²¹ Alle disse hadde total karakter 6 eller 7. (De hadde trolig like høy skår på kriteriet vitenskapelig kvalitet, men informasjon om dette er ikke innhentet.) Disse prosjektene representerer et potensiale for tiltaket i størrelsesorden 300–600 mill. kroner, fordelt over 3–4 år. Samtidig er det sannsynlig at flere av disse prosjektene ikke vil passe inn i et tematisk program, og effekten av tiltaket vil derfor sannsynligvis være betydelig mindre. I tillegg til de 60 som fikk midler, var det i 2016 om lag 120 søknader om forskerprosjekter i Fri prosjektstøtte med hovedkarakter 6 eller 7 som ikke fikk midler. Dersom også disse kunne være relevante for et tematisk program, ville det gi et mulig potensial på ytterligere 600–1 200 mill. kroner over 3–4 år. Men også blant disse søknadene vil neppe alle passe inn i et tematisk program.

Ved å flytte søknader mellom virkemidler, påvirkes ikke programmene volum. Dette kan være av betydning for finansierende departementer. Tiltaket vil gi flere prosjekter med høy vitenskapelig kvalitet innenfor tematiske programmer, og «avlaste» de åpne arenaene. Samtidig vil søknader til tematiske programmer med høyere relevans, men lavere skår på kriteriet for vitenskapelig kvalitet kunne bli prioritert bort. Omfanget av flytting og hvilke aktiviteter som vil bli berørt, vil være bestemt av tilfanget på gode søknader, og ikke minst fordelingen av de gode søknadene på tema.

Ved å sette krav om tematisk «nærhet» for søknadene fra de åpne arenaene, vil flyttingen av søknader få små eller ingen konsekvenser for den tematiske profilen på prosjektporteføljen i de tematiske programmene og heller ikke undergrave departementenes sektoransvar. Tiltaket vil imidlertid innebære en viss usikkerhet for søkerne når det gjelder hvilken programtilknytning prosjektet får.

Tiltaket vil kreve administrative ressurser i Forskningsrådet knyttet til håndtering av søknader på tvers av virkemidler. Vurderingen av eventuell flytting bør gjøres av Forskningsrådets administrasjon i samråd med programstyret for det relevante tematiske forskningsprogrammet. Tiltaket kan tilsi at de åpne arenaene og de tematiske programmene bør koordinere sine utlysninger når det gjelder søknadsfrist for forskerprosjekter for å unngå at tildelingsprosessen trekker ut unødvendig.

4.2.2.2 Sterkere arbeidsdeling mellom tematiske programmer og åpne arenaer

Et utkast til ekspertgruppens rapport ble oversendt Forskningsrådets hovedstyre 6. januar 2017. I sin uttalelse til utkastet (11. januar 2017) beskriver hovedstyret et alternativt tiltak

²¹ I tillegg ble 45 søknader om unge forskertalenter innvilget og 15 søknader om mobilitetsstipend (postdoktor med utenlandsopphold). Kilde: Forskningsrådets nettsted.

som skal gi flere søknader med høy vitenskapelig kvalitet finansiert av de tematiske programmene.

Slik ekspertgruppen forstår dette tiltaket, skal søknader om midler til forskning innenfor prioriterte tema som er ivaretatt gjennom Forskningsrådets programmer, sendes til (og finansieres av) de tematiske programmene. De skal ikke sendes til åpne arenaer (fri prosjektstøtte). Åpne arenaer skal lyse ut midler for alle fag og tema, men ikke for tema som er dekket av programmer. De to typene aktiviteter skal være komplementære, ikke overlappende. Forslaget innebærer imidlertid at det i løpet av søknadsbehandlingen kan skje en overføring av søknader fra tematiske programmer til åpne arenaer. Dette skal være klart støtteverdige søknader som ikke når opp i konkurransen i de tematiske programmene. Disse skal få en sjanse til å konkurrere i de åpne arenaene. Ifølge Forskningsrådet betyr dette at de åpne arenaene, til tross for at midlene lyses ut komplementært til tematiske programmer, fremdeles vil fungere som en mulighet for alle fag og tema – og dermed som en arena for tematisk uavhengig forskning.

Om formålet med tiltaket står det i uttalelsen fra hovedstyret at det skal sikre at de tematiske programmene blir arenaer for den beste forskningen knyttet til programmene tematiske prioriteringer, slik at programmene også kan bidra til den fremste fagutviklingen (vitenskapen) innenfor sine tematiske områder. Så langt ekspertgruppen vet, er det imidlertid ikke dokumentert at de beste fagmiljøene foretrekker fri prosjektstøtte framfor tematiske programmer.²²

I uttalelsen fra Forskningsrådets hovedstyre sies det ikke noe eksplisitt om fordeling av midler mellom åpne arenaer og programmer. Når det gjelder grunnlaget for dimensjonering av hhv åpne arenaer og tematiske programmer vises det til at: «Ved å sikre at de beste tematiske søknadene havner i programmene kan en dimensjonere programinnsatsen i forhold til denne porteføljen, og samtidig vite at denne dimensjoneringen dekker den beste og mest relevante forskningen på programområdet, siden den samme typen forskning ikke vil bli finansiert av åpne arenaer.»

Ekspertgruppen mener det ikke er noen motsetning mellom å satse på forskning med høy vitenskapelig kvalitet innenfor åpne arenaer og å satse på forskning med høy vitenskapelig kvalitet innenfor tematiske programmer. Forslaget som hovedstyret vurderer, vil etter ekspertgruppens mening innebære at den åpne arenaen (Fri prosjektstøtte) endres til kun å motta søknader fra fag- og temaområder som ikke ivaretas av programmene. Det betyr i praksis at den åpne arenaen, der vitenskapelig kvalitet basert på fagfellellevurdering er hovedkriteriet, ikke lenger vil framstå som åpen. Som det er gjort rede for i kap. 3.1.1 har de fleste land egne organer med ansvar for å finansiere henholdsvis forskerinitiert forskning og tematisk forskning. I Norge, der disse funksjonene er samlet i ett forskningsråd, er det spesielt viktig å sørge for at den åpne arenaen forblir åpen. Fri prosjektstøtte er i tillegg en veletablert arena som fungerer godt (sterk konkurranse, gode søknader). Muligheten for å overføre søknader som ikke når opp i tematiske programmer til fri prosjektstøtte, vil ikke innebære en reell åpning av arenaen. Ekspertgruppen vil fraråde at Forskningsrådet går videre med forslaget og kan ikke støtte det.

²² Forskningsrådets analyse av 50 blant de mest siterte forskere ved norske institusjoner viser at over perioden 1997-2015 har disse forskerne, som prosjektledere, hentet mer midler fra handlingsrettede programmer (219 mill. kroner) enn fra fri prosjektstøtte (185 mill. kroner), og nesten like mye fra store programmer (178 mill. kroner) som fra fri prosjektstøtte. De hentet likevel mest fra SFF (722 mill. kroner).

Ekspertgruppens forslag om å flytte søknader med en tematisk innretning fra åpen arena til egnede tematiske program (jfr. 3.5.2.1), vil ivareta det samme målet om å heve den vitenskapelige kvaliteten i tematiske arenaer, men med den fordel at den åpne arenaen bevares som åpen.

Ekspertgruppen mener Forskningsrådet bør videreføre og styrke åpne arenaer som fri prosjektstøtte og SFF. Fri prosjektstøtte og SFF prioriterer nyskapende og banebrytende forskning og gir støtte til utvikling av verdensledende forskningsmiljøer uten tematiske føringer. Satsing på åpne arenaer bør likevel ikke gå på bekostning av tematiske programmer. De tematiske programmene må snarere gi rom for prosjekter som er av særskilt høy vitenskapelig kvalitet selv om relevans tillegges stor vekt i søknadsbehandlingen. Støtteformer som brukes i åpne arenaer, slik som unge forskertalenter og store tildelinger til utvalgte, nyskapende forskerprosjekter, bør også benyttes innenfor tematiske programmer.

Ekspertgruppen vil på denne bakgrunn ikke anbefale tiltaket.

4.2.2.3 Bidrag fra alle departementer til finansiering av prosjekter med høy vitenskapelig kvalitet

Omdisponering av midler mellom virkemidler for å finansiere flere prosjekter med høy vitenskapelig kvalitet, kan skje ved at en andel av FoU-bevilgningene fra alle departementer til Forskningsrådet avsettes til en «omprioriteringskonto». Disse midlene kan finansiere søknader med høy vitenskapelig kvalitet som ellers ikke ville blitt finansiert – uavhengig av hvilke programmer og satsinger søknadene er rettet til. Dette er søknader som er mottatt og vurdert som støtteverdige og rangert av paneler og eksperter, men som ikke oppnår finansiering innenfor de midlene som er til disposisjon gjennom utlysningen. Et tiltak som dette må sees i sammenheng med tiltak for finansiering av sektorovergrepene forskning, se drøfting i kapittel 3.3.4.

Tildeling av midler fra omprioriteringskontoen kan gjøres ved at det opprettes en felles venteliste for alle aktiviteter. Der settes ikke-finansierte søknader med høy skår på vitenskapelig kvalitet (med karakter 6 eller 7). Køen ordnes etter karakter på vitenskapelig kvalitet. Det bevilges midler fra omprioriteringskontoen med faste intervaller slik at ventelisten tømmes. Alle aktiviteter (utlysninger) der søknadenes vitenskapelig kvalitet blir vurdert av fagfeller, kan delta.

Tiltaket kan gjennomføres ved at en fast og felles andel av Forskningsrådets inntekt fra hvert departement ikke fordeles på spesifikke finansieringsaktiviteter, men settes på «omprioriteringskontoen». Inntekter fra Kunnskapsdepartementet bør også være omfattet av ordningen.

Tiltakets potensiale for å omfordele midler mellom virkemidler, kan estimeres på grunnlag av karakterstatistikk for dagens tilfang av prosjektsøknader som avslås. Når det gjelder søknader om forskerprosjekter som oppnår karakter 6 og 7 på vitenskapelig kvalitet, synes det å være en større andel av disse blant avslåtte søknader til Fri prosjektstøtte enn til programmer.

Dersom hvert departement bidrar med samme relative andel, vil om lag 10 pst. være tilstrekkelig til å sikre årlig omprioritering på om lag 1 mrd. kroner per år. En slik omdisponering kan gjennomføres over en fireårs periode gjennom utlysninger og søknadsbehandling. Total avsetning til omprioriteringskontoen blir 250 mill. kroner det første året, deretter 500 mill. kroner osv. til volumet på 1 mrd. kroner er oppnådd. Aktiviteter og departementer som avgir midler til omprioriteringskontoen, vil også kunne få tilbake midler, når midlene skal fordeles gjennom utlysninger. En halvering av volumet innebærer at det settes av 5 pst. av FoU-bevilgningene fra alle departementene, noe som vil gi en omprioriteringskonto på 500 mill. kroner per år. Dette vil også være et kraftfullt virkemiddel, men vil i mindre grad gripe inn i

departementenes egne prioriteringer. Også med dette volumet bør kontoen i de løpende bevilgningene bygges opp over fire år (med inn- og utbetalinger på 125, 250, 375 og deretter 500 mill. kroner per år).

Dette tiltaket vil gi noe dynamikk i fordelingen av midler i den forstand at det er kvaliteten på søknadene som styrer fordelingen av ressursene på omprioriteringskontoen. For søkerne vil tiltaket innebære en viss usikkerhet om hvor mye midler som er til disposisjon ved hver utlysning. Nedre grense vil være kjent. Hvis utlysningen mottar mange gode søknader, vil dette tiltaket imidlertid kunne innebære at budsjetttrammen øker, ved at noen av søknadene får midler fra «omprioriteringskontoen».

Når midlene skal fordeles mellom søknadene på ventelisten, må det gjøres en avveining mellom søknader som er sendt inn til aktiviteter med ulike mål. Forskningsrådet må med andre ord ha rutiner som gjør det mulig å sammenlikne fagekspertenes skår av søknadene for kriteriet «vitenskapelig kvalitet» på tvers av virkemidler. Det vil også kunne være nødvendig å velge mellom søknader med samme skår på vitenskapelig kvalitet. I disse tilfellene kan prosjektets skår på andre kriterier tas med i betraktningen (i den grad konkurrerende søknader er skåret på de samme kriteriene). Det er sannsynlig at det vil måtte utøves et visst skjønn i disse tilfellene.

Tiltaket i seg selv vil ikke påvirke aktivitetenes innretning, men volumet av hver aktivitet vil kunne endres. Tiltaket vil innebære større grad av samfinansiering av aktiviteter (mellom departementer), men vil trolig ikke kreve budsjettmessige overføringer mellom departementene. Tiltaket vil likevel antakelig kreve Stortingets godkjenning, siden midler som settes på prioriteringskontoen kan benyttes på tvers av de formål som er gitt i departementenes tildelingsbrev. Dette kan løses ved at det i omtalen i budsjettproposisjonen klargjøres at bevilgningene kan disponeres på tvers av virkemidler og formål.

Også dette tiltaket vil kreve visse administrative rutiner i Forskningsrådet, men vil neppe være særlig ressurskrevende å administrere.

4.2.2.4 Omdisponering av midler mellom virkemidler basert på rammeoverføringer mellom departementer

Et alternativ tiltak, som vil gi en mer forutsigbar og varig omdisponering av midler, kan gjøres gjennom en rammeoverføring av midler fra departementer med ansvar for forskning ut fra sektorbehov til departementer med ansvar for forskning uten tematiske føringer.

Formålet ville være en endring i Forskningsrådets virkemiddelportefølje der mer av midlene legges inn i aktiviteter som er rettet mot forskning av høy vitenskapelig kvalitet. Med utgangspunkt i dagens virkemiddelportefølje vil det være aktuelt å flytte midler fra en lang rekke små og store tematiske aktiviteter til åpne arenaer som Fri prosjektstøtte og SFF.

En omfordeling av midler i tråd med dette tiltaket vil påvirke prosjektporteføljen både når det gjelder forskningspolitiske målområder, forskningsart, fagområder, sektorer og institusjoner. Ekspertgruppen har gjort en vurdering av konsekvensene av tiltaket ved hjelp av modellberegninger av en gitt omfordeling av midler mellom virkemidler. Beregningene er basert på at prosjektporteføljen som mister finansiering, og den nye prosjektporteføljen som oppnår finansiering, har samme profil som gjennomsnittet av prosjektporteføljen innenfor de berørte virkemidlene basert på data for 2015.

I modellberegningene reduseres budsjettet for brukerstyrte innovasjonsprogrammer, handlingsrettede programmer, store programmer, strategisk institusjonsstøtte, vitenskapelig utstyr, databaser og samlinger, andre infrastrukturtiltak, systemtiltak, nasjonale stimuleringsstiltak, møteplasser, internasjonal prosjektstøtte, internasjonale tettverkstiltak, informasjon, formid-

ling og publisering, planlegging, utredning og evaluering, disposisjonsfond. Dersom Forskningsrådets inntekter 2015 legges til grunn, vil et kutt på 20 pst. for disse virkemidlene gi om lag 1 mrd. kroner. Dersom færre aktiviteter inkluderes, må det prosentvise kuttet være større. I regneeksemplet fordeles disse midlene proporsjonalt mellom Fri prosjektstøtte og SFF. Dette gir om lag en dobling i budsjettet for disse to aktivitetene, noe som gir rom for å videreutvikle og styrke dem.

Tiltaket vil i en viss forstand undergrave departementenes sektoransvar for forskning. Ekspertgruppen mener dette er uheldig. Ekspertgruppen er opptatt av at fortolkningen av sektoransvaret bør utvides til også å omfatte et ansvar for forskning med høy vitenskapelig kvalitet.

Ekspertgruppen vil på denne bakgrunn ikke anbefale tiltaket.

4.2.3 Konsekvenser av anbefalte tiltak

Forslagene til tiltak presentert over har som mål å styrke Forskningsrådets bidrag til vitenskapelig kvalitet i forskningen. Noen av forslagene vil også kunne bidra til reduserte administrasjonskostnader, først og fremst knyttet til programdrift, søknadsbehandling og prosjektoppfølging hos Forskningsrådet som følge av forenklinger. I den grad tiltakene fører til enklere søknadsprosedyrer og færre søknader vil også administrasjonskostnadene hos forskningsinstitusjonene bli redusert. Det er ingen grunn til å tro at forslagene isolert sett vil innebære vesentlig større administrasjonskostnader hos Forskningsrådet, med unntak av nødvendige utrednings- og implementeringskostnader.

Ekspertgruppen har vurdert om tiltakene kan ha utilsiktede konsekvenser på andre forskningspolitiske mål. De foreslåtte tiltakene legger økt vekt på forskningens vitenskapelige kvalitet ved tildeling av midler. Mange av tiltakene er innrettet slik at det ikke bør gå på bekostning av andre forskningspolitiske mål – i det minste slik de er utformet i overordnede politiske dokumenter. Tiltakene vil gi rom for mindre detaljert øremerking fra departementene, men bør ikke være til hinder for at departementene kan ivareta sitt sektorpolitiske ansvar.

Ekspertgruppen mener at tiltakene på lang sikt også vil bidra til at forskningens samfunnsrelevans styrkes, både når det gjelder å møte store samfunnsutfordringer og når det gjelder grunnlag for innovasjon, absorpsjonskapasitet og langsiktig verdiskapingsevne.

Mer åpne programmer der det legges vekt på forskningens vitenskapelig kvalitet, vil kunne innebære at departementenes kortsiktige kunnskapsbehov på visse områder betjenes i mindre grad fra Forskningsrådets programmer. Ekspertgruppen mener dette kan og bør løses ved at departementene bruker egne ressurser og/eller bestiller FoU-tjenester i markedet uten å gå via Forskningsrådet.

Ekspertgruppen har sett nærmere på de umiddelbare effektene av en omdisponering av midler fra tematiske programmer til fri prosjektstøtte basert på Forskningsrådets merking av prosjektporteføljen. For prioriterte områder i regjeringens langtidsplan LTP peker merkesystemet mot at en slik omdisponering vil gi økt innsats for området verdensledende fagmiljøer og en viss reduksjon i innsatsen på andre områder.

Ut fra dagens situasjon er det sannsynlig at flere av tiltakene også kan innebære en omfordeling av forskningsmidler mellom institusjonstyper og institusjoner, trolig fra mindre forskningsinstitutter og høyskoler til større forskningsinstitutter og store universiteter. Dette er ikke tilsiktet, men må ikke nødvendigvis møtes med kompenserende tiltak. Det er ikke grunnlag for å si at de foreslåtte tiltakene i seg selv vil ha utilsiktede omfordelingseffekter mellom fagområder og forskningstema.

For alle tiltakene gjelder at det vil ta noe tid før eventuelle effekter på økt vitenskapelig kvalitet kan dokumenteres. For det første må tiltakene planlegges konkret før de settes i verk. Deretter vil eventuelle effekter på nye søknader til, og tildelinger fra, Forskningsrådet kunne identifiseres ettersom prosjektporteføljen skiftes ut. Resultater og effekter i form av publikasjoner, siteringer og praktiske anvendelser vil ikke foreligge før etter flere år. Som vanlig vil det uansett være krevende å finne en årsakssammenheng mellom gjennomførte tiltak og endringer i indikatorer for forskningens vitenskapelige kvalitet.

Tiltak for internasjonalisering er ikke nevnt spesifikt. Ekspertgruppen er imidlertid av den oppfatning at internasjonalt samarbeid ofte er en nødvendig forutsetning for å utvikle vitenskapelig kvalitet – både i enkeltprosjekter og i fagmiljøer.

4.2.4 Ekspertgruppens samlede anbefalinger

- Brede og mer åpne tematiske programmer, der høy vitenskapelig kvalitet inngår som et hovedmål eller delmål.
- Vitenskapelig kvalitet brukes som vurderingskriterium for alle søknadstyper med unntak for noen typer innovasjonsprosjekter. Kriteriet inkluderes og gis vekt når det skal gis støtte til langsiktige og store prosjekter med innovasjon som mål eller delmål, for eksempel i senterordninger som SFI og FME.
- Når vitenskapelig kvalitet inngår som kriterium i søknadsvurderingen, bør det settes en nedre grense (terskelverdi) for at søknaden skal oppnå støtte. Terskelverdi for vitenskapelig kvalitet bør settes lik 6 dersom det brukes en karakterskala fra 1 til 7 (med 7 som best).
- Sterkere satsing på forskertalenter. Søknadstypen unge forskertalenter bør tas i bruk innenfor flere finansieringsaktiviteter.
- Støtte internasjonal rekruttering til fremragende miljøer ved at det kan søkes om midler til «oppstartspakker» innenfor rammen av senterordningene og store forskerprosjekter.
- Prioritering av midler til flere, større og mer langsiktige prosjekter, der topp internasjonal kvalitet er avgjørende, med særlig fokus på prosjektleder. Denne typen støtte kan utformes som en parallell til ERCs Advanced Grants.
- Videreutvikle senterordninger rettet mot nasjonalt prioriterte områder innenfor regjeringens langtidsplan. Det må være reell konkurranse, der vitenskapelig kvalitet er et sentralt kriterium. Smale utlysninger må unngås.
- Vurdere å styrke dagens senterordninger (SFF, SFI og FME) gjennom økte bevilgninger.
- Vurdere om bevilgningen til et mindre utvalg sentre kan forlenges utover den opprinnelige perioden dersom de opparbeider et robust fagmiljø og leverer forskning av svært høy vitenskapelig kvalitet på nasjonalt viktige områder. Dette forutsetter tilfredsstillende internasjonale evalueringer med noen års mellomrom.
- Mer systematiske evalueringer av Forskningsrådets virkemidler (programmer, satsinger og søknadstyper) med sikte på å identifisere mulige sammenhenger mellom virkemidlenes innretning og forskningens vitenskapelige kvalitet og samfunnsmessige effekter ex-post. Slik kunnskap må legges til grunn for å målrette virkemidler for økt vitenskapelig kvalitet i forskningen.
- Det bør legges opp til en aktiv praksis der søknader med høy vitenskapelig kvalitet (karakter 6 eller 7) innenfor åpne arenaer og med en tematisk innretning som passer for et tematisk program, flyttes til det tematiske programmet. Dersom det tematiske programmet har utlysning samtidig, bør søknadene som flyttes fra åpne arenaer priori-

teres foran søknader til det tematiske programmet som har lavere skår på vitenskapelig kvalitet – uavhengig av skår på andre kriterier.

- 500 mill. kroner eller om lag 5 pst. av FoU-bevilgninger fra alle departementene til Forskningsrådet bør hvert år settes på en «omprioriteringskonto» i Forskningsrådet. Midlene brukes til å finansiere søknader med høy vitenskapelig kvalitet (karakter 6 eller 7) som ellers ikke ville blitt finansiert. Tildelingene fra prioriteringskontoen gjøres uavhengig av hvilke programmer og satsinger søknadene er kommet inn til.

5 Administrasjonskostnader i Forskningsrådet

Områdegjennomgangen skal synliggjøre en innsparing i administrasjonskostnader på minimum 10 pst. Ekspertgruppen er i tillegg bedt om å vurdere om bevilgninger til administrasjonskostnader i Forskningsrådet skal gis på én rammestyrte post. Ekspertgruppen forstår dette som å innebære en vurdering av (1) om bevilgningene bør synliggjøres i statsbudsjettet og (2) hvordan budsjetteringen bør foregå. Ekspertgruppen har i tillegg funnet det hensiktsmessig å gjøre enkelte vurderinger av Forskningsrådets budsjett og årsrapport som grunnlag for å besvare disse spørsmålene.

Kapittel 5.1 tegner et bilde av dagens situasjon. Kapitlet beskriver definisjoner og prinsipper for føringen av administrasjonskostnader i Forskningsrådet. Deretter gis en oversikt over den historiske utviklingen, før det diskuteres hvordan administrasjonskostnadene finansieres fra statsbudsjettet. Til slutt presenteres innspill fra Forskningsrådet til mulig innretning av kostnadsreduksjoner, innspill fra departementer og forskningsinstitusjoner og funn fra en undersøkelse av ressursbruk til søknader gjennomført av NIFU.

Ekspertgruppens vurderinger følger i kapittel 5.2. Her vurderes særlig synliggjøring og fordeling av administrasjonskostnadene i statsbudsjettet, budsjettering og rapportering fra Forskningsrådet og muligheter for konkrete innsparinger i administrasjonskostnadene. Ekspertgruppens anbefalinger følger etter vurderingene på hvert område.

Ekspertgruppen har ikke funnet det riktig, og heller ikke praktisk mulig, å gå dyp inn i den indre organiseringen og arbeidsprosessene i rådet. Ekspertgruppen mener at Forskningsrådet i samråd med Kunnskapsdepartementet bør ha betydelig fleksibilitet innenfor rammene som legges for virksomheten. Forskningsrådets styre og ledelse har gjennomført en intern prosess parallelt med ekspertgruppens arbeid og behandlet et forslag til en mulig konkretisering av reduserte administrasjonskostnader i lys av ekspertgruppens mandat, se kapittel 5.1.4.

Diskusjonen under tar i hovedsak utgangspunkt i tall levert fra Forskningsrådet samt egne beregninger. På grunn av ulik tilgjengelighet av data og omorganiseringer i Forskningsrådet, brukes noe ulike tidsperioder.

5.1 Dagens situasjon og innspill fra aktørene

Forskningsrådet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter til bruttoføring av inntekter og utgifter utenfor statsbudsjettet. Dette innebærer at rådet er omfattet av økonomiregelverket for staten, men med enkelte tilpasninger.²³ Den viktigste tilpasningen er at brutto inntekter og utgifter i hovedsak registreres i Forskningsrådets eget budsjett og regnskap, og ikke i stats-

²³ Se *Reglement for økonomistyring i staten*, kap. 3.4.4 og 3.5.4.

budsjettet eller i statsregnskapet.²⁴ Dette omtales gjerne som nettobudsjettering og innebærer for eksempel at forskningsbevilgningene innenfor et program kan deles ut over tid, slik at det blir større utbetalinger enkelte år, selv om de årlige bevilgningene er stabile. Nettobudsjetteringen innebærer også at alle bevilgninger til Forskningsrådet (til forskning, administrasjon eller annen virksomhet) i utgangspunktet havner på samme konto og kan disponeres fritt av Forskningsrådet.

Departementene legger imidlertid føringer på Forskningsrådets virksomhet, og dermed på disponeringen av midlene, i sine årlige tildelingsbrev og øvrig styringsdialog. Som følge av sektorprinsippet (se kapittel 3.3), står Forskningsrådet her i en særstilling med 15 separate tildelingsbrev og styringsdialoger som formidler summen av krav og mål for virksomheten.

5.1.1 Føring av administrasjonskostnader

Forskningsrådet definerer administrasjonskostnader bredt som kostnader som ikke kan kategoriseres som FoU.²⁵ Administrasjonskostnadene omfatter dermed aktiviteter knyttet til drift, forvaltning av forskningsmidler, kommunikasjon og formidling, rådgivning og evalueringer og statusvurderinger. Kostnadene omfatter også noe særskilt tjenesteyting for departementene, som sekretariatsarbeid o.a. som ikke er knyttet til finansieringsfunksjonen.

Forskningsrådet skiller i dag mellom såkalt interne og eksterne administrasjonskostnader. Interne administrasjonskostnader er ifølge Forskningsrådet knyttet til personal (lønn), drift og IKT for å utøve Forskningsrådets hovedfunksjoner og andre oppdrag.

Eksterne administrasjonskostnader er i hovedsak knyttet til FoU-aktiviteter, som forvaltning av forskningsmidlene, utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag eller kommunikasjons- og formidlingsaktiviteter. Kostnadene omfatter også oppgaver som ikke er direkte knyttet til forvaltning av FoU-midler. Eksempler på dette er formidlingsaktiviteter som *NysgjerrigPer* og *Forskningsdagene*, samt Forskningsrådets programnettsider.

Beregningen av de interne administrasjonskostnadene ned på virkemidler og aktiviteter tar utgangspunkt i et anslag på den forventede gjennomsnittlige belastningen fra det enkelte programmet over tid. Dermed skal variasjon i ressursbehov som følge av naturlige sykluser i programmets natur og levetid være sortert ut. Dette omfatter f.eks. ulik belastning i perioder med utlysninger, utvikling og sluttrapportering. Anslaget baseres i senere år dels på oversikter over medarbeidernes loggførte timer på de enkelte programmene, og dels på skjønnsmessige vurderinger fra ledelsen i divisjonen programmet sorterer under. Dette gir den forventede relative ressursbelastningen fra hvert program. Totalkostnadene fordeles deretter på programmene i henhold til dette anslaget.

De eksterne administrasjonskostnader settes av innenfor FoU-budsjettet på det enkelte programmet. Inntil 2015 ble disse formelt besluttet av programstyrene. Fra 2016 er det divisjonsstyrene og administrasjonen som har budsjetterings- og beslutningsmyndighet for de eksterne administrasjonskostnadene. Denne budsjetteringen er ikke synliggjort i Forskningsrådets årsbudsjett.

²⁴ Siden 2010 rapporteres det likevel et sett standardiserte nøkkeltall, som blant annet viser brutto utgifter og inntekter, i fagdepartementenes budsjettproposisjoner og i statsregnskapet.

²⁵ Utgangspunktet er *Frascati-manualen* (NIFU 2004), som beskriver hvordan man skal samle FoU-statistikk fra forskningsutførende organisasjoner og i budsjettlinjer på departementsnivå.

Skillet mellom interne og eksterne administrasjonskostnader er definert av Forskningsrådet og gjenspeiles ikke i finansieringskildene. Avgrensningene kan etter ekspertgruppens oppfatning dels være vanskelige å få et klart bilde av.

5.1.2 Historisk utvikling i administrasjonskostnader

De samlede administrasjonskostnadene i Forskningsrådet har vokst betydelig det siste tiåret, fra 338 mill. kroner i 2004 til 763 mill. kroner i 2015. Basert på kostnadstaket fastsatt av Kunnskapsdepartementet utgjør det samlede administrasjonsbudsjettet 813 mill. kroner i 2017.²⁶

Veksten i administrasjonskostnadene overgår også den store veksten i FoU-inntektene til rådet. Som andel av FoU-inntektene utgjorde de samlede administrasjonskostnadene knappe 7,5 pst. i 2004, men økte til over 10 pst. i 2013. Etter 2013 har kostnadsveksten avtatt noe, etter at regjeringen har økt forskningsbevilgningene betydelig og Kunnskapsdepartementet samtidig har innført et tak på de interne administrasjonskostnadene. I sum utgjorde administrasjonskostnadene i 2015 om lag 9 pst. av FoU-bevilgningene. Prognosen for 2016 peker mot en ytterligere reduksjon, hovedsakelig som følge av økte FoU-midler, men også som følge av at de faktiske administrasjonskostnadene ser ut til å bli lavere enn budsjettet, blant annet som følge av forsinkede og utsatte IKT-prosjekter.

Figur 5.1 viser interne og eksterne administrasjonskostnader fra 2004 til 2015. De interne administrasjonskostnadene mer enn dobles i perioden, fra knappe 300 mill. kroner til nesten 600 mill. kroner. Samtidig har de eksterne administrasjonskostnadene blitt mer enn tredoblet, og har vokst fra 53 til 174 mill. kroner. Veksten i de eksterne administrasjonskostnadene var særlig stor tidlig i perioden, mens veksten i de interne administrasjonskostnadene er gjennomgående stor fram til 2013.

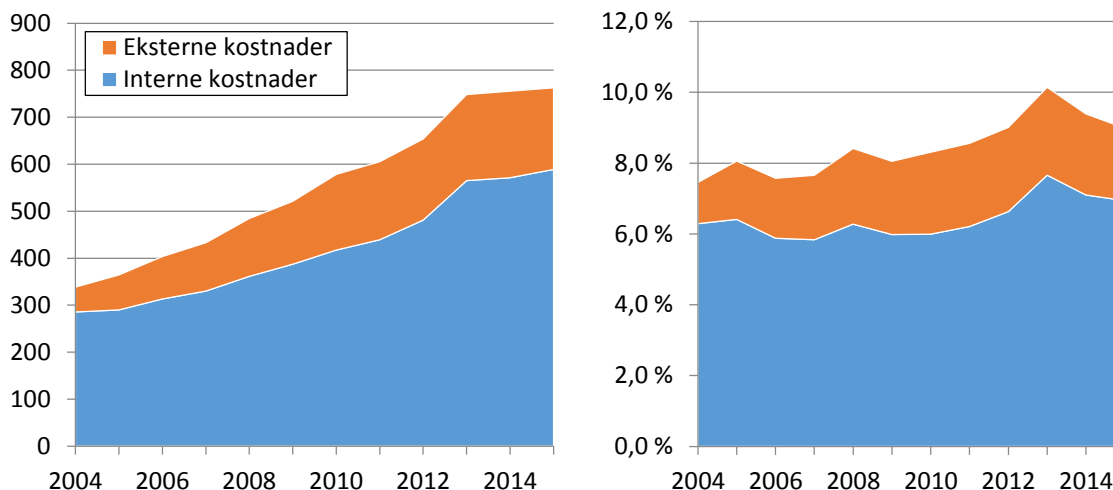
Forskningsrådet har gjennom perioden fått flere nye oppgaver, og framhever at kravene til det forskningsadministrative arbeidet er skjerpet, blant annet hva gjelder analyse og rådgivning, nye virkemidler og ordninger, samt internasjonalt arbeid. I tillegg til flere aktiviteter som følge av økte FoU-bevilgninger, er veksten i de eksterne administrasjonskostnadene ifølge Forskningsrådet knyttet til økt innsats med kommunikasjon, nettsider og arrangementer, mer bruk av paneler og flere fagfeller som vurderer hver søknad. Arbeidet med kunnskapsgrunnlag og rådgivning har også blitt styrket. Veksten i de interne administrasjonskostnadene skyldes i hovedsak økt bemanning i Forskningsrådet. Bemanningsveksten har ifølge Forskningsrådet dels samme årsaker som veksten i eksterne kostnader, men skyldes også blant annet økt satsing på internasjonalisering og på regionene, styrking av møteplassfunksjonen, nye sekretariatsoppgaver og insourcing av tjenester.²⁷ Siden innføringen av taket på de interne administrasjonskostnadene i 2014 har den årlige veksten blitt markant svakere, uten at det ser ut til å ha hatt negative konsekvenser for rådets leveranser.

Veksten i interne administrasjonskostnader henger som nevnt sammen med økning i antall ansatte, men også med økning i kostnad per årsverk. Figur 5.2 viser i venstre panel antall årsverk og interne administrasjonskostnader per årsverk i perioden 2004–2015. Personalinn-

²⁶ Det er lagt til grunn eksterne administrasjonskostnader på 173 mill. kroner i tråd med budsjett behandlet i Forskningsrådets hovedstyre 14.12.2016 (sak 79/16).

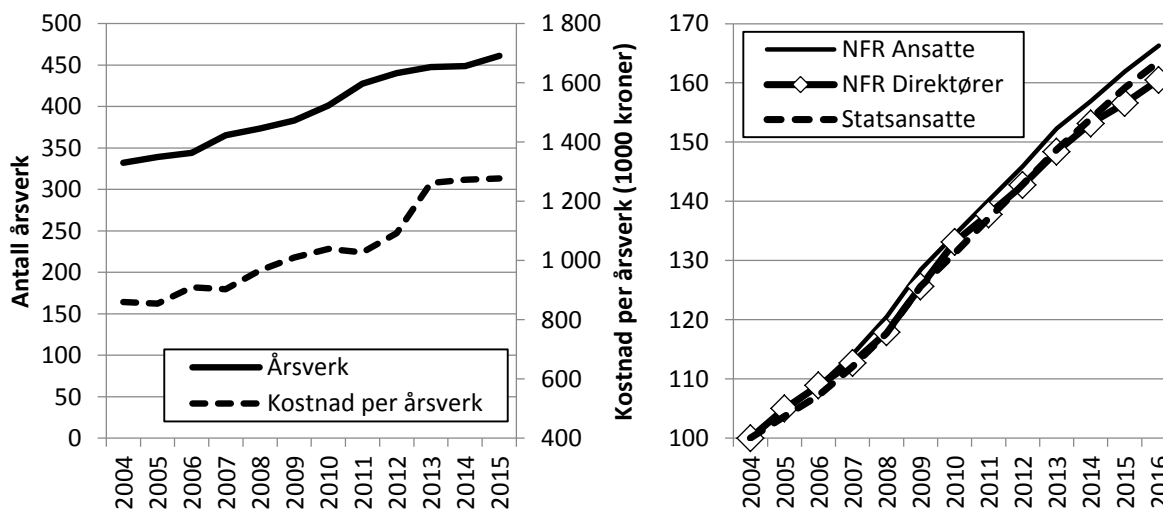
²⁷ Den spesielt store veksten i interne kostnader i 2013 skyldes dels økning i pensjonsutgiftene fra 28,6 mill. kroner til 77,4 mill. kroner. Pensjonskostnadene har siden sunket med om lag 10 mill. kroner per år til 58,2 mill. kroner i 2015.

satsen har økt med om lag 130 årsverk i perioden, fra 332 i 2004 til 461 i 2015. Samtidig har de interne administrasjonskostnadene per årsverk (inkl. lønnskostnader til Forskningsrådets ansatte), økt fra 0,9 til 1,3 mill. kroner. Dette inkluderer også andre kostnader, som husleie, innkjøp o.a. Høyre panel i Figur 5.2 viser den faktiske lønnsveksten separat for direktører og andre ansatte i Forskningsrådet ved siden av den generelle lønnsveksten blant statsansatte. Totalt over perioden har lønningene til ansatte i rådet vokst med om lag 65 pst. i løpende kroner. Figuren viser at lønnsveksten i Forskningsrådet over tid har vært på linje med lønnsveksten blant statsansatte.



Figur 5.1 Interne og eksterne administrasjonskostnader i mill. kroner (venstre) og i prosent av FoU-bevilgningene (høyre), 2004–2015.

Kilde: Forskningsrådet



Figur 5.2 Antall årsverk og interne administrasjonskostnader per årsverk i 1000 kroner (venstre) og lønnsindeks for ansatte og direktører i Forskningsrådet og generelt innen vitenskapelig, faglig og teknisk tjenesteyting (høyre).

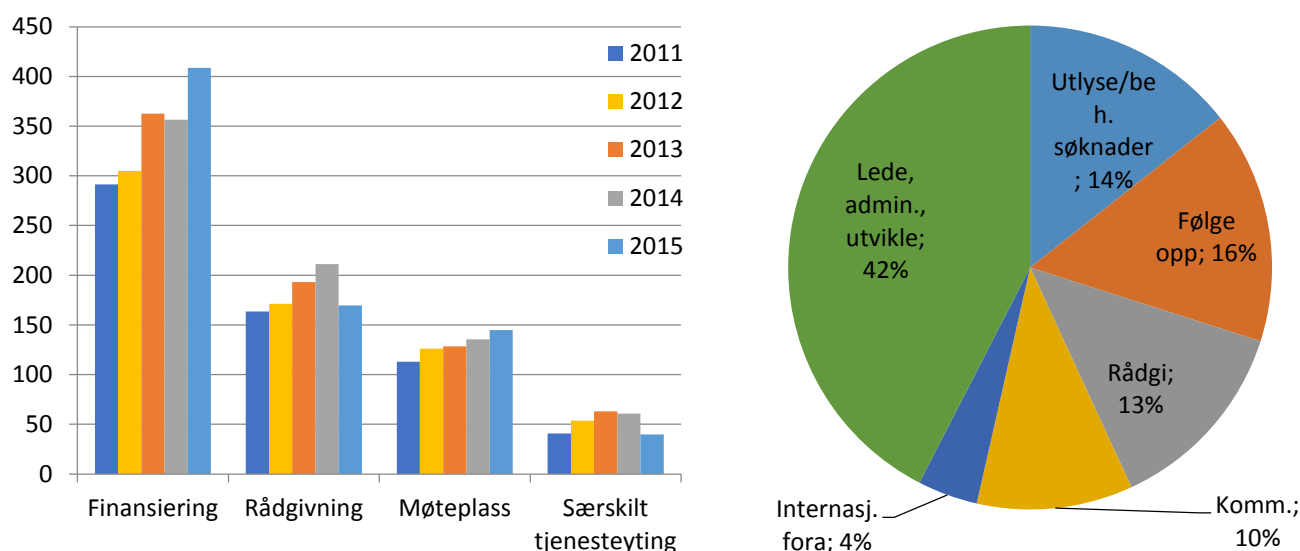
Kilde: Forskningsrådet og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Forskningsrådet har mange oppgaver, jf. vedtektene og omtalen i kapittel 4.1.1. I tillegg til sine tre hovedfunksjoner (finansiering, rådgivning og møteplass) påtar Forskningsrådet seg

også sekretariats- og forvaltningsoppgaver (særskilt tjenesteyting) som ifølge Forskningsrådet i 2015 omfattet om lag 30 årsverk.

Venstre panel i Figur 5.3 viser fordelingen av de totale administrasjonskostnadene på disse fire funksjonene i perioden 2011–2015. Merk at det skjer en endring i kategoriseringen i 2015 som flytter kostnader fra rådgivning til finansiering.²⁸ Dette ser ut til å kunne forklare det meste av veksten i administrasjonskostnader knyttet til finansieringsfunksjonen fra 2014 til 2015. Figuren viser at veksten har vært betydelig, særlig for finansieringsfunksjonen og rådgivningsfunksjonen. Til 2014 vokste administrasjonskostnadene knyttet til disse funksjonene med rundt 50 mill. kroner hver, tilsvarende 22 pst. og 29 pst. Til sammenlikning var lønnsveksten for statsansatte i perioden på 15 pst. Kostnadene til møteplassfunksjonen har også vokst betydelig, med en økning på om lag 30 mill. kroner i perioden, tilsvarende 28 pst.

Figur 5.3 gir et bilde av arbeidsoppgavene internt i rådet. Høyre panel viser fordelingen i 2015 av loggførte timer på ulike oppgaver. 42 pst. av samlet ressursbruk er knyttet til ledelse, administrasjon og utvikling.²⁹ Samtidig er bare 30 pst. av tiden knyttet konkret til å utlyse midler, behandle søknader og å følge opp prosjekter. Denne informasjonen er dessverre ikke tilgjengelig for tidligere år.



Figur 5.3 Fordeling av administrasjonskostnader på hovedfunksjonene. Mill. kroner 2011–2015, venstre panel. Loggførte årsverk på ulike oppgaver, 2015. Høyre panel.

Kilde: Forskningsrådet og egne beregninger.

Figur 5.4 viser utviklingen i samlede administrasjonskostnader og antall årsverk på tvers av de ulike divisjonene i Forskningsrådet over perioden 2004–2015. Venstre panel viser administrasjonskostnadene som andel av FoU-bevilgninger i hver divisjon.³⁰ I figuren er det også et

²⁸ Merk også at systemet for tidsregistrering ble startet opp i 2011 og at det kan ligge feilkilder her.

²⁹ Dette omfatter generell ledelse og administrasjon i tillegg til ledelse av programmer og aktiviteter.

³⁰ Divisjon for administrasjon og Adm. dir. stab er utelatt i venstre panel i Figur 5.4 siden FoU-budsjettene i disse divisjonene er små, og administrasjonsandelene derfor blir svært høye.

markant brudd etter at Forskningsrådet ble omorganisert i 2011.³¹ Administrasjonskostnadene var i 2010 på om lag 6 pst av forskningsbevilgningene i Divisjonen for store satsinger. Når vi ser de to nye divisjonene for samfunn og helse og energi, ressurs og miljø under ett var administrasjonsandelen til sammenlikning på 10 pst. i 2013. Administrasjonsandelen i Divisjon for innovasjon økte også tilsvarende. I Forskningsrådet som helhet ble kostnadsveksten delvis motvirket av et fall i Divisjon for vitenskap fra drøyt 5 pst. i 2010 til om lag 3 pst. i 2015. Dette skyldes dels samling av basisbevilgningene i vitenskapsdivisjonen og dels en stor vekst i forskningsbevilgningene, der over 85 pst. har kommet i de lite ressurskrevende ordningene for forskningsinstituttene basisbevilgninger (primært STIM-EU³²) og for infrastruktur og vitenskapelig utstyr.

Høyre panel i Figur 5.4 viser antall årsverk tilknyttet de enkelte divisjonene over tid. Igjen er det stor vekst i den tidligere divisjonen for store satsinger, samt en viss vekst i Divisjon for innovasjon. Det har også vært betydelig vekst i Adm. direktørs stab, dels som følge av at kommunikasjonsfunksjonene ble flyttet fra Divisjon for administrasjon i 2013.

For å få et inntrykk av den administrative effektiviteten i forvaltningen av FoU-midlene viser Tabell 5.1 FoU-bevilgninger, administrasjonskostnader og loggførte timer i 2015 på tvers av de viktigste programområdene i Forskningsrådet. Merk at disse områdene dekker bredden av finansieringsoppdraget i Forskningsrådet, og derfor dels omfatter ganske ulike støtteformer og prosjekter. Tallene viser at det er overraskende små forskjeller i administrasjonskostnader som andel av FoU-bevilgningene mellom programområdene. Internasjonalt finner en ofte høyere kostnader knyttet til forvaltning av innovasjonsmidler som følge av større behov for prosjektutvikling og oppfølging sammenliknet med rene forskerprosjekter (Arnold et al. 2003). I Forskningsrådet er det imidlertid de handlingsrettede programmene og de frittstående prosjektene, med betydelig innslag av forskerprosjekter, som har de høyeste administrasjonsandelene på om lag 12 pst. av FoU-bevilgningene. I den motsatte enden er det lave administrasjonsandeler knyttet til senterordninger og støtteordninger for infrastruktur og vitenskapelig utstyr.³³

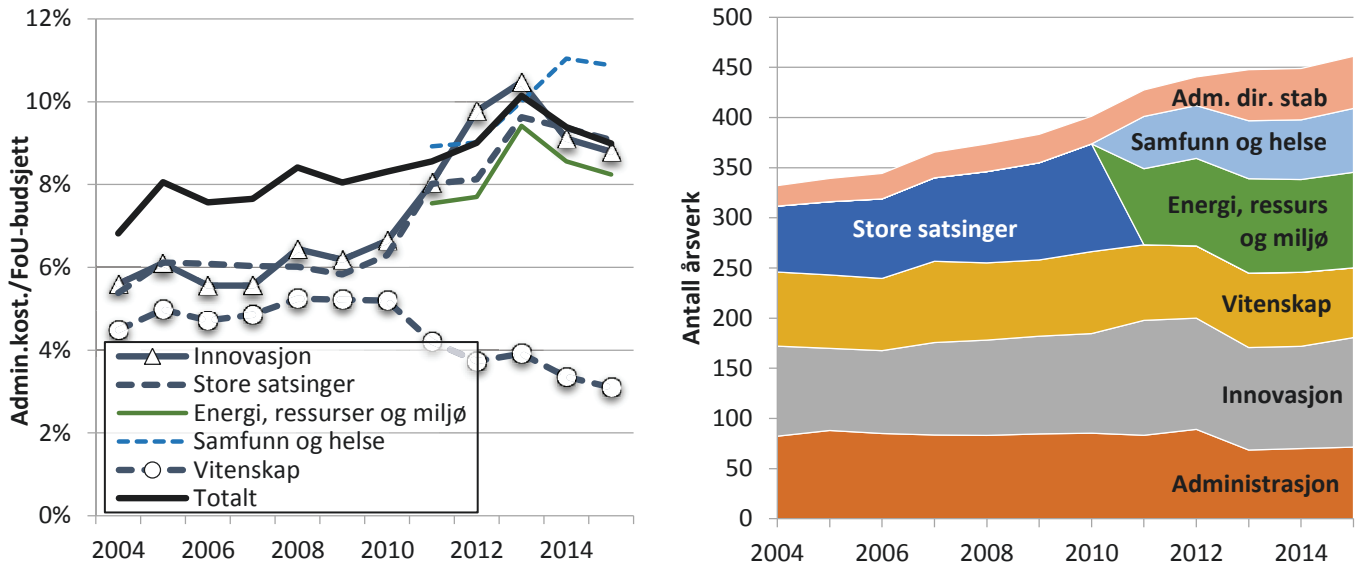
Tabell 5.1 viser samtidig at det er ganske betydelige forskjeller i den loggførte tidsbruken mellom programområdene. Tabellen viser at ressursbruken relativt til FoU-budsjettet varierer fra 18 timer per mill. kroner i senterordningene til 47 i de handlingsrettede programmene og 61 for nettverkstiltak. I tillegg er det enkelte mindre ordninger med høy timebruk, samt at de store basisbevilgningene til forskningsinstituttene trekker svært lite ressurser relativt til størrelsen på bevilgningen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at forskjellene delvis skyldes ulik registreringspraksis på tvers av divisjoner eller saksbehandlere. Det er derfor vanskelig å

³¹ Blant annet ble Divisjon for store satsinger delt i Divisjon for energi, ressurser og miljø og Divisjon for samfunn og helse. For å gjøre det lettere å se utviklingen over tid, gir kurven for Store satsinger for perioden 2011–2015 administrasjonskostnadene som andel av FoU-budsjettet for de to nye divisjonene sett under ett. Dette bør imidlertid tolkes med varsomhet ettersom omorganiseringen var mer kompleks. Blant annet ble teknologiområdene flyttet til Divisjon for innovasjon, mens basisbevilgningene ble samlet i Divisjon for vitenskap. Dette kan antakelig i det minste dels forklare fallet i administrasjonsandelene i Divisjon for vitenskap ved omorganiseringen.

³² STIM-EU er en målrettet stimuleringsordning for å mobilisere norske forskningsinstitutter til deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon.

³³ De eksterne administrasjonskostnadene kan variere avhengig av programsyklus, for eksempel avhengig av antall utlysninger. Dette kan gjøre at sammenlikningen på tvers av programmene i et enkelt år ikke er fullt ut representativ over programmets levetid.

trekke noen entydige konklusjoner, men Forskningsrådet bør vurdere å følge opp og gjøre en mer systematisk kartlegging.



Figur 5.4 Administrasjonskostnader som andel av FoU-budsjett og antall årsverk i ulike divisjoner, 2004–2015.

Note: Store satsinger gir for 2011–2015 administrasjonskostnadene som andel av FoU-budsjettet for divisjonene for energi, ressurser og miljø og for samfunn og helse sett under ett. Divisjon for administrasjon og Adm. dir. stab er utelatt i venstre panel. Kilde: Forskningsrådet og egne beregninger.

Tabell 5.1 FoU-budsjett, administrasjonskostnader og loggførte timer innenfor ulike hovedaktiviteter, 2015.

Programområde	FoU-budsjett (mill. kr.)	Admin.kost. (mill. kr.)	Kostnader/ FoU-bud.	Logg-førte timer	Time/ FoU-bud.
<i>Brukerstyrte innovasjonsprogrammer</i>	1 179	101	9 %	48 117	41
<i>Grunnforskningsprogrammer</i>	186	19	10 %	6 607	36
<i>Handlingsrettede programmer</i>	954	113	12 %	45 160	47
<i>Store programmer</i>	1 535	153	10 %	56 462	37
<i>Frittstående prosjekter</i>	1 016	122	12 %	31 570	31
– Fri prosjektstøtte	802	67	8 %	19 312	24
– Andre frittstående prosjekter	120	22	18 %	8 329	69
– Internasjonal prosjektstøtte	77	31	40 %	3 306	43
– Andre grunnforskningsprosjekt	17	2	12 %	624	37
<i>Infrastruktur og institusjonstiltak</i>	2 585	63	2 %	24 295	9
– Basisbevilgninger	1 220	10	1 %	1 084	1
– SFF/SFI/FME	635	25	4 %	11 257	18
– Vitenskapelig utstyr m.v.	455	19	4 %	9 177	20
– Strategisk institusjonsstøtte	181	8	5 %	2 039	11
– Andre infrastrukturtiltak	93	0	0 %	739	8
<i>Nettverkstiltak</i>	618	100	16 %	37 741	61
<i>Diverse FoU-relaterte aktiviteter</i>	143	45	31 %	14 193	99
<i>Felleskostnader</i>	42	27	65 %	21 197	504
<i>Forvaltning</i>	215	18	8 %	18 729	87
Totalt	8 474	763	9 %	304 072	36

Kilde: Forskningsrådet og egne beregninger.

5.1.3 Finansiering av administrasjonskostnader

Forskningsrådets midler bevilges i all hovedsak over statsbudsjettet. De samlede bevilgningene i statsbudsjettet var i 2015 på 8,7 mrd. kroner. Av dette var 8,5 mrd. kroner FoU-bevilgninger, mens resten var øremerket til administrasjon. Forskningsrådet har i tillegg enkelte eksterne inntekter fra blant annet EUs rammeprogram, fylkeskommuner, næringslivet og ideelle organisasjoner.

Tabell 5.2 viser den totale fordelingen i regnskapene for 2011–2015 av interne og eksterne administrasjonskostnader etter finansieringskilde. Forskningsrådet disponerer midler til administrasjon i hovedsak fra to ulike kilder: Driftsbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet utgjorde 276 mill. kroner i 2015, hvorav 18 mill. kroner ble overført til 2016. Forskningsrådet kan i tillegg benytte deler av FoU-inntektene til administrasjon. I 2015 ble totalt 444 mill. kroner fra FoU-bevilgningene brukt til å dekke interne og eksterne administrasjonskostnader, altså om lag 58 pst. av de totale administrasjonsutgiftene (jf. summen av rad 3 og 5 i Tabell 5.2).

Bakgrunnen for at Forskningsrådet bruker av forskningsbevilgningene til administrasjon er historisk betinget. De tidligere forskningsrådene (før etableringen av Forskningsrådet i 1993) hadde ikke egne administrasjonsbevilgninger, og det var få føringer fra departementene for denne type kostnader. Da Forskningsrådet ble etablert i 1993, ble det opprettet en egen administrasjonsbevilgning over Kunnskapsdepartementets budsjett. Siden de andre departementene i liten grad var villige til å overføre midler til Kunnskapsdepartementet, og siden det heller ikke forelå oversikt over administrasjonskostnadene i det enkelte forskningsråd, ble Forskningsrådet ifølge Kunnskapsdepartementet fra første stund gitt en administrasjonsbevilgning

som ikke dekket de faktiske administrasjonskostnadene. Deler av FoU-bevilgningene fra departementene har derfor fra starten av gått til å dekke administrasjonskostnader.

Siden 2014 har Kunnskapsdepartementet satt tak på de totale interne administrasjonsutgiftene i de årlige tildelingsbrevene. Taket ble innført fordi utgiftene til administrasjon finansiert av FoU-bevilgningene hadde økt betydelig over tid. Tabell 5.2 viser at driftsbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet har endret seg lite over tid. Samtidig har finansieringen fra FoU-midlene til interne og eksterne administrasjonskostnader vokst med 141 mill. kroner.

Kunnskapsdepartementet så derfor behov for å begrense Forskningsrådets mulighet til selv å fastsette nivået på de interne administrasjonsutgiftene og har valgt en relativt enkel modell med rammestyring. Taket fastsettes i etterkant av Stortingets behandling av statsbudsjettet, og formidles til Forskningsrådet i det årlige tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet.³⁴ Innenfor denne rammen har rådet frihet til å disponere midlene.

For 2016 var taket for de interne administrasjonskostnadene satt til 643 mill. kroner, opp fra 615 mill. kroner i 2015 og 585 mill. kroner i 2014. Det settes ikke tak for de eksterne administrasjonskostnadene.

Tabell 5.2 Administrasjonskostnader etter finansieringskilde, 2011–2015. Mill. kroner.

Finansiering av administrasjonskostnader	2011	2012	2013	2014	2015
1 Driftsbevilgning fra Kunnskapsdepartementet	259	267	275	269	258
2 Fond/andre inntekter	14	23	27	29	14
3 FoU-bevilgningene	160	180	236	258	284
4 Administrasjonsbevilgninger/sekretariater	20	23	27	28	34
<i>Sum finansiering interne administrasjonskostnader</i>	<i>452</i>	<i>493</i>	<i>565</i>	<i>584</i>	<i>589</i>
5 FoU-bevilgningene	143	145	165	161	160
6 Administrasjonsbevilgninger/sekretariater	16	14	10	17	12
7 Eksterne kilder	7	14	8	6	2
<i>Sum finansiering eksterne administrasjonskostnader</i>	<i>166</i>	<i>173</i>	<i>183</i>	<i>184</i>	<i>174</i>
Samlet finansiering	618	665	748	768	762

Kilde: Regnskapstall fra Forskningsrådet per juni 2016.

Etter innføringen av taket har økningen i de interne administrasjonsutgiftene blitt markant svakere, til tross for økt aktivitet som følge av regjeringens satsing på forskning og innovasjon. Samtidig viser regnskapene at faktiske kostnader de senere årene har ligget betydelig under taket. For eksempel viser Tabell 5.3 at det i 2015 ble regnskapsført 763 mill. kroner i samlede administrasjonskostnader, et mindreforbruk sammenliknet med budsjett på 82 mill. kroner.³⁵ Prognosen for 2016 tilsier også et betydelig underforbruk på både interne og eksterne administrasjonskostnader sammenliknet med budsjett, anslått til totalt 40 mill. kroner per 26. januar 2017. Underforbruket er ifølge Forskningsrådet knyttet særlig til forsinkelser i ved-

³⁴ Taket fastsettes ifølge Kunnskapsdepartementet med utgangspunkt i taket foregående år minus eksplisitte kutt og produktivitetstgevinst og tillagt priskompensasjon. Deretter legges det på for prioriterte økninger eller trekkes fra for prioriterte reduksjoner. I hvilken grad Forskningsrådet blir kompensert for nye og utvidede oppgaver blir ifølge Kunnskapsdepartementet vurdert av departementet med et element av skjønn. Mindreforbruk inntil fem prosent av taket kan overføres til neste års drift, og dermed øke taket. Ev. større mindreforbruk tilbakeføres til FoU-bevilgningene.

³⁵ Dette skyldes i hovedsak at de eksterne administrasjonskostnadene ble lavere enn forventet, men også at de interne administrasjonskostnadene ble om lag 25 mill. kroner lavere enn budsjettet.

tatte IKT-investeringer, samt noe oppbemanning i løpet av året som får helårseffekt først i 2017.

De eksterne administrasjonsutgiftene har forblitt noenlunde stabile etter innføringen av taket. Det ser derfor ikke ut til at Forskningsrådet så langt har «veltet» kostnader over på den delen av administrasjonsbudsjettet som ikke er rammestyrte. Den store veksten i administrasjonskostnader og det faktum at rammen ikke er blitt benyttet fullt ut, kan imidlertid peke mot at rammene var romslige og potensialet for besparelser betydelig da taket ble innført.

Tabell 5.3 Administrasjonskostnader i Forskningsrådet, budsjett og regnskap 2015–2016.

Område	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Prognose	Budsjett
	2015	2015	2016	2016	2017
Finansieringsfunksjonen	327	271	299	292	290
Rådgivningsfunksjonen	129	119	128	132	132
Møteplass og kommunikasjon	122	115	121	124	122
Administrative tjenester	232	225	243	201	231
Særskilt tjenesteyting	35	33	36	36	38
Totalt	845	763	826	786	813

Kilde: Forskningsrådet

5.1.4 Forslag om reduksjon i administrasjonskostnader behandlet i Forskningsrådets hovedstyre

Som respons på oppdraget til ekspertgruppen har Forskningsrådets hovedstyre også vurdert mulig innretning og konsekvens av en innsparing på 80 mill. kroner, tilsvarende om lag 10 pst. av de totale administrasjonskostnadene. Den skisserte innretningen er basert på forsering av allerede planlagte effektiviseringsprosesser og dels reduserte aktiviteter.

Fordelt på ulike funksjoner i Forskningsrådet oppsummeres forslaget til en mulig innretning i Tabell 5.4. En slik implementering innebærer en reduksjon på om lag en fjerdedel i ressursbruken knyttet til Forskningsrådets funksjon som møteplass og kommunikasjon. Reduksjonen skal hentes inn gjennom mindre innholdsproduksjon, forenkling, koordinering og spesialisering av arbeidsprosesser. Her trekkes spesielt fram mulighetene for forenkling i nettpubliserings for de ulike programmene og for redusert antall arrangementer gjennom året. Disse kan foruten reduksjoner i Forskningsrådet også innebære redusert ressursbruk hos forskere og forskningsinstitusjoner.

Tabell 5.4 Anslått budsjett for 2017 og mulig innretning av reduksjon i administrasjonskostnader fordelt på ulike funksjoner i Forskningsrådet. Mill. kroner.

Område	– Anslått budsjett 2017 –			– Mulig reduksjon –				
	Personal	Annet	Tot.	Personal	Annet	Tot.	% av område	% av reduksjon
Finansiering	181	108 ⁺	290	12	8	20	7 %	25 %
Rådgivning	106	26	132	8	3	10	8 %	13 %
Møteplass og komm.	81	42	122	13	17	30	24 %	38 %
Admin. tjenester	82	149	231	8	7	15	6 %	19 %
Særskilt tjenesteyting	38	0	38	-	-	-	0 %	0 %
Internasjonalt*	-	-	100	3	2	5	5 %	6 %
Totalt	490	327	813	44	37	80	10 %	100 %

⁺ Inkl. honorarer til styrer, eksperter mm.

* Anslag på ressursbruken innenfor de tre hovedfunksjonene (finansiering, rådgivning og møteplass) knyttet til mobiliseringsarbeidet mot EU, ERA-net, JPIer, bilateralt samarbeid og delfinansiering av utsendinger. Det om-

fatter således ikke alt internasjonalt arbeid.

Kilde: Saksframlegg til Forskningsrådets hovedstyre av 3. november 2016 og administrasjonsbudsjett for Forskningsrådet basert på kostnadstak 2017 fra Kunnskapsdepartementet og eksterne administrasjonskostnader på 173 mill. kroner, fordelt på områder iht. prognosen for 2016.

Det foreslås også et kutt på 5 mill. kroner knyttet til internasjonale aktiviteter, som vil kunne hentes ut ved å la internasjonale programmer avlaste nasjonale programmer og ved å redusere antall arrangementer både som arrangør og deltaker. Ellers innebærer en slik implementering reduksjoner på rundt 7 pst. innenfor finansierings- og rådgivningsfunksjonen samt i administrasjonen. Disse innebærer i hovedsak effektivisering av funksjoner uten betydelige effekter på aktivitet. For eksempel kan prosjektet *nye FoU-prosesser*, spare inn årsverk innenfor finansieringsfunksjonen ved forenklinger, standardisering og spesialisering. Prosjektet *forskningsrådet 3.0* kan også redusere antall utlysninger og søknader og gi stordriftsfordeler i programadministrasjonen og møteplassene. Det opplyses også om at mulige kostnadsbesparelser ved å sette ut administrative funksjoner er under utredning, for eksempel lønns- og regnskapsfunksjoner til Direktoratet for økonomistyring. Disse er ikke tatt med i forslaget til en slik implementering som ble behandlet i hovedstyret. Utgifter til særskilt tjenesteyting er skjernet fordi disse i hovedsak består av øremerkede midler til sekretariatsfunksjoner o.a.

Hovedstyret vurderte at en implementering med et kutt på 50 mill. kroner i løpet av 2017 og 2018 vil kreve strengere prioriteringer og omlegging av drift og tjenester, men framstår som forsvarlig. Et ytterligere kutt på 30 mill. innen utgangen av 2018 vil ifølge hovedstyret kunne få alvorlige konsekvenser for Forskningsrådets rolle og tilbud til sine brukergrupper.

En gradvis gjennomføring vil ifølge Forskningsrådet gjøre det mulig å gjennomføre nødvendige bemanningsreduksjoner hovedsakelig gjennom naturlig avgang. Det er naturlig avgang i rådet årlig på opp mot 25 ansatte, og hhv. 17 og 71 ansatte er over 66 og 62 år. Hovedstyret anbefalte i behandlingen av forslaget at kuttet realiseres med 50 mill. kroner i løpet av 2017 og 2018, med helårseffekt på 50 mill. kroner i 2019, mens det resterende vurderes deretter.

Det samlede administrasjonsbudsjettet i 2017 utgjør 813 mill. kroner, basert på kostnadstaket fastsatt av Kunnskapsdepartementet og utkast til budsjett behandlet i hovedstyret i desember 2016. Ifølge Forskningsrådet innebærer budsjettet varige kostnadsreduksjoner på 40 mill. kroner, hvorav 10 mill. kroner er avsatt til å dekke omstillingskostnader. 20 mill. kroner av disse innsparingene følger av en tilsvarende reduksjon i KDs driftsbevilgning til Forskningsrådet i statsbudsjettet for 2017.

5.1.5 Innspill fra eksterne interessenter

Ekspertgruppen har hentet innspill fra departementer og forskningsinstitusjoner. Innspillene fra departementene understreker den brede porteføljen av oppgaver som Forskningsrådet ivaretar. Blant Forskningsrådets viktigste bidrag peker departementene på faglig og forskningspolitisk rådgivning, på formidling og tilrettelegging av møteplasser, på håndtering av utlysninger og søknader og på oppfølging av og rapportering fra forskningsprosjekter.

Departementene mener de mangler forutsetninger for å kunne vurdere ev. innsparinger, men mener i stort at det er begrensede muligheter til å kunne nedprioritere oppgaver. De understreker at mange oppgaver vil måtte overtas av departementene dersom disse ikke lenger ivaretas av Forskningsrådet.

Samtidig ser flere departementer mulighet for å forenkle finansieringsfunksjonen i rådet, ved å redusere antallet forskningsprogram og ved å redusere størrelsen på evalueringspanelene. Nærings- og fiskeridepartementet peker i tillegg på mulighetene for å prioritere strengere i det internasjonale arbeidet og for å redusere antall styringsnivåer. Kunnskapsdepartementet er

opptatt av at bestillingene fra departementene til rådet kan være ressurskrevende, og flere departementer peker på forbedringspotensial i styringen av rådet og henviser til det pågående prosjektet for bedre styring av Forskningsrådet som er ledet av Kunnskapsdepartementet.

Forskningsinstitusjonene er jevnt over fornøyde med tjenestene i Forskningsrådet, og mener organisasjonen er effektiv og kompetent. Samtidig stiller enkelte institusjoner spørsmål ved grensedragningen mellom Forskningsrådets og institusjonenes ansvarsområder, for eksempel om Forskningsrådet skal drive forskerskoler og lederutvikling av forskertalenter. Også forskningsinstitusjonene trekker fram at forskningsprogrammene bør bli færre og større, og at det bør bli mindre øremerking fra departementene, hvilket igjen bør kunne gi administrative innsparinger. Institusjonene peker også på mulighetene for reduserte kostnader gjennom forbedringer i de digitale løsningene for søknader og rapportering. Flere institusjoner mener at antallet møteplasser kan reduseres, og at et for stort omfang kan medføre unødvendig ressurs- og tidsbruk for forskermiljøene.

5.1.6 Ressursbruk blant søkerne

Mandatet ber ekspertgruppen om å beskrive og vurdere ressursbruken blant søkere og støttmottakere. Her fantes det lite tilgjengelig informasjon, og ekspertgruppen har derfor bestilt en undersøkelse fra NIFU som kartlegger tids- og ressursbruk blant søkere til Forskningsrådets søknadsfrister i mai og september 2016 (NIFU 2016). Rapporten er tilgjengelig på NIFUs hjemmesider.

Kartleggingen viser at ressursbruken blant søkerne i hovedsak er bundet i tidsbruk hos ansatte i egen organisasjon, først og fremst knyttet til arbeidet med prosjektbeskrivelsen. I snitt brukte søkerne om lag sju ukesverk på søknaden, hvorav prosjektbeskrivelsen utgjorde 70 pst.

Når søknaden ikke når opp, kan ressursene som legges ned i den være bortkastet dersom ikke oppgavene er komplementære med forskernes øvrige oppgaver. For å få et mål på den ev. ekstraverdien ble søkerne bedt om å vurdere nytten av arbeidet med søknaden betinget av at de ikke fikk innvilget søknaden (dette var ikke avgjort da de besvarte undersøkelsen). Over 70 pst. av respondentene svarer at arbeidet hadde stor eller svært stor nytte for dem. Nyttan kommer ifølge respondentene først og fremst gjennom at prosjektbeskrivelsen og erfaringen fra arbeidet kan gjenbrukes i framtidige søknadsprosesser. Samtidig svarer 50 pst. at de har hatt stor nytte av arbeidet ved at det har generert ideer til framtidige prosjekter eller at det har stimulert til viktig faglig samarbeid.

Søkerne ble også bedt om å peke på mulige forbedringspunkter i søkeprosessen som kunne redusere tidsbruken. 80 pst. av respondentene benyttet seg av denne muligheten. Innføring av en prekvalifiseringsrunde med forenklet søknad samt tydeliggjøring og forenkling av kriterier og premisser for søknadsbehandlingen var det som oftest ble trukket fram (av hhv. 37 og 34 pst. av respondentene). Forenklinger i malen for prosjektbeskrivelsen ble også trukket fram som et mulig forbedringspunkt av flere.

5.2 Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger

5.2.1 Synliggjøring av administrasjonskostnader i statsbudsjettet

Bevilgningene til administrasjon ligger i dag i hovedsak bakt inn i FoU-bevilgningene og er ikke spesifisert. Ordningen med at Forskningsrådet bruker av FoU-inntektene til administrasjon er historisk betinget, uten god faglig begrunnelse. Dette gir i seg selv grunn til å vurdere nøye om ordningen er hensiktsmessig. På 2000-tallet har i tillegg andelen av administrasjonsmidlene som hentes fra FoU-bevilgningene økt betydelig. Mens totale administrasjons-

kostnader fra 2004 til 2015 har økt med over 400 mill. kroner, har administrasjonsbevilgningen fra Kunnskapsdepartementet økt med bare om lag 70 mill. kroner.

Statsbudsjettet har ifølge *Veileder i statlig budsjettarbeid* tre hovedfunksjoner. I sin konstitusjonelle funksjon gir budsjettet fullmakter og pålegg til forvaltningen om hvilke ressurser som skal brukes og på hva, og gir basis for Riksrevisjonens konstitusjonelle kontroll. I sin politiske funksjon er budsjettet et middel for å nå statlige myndigheters mål. I sin administrative funksjon skal budsjettet sikre at statens midler brukes effektivt.

Ekspertgruppen vil også framheve viktigheten av enkelhet og transparens, som er avgjørende for god kostnadskontroll og styring.

Dagens praksis er etter ekspertgruppens oppfatning ikke tilfredsstillende målt mot de tre kriteriene nevnt over: Den konstitusjonelle funksjonen er ikke tilfredsstillende ivaretatt fordi de samlede administrasjonskostnadene ikke framgår av budsjettet, men følger delvis som del av FoU-bevilgningene. Selv om prinsippene for finansieringen og historiske tall presenteres i Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon, gir dette ikke en framstilling av forventet bruk i budsjettåret. Den politiske funksjonen er ikke tilfredsstillende ivaretatt fordi praksisen innebærer at en ikke-spesifisert del av FoU-bevilgningene brukes til administrasjon. Sist, men ikke minst, er den administrative funksjonen ikke tilfredsstillende ivaretatt fordi praksisen er unødig komplisert og lite transparent, noe som vanskeliggjør løpende og god budsjettkontroll.

Ekspertgruppen har måttet bruke tid på å forstå de ulike sammenhengene samt hvordan de samlede (interne og eksterne) administrasjonskostnadene finansieres, budsjetteres og følges opp. For eksempel bestiller departementene i dag rådgivningstjenester hos Forskningsrådet som finansieres av departementets FoU-bevilgninger. Det er også vanskelig å implementere budsjetttiltak og stille krav til effektivisering når den samlede bevilgningen ikke er synlig i budsjettet. Den store veksten i administrasjonskostnadene før 2014 kan delvis leses som et resultat av manglende totaloversikt og budsjettstyring fra bevilgende myndigheter.

Med innføringen av et tak for de interne administrasjonskostnadene i 2014 satte Kunnskapsdepartementet i praksis en ramme for veksten i administrasjonskostnadene framover. Dette har avhjulpet situasjonen hva gjelder statsbudsjettets administrative funksjon, og dels hva gjelder den politiske funksjonen. Etter ekspertgruppens vurdering er dette likevel ikke tilstrekkelig. For det første kan de eksterne administrasjonskostnadene fortsatt disponeres fra FoU-bevilgningen uten tak. Dette gir mulighet for å kunne «velte» kostnader over på den delen av budsjettet som ikke er rammebegrenset. Skillet mellom interne og eksterne administrasjonskostnader oppleves å være noe flytende, og kontrollen med slike disponeringer kan derfor være vanskelig og ressurskrevende. For det andre fastsettes taket administrativt i tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet og ikke av Stortinget, og den konstitusjonelle funksjonen er dermed ikke bedre ivaretatt.

Dersom alle administrasjonskostnader blir synliggjort på statsbudsjettet vil forslag på Forskningsrådets område fra alle departementer måtte følges av anslag på kostnader til ev. økt behov for administrasjon i Forskningsrådet. Dette vil bedre den konstitusjonelle funksjonen i statsbudsjettet ved å synliggjøre for regjeringen, Stortinget og offentligheten hvilke administrative kostnader som følger av de enkelte forslagene. Det vil også bedre den politiske funksjonen ved å sette klare rammer for hvilke midler som kan og skal benyttes til hhv. FoU og til drift av Forskningsrådets egen virksomhet. Ekspertgruppen mener derfor at bevilgninger til Forskningsrådets egen virksomhet bør skilles fra FoU-bevilgningene i statsbudsjettet.

Ekspertgruppen er samtidig opptatt av at det ikke må legges opp til et ressurskrevende system for å finne fram til og enes om presise anslag på ressursbehov knyttet til de enkelte forslagene som departementene fremmer. Forskningsrådet, Kunnskapsdepartementet og sektordeparte-

mentene bør derfor ved innføring av ny ordning vurdere et felles sjablongmessig system for anslag på administrasjonskostnader. En mulighet kan for eksempel være at Kunnskapsdepartementet i samråd med Forskningsrådet setter opp et fåtall kategorier med ulike satser, for eksempel «åpne forskningsprogrammer», «tematiske forskningsprogrammer» eller «innovasjonsprogrammer». Det bør også vurderes i hvilken grad satsene skal avhenge av størrelsen på forskningsprogrammet, for eksempel ved en fast kostnad for etablering av nytt forskningsprogram eller avtakende satser.

Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn følgende:

- Alle bevilgninger til Forskningsrådets virksomhet bør synliggjøres i statsbudsjettet.
- Det bør være et tydelig skille i statsbudsjettet mellom bevilgninger til FoU via Forskningsrådet og bevilgninger til Forskningsrådets drift, forvaltning og egne aktiviteter.

5.2.2 Fordeling av bevilgninger til administrasjonskostnader i statsbudsjettet

Ekspertgruppen har vurdert hvordan bevilgninger til administrasjonskostnader bør budsjetteres. Det er to hovedalternativer: samlet budsjettering på Kunnskapsdepartementets budsjett eller sektorvis budsjettering på budsjettene til de enkelte departementene. Sektordepartementene vil uavhengig av budsjetteringsmodell fortsatt ha ansvar for finansiering av forskning på sine ansvarsområder. Dette inkluderer ansvar for å finansiere nødvendige ressurser til forvaltning av forskningsmidlene. Sektordepartementene vil også gjennom budsjettprosessen kunne fremme forslag som innebærer finansiering av andre spesialoppdrag, som sekretariatsarbeid eller særskilt rådgivning.

Samlet budsjettering hos Kunnskapsdepartementet innebærer at alle bevilgninger til Forskningsrådets egen virksomhet, for eksempel drift og forvaltning, rådgivning eller kommunikasjon, samles på Kunnskapsdepartementets budsjett. I praksis vil dette innebære at midler til administrasjonskostnader som i dag ligger i forskningsbevilgningene under det enkelte sektordepartement, må rammeoverføres til Kunnskapsdepartementets budsjett ved oppstart av ny modell.

Et argument mot samlet budsjettering kan være at forslag som medfører behov for økte administrative ressurser i Forskningsrådet da må fremmes over Kunnskapsdepartementets budsjett. Det er likevel viktig å merke seg at også kostnadene til administrasjon i selve budsjettprosessen vil belastes departementet som har ansvar for forslaget. For eksempel vil et forslag om et nytt forskningsprogram under Nærings- og fiskeridepartementet kunne føre til økt ressursbehov i Forskningsrådet. I budsjettprosessen vil både forslaget om FoU-bevilgning til forskningsprogrammet og administrasjonsmidler til Forskningsrådet føres samlet på Nærings- og fiskeridepartementets budsjett, slik at det er tydelig at kostnadene henger sammen. Dersom forslaget blir vedtatt vil midlene til Forskningsrådets administrasjon teknisk overføres til Kunnskapsdepartementet, mens FoU-bevilgningen blir liggende på Nærings- og fiskeridepartementets budsjett. Dette innebærer at det fortsatt vil være sektordepartementet som tar den fulle kostnaden for sine satsinger.

Enkelte bevilgninger blir finansiert ved omprioriteringer innenfor sektordepartementenes egne budsjetter. Dette kan for eksempel gjelde bevilgninger til enkeltstående fagevalueringer, til rådgivning eller til forskningssatsinger. I slike tilfeller vil vanlig praksis være at midlene rammeoverføres til Kunnskapsdepartementet ved oppstart eller innfasing og tilbakeføres til sektordepartementet ved ev. avslutning eller utfasing. Dette ivaretas rutinemessig i budsjettprosessen gjennom konsekvensjusteringene, og krever ingen økte ressurser av betydning. Samtidig kan ordningen medføre noen praktiske utfordringer. For eksempel kan tiltaket medføre mer eller mindre kostnader enn budsjettet eller det kan bli gjennomført generelle inn-

sparinger i administrasjonen. Dette kan føre til uklarheter om hvor store summer som kan tilbakeføres ved avvikling av tiltaket. Ekspertgruppen mener imidlertid at dette i all hovedsak er utfordringer som også ligger i dagens system og i sektorvis budsjettering. Her er det altså snakk om primært å synliggjøre eksisterende utfordringer knyttet til at flere departementer utøver styring av Forskningsrådet.

Et viktig poeng er at budsjettansvaret for Forskningsrådets virksomhet med en samlet modell vil tilligge Kunnskapsdepartementet. Sektordepartementenes ønsker om aktivitet vil kanaliseres gjennom Kunnskapsdepartementet, og styringssignaler til virksomheten vil komme i styringsdialogen med Kunnskapsdepartementet. Sektordepartementene vil i sin styringsdialog gi styringssignaler kun om disponering av forskningsbevilgningene.

Samlet budsjettering vil dermed skape en ryddig og tydelig styringsstruktur. Forskningsrådets virksomhet vil styres fra ett sted, og Kunnskapsdepartementet vil samordne og avstemme krav og forventninger til virksomheten fra alle departementene. Dette vil etter ekspertgruppens oppfatning gi en enklere styringsstruktur av Forskningsrådet sammenliknet med i dag, der 15 departementer kan gi separate og til dels ulike styringssignaler. Rammene for Forskningsrådets virksomhet og utviklingen i disse vil også bli lett synlige både for departementer, regjeringen, Stortinget og offentligheten.

Samlet budsjettering vil samtidig innebære at sektordepartementene fratras noe av den administrative styringsretten de i dag har over Forskningsrådets virksomhet. Det kan hevdes at dette er i konflikt med sektorprinsippet om departementenes ansvar for alle sider av forskningen på egne områder. Ekspertgruppen mener imidlertid at sektorprinsippet ikke nødvendigvis innebærer at sektordepartementene skal ha styring med den administrative forvaltningen av forskningsmidlene. Det sentrale må være at sektordepartementene beholder styring og ansvar med innretningen av selve forskningsfinansieringen.

Samlet budsjettering hos Kunnskapsdepartementet kan innebære økt behov for samordning mellom departementene, og dermed økt ressursbruk, først og fremst i Kunnskapsdepartementet. Disse kostnadene må imidlertid antas å være begrensede, siden det uansett modell for budsjettering vil måtte utarbeides realistiske anslag for administrative behov i Forskningsrådet som følger av forslag som skal behandles i budsjettprosessen.

Sektorvis budsjettering vil innebære at alle departementer bevilger midler til forskning og til administrasjon av disse midlene over sine respektive budsjetter. For eksempel vil midler til administrasjon av forskningsprogrammene under Nærings- og fiskeridepartementet bevilges på en egen post på departementets budsjett, separat fra selve FoU-bevilgningen. De 15 sektordepartementene vil da fortsatt kunne gi styringssignaler om Forskningsrådets virksomhet direkte i sine tildelingsbrev. Dette kan gi noe større fleksibilitet i dialogen mellom departementene og Forskningsrådet sammenliknet med samlet budsjettering. Det vil også tydeliggjøre hvilken andel av virksomhetsbudsjettet i Forskningsrådet som er knyttet til bevilgninger på hvilke departementer.

Samtidig er styring fra 15 sektordepartementer en komplisert modell både for Forskningsrådet og for Kunnskapsdepartementet som etatsansvarlig for rådets samlede virksomhet. Med styringssignaler i mange kanaler må Forskningsrådet selv håndtere ev. konflikter i styringen. Ved en synliggjøring av de budsjettmessige rammene for Forskningsrådets virksomhet vil styringskonflikter mellom departementene kunne bli synligere enn i dag. Slike konflikter har kanskje i mindre grad vært satt på spissen med dagens finansieringsmodell, der rammene for virksomheten til dels har vært flytende når det har vært mulig å trekke ressurser fra FoU-bevilgningene. Forskningsrådet har dermed i liten grad vært nødt til å si nei til nye ønsker fra

departementene. Dette har ifølge Forskningsrådet vært en viktig årsak til den store kostnadsveksten over tid.

Sektorvis budsjettering vil også gi mindre mulighet for overordnet og effektiv styring av de samlede kostnadene, siden ingen har ansvar for totalen. Det vil kunne virke negativt på Kunnskapsdepartementets etatsstyrende rolle. Størrelsen på forskningsfinansieringen varierer også betydelig mellom departementene, og det er neppe hensiktsmessig med separate bevilgninger av svært små beløp. Også Finansdepartementets oppfølging av budsjettet vil være mer krevende dersom det skal bevilges over et stort antall poster på ulike departementers budsjetter.

Det vil også kunne være til dels store sambruksgevinster mellom programmer. Slikt sambruk vil kunne være betydelig vanskeligere når budsjetteringen ligger på ulike poster under ulike departementer.

Forskningsrådet er som nevnt nettobudsjettet. Dette innebærer at alle bevilgninger samles på én konto, og at Forskningsrådet står fritt til å disponere denne innenfor og mellom år, for å nå de målene som er satt for virksomheten. Etter ekspertgruppens oppfatning har det dermed trolig liten praktisk hensikt å dele opp budsjetteringen på ulike departementer.

Ekspertgruppen har også vurdert et skille mellom ulike deler av bevilgningen til Forskningsrådet. For eksempel kunne en tenke seg å skille mellom en grunnfinansiering av administrasjonen, på den ene siden, og mer variabel finansiering knyttet til forvaltning av forskningsprogrammene, rådgivning eller liknende, på den andre. Hensikten med et slikt skille måtte være å synliggjøre den delen av finansieringen som er bundet opp i mer eller mindre faste kostnader, som lønn til faste ansatte, husleie o.a. Dette kunne gi positive styringseffekter og dermed styrke statsbudsjettets administrative funksjon.

I praksis vil det imidlertid i alle tilfeller måtte være Kunnskapsdepartementet som tar ansvar for at ressursene til Forskningsrådets samlede virksomhet er tilstrekkelige og brukes i tråd med hensikten. Ekspertgruppen antar derfor at et slikt skille vil ha liten praktisk betydning. Samtidig ville det kunne gi incentiver til at Forskningsrådet innenfor den «variable» posten brukte midlertidige ressurser i for stor grad, som kunne føre til potensielt betydelige merutgifter. I budsjettprosessen vil det også kunne være svært utfordrende å få fram anslag som kan skille mellom faste og variable kostnader.

Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn følgende:

- Alle bevilgninger til Forskningsrådets drift, forvaltning og egne aktiviteter bør budsjetteres på én post under Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet får budsjett- og styringsansvar for denne posten.
- Ved innføring av nytt system for bevilgning til Forskningsrådets egen virksomhet bør midler fra sektordepartementene rammeoverføres til denne posten i Kunnskapsdepartementet. Den relative fordelingen baseres på siste tilgjengelige administrasjonsregnskap for Forskningsrådet.

5.2.3 Budsjettering og rapportering av administrasjonskostnader

Den viktigste informasjonen om aktivitetene i Forskningsrådet kommer i virksomhetens budsjett og årsrapport. I tillegg fremmer Forskningsrådet forslag til et mer detaljert administrasjonsbudsjett til Kunnskapsdepartementet i november/desember. Virksomhetens egne regnskaper og budsjetter er særlig sentrale fordi Forskningsrådet er nettobudsjettet. Til forskjell fra vanlig praksis i staten vil statsbudsjettet derfor ikke fullt ut reflektere aktivitetene i virksomheten det enkelte år.

Ekspertgruppen mener at budsjetteringen og rapporteringen av administrasjonskostnader slik disse framstår i dag er unødig kompliserte og for lite transparente. Dette dreier seg i hovedsak om tre forhold: en definisjon av administrasjonsbudsjettet som dekker mange funksjoner og som kan være egnet til å skape misforståelser; et utydelig skille mellom FoU-midler og Forskningsrådets egen virksomhet; og et u hensiktsmessig skille mellom såkalt «interne» og «eksterne» administrasjonskostnader.

I det videre skilles det mellom FoU-bevilgninger som Forskningsrådet formidler til forskningsaktører på den ene siden, og Forskningsrådets egen virksomhet på den andre. I sistnevnte inngår alle kostnader knyttet til aktiviteter som utføres av (eller kunne vært utført av) Forskningsrådets egen organisasjon, for eksempel drift og forvaltning av Forskningsrådet og forskningsprogrammene, kommunikasjon, rådgivning, sekretariatsfunksjoner og andre oppdrag.

Den første utfordringen er i hovedsak semantisk: Forskningsrådet definerer administrasjonskostnader i tråd med internasjonal praksis i forskningsadministrasjon. Formålet med denne definisjonen er å skille mellom administrasjon og forskning. Administrasjon defineres i andre sammenhenger normalt som støttefunksjoner for kjernevirksomhetene. Etter ekspertgruppens oppfatning vil det være hensiktsmessig at budsjetteringen og rapporteringen av Forskningsrådets egen virksomhet bruker den normale forståelsen av administrasjonskostnader som del av et samlet virksomhetsbudsjett. I den grad Forskningsrådet selv utfører FoU bør dette framgå av virksomhetsbudsjettet og skilles tydelig fra den øvrige virksomheten.

Den andre, delvis overlappende, utfordringen ligger i et for utydelig skille mellom kostnader til virksomheten og FoU-midler. I den sentrale oppstillingen av budsjettet slås kostnadene til rådets egen virksomhet slik ekspertgruppen forstår det sammen med FoU-midler (se for eksempel Tabell 3.1 i *Årsbudsjett 2016*). Her dominerer naturlig nok FoU-midlene. Herfra er det dermed ikke mulig å få et bilde av Forskningsrådets planlagte virksomhet for året. Selv om det leveres et mer detaljert administrasjonsbudsjett til Kunnskapsdepartementet, bør dette etter ekspertgruppens oppfatning også synliggjøres i Forskningsrådets årsbudsjett og årsrapport.

Den tredje utfordringen er skillet mellom eksterne og interne administrasjonskostnader. Ekspertgruppen opplever dette skillet som lite hensiktsmessig. Skillet er dels flytende og vanskelig å få en god forståelse av, og det er krevende å få et godt bilde av Forskningsrådets virksomhet. I budsjettet for 2016 gis det ingen anslag for eksterne kostnader. I årsrapporten for 2015 skilles de eksterne kostnadene ut fra de andre kostnadene til Forskningsrådets virksomhet i grove kategorier basert på funksjoner. Etter ekspertgruppens oppfatning burde det i årsrapporten heller rapporteres på kostnader innenfor ulike kostnadstyper, funksjoner eller aktiviteter uavhengig av om disse defineres som «interne» eller «eksterne». Selv om de eksterne kostnadene i stor grad fastsettes ut fra aktiviteten i programstyrene, må det være mulig å lage rammer for virksomheten og å budsjettere med et forventet aktivitetsnivå.

Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn følgende:

- Midler til FoU-bevilgninger og Forskningsrådets drift, forvaltning og egne aktiviteter bør føres separat i Forskningsrådets årsbudsjett og årsrapport. Forskningsrådets virksomhetsbudsjett bør omfatte alle Forskningsrådets kostnader til egen virksomhet. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å opprette to separate konti i Norges bank for bevilgninger til hhv. Forskningsrådets egen virksomhet og til FoU via Forskningsrådet.
- Det bør rapporteres separat i årsrapporten for FoU-bevilgninger og for Forskningsrådets drift, forvaltning og egne aktiviteter, i tråd med forrige punkt.

- Skillet mellom interne og eksterne administrasjonskostnader bør oppheves. Alle kostnader til Forskningsrådets drift, forvaltning og egne aktiviteter bør vises samlet, og Forskningsrådet bør i samråd med Kunnskapsdepartementet etablere en ny og hensiktsmessig inndeling for Forskningsrådets administrative virksomhet.

5.2.4 Reduksjon i administrasjonskostnader

Områdegjennomgangen skal synliggjøre reduksjoner i administrasjonskostnader på minimum 10 pst. Alle administrasjonskostnader er regnet med i grunnlaget, inkludert interne og eksterne administrasjonskostnader til drift, rådets hovedfunksjoner samt særskilt tjenesteyting. Mandatet innebærer dermed at ekspertgruppen skal synliggjøre samlede reduksjoner på minimum om lag 80 mill. kroner. Dette er i tråd med det som er lagt til grunn i forslaget til mulig innretning som ble behandlet av Forskningsrådets hovedstyre 3. november 2016, se kap. 5.1.4.

Denne innretningen framstår etter ekspertgruppens vurdering som realistisk og gjennomførbart. Innsparingene foreslås i stor grad tatt ved å forsere og forsterke pågående effektiviseringsprosjekter, og risikoen for betydelige konsekvenser for kjernevirksomheten ser ut til å være begrenset. Underforbruket sammenliknet med budsjett de siste årene, peker også i retning av at det er rom for betydelig reduksjoner i administrasjonsbevilgningen uten alvorlige konsekvenser for rådets virksomhet.

I tillegg skisseres det en reduksjon i den utadrettede virksomheten. Møteplass- og kommunikasjonsfunksjonen har vokst betydelig de siste årene, og kan sies å ligge noe på siden av kjernevirksomheten i Forskningsrådet. Dette understrekes ved at møteplassfunksjonen ikke er nevnt som en hovedoppgave i vedtektene (se Boks 4.1 på s. 25). Samtidig kan for omfattende aktiviteter utgjøre en tidsmessig belastning, også for forskerne. I den grad det oppstår udekede behov som følge av reduserte aktiviteter, er dette oppgaver som skulle kunne ivaretas ved for eksempel økt innslag av deltakerbetaling. Ekspertgruppen støtter derfor vurderingen om at dette er et område der det er naturlig å søke en relativt større reduksjon i aktiviteter.

Hva gjelder tidsperspektivet mener ekspertgruppen at det bør settes en forpliktende tidsramme for hele innsparingen på 80 mill. kroner. Dersom Forskningsrådet setter i gang prosessene raskt, bør det etter ekspertgruppens oppfatning også være realistisk å gå noe raskere fram enn det hovedstyret legger opp til. Ekspertgruppen har vært i tvil om de samlede reduksjonene bør implementeres fullt ut i 2018 eller om de bør spres over to budsjettår (2018 og 2019). Forskningsrådet har på forespørsel fra ekspertgruppen ikke kunnet gi vurderinger av konsekvensene ved en raskere implementering. Administrasjonen har imidlertid i utkast til budsjett for 2017 lagt inn varige kostnadsreduksjoner på totalt 40 mill. kroner, hvorav rådet selv har tatt initiativ til 20 mill. kroner for å være best mulig rustet til å håndtere raskere implementering enn hovedstyret har anbefalt. 10 mill. kroner av innsparingen er holdt av til en omstillingspott, slik at netto egeninitiert besparelse i 2017 er på 10 mill. kroner. Forskningsrådets ansatte er informert om områdegjennomgangens mandat om reduserte administrasjonskostnader, og er slik ekspertgruppen forstår det også informert om forslaget fra hovedstyret. En prosess som trekker ut i tid kan være egnet til å skape uro i organisasjonen og bidra til høyere kostnader i omstillingsfasen. Dette taler for å gjennomføre identifiserte og planlagte reduksjoner forholdsvis raskt.

Ekspertgruppen vil videre peke på at Forskningsrådet har et betydelig underforbruk sammenliknet med budsjett de siste årene, jf. Tabell 5.3. Det normale vil etter ekspertgruppens oppfatning være å legge til grunn for dagens situasjon (før innsparinger) prognosen for regnskapet i 2016. Dette vil innebære et utgangspunkt for administrasjonskostnadene på 807 mill.

kroner inkl. prisjustering til 2017-nivå. Et alternativt utgangspunkt er det samlede administrasjonsbudsjettet for 2017 på 813 mill. kroner.

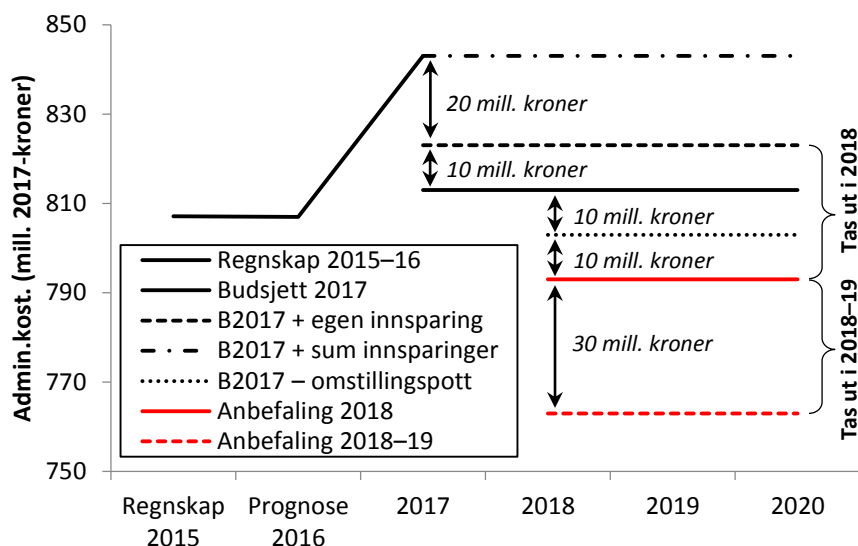
Forskningsrådet peker i sin uttalelse til et utkast til ekspertgruppens rapport (se vedlegg) på at Stortinget i 2017 har redusert administrasjonsbevilgningen til Forskningsrådet med 20 mill. kroner. Rådet peker videre på at Forskningsrådet i tillegg har spart inn netto 10 mill. kroner i sitt budsjett for 2017 i forventning om forslag til ytterligere innsparinger (se kap. 5.1.4).

Ekspertgruppen vil innledningsvis peke på at budsjettet for 2017 ligger 6 mill. kroner over den prisjusterte prognosen for 2016 og slik sett ikke skulle innebære betydelige innsparinger. Ekspertgruppen er likevel enig med Forskningsrådet i at det ville være urimelig dersom en forsering av innsparinger skulle være til ulempe for rådet. Dersom budsjettet for 2017 skal legges til grunn bør det derfor korrigeres for innsparingen på 10 mill. kroner.

Hva gjelder de vedtatte innsparingene i statsbudsjettet for 2017 har ekspertgruppen vært i tvil om det er riktig at disse bør regnes som del av innsparingene ekspertgruppen anbefaler eller om de bør komme i tillegg. Innsparingene ble innarbeidet i god tid før ekspertgruppens anbefalinger. Forskningsrådet har også over tid hatt et stort underforbruk sammenliknet med budsjett, og det er fortsatt betydelig handlingsrom innenfor 2017-budsjettet (korrigert for den egeninitierte innsparingen på 10 mill. kroner). Dette taler for at det ikke korrigeres for innsparingene vedtatt i Stortinget. Samtidig har Forskningsrådet opplyst om at underforbruket sammenliknet med budsjett i 2016 i stor grad skyldes utsatte IKT-investeringer (om lag 25 mill. kroner), i tillegg til noe oppbemanning i løpet av året som vil gi helårsvirkning først i 2017. Ekspertgruppen mener det bør legges betydelig trykk på forenkling og digitalisering som kan sikre nødvendige effektiviseringsgevinster framover.

Ekspertgruppen har under tvil valgt å anbefale at det i denne omgang bør korrigeres for innsparingene vedtatt i Stortinget. Ekspertgruppen understreker at den forutsetter at IKT-investeringene framover gjennomføres som planlagt, og at reduksjon i administrasjonskostnadene tas ut i drift og ikke ved reduserte investeringer. Det er etter ekspertgruppens oppfatning viktig at investeringene prioriteres som planlagt i 2017 og framover. Ekspertgruppen framholder også at det med dette utgangspunktet bør være betydelig potensial for å realisere ytterligere innsparinger også etter 2019, jf. anbefaling i kap. 5.2.5.

For å tydeliggjøre dagens situasjon og ekspertgruppens anbefaling, tegner Figur 5.5 samlede administrasjonskostnader iht. regnskap 2015 og prognose 2016, samt mulige videre forløp for administrasjonskostnadene med og uten innsparinger. Alle beløp er i 2017-kroner. De svarte linjene illustrerer budsjettet for 2017. Den heltrukne svarte linjen gir det faktiske administrasjonsbudsjettet i 2017. Den øvre stiplede linjen gir et hypotetisk 2017-budsjett uten innsparinger (utover vanlig produktivitetsgevinst). Differansen mellom det faktiske 2017-budsjettet og den øvre linjen utgjøres av 20 mill. kroner som er vedtatt i Stortinget og 10 mill. kroner som Forskningsrådet selv har tatt initiativ til. Den stiplede svarte linjen nederst gir budsjettet f.o.m. 2018, når avsetning til omstillingskostnader på 10 mill. kroner er nullstilt.



Figur 5.5 Illustrasjon av samlede administrasjonskostnader i Forskningsrådet med og uten vedtatte, planlagte og anbefalte innsparinger, 2015–2020. Mill. 2017-kroner.

Note: Omregning til 2017-kroner med faktorer på hhv. 2,9 pst. og 2,8 pst. i 2015 og 2016. Kilde: Forskningsrådet og egne beregninger. Kilde: Forskningsrådet og egne beregninger.

Ekspertgruppen anbefaler at det i statsbudsjettet for 2018 hentes ut innsparinger på minst 30 mill. kroner, og at det hentes ut ytterligere 30 mill. kroner senest i 2019. De røde linjene i Figur 5.5 viser budsjettet f.o.m. 2018 inkludert de anbefalte innsparingene. Disse alternativene innebærer en innsparing i Forskningsrådets budsjett for 2018 på minst 10 mill. kroner i 2018 og minst 40 mill. kroner innen 2019 sammenliknet med budsjettet for 2017. Dette burde etter ekspertgruppens vurdering være klart gjennomførbart.

Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn følgende:

- Det gjennomføres kostnadsreduksjoner på 80 mill. kroner i tråd med forslaget til mulig innretning som ble behandlet av hovedstyret i Forskningsrådet i november 2016.
- Det realiseres innsparinger med helårseffekt på 30 mill. kroner i statsbudsjettet for 2018 og 30 mill. kroner senest i statsbudsjettet for 2019. I tillegg kommer de 20 mill. kroner som ble «hentet ut» i statsbudsjettet for 2017.
- Utgangspunktet for reduksjonene er det samlede administrasjonsbudsjettet for 2017 korrigert for netto innsparing på 10 mill. kroner initiert av Forskningsrådet.
- Kunnskapsdepartementet må følge opp at reduksjoner i administrasjonskostnadene hentes ut ved reduksjoner i drift, ikke i reduserte investeringer, samt at de forventede gevinstene fra digitalisering realiseres som planlagt og med en forpliktende tidsplan.

5.2.5 Videre effektivisering i Forskningsrådet

Ekspertgruppen har også vurdert tiltak som kan redusere kompleksiteten i Forskningsrådets virksomhet og dermed øke effektiviteten i oppgaveløsingen innenfor kjernefunksjonene og/eller redusere administrasjonskostnadene. Ekspertgruppen anbefaler flere tiltak i kapittel 4.2 som kan ta ned kompleksitet og dermed realisere reduksjoner i administrasjonskostnadene på sikt.

Produktivitetskommisjonen mener i NOU 2016:3 at Forskningsrådet er satt til å løse et for stort spekter av oppgaver. Kommisjonen mener også at Forskningsrådets dobbeltrolle som bevilgende og rådgivende organ kan være uheldig. Ekspertgruppen har valgt å ikke gå inn i

konkrete vurderinger av om rådgivningsfunksjonen burde vært løftet ut av rådet. En slik endring vil flytte oppgaver og kostnader fra Forskningsrådet til andre deler av forvaltningen, og ligger derfor på siden av gruppens mandat. Departementene uttrykker i sine innspill tilfredshet med de tjenestene som ytes fra Forskningsrådet. Ekspertgruppen anbefaler imidlertid endringer i vedtektene for å tydeliggjøre rådets mandat, jf. kapittel 4.2.

Ekspertgruppen vil også framheve at Forskningsrådet i noen grad blir tildelt oppgaver som kan sies å ha liten relevans for kjernefunksjonene. For eksempel er Kunnskapscenter for utdanning og Skattefunn-sekretariatet lagt til Forskningsrådet, og rådet er mer eller mindre permanent sekretariat for en rekke strategiarbeider som Helseomsorg21 og Hav21, som kunne vært plassert andre steder. Denne typen særskilt tjenesteyting utgjør en forholdsvis liten del av budsjettet (36 mill. kroner i 2016). Fordi oppgavene er direkte finansiert av oppdragsgiverne, er det sannsynlig at å fjerne disse i stor grad bare vil flytte kostnader uten reelle gevinster, og ekspertgruppen har derfor vurdert at dette ligger på siden av mandatet. Gruppen vil likevel peke på at praksisen med å legge slike oppgaver til rådet for kortere eller lengre perioder ytterligere øker omfanget og kompleksiteten i organisasjonen og kan føre til svakere måloppnåelse og redusert oppmerksomhet på kjerneoppgavene, jf. også kapittel 3.3.

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i sitt innspill til ekspertgruppen at det bør vurderes å kutte et styringsnivå i Forskningsrådet. Det mest aktuelle her er antakelig å fjerne programstyrenivået. I 2015 var det mer enn 60 organer med bevilgningsfullmakt, som hver forvalter et FoU-budsjett (av svært ulik størrelse) der midlene fordeles etter konkurranse. I 2015 satt det totalt 553 personer i disse utvalgene. Honorar og kostnader ifm. møter utgjør samlet en kostnad på om lag 15 mill. kroner per år.

Ekspertgruppen vil ut fra en totalvurdering ikke anbefale å fjerne programstyrenivået. Dette ville i praksis flytte beslutninger til administrasjonen i Forskningsrådet, siden det vil være vanskelig for divisjonsstyrene å håndtere det store omfanget av søknader. Dette vil kunne svekke fordelingsystemets legitimitet. Samtidig vil en implementering av forslagene om å redusere antallet programmer, slik ekspertgruppen diskuterer i kapittel 4.2.1, naturlig føre til at det blir vesentlig færre organer på dette nivået. Ekspertgruppen mener det bør bli rom for ytterligere effektivisering og innsparinger i Forskningsrådet når en ny og mindre kompleks programstruktur får satt seg, og at dette er noe Forskningsrådet og Kunnskapsdepartementet må ha oppmerksomhet på framover.

Ekspertgruppen har også merket seg at administrasjonskostnadene i forvaltningen av forskningsprogrammene ser ut til å være relativt høye. Sammenliknet med grunnforskningsråd internasjonalt ser spesielt administrasjonskostnadene knyttet til forvaltningen av frittstående prosjekter ut til å være høy. Ekspertgruppen stiller spørsmål ved om administrasjonskostnadene i forvaltningen av forskningsprogrammene ligger høyt i Forskningsrådet sammenliknet med beste praksis internasjonalt. Forskningsrådene i de andre nordiske landene ser for eksempel ut til å ha lavere administrasjonskostnader enn det norske forskningsrådet. Det er imidlertid krevende å gjøre gode sammenlikninger på tvers av landene på grunn av betydelige forskjeller i organiseringen. Ekspertgruppen kan derfor ikke komme med klare vurderinger, men anbefaler at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Forskningsrådet kartlegger beste praksis og legger til rette for at denne kan sammenliknes med administrasjonskostnadene i Forskningsrådet.

Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn følgende.

- Forenklinger i programstrukturen bør over tid realiseres i ytterligere reduksjoner i administrasjonskostnader. Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet bør etablere

en forpliktende plan for at slike gevinster hentes ut og følge dette opp over tid. Det bør tas sikte på at det hentes ut ytterligere minst 20 mill. kroner etter 2019.

- Forskningsrådet bør fortsette arbeidet med standardisering og spesialisering av funksjoner og legge til rette for kontinuerlig læring på tvers av divisjoner og programmer for å realisere effektivisering.
- Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet bør kartlegge beste praksis for administrasjonskostnader som andel av FoU-bevilgningene internasjonalt og vurdere om det kan være rom for ytterligere effektivisering i Forskningsrådet.

6 Referanser

- Arnold, E. og B. Mahieu (2012): *A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway*, Technopolis Group.
- Arnold, E., P. Simmonds, M. Carlberg, J. Deuten, F. Giarracca, G. Melin og S. Sidiqi (2011): *Research Support to the Fagerberg Committee*. Technopolis Group
- Benner, M (2015): *Norsk forskning – mot høyde ambitioner og økad effektivitet*. PM før den norske produktivitetskommissjonen
- Benner, M. og G. Öquist (2014): *Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990–2013*. Forskningsrådet
- Bornmann L., G. Wallon og A. Ledin (2008): *Does the committee peer review select the best applicants for funding? An investigation of the selection process for two European molecular biology organization programmes*. PLoS One 3(10): e3480. doi: 10.1371/journal.pone.0003480.
- Damvad (2013): *Utredning om departementenes arbeid med forskning*. Rapport utarbeidet for Forskningsrådet
- Fang F. C., A. Bowen og A. Casadevall (2016): *Research: NIH peer review percentile scores are poorly predictive of grant productivity*. eLife 2016;5:e13323.
- Iserson, R.S. (1967): *Project Hindsight*, (Final Report), Department of Defense, Office of the Director of Defense Research and Engineering, Washington DC.
- Kunnskapsdepartementet (2014): *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Rapport fra ekspertgruppe.
- Kunnskapsdepartementet (2016): *Forskningsbarometeret 2016*.
- Langfeldt, L. og L. Scordato (2016): *Efficiency and flexibility in research funding*. NIFU report 2016:9.
- Loellbach, H. (1968): *Technology in retrospect and critical events in sciences (TRACES)*. Vol. I. Illinois Institute of Technology Research, Chicago.
- Meld. St. 7 (2014–2015): *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*.
- Meld. St 18 (2014–2015): *Konsentrasjon for kvalitet*.
- NIFU (2004): *Utdrag fra OECDs 'Frascati Manual' i norsk oversettelse*.

NIFU (2016): R-QUEST Policy Brief no. 1

NIFU (2017): *Tids- og ressursbruk for søkning til Norges forskningsråd i 2016.*

Norges forskningsråd (2015): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer.*

Norges Forskningsråd (2015 b): *Evaluering av grunnleggende og langsiktig forskning innenfor teknologifagene.*

Norges forskningsråd (2016): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer.*

NOU 2016: 3: *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi — Produktivitetskomisjonens andre rapport.*

Thorngate W., N. Faregh og M. Young (2002): *Mining the archives: Analyses of CIHR research grant adjudications.* Ottawa, Ontario: Carleton University.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2004): *Departementenes sektoransvar for forskning.*

Aagaard, K. og J. Schneider (2015): *Reserch funding and national academic performance: Examination of a Danish success story.* Science and Public Policy, 1–14.

VEDLEGG

Vedlegg 1. Mandat for ekspertgruppen

OMRÅDEGJENNOMGANG AV TILDELINGER TIL FORSKNING MANDAT FOR EKSPERTGRUPPE

Bakgrunn

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning setter følgende overordnede mål: styrket konkurransekraft og innovasjonsevne; å løse store samfunnsutfordringer; å utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet. Langtidsplanen har også seks overordnede prioriteringer: Hav; Klima, miljø og miljøvennlig energi; Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester; Muliggjørende teknologier; Et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv; Verdensledende fagmiljøer.

Høy vitenskapelig kvalitet er grunnleggende for alle de prioriterte områdene. Forskning av høy vitenskapelig kvalitet kjennetegnes ved at den bringer ny kunnskap, og i tillegg er original, solid og har høy faglig relevans eller samfunnsmessig nytteverdi.

I Norge har vi mange gode fagmiljøer og et velutviklet næringsliv på flere områder. Samtidig peker flere utredninger på at norsk forskning har potensial for å bli bedre. Produktivitetskommissjonen understreker blant annet at forskning av lav vitenskapelig kvalitet har liten verdi, uavhengig av om temaet er relevant. Kunnskap og kompetanse er blant de viktigste konkurransefaktorene vi har. Ny innsikt og erkjennelse og flinke fagfolk med gode ferdigheter er utgangspunktet for hvordan vi møter de store samfunnsutfordringene. Det er også dette som legger til rette for verdiskaping, både i offentlig sektor og i næringslivet. De positive effektene av Langtidsplanen vil avhenge av at ressursene kanaliseres til forskning av høy vitenskapelig kvalitet på prioriterte områder, og av at tildelingen er effektiv.

Forskningsrådet er et sentralt virkemiddel for regjeringen for å utvikle forskningssystemet og for å gjennomføre de forskningspolitiske prioriteringene. Forskningsrådet forvalter drøyt en fjerdedel av de offentlige forskningsmidlene. I tillegg kanaliseres offentlige forskningsbevilgninger direkte til helseforetakene, til universiteter og høyskoler, til instituttsektoren og til EU-kontingent og annet internasjonalt forskningssamarbeid. Forskningsrådet skal tildele etter konkurranse, og skal identifisere og støtte forskning av høy vitenskapelig kvalitet. Det er derfor særlig viktig at Forskningsrådets virkemidler effektivt kanaliserer forskningsbevilgningene til forskning av høy vitenskapelig kvalitet.

Beskrivelse av oppdraget

Formålet med områdegjennomgangen er å vurdere systemet for tildeling av offentlige forskningsmidler under Norges forskningsråd. Gjennomgangen skal beskrive dagens situasjon, og vurdere og anbefale tiltak som bedrer effektiviteten i bevilgningssystemet, både gjennom økt kvalitet på de tildelte prosjektene og gjennom reduserte administrasjonskostnader, blant annet i søknadsprosessen og i prosjekthåndteringen både i Forskningsrådet og hos forskningsinstitusjonene. Økt kvalitet i forskningen og reduserte administrasjonskostnader skal være hovedtema for gjennomgangen. Samtidig må det tas hensyn til de andre hovedmålene i forskningspolitikken, slik de er gitt i Langtidsplanen. Vurderingen av systemet for tildeling av offentlige forskningsmidler i Forskningsrådet må foretas i lys av det samlede offentlige finansieringssystemet.

Regjeringen har i 2015 fastsatt fem mål for Forskningsrådets virksomhet: økt vitenskapelig kvalitet; økt verdiskaping i næringslivet; møte store samfunnsutfordringer; et velfungerende

forskningssystem; god rådgiving. Områdegjennomgangen av Forskningsrådet skal ses i sammenheng med det igangværende prosjektet om bedre styring av Forskningsrådet.

Ekspertgruppen skal beskrive, vurdere og anbefale ulike alternative tiltak som kan gi økt kvalitet i forskningen og redusert ressursbruk i Forskningsrådet. Gruppens forslag til endringer skal synliggjøre innsparinger i administrasjonskostnader på minimum 10 pst. samt omdisponering av FoU-midler på minimum 1 mrd. kroner.

Ekspertgruppen skal beskrive dagens situasjon og identifisere utfordringer og forbedringsområder, herunder

- Forskningsrådets bidrag til å fremme kvalitet i forskningen, inkludert en sammenlikning på tvers av de ulike finansieringsordningene/virkemidlene
- føringer fra departementene, både omfang og detaljgrad, og hvordan disse påvirker kvaliteten i forskningen og ressursbruk i administrasjonen
- utviklingen i administrasjonsutgifter i Forskningsrådet, herunder hvordan administrasjonsutgifter finansieres over bevilgningene fra ulike departementer, og ressursbruken blant søkere og støttemottakere, inkludert en sammenlikning på tvers av de ulike finansieringsordningene/virkemidlene.

Gruppen skal gjøre en vurdering av om disponering av forskningsmidler på tvers av programmer/virkemidler (for eksempel å finansiere fremragende søknader til åpne programmer på budsjett for et egnet tematisk program) kan styrke Forskningsrådets bidrag til kvalitet i forskningen. Det skal også vurderes om bevilgninger til administrasjonskostnader i NFR skal gis på én rammestyrte post.

Alle tiltak som ekspertgruppen anbefaler skal inkludere en vurdering av potensielle effekter på de samlede målene regjeringen har satt for forskningspolitikken, jf. Langtidsplanen. Tiltakene må vurderes i lys av det samlede offentlige finansieringssystemet, blant annet hvorvidt endringer i Forskningsrådet kan ha uheldige, utilsiktede virkninger på andre deler av forskningssystemet. Ekspertgruppen skal samtidig ikke foreta konkrete vurderinger av andre deler av finansieringssystemet.

Gruppen skal gi anbefalinger om tiltak som kan implementeres innen 1. januar 2018. Gruppen kan også vurdere tiltak eller prosesser der tidshorisonten er noe lengre. Gruppen skal hente inn innspill fra hovedstyret i Norges forskningsråd, forskningsinstitusjoner og departementer i forbindelse med arbeidet. Gruppens sluttrapport vil gjøres offentlig tilgjengelig.

Prosjektorganisering og tidsplan

Områdegjennomgangen skal foretas av en ekspertgruppe. Gruppen vil bestå av maksimalt tre personer. Minst to av deltakerne skal ha kjennskap til forskningssektoren, og minst én av deltakerne skal ha kjennskap til organisering, effektivisering og prosessforbedring. Gruppens sammensetning skal samlet gi et godt grunnlag for å vurdere systemet for tildelinger av forskningsmidler under Norges forskningsråd. Minst én av deltakerne skal komme fra et annet land enn Norge.

Gruppen skal levere endelig rapport senest 1. februar 2017. Et utkast til rapport skal legges frem for hovedstyret i Forskningsrådet til uttalelse før endelig rapport ferdigstilles. Avvik i fremdrift må tas opp med departementene.

Kostnader til gjennomføring deles likt mellom Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet. Det vil bli opprettet et sekretariat ledet av KD, med deltakelse fra FIN og Forskningsrådet.

Vedlegg 2. Representanter fra forskningsinstitusjoner m.m. som ekspertgruppen har hatt møter med

Ekspertgruppen har hentet innspill fra og hatt møter med representanter for universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, Forskerforbundet og departementene.

Ekspertgruppen har hatt møter med:

27. september 2016:

- Styreleder Henrik Madsen og adm. direktør Arvid Hallén, Norges forskningsråd

31. oktober 2016:

- Prorektor Kenneth Ruud, UiT – Norges arktiske universitet
- Rektor Petter Aasen, Høgskolen i Sørøst-Norge
- Konsernsjef Alexandra Bech Gjørsv, SINTEF
- Rektor Ole Petter Ottersen, Universitetet i Oslo
- Adm. dir. Aslak Tveito, Simula
- Styreleder Vidar L. Haanes, UHR
- Styreleder Lars Holden, FFA

23. november 2016:

- John-Arne Røttingen, påtroppende direktør i Forskningsrådet

Ekspertgruppens leder har møtt departementsrådene 2. november 2016 og 11. januar 2017.

I tillegg har ekspertgruppens leder og sekretariatet hatt møter med Petter Aaslestad og Jorunn Dahl Norgård, Forskerforbundet (8. november 2016); Tove Karin Stølen og Arvid Hallén, Forskningsrådet (11. november 2016).

Vedlegg 3. Vedtekter for Norges forskningsråd

§ 1 Formål

Norges forskningsråd skal være et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ. Forskningsrådet har ansvar for å øke kunnskapsgrunnlaget og bidra til å dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning og innovasjon.

§ 2 Hovedoppgaver

Forskningsrådet skal

- a) ivareta grunnleggende forskning, arbeide for utvikling av fag og disipliner og for flerfaglighet i forskning
- b) støtte forskning som bidrar til samfunnsdebatt, utviklingen av demokratiet og grunnlaget for politikktutforming
- c) arbeide for å fremme innovasjon i næringsliv og offentlig sektor i hele landet
- d) arbeide for sammenheng mellom grunnleggende og anvendt forskning og innovasjon
- e) ha et nasjonalt ansvar for forskningsformidling og bidra til at resultater fra forskning blir tatt i bruk
- f) arbeide for å fremme internasjonalt forskningssamarbeid
- g) bidra til kvalitet i norsk forskning
- h) bidra til samarbeid og helhet i det offentlige virkemiddelapparatet
- i) bidra til god arbeidsdeling og samarbeid i det forskningsutførende nivået og ha et strategisk ansvar for instituttsektoren
- j) sørge for evaluering av norsk forskning
- k) gi myndighetene råd som grunnlag for utforming av forskningspolitikken.

§ 3 Organisering

Hovedstyret er Forskningsrådets øverste organ.

Den faglige virksomheten i Forskningsrådet skal ledes av fire divisjonsstyrer med følgende ansvar

- l) fag- og disiplinutvikling, og utviklingen av forskningssystemet
- m) forskning og innovasjon i og for næringslivet
- n) velferdssamfunnets utfordringer knyttet til områdene helse, velferd og utdanning
- o) globale utfordringer knyttet til områdene energi, miljø og klima

Hovedstyret oppnevner divisjonsstyrene som har ansvar for den faglige virksomheten i divisjonene, etter delegering fra hovedstyret.

Forskningsrådets administrasjon ledes av administrerende direktør.

§ 4 Hovedstyret

1. Oppnevning, sammensetning og funksjonstid

Kongen oppnevner hovedstyret for fire år. Hovedstyret skal settes sammen av personer med bred innsikt i forskning, næringsliv og samfunnsspørsmål for øvrig. Hovedstyret skal ha ni medlemmer og kan ha varamedlemmer.

Blant hovedstyrets medlemmer utpeker Kongen leder og nestleder i hovedstyret og ledere for divisjonsstyrene. Dersom enkeltmedlemmer trer ut av hovedstyret, kan Kunnskapsdepartementet foreta ny oppnevning for resten av perioden.

Medlemmene kan gjenoppnevnes, men ingen kan sitte sammenhengende i hovedstyret i mer enn to perioder. Ved behandling av administrative saker suppleres hovedstyret med to styremedlemmer valgt av og blant de ansatte.

Kunnskapsdepartementet fastsetter godtgjøring til hovedstyrets medlemmer og varamedlemmer.

2. Oppgaver

Hovedstyret er ansvarlig for Forskningsrådets samlede virksomhet og representerer Forskningsrådet utad.

Hovedstyret skal i sitt arbeid følge opp forskningspolitikken som er fastsatt av regjeringen og Stortinget, og skal gi myndighetene råd i forskningspolitiske saker.

Hovedstyret har hovedansvar for Forskningsrådets strategi og for at denne blir lagt til grunn for Forskningsrådets arbeid. Hovedstyret fordeler oppgaver og ansvar i Forskningsrådet og skal vurdere om Forskningsrådet har en hensiktsmessig organisering, herunder om antall divisjonsstyrer og om inndelingen i divisjonsstyrenes ansvarsområder er hensiktsmessig.

Hovedstyret representerer Forskningsrådet i styringsdialogen med Kunnskapsdepartementet. Departementet fastsetter i samråd med Forskningsrådet styringsdialogens form og innhold.

Hovedstyret

- p) tilsetter administrerende direktør (jf. § 7)
- q) fastsetter administrerende direktørs lønn og annen godtgjøring, etter konsultasjon med Kunnskapsdepartementet
- r) fastsetter instruks for administrerende direktør
- s) fastsetter retningslinjer for godtgjøring til ledende ansatte

Hovedstyret oppnevner medlemmene i divisjonsstyrene – med unntak av lederne – for perioder på fire år. Divisjonsstyrene har fra seks til ti medlemmer. Det skal legges vekt på faglig bredde og kompetanse innenfor styrets ansvarsområde ved oppnevningen. Hovedstyret kan ikke oppnevne noe medlem til divisjonsstyrene for mer enn to sammenhengende perioder. Hovedstyret fastsetter divisjonsstyrenes mandat og forretningsorden. Eventuell godtgjøring til divisjonsstyrenes medlemmer – med unntak av lederne – fastsettes av hovedstyret.

3. Forretningsorden

Hovedstyrets leder innkaller til møter. Hovedstyret holder møter så ofte lederen bestemmer, eller når minst fire medlemmer ønsker det.

Hovedstyret er beslutningsdyktig når mer enn halvparten av de stemmeberettigede er til stede. Vedtak gjøres med simpelt flertall. Lederens stemme gjør utslag ved stemmelikhet. 3

Administrerende direktør deltar uten stemmerett i hovedstyremøtene.

§ 5 Divisjonsstyrene oppnevnt etter § 3

Divisjonsstyrene rapporterer til hovedstyret, skal gi faglige råd til hovedstyret og for øvrig arbeide innenfor de rammer og retningslinjer som hovedstyret fastsetter.

Administrerende direktør eller den som direktøren utpeker, deltar på styremøtene uten stemmerett.

§ 6 Andre organer og arbeidsform

Forskningsrådet kan nedsette utvalg for å bistå i gjennomføringen av Forskningsrådets oppgaver. Dette kan være rådgivende komiteer, fagutvalg, programstyrer m.m. Beslutningsmyndighet og bevilgningsmyndighet kan delegeres til slike utvalg.

§ 7 Administrerende direktør

Administrerende direktør tilsettes for en periode på seks år, med adgang til fornyelse en gang. Administrerende direktør har ansvar for at administrasjonen iverksetter hovedstyrets vedtak.

§ 8 Norges forskningsråds status og fullmakter

Forskningsrådet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, forvaltningsmessig underlagt Kunnskapsdepartementet.

Tilsettingsforholdene i Forskningsrådet reguleres av arbeidsmiljølovens og arbeidstvistlovens bestemmelser.

For Forskningsrådet gjelder de fullmakter og retningslinjer som er fastsatt i den til enhver tid gjeldende hovedinstruks om økonomiforvaltning.

§ 9 Klage

Hovedstyret skal oppnevne et frittstående klageutvalg med fire eksterne medlemmer. Utvalget skal behandle klager over Forskningsrådets vedtak.

Vedtak i tjenestemannssaker og i innsynssaker etter offentlighetsloven kan påklages til departementet etter forvaltningsloven § 28 første ledd. For klage på andre vedtak fra

Forskningsrådet gjelder bestemmelsen i første ledd andre punktum.

I saker som gjelder tildelingen av økonomiske midler, er det ikke adgang til å klage over Forskningsrådets skjønnsutøvelse.

§ 10 Vedtektsendringer

Kunnskapsdepartementet kan vedta endringer i denne forskriften. Hovedstyret skal bli forelagt forslag til endringer for uttalelse. Hovedstyret kan fremme forslag til endringer i vedtektenes.

§ 11 Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft 1. juli 2016. Samtidig oppheves forskrift av 17. desember 2010 om vedtekter for Norges forskningsråd.

Vedlegg 4. Oversikt over hovedaktiviteter og aktiviteter

Hovedaktivitet		Aktiviteter med FoU-budsjett 2017, mill. kroner					
Store programmer	1 802	ENERGIX	436	IKTPLUSS	219	HELSEVEL	203
		PETROMAKS2	297	HAVBRUK2	180	NANO2021	127
		KLIMAFORSK	179	BIOTEK2021	160		
Brukerstyrte innovasjonsprogrammer	1 463	BIA	648	CLIMIT	105	FORKOMMUNE	25
		BIONÆR	288	DEMO2000	171		
		MAROFF-2	170	TRANSPORT	57		
Handlingsrettede programmer	1 022	VAM	110	BEDREHELSE	97	SKATT	10
		VISJON20130	50	SAMRISK-2	34	SAMANSVAR	12
		FINNUT	88	BEHANDLING	92	NORRUSS	5
		MILJØFORSK	88	SYKEFRAVÆR	30	KULMEDIA	16
		GLOBVAC	130	DEMOS	35	LATIN-AM	20
		POLARPROG	64	NORGLOBAL2	34	MARINFORSK	109
Grunnforskningsprogrammer	169	SAMKUL	52	CERN	20	EUROPA	14
		ROMFORSK	29	STAMCELLER	18	SYNKNØYT	16
		EVITA	25	P-SAMISK	16		
Fri prosjektstøtte	952	FRIMEDBIO	415	FRIHUMSAM	256	FRICON	26
		FRINATEK	249	POS-ERC	10		
Andre frittstående prosjekter	172	NAERINGSPH	72	BALANSE	19	REISEPOL	4
		FORINNPOL	13	OFFPHD	31	KVINNEHELSE	10
		FLINSTUD	13			NANSEN	10
Internasjonal prosjektstøtte	106	EUROSTARS	31	SAM-EU (X)	3	IS-AUR (X)	1
		IS-TOPP (X)	12	IS-DAAD (X)	1	KINA (X)	20
		EU-STRA (X)	5	INDNOR (X)	20	FORSTERK (X)	11
						MSCA-UT (X)	3
Basisbevilgninger	1 351	RBGRUNTEKN(X)	353	RBGRUNMILJ(X)	181	STIPINST(x)	33
		RBGRUNPRIM(X)	286	NOFIMA-SLF(X)	72	SIPHINIFES(x)	27
		RBGRUNSAMF(X)	200			STIM-EU(x)	200
SFF SFI FME	699	SFF	305	FMETEKN	165		
		SFI	204	FMESAMFUNN	25		
Vitenskap. utstyr etc.	264	FORINFRA	451	ESSURVEY(X)	4		
Strategisk institusjonsstøtte	235	SIMULA(X)	83	ISP	49	UNIMUSEER(X)	6
		SHP	39	NSDBASIS	11	MABIT(X)	6
		PETROSENTR(X)	20	INSTFUFUS(X)	10	SARS(X)	20
Andre infrastrukturtiltak	71	IFEHANUK(X)	50	INFRA(X)	10	FNSNY(X)	3
				HIMDALEN(X)	8		
Internasjonale nettverkstiltak	412	PES2020	123	HELSE-EU	13	Pluss 13 (X)	
		INTPART	47	INT-BILTAT	21		
Systemtiltak	346	FORNY20	259	RORREGION	87		
Nasj. stim.tiltak mm.	50	FORSKSKOLE	35	REGREP(X)	13	GENSTIM(X)	2
Info., formidling etc.	96	5 Aktiviteter (X)					
Planl., utred., eval.	55	LÆREEFFEKT	15			Pluss 4 (X)	
Sekretariater	52	7 Aktiviteter (X)					
Forvaltningsoppdrag	198	7 Aktiviteter (X)					
Disposisjonsfond	16						

Note: X= Ikke søknadsbasert aktivitet. Kilde: Norges forskningsråd.

Vedlegg 5. Tildelinger fra kap. 285, post 53

Norges forskningsråd Kap. 285 post 53	2016	2017
	Rev. budsjett	Årets budsjett
TOTALT	1 256 047	1 400 455
Programmer	657 140	692 640
<i>Brukerstyrte innovasjonsprogrammer</i>	<i>55 000</i>	<i>45 000</i>
BIA - Brukerstyrt innovasjonsarena	20 000	0
BIONÆR - Bionæringsprogram	10 000	10 000
FORKOMMUNE - Forskning og innovasjon for kommunesektoren		25 000
GASSMAKS - Økt verdiskaping fra naturgass	25 000	0
KOMMUNEFIKS - Forskning og innovasjon i kommunesektoren		0
TRANSPORT - Transport 2025		10 000
<i>Grunnforskningsprogrammer</i>	<i>0</i>	<i>40 000</i>
ELSA - Etske,rettslige og samf.m. as	0	0
SAMKUL - Samfunnsutviklingens kulturell	0	40 000
<i>Handlingsrettede programmer</i>	<i>179 010</i>	<i>176 740</i>
BEDREHELSE - Bedre helse og livskvalitet	6 375	17 200
BEHANDLING - God og treffsikker diagn., behandl.,rehabilitering	19 055	29 390
BIOBANK - Humane biobanker og helsedata	21 650	0
DEMOS - Demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning		1 000
FINNUT - Forskning og innovasjon i utdanningssektoren	5 600	5 600
FOLKEHELSE - Folkehelse	0	0
FORFI - Kunnsk.gr.l.f.forskn.innov.pol	0	0
GLOBUTV - Globale utviklingstrekk		
HAVKYST - Havet og kysten	0	0
MARINFORSK - Marine ressurser og miljø	7 850	12 100
MILJØ2015 - Norsk miljøforskning mot 2015	0	0
MILJØFORSK - Miljøforskning for en grønn samfunnsomstilling	19 500	19 500
MILPAAHEL - Miljøpåvirkning og helse	0	0
NORGLOBAL - Norge - Global partner	1 130	0
POLARPROG - Polarforskningsprogram	60 250	61 150
PSYKISK - Psykisk helse	0	0
SAMANSVAR - Ansvarlig innovasjon og bedriftenes samfunnsansvar	8 000	9 600
SAMRISK-2 - Samfunnsikkerhet og risiko	15 600	17 200
SYKEFRAVÆR - Forskn.om årsaker til sykefrav	10 000	0
U2020 - Norsk utd.forskn.2009–2018	0	0
VAM - Velferd, arbeid og migrasjon	4 000	4 000
KINA - Kina-programmet		
<i>Store programmer</i>	<i>423 130</i>	<i>430 900</i>
BIOTEK2021 - Bioteknologi for verdiskaping	89 000	89 000
ENERGIX - Stort program energi	30 000	30 000
HAVBRUK2 - Stort program for havbruksforskning	19 000	19 000
HAVBRUKS - Havbruk - en næring i vekst	0	0
HELSEVEL - Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester	17 000	30 000
IKTPLUSS - IKT og digital innovasjon	70 700	75 500
KLIMAFORSK - Stort program klima	75 280	68 450
NANO2021 - Nanoteknologi og nye materiale	71 150	71 150
NORKLIMA - Klimaendr.og kons.f.Norge	0	0
PETROMAKS2 - Stort program petroleum	51 000	47 800
TJENESTE - Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester	0	0
VERDIKT - Kjernekom.p.og verdiskaping IKT	0	0

Frittstående prosjekter	23 953	46 961
<i>Fri prosjektstøtte</i>	5 000	5 000
FRIHUM - Fri prosj.st. humanistiske fag	0	0
FRIHUMSAM - Fri prosj.st. hum og sam	0	0
FRIMEDBIO - Fri prosj.st. med.,helse,biol	0	0
FRINATEK - Fri prosj.st. mat.,naturv.,tek	0	0
FRISAM - Fri prosj.st.samfunnsvitenskap	0	0
POS-ERC - Støtte til ERC søkere som oppnår god evaluering	5 000	5 000
<i>Internasjonal prosjektstøtte</i>	500	11 000
FORSTERK - Forsterkningsmidler		11 000
SAM-EU - Samfinansiering EU-kontoret	500	0
Andre frittstående prosjekter	18 453	30 961
BALANSE - Kjønnbalanse i toppstillinger og forskningsledelse	16 453	18 961
FORINNPOL - Forskning for forsknings- og innovasjonspolitik	2 000	2 000
NANSEN - Arven etter Nansen		10 000
OFFENTLPHD - Offentlig Ph.d.		
OFFPHD - Offentlig sektor-ph.d.		
Infrastruktur og inst. tiltak	327 300	432 900
<i>Basisbevilgninger</i>	147 800	233 400
STIM-EU - Strat.Instituttsats.EU-prosj	140 000	200 000
STIPINST - Stipendiatstillinger i instituttsektoren	7 800	33 400
Strategisk institusjonsstøtte	0	0
SARS - SARS International Center	0	0
<i>SFF/SFI/FME</i>	179 500	199 500
FMESAMFUNN - FME - samfunn	5 000	5 000
SFF - Sentre for fremragende forskn	0	0
SFI - Sentre for forskn.drevet innov	174 500	194 500
Nettverkstiltak	197 654	177 954
<i>Systemtiltak</i>		0
FIKS - Forskning og innovasjon i kommunesektoren		0
Nasjonale stimulerings tiltak,møteplass	0	0
REGREP - Regionale representanter		0
<i>Internasjonale nettverkstiltak</i>	197 654	177 954
COSTINF - COST Infrastruktur	400	400
EU-MOB - EU-mobilisering	37 426	39 580
HELSE-EU - Helse EU posisjoneringmidler	12 200	12 200
IN-EU2016 - Stimulerings tiltak EU i regi av Innovasjon Norge	25 000	
INT-BILAT - BILAT-ordningen	11 150	11 150
INTPART - Int. Partnerships for Excellent Education and Research		
INTSTAB-DR - Internasjonal stab drift	413	0
INTSTAB-PR - Internasjonale prosjekter	8 967	1 000
JPIOCEANS - Healthy and productive seas and oceans		3 000
PES2020 - Prosj.etabl.støtte H2020	91 100	91 600
STILL-UTL - Stilling i utlandet	10 998	19 024
Forvaltning	50 000	50 000
<i>Særskilte forvaltningsoppdrag</i>	50 000	50 000
GAVEFORST - Gaveforsterkningsordningen	50 000	50 000

Vedlegg 6. Uttalelse fra Norges forskningsråd

HOVEDSTYRETS KOMMENTAR TIL HØRINGSVERSJONEN AV EKSPERTGRUPPENS RAPPORT FOR OMRÅDEGJENNOMGANGEN AV FORSKNINGSRÅDET

Behandlet i styremøte 11. jan 2017

Bakgrunn

Forskningsrådet, har i tråd med mandatet for områdegjennomgangen av Forskningsrådet mottatt et utkast til rapport fra det nedsatte ekspertutvalget. Kommentarene nedenfor forholder seg i all hovedsak til ekspertgruppens eksplisitte vurderinger og forslag. En kunne også kommentert deler av den utfyllende teksten. Innenfor den korte høringsfristen har det ikke vært mulig å gå grundigere inn i denne delen av rapporten.

VITENSKAPELIG KVALITET I FORSKNINGEN

Generell kommentar

Hovedstyret mener det er viktig å ta tak i kvalitetsutfordringen i norsk forskning. Dette har vært en helt sentral problemstilling for Forskningsrådet og det er gjort mye både i Forskningsrådet og i forskningssystemet for å møte denne utfordringen. Utviklingen går også i riktig retning. Norsk forskning gjør det bedre på så å si alle områder. Det publiseres mer, det samarbeides mer, næringslivet øker sin forskningsinnsats, Norge har flere verdensledende miljøer og henter mer penger i den internasjonale konkurransen innenfor Horisont 2020, selv om vi ennå ikke er blant de aller beste nasjonene.

Denne utviklingen har skjedd innenfor en forskningspolitisk ramme som har hatt tre strategiske hovedpilarer, på den siden en satsing på tematiske uavhengig forskning, dels gjennom Forskningsrådet og dels via grunnbudsjettene til forskningsinstitusjonene. Dels gjennom tematisk rettede satsinger, først og fremst gjennom Forskningsrådet, og dels gjennom næringsrettede virkemidler. I det norske forskningssystemet utgjør den strategisk styrte forskningen en betydelig mindre andel av den samlede offentlige forskningsfinansieringen. En slik hovedinnretning med tre strategiske pilarer ligger til grunn for Langtidsplanen og styringsmålene for Forskningsrådet.

Hovedstyret er glad for at ekspertutvalget har gitt en bred analyse av kvalitetsutfordringen i forskningssystemet og kan slutte seg til hovedtrekkene i denne analysen. Den oppsummerer på en god måte hva som er sentrale problemstillinger i det forskningspolitiske systemet som Forskningsrådet er en del av. Utvalget vektlegger de sentrale prioriteringsdimensjonene knyttet til vitenskapelig kvalitet, forskning rettet mot samfunnsutfordringer og forskning for å bidra til innovasjon og verdiskaping i næringslivet.

Når det gjelder ekspertutvalgets forslag til tiltak som kan sikre høyere kvalitet i Forskningsrådets portefølje, er Hovedstyret enig i at en sterkere koordinering mellom de sentrale finansieringsordningene er veien å gå. Styret mener imidlertid at en slik koordinering kan løses på flere måter. Med utgangspunkt i arbeidet i 3.0-prosjektet (se senere) er styret bekymret for at ekspertutvalgets forslag om å overføre Fri prosjektstøtte-søknader til programmene kan gjøre det vanskeligere å sikre topp vitenskapelig kvalitet *både* innenfor den tematiske og den tematiske uavhengige forskningen. Styret mener vitenskapelig kvalitet er, og må være, et sentralt kriterium for all forskningsfinansiering.

Forslaget om en «omprioriteringskonto» vil dessuten måtte vri bevilgningene mot tematisk uavhengig forskning og svekke den strategisk styrte tematisk rettede og den innovasjonsrettede forskningen. Dette vil endre de forskningspolitiske prioriteringene som er satt gjennom demokratiske prosesser. Forskningsrådet mener det i utviklingsprosjektet *forskningsrådet 3.0* ligger muligheter for andre måter å sikre høy vitenskapelig kvalitet i porteføljen på, og som samtidig ivaretar bredden i det forskningspolitiske målbildet.

Hovedstyret anerkjenner at ekspertgruppens mandat primært omfatter hvordan man kan sikre høy vitenskapelig kvalitet i Forskningsrådets portefølje. Implementering av forslagene vil likevel kunne ha konsekvenser for andre sider ved Forskningsrådets brede mandat. Styret vil her påpeke at særlig forslaget om en omprioriteringskonto vil kunne få konsekvenser for forskningsmulighetene i næringslivet og i instituttsektoren ved at man vil vri finansiering bort fra disse sektorene. Mange institutter har bygget fremragende forskningsmiljøer gjennom finansiering fra tematiske rettede satsinger. Kvalitet i forskningen er et sentralt anliggende også for disse sektorene, men må også veies mot næringsrelevans og anvendelse. Også det internasjonale samarbeidets betydning for økt kvalitet i forskningen kunne vært trukket tydeligere inn. Det samme gjelder behovet for et bedre samspill mellom nasjonale og internasjonale konkurransearenaer. Betydningen av aktiv deltagelse i Horisont 2020 for utvikling av vitenskapelig kvalitet kunne vært trukket tydeligere inn.

Kvalitetsutfordringen

Hovedstyret er enig i at i all hovedsak er det sterk sammenheng mellom vitenskapelig kvalitet og samfunnsmessig relevans. God forskning er relevant forskning. Den forskningspolitiske utfordringen er imidlertid at det er noen temaområder som oppfattes som mer sentrale for å løse viktige utfordringer for samfunn og næringsliv. Hovedstyret merker seg at ekspertutvalget understreker betydningen av å prioritere den tematisk styrte forskningen og vil særlig peke på den muligheten at man *i større grad kan møte kvalitetsutfordringen innenfor de prioriterte tematiske områdene*. Dette kan oppnås ved å strukturere koordineringen mellom åpne og tematiske arenaer slik at man ikke svekker konkurransearenaene for den tematisk styrte forskningen. Det kan se ut som om ekspertutvalget i for stor grad identifiserer en satsing på vitenskapelig kvalitet med en satsing på et avgrenset sett av virkemidler knyttet til tematisk uavhengig forskning. Undersøkelser har vist at de forskere som publiserer og siteres mest har fått støtte fra bredden av Forskningsrådets virkemidler.

Departementenes finansiering av forskning

Hovedstyret støtter i all hovedsak Ekspertgruppens anbefalinger knyttet til sektordepartementenes finansiering av forskning. Denne finansieringen skjer først og fremst gjennom Forskningsrådets programmer. Dette betyr at en større oppmerksomhet mot vitenskapelig kvalitet fra sektordepartementene i all hovedsak må skje gjennom programmene. Utviklingsprosjektet *forskningsrådet 3.0* har hatt som målsetting å utvikle en ny programmodell som i enda sterkere grad skal bidra til fagutvikling/vitenskapelig kvalitet, tematisk relevans og samfunnsnytte i programmene. Målsettingen er å utvikle åpne konkurransearenaer på tematisk avgrensede områder, slik at disse i større grad kan virke som Fri prosjektstøtte innenfor tematiske felt. Som en del av 3.0 prosjektet ligger det også et forslag om en utlysningssystematikk som skal sikre at *all* tematisk relevant forskning konkurrerer på like vilkår og innenfor samme konkurransearena, slik at det hele tiden er den beste og mest relevante forskningen som finansieres og havner i programmene. Forskningsrådet 3.0 har også utviklet mekanismer som effektivt kan adressere utfordringer som går på tvers av flere departementer.

Hovedstyret oppfatter at alle departementene er opptatt av vitenskapelig kvalitet, men er samtidig enig i at et sterkere eksplisitt krav om dette kan være fornuftig. Dette må innebære at

departementene følger opp sektorprinsippet med å gi sin finansiering en lengre tidshorisont og ved at de også vektlegger sin rolle i forhold til det brede sektoransvaret. *Forskningsrådet 3.0 tydeliggjør at programmene må ha en hovedinnretning knyttet til det brede sektoransvaret.* Programmene skal først og fremst bidra til at det over tid bygges et bredt kunnskaps-system som alle aktører i sektoren kan benytte seg av. Programmene skal også bidra til å dekke det smale sektoransvaret knyttet til politikkutvikling og forvaltning. Det må imidlertid gjøres med større bevissthet knyttet til føringer og spesifikke oppgaver. Et mer langsiktig perspektiv må legges til grunn for den delen av forskningsbevilgningen som skal gå gjennom Forskningsrådet.

Gjennom en prioritering av tematiske områder kommer en ikke unna at en må veie vitenskapelig kvalitet opp mot tematisk relevans. Dette gjelder særlig på områder hvor det er behov for forskning, men hvor det må bygges kvalitet og kapasitet fra et svakere utgangspunkt. I all hovedsak vil imidlertid en ny programmodell, både gjennom brede utlysninger og jevnere årlig realisering, bidra til et sterkt sammenfall mellom høy vitenskapelig kvalitet og tematisk relevans, slik at dette vil være et relativt lite problem.

Hovedstyret mener at en innenfor rammen av brede programmer også kan håndtere mindre oppdrag på en hensiktsmessig måte. En forutsetning er at det er et visst volum på denne type oppdrag, slik at det kan arrangeres en tilstrekkelig konkurranse om denne type forskning. Hovedstyret mener at dette kan bidra til å heve kvaliteten i oppdragsforskningen. Det kan også bidra til at man kan utnytte langsiktige prosjekter og satsinger inn i mere konkrete anvendelser, noe som vil forsterke utbyttet og anvendelsen av forskningen. Dette vil også være en god og effektiv utnyttelse av det administrative apparatet som er utviklet i Forskningsrådet. Det oppfattes ikke som hensiktsmessig å bygge opp en slik administrativ kompetanse i departementene. Hovedstyrets støtter imidlertid ekspertutvalgets forslag om at det må utvikles gode rutiner og større bevissthet for når en kanalisere midlene gjennom Forskningsrådet eller direkte til forskningssektoren.

Hovedstyret er enig at styringen av Forskningsrådet bør forenkles, og at det bør stilles færre krav og føringer. Dette bør imidlertid skje innenfor rammen av den nye styringsmodellen (MRS). Det er et betydelig potensial for å videreutvikle dettesystemet. Dette handler også om større bevissthet om hva som er et hensiktsmessig nivå for styringen. Her er det et forbedringspotensial selv om dagens tildelingsbrev fra flere sektordepartement kan gi et sterkere inntrykk av detaljstyring og føringer enn det den reelle styringen innebærer. Hovedstyret er også enig i at det er viktig med god koordinering mellom departementene, slik at sektoransvaret kan utvikles på en felles og enhetlig måte. Hovedstyret støtter også KDs ambisjoner om å ta en tydeligere rolle på dette området. Forskningsrådet oppfatter at Regjeringens langtidsplan her er et viktig instrument. Det er imidlertid viktig at ambisjonene om sterkere koordinering ikke svekker sektordepartementenes mulighet til å ta et reelt og helhetlig sektoransvar, ikke minst for det brede sektoransvaret.

Hovedstyret er enig at sektordepartementer med ansvar for sentrale forskningsområder bør styrke sin innsats. Dette kan både handle om å øke volumet på departementets innsats, men også om å innrette innsatsen annerledes. Større deler av sektordepartementenes forskningsinnsats bør konkurranseutsettes. Dette gjelder også innenfor helseforskning, hvor kun en mindre del av forskningsinnsatsen er utsatt for åpen nasjonal konkurranse.

Forskningsrådets oppgaver, organisering og bidrag til vitenskapelig kvalitet

Hovedstyret er enig i at de fem målene som er satt for Forskningsrådet er tilstrekkelig overordnet og tydelige. Hovedstyret mener imidlertid at ekspertutvalget i større grad bør vektlegge at målet om vitenskapelig kvalitet er *ett* av de fem målene, og at utfordringen er knyttet til

balansen mellom dem. Samtidig vil Hovedstyret påpeke at vitenskapelig kvalitet er et tydeligere kriterium i Forskningsrådets søknadsbehandling enn det ekspertutvalget synes å forutsette. Det er i dag hovedregelen at støtte kun gis til søknader med særlig høy vitenskapelig kvalitet.

Hovedstyret er glad for at ekspertutvalget ikke går inn for endringer i de tre styrenivåene. Hovedstyret deler ekspertutvalgets syn om *at tredje styringsnivå er helt avgjørende for involveringen av forskersamfunn og beslutningenes legitimitet*. Hovedstyret støtter også forslaget om færre programstyrer og utvalg. Her har det skjedd en positiv utvikling over flere år. Ytterligere reduksjon inngår også som en målsetting i *forskningsrådet 3.0*.

Hovedstyret er enig at virkemiddelstrukturen, søknadstypene og vurderingskriteriene må gjennomgås. En ny, omfattende analyse av Forskningsrådets system for faglig vurdering og rangering av søknader har vist at det er behov for færre vurderingskriterier, større standardisering av arbeidet i fagpaneler, flere ekspertvurderinger per søknad og tydeligere tilbakemelding til søker. Det er behov for å utvikle et heldigitalt system for faglig vurdering og rangering hvor denne type hensyn ivaretas. I forlengelsen av dette må det utvikles tiltak som reduserer antall søknader til Rådet. Lave innvilgelsesprosenter innebærer en risiko for søknadsbehandlingssystemets kvalitet, legitimitet og kostnadseffektivitet. For å unngå for mange søknader taler mye for at det må innføres tiltak for å begrense tallet på søknader som for eksempel søknadsgebyr, karanteneordninger og forenklet behandling, for de svakeste søknadene.

Tiltak for økt vitenskapelig kvalitet

Hovedstyret er glad for at ekspertgruppen støtter opp om ambisjonene for forskningsrådet 3.0 og en ny programmodell. Hovedmålet med modellen er å sikre at *alle* de beste og mest tematisk relevante prosjektene *vurderes, konkurrerer og finansieres* innenfor åpne tematiske programmer. Ambisjonen for en ny programmodell er å bidra til større konkurransearenaer, økt kvalitet i forskningen, bredere og mer åpne utlysninger hvert år, jevnere ressursstrøm til fagmiljøene, men også programstyrer som legger lengre og mer forutsigbare planer. Målsettingen er å utvikle programmene slik at de kan fungere som brede, åpne arenaer på prioriterte temaområder. Hovedstyret mener at ekspertutvalgets forslag om at alle departementer bør ta et tydelig ansvar for det brede sektoransvaret vil støtte opp *forskningsrådet 3.0* og en ny programmodell.

Hovedstyret er enige i at søknadene bør ha en vitenskapelig kvalitet vurdert til 6 eller 7 for å kvalifisere for støtte. Det skal samtidig være en ambisjon at alle de beste søknadene bør støttes og at det ikke gis støtte til svake prosjekter. Styret mener at dette i all hovedsak er situasjonen i dag. Blant forskerprosjektene som har fått bevilgning, har 83 prosent vitenskapelig karakter 6 eller 7, mens 16 prosent hadde vitenskapelige karakter 5. At noen innvilgede prosjekter er svakere vurdert, kan både skyldes annen bruk av karakterskalaen og ønsket om å utvikle høyt prioriterte forskningstema. Det siste henger sammen med at det også er Forskningsrådets oppgave å øke kvaliteten og kapasiteten på områder hvor norsk forskning er svakere, men som er strategisk viktige. Rådets målsetting er å støtte den beste forskningen også på disse områdene. Normalt vil det innebære at i begynnelsen av en satsing vil en vanskelig kunne oppnå karakterene 6 og 7. Med andre ord, ambisjonen er viktig og riktig, men må iverksettes i samsvar med målene for satsingene. Forskningsrådet må kunne ivareta oppgaven det er å bygge opp forskning på områder som er vurdert som viktige, men hvor forskningen i utgangspunktet ikke har ønsket nivå.

Hovedstyret er enig i at vitenskapelige kvalitet må stå sentralt i alle ordninger der dette er relevant. Hvor sterkt dette er vektet må imidlertid vurderes av styrende organer ut fra hvilke målområder og formål satsingen eller ordningen skal ivareta.

Hovedstyret støtter forslaget om større bruk av søknadstypen Unge talenter. Dette ligger allerede som en del av Forskningsrådets policy for rekruttering. Det er imidlertid viktig at søknadstypen benyttes slik at dette kan skje gjennom en skjermet konkurranse for talenter i denne delen av sin forskerkarriere. Også forslaget om «oppstartspakker» for å sikre internasjonal rekruttering kan være fornuftig. En kan imidlertid også tenke seg at dette vurderes og finansieres direkte fra institusjonene, siden denne type stillinger forutsetter svært god kjennskap til hvordan kandidatene kan passe inn i institusjonenes forskningsmiljøer. Med andre ord, det kan være vanskelig å arrangere en hensiktsmessig nasjonal konkurranse om denne type midler. I all hovedsak må det være institusjonenes ansvar å sikre attraktive karriereveier og internasjonalt konkurransedyktige forskningsmiljøer.

Hovedstyret støtter også forslaget om større og mer langsiktige prosjekter og å styrke dagens senterordninger, også senterordninger mot nasjonalt prioriterte områder. Hovedstyret mener imidlertid at det er viktig å ha tilstrekkelig balanse mellom midler til årlig utdeling og midler som deles ut med flere års mellomrom. Noe av bakgrunnen for utviklingen av ordningen Unge talenter var at en så at en måtte skjerme forskere i denne karrierefase fra konkurranse fra mer etablerte forskere. En utvikling mot en større andel senterordninger og langsiktige prosjekter kan gjøre det enda vanskeligere å oppnå støtte for denne gruppen, siden denne type prosjekter i stor grad ledes av mer etablert forskere. I den nylige oppsummeringen av virkemiddelet Store programmer ble det også trukket frem at årlige mulighet for støtte er viktig for å kunne fange opp dynamikken og den raske utviklingen i forskningen. Hovedstyret mener at det å sikre et jevnt og forutsigbart tilbud om finansiering hvert år, er like viktig som langsiktige bevilgninger. Dette sikrer at forskningsmiljøene i større grad kan søke Forskningsrådet når de har kapasitet og planene klare.

Omdisponering av søknader og midler

Hovedstyret oppfatter at ekspertutvalget har fått en meget vanskelig oppgave når utvalget ble bedt om å fremme forslag til hvordan en kan omdisponere 1 mrd. kroner mot økt kvalitet i forskningen. Dette er nesten umulig gitt de utfordringene, de målene og prioriteringene, og den finansieringen Forskningsrådet er satt til å følge opp og forvalte. Hovedstyret oppfatter at kvalitetsutfordringen må være et sentralt anliggende i alle virkemidler ordninger der dette er relevant. De senere års videreutvikling av Fri prosjektstøtte, senterordningene, internasjonalt samarbeid og EU-mobilisering, men også basisbevigningsordningen, har også hatt økt kvalitet som siktemål. Kvalitet i forskningen har også vært et sentralt anliggende i de to siste årenes arbeid med ny programmodell og *forskningsrådet 3.0*.

Hovedstyret merker seg at ekspertgruppen foreslår å flytte tematisk relevante søknader i Fri prosjektstøtte med karakter 6 eller 7 for finansiering i relevante programmer. Som det framgår ovenfor, mener Hovedstyret det er en viktig problemstilling å sikre en bedre sammenheng mellom programmer og Fri prosjektstøtte, og setter pris på at ekspertutvalget tar tak i denne problemstillingen. Som pekt på ovenfor har imidlertid Forskningsrådet som en del av *forskningsrådet 3.0* arbeidet med en annen modell for hvordan en slik sammenheng bør utvikles. Hovedstyret har ikke hatt anledning til å gå igjennom alle sider ved modellen, men vil ha den til full behandling i løpet av våren. Siden ekspertutvalget ser behov for å utvikle en bedre sammenheng mellom programmer og Fri prosjektstøtte, oppfatter Hovedstyret det som riktig å gi en kort beskrivelse av hovedtrekkene i en slik alternativ modell.

Problemet med en modell hvor søknader flyttes fra Fri prosjektstøtte er todelt. En slik modell kan komme til å forsterke tendensen til at søkere fra alle tematiske temaer primært vil søke Fri prosjektstøtte og øke presset mot denne ordningen, i stedet for å synliggjøre programmene som mer aktuelle muligheter for finansiering av forskning innenfor prioriterte områder. Samtidig vil en overføring av søknader fra Fri prosjektstøtte til programmene svekke programstyrenes helhetlige strategiske arbeid og bidra til at søknadene i programmet ikke gis en samlet vurdering og behandling. Det ligger i 3.0 modellen, slik ekspertgruppen også refererer og støtter, at programmene gjøres bredere og med jevnlige og åpnere utlysninger i hele bredden av programplanen. Dette vil kunne bidra til at flere forskere på programmets tematiske felt vil se programmet som den interessante finansieringsmuligheten.

Det alternative forslaget som Forskningsrådet nå vurderer, er at det etableres en utlysningssystematikk mellom programmer og Fri prosjektstøtte som innebærer at *alle programrelevante søknader først må behandles i programmenes konkurransearena*. For fri prosjektstøtte innebærer dette at ordningen må lyse ut komplementært til programmene. Dette betyr at Fri prosjektstøtte i første omgang kun mottar søknader fra fag og temaområder som ikke ivaretas av programmene. De klart støtteverdige søknadene til programmene som ikke når opp til finansiering i programmene på grunn av økonomiske rammer eller strategiske vurderinger, kan deretter i neste omgang konkurrere med de søknadene som ble sendt direkte til Fri prosjektstøtte. Dette betyr at Fri prosjektstøtte fremdeles vil fungere som en mulighet for alle fag- og temaområder og dermed som arenaen for *all tematisk uavhengig* forskning.

Denne måten å lyse ut midler på vil sikre at *alle de beste og tematisk mest* relevante prosjektene vurderes, konkurrerer og finansieres innenfor de tematiske programmer. En vil sikre at alle tematisk relevante søknader vurderes samlet, at det etableres én konkurransearena for den tematiske forskningen, og at det er programmene som finansierer den tematiske relevante forskning. I tillegg vil en unngå en u hensiktsmessig tilpasning av søknader til de to virkemidlene og dermed redusere antall søknader. Og kanskje aller viktigst, en vil realisere programmer og åpne arenaer som *likeverdige arenaer for vitenskapelig kvalitet*. En oppnår også det som er ekspertutvalgets forslag, at den beste tematiske forskningen alltid finansieres av programmene, noe som også vil føre til at innvilgelsesprosenten for den tematiske uavhengige forskningen i Fri prosjektstøtte kan bli høyere. Gjennom en bedre arbeidsdeling mellom programmer og Fri prosjektstøtte ville en også kunne dimensjonere budsjettinnsatsen mot temaområder og Fri prosjektstøtte mer reelt i forhold til forskningspolitiske tematiske prioriteringer og behovet for tematisk uavhengig forskning.

Hovedstyret forventer at en koordinert utlysning også vil kunne redusere administrasjonskostnader ved å redusere dobbeltbehandlingen. Samtidig ser styret at en slik utlysningssystematikk kan oppfattes som kontroversiell fordi en ikke opprettholder to *helt uavhengige* veier for finansiering av forskning, - en tematisk regulert og en uavhengig av tematikk. Ordningen vil også avvike fra hvordan den tematisk uavhengige forskningen er organisert internasjonalt. Den utnytter imidlertid mulighetene som ligger i modellen med ett forskningsråd.

Ekspertutvalget forslag om å overføre gode søknader til programmene, vil kunne svekke mulighetene for å realisere ambisjonen med en ny programmodell om å etablere én åpen arena på tematisk avgrensede områder hvor alle tematisk relevante søknader kan vurderes og konkurrere i sammenheng. Dette vil kunne svekke signalet om at programmene har et ansvar for fagutviklingen i bredden innenfor det tematiske avgrensede området. Det vil videreføre en oppfatning av at programmene ikke i tilstrekkelig grad legger vekt på vitenskapelig kvalitet, siden deler av dette oppdraget skal ivaretas av Fri prosjektstøtte.

Hovedstyret kan ikke støtte forslaget om å etablere en «omdisponeringskonto». For det første vil det være vanskelig å få aksept for en slik omdisponering i sektordepartementene. Viktige-

re er det at dette vil svekke muligheten for å følge opp det samlede målbildet i forskningspolitikken, enten det er gitt gjennom målene for Forskningsrådet, prioriteringene i Langtidsplanen eller gjennom de sektorpolitiske målsettingene som Forskningsrådet også skal ivareta. I realiteten blir dette en tilbudsrevet styring, som vil svekke mulighetene for å sette prioriteringer og følge dem opp. I første omgang vil dette føre til en vridning mot Fri prosjektstøtte, men kan senere føre til en vridning mot ulike temaområder. Instrumentet vil slik sett føre til en uforutsigbar oppfølging av Forskningsrådets mål og prioriteringer, og vil til en viss grad tilsidesette Hovedstyrets ansvar for å følge opp mål og prioriteringer.

Hovedstyret er enig med ekspertutvalget i at en rammeoverføring fra sektordepartementene til departementer med ansvar for forskning uten tematiske føringer, er uheldig. Dette er uheldig både fordi det vil svekke sektoransvaret for forskning, slik ekspertutvalget er inne på, men også fordi forslaget også forutsetter at denne type rammeoverføring bør gå til Fri prosjektstøtte og SFF. Disse ordningene er svært viktig i en satsing på vitenskapelig kvalitet. En bør imidlertid ikke løse kvalitetsutfordringen med ett bestemt sett av virkemidler, og kun virkemidler rettet mot tematisk uavhengig forskning. *Tematiske programmer er også kvalitetsvirkemidler, om enn innenfor et tematisk avgrenset område.* I en situasjon hvor forskningen rolle for å løse de store samfunnsutfordringene har blitt viktigere og tydeligere, må en være like opptatt av vitenskapelig kvalitet på de prioriterte temaområdene i forskningspolitikken, som innenfor temaområder og ordninger som kun har sin begrunnelse i vitenskapelig kvalitet.

ADMINISTRASJONSKOSTNADER

I rapporten påpekes det at utviklingen i administrasjonskostnader har vært større enn utviklingen i FoU-midler for perioden 2004 – 2015. Forklaringen på en slik utvikling er at Forskningsrådet i perioden har fått flere nye oppgaver, men også at kravene til det forskningsadministrative arbeidet er vesentlig endret i løpet av den siste ti-årsperioden. Kravet til analyse og kunnskapsgrunnlag, rådgivning og strategiutvikling, men også samspill, dialog og koordinering er blitt vesentlig forsterket. Også finansieringsfunksjon er vesentlig videreutviklet gjennom nye virkemidler og ordninger. Det er i løpet av perioden blitt en mye tettere sammenheng mellom finansieringsfunksjonen, rådgivnings- og strategifunksjonen og møteplass- og koordineringsfunksjon. Disse funksjonene forutsetter hverandre på et helt annen måte enn før. Dette reflekteres i en helt annen bemanningssammensetning enn for ti år siden, hvor rådgiver gruppen vil utgjøre en vesentlig større andel.

I samme periode har Forskningsrådet utvidet det internasjonale arbeidet vesentlig (eksempelvis er over 20 årsverk knyttet direkte til mobiliseringsarbeidet rettet mot og deltakelse i EUs forskningsprogram), bygget ut et nytt regionalt apparat, etablert et behandlingsapparat for SkatteFUNN, etablert diverse sekretariatsfunksjoner (21-strategier) i tillegg til et kunnskaps-senter for utdanningsforskning. Forskningsrådet har også utvidet dialogen mellom forskning og samfunn for å formidle kunnskap, diskutere forskningsbehov og forskningspolitikk. Hovedstyret mener Forskningsrådets administrasjonsbudsjett i større grad må vurderes i lys av en slik utvikling.

Hovedstyret oppfatter det som uproblematisk å oppheve skillet mellom ekstern og intern administrasjon. Skillet har i en viss forstand vært historisk betinget ut fra at programstyrene (3. styringsnivå) har vært gitt bevilgningsfullmakt også for aktiviteter som må kategoriseres som administrasjon. Gjennom *forskningsrådet 3.0* og ny programmodell er denne fullmaktstrukturen endret. Administrerende direktør er gitt styrings- og bevilgningsfullmakt til både ekstern og intern administrasjon. Hovedstyret er også enig i at skillet ikke er selvforklarende og at et samlet administrasjonsbegrep heller bør inndeles etter hovedtyper av kostnader.

Hovedstyret er også enig i at det i årsrapporten bør rapporteres separat på FoU-bevilgninger og Forskningsrådets administrative drift. Det gjøres i all hovedsak i dag. FoU-virksomheten rapporteres separat. Rapporteringen på utgifter til administrasjon kan gjøres enda tydeligere, særlig på den delen som er knyttet til drift av programmer og aktiviteter.

Hovedstyret støtter en ambisjon om at alle bevilgninger til Forskningsrådets virksomhet (klassifisert som administrasjon) synliggjøres i statsbudsjettet. En kan imidlertid ikke forvente at statsbudsjett skal gi en full oversikt over alle FoU-bevilgningene, fordi en rekke bevilgninger ikke er synliggjort i budsjettproposisjonen, men fastsatt først i tildelingsbrevene. Forskningsrådet får også midler fra EUs rammeprogram som ikke framkommer av statsbudsjettet. Dette utgjør imidlertid en mindre del av midlene.

Hovedstyret er enig i at en viderefører en praksis hvor det settes et samlet tak på bevilgningen til administrasjon. Det er heller ikke noe problem at dette taket omfatter den totale administrasjonsbevilgningen (intern og ekstern administrasjon). En slik omlegging burde imidlertid i større grad reflekteres i Hovedstyrets vedtekter, siden det fastsetter tydeligere enn før Hovedstyrets ansvar. *Hovedstyret mener imidlertid at det er uhensiktsmessig at dette taket synliggjøres i statsbudsjett. En slik praksis vil innebære at hovedstyrets forslag til administrasjonsbudsjett må fremmes i lang tid før en vet hvilke tildelinger og oppgaver Forskningsrådet får i budsjettåret.* Dette innebærer at det vil kunne være svak realisme i det forslaget som fremmes. Hovedstyret mener det er bedre at dette taket fastsettes i tildelingsbrevet, slik dagens praksis innebærer. Om et slikt tak på administrasjonsbudsjettet står i statsbudsjettet eller tildelingsbrevet antas ikke å ha vesentlig betydning for KDs etatsstyring.

Hovedstyret mener at det vil være uhensiktsmessig at bevilgningen til administrasjon føres på én post over KDs budsjett, og at denne bevilgningen opprettes ved en rammeoverføring fra sektordepartementene. Ekspertutvalget trekker selv frem at dette er en krevende modell, siden det kan føre til styringskonflikter mellom departementene. Føring på en post vil medføre at det er KD som skal ta stilling til om det skal stilles tilstrekkelige administrative ressurser til sektordepartementenes forskningsbevilgninger. Det blir også KD som innenfor sitt budsjett, med sine mange behov og hensyn, må arbeide for at andre departementers administrative ressursbehov skal bli dekket. En slik modell krever betydelig koordinering mellom departementene og felles ambisjoner for Forskningsrådet. Modellen kan i prinsippet svekke sektorprinsippet ved at sektordepartementene kan være avventende i sine forskningssatsinger fordi de ikke kan være sikkert på at disse følges av tilstrekkelige ressurser til administrativ oppfølging. Modellen er også uheldig siden sektordepartementet ikke tar den fulle kostnaden for sine satsinger. *Hovedstyret mener at det er bedre at de administrative bevilgningene føres på en egen post under hvert departement.*

Hovedstyret konstaterer at ekspertutvalget går inn for en kostnadsreduksjon på totalt 80 mill. kroner. Dette avviker fra Hovedstyrets tidligere anbefaling om at anslagsvis 50 mill. kroner bør realiseres i 2017 og 2018, og at et beløp ut over dette bør vurderes av Hovedstyret i forbindelse med den årlige behandlingen av administrasjonsbudsjettet for 2019 og fremover. Hovedstyret konstaterer at ekspertutvalget ikke har lagt til grunn *administrasjonsbudsjett for 2016* som utgangspunkt for sitt reduksjonsforslag, slik Hovedstyret har anbefalt. Det innebærer at ekspertutvalget ikke har tatt hensyn til at det allerede er kuttet 30 mill. kroner i 2017, i tråd med KDs reduserte administrasjonsbevilgning. Når ekspertutvalget foreslår at det skal kuttes med 50 mill. kroner i 2018 og 30 mill. kroner i 2019, så vil dette i praksis innebære et samlet kutt på 110 mill. kroner for perioden 2017 til 2019. Hovedstyret mener at ekspertutvalget bør legge til grunn at kostnadsreduksjonen i 2017 bør inngå i det samlede kuttet, og ikke anses som underforbruk.

Rapporten peker på at de interne administrasjonskostnadene i de senere år har ligget under budsjett, men oppgir her for høye tall for 2015 (se eget notat). Underforbruket er noe større i 2016 og det skyldes to forhold. For det første har Forskningsrådet bremsset opp investeringene på IKT fordi det er iverksatt en strammere porteføljestyling med en grundigere planlegging og strategisk styring forut for igangsetting av større prosjekter. Det forventes at 2017 bringer oss tilbake til samme drifts-/investeringsnivå som Forskningsrådet har hatt tidligere, med et budsjett på rundt 80 mill. kroner. Den andre delen av underforbruket er knyttet til personalkostnader hvor Forskningsrådet har holdt igjen nyansettelser for å være bedre forberedt på en redusert administrasjon.

Hovedstyret mener at ekspertutvalgets forslag ikke vil være i tråd med mandatet om å synliggjøre mulighetene for 10 prosent kutt i total administrasjon. Viktigere er det imidlertid at dette vil kreve en kostnadsreduksjon som vil måtte gå vesentlig ut over Rådets tilbud, oppgaver og tjenester. En kostnadsreduksjon vil i en første fase kunne tas ut i større effektivitet, men en kommer ganske raskt til et punkt der et ytterligere kutt må tas ut i en reduksjon i tilbud, oppgaver og tjenester. Det er ikke gitt signaler om hvilke oppgaver man bør vurdere å kutte. Styret mener at et kutt på i realiteten 110 mill. kroner må kreve en nærmere konsekvensvurdering.

Det foreslåtte kuttet vil neppe være mulig å gjennomføre uten en større bemanningsreduksjon som går ut over estimert naturlig avgang. Det vil også kreve en omstillingstakt i administrasjonen som blir svært krevende å gjennomføre. Hovedstyret mener derfor at et kutt på 110 mill. kroner innenfor den angitte tidshorizonten er uforsvarlig. Det kan ikke gjennomføres gjennom naturlig avgang men kunne kreve oppsigelser. En slik forsert prosess vil kunne generere unødige konflikter og bidra til en omstillingsprosess uten den nødvendige positive medvirkningen fra de ansatte som en vellykket omstilling krever.

Hovedstyret vil derfor opprettholde sitt forslag om at kostnadsreduksjonen bør være på anslagsvis 50 mill. kroner og realiseres i løpet av 2017 og 2018. For Hovedstyret er det viktig å påpeke at Forskningsrådets arbeid med effektivisering har pågått siden 2014 hvor Rådet fikk 10 mill. kroner i bevilgningskutt i administrasjonskostnader i tillegg til det årlige kuttet som følge av avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE-reformen). Samlet ligger de planlagte reduksjonene langt over den størrelsesorden de generelle ABE-kuttene ville innebære.

Hovedstyret er enig i at kostnadsreduksjoner må i størst mulig grad tas ut i effektivisering og redusert drift, og at investeringer i digitalisering gjennomføres som planlagt. Hovedstyret er i en slik sammenheng innstilt på at dette må innebære en stor oppmerksomhet og større trykk mot tiltak for kostnadsreduksjon og effektivisering. Hovedstyret vil som ekspertutvalget trekker frem, arbeide for en enklere og program og virkemiddelstruktur, en gjennomgang av systemet for faglig vurdering og rangering, større standardisering og forenkling av søknadstyper, og effektivisere søknads- og rapporteringsarbeidet. Det vil også arbeides for å effektivisere analyse- og rådgivningsfunksjon, blant annet gjennom økt digitalisering, men også ved å innrette det samlede evalueringsarbeidet slik at en bedre kan monitorere Rådets samlede FoU-virksomhet. Også møteplassfunksjonen vil gjennomgå med sikte på bedre ressursanvendelse. Disse prosjektene er enten i en utredningsfase eller i en tidlig implementeringsfase. Noen av prosjektene krever endrede arbeidsprosesser og større investeringer i digitale verktøy. Det vil med andre ord ta noe tid før de økonomiske gevinstene kan tas ut.