

Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken

Difi-rapport 2015:2
ISSN 1890-6583

Forord

Difi har på oppdrag for Kunnskapsdepartementet gjennomført denne følgeevalueringen av tre prosjekter; Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (LTP), Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU (EU-strategien) og nytt mål- og resultatstyringssystem (MRS) for departementenes styring av Norges forskningsråd (Forskningsrådet). I rapporten dokumenteres gjennomføringen av de tre prosjektene og resultatene vurderes med grunnlag i et rammeverk for samordning i offentlig forvaltning. Dette rammeverket er utviklet av Difi i forbindelse med arbeidet med rapport 2014:07 «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning» som har vært gjennomført parallelt med denne følgeevalueringen.

Kunnskapsdepartementet skal *styrke departementets koordinering av forskningspolitikken*. LTP, EU-strategien og et nytt styringssystem er i seg selv viktige tiltak for å styrke koordineringen. Departementet har imidlertid også et behov for å få dokumentert og vurdert gjennomføringen av de tre prosjektene og den rolle departementet har spilt i forbindelse med dette. Rapporten inneholder derfor en relativt detaljert beskrivelse av utviklingsprosessene og vurdering av hvordan Kunnskapsdepartementet kan utvikle sin rolle som koordinator videre.

Difi håper at denne rapporten kan være til nytte for Kunnskapsdepartementet i dette arbeidet.

Prosjektet er utført av Inger Johanne Sundby (prosjektleder) og Sissel Vemundvik. Harald Nybøen har kvalitetssikret den endelige rapporten, Peter Chr. Bøgh har sikret språk og rettskrivning og Asgeir Fløtre har vært fagansvarlig.

Februar 2015



Ingelin Killengreen
Direktør

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn og mål for Difis prosjekt.....	11
1.2 KDs rolle som forskningskoordinator	11
1.3 Forskningsrådets rolle	12
1.4 Sektorprinsippet som koordineringsutfordring	12
1.5 Økt behov for koordinering	13
1.6 KDs tilnærming til styrking av koordineringen	15
1.7 Avgrensning og begrepsbruk	16
1.8 Datainnsamling.....	17
1.9 Mulige svakheter ved metode og datainnsamling	19
1.10 Analyse, vurderinger og forslag	19
2 Samordning som forvaltningspolitisk tema	20
2.1 Koordinerings og samordningsbegreper	20
2.2 Definisjon av samordning	21
2.3 Samordning - av hva og hvorfor?.....	21
2.4 Hvordan samordne?.....	23
2.5 Overordnede samordningsmekanismer og virkemidler	24
3 Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (LTP)	27
3.1 Bakgrunn og mål med LTP	27
3.2 Oppstartsperioden.....	28
3.3 Utformingen av langtidsplanen	32
3.4 Synspunkter på prosessen fra deltakerne	35
3.5 Hvordan kommer koordineringen til uttrykk i Langtidsplanen?.....	36
3.6 Vil planen kunne styrke samordningen av forskningspolitikken?	37
4 EU-strategien	39
4.1 Norges forskningssamarbeid med EU	39
4.2 Utfordringer i forskningssamarbeidet med EU	40
4.3 Koordinering av forskningssamarbeidet med EU	41
4.4 Arbeidet med EU-strategien.....	43
4.5 Hvordan kommer koordinering til uttrykk i EU-strategien?.....	48
4.6 Oppfølgingen av strategien	52
4.7 Vil strategien kunne styrke samordningen av forskningspolitikken?	52
5 Styringssystemet for Norges forskningsråd	55
5.1 Flere studier påpeker svak koordinering i styringen av Forskningsrådet..	55
5.2 Nytt prosjekt fra oktober 2013	58

5.3	Organisering og gjennomføring av prosjektet.....	59
5.4	Synspunkter på samarbeidet nå og framover	67
5.5	Oppsummerende hovedtrekk ved utviklingsprosessen av nytt styringssystem for Forskningsrådet.....	68
6	Analyse	70
6.1	Hva skal samordnes mellom departementene - politikkenes innhold eller ressursbruk?.....	70
6.2	Hvorfor samordne utviklingsprosessen?	71
6.3	Samordning i ulike faser	76
6.4	Hvilke mekanismer og virkemidler er brukt og kan brukes?	77
6.5	Bruk hele spekteret av samordningsgrep og virkemidler.....	83
7	Konklusjoner og anbefalinger	85
7.1	Har utviklingsprosessene medvirket til bedre koordinering?.....	85
7.2	Hvordan kan KD spille rollen videre som koordinator?	86
	Vedlegg 1: Konkrete virkemidler for samordning i sentralforvaltningen i Norge	88
	Virkemidler knyttet til hierarki	88
	Virkemidler knyttet til frivillig tilpasning	89
	Litteraturliste.....	91
	Referanseark for Difi	94

Sammendrag

Behovet for samordning og koordinering¹ i offentlig sektor og konsekvenser av for dårlig samordning, har vært og er et svært aktuelt tema både i samfunnet og i forvaltningen. Kompliserte samfunnsutfordringer er vanskelig å løse uten samordning. Problemområder følger ikke etablerte administrative inndelinger, men er tverrsektorielle og krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås. Gode løsninger krever prosesser som leder ulike aktører i samme retning². Det omfatter både hvordan prosessene bør legges opp og gjennomføres og hvilke virkemidler som er egnet for ulike problemer og politikkområder.

Difi har arbeidet med samordningsproblematikken de siste årene og dette er også et viktig område innen regjeringens program «Bedre styring og ledelse i staten». Difi takket derfor ja på forespørselen fra Kunnskapsdepartementet (KD) om å bidra til et godt kunnskapsgrunnlag for styrking av departementets rolle som koordinator av forskningspolitikken. Oppdraget besto i å kartlegge og dokumentere KD sin koordinering av de tre prosjektene: Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (LTP), Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU (EU-strategien) og et nytt mål- og resultatstyringssystem for departementenes styring av Forskningsrådet. Dette ga mulighet til å studere hvordan samordning kan utøves i praksis. Det har også vært interessant å studere prosessene for samordnet utvikling av et kunnskapsgrunnlag for politikk på et felt. Svært få undersøkelser har hatt god tilgang til informasjon til å vurdere dette. I samordningsrapporten «Mot alle odds?»³ pekes det på betydningen av at det må politisk vilje og engasjement til for å løse opp i samordningsflokene. Denne rapporten om forskningspolitikken viser hvordan et embetsverk kan legge til rette for at slik samordning faktisk skjer.

Oppdraget gjorde det også mulig å bruke det teoretiske grunnlaget som var utviklet gjennom Difis samordningsprosjekt³, til å analysere de tre utviklingsprosessene, og å peke på hvordan koordineringsrollen kan styrkes. To av prosjektene, LTP og EU-strategien, ble slutført før Difi var ferdig med sin datainnsamling, mens arbeidet med utviklingen av nytt styringssystem for Forskningsrådet fortsatt pågår.

Bakgrunnen for oppdraget er KDs ansvar for å koordinere regjeringens forskningspolitikk. Dette er en omfattende oppgave, fordi forskning både skal bidra til kunnskap på de enkelte samfunnsområdene og på sektorovergripende områder. Dette kommer til uttrykk gjennom forskning på tverrsektorielle samfunnsutfordringer og programmer med tverrfaglig forskningsinnsats. KDs

¹ Begrepe koordinering og samordning brukes synonymt

² Fimreite, Anne Lise; Lægreid, Per. 2009. Reorganizing the welfare state administration. *Public Management Review*. 11: 281–287.

³ Difi - rapport 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*.

koordinering av forskningspolitikken berører og angår derfor i økende grad alle de andre departementene.

Flere studier har påvist svakheter i koordineringen av forskningspolitikken. Et sentralt ankepunkt fra Riksrevisjonen⁴ var at KDs koordinering av tverrdepartementale strategiske prosesser ikke var god nok, og det ble pekt på at arenaer som den årlige budsjettprosessen og Departementenes forskningsutvalg (DFU) ikke ble tilstrekkelig utnyttet til koordinering. Det ble videre bemerket at KDs strategi for forskningssamarbeidet med EU ikke var oppdatert og at det var svakheter i styringssignalene overfor Forskningsrådet, blant annet knyttet til at sektordepartementene bruker egne delmål og gir mange oppgaver til Rådet. En evaluering av Forskningsrådet⁵ i 2012 pekte på at det er en vesentlig utfordring for Rådet å motta ukoordinerte styringssignaler fra mange departementer. Evalueringen hevdet videre at det vil være behov for en kontinuerlig balansering av sektorinteressene og de kollektive behovene.

Det må legges til rette for involvering av samarbeidspartnere

Alle de tre prosjektene har hatt iboende samordningsutfordringer, både når det gjelder gjennomføringen av prosjektprosessene og resultatene av dem. KD har brukt sin posisjon som koordinator til å legge til rette for prosesser som kan møte disse utfordringene. For at en langtidsplan, en EU-strategi eller et styringssystem skal kunne fungere etter hensikten, må de ha legitimitet hos de aktørene som skal medvirke til at den blir etterlevd og/eller brukt. KD har forsøkt å skape slik legitimitet – og forpliktelse til oppfølging – både gjennom å involvere departementene og Forskningsrådet i prosjektene og å informere og samhandle med interessenter innen forskning og høyere utdanning.

I utviklingen av EU-strategien og spesielt i utviklingen av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, har samspillet mellom embetsverk og det politiske nivået vært spesielt viktig. Langtidsplanen omtales som regjeringens «viktigste verktøy for koordinering», og utviklingsprosessen er kjennetegnet av stor innsats fra politisk nivå, spesielt fra statssekretærene. I utviklingen av EU-strategien har statssekretæren også hatt en aktiv rolle i samhandlingen med aktørene utenfor departementene.

Medarbeiderne, fra sektordepartementer og Forskningsrådet, har jobbet sammen i delprosjekter og arbeidsgrupper, noe som har ført til kunnskapsoverføring og utvikling av økt felles forståelse av hverandres fagområder, behov og standpunkter.

Arbeidet med styringssystemet for Forskningsrådet ble organisert med en prosjektgruppe i KD, samt en ekstern konsulent. Departementene og Forskningsrådet ble involvert gjennom ulike former for workshops,

⁴ Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Dokument 3:3 (2012–2013)

⁵ *A Good Council?* Technopolis. (August 2012)

dialogkonferanser og bilaterale møter. Departementenes forskningsutvalg (DFU) ble også brukt aktivt i prosjektet.

I det teoretiske rammeverket for samordning skiller vi mellom hierarkiske og nettverksbaserte⁶ samordningsmekanismer. Samordning ved hjelp av hierarkisk myndighet og nettverk mellom likeverdige parter forstås gjerne som motpoler for å få til samordnet opptreden og oppgaveløsning. Resultatene og analysen av denne kartleggingen viser imidlertid at begge tilnæringsmåtene er blitt brukt, og kombinert på en fruktbar måte. Hierarkiet har lagt til rette for god bruk av de nettverksbaserte løsningene. Også i planen for iverksetting av hhv. EU-strategien og Langtidsplanen legger KD vekt på bruk av nettverksbasert samhandling og utvikling av insitammenter som kan føre til samordning mellom autonome parter.

Koordinering må balansere sektorinteresser og sektorovergripende behov

En hovedutfordring i arbeidet med styringssystemet har vært å skape et system som balanserer sektorinteresser og sektorovergripende behov bedre enn i dag. KD har ansvar for å samordne styringssignalene fra departementene, men sektorprinsippet kan tilsi at det enkelte departement er ansvarlig for at statlige midler brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Et nytt styringssystem vil også være en forutsetning for å kunne realisere mange av de forskningspolitiske målsettingene som Langtidsplanen og EU-strategien setter opp og som er sektorovergripende.

Proessen med å utvikle det nye systemet er blitt mer krevende og langvarig enn først antatt. En viktig årsak til dette er spørsmålet om hvordan sektorprinsippet skal ivaretas og følges opp. Statsrådenes konstitusjonelle ansvar er blitt trukket inn i kritikken av forslaget til styringssystem. Hvordan dette skal forstås og håndteres i praksis er avgjørende for samordning. Et spørsmål er om ministeransvaret er en reell hindring for tverrsektoriell oppgaveløsning eller om ministeransvaret tolkes for strengt, og at dette gjør departementene unødig tilbakeholdende med å fremme samordningstiltak på tvers. Det gjelder spesielt samordningstiltak som forutsetter en form for felles finansiering.

Det er derfor interessant at det i det videre arbeidet med systemet bl.a. tas sikte på å få avklart forholdet mellom sektorprinsippet og departementenes ansvar for å følge opp egne forskningsbevilgninger, hvordan sektordepartementenes formål med bevilgningene kan knyttes til de målene som er satt for Forskningsrådet, og KDs koordinerende rolle.

De motsetningene som er kommet fram i arbeidet med utviklingen av styringssystemet, gir grunn til å stille spørsmål om det på et tidspunkt ble tatt for gitt at departementene hadde tilstrekkelig felles oppfatninger om behovet for endring. *Samordningstrappa* som vi i prosjektet benytter for å analysere fasene de tre prosjektene går gjennom, legger vekt på utvikling av *felles problemforståelse* for å komme videre i utviklingen i samordningen. En antagelse er at Riksrevisjonens anmerkninger, evalueringresultatene og

⁶ Også kalt frivillig tilpasning

tidligere forsøk på å endre styringssystemet, skulle gi tilstrekkelig rasjonale for å se behovet for endring, og fungere som drivkraft til å komme fram til en omforent løsning. I stedet må det nå gås noen flere runder, men resultatet kan bli et styringssystem som følges opp og blir brukt og som ikke er et ferniss, som Technopolis brukte som betegnelse på det gamle.

Har gjennomføringen av de tre prosjektene styrket KD som koordinator?

Med utgangspunkt i de utfordringene som nevnes i Riksrevisjonens rapport ⁷ og evalueringen av Forskningsrådet⁸ ser vi at flere av de svakhetene som nevnes, er blitt forsøkt imøtekommet innenfor de tre prosjektene. KD har utarbeidet en langtidspan for forskning og høyere utdanning som tar et strategisk grep om forskningen som helhet. Det er blitt utarbeidet en oppdatert EU-strategi som har som ett av sine hovedmål å få alle deler av forskningssystemet til å virke sammen for å få mer ut av det europeiske forskningssamarbeidet. Et nytt system for styring av Forskningsrådet, som etter intensjonen skal gi bedre tverrdepartemental koordinering, er fortsatt under utarbeidelse. KD har også brukt DFU på en aktiv måte i arbeidet med det nye styringssystemet.

Difi mener at Kunnskapsdepartementet i gjennomføringen av disse utviklingsprosessene har tatt noen grep og fått nyttig erfaring knyttet til hvordan rollen som koordinator kan spilles. Vi har sett at:

- Kunnskapsdepartementet har klart å balansere mange ulike hensyn.
- Det har vært et fruktbart samspill mellom embetsverket og politikerne i KD, og også mellom politikere i KD og de andre departementene.
- Både de hierarkiske og de nettverksbaserte samordningsmekanismene har vært brukt. Det har vært en fruktbar vekselvirkning ved at hierarkiet har lagt til rette for bruk av de mykere nettverksbaserte virkemidlene og de arbeidsformene som følger med disse.
- Det legges også opp til å benytte og utvikle både hierarkiske og nettverksbaserte samordningsvirkemidler i iverksettingen av hhv. Langtidspanen og EU-strategien.
- Departementenes forskningsutvalg (DFU) er brukt aktivt, ikke bare til informasjon, men deltakerne er også blitt invitert inn i prosjektarbeid og drøftinger. Det virker som om dette har gitt en energi til DFU (uten at vi har undersøkt dette eksplisitt) som kan spille en rolle for koordineringen framover.
- Samarbeid mellom avdelinger i KD, gjennom bruk av delprosjektledere og medarbeidere fra flere avdelinger, kan ha medvirket til bedre forståelse for behovet for koordinering av forskningspolitikken i hele

⁷ *Ibid.* (2012–2013)

⁸ *Ibid.* (August 2012)

departementet. Arbeidet har også gitt felles erfaringer med å organisere og gjennomføre gode prosesser.

Hvordan kan KD arbeide videre med å styrke sin rolle som koordinator?

For en koordinator er det viktig å ha et bevisst forhold til hva som må eller bør koordineres for å nå et bestemt mål, hva som skal være ambisjonsnivået for koordineringen, hvilke virkemidler som står til rådighet, og når og på hvilken måte de skal, kan eller bør anvendes.

Oppfølgingen av Langtidsplanen og iverksettingen av EU-strategien er uhyre viktig. Det er nå resultatene skal vise seg i bedre koordinering i de operative ledd. KD må fortsette å ta den aktive rolle som de har hatt i prosjektperioden og sikre at de erfaringene KDs ulike avdelinger har fått, blir brukt i det videre arbeidet. Det kan imidlertid også være spørsmål om rollen som koordinator kan styrkes på andre måter:

- Langtidsplanen som er regjeringens «viktigste verktøy for koordinering», gir KD en tydeligere legitimitet og dermed et tydeligere mandat for å ivareta koordineringsrollen. Planen viser en retning og har ambisjoner som skal nås. For å oppfylle ambisjonene må det brukes vanlige styringsvirkemidler slik som de årlige budsjettene og styringen av Forskningsrådet, universiteter, høyskoler og institutter, samt NFDs eierstyring av Innovasjon Norge.
- Langtidsplanen må forutsettes å skulle ha innvirkning på departementenes forskningsstrategier og -porteføljer. KD, som har koordineringsansvaret for forskningspolitikken, må sørge for at Langtidsplanens «nedslag» i departementene blir tilstrekkelig samordnet. Med respekt for sektorprinsippet bør dette skje gjennom nettverksbasert involvering og samarbeid med relevante departementer.
- Det kan stilles spørsmål ved om KD som samordningsdepartement bør få et sterkere formelt mandat. Til sammenlikning kan det nevnes at Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle har en mer formell forankring ved at *Instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* er vedtatt ved kgl.res. Vi er langt fra sikre på om et slikt virkemiddel ville være hensiktsmessig og realistisk å bruke på forskningspolitikkområdet, men saken bør tenkes igjennom.
- Regjeringen utgjør nå sitt eget forskningsutvalg og det er også lagt opp til at det skal arrangeres årlige møter mellom regjeringen og viktige aktører i tilknytning til oppfølgingen av Langtidsplanen. KD må bruke disse arenaene til å forelegge viktige tverrdepartementale problemer for regjeringen, og til å sikre at det departementet ser som hindringer for å

nå mål både i Langtidsplanen og EU-strategien, og for tverrsektorielle prioriteringer, kan bli løftet opp og bli avgjort i regjeringen.

- Styrket koordinering av forskningspolitikken vil kunne komme gjennom iverksetting av Langtidsplanen, EU-strategien og gjennom videreutvikling og bruk av styringssystemet, men for at dette skal lykkes må KD fortsette å bruke de samordningsvirkemidlene som ble benyttet i utviklings- og beslutningsfasen. Den gode blandingen av hierarkiske virkemidler (politiske beslutninger, budsjettprosessen etc.) og hierarkiets tilrettelegging for bruk av nettverksbaserte virkemidler bør videreføres.
- Der KD ser at strukturelle eller formelle forhold hindrer god balanse mellom nødvendig koordinering og sektorprinsippet, bør dette tas opp til diskusjon, vurderes grundigere og om nødvendig avgjøres i regjeringen. Vi tenker her spesielt på spørsmål knyttet til forholdet mellom ministeransvaret og tverrsektorielle satsinger, men også på hvordan reguleringen av etatsstyringen i Bestemmelser om økonomistyring i staten kan medvirke til nødvendig koordinering.
- Alt behøver ikke å koordineres, men på sammensatte, komplekse områder, slik som forskning, må det legges til rette for koordinering der dette er nødvendig for å oppnå god kvalitet på resultatene. Vi mener derfor at det kan være behov for å bli tydeligere på hvorfor koordinering mellom departementene er viktig. Et kontrollspørsmål kan være: «Hva er konsekvensene av å ikke koordinere?»

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mål for Difis prosjekt

Kunnskapsdepartementet(KD) har gitt Difi i oppdrag å gjennomføre en følgeevaluering av tre prosjekter som blant annet skal styrke departementets koordinering av forskningspolitikken.

De tre prosjektene er

- Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (LTP)
- Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU (EU-strategien)
- Nytt mål- og resultatstyringssystem (MRS) for departementenes styring av Norges forskningsråd (Forskningsrådet)

Bakgrunnen for at Difi har tatt på seg dette oppdraget er at tema og problemstillinger er relevante for arbeidet med å få mer systematisk kunnskap og erfaringer om samordningsutfordringer i staten.⁹

Mål for Difis evaluering:

- Difi skal bidra til at KD får et godt kunnskapsgrunnlag for å utvikle sin koordineringsrolle for forskningspolitikken.
- Difis arbeid skal kunne ut i en rapport med vurdering av utviklingsprosessene, hvordan LTP, EU-strategi og styringssystem kan virke koordinerende og anbefalinger om hvordan koordineringsrollen kan utvikles.

1.2 KDs rolle som forskningskoordinator

KD har ansvar for å koordinere regjeringens forskningspolitikk. Dette er en omfattende oppgave fordi forskning både skal bidra til kunnskap på de enkelte samfunnsområdene og på sektorovergrepene. Forskning har i økende grad blitt sektorovergrepene og det er programmer med tverrfaglig forskningsinnsats. KDs koordinering av forskningspolitikken berører og angår derfor alle de andre departementene, og da spesielt de med forskningsmidler som forvaltes av Norges forskningsråd (Forskningsrådet)¹⁰.

Det finnes ingen klar avgrensning eller regulering av hva et departements koordineringsrolle består i eller innebærer. Noen departementer har fått en samordningsrolle, mens andre har tatt på seg rollen. Det er også variasjon i hvor sterke fullmakter som er tillagt en slik rolle. Graden av kompleksitet og interessemotsetninger som knytter seg til samordningsoppgavene varierer. Det er også variasjon i hvordan det enkelte departementet velger å innrette seg i sin

⁹ Ref. regjeringens «Program for bedre styring og ledelse i staten» (2014–2017) og Difi-rapport 2014:07 Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning.

¹⁰ KD har tre roller overfor Forskningsrådet: Etatsstyrer, finansierer nasjonal forskning bl.a. for å sikre et velfungerende forskningssystem og finansiering av egen sektorforskning om utdanning og forskning. I vår undersøkelse er vi opptatt av den koordinerende rollen som statsstyrer av Forskningsrådet.

utøvelse av koordinatorrollen. Noen departementer har langt mer omfattende samordningsoppgaver enn andre og blir ofte betegnet som samordningsdepartementer¹¹. En egenskap som ofte tillegges rollen er det å være *pådriver*, uten at det er helt klart hva dette innebærer.

Hva det i praksis vil si å koordinere forskningspolitikken er også noe uklart, men KD ønsker å få et klarere bilde av hvordan denne rollen kan utøves, utvikles og styrkes. Hittil har KD delegert mye av forskningskoordineringen til Forskningsrådet.

1.3 Forskningsrådets rolle

Forskningsrådet ble opprettet i 1993 gjennom sammenslåing av fem separate forskningsråd for henholdsvis teknikk og vitenskap, fiskeri, landbruk, anvendt samfunnsforskning og allmennvitenskap.¹² Et vesentlig formål med sammenslåingen var å legge til rette for en mer koordinert forsknings- og innovasjonspolitik.

Som KDs fagorgan for utvikling og gjennomføring av forskningspolitikken har Forskningsrådet en bred og sammensatt rolle:

- Forskningsrådet har en strategisk rolle som består i å identifisere forskningsbehov, foreslå prioriteringer og skape helhet i forskningen
- Forskningsrådet er den viktigste forskningspolitiske rådgiveren for regjeringen, departementene og andre sentrale institusjoner og miljøer med tilknytning til forskning og utvikling.
- Forskningsrådet iverksetter forskningspolitiske mål gjennom utvikling av forskningssystemet, finansieringsmekanismer og rådgiving
- Forskningsrådet har en sentral rolle i internasjonaliseringen av norsk forskning

Forskningsrådet mottar forskningsmidler fra p.t. femten ulike departementer. Hvert departement utarbeider tildelingsbrev med sektorspesifikke mål for hva midlene skal brukes til. Dette skaper en koordineringsutfordring for Forskningsrådet i tilknytning til finansiering av sektorovergripende forskning. Denne utfordringen ble i 1999 møtt med opprettelsen av Fondet for forskning og nyskaping (Forskningsfondet), som var ment som et virkemiddel for å støtte langsiktig forskning og prosjekter på tvers av departementsgrenser. Fondet ble avvirket i 2012 bl.a. grunnet sviktende avkastning.

1.4 Sektorprinsippet som koordineringsutfordring

Sektorprinsippet har vært rådende innenfor norsk forskningspolitikk siden tidlig på 70-tallet. Sektorprinsippet innebærer at hvert departement har

- et overordnet ansvar for forskning for sektoren

¹¹ Dette gjelder primært Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

¹² Jfr. NOU 1991: 24 'Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning', St.meld.nr. 43 (1991–92) og Innst.S.nr. 231 (1991–92).

- et ansvar for å ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov
- et ansvar for å finansiere forskning for sektoren
- et ansvar for internasjonalt forskningssamarbeid¹³

Sektorprinsippet skal sikre at de ulike sektorområdene blir ivaretatt i forskningssystemet, deretter er det opp til Forskningsrådet å samordne forskningsbevilgningene fra departementene på en måte som fører til samsvar mellom helhet og sektor på forskningsfeltet¹⁴.

1.5 Økt behov for koordinering

Erkjennelsen av behovet for bedre koordinering av forskningspolitikken er tatt opp i flere forskningsmeldinger. I de siste er dette imidlertid blitt forsterket ved at forskning i økende grad retter seg mot sektorovergripende problemstillinger. Koordineringsutfordringen er tatt opp både av Riksrevisjonen og i flere evalueringer.

1.5.1 Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen kom i 2012 med en rapport med tittelen *Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken*.¹⁵

Undersøkelsen tar ikke opp forskningspolitikken i sin helhet, men konsentrerer seg om koordineringen av forskningspolitikken og forskningssamarbeidet med EU.

Riksrevisjonen hevder å ha funnet

- svakheter ved KDs koordinering av de tverrdepartementale strategiske prosessene
- mangelfull koordinering av budsjettprosessen
- svakheter i styringssignalene overfor Forskningsrådet, blant annet knyttet til at sektordepartementene leverer egne delmål til Forskningsrådet uten at disse er koordinert av KD
- svak utnyttelse av departementenes forskningsutvalg (DFU)
- behov for tydeligere prioriteringer innenfor forskningssamarbeidet med EU, spesielt knyttet til fellesprogrammer utenfor EUs rammeprogrammer for forskning.¹⁶
- behov for forbedring av mål – og resultatstyringen av Forskningsrådet

Med henvisning til at forskningen i økende grad er blitt sektorovergripende anbefaler Riksrevisjonen at KD styrker sin koordinering av forskningspolitikken. Det anbefales videre at KD bør benytte ulike strategiprosesser, budsjettprosessen, DFU og styringen av Forskningsrådet som virkemidler for å få dette til. Budsjettprosessen fremheves som spesielt viktig.

¹³ St. meld. nr.30 (2008–2009) *Klima for forskning*: 68

¹⁴ Mathiesen 1995: 51, Skoie 2005: 117

¹⁵ Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Dokument 3:3 (2012–2013)

¹⁶ Det siktes her til programmer innenfor European Research Area (ERA). Se nærmere omtale i kapittel 4.

1.5.2 Evalueringen av Norges forskningsråd

Technopolis' evaluering av Norges forskningsråd: *A Good Council?*¹⁷ tar utgangspunkt i at Forskningsrådet ble opprettet for å redusere fragmenteringen innenfor norsk forskning og innovasjon, og å legge til rette for en mer koordinert forsknings- og innovasjonspolitik. Det vises videre til at en evaluering i 2001 konkluderte med at de mulighetene for samordning som sammenslåingen hadde skapt, ikke ble utnyttet fullt ut. I denne ble det også pekt på at organisasjonen var politisk overstyrt, med finansiering og styringssignaler fra den gangen seksten ulike departementer.

Technopolis-evalueringen fra 2012 konkluderer med at Forskningsrådet på dette tidspunktet fungerte godt, men at rådet er pålagt tunge organisatoriske og administrative oppgaver, ikke minst knyttet til det forholdet at det tar imot oppdrag fra, og rapporterer, til i alt seksten departementer med til dels motstridende mål og prioriteringer. Evalueringen konkluderer også med at Forskningsrådet vil kunne forsette å være velfungerende, forutsatt at man evner å balansere departementenes sektorinteresser med samfunnets samlede behov, gjennom kontinuerlig avveining mellom sektorinteressene og strategiske ressurser.¹⁸

Det påpekes at det er en særlig krevende oppgave for Forskningsrådet både å følge opp pålegg fra seksten departementer, og å ivareta den praktiske koordineringen av forskningen.

For å møte de koordineringsutfordringene som springer ut av sektorprinsippet og KDs manglende myndighet til å bestemme over innholdet i de andre departementers tildelingsbrev til Forskningsrådet, anbefaler evalueringen å utrede muligheten for en styrking av den forskningspolitiske koordineringen på et overdepartementalt nivå, f.eks. gjennom å opprette et forsknings- og innovasjonspolitisk råd. Den anbefaler også å videreutvikle KDs styring av Forskningsrådet gjennom et MRS-system som løfter styringen fra aktiviteter til mål.

Technopolis' rapport *Strengthening the Nord.Cooperation*¹⁹ beskriver systemene for håndtering av forskningsmidler i de nordiske land. Her kommenteres det spesielt at Norges forskningsråd, som har femten andre «eiere» i tillegg til sitt overordnede departement KD, klarer å oppnå en forbausende høy grad av tverrsektoriell koordinering.

En helt fersk undersøkelse som Forskningsrådet selv har fått utført, trekker fram at norsk forskning er for politisk styrt, at departementenes sektorinteresser i stor grad blir styrende for hva det bør forskes på, samt at det er en utfordring for Forskningsrådet å skulle betjene så mange oppdragsgivere.²⁰

¹⁷ *A Good Council?* Technopolis (August 2012)

¹⁸ Det siktes her til ressurser som er avsatt til å ivareta sektorovergrepene problemstillinger.

¹⁹ *Strengthening the Nord.Cooperation*, Technopolis (2013)

²⁰ *Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990 – 2013*. M. Brenner og G. Öquist, Forskningsrådet 2014.

1.5.3 Vurderinger i forskningsmeldingen

I forskningsmeldingen Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* pekes det på at Norges forskningsråd er regjeringens viktigste virkemiddel for å utvikle forskningssystemet og for å gjennomføre forskningspolitiske prioriteringer. Det refereres også til Technopolis' evaluering av Forskningsrådet, som vurderer at rådet fungerer godt, men samtidig påpeker at en god balansering av departementenes sektorinteresser med samfunnets samlede behov vil være en forutsetning for at Forskningsrådet også skal kunne fortsette å fungere bra i framtiden.²¹ Avslutningsvis sier meldingen at oppfølgingen av evalueringen vil bli sett i sammenheng med Riksrevisjonens påpekning av behovet for en mer omfattende koordinering av forskningspolitikken.

1.6 KDs tilnærming til styrking av koordineringen

Departementet har ikke satt i gang et eget prosjekt for å styrke koordineringen av forskningspolitikken, men forsøker å møte noen av utfordringene på strategisk nivå gjennom utarbeidelsen av Langtidsplanen (LTP) og den nye EU-strategien. At disse to prosjektene antas å kunne være egnet til å styrke koordineringen av forskningen har sammenheng med at de retter seg mot mange aktører og skal gi retning til hele forskningsfeltet.

Styrking av koordineringen er også et hovedansvar i utviklingen av det nye styringssystemet for Forskningsrådet (MRS). Her er det snakk om et *verktøy* som både skal kunne bidra til bedre koordinering mellom departementene og til å styrke KDs rolle som overordnet koordinator.

KD refererer selv til at disse tre prosjektene er satt i gang blant annet for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger når det gjelder styrking av forskningskoordineringen.²²

Både LTP og MRS har eksplisitte målsettinger knyttet til koordinering i sine mandat:

LTP: «Utarbeide en langtidsplan som gir bedre *gjennomføringskraft* i forskning- og høyere utdanningspolitikken gjennom mer forutsigbar, målrettet og *koordinert bruk av ressursene*.»

MRS: Ambisjonen er at *et felles mål- og resultatstyringssystem* for Forskningsrådet skal bli et virkemiddel for styring av Forskningsrådet og *for koordinering av departementenes styringssignaler til Forskningsrådet*.

I mandatet for EU-strategien er ikke styrket koordinering et uttalt mål, men i KDs presentasjon av arbeidet med strategien, på KDs internettsider, står det blant annet at «*Samarbeidet på tvers av sektorene* må styrkes for å kunne

²¹ *A Good Council?* Technopolis, (August 2012)

²² Dette er blitt uttalt i tilknytning til utarbeidelsen av prosjektplanen for vårt prosjekt.

utnytte nye muligheter i Horisont 2020, slik som vektleggingen av innovasjon, tverrfaglighet og etterspørselsdrevet forskning og partnerskap».

1.7 Avgrensning og begrepsbruk

1.7.1 Avgrensning

Med utgangspunkt i det overordnede målet for følgeevalueringen vil vi spesielt dokumentere og vurdere:

- Hvordan utviklingsfasen (opplegg og gjennomføring av de tre prosjektene) er gjennomført og synspunkter på dette
- Hvordan KD har spilt/kan spille rollen som koordinator
- Om «produktene» kan bidra til nødvendig koordinering

Difi har ikke gått like grundig inn i alle problemstillingene innenfor de tre prosjektene, men først og fremst konsentrert undersøkelsen om det som kan ha betydning for koordinering av forskningspolitikken. Det betyr blant annet at vi ikke har vurdert forslag til mål og innhold i forskningen.

Det norske forskningssystemet omfatter alle virksomheter og institusjoner som finansierer, administrerer, styrer og utfører forskning. Systemet omfatter:

- et utøvende nivå som finnes innenfor universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter, helseforetak, næringsliv og offentlig sektor,
- et strategisk nivå bestående av Forskningsrådet,
- et politisk nivå i regjering og forvaltning²³.

Både LTP og EU-strategien tar opp samspillet mellom alle de tre nivåene i forskningssystemet, inklusive drøfting av forbedringspunkter. Men vi har i hovedsak kartlagt og vurdert koordineringen mellom departementene.

Difis følgeevaluering har undersøkt om

- arbeidet med utformingen av de strategiske virkemidlene, LTP og EU-strategien, og sluttproduktene fra disse prosessene, vil kunne styrke *den tverrdepartementale koordinering* av forskningspolitikken,
- arbeidet med og utformingen av KDs nye styringssystem for Forskningsrådet kan styrke gjennomføringen av forskningspolitikken, slik den blant annet kommer til uttrykk i LTP og EU-strategien,
- utarbeidningen, og oppfølgingen/bruken av de tre «instrumentene» vil kunne styrke KDs rolle som koordinator.

I disse vurderingene har vi tatt utgangspunkt i kriterier for samordning formulert i relevant forskning.²⁴ Vi har undersøkt om koordineringsproblemene adresseres direkte eller indirekte, og om de blir møtt med strategier og tiltak som vil kunne løse dem.

²³ Denne klassifiseringen samsvarer med den som er brukt i Meld. St. 18 (2012–2013)

²⁴ Se kapittel 2.

1.7.2 Begrepsbruk i rapporten

Difi har innenfor dette prosjektet brukt betegnelse «koordinering» og «samordning» som synonyme²⁵, selv om vi er kjent med at det i dagligtalen forekommer varierende tolkninger av disse termene, og at både forskere og politikere har gjort forsøk på å definere «koordinering» og «samordning» slik at de refererer til litt ulike fenomener, som f.eks. at «samordning» er en aktivitet mer preget av hierarkisk styring enn «koordinering», som på sin side sies å referere mer til gjensidig frivillig tilpasning eller nettverksbasert samordning.²⁶ Når vi har valgt å bruke disse betegnelse synonymt, skyldes det dels at dette er mest i samsvar med «vanlig språkbruk»²⁷, men også fordi det har vært hensiktsmessig i tilknytning til det samarbeidet vi i prosjektperioden har hatt med Difi-prosjektet om samordning i norsk forvaltning.²⁸

I behandlingen av prosjektet om utviklingen av mål- og resultatstyringen av Forskningsrådet benytter vi dels forkortelsen MRS for «mål- og resultatstyringssystem», men vi benevner også det systemet det arbeides med for «styringssystemet». Årsaken til dette er at prosjektet ble endret underveis, fra å konsentrere seg om å utvikle et MRS-system til et videre styringssystem.

1.8 Datainnsamling

Datainnsamlingen har bestått av dokumentgjennomgang og semistrukturerte intervjuer, fortrinnsvis med personer som har stått sentralt i prosessen med å organisere og gjennomføre KDs tre prosjekter, inkludert utarbeidelsen av sluttdokumentene.

1.8.1 Dokumentgjennomgang

Vi har basert oss på mange ulike typer dokumenter (se referanselisten) som kan inndeles i følgende grupper:

- Policydokumenter som meldinger til stortinget, og budsjetter
- Riksrevisjonsrapporter og evalueringer
- Forskningsrapporter, artikler og bøker om samordning og andre relevante tema
- Foredrag, pressemeldinger og presseomtale av arbeidet, eller i forbindelse med publiseringen av Langtidsplanen og EU-strategien
- Referater fra f.eks. møter i DFU
- Prosjektdokumenter spesielt vedr. utarbeidelsen av EU-strategien og styringssystemet for Forskningsrådet

1.8.2 Omfanget av intervjuer

Det er blitt gjennomført nitten intervjuer med til sammen tjueseks personer. De som er blitt intervjuet er først og fremst prosjektlederne for de tre KD-prosjektene og ledere for delprosjekter og arbeidsgrupper innenfor disse

²⁵Her støtter vi oss blant annet på Norsk synonymordbok.

²⁶ Dette vil bli utdypet nærmere i kapittel 2.

²⁷ Med «vanlig språkbruk» menes her språkbruk som forekommer oftere enn det å gi «samordning» og «koordinering» ulikt begrepsinnhold.

²⁸ Difi-rapport 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning.*

prosjektene. Alle intervjuobjektene har kommet fra ulike departementer, bortsett fra to som kommer fra Forskningsrådet, og en ekstern konsulent. Evalueringen har i tillegg hatt tilgang til materialet innhentet til prosjektet «*Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*» som har pågått samtidig med vår følgeevaluering.

1.8.3 Utvalget av informanter

Ved oppstarten av arbeidet med å finne fram til de informantene som skulle intervjues, var planen å gjøre separate intervjuer for hvert av de tre prosjektene. Dette viste seg imidlertid å være lite hensiktsmessig. Flesteparten av dem det var aktuelt å intervjuer, deltok eller hadde deltatt, i minst to, eller alle tre prosjektene. De hadde enten deltatt aktivt i delprosjektgrupper under hovedprosjektene, i arbeidsgrupper under delprosjektene, på dialogkonferanser eller i workshops, på møter i DFU eller EØS-spesialutvalget for forskning, eller i bilaterale samtaler/møter.

Dette ga et inntrykk av at det i samtlige departementer kanskje er få medarbeidere som arbeider med forskning, men i realiteten er det stor variasjon departementene i mellom. I noen departementer kan det være bare én enkelt medarbeider som har ansvaret for forskningsområdet, mens det i andre departementet (f.eks. i Nærings- og fiskeridepartementet) finnes hele avdelinger som tar seg av sektorens forsknings- og innovasjonspolitik.

Forskningsarbeidet er for de fleste departement forankret i de ulike fagavdelingene. Departementene som bevilger mest til FoU har gjerne en egen avdeling som har et særskilt ansvar for forskningen, men for departement med mindre FoU-midler er ikke dette hensiktsmessig. De fleste departementer har imidlertid et tverrgående fagteam eller en koordinator som har ansvaret for å koordinere departementets arbeid med forskning. Slike tverrgående funksjoner har primært en rådgivende og informasjonsutvekslende funksjon.²⁹

Det synes imidlertid å være et likhetstrekk at det er hovedkoordinatorene som deltar i eksterne prosesser og prosjekter. Vårt utvalg av informanter kom derfor til å bestå av et flertall slike hovedkoordinatorer. Mange av dem hadde hatt sine funksjoner relativt lenge, og de hadde også ofte møtt hverandre tidligere og samarbeidet i ulike eksterne fora.

1.8.4 Spørsmål til informantene

Intervjuene har hovedsaklig vært innrettet mot å samle inn beskrivelser og vurderinger av hvordan de tre aktuelle KD-prosjektene er blitt organisert og gjennomført med tanke på

- om de har tatt tilstrekkelig hensyn til behovene for involvering av ulike parter og interessenter,

²⁹ Damvad, Utredning om departementenes arbeid med forskning. Rapport utarbeidet for Forskningsrådet. Mai 2013

- om arbeidet med sluttproduktene har vært gjennomført på en slik måte at alle de involverte vil kunne stille seg bak dem,
- om sluttproduktene er egnet til å sikre bedre koordinering av forskningen i ettertid,
- om de arbeidsformene som har vært brukt har fungert som «læringsarenaer» for samordning.

1.9 Mulige svakheter ved metode og datainnsamling

En fordel, men også en svakhet, er at datainnsamlingen pågikk under den pågående utviklingsprosessen. Fordelen var at vi fikk synspunkter som relaterte seg til erfaringene som intervjupersonene hadde et nært forhold til, men flere av prosessene var ikke ferdigstilt og det ble endringer som vi ikke fikk fanget opp. En utfordring har vært å få tilgang til informasjon og dokumenter knyttet til utviklingen av Langtidsplanen fordi dette var en politisk drevet prosess. Det meste av informasjonen kom derfor gjennom intervjuene. Det kunne også vært nyttig å delta i flere av diskusjonsforaene.

1.10 Analyse, vurderinger og forslag

Analysen av de funn som har vært gjort har blant annet tatt utgangspunkt i teorier om forutsetninger for god koordinering/samordning som er kjent fra faglitteratur og empiriske undersøkelser knyttet til case. Dette teoretiske grunnlaget vil bli utdypet i kapittel 2.

Samordning i statlig forvaltning er et tema som har vært gjenstand for interesse både i europeisk og norsk forskning. Vi mener det har vært et nyttig rammeverk for analysen av koordinering av forskningspolitikken, men det kan også utvikles videre på andre områder med samordningsutfordringer. Koordinering av forskningspolitikken er et spesielt område fordi det er knyttet verdier og frihetsgrader til forskning som ikke er forenlig med sterk styring og instruksjon.

2 Samordning som forvaltningspolitisk tema

Vi vil her kort presentere nyere tids forskning og tenkning om samordningstemaet for å ha dette som grunnlag for vurderingen av de funn kartleggingen har gitt. For en bredere og grundigere presentasjon og drøfting av samordning som begrep og fenomen vises til Difi-rapport 2014:07 «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning».

2.1 Koordinerings og samordningsbegrepene

I litteraturen, dokumenter og også i regelverket er det ingen stringent bruk av begrepene koordinering og samordning. I bakgrunnsnotater og planer for de tre prosjektene som vi studerer, benyttes begrepet koordinering. Riksrevisjonen³⁰ bruker begrepet koordinering i tittelen på rapporten fra forvaltningsrevisjonen om forskningspolitikken, men bruker samordning og koordinering synonymt. I «Bestemmelser om økonomistyring i staten» er det begrepet samordning som brukes³¹.

I denne rapporten *braker vi koordinering og samordning som synonyme* begreper. Vi vil i hovedsak bruke begrepet «samordning» i kapitlene 2 og 6 fordi det refereres til litteratur og forskning der dette begrepet er mer brukt enn koordinering. Det samsvarer også med det utviklingsarbeidet som er satt i gang i tilknytning til regjeringens program «Bedre styring og ledelse i staten» der ett av fem tiltaksområder er «Bedre samordning og mer samhandling». Difi har som oppdrag i 2014 å utvikle et kunnskapsgrunnlag for hvordan samordningen i sentralforvaltningen fungerer, og hvordan *samhandling og samordning* kan bedres. Dette prosjektet på oppdrag for KMD, har vært utført parallelt med og inngår i kunnskapsgrunnlaget til vårt arbeidet.

Både samordning (coordination), samhandling (cooperation) og samarbeid (collaboration) brukes i regjeringens program. Det er begreper som ligger tett opp til hverandre, men i organisasjonslitteraturen har disse en noe forskjellig betydning. *Samhandling* blir sett på å være en mer kortsiktig og uformell måte å skape relasjoner for gjensidig nytte mellom organisasjoner på.

Samordning omhandler mer hvordan strukturer og prosedyrer er utformet for å få til samordning mellom individer og organisasjoner³². Samordning foregår innenfor overordnede mål og med fastlagte rammer, altså på systemnivå. Det refererer til prosesser der det er bevissthet om hvordan ulike aktørers handlinger skal knyttes sammen innenfor en felles ramme for å trekke i samme retning³³.

Samarbeid har et sterkt element av frivillighet og er basert på normativ enighet. Partene som inngår i samarbeidsprosesser er likeverdige og de har selv bestemt

³⁰ Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken

³¹ «Mottar virksomheten bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene. De øvrige departementene skal oversende nødvendig informasjon om bevilgningene til dette departementet.»

³² Schermerhorn, 1975; Rogers and Whetten 1985: 12–13

³³ Fimreite, Anne Lise; Læg Reid, Per 2009. Reorganizing the welfare state administration. Public Management Review. 11: 281–287.

at samarbeid kan være et middel for å nå mål. Samarbeid ses på som underordnet begrepet samordning. Det kan være verdifullt, men forskere som har beskjeftig seg mye med offentlig sektor mener at en stor del av samordningen ikke er blitt til gjennom enighet, men heller er et resultat av bruk av autoritet (makt) eller insentiver. "It is certainly more pleasant if the coordination can be based on common norms, but governments do not wait for that agreement to arise naturally".

Dette sitatet fra boken *Coordination of Public Sector Organizations* (Geert Bouckaert et.al. 2010), berører kjernen av utfordringer i offentlig sektor der det er nødvendig å samarbeide, samhandle eller samordne seg for å løse samfunnsutfordringer på en kvalitativ og effektiv måte.

2.2 Definisjon av samordning

Med samordning sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset hverandre. (Difi's definisjon)

En samordningsprosess vil også omfatte to andre ledd: For å legge til rette for slike avveininger gjør man bruk av ulike mekanismer og virkemidler (se kap. 2.5), og i etterkant får prosessen et utfall i form av mer eller mindre samordnet forvaltningspraksis på operativt nivå, bl.a. samordnet myndighetsutøvelse og tjenesteyting mv.

2.3 Samordning - av hva og hvorfor?

Samordning er ikke et mål i seg selv, men brukes som virkemiddel for å realisere mål som ikke vil kunne blitt nådd uten at de aktuelle aktørene og interessentene bidrar sammen. Målene for samordningen kan være alt fra politikk og strategier til tjenester overfor innbyggere og ulike brukergrupper.

Et viktig spørsmål er også hva som skal samordnes? Det er viktig å ha klarhet i om det er samordning av *politikkenes innhold*, dvs. utformingen av beslutninger som siden iverksettes og danner forvaltningspraksis, eller samordning av *ressursbruk*.

2.3.1 Samordning av ressursbruk

Samordning av ressursbruk vil ofte dreie seg om økt kostnadseffektivitet. Ved å gå sammen, kan flere virksomheter spare ressurser gjennom å utnytte stordriftsfordeler. Dette kan også omfatte utnytting av felles faglige ressurser, både menneskelig kompetanse, kunnskap og gjenbruk av innsamlede data. Det er også behov for samordning av interne prosesser og ressursbruk når det foreligger *sekvensiell avhengighet*, dvs. risiko for "flaskehals" i arbeidsflyten mellom virksomheter.

Hensikten med samordningen kan selvsagt være å samordne både politikkenes innhold og ressursbruken, men prosessen for å få dette til og virkemidlene som brukes, kan være forskjellige. Samordning av ressursene kan inngå i budsjettprosessen og må forholde seg til de prosedyrer som er knyttet til denne.

2.3.2 Samordning av politikkinnhold

Behov for å samordne politikkinnhold bunner som regel i en eller annen form for *tverrsektoriell avhengighet*. Det kan gjelde direkte påvirkning mellom sektorer: Problemdefinisjoner, virkemidler, tilskuddsordninger mv. som er utviklet i en sektor, kan skape utilsiktede konsekvenser for måloppnåelsen i en annen sektor. Motsatt kan enkelte sektorer være avhengige av medvirkning fra andre sektorer for å kunne oppnå sine mål. Begge disse forholdene kan ha innvirkning på måloppnåelsen på sektorovergrepene områder med nasjonale mål og ambisjoner.

2.3.3 Ulike ambisjonsnivåer

Siden behovet for samordning varierer, vil det også gjøre seg gjeldende ulike ambisjonsnivåer for å tilrettelegge for samordning.

- Et lavt ambisjonsnivå kan f.eks. være når en enhet informerer andre enheter om sin virksomhet og planer, for deretter å overlate til de andre enhetene å vurdere om de bør tilpasse seg.
- Et middels ambisjonsnivå kan f.eks. være å organisere et samarbeidsforum for løpende dialog om hvordan man kan tilpasse seg hverandres virksomhet.
- Et høyt ambisjonsnivå kan f.eks. være at det tas initiativ til å utvikle en felles strategi som grunnlag for alle berørte enheters prioriteringer og handlingsvalg. Strategien gjøres forpliktende ved beslutning på overordnet nivå (se bl.a. NIBR 2013 om eksempler på å kategorisere ambisjonsnivåer for samordning).

Ulike ambisjoner er illustrert i den såkalte samordningstrappa nedenfor. I en omtale av denne trappa ³⁴ pekes det på at de to laveste trinnene ikke behøver å være forankret i organisasjonen for å bli gjennomført. Det kan den enkelte medarbeider ta initiativ til på egenhånd. De to øverste trinnene krever at det settes av ressurser for å gjennomføre samarbeid og samordning, arbeidet må planlegges og det må forankres i organisasjonen.

Figur 1: Samordningstrappa



³⁴ NIBR-rapport 2013:23

2.3.4 Positiv og negativ samordning

De to siste trinnene omfatter interesseavveining. Skillet mellom disse er basert på et skille mellom såkalt *negativt og positivt definert samordning*:

Med negativt definert samordning vil en unngå uheldige konsekvenser for andre. Når det legges fram forslag, vil en søke å belyse utilsiktede konsekvenser for tilgrensende sektorer og justere forslaget for å unngå disse konsekvensene.

Positivt definert samordning er når de berørte partene allerede tidlig i prosessen samarbeider om en felles løsning. I beste fall kan det gi en synergieffekt, dvs. et bedre samlet resultat enn om de enkelte aktørene skulle ha operert hver for seg. De involverte sektorene samarbeider om en felles strategi og om å gi «drahjelp» til den sektoren som står nærmest til å håndtere problemet og til å betjene målgruppene.

2.4 Hvordan samordne?

Samordning vil ofte innebære å forene ulike og/eller motstridende interesser. Å bli enige om hvilke ressurser som skal bringes inn i selve samordningsprosessen og/eller produktet kan være det springende punkt. Å bli enig om mål og retning for det aktuelle tiltaket likeså. Dersom tilliten mellom de ulike partene er svak, vil tilrettelegging av prosessen måtte inneholde aktiviteter som kan styrke tilliten. Uten tillit vil prosessen kunne bryte sammen.

Samordningen kan settes i gang av likeverdige parter eller av en instans som har myndighet til å koordinere/samordne. At en instans har myndighet til å koordinere vil ikke nødvendigvis føre til at koordineringen blir gjennomført, eller tilrettelagt på en hensiktsmessig måte. Det gir heller ingen garantier for at resultatet av en faktisk samordning blir optimal.

Der samme type samordningsprosess skal gjentas, f. eks. en gang i året, kan det være fornuftig å utvikle hensiktsmessige prosedyrer for hva som skal inngå i prosessen. Budsjettprosessen er et typisk eksempel på dette.

2.4.1 Samordning i ulike faser

Samordning av politikkinnhold er relevant gjennom hele den sentrale beslutningsprosessen, men vil ha noe forskjellig innretning avhengig av hvilke faser det gjelder:

Samordning i initiativ- og utredningsfasen

Samordning i denne fasen vil dreie seg om å sørge for et bredt tilfang av kunnskap og premisser fra relevante aktører og at samordningshensynet blir vektlagt allerede tidlig. Dette kan bl.a. gjøre det mulig å bevege seg fra negativt til positivt definert samordning i beslutningsfasen.

Samordning i beslutningsfasen

Samordning i denne fasen dreier seg om å lage et beslutningsgrunnlag som har tatt opp i seg relevante premisser fra andre aktører, og å gjøre en rimelig interesseavveining som angir en konklusjon og en hensiktsmessig ansvarsplassering.

Samordning i iverksettingsfasen

Samordning i iverksettingsfasen vil generelt dreie seg om å ivareta hensynet til administrativ gjennomførbarhet og effektivitet uten at det skal gå på bekostning av det fastsatte formålet. Gjennomførbarhet forutsetter at det tas høyde for å bringe inn i prosessen alle sektorer/aktører som er nødvendige for iverksettingen.

Samordning i driftsfasen

Samordning av løpende virksomhet i driftsfasen er nært knyttet til hensynet til brukerne. Selv om det har vært samordning i alle forutgående faser, vil det likevel oppstå uforutsette situasjoner både for brukerne og for operativt nivå internt fordi en ikke har kunnet overskue alle konsekvenser av nye regelverk, nye insitammenter, administrative ordninger mv. Dette tilsier at operative organer med felles målgrupper bør ha handlingsrom til å gjøre nødvendige innbyrdes tilpasninger av den løpende virksomheten.

Dette viser at selv om politikkinnhold i hovedsak blir fastlagt i utrednings- og beslutningsfasene, vil politikkinnholdet i siste instans også påvirkes av iverksettingsprosesser og praksis i driftsfasen. Derfor vil også samordning i disse fasene være relevant for politikkenes innhold satt ut i praksis.

Det som vil være avgjørende for så vel samordningsprosessen som det som kommer ut av den, er hvilke krav som finnes i koordinatorens mandat, hvordan mandatets handlingsrom utnyttes, hvilke aktører eller interessenter som tas med inn i prosessen, hvordan nødvendig tillit ivaretas og skapes og hvordan interessekonflikter behandles.

For å lykkes med samordningen vil det være nødvendig å *tilrettelegge* selve samordningsprosessen på en hensiktsmessig måte. Det vil si å ta i bruk «samordningsvirkemidler» av ulikt slag. Ulike typer virkemidler vil vi beskrive nedenfor.

2.5 Overordnede samordningsmekanismer og virkemidler

Ulike forskere har laget oversikter over virkemidler de anser for å være mulige eller nødvendige faktorer i en samordningsprosess. Nedenfor beskrives en systematisering av dette³⁵ som vi mener kan være egnet for analyse av våre data.

Når det gjelder de overordnede samordningsmekanismer, skilles det mellom hierarkiske, nettverksbaserte og markedsbaserte samordningsmekanismer. Et annet begrep for nettverksbasert er *frivillig tilpasning* fordi det er frivillig, ikke-hierarkisk tilpasning mellom sideordnede aktører. Denne typen samordning kan karakteriseres som samarbeid (Jf. kap.2.1). Den hierarkiske samordningsmekanismen vil danne rammer for den frivillige tilpasningen

³⁵ Geert Bouckaert et.al. Coordination of Public Sector Organizations. 2010

(samarbeidet), men den nettverksbaserte (frivillige tilpasningen) kan også utfordre og bidra til å endre både den hierarkiske mekanismen og den markedsbaserte mekanismen. Gjennom samarbeidet vil aktørene se behovet for endringer i struktur, prosedyrer, regelverk og også insentiver for å få til løsninger.

Det er ikke mulig eller hensiktsmessig med klare skiller mellom disse mekanismene og de ulike virkemidlene kan rette seg mot mer enn én mekanisme. Men de kan være egnet som et teoretisk grunnlag for å kategorisere, vurdere og sammenligne de prosessene som er gjenstand for denne studien.

Innenfor hierarki som samordningsmekanisme kan mulige virkemidler for samordning være:

- juridiske virkemidler, som kan variere fra rene prosessregler, f.eks. lovregler som påbyr høring av bestemte aktører, til definering av ansvar og fullmakter for utpekte samordningsenheter
- organisatoriske virkemidler, f.eks. sammenslåing av virksomheter, etablering av kontaktfora mv
- økonomiske, f.eks. øremerking av midler til samordningsformål

De juridiske virkemidlene er nært knyttet til hierarki som samordningsmekanisme fordi etterlevelsen i prinsippet skal håndheves. Økonomiske og organisatoriske virkemidler kan også knyttes til hierarki så lenge de er autoritativt fastsatt, og så lenge det følger sanksjoner med manglende etterlevelse av dem.

Innenfor *nettverk som samordningsmekanisme* trekkes følgende typer virkemidler fram: informasjon og veiledning om betydningen av samordning og hvordan det bør samordnes, informasjons- og kunnskapsdeling, dialogbasert overtalelse, kontaktfora, felles arbeidsformer og kulturbygging³⁶. Dette innebærer at det skjer en tilpasning mellom sideordnede aktører uten at dette er instruert eller regelfestet av et overordnet nivå og uten at det kan iverksettes sanksjoner for manglende samordning. Slik tilpasning kan være gjensidig slik at begge parter får noe igjen for å tilpasse seg, men det kan også være at en av aktørene dominerer det nye premissgrunnlaget.

Markedsbasert samordningsmekanisme har begrenset relevans innenfor statlig forvaltning, men innenfor forskning er dette mer relevant. Det er flere insentivordninger både for å stimulere næringslivet til å investere og samarbeide om forskning og overfor forskere for å få kanalisert kompetanse og interesse til prioriterte områder. Forskningssektoren nasjonalt og internasjonalt, er også sterkt preget av konkurranse og det etableres kvasimarkeder (kanskje de ikke er «kvasi» engang, men reelle) der aktørene konkurrerer om

³⁶ Vektlegging av nettverksbaserte samordningsmekanismer er blitt sterkere de siste 10-15 år. Ref. Sørensen og Torfing og andre

forskningsmidler, midler til infrastrukturoppbygging etc. Innen den markedsbaserte samordningsmekanismen er det virkemidler som også skal stimulere til samordning og samarbeid, f.eks. krav til tverrfaglighet, tverrsektorielt samhandling, internasjonalt samarbeid osv.

Hierarki og frivillig tilpasning framstår her som alternativer. I praksis vil de ofte utfylle hverandre ved at beslutninger fattet i hierarkiet implisitt forutsetter at det skjer en frivillig (og gjensidig) tilpasning i oppfølgingen av beslutningen. Også den markedsbaserte samordningen kan virke sammen med hierarki og frivillig tilpasning.

Mange av sakene som regjeringen behandler, berører flere departementer og krever en samordnet forberedelse. I departementsfellesskapet er det samordning som både innebærer tilrettelegging og gjennomføring av beslutningsprosessen inn mot regjeringen (horisontal samordning), men også som forutsetning og tilrettelegging for samordnet praksis i og mellom virksomheter og andre aktører (vertikal samordning). En oversikt over konkrete virkemidler for samordningen av sentralforvaltningen i Norge er lagt ved i vedlegg 1.

3 Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (LTP)

I dette kapitlet vil vi beskrive bakgrunnen for og mål med Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (LTP). Vi vil også beskrive aktiviteter, hendelser og milepæler i utarbeidelsesprosessen og formidle synspunkter fra de som har deltatt i arbeidet. Vi legger vekt på å gjøre beskrivelsen så kortfattet som mulig. Det er imidlertid viktig å få et helhetlig og til dels detaljert bilde av prosessen, for å kunne vurdere om og eventuelt hvordan arbeidet med denne planen har virket koordinerende.

3.1 Bakgrunn og mål med LTP

Regjeringen Stoltenberg II varslet i [Meld. St. 18 \(2012–2013\) Lange linjer – kunnskap gir muligheter](#) en langtidsplan for forskning og høyere utdanning³⁷.

Hensikten med Langtidsplanen, slik det er uttrykt i Forskningsmeldingen, er: «En langtidsplan for forskning og høyere utdanning vil bidra til en mer effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på et område som er svært viktig for en god samfunnsutvikling i Norge. En slik plan vil også kunne bidra til at vi får bedre grunnlag for å følge med på resultatene og effektene av den økte innsatsen. Planen skal ha en målstruktur som er en konkretisering av de overordnede kunnskapspolitiske målene og delmål som sier noe om hvor langt regjeringen mener det er mulig å komme i planperioden med tilgjengelige ressurser og samlede prioriteringer.»³⁸

Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen [bekreftet høsten 2013](#) at Solberg-regjeringen ville legge fram en langtidsplan i 2014 som et verktøy i en strategisk, koordinert og langsiktig forskningspolitikk. Begge regjeringer har uttrykt at Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning:

- skal være et verktøy for å sørge for at investeringene ses i sammenheng,
- skal inneholde prioriteringer for forskning og høyere utdanning i et tiårsperspektiv, og prioriteringene skal legge føringer for hvordan vi innretter investeringer i blant annet kunnskapsbygg, forskningsinfrastruktur, stipendiater og studieplasser,
- skal være et verktøy for å spisse innsatsen på områder hvor Norge har strategiske fortrinn, eller for å dekke fremtidige behov for kunnskap på viktige områder,
- skal gi rom for nytenkende og grenseoverskridende forskning som kan gi oss ny erkjennelse på lang sikt.

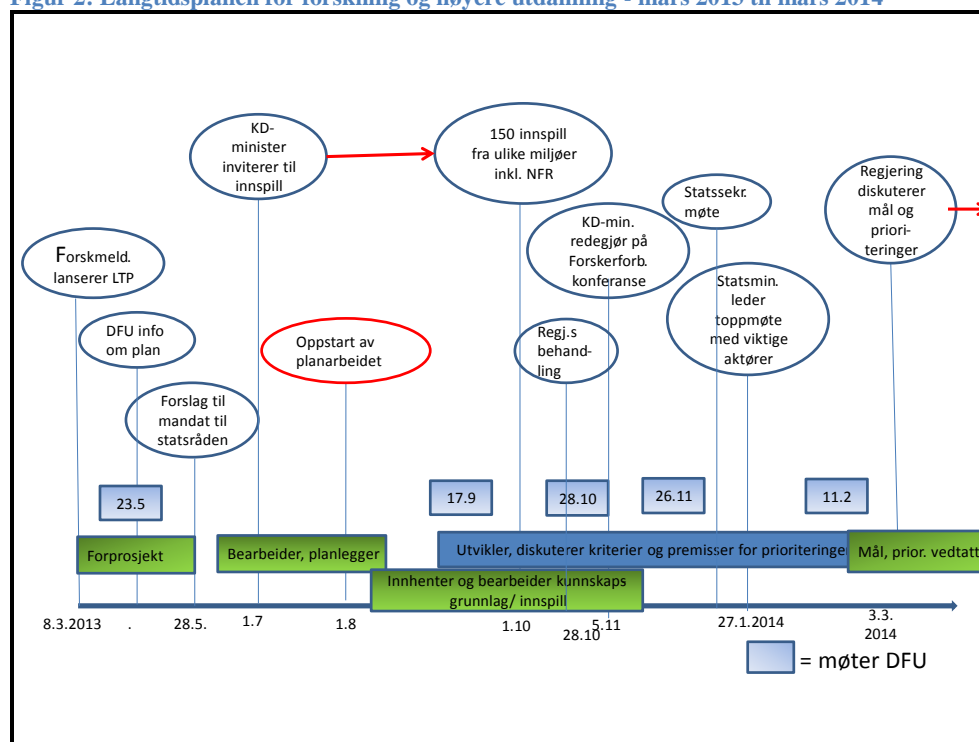
³⁷ Kunnskapsdepartementet 08.03.2013

³⁸ Meld. St. 18 (2012–2013): Lange linjer – kunnskap gir muligheter. (2.1 Norge som forskningsaktør | 2.2 Mål for norsk forskningspolitikk)

3.2 Oppstartsperioden

I dette underkapitlet vil vi beskrive den første perioden av utviklingsprosessen fra lansering av idéen til at mål og prioriteringer ble diskutert i regjeringen. For oversiktens del blir prosessen også illustrert med hendelser på tidslinjen.

Figur 2: Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning - mars 2013 til mars 2014



Et forprosjekt ble satt i gang umiddelbart etter fremleggelsen av Forskningsmeldingen. Det var høyt ambisjonsnivå og knapp tid. Denne første planen skulle være ferdig høsten 2014.

3.2.1 Mål og føringer for arbeidet

I meldingen til Stortinget var det ikke eksplisitt formulert at langtidsplanen skulle bidra til å styrke koordineringen. I samtaler med departementet har det imidlertid kommet fram at langtidsplanen også skulle være et verktøy for bedre styring og koordinering av bevilgningene til forskning og høyere utdanning.

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning kunne bidra bl.a. til å:

- bedre sammenhengen mellom investeringer i store bygge- og infrastrukturprosjekter og andre satsinger til forskning og høyere utdanning.
- å fange opp viktige tverrgående og sektorovergrepene hensyn, som for eksempel forskning av høy kvalitet og den grunnleggende forskningen.
- å styrke koblingen mellom høyere utdannings- og forskningspolitikken og innovasjonspolitikken
- å øke FoU-innsatsen i næringslivet gjennom en målrettet bruk av offentlige virkemidler både på utdannings-, forsknings- og innovasjonsområdet.

Det var også viktig å ha tett kontakt mellom et igangsatt prosjekt om finansieringen av UH-sektoren³⁹ og langtidsplanprosjektet.

I opplegget for arbeidet var det viktig å få til god koordinering og involvering av de andre departementene og forankringen i regjeringen. Det var viktig å legge opp til en prosess der regjeringens forskningsutvalg (RFU) var saksforberedende organ til regjeringen og der Departementenes forskningsutvalg (DFU), i tillegg til bilateralt kontakt med de mest berørte departementene, ble brukt til å forankre arbeidet administrativt i de andre departementene.

3.2.2 Innspill til kunnskapsgrunnlaget

Det var *tre kilder* til oppbyggingen av kunnskapsgrunnlaget for regjeringens vurdering av hvilke prioriteringer som skulle ligge til grunn for den første langtidsplanen.

Grunnlaget var basert på:

- nærmere 100 innspill som KD hadde mottatt til arbeidet med Forskningsmeldingen og som de også ville dra nytte av i arbeidet med langtidsplanen
- 150 innspill fra svært mange ulike miljøer. Invitasjonen gikk fra kunnskapsministeren 1.7. 2013 med frist 15.10. 2013. Invitasjonen gjaldt
 - å identifisere hvilke behov næringslivet og offentlig sektor ser i et tiårsperspektiv,
 - spørsmål til forsknings- og utdanningsmiljøene om hvordan de vil prioritere for å bidra til å nå de overordnede målene for forskning og høyere utdanning,
 - spørsmål til interesseorganisasjoner og andre type aktører om type kunnskap og kompetanse som næringslivet og offentlig sektor vil trenge om 10 år og prioriteringer for å dekke behovene og nå overordnede mål for forsknings- og høyere utdanningspolitikken.
- Innspillet fra Forskningsrådet var omfattende og besto av to deler, spilt inn i to runder. Den første delen gir et forslag til økonomiske rammer for en langtidsplan, innspill til områder som må gis særlig oppmerksomhet i en langtidsplan og forslag til hvilke øvrige innsatsområder en langtidsplan bør dekke. I den andre delen blir dette utdypet og det foreslås opptrappingsplaner og måltall på viktige områder. Innspillene ble oversendt KD etter behandling i Forskningsrådets hovedstyre i hhv. november og desember 2013.

³⁹ Ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014. Rapporten «*Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*» avgitt 7. januar 2015

I tillegg utarbeidet Forskningsrådet to notater som inngikk i kunnskapsgrunnlaget⁴⁰:

- Ett om bruk av ulike typer arbeidsmetodikk og alternative prioriteringskriterier i arbeidet med langtidsplaner internasjonalt,
- Ett basert på en gjennomgang av nasjonal og internasjonal litteratur om *samfunnsutfordringer* og om *hovedtrender* for fremtidens forsknings- og innovasjonssystem.

Det første av disse notatene viser forskjeller i ambisjonsnivå mellom ulike land både når det gjelder tidsperspektivet for planene og om det er knyttet budsjett til dem. Tidsperspektivet styres til dels av mulighetene for å gjøre politiske vedtak. Den nederlandske planen har for eksempel en langsiktig horisont, men de konkrete forslagene og budsjettet omfatter bare den perioden regjeringen er valgt for.

Notatet gir også idéer til hvordan arbeidet med Langtidsplanen kan legges opp ved å vise hvilke metoder og prosesser som brukes i de enkelte land. Gjennomgangen av nasjonal og internasjonal litteratur om *samfunnsutfordringer* viste at nær alle er gjengangere i alle relevante internasjonale utredninger på feltet. Mange av utfordringene har lenge stått på dagsorden, også forskningspolitisk; som helse, mat, energi, miljø og materialer. Andre har kommet til – eller fått betydelig forsterket fokus – de siste årene; som migrasjon, demografi/eldrebølge og urbanisering. Utfordringene er imidlertid alle velkjente og en må anta at disse vil prege dagsorden i mange år framover.

Når det gjelder trender og utfordringer for fremtidens forsknings- og innovasjonssystem, viser gjennomgangen at utfordringene og trendene identifisert på internasjonalt nivå gjenfinnes i stor grad på nasjonalt nivå⁴¹.

3.2.3 Den vanskelige prioriteringen

Regjeringen Solberg fortsatte arbeidet med Langtidsplanen. Spørsmålet om hvilke prioriteringer som skulle gjøres i planen ble bl.a. tatt opp i statsrådets foredrag på Forskerforbundets forskningspolitiske seminar 5. november 2013.

Han sa bl.a.: «Når vi skal sette opp prioriteringer, er en viktig del av beslutningen som må tas, hvilket nivå disse skal legges på for å være nyttige. Her må vi gjøre avveininger om hvor tydelig og skarpt det vil si at prioriteringene skal være. Det er for eksempel lett å si at vi skal prioritere et kunnskapsbasert næringsliv, det er litt vanskeligere å si hav, og igjen enda vanskeligere å snevre det inn til sild. Men jo tydeligere prioriteringer, jo viktigere instrument blir planen – vi blir nok nødt til å finne et nivå mellom å bare si kunnskapsbasert næringsliv og å bare satse på sild (for å ikke si tomatsild)».

Han nevnte også: «Det som er tydelig i innspillene, er hvor enige dere tross alt er. Vi må ha en satsing som strekker seg over alle de store fagfeltene, fra

⁴⁰NFRs notater av 25.10.2013

⁴¹OECDs STI Outlook 2012

samfunnsvitenskap og humaniora til realfag, teknologi og helsefag. De fleste av de foreslåtte områdene er tverrfaglige».

I den videre diskusjonen om Langtidsplanen bl.a. i Departementenes forskningsutvalg (DFU)⁴², ble spørsmål om grunnlaget for prioriteringene et sentralt spørsmål. Noen etterlyste et klarere formål og målene med en langtidsplan. Andre mente at det var viktig å få på plass en felles begrunnelse og inngang til hvorfor LTP er viktig for samfunnet, før en kunne prioritere. Det ble også diskutert om LTP skulle ta utgangspunkt i de fem strategiske målene i Forskingmeldingen og/eller i Regjeringen Solbergs politiske plattform. Likeledes hvordan en skulle sikre koblingen til både forskning og høyere utdanning og koblingen mellom LTP og prioriteringer i den europeiske forskningspolitikken.

I det videre arbeidet tok prosjektet utgangspunkt i *tre overordnede prioriteringer* som er (tilnærmet) identiske med overordnede prioriteringer for Horisont 2020, de såkalte søylene,⁴³ og som har tydelig forbindelse til Regjeringsplattformen:

1. Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
2. Møte store samfunnsutfordringer
3. Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet

Bearbeiding av og diskusjon om prioriteringene gav følgende seks prioriteringer:

1. Hav
2. Miljøvennlig energi og klima
3. Muliggjørende teknologier
4. Bedre og mer effektive velferdstjenester
5. Fremtidens næringsliv
6. Verdensledende fagmiljøer

Et av formålene for DFU-møtet i *februar* var å få innspill, rydde misforståelser av veien og klargjøre om enigheter/uenigheter før disse prioriteringene skulle løftes til politisk nivå. Det var noen spørsmål og kommentarer til rammene for langtidsplanen, men de fleste var enige i prioriteringene som ble lagt fram. Noen savnet referanse til spesifikke forskningsområder, andre hadde ønsker om å synliggjøre de små fagområdene bedre, mens andre igjen mente at konsekvenser av økonomisk betydning måtte tydeliggjøres bedre. Det ble også stilt spørsmål ved om kunnskapsgrunnlaget var godt nok og om det vil bli tatt

⁴² DFU-møtet 26.11.2013

⁴³ Tre hovedprioriteringer Horisont 2020, også kalt søyler: 1. Fremragende vitenskap, inkludert Det europeiske forskningsrådet (ERC), mobilitetsaktiviteter, fremtidsteknologier og forskningsinfrastruktur. 2. Industrielt lederskap, inkludert nøkkelteknologier som IKT, nano-, bio-, og romfartsteknologi, finansieringsordninger for risikokapital og innovasjon i små og mellomstore bedrifter. 3. Samfunnsutfordringer, med følgende delprogrammer: a. Helse, demografiske endringer og velferd, b. Matsikkerhet, bærekraftig landbruk og skogbruk, marin og maritim forskning og innenlands vannforskning og bioøkonomi, c. Sikker, ren og effektiv energi, d. Smart, grønn og integrert transport, e. Klima, miljø, ressurseffektivitet og råmaterialer, f. Europa i en verden i endring – inkluderende, innovative og reflekterende samfunn, g. Sikre samfunn – beskyttelse av Europa og dets borgeres frihet og sikkerhet.

hensyn til relevante gjennomganger og strategier under utarbeidelse, i det videre arbeidet med LTP.

Regjeringen diskuterte mål og prioriteringer 3. mars.

3.3 Utformingen av langtidsplanen

Etter at mål og prioriteringer ble behandlet i regjeringen, går arbeidet inn i en intens periode med utforming av innholdet og forankring i departementene bl.a. gjennom engasjementet av politisk ledelse (statssekretærene). Aktører og potensielle interessenter både i og utenfor departementene ble i oppstartsperioden (mars 2013 - mars 2014) involvert, men den aktive deltakelsen i form av departementenes konkrete arbeid ble adskillig sterkere utover våren 2014, noe vi skal beskrive nærmere nedenfor.

3.3.1 Involvering og forankring av de eksterne miljøene noe endret ift. opprinnelig forslag

Gjennom å invitere til å gi innspill, diskutere og orientere særskilt og tidlig om beslutninger og planer, skjer det også en forankring. Forsknings- og høyere utdanningssektoren er i så måte viktig, og kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen var tidlig ute med å bekrefte overfor 300 forskere og andre at han ville legge fram en langtidsplan for forskning og høyere utdanning i løpet av høsten 2014⁴⁴, og orienterte på NIFUs årskonferanse 23.mai 2014 om målene og prioriteringene som regjeringen hadde «pekt ut».

Mange innspill hadde som tidligere nevnt kommet inn både under arbeidet med Forskningsmeldingen og ved oppstart av langtidsplanarbeidet.

I tillegg inviterte statsministeren og kunnskapsministeren til et toppmøte med representanter for næringsliv, akademia og samfunnsliv om hvordan en kan ivareta næringslivets behov i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Statsministeren ledet møtet og finansministeren, næringsministeren, olje- og energiministeren og helse- og omsorgsministeren deltok også. Det er senere bestemt at regjeringen skal etablere et slikt årlig toppmøte hvor aktuelle temaer drøftes med sentrale aktører for å belyse utfordringer og prioriteringer i forskningspolitikken og høyere utdanning⁴⁵.

Som ledd i styrkingen av koordineringen av forskningspolitikken, uttales det i samme nyhetssak som nevnt ovenfor: «Nå tar regjeringen grep ved å være sitt eget forskningspolitiske utvalg og forsterke prosessene som bidrar til koordinering, herunder budsjettprosess, langtidsplan for forskning og høyere utdanning, og mål- og resultatstyringen av Forskningsrådet»⁴⁶.

⁴⁴ Forskerforbundets forskningspolitiske seminar 5. november 2013, ([se artikkel på Regjeringen.no](#).)

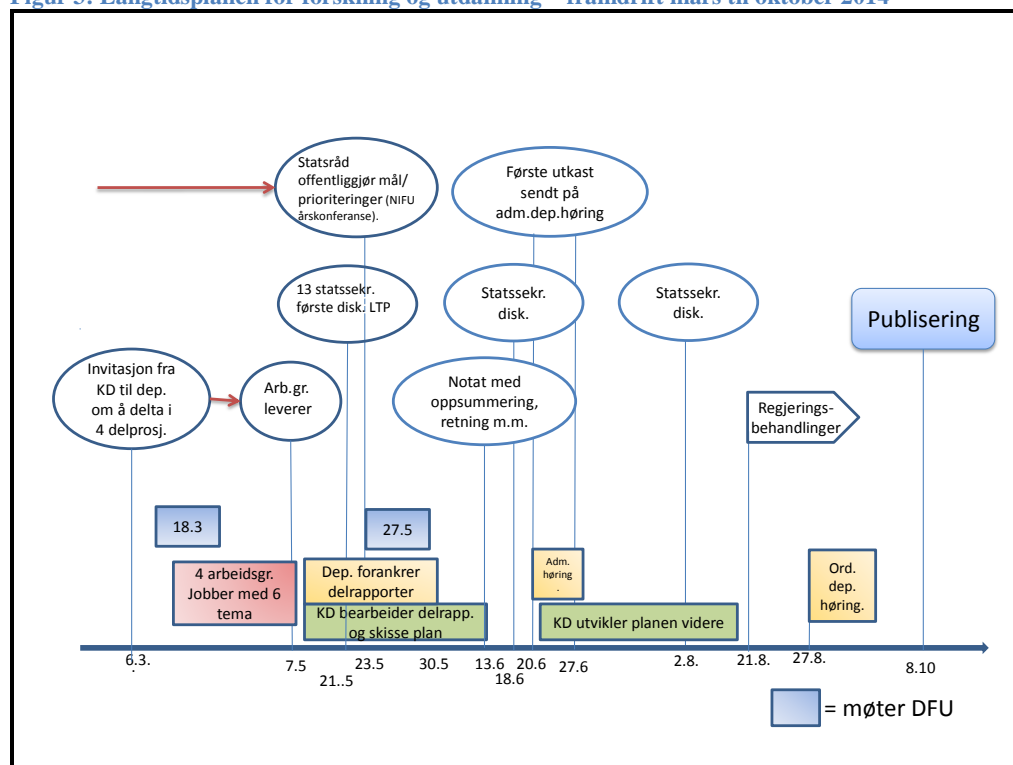
⁴⁵ Nyhet på Kunnskapsdepartementets hjemmeside 30.05.2014, ([se artikkel på Regjeringen.no](#))

⁴⁶ Ibid. 30.05.2014

3.3.2 Departementene bidrar i arbeidet

Som figuren nedenfor viser, inviterte Kunnskapsdepartementet berørte departementer til å delta i delprosjekter som skulle bidra til det videre arbeidet med langtidsplanen. Det var også mulig å gi skriftlige bidrag til delprosjektene dersom en ikke hadde anledning til å delta i arbeidet.

Figur 3: Langtidsplanen for forskning og utdanning – framdrift mars til oktober 2014



Delprosjektene skulle beskrive mulige tiltak og virkemidler, og budsjettmessige konsekvenser av disse, samt vurdere hvorvidt det er mulig å angi en prioritering av tiltakene i langtidsplanen. Det var utformet mandat for fire arbeidsgrupper:

1. Hav og klima, miljø og miljøvennlig energi
2. Muliggjørende teknologier og et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv
3. Bedre og mer effektive offentlige tjenester
4. Verdensledende fagmiljøer

Departementene ble også bedt om innspill og tilbakemeldinger på utkastet til mandat.

Arbeidet med Langtidsplanen hadde hovedprosjektleder fra Forskningsavdelingen, mens de 4 arbeidsgruppene ble ledet av hhv. tre medarbeidere fra Universitets- og høyskoleavdelingen og en fra Barnehageavdelingen. I tillegg var det en medarbeider til fra Forskningsrådet med i prosjektet. Arbeidsgruppene sammensetning ble bestemt ut fra hvilke departementer som ønsket, hadde kapasitet eller prioriterte å delta. Antallet som deltok fra hvert departement i delprosjektene varierte.

På et møte i DFU kort tid etter oppstart av arbeidet med delprosjektene, ønsket KD tilbakemelding på noen spørsmål angående samarbeidet på departementsnivå. Det gjaldt både hvordan delprosjektrapportene skulle brukes i et planlagt statssekretærmøte, når delprosjektene forslag burde forankres i departementene og hvordan en kunne sikre at departementene også fikk jobbe med helheten i landstidsplanen.

Noen hadde spørsmål eller reaksjoner til farten i prosjektet. De syntes det var kort tid til å få forankret delrapportene i sitt departement og å få jobbet med helheten. Det ble også påpekt at det var en del overlapp som måtte synliggjøres.

Etter en intens arbeidsperiode overleverte arbeidsgruppene rapportene 7. mai. Delrapportene skulle forankres i det enkelte departement med tilbakemeldinger på delrapportene og helheten innen 30. mai. Forankringen omfattet også å forberede statssekretærene til en diskusjon av sentrale spørsmål om Langtidsplanen. 13 statssekretærer møttes til et lengre møte 21. mai med formål «å få en første diskusjon på politisk nivå» om spørsmålene:

- Hvordan kan vi sikre at vi prioriterer riktig i langtidsplanen?
- Hvordan skal vi sikre forutsigbarhet i langtidsplanen?

Diskusjonen skulle danne grunnlag for KDs videre arbeid med LTP fram mot regjeringsbehandling i august.

Det var positive reaksjoner på opplegget for og diskusjonen på møtet med statssekretærene. Flere syntes imidlertid tidspresset var stort og at det var vanskelig å få forankret innspill fra departementene politisk.

Parallelt med dette foregikk bearbeidelse av delrapportene og utformingen av skissen til Langtidsplan i KD. Neste milepæl var 13. juni der KD presenterte et notat med oppsummering av innspillene fra departementene, KDs vurderinger og forslag til målsettinger som kunne gi prioriteringene i LTP en tydelig retning. Behovet for en opptrappingsplan for ressursinnsatsen rettet inn mot de seks prioriteringene, ble også tatt opp.

Notatet var grunnlag for drøftinger blant statssekretærene. De ble samlet rundt de tverrgående temaene som deres departementer hadde flest aksjer i. Det ble derfor en gruppe som drøftet bl.a. «Bedre og mer offentlige tjenester» og en annen som tok for seg de mer næringsrettede, teknologiske og naturvitenskapelig temaene.

Førsteutkast av planen ble sendt på en administrativ departementshøring 20. juni med frist 27. juni og mer bearbeidning i juli. Fra midten av august ble planen regjeringsbehandlet og var på ordinær departementshøring.

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning ble lagt fram som melding til Stortinget (Meld. St. 7 (2014–2015) 8. oktober, samme dag som budsjettproposisjonen.

3.4 Synspunkter på prosessen fra deltakerne

3.4.1 Forankring av arbeidet i departementene

Det har vært ulike behov til ulike tider for forankring av de tre utviklingsprosjektene i hhv. administrativ og politisk ledelse i de respektive departement. Arbeidet med Langtidsplanen har i mye større grad enn EU-strategien og styringssystemet av NFR vært avhengig av politiske vurderinger og prioriteringer, og dermed involvering fra politisk ledelse i KD. Det har vært, som vi har beskrevet tidligere, flere seminarer med statssekretærene fra relevante departementer. De som er intervjuet mener at dette har vært interessant og det har vært gode og viktige møter/seminarer.

Tempoet og de korte tidsfristene i arbeidet med LTP har vært et problem. Flere ga uttrykk for at det både for embetsverket og politisk ledelse, ble liten tid å sette seg grundig inn i delrapporter og underlagsmaterialet. Et utsagn som illustrerer dette er: «Vi måtte briefe statssekretæren på vei til seminaret». Et godt opplegg og gode spørsmål til diskusjon, bidro imidlertid til at deltakerne opplevde målrettede og gode diskusjoner på seminaret.

Noen har stilt spørsmål om politisk ledelse (dvs. statssekretærene) skulle vært involvert tidligere og mer i prosessen og om forankringen burde vært sterkere. I realiteten har både regjeringen og statssekretærer fra flere departementer vært relativt tidlig med, men vi antar at departementer med begrenset forskningsaktivitet har vært mindre involvert i den tidlige fasen. Regjeringen behandlet mål og prioriterte områder, men den videre bearbeidingen og konkretiseringen av dette ble gjort i arbeidsgruppene. Statssekretærene kom med etter at arbeidsgruppene hadde levert sine rapporter.

Etter at arbeidsgruppene delrapporter hadde vært på foreleggelse i departementene, bearbeidet KD dette, sendte teksten ut til departementene for kommentarer og endringer i flere runder før ferdigstilling av utkast. På tross av dette ville nok noen departementer gjerne vært mer med i dette arbeidet. «At KD skriver dokumentet og at arbeidsgruppene er «frittgående» har ført til dårlig forankring i de andre departementene», har det blitt sagt.

3.4.2 Arbeidet i LTP's delprosjekter

Deltagerne i delprosjektgruppene har uttrykt i intervjuene at de er positive til arbeidet, men det har vært preget av tidsnød. Det har vært gode prosesser og god framdrift i delprosjektene. Dette skyldes blant annet at det har vært god ledelse av gruppene og ryddighet i arbeidet. Prosjektlederne har vist entusiasme og har ledet prosessen på en god måte. Det har vært klare bestillinger til gruppen og gruppens medlemmer og hjelpeverktøy i form av maler for rapportene har effektivisert arbeidet. Rapportene er blitt strukturerte og har fått godt innhold.

Det har også kommet interessante synspunkter på hvordan samarbeidet mellom departementene har vært i gruppene. Flere uttrykker at det ble et godt samarbeid og at deltakerne lærte hverandre bedre å kjenne, ble samsnakket og dermed forsto hverandres ståsted og synspunkter bedre. Som et eksempel

nevnes at det på første møtet i arbeidsgruppen, ble lagt fram forslag til ca. 40 tiltak som departementene gjerne ville ha med i delrapportene. Departementene hadde forberedt seg ved å gå gjennom ulike strategiske dokumenter, bl.a. meldinger til Stortinget, og plukket ut det de mente var viktige tiltak som måtte med i planen. På møtet ble det klart at dette var for mange, men de så også at noen kunne slås sammen fordi de omhandlet nesten det samme. Flere uttrykte at de hadde fått større forståelse for hverandres behov, har veid tiltak mot hverandre og identifisert fellesområder.

3.5 Hvordan kommer koordineringen til uttrykk i Langtidsplanen?

3.5.1 «Langtidsplanen viktigste verktøy for å sikre koordinering»

Et resonnement om hvordan planen kan bidra til koordinering er at langsiktige og prioriterte satsinger skaper forutsigbarhet og bidrar til en bedre koordinert politikk for forskning og høyere utdanning. Planen skaper forutsigbarhet både fordi den gir klare signaler til fagmiljøene, næringslivet og det offentlige og signaliserer at regjeringen vil følge opp langtidsplanen i de årlige statsbudsjettene.

Det var knyttet forventninger og spørsmål til hvor forpliktende langtidsplanen ville bli i form av konkrete mål og bevilgninger. Den inneholder forpliktelser om å

- øke bevilgningene til forskning og utvikling (FoU) til 1 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). FoU-bevilgningene skal øke utover veksten i BNP hvert år til målet er nådd. Gitt dagens utsikter for fremtidig BNP-vekst, tar regjeringen sikte på at målet kan nås i perioden 2019–2020.
- trappe opp bevilgningene til forskning og høyere utdanning innenfor de seks langsiktige prioriteringene.
- styrke noen av de viktigste innsatsfaktorene i systemet for forskning og høyere utdanning som å:
 - trappe opp antallet rekrutteringsstillinger med 500 nye stillinger
 - øke bevilgningene til forskningsinfrastruktur med 400 millioner kroner
 - øke bevilgningene til ordninger som stimulerer til god norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, med 400 millioner kroner
- prioritere to byggeprosjekter som støtter opp under de langsiktige prioriteringene: nytt bygg for livsvitenskap, farmasi og kjemi ved Universitetet i Oslo og oppgradering av Marinteknisk senter i Trondheim (Ocean Space Centre).

Regjeringen har satt tre overordnede mål⁴⁷ for langtidsplanen:

⁴⁷ Disse er konsistente med målene i de to siste forskningsmeldingene, men utdyper og prioriterer i sterkere grad hvilke områder innsatsen styrkes på. I tillegg kobles prioriteringene for forskning og høyere utdanning tettere sammen.

- styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
- løse store samfunnsutfordringer
- utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet

3.5.2 Presiserer at sektorprinsippet gjelder

Langtidsplanen understreker at sektorprinsippet i forskningspolitikken blir videreført. Det sies også at Langtidsplanen har både et forskningspolitisk og et sektorpolitisk utgangspunkt og resonnementet er at hvert departement har ansvar for både politikktutforming og langsiktig kunnskapsutvikling på sine områder. De sektorpolitiske målene er satt for å løse viktige samfunnsutfordringer. Forskning og utdanning er viktige bidrag til dette.

3.5.3 «Koordinering er viktig, men må ikke bli for tett»

Fordi forskning og høyere utdanning berører de fleste politikkområder og involverer næringslivet, offentlig sektor, universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, kunnskapsmiljøer og helseforetak, stiller dette store krav til koordinering og samarbeid. Det understrekes også at Norge er en del av den globale kunnskapsutviklingen, deltar i utstrakt internasjonalt samarbeid og er godt integrert i det europeiske samarbeidet om forskning og høyere utdanning. «Dette stiller store krav til koordinering og samarbeid, både på politisk nivå og mellom institusjoner og aktører, også med tanke på å sørge for god sammenheng mellom nasjonale og internasjonale satsinger».

Men på grunn av forskningens uforutsigbare natur kan et tett koordinert forskningssystem bli for lite omstillingsdyktig og viktige signaler om endringsbehov ikke blir fanget opp. Derfor er det viktig at fagmiljøene har handlingsrom til selv å kunne opptre som strategiske aktører. Det påpekes derfor at «Bedre koordinering er imidlertid ikke ensbetydende med tettest mulig koordinering».

Når det gjelder KDs koordinerende rolle, så slås det fast at departementet har ansvar for koordinering av politikken for forskning og høyere utdanning. Det sies at «Langtidsplanen vil legge grunnlaget for en mer helhetlig koordinering av offentlig innsats til forskning og høyere utdanning», men uten å spesifisere nærmere hvordan dette kan skje mellom departementene. Når det gjelder gjennomføringen av planen, sies det mer eksplisitt at dette «vil skje i samarbeid med de aktørene som *forvalter de offentlige ordningene* for høyere utdanning, forskning, innovasjon og næringsutvikling, som for eksempel Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Selskapet for industrivekst (SIVA). Forskningsrådet vil ha en sentral rolle i dette arbeidet».

3.6 Vil planen kunne styrke samordningen av forskningspolitikken?

Å ha et overordnet strategisk dokument som en langtidsplan, kan være en nødvendig forutsetning for å få til koordinering mellom enheter som av saklige grunner bør samhandle, men det vil langt fra være tilstrekkelig betingelse for at koordineringen faktisk finner sted. Oppfølgingen blir avgjørende.

På nåværende tidspunkt har vi lite konkret informasjon om oppfølgingen utover det som antydes i planen. Generelt sett må de vanlige styringsvirkemidlene i staten brukes. For øvrig sies det at oppfølging skal skje i samarbeid med de aktørene som forvalter de offentlige ordningene for høyere utdanning, forskning og innovasjon. Et konkret tiltak er de årlige toppmøtene som regjeringen skal ha med viktige aktører innen forskning, høyere utdanning, næringsliv etc.

Et strategisk dokument som setter overordnede mål som berører flere aktører kan virke koordinerende dersom målene er satt på en måte som gjør at de ikke kan løses stykkevis og delt, men må gå veien om samarbeid, samhandling. Forutsetningen for at nødvendig samhandling skal finne sted er at noen tar ansvar for at det skjer. Generelt sett kan dette foregå både ved at de ulike aktørene går sammen på frivillig basis eller at det finnes en aktør som har i oppgave, eller har myndighet til å samordne dem, ved hjelp av adekvate samordningsvirkemidler.⁴⁸

I vårt tilfelle er det KD som formelt sett har den koordinerende rollen, men KD er i stor grad avhengig av å bruke «myke» virkemidler for å få fagdepartementene til å samordne seg, dersom de ikke tar initiativ til dette selv. Ettersom Forskningsrådet er det organet KD er avhengig av for å få til ønsket samordning, har KDs styring av Forskningsrådet vesentlig betydning. Som vi har sett står Forskningsrådet overfor en ikke ubetydelig utfordring knyttet til at rådet både skal ivareta sektorprinsippet og behovet for sektorovergripende forskning. Forskningsrådet og KD har derfor felles interesse av at rådet styres på en måte som gjør det mulig å balansere disse hensynene på en hensiktsmessig måte. Om dette vil bli løst i tilstrekkelig grad står igjen å se, ettersom arbeidet med å utvikle nytt styringssystem ennå ikke er avsluttet.⁴⁹

⁴⁸ Jf. gjennomgangen av dette i kap.2.

⁴⁹ Jf. gjennomgangen av arbeidet med nytt styringssystem for NFR i denne rapporten kap. 5.

4 EU-strategien

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av det norske forskningssamarbeidet med EU og utfordringer knyttet til dette, som har vært utgangspunktet for arbeidet med EU-strategien. Videre følger en beskrivelse av prosessen med å utarbeide strategien, en gjennomgang av strategidokumentet og en presentasjon av det vi har fått kjennskap til om KDs oppfølging av strategien - alt med oppmerksomheten spesielt rettet mot koordinering. Til slutt foretar vi en oppsummering og analyse hvor vi prøver å svare på spørsmålet om EU-strategien vil kunne styrke KDs koordinering av forskningspolitikken.

4.1 Norges forskningssamarbeid med EU

Økt internasjonalisering er et mål for norsk forskning, men det er utbredt enighet om at det fortsatt er en vei å gå før man har nådd et optimalt nivå.⁵⁰ Norge har deltatt i forskningssamarbeidet med EU siden det fjerde rammeprogrammet ble lansert i 1994.⁵¹ Dette programsamarbeidet har vært, og er fremdeles, det viktigste virkemiddelet for internasjonalisering av norsk forskning og det er den største formelle arenaen for samarbeid mellom norske og utenlandske forskere.

I tillegg til å delta i rammeprogrammene medvirker Norge også i utviklingen av forskningssamarbeidet med EU som helhet, gjennom deltakelsen i EUs videreutvikling av European Research Area (ERA). EUs visjon for ERA er å utvikle et indre marked for forskning, med fri bevegelse over landegrensene av forskere, idéer og teknologi, og med større sammenfall mellom forskningen på nasjonalt og europeisk nivå.⁵² Som et ledd i realiseringen av denne visjonen ble det i 2008 satt i gang utvikling av en ny type transnasjonale samarbeidsprosjekter – Joint Programming Initiatives (JPI), hvor Norge deltar med større bredde enn mange av EUs medlemsland.⁵³ I tillegg til å delta i rammeprogrammer og JPIer omfatter det norske forskningssamarbeidet med EU også det som tidligere ble kalt «randsoneaktiviteter»⁵⁴ (som nå omtales som partnerskap⁵⁵) og utviklingen av felles infrastruktur for forskning.

Samarbeidet knyttet til EUs rammeprogrammer er forankret i et vedlegg til EØS-avtalen, om samarbeid utenfor de fire friheter. Utviklingen av ERA er ikke omfattet av EØS-avtalen, og det var i utgangspunktet derfor ingen selvfølge at Norge kunne delta i dette arbeidet. Etter en del avklaringer, har

⁵⁰ Dette fremgår blant annet av dokumenter som St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, Meld.St.18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*, *Strategi for Norges samarbeid med EU*, KD 2008. *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU*, KD 2014. Det ble også tatt opp i flere av de intervjuene Difi har gjennomført i tilknytning til dette prosjektet.

⁵¹ *Forskningsbarometret 2013*, Kunnskapsdepartementet 2014

⁵² *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer*, NFR 2014

⁵³ *Analysis of the state of play of the European Research Area in Member States and Associated Countries: focus on priority areas*. European Commission, 2014

⁵⁴ Randsoneaktivitetene omfatter: Joint Technology Initiatives, Eurostars, Ambient Assisted Living, og ERA-Net. Kilde: *Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken*. Dokument 3:3 (2012–2013).

⁵⁵ Dvs. utvikling og implementering av offentlig og offentlig – privat partnerskap.

Norge og andre assosierte land fått status som observatører i de sentrale komiteene for EUs forskningssamarbeid.

EUs rammeprogrammer utgjør en vesentlig del av norsk forskning, både når det gjelder utgifter til og finansiering av forskning i Norge. For å delta i rammeprogrammet betaler Norge inn en kontingent som regnes ut ved hjelp av en BNP-nøkkel, og konkurrerer deretter om å få prosjektstøtte tilbake fra rammeprogrammenes samlede budsjett. Kontingenten til rammeprogrammene finansieres med midler over KDs budsjett. Finansieringen av JPIene foregår imidlertid ved at sektordepartementene skyter inn penger fra sine forskningsbudsjetter.

4.2 Utfordringer i forskningssamarbeidet med EU

Evalueringer av norsk deltakelse i EUs 6. og første del av 7. rammeprogram bekrefter rammeprogrammenes sentrale betydning som arena for internasjonalisering av norsk forskning, og at norske forskere har høy deltakelse innenfor blant annet energi, miljø og romforskning. Det pekes samtidig på at det er rom for økt deltakelse fra aktører som store bedrifter, universiteter, høyskoler, helseforetak og forskningsinstitutter.⁵⁶

Evalueringene peker også på at selv om det er godt samsvar mellom innholdet i rammeprogrammene og prioriteringene innenfor norsk forskning på overordnet nivå, så er ikke de mulighetene for synergier som ligger i dette blitt godt nok utnyttet.

Når det gjelder årsaker til at mulighetene for deltakelse i rammeprogrammer ikke blir utnyttet fullt ut, så pekes det på forhold som at søknadssystemet oppleves som komplisert, at det innenfor noen sektorer finnes god tilgang på forskningsmidler fra andre kilder, og at kortsiktigheten i tildelingene kan virker lite karrierefremmende.

4.2.1 Behov for å styrke «retur» av forskningsmidler

Norge betaler vesentlig mer i kontingent til EUs rammeprogrammer enn det som kommer tilbake som prosjektstøtte til norske forskere. De seneste rapportene viser at 1,67 prosent av programmets samlede midler er kommet tilbake til Norge i form av tildelinger til norske institusjoner og bedrifter.

Den noe lave returen antas å ha utspring i at Norge, grunnet høyt BNP pr. innbygger, betaler en relativt sett svært høy kontingent sammenliknet med andre land. Norge har imidlertid også en lavere retur, relativt sett, sammenliknet f.eks. med andre nordiske land. Det er derfor en vesentlig ambisjon å øke returandelen.

Den samlede norske kontingenten til det åttende rammeprogram, Horisont 2020, som ble startet i 2014, estimeres til om lag 16 milliarder kroner. Dette innebærer en økning på 6 milliarder sammenliknet med kontingenten til det 7.

⁵⁶ Meld. St.18 (2012 – 2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter.*

rammeprogrammet. Norges kontingent vil dekke mellom 2,5 og 3,1 prosent av de totale utgiftene til Horisont 2020.

4.2.2 Økte krav til koordinering

EUs rammeprogram for forskning har utviklet seg i retning av å legge stadig større vekt på forskning rettet mot store samfunnsutfordringer og sektorovergrepene problemstillinger. Horisont 2020 er, i tråd med denne utviklingen, bredere enn tidligere programmer. Det omfatter både innovasjon og FoU, og utlysningene av midlene vil derfor spenne videre enn tidligere. De vil omfatte alt fra grunnforskning til markedsintroduksjon. Disse endringene stiller økte krav til nasjonal koordinering, både horisontalt og vertikalt, mellom departementer, virkemiddelapparatet og de forskningsutførende miljøer som faller inn under deres sektoransvar.

4.2.3 Problemer med finansiering av samarbeidsprogrammer.

Joint Programming Initiatives (JPI) - som ble lansert i 2008 - er fortsatt under utvikling. Disse programmene er organisert på en annen måte enn rammeprogrammene. Deltakerlandene skal selv komme med forslag til programsatsinger, og finansiere og lede programmene, dersom de får dem godkjent.⁵⁷ Det er hittil satt i gang ti tematiske programmer, som adresserer hver sin samfunnsutfordring, og Norge deltar i alle ti. For hvert program er det ett departement som står som hovedansvarlig i Norge.⁵⁸

Deltakelse i JPIer forutsetter nasjonal medfinansiering. Hvordan dette skal løses har vært jevnlig diskutert både i EØS-spesialutvalget for forskning, i DFU, i Forskningsrådets dialog med KD, og i det enkelte departement. KD annonserte allerede i St. meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, at departementet ville be Forskningsrådet om å utarbeide en strategi for programsamarbeidet innenfor ERA, men det har tatt tid å få dette på plass. Forskningsrådet rapporterer, på sin side, om problemer med å få finansiert norsk deltakelse i JPIer.

Når det ikke finnes noen overordnet strategi for deltakelse i JPIer legger ikke departementene i tilstrekkelig grad dette inn i sine budsjetter og tildelingsbrev til Forskningsrådet. Forskningsrådet får da problemer med finansieringen av JPIene, både rent generelt, og spesielt når det er snakk om sektorovergrepene problemstillinger. Flere departementer uttaler at det må større bevilgninger til dersom de skal kunne delta mer i EUs fellesprogrammer.

4.3 Koordinering av forskningssamarbeidet med EU

4.3.1 KDs rolle som koordinator

KD har et generelt ansvar for koordinering av norsk forskningspolitikk, inkludert koordinering av forskningssamarbeidet med EU. (jf.1.4)

⁵⁷ Norge har f.eks. fremmet forslag om programmet *Sunne og produktive sjøer og hav*, og koordinerer nå utviklingen av programmet sammen med Belgia og Spania.

⁵⁸ *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer*. NFR 2014

Forsknings samarbeidet med EU påvirker behovet for samordning på flere måter. Disse behovene er mere komplekse enn behovet for den nasjonale koordineringen, både fordi det skal samhandles med flere aktører og på flere arenaer, og fordi det innebærer å måtte forholde seg til mer kompliserte prosedyrer for søknad om tildeling av forskningsmidler etc.

KD har i stor grad delegert koordineringen av forskningssamarbeidet med EU til Forskningsrådet. Dette gjelder både koordinering på strategisk nivå og på iverksettende nivå gjennom arbeid med finansiering. KD har f.eks. i de to siste forskningsmeldingene henholdsvis uttalt at de vil be Forskningsrådet om å lage en strategi for programsamarbeidet innenfor ERA, og fremhevet Forskningsrådets rolle som rådgiver overfor departementet når det gjelder strategiarbeid og prioriteringer på det internasjonale området.

4.3.2 Riksrevisjonens vurderinger av KD som koordinator⁵⁹

Riksrevisjonen oppsummerer sin vurdering av KDs oppfølging av forskningssamarbeidet med EU med å si at den *generelle* oppfølgingen er god. Det henvises først og fremst til organisatoriske og prosessuelle forhold som at EØS-spesialutvalget for forskning, under KDs ledelse, spiller en sentral rolle i å koordinere norske posisjoner overfor Europakommisjonen.

Forsknings samarbeid med EU blir også godt fulgt opp i KDs etatsstyringsmøter med Forskningsrådet. Riksrevisjonen peker samtidig på at KDs strategi for forskningssamarbeid med EU⁶⁰ ikke er oppdatert i samsvar med sentrale utfordringer, og trekker som eksempel fram mangelen på prioritering knyttet til deltakelse i JPIer.

Riksrevisjonen påpeker videre at det er viktig med aktiv forskningspolitisk koordinering fra KDs side for å møte de utfordringene som er knyttet til finansieringen av JPIene. Riksrevisjonen viser i den forbindelse til at KD i liten grad bruker tilgjengelige arenaer, som den årlige budsjettprosessen eller Departementenes forskningsutvalg (DFU), for å få dette til. Riksrevisjonen fremhever også KDs ansvar for at det utarbeides en strategi for ERA-samarbeidet.

Ifølge Riksrevisjonen etterspør både KD og Nærings- og handelsdepartementet (NHD) tydeligere råd fra Forskningsrådet om hvordan det bør prioriteres innenfor forskningssamarbeidet med EU. På bakgrunn av dette gir Riksrevisjonen følgende anbefalinger:

- KD følger opp at Forskningsrådet gir klare råd i forskningssamarbeidet med EU
- KD i større grad sikrer at prioriteringene i forskningssamarbeidet med EU blir inkludert i budsjettdiskusjonen med de øvrige departementene⁶¹

⁵⁹ Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Dokument 3:3 (2012–2013)

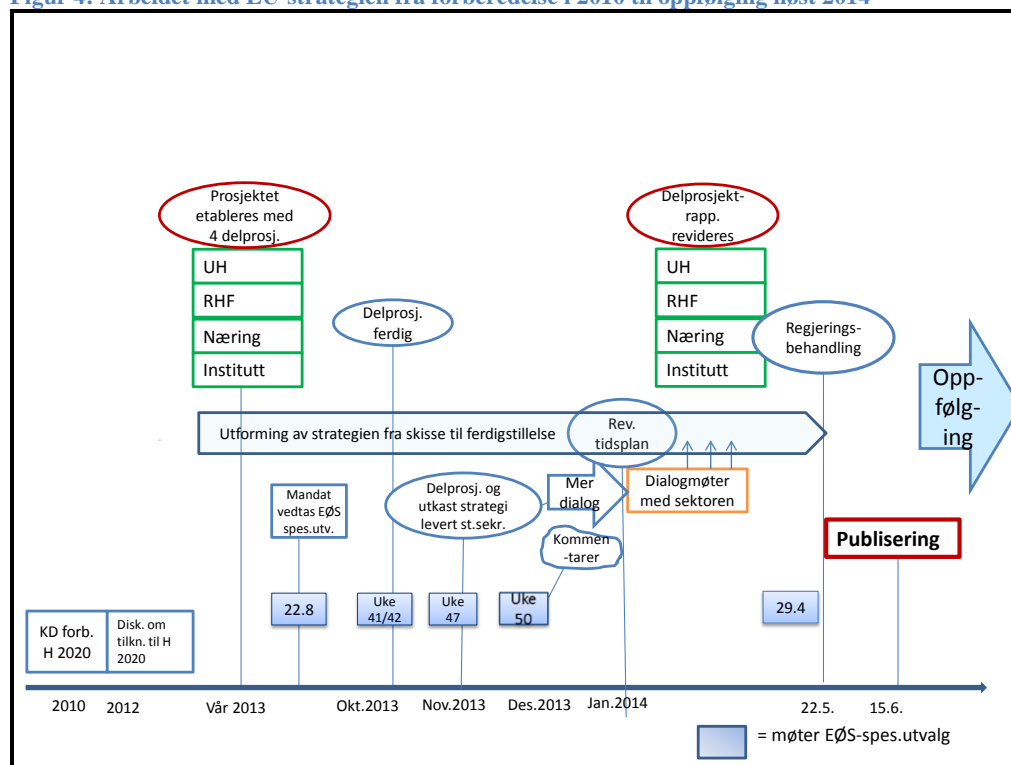
⁶⁰ Den strategien det vises til er *Strategi for Norges samarbeid med EU om forskning og utvikling*. KD, 2008.

⁶¹ *Ibid.*

4.4 Arbeidet med EU-strategien

Nedenfor beskrives og illustreres arbeidet med utarbeidelsen av strategien.

Figur 4: Arbeidet med EU-strategien fra forberedelse i 2010 til oppfølging høst 2014



4.4.1 Bakgrunn

Til tross for at Norge hadde deltatt i EUs rammeprogram for forskning helt fra 1994 var det først i 2008 at KD laget sin egen strategi for det europeiske forskningssamarbeidet. Den strategiske tenkningen om dette var tidligere i stor grad blitt overlatt til Forskningsrådet.

KDs strategi fra 2008 omfattet i all hovedsak Norges deltakelse i EUs 7. rammeprogram, men påpekte samtidig at aktiviteten innenfor ERA var økende og at det var behov for å utvikle strategiske prioriteringer for den norske deltakelsen. I St. Meld nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, sies det at KD vil be Forskningsrådet lage en strategi for programarbeidet innenfor ERA.

Den Norske deltakelsen i ERA drøftes på nytt i Meld. St.18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. EU-strategien fra 2008 var utløpt i 2011, og det sies nå at regjeringen vil følge opp norsk deltakelsen i ERA ved å utarbeide en strategi for hele det norske forskningssamarbeid med EU.

Et viktig grunnlag for strategiarbeidet var vurderingen av hvorvidt Norge skulle delta fullt ut i Horisont 2020 eller finne andre tilknytningsformer.

4.4.2 Formål, hovedinnhold og utfordringer

Formålet med og avgrensningen av arbeidet med EU-strategien ble diskutert. Den skulle være bred og overordnet, og angi overordnede mål, gi retning, prioriteringer og ambisjonsnivå for norsk samarbeid med EU om forskning og innovasjon.

EU-forskning og innovasjon omfatter både konkret programsamarbeid gjennom rammeprogrammet, og øvrig samarbeid som felles programmer, felles forskningsinfrastruktur, og andre europeiske initiativ innenfor rammen av ERA. Bilateralt forskningssamarbeid med europeiske land skulle ikke inngå i strategien.

Av områder som skulle behandles i strategien kan nevnes: sektorenes motivasjon for å delta i Horisont 2020 og ERA-aktiviteter, utfordringer og muligheter for fagmiljøene i forbindelse med deltakelsen, samspillet mellom europeiske og nasjonale forskningspolitiske prioriteringer og prioriteringer for norsk deltakelse i den videre utviklingen av ERA.

Et viktig område var også håndtering av nye tilnærminger i Horisont 2020, dvs. tverrfaglighet, innovasjon, store samfunnsutfordringer, involvering av brukerperspektiv, og samfunnsforankring.

Strategien skulle også inneholde tiltak på ulike nivåer for å møte utfordringer og nye tilnærminger.

I intervju med Difi uttalte KD at de største utfordringene for strategiarbeidet i utgangspunktet var å

- sette kvalitative mål for deltakelsen i forskningssamarbeidet med EU
- se hvordan kvalitative mål for forskning i EU og Norge faller sammen
- mobilisere forskningsmiljøene
- få med næringslivet

4.4.3 Organisering av arbeidet

Arbeidet med strategien ble startet våren 2013. KD hadde ansvaret for utarbeidelsen av strategien og hadde prosjektleder og sekretariat, som skulle utarbeide sluttdokumentet.

EØS-spesialutvalget for forskning ble, etter forslag fra KD, styringsgruppe for prosjektet. Spesialutvalget har medlemmer fra mange departementer, og ble derfor relativt stor som styringsgruppe. Ettersom KD vurderte det som svært viktig å få innspill fra spesialutvalget i arbeidet med prosjektet ble imidlertid ikke dette sett på som en ulempe.

Etter KDs forslag ble det etablert fire delprosjekter, som rettet seg henholdsvis mot UH-sektoren, instituttsektoren, de regionale helseforetakene og næringslivet. KD ledet alle delprosjektene og KDs delprosjektledere utgjorde hovedprosjektets sekretariat sammen med en medarbeider fra Forskningsrådet.

Sekretariatets oppgave skulle være å sikre overlapp mellom delprosjektene og tverrgående problemstillinger gjennom:

- Nært samarbeid mellom delprosjektene
- God kontakt med Forskningsrådets internasjonale stab
- Forberedelse av gode saksdokumenter til styringsgruppen
- God involvering av eksterne⁶²

KD hadde en ambisjon om at delprosjektgruppene skulle være små og effektive, men etter drøfting i EØS spesialutvalget for forskning kom det fram at flere departementer ønsket å være med. Noen av delprosjektgruppene ble derfor relativt store, spesielt de med ansvar for instituttsektoren og næringslivet.

Forskningsrådet var representert i alle gruppene. For øvrig var Næringslivsgruppen den største med deltakere fra seks departementer og Innovasjon Norge (IN). Den minste, Universitets- og høyskolegruppen, hadde to medarbeidere fra KDs UH-avdeling. Instituttgruppen var nest størst, med deltakere fra fem departementer. Helseforetaksgruppen var nest minst, med deltakere fra KD og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

Tre av delprosjektene hadde prosjektledere fra KDs forskningsavdeling. Delprosjektet som arbeidet med UH-sektoren var ledet av en medarbeider fra KDs UH-avdeling. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ønsket å lede næringslivsprosjektet, men KD ønsket ikke å avvike fra prinsippet om at alle gruppene skulle ledes av KD. NFDs ønske ble derfor ikke imøtekommet. Universitets- og høyskoleavdelingen ytret ønske om å delta i helseforetaksprosjektet, men helsedepartementet (HOD) stilte seg kritisk til dette, og dette ble derfor heller ikke imøtekommet.

4.4.4 Mandat og framdrift for delprosjektene

Delprosjektene hadde et felles mandat og det var utarbeidet en skisse til innhold i rapportene. Delprosjektene jobbet hver for seg og leverte separate delprosjektrapporter, men det var lagt opp til at prosjektene skulle « snakke sammen underveis », i grupper som var etablert med dette som formål.

Delprosjektene mandat:

- Kartlegge eksisterende kunnskapsgrunnlag for egen sektor
- Adressere relevante områder for strategien
- Leverer en kort sluttrapport i tråd med gitt mandat og disposisjon.

I følge mandat og disposisjon skulle delprosjektene sluttrapporter inneholde:

- Status for egen sektors deltakelse i EUs syvende rammeprogram for forskning (FP7), inkludert oversikt hvor man hadde lyktes
- Drøfting av sektorens utfordringer og muligheter i Horisont 2020 og videreutviklingen av ERA, inklusive påpeking av hva som kan påvirke motivasjonen for å delta, positivt eller negativt, og hvordan de trekkene

⁶² Kilder: KDs presentasjon om mål og planer for strategiarbeidet, for EØS-spesialutvalget for forskning 22.08.2013, og intervjuer med KD.

ved Horisont 2020 som er nye i forhold til tidligere rammeprogram skal håndteres. (Det siktes her særlig til tverrfaglighet, innovasjon og store samfunnsutfordringer, men også til brukerperspektiv og samfunnsforankring)

- Forslag til mål for sektorens deltakelse i Horisont2020 og forslag til prioriteringer for sektoren innenfor ERA.
- Foreslå tiltak på ulike nivåer: departementer, virkemiddelapparat og sektor

Delprosjektene fikk ansvar for å trekke med egne sektorer i arbeidet sitt, og det ble lagt opp til kontakt med prosjektgruppen som arbeidet med Langtidsplanen, underveis i prosessen.

Det ble lagt en relativt stram tidsplan for delprosjektene arbeid. Arbeid skulle avsluttes før den nye regjeringen tiltrådte i oktober 2013. Det ble videre lagt opp til at strategien skulle kunne sendes på departementshøring i januar 2014. Alle delprosjektene gjorde en betydelig innsats og delrapportene forelå i oktober, og ble lagt fram for statssekretæren og diskutert i Spsesialutvalget for forskning, i november.

Statssekretæren tok initiativ til å holde møter med forskningsutførende institusjoner og andre interessenter for å sikre en bredere forankring av strategien. Som følge av dette ble det arrangert en rekke møter med blant annet universiteter, høyskoler og næringsliv. Dette ble godt mottatt i de ulike institusjonene, men førte også til mange endringer i dokumentene. Statssekretæren var blant annet opptatt av å få «oversatt» dokumentene slik at de kunne virke mer mobiliserende på forskningsmiljøene.

KD arbeidet med sluttrapporten til strategien, mens delprosjektrapporter ble ferdigstilt for publisering i mai 2014. Å få til overgangen fra delrapporter til et samlet sluttdokument ble karakterisert som krevende. Delprosjektrapportene var i utgangspunktet ikke tenkt å være offentlige, men de fleste departementene ønsket det. Rapportene ble redigert og gjort tilgjengelige samtidig med den endelige strategien. EU-strategien ble behandlet i regjeringen 22. mai 2014, og offentliggjort 5. juni.

4.4.5 Departementenes erfaringer og refleksjoner⁶³

Blant informantene som hadde deltatt i delprosjektene var det en alminnelig oppfatning at KD hadde organisert arbeidet på en god måte, og vist en åpen holdning til forslag som var kommet opp. De aller fleste syntes at tiden hadde vært nokså knapp, men var samtidig glad for at KD hadde gitt dem en mal for utarbeidelsen av delprosjektrapportene.

Noen av deltakerne viste til at det hadde vært fruktbart å arbeide sammen med medarbeidere fra andre departementer, spesielt når det gjeldt anledning til å se hvordan ulike problemstillinger henger sammen over sektorgrensene. Noen av

⁶³ Kilde: Intervjuer med Difi

deltakerne mente imidlertid at det faktum at gruppene var etablert for å ivareta hver sin forskningsutførende sektor, kunne være med på å opprettholde eksisterende «silotenkning». Fra UH- gruppa ble det nevnt at de hadde sett det som en fordel om de hadde kunnet delta i Helseforetaksgruppa, da det finnes mange uløste koordineringsutfordringer mellom UH-sektoren og helseforetakene. Næringsgruppa og Instituttgruppa hadde, på sin side, samarbeid underveis i prosessen.

Det sier seg nesten selv at det ble mer meningsutveksling i de gruppene som hadde mange medarbeidere, enn i de som hadde få. NFD, som er en tung aktør på forskningsfeltet⁶⁴ spilte f.eks. en meget aktiv rolle i næringsgruppen. Informanter fra NFD som hadde deltatt i alle de tre prosjektene (LTP, EU-strategien og styringssystem for Forskningsrådet) anså for øvrig at arbeidet med EU-strategien hadde vært det enkleste.

På spørsmål fra Difi om samordning hadde vært satt på dagsorden som et generelt tema i delprosjektene arbeid, svarte de aller fleste informantene nei. Dette betød imidlertid ikke at samordningutfordringer ikke var blitt berørt. Utfordringene var blitt diskutert som en integrert del av de temaene som hadde vært på dagsorden.

En av informantene hevdet at utfordringene knyttet til samordning av forskningspolitikken viste seg aller tydeligst innenfor forskningssamarbeidet med EU, og da spesielt i tilknytning til medvirkning i JPIene. Disse samarbeidsprosjektene, som ble lansert i 2008, var noe nytt som departementene manglet erfaring med, og at det hadde hersket uklarhet både om hvor høyt det å delta i dem skulle prioriteres, og hvordan slik deltakelse skulle finansieres.

En annen informant viste til at «alle» ønsket å få mer retur av de midlene som betales inn som kontingent til Horisont 2020, men at det knytter seg usikkerhet til hvordan dette skal håndteres når forskningstemaene er sektorovergripende. Samme informant pekte også på at selv om det på mange områder er stort sammenfall mellom EU og Norge når det gjelder forskningspolitiske mål og tema, så er det fortsatt en vei å gå når det gjelder å tilpasse norsk forskning til EU-forskningen. En del norske forskningsmiljøer er fortsatt ikke gode nok når det gjelder å samordne seg for å delta i EU-programmer, eller å velge å delta på den europeiske forskningsarena istedenfor å drive forskningen sin rent nasjonalt. Det ble imidlertid samtidig påpekt at noen miljøer er blitt veldig flinke, og har oppnådd gode resultater.

Informantene hadde ulike tanker om i hvilken grad EU-strategien ville kunne medvirke til å løse samordningsutfordringene. Det ble blant annet pekt på at strategidokumentet ikke inneholder tiltak som retter seg mot samordning mellom departementene. Mange av informantene mente imidlertid at den prosessen som hadde vært kjørt med tverrdepartementale grupper, og de

⁶⁴ Jf. tildeling i statsbudsjettet

politiske signalene som strategidokumentet formidler, vil kunne virke samordnende på de ulike aktørene.

Fra KD s side ble det også påpekt at denne prosessen, hvor ulike departementer er blitt involvert i utviklingen av forskningssamarbeidet med EU, ikke bare har omfattet arbeidet knyttet til utviklingen av det nye strategidokument, men at den startet allerede i 2012, da drøftingene av deltakelsen i Horisont 2020 først ble startet opp. Samhandlingsprosessen har, slik sett, vart over lang tid og gitt god mulighet til å se forskningstemaer i sammenheng.

4.4.6 Forskningsrådets synspunkter og refleksjoner

I intervjuer med Forskningsrådet ble det pekt på at rådet har ulike roller. Rådet skal drive med finansiering, være rådgiver og koordinere signaler fra mange departementer innenfor rammen av sektorprinsippet. Forskningsrådet opplever at de to siste rollene står i et spenningsforhold til hverandre. Når tverrgående prosjekter skal finansieres, må Forskningsrådet gå til de ulike departementene for å få dem til å gå inn med penger, og det er ikke alltid at det lykkes like godt.

Forskningsrådet understreker at det er viktig å være klar over at det internasjonale forskningssamarbeidet vil bli mer og mer førende for forskningspolitikken nasjonalt. Forskningsrådene i de ulike landene arbeider mer og mer internasjonalt, og det forutsettes også at forskere jobber internasjonalt. I Norge har vi fortsatt en vei å gå i forhold til denne utviklingen.

Forskningsrådet viser til at de prøver å integrere internasjonalisering i alle målsettingene for forskning, og har en egen strategi for internasjonal forskning, hvor det blant annet refereres til som et *hovedgrep* at alle rådets satsinger skal ha konkrete mål og planer for internasjonalt samarbeid.⁶⁵

Forskningsrådet mener at EU-strategien kan komme til å virke samordnende. Gjennom den prosessen som har vært utført har f. eks. departementer med stor forskningsportefølje (OED, HOD og NFD) blitt seg mer bevisst at de må koordineres med KD i tilknytning til det europeiske forskningssamarbeidet. Forskningsrådet er allikevel spent på om dette vil skje i praksis. Det vises i den forbindelse til at det for forskningsmiljøer som har god tilgang på nasjonale forskningsmidler, kanskje fortsatt ikke vil være av stor interesse å konkurrere om forskningsmidler på europeisk nivå.

4.5 Hvordan kommer koordinering til uttrykk i EU-strategien?

I dette kapitlet skal vi se hvordan problemstillinger knyttet til behovet for å få flere aktører til å gjøre noe sammen, og tiltak for å få realisert dette, behandles i de ulike kapitlene av strategien.

⁶⁵ Internasjonalt samarbeid. Forskningsrådets strategi 2010–2020. NFR 2010

4.5.1 Samordning som tema i sluttrapporten

Samordning er ikke behandlet som et separat tema i sluttrapporten, men behov for å styrke koordinering/samordning, og tiltak for å møte disse behovene, er integrert i de temaene som tas opp.

Betegnelsene koordinering eller samordning brukes i liten grad i teksten. Det brukes isteden ord som *samarbeid*, *samspill* og vendinger som at det skal *sikres* at noe *sees* i *sammenheng* og at noen skal *ivareta helheten*.

Det er fire hovedkategorier av samordning som adresseres i strategien:

- Vertikal samordning mellom nasjonalt nivå og EU-nivå
- Vertikal samordning mellom KD, sektordepartementer og forskningsutførende sektorer innenfor sektordepartementenes ansvarsområde
- Horisontal samordning mellom KD, Forskningsrådet og sektordepartementer i tilknytning til mobiliseringer av forskningsutførende miljøer, og i tilknytning til finansiering av forskning rettet mot sektorovergipende problemstillinger
- Horisontal samordning mellom de forskningsutførende sektorene.

I realiteten adresseres disse fire hovedtypene samordning i ulike kombinasjoner. Samordningen mellom nasjonalt og internasjonalt nivå omfatter f.eks.

- Samordning av norske forskningspolitiske posisjoner som legges til grunn for påvirkningsarbeid overfor EU, knyttet til utvikling av europeisk forskningspolitikk
- medvirkning i EUs rammeprogrammer på grunnlag av søknader som er blitt stimulert av KD/Forskningsrådet og utarbeidet i fellesskap av flere forskningsmiljøer
- norsk deltakelse i JPIer som omfatter flere land, og som har et nasjonalt utgangspunkt i at flere norske departementer har samarbeidet om temautvikling og finansiering

Nasjonal samordning, både horisontalt og vertikalt, fungerer her som forutsetninger for samordningen mellom nasjonalt og internasjonalt nivå.

4.5.2 Mål og ambisjoner for strategien

Strategien setter opp fire overordnede mål for deltakelsen i det europeiske forskningssamarbeidet: Økt kvalitet i norsk forskning, økt innovasjonsevne, bedre velferd og utvikling av den norske forskningssektoren. Å øke deltakelsen i rammeprogrammet anses for å være en forutsetning for å nå disse målene, og strategien er i stor grad en mobiliseringsstrategi for å få dette til.

Ambisjonen er at to prosent av de konkurranseutsatte midlene i Horisont 2020 skal tilfalle norske aktører. God samordning mellom alle involverte aktører framstår som en forutsetning for å kunne lykkes med dette.

4.5.3 Innsatsområdene

Kapitlet *Innsatsområder* er det mest omfattende kapitlet i strategien. Det drøfter utfordringer nyttet til realisering av de ambisjonene som er skisserte for forskningssamarbeidet med EU, og kommer med forslag til tiltak innenfor et sett av innsatsområder som regjeringen har valgt å rette spesiell oppmerksomhet mot.

De syv innsatsområdene er:

1. Styrket samspill mellom nasjonal, europeisk og global innsats
2. Bedre samspill mellom sektorene
3. Veilednings- og mobiliseringsarbeid for å sikre god deltakelse i og utnyttelse av Horisont 2020 og ERA – aktivitetene
4. Karriereutvikling og rekruttering
5. Påvirknings og posisjoneringsarbeid
6. Kunnskapsoverføring og kunnskapsspredning
7. Videreutvikling av det strategiske grunnlaget for samarbeid med EU om forskning og innovasjon

Samordningsutfordringer knyttet til forskningssamarbeidet med EU blir først og fremst omtalt innenfor innsatsområdene *Styrket samspill mellom nasjonal, europeisk og global innsats* og *Bedre samspill mellom sektorene*.

4.5.4 Styrket samspill mellom nasjonal, europeisk og global innsats

Innenfor beskrivelsen av dette innsatsområdet pekes det innledningsvis på at det vil være viktig å sikre sektorovergrepene koordinering på norsk side når det gjelder tema som er utformet som sektorovergrepene innenfor Horisont 2020.

Strategien peker på hva realiseringen av bedre samspill mellom nasjonal og europeisk nivå vil kreve av sektordepartementene, både når det gjelder vertikal samordning med eget virkemiddelapparat og horisontal samordning med andre departementer. Det henvises imidlertid samtidig til at sektorprinsippet⁶⁶ står fast, og at det er viktig å unngå at dette prinsippet fører til fragmentering, og mangel på oppfølging av tverrgående problemstillinger. KD skal derfor ha et særlig ansvar for å ivareta helheten i Norges deltakelse i det europeiske forsknings- og innovasjonssamarbeidet. I tillegg vises det til at NFD skal ha et særskilt ansvar for oppfølging av overordnede og tverrgående problemstillinger som gjelder innovasjon.

Når det gjelder konkrete tiltak, nevnes det at KD skal utvikle en felles modell for departementenes forvaltning og finansiering av JPIer, og at NFD i samarbeid med KD skal vurdere behovet for en mer helhetlig forvaltning av deltakelse i øvrige partnerskap innenfor det europeiske forskningssamarbeidet.

⁶⁶ Jfr. beskrivelse av sektorprinsippet i kap.1.4.

4.5.5 Samspill mellom virkemidler

Et underpunkt under innsatsområdet *Styrket samspill mellom nasjonale, europeisk og global innsats* tar for seg *Samspill mellom virkemidler*. Her vises det innledningsvis til at norske myndigheter har et særskilt ansvar for at norske forskningsprogrammer og satsinger ivaretar kunnskapsbehov som vårt samfunn har, men som ikke dekkes av ERA og Horisont 2020. Samtidig påpekes det at relevante nasjonale programmer og satsinger må innrettes slik at de utgjør en helhet sammen med de europeiske aktivitetene.

En slik samordning av de nasjonale og internasjonale satsinger antas å ville kunne bidra til at norske forskere blir mer kompetente og attraktive på en internasjonal arena, og til at resultatene av forsknings- og innovasjonsaktiviteter innenfor EU lettere kan bli tatt i bruk i Norge.

Det pekes videre på at Forskningsrådet løpende skal vurdere om felles utlysninger eller aktiviteter med europeiske partnere kan gi bedre utnytting av ressursene, både når det gjelder å oppfylle overordnede forskningspolitiske målsettinger og å skape interessante muligheter for norske forskere. Det presiseres i den forbindelse at Forskningsrådet må få økte fullmakter til å bruke midler fra nasjonale programmer til internasjonale aktiviteter og utlysninger, og at sektordepartementene må gi slike fullmakter i sin styringsdialog med Forskningsrådet.

Drøftingen av *Samspill mellom virkemidler* munner ut i opplisting av ulike tiltak som skal være med på å øke deltakelsen i det europeiske forskningssamarbeidet. I disse tiltakene stilles det eksplisitte krav både til sektordepartementene og Forskningsrådet om at de skal utforme sine satsinger og programmer med tanke på godt samspill mellom nasjonale og europeiske aktiviteter.

«Departementene og Forskningsrådet skal utforme nasjonale satsinger og programmer innenfor sine respektive ansvarsområder med tanke på arbeidsdeling og samspill med europeiske aktiviteter og med sikte på å gjøre norske miljøer bedre rustet til å delta i det europeiske samarbeidet.»

4.5.6 Bedre samspill mellom sektorene

I drøftingen av *Bedre samspill mellom sektorene* tas det utgangspunkt i at EUs rammeprogram for forskning og de øvrige aktivitetene innenfor ERA er mer sammensatt enn tidligere. Horisont 2020 omfatter nå også innovasjon. Utlysninger tar utgangspunkt i utfordringer istedenfor fag eller teknologier, som tidligere har vært det vanlige. Tverrfaglig og etterspørselsdrevet forskning vektlegges sterkere enn før og utvikling og implementering av offentlig - offentlig og offentlig - privat partnerskap er blitt mer aktuelt.

For å matche dette må det norske virkemiddelapparatet legge til rette for økt samarbeid på tvers av de forskningsutførende sektorene. Strategien presenterer tre tiltak som skal ivareta dette. To av dem er formulert som forventninger til ulike aktører i virkemiddelapparatet:

- Regjeringen forventer at alle forskningsutførende sektorer arbeider for å øke samarbeidet med nasjonale og europeiske partnere på tvers av sektorer og for å øke mobiliteten mellom sektorene
- Regjeringen forventer at eksisterende og nye nettverk som klynger og sentra bidrar til å koble FoU-aktører og brukere, med sikte på økt deltakelse i EU-samarbeidet
- Forskningsrådet og Innovasjon Norge skal målrette møteplassene for bedrifter og forskningsinstitusjoner

4.6 Oppfølgingen av strategien

At det finnes et strategidokument kan i seg selv virke mobiliserende, men KDs plan for oppfølging viser at det ikke forventes at dette dokumentet vil virke av seg selv. Det legges derfor opp til en rekke mobiliserings- og stimulerings tiltak for deltakelse i Horisont 2020, og ansvar plasseres både hos aktører som KD har styringsfullmakt over, slik som Forskningsrådet, og hos aktører som det bare kan rettes anmodninger og forventninger til.

Når det gjelder formelle barrierer for samordning av ressurser, satses det så vidt vi kan se på at dette skal løses gjennom nytt styringssystem for Forskningsrådet (ref. kap.5). Hvorvidt dette vil lykkes er fortsatt åpent.

4.6.1 Forskningsrådets rolle i oppfølging av strategien

Forskningsrådet har, naturlig nok, en viktig rolle i oppfølgingen av strategien og KD har allerede i høst sendt brev til Forskningsrådet om oppfølgingen. I brevet vises det til at det i Langtidsplanen står at regjeringen, med utgangspunkt i EU-strategien, vil utvikle ulike tiltak for å møte mobiliseringsbehovene knyttet til Horisont 2020. Dette skal skje i samarbeid med Forskningsrådet og det bes derfor om at rådet gir en skriftlig tilbakemelding om hvordan de planlegger å følge opp de punktene i EU-strategien de har ansvar eller medansvar for. Dette skal danne utgangspunktet for en påfølgende dialog mellom Forskningsrådet og KD om saken. Forskningsrådet har gitt et svar med beskrivelser av hvordan de planlegger, eller allerede er i gang med å følge opp disse punktene.

Forskningsrådet har satt i gang et internt, tverrgående prosjekt som skal komme med forslag til tiltak som gjelder kobling mellom nasjonale virkemidler og Horisont 2020. Det dreier seg i stor grad om å tilrettelegge møteplasser for ulike forskningsutførende miljøer. Slik det fremgår av beskrivelsene i brevet legges det i de aller fleste tilfeller opp til at medarbeidere fra ulike sektorer og miljøer skal møtes og samarbeide.

4.7 Vil strategien kunne styrke samordningen av forskningspolitikken?

Som vi har sett adresseres ikke samordning som eksplisitt tema verken i prosessen med å utforme EU-strategien eller i selve strategidokumentet, men temaet adresseres i begge tilfeller integrert i de spørsmålene som tas opp.

I EU-strategien refereres det til ulike typer samordningutfordringer, både horisontalt og vertikalt. Den gir videre anbefalinger og formulerer tiltak som skal kunne møte disse utfordringene. Hovedbudskapet er at for å lykkes med bedre integrering mellom norsk og europeiske forskning, er det nødvendig med økt samordning mellom norske aktører innenfor forskningsfeltet, helt fra politisk nivå og ned på det enkelte forskningsmiljø og den enkelte forsker.

Den sentrale samordningsutfordringen er knyttet til balanseringen av sektorprinsippet mot hensynet til forskning på sektorovergrepene tema. Den adresseres både av Riksrevisjonens rapport om⁶⁷ og Technopolis' evaluering av Forskningsrådet⁶⁸, men drøftes ikke eksplisitt i strategien annet enn i en henvisning til at KD, for å motvirke at sektorprinsippet fører til fragmentering, skal ha et særskilt ansvar for helheten i det europeiske forsknings- og innovasjonssamarbeidet.

Hvordan KD skal ivareta ansvaret for helheten utdypes ikke, men ut fra den kunnskapen vi har om denne utfordringen, og det arbeidet som gjøres med å utvikle et nytt felles styringssystem for departementenes styring av Forskningsrådet, er det grunn til å anta at løsningen forventes å komme gjennom utformingen av dette systemet.⁶⁹ Denne antakelsen styrkes også av den påpekningen som gjøres i avsnittet *Samspill mellom virkemidler*, hvor det som nevnt står at Forskningsrådet må få økte fullmakter til å bruke midler fra nasjonale programmer til internasjonale aktiviteter og utlysninger, og at slike fullmakter må gis av sektoransvarlige departementer i styringsdialogen. KD har allerede bidratt med et standard tekstavsnitt som departementene har kunnet bruke i tildelingsbrevene til NFR for 2015.

En annen sentral samordningsutfordring er knyttet til at KD i sin rolle som koordinator i stor utstrekning er avhengig av å mobilisere mange aktører som departementet ikke har formell myndighet over, for at målene i strategien skal kunne nås. Bruk av ulike arenaer som EØS-spesialutvalget for forskning, NCP-nettverket⁷⁰, delegatmøter mm. er viktige for koordinering og mobilisering.

Når det gjelder alle de samordnede og koordinerende aktivitetene som antas å være nødvendige for å mobilisere til økt deltakelse i Horisont 2020, synes de oppfølgingsplanene som KD arbeider med å være lovende. Et trekk som går igjen er at det legges opp til omfattende involvering av andre departementer og ulike aktører gjennom å gi dem ansvar for planlegging og gjennomføring av ulike aktiviteter. Dette er samme tilnærming som vi har sett brukt i prosessen med å lage selve strategien, og som er blitt positivt omtalt når det gjelder utvikling av felles problemforståelse mm.

I en slik organisering, som involverer potensielle samarbeidspartnere ved hjelp av «myke virkemidler», er det potensiale for samordning både på kort og lang

⁶⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Dokument 3:3 (2012–2013)

⁶⁸ *A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway*. Technopolis, 2012

⁶⁹ Jf. kap 5.

⁷⁰ Nasjonale kontaktpersoner (NCP) er oppnevnt av Forskningsrådet for hvert tema i Horisont 2020.

sikt. Om det faktisk fører fram f.eks. til at flere enheter går sammen om å delta i Horisont 2020, vil imidlertid avhenge av på hvilket nivå i «samordningstrappa» ambisjonene for det enkelte tiltak blir lagt. Det vil f.eks. være avgjørende om de møteplassene som det tilrettelegges for bare skal brukes til informasjonsutveksling eller om de har som mål å føre deltakerne fram mot forpliktende samarbeidsavtaler.

5 Styringsystemet for Norges forskningsråd

I dette kapitlet vil vi beskrive bakgrunnen for og målet med nytt styringssystem for Forskningsrådet. Som en ser av mandatet for prosjektet gjengitt nedenfor, er hensikten med et nytt styringssystem å få til et mer hensiktsmessig og enklere system. Vi vil imidlertid konsentrere beskrivelsen om de sider ved prosjektet som berører koordineringsutfordringene.

Som administrativt overordnet departement har KD ansvar for å samordne styringssignalene fra departementene. I «Bestemmelser om økonomistyring i staten», kapittel 1.4, heter det: «Mottar virksomheten bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene. De øvrige departementene skal oversende nødvendig informasjon om bevilgningene til dette departementet.» Forskningsrådet mottok i 2014 nær 8 milliarder kroner i bevilgninger over statsbudsjettet fra 15 departementer.

Forskning er et virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål og sektoransvaret innebærer også et ansvar for å dekke behov for kunnskapsgrunnlag for politikktutvikling og forvaltning. Sektorprinsippet (ref. kap. 1.4) kan tilsi at det enkelte fagdepartement er ansvarlig for og skal rapportere tilbake til Stortinget om målene nås, jfr. også økonomireglementet § 1 a) om at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Det er en krevende balanse mellom fagdepartementenes styring av sektoransvaret på den ene siden og KDs ansvar for styring av Forskningsrådet og den forskningspolitiske helheten på den andre siden.

Nedenfor vil vi beskrive prosessen med å få til et styringssystem som blir fulgt opp av det enkelte departement og som kan ivareta kravet til samordning.

5.1 Flere studier påpeker svak koordinering i styringen av Forskningsrådet

MRS systemet for Forskningsrådet ble utviklet i 2009 som det første felles styringssystemet for rådet og gjaldt fra budsjettåret 2010. Før 2009 var det ingen koordinering mellom departementene i styringen av Forskningsrådet. Hvert departement hadde sitt eget styringssystem overfor Forskningsrådet, og det var ingen departementer som hadde helt klare mål eller en tydelig målstruktur overfor rådet. Nærings- og handelsdepartementet hadde kommet lengst i MRS-arbeidet med å utvikle egne mål og resultatindikatorer for Forskningsrådet.

I flg. en masteroppgave⁷¹ mente informantene at Kunnskapsdepartementet hadde fulgt godt opp de andre departementene i denne etableringsfasen av

⁷¹ Ragna Eltun, «Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004–2012», masteroppgave, Universitetet i Oslo, 2013

MRS-systemet. Men selv om alle departementene tok i bruk den nye målstrukturen i sine tildelingsbrev til Forskningsrådet i 2010, førte dette ikke til mer resultat- og effektorientert styring av Forskningsrådet, «det er fortsatt aktivitets- og budsjettstyring som preger departementenes styringsform». En konklusjon fra denne studien er at «Koordineringen ved hjelp av mål- og resultatstyring har ikke redusert detaljstyringen av Forskningsrådet eller økt Forskningsrådets autonomi».

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Kunnskapsdepartementets koordinering⁷² pekte på at 12 av 16 departementer fortsatt hadde egne mål og delmål i tillegg til den felles målstrukturen som var etablert fra 2010. Rapporten avdekker ikke noen dramatiske forhold, men gir noen anbefalinger til departementet som er gjengitt i kapittel 1.5.1.

Anbefalingene er knyttet opp til en forutsetning om at forskningens sektorovergrepene karakter er økende og til de svakhetene som er i dagens system:

- Departementenes bruk av egne delmål i tildelingsbrevene til Forskningsrådet bør begrenses for å sikre mer koordinerte styringssignaler overfor rådet. Kunnskapsdepartementet bør videreføre dialogen med sektordepartementene om dette.
- Kunnskapsdepartementet som etatsstyrer av Forskningsrådet, bør sikre at rådets årsrapport legger til rette for at sektordepartementene kan vurdere Forskningsrådets mål- og resultatoppnåelse.

Det ble også påpekt svakheter ved mål- og resultatstyringssystemet i Technopolis' evaluering av Forskningsrådet (2012)⁷³ (ref. kap.1.5.2).

Anbefalingen fra evalueringen var å etablere:

- klare og overordnede mål
- tydeligere forventninger gjennom styringsparametre/resultatmål
- et mindre omfattende og mer gjennomskiktig rapporteringssystem (spesielt årsrapporten fra Forskningsrådet)

Technopolis konkluderte med at MRS fremstår som ferniss for styringen, snarere enn et faktisk benyttet styringsvirkemiddel.

En rapport om tilstanden i norsk forskning fra februar 2014⁷⁴ trakk fram at norsk forskning er for politisk styrt, og at *departementenes sektorinteresser i stor grad styrer hva det bør forskes på* (vår uthevelse), og at det er en utfordring at Forskningsrådet har mange å betjene. Rapporten foreslår at kvalitet i forskningen må være et overordnet mål både for universitetene og for finansørerne, og at de sterke sektorprioriteringene bør tones ned til fordel for en mer helhetlig strategi for kvalitet og fornyelse.

⁷² «Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken», Dokument 3:3 (2012–2013)

⁷³ «A Good Council? – Evaluation of the Research Council of Norway», Technopolis Group, 2012

⁷⁴ «Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990–2013», Benner, M. og Öquist, G, 2014 Forskningsrådet

Kunnskapsdepartementets egen vurdering av dagens styring av Forskningsrådet avdekket flere svakheter som i korthet er:

- Bevilgningene til Forskningsrådet går over budsjettene til 15 departementer, og disse har ansvar for at bevilgningene forvaltes i henhold til Stortingets vedtak. KD har ansvar for at Forskningsrådet oppnår de mål som settes for virksomheten (forvaltningsansvar). Denne rammen gjør det imidlertid krevende å etablere systemer som på den ene siden ivaretar departementenes formelle ansvar og behov for styring og kontroll med bevilgningene, og på den annen side ivaretar KDs ansvar for Forskningsrådets samlede virksomhet. Som administrativt overordnet organ har KD ansvar for å samordne styringssignalene fra departementene, men det er uklart hvor langt denne fullmakten går, og den er ikke tydelig definert.
- Mål- og resultatstyring og budsjettstyring glir over i hverandre, både i de enkelte departementenes tildelingsbrev/styringsmøter med Forskningsrådet, i KDs etatsstyring og i Forskningsrådets årsrapport. Det er ikke klart hva som styres hvor (tildelingsbrev, egne brev med føringer, gjennom MRS, ulike møter). Den samlede styringen av Forskningsrådet fremstår dermed som uoversiktlig, og dagens styringsstruktur fremstår som lite egnet.
- Dagens felles MRS-mål med tre hovedmål og 13 delmål fremstår som heldekkende for Forskningsrådets virksomhet. Det er imidlertid en svakhet at MRS-systemet ikke angir en retning for endringer, hva som er vesentlig i styringen, eller forventninger til eller krav om resultater. I tillegg til de felles MRS-målene setter flere av departementene egne mål og delmål for Forskningsrådet⁷⁵. Dette blir samlet sett for mange mål uten vesentlighet og retning for ønsket endring og gir dermed utydelig styring. Mål- og resultatstyringen gis gjennomgående svært liten oppmerksomhet i etatsstyringsmøtene mellom KD og Forskningsrådet.
- Departementene styrer på for mange styringsparametere/ resultatindikatorer, og aktivitetskrav. Skillet mellom styring på overordnede mål og resultater og mer konkrete, gjerne politiske legitime føringer på budsjett og virkemidler, blir uklart. En konsekvens er at Forskningsrådets strategiske rolle svekkes ved at for mange styringssignaler hemmer rådets handlefrihet, og Forskningsrådet må bruke uforholdsmessig mye tid på oppfølging og rapportering på alle krav og føringer. Den totale mengden styringssignaler blir så omfattende at den ikke gir styring, og dermed overlates mange av prioriteringene og viktige element i eierstyringen til Forskningsrådet.

⁷⁵ For 2012 lå antall aktivitets- og målkrav i 2012 på ca. 175 – for bare fire departementer (KD, NHD, HOD og FKD)

- Omfattende rapporteringskrav fra departementene bidrar til en tilsvarende omfattende årsrapport fra Forskningsrådet, med mye aktivitetsrapportering og mindre grad av resultatvurderinger.
- Ulik begrepsbruk og forståelse mellom departementene om sentrale styringsbegrep og ulik gjennomføring og styringsfokus i departementenes formelle møter med Forskningsrådet, både med hensyn til form og innhold. Det gir også et uklart skille mellom formell styring og uformell dialog.
- For svak dialog mellom KD og øvrige departementer fører til svak koordinering av styringen (både MRS og budsjettstyring). Samtidig viser KDs undersøkelser i forbindelse med prosjektet at dialogen mellom departementene og Forskningsrådet er god, til dels svært god. Ikke minst vurderer departementene Forskningsrådets koordinerende og operative rolle, blant annet i utvikling av nye programmer, som god. KD anser det svært viktig å ta vare på og utvikle dialogen videre slik at det nye systemet også i fortsettelsen preges av gjensidig tillit mellom departementene og Forskningsrådet.

5.2 Nytt prosjekt fra oktober 2013

Høsten 2013 etablerte Kunnskapsdepartementet (KD) et prosjekt for å videreutvikle systemet for mål- og resultatstyring (MRS) av Forskningsrådet.

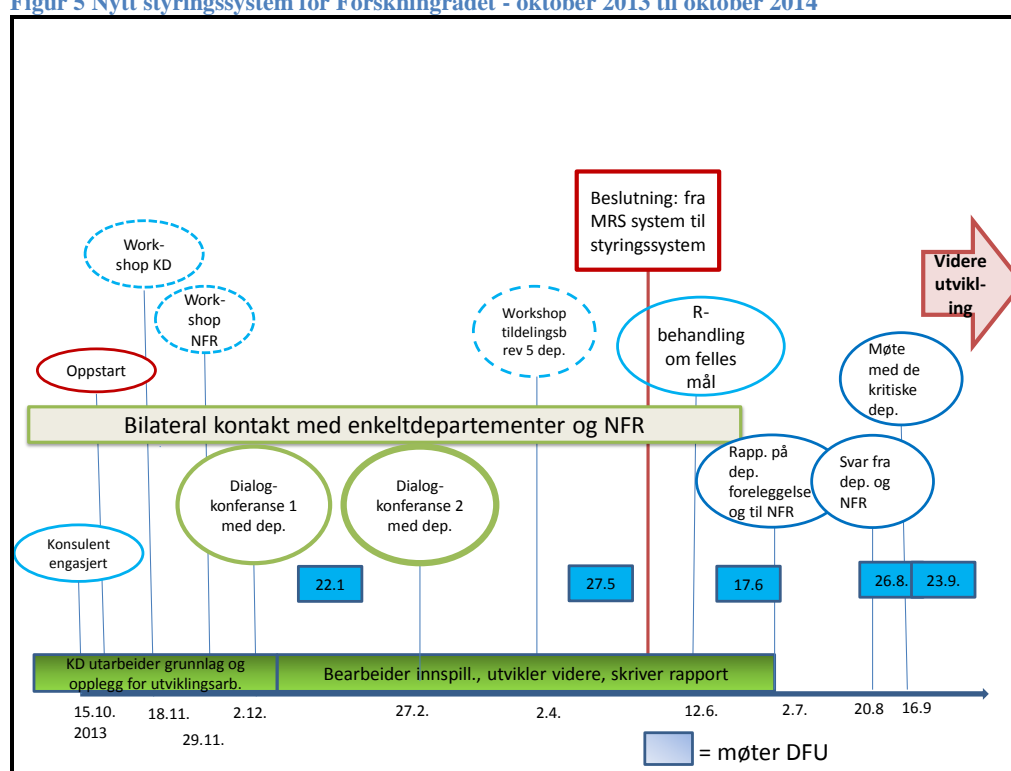
Prosjektet fikk følgende mandat høsten 2013:

- Utarbeide effekt- og resultatmål for Forskningsrådet. Målene skal være tilpasset Forskningsrådets egenart, risiko og vesentlighet. Ambisjonen er at målene skal være overordnet, få og gjensidig utelukkende.
- Utarbeide felles styringsparametere (indikatorer). Det skal være få og sentrale styringsparametere. Det skal spesifiseres hva styringsparameteren måler og hvilket datagrunnlag som benyttes. Parameterens styrker og svakheter skal også vurderes og beskrives. Styringsparameterne skal så langt det er mulig være felles for alle departementene, og prosjektet skal aktivt arbeide for at departementenes behov blir dekket gjennom de felles styringsparameterne som etableres.
- Beskrive hva som bør være forventet rapportering på styringsparametere og mål, både helhetlig, departementsvis og eventuelt også tematisk. KD ønsker en kortere og mer transparent rapportering og ønsker å skille tydeligere på hva som er rapportering på mål og styringsparametere og hva som er øvrig rapportering og statistikk.
- Sortere og kartlegge hva som er øvrig statistikk og type støttende analyser, og beskrivelse hvordan dette kan brukes som supplement til rapportering på mål.
- Beskrive hvordan MRS for Forskningsrådet kommer til uttrykk i styringsdialogen (tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, styringsmøter, øvrig dialog).

5.3 Organisering og gjennomføring av prosjektet

Arbeidet med utvikling av nytt styringssystem er blitt utført av prosjektgruppa (tre medarbeidere fra KD), med bistand av konsulent⁷⁶. Det har vært lagt vekt på involvering og samarbeid med sektordepartementene og Forskningsrådet. Det er som figuren nedenfor viser arrangert flere dialogkonferanser, workshops, samarbeidsmøter med enkeltdepartementer og orienteringer og diskusjoner i Departementenes forskningsutvalg (DFU). Det har vært spesielt tett samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), som også organiserte flere møter med deltakere fra Olje- og energidepartementet (OED) og Landbruks- og matdepartementet (LMD) for utviklingen av styringen av Forskningsrådet. NFD har også levert flere egne innspill til arbeidet. Prosjektet har også dratt nytte av erfaringene fra utviklingen av nytt styringssystem for Innovasjon Norge.

Figur 5 Nytt styringssystem for Forskningsrådet - oktober 2013 til oktober 2014



Som ledd i utarbeidelsen av grunnlag og opplegg for utviklingsarbeidet, gjennomførte konsulenten tidlig en intervjurunde blant 14 departementer om tre hovedtema:

1. Styrker og svakheter ved dagens MRS og styring av Forskningsrådet
2. Helhetlig styring av Forskningsrådet
3. Drøfting av en generisk illustrasjon av MRS for Forskningsrådet

⁷⁶ Prosjektleder fra Administrasjons- og økonomiavdelingen (AØ) (gått over til Forskningsavdelingen (FO) i løpet av prosjektperioden), to prosjektmedarbeidere fra Forskningsavdelingen, herav en fra ledergruppa. Styringsgruppen har bestått av ledergruppen i FO pluss en fra Avdeling for økonomi og styring (AØ).

Vi vil gjengi noen av synspunktene fra departementene på «helhetlig styring» fordi det har relevans for temaet vi behandler i denne rapporten:

- «Tverrfaglig og sektorovergripende er veldig vanskelig å få til; er fine ord, men krevende i praksis»
- «Er det mulig å styre helhetlig; dette er KDs skjebne, når sektorprinsippet boltes fast?»
- «Vi tenker ulike behov og viktigheten av å se ulike sammenhenger i koordineringen, mens KD nok tenker mer i retning av at det skal være likt, mer felles standarder»
- «Jo det er viktig, de (KD) bør styrke det, men med rom for det anvendte; relevans og bruk»
- «Løfting av de store problemstillingene er det ingen som gjør ordentlig, bortsett fra der de store pengene er»
- «Hele styringen av Forskningsrådet blir veldig fragmentert. For å komme forbi dette må KD få en styrket rolle i helheten»
- «KD bør se nærmere på seg selv, når er de en uhildet koordinator og når er de en konkurrent om pengesekken?»

Konsulentens oppsummering var: «Helhetlig styring av Forskningsrådet – bred enighet om at dette er viktig, men sektorprinsippet...».

Det videre grunnlaget for utviklingen av skisse til styringssystem, ble lagt gjennom en workshop med flere avdelinger i KD, en workshop i Forskningsrådet og en dialogkonferanse (2. desember 2013) med alle relevante departementer og Forskningsrådet. Formålet med Forskningsrådsworkshopen var å avklare hensikten med utviklingsprosjektet, hvilke viktige hensyn som måtte ivaretas og koblingen mellom Forskningsrådets strategiarbeid og mål- og resultatstyringssystemet. På dialogkonferansen ble det orientert om behovet for, formålet med og planen for utviklingen av et nytt system. Deltakerne diskuterte og formulerte også sine forventninger til nytten av et nytt system.

Prosjektgruppen i KD arbeidet videre med:

- å skissere hvordan den samlede styringen av Forskningsrådet og hvordan MRS-systemet vil komme til anvendelse i styringsdialogen,
- å komme frem til mål for Forskningsrådet, samt identifisere hva det er viktig at Forskningsrådet lykkes med under de ulike målene.

Underveis i arbeidet hadde KD bilateral kontakt med noen av departementene i tillegg til at temaet også ble tatt opp i DFU-møtet 22. januar 2014. Departementene som deltok i diskusjonen, støttet ambisjonen om å få til en mer overordnet styring og et felles system som alle må forholde seg til. Da får KD en nøkkelrolle selv om sektorprinsippet ligger fast, ble det hevdet. Men det ble også påpekt at dette er en vanskelig prosess.

5.3.1 Skisse til modell og mål diskuteres

På den andre dialogkonferansen (27. februar 2014) ble prosjektets forslag og vurderinger av modell for styring av Forskningsrådet og MRS sin rolle i styringsdialogen, og forslag til mål og strategiske målområder for Forskningsrådet, presentert og diskutert.

Prosjektet foreslo å beholde mye av dagens styringsopplegg der de mener *tre styringsvirkemidler er i bruk: mål- og resultatstyring, finansiell styring og aktivitets-/virkemiddelstyring*. «Dette må gjenfinnes i den samlede styringen, også med et nytt MRS-system for Norges forskningsråd», sies det. Men selv om mye av dagens opplegg skal beholdes, understrekes det at «det blir endring, og alle departementer blir berørt. Endringen ligger i at KD nå legger opp til at MRS tas i bruk reelt og systematisk, og at MRS ikke blir et ferniss».

Arbeidet med å utvikle felles styringsparametere tok lengre tid enn forutsatt, men som grunnlag for dialogkonferansen og det videre arbeidet ble det lagt fram forslag til målstruktur, mål og strategisk viktige områder i styringsdialogen. Det ble lagt opp til at det skulle være maks 6 mål og at målene og styringsparametere skulle brukes felles i alle departementenes tildelingsbrev. «For å sikre samlet styring og unngå komplekse styringssignaler overfor Forskningsrådet vil alle departementene ha felles mål og styringsparametere i tildelingsbrevene. Departementene gis ikke anledning til å utdype målene med egne mål eller egne styringsparametere».

De foreslåtte målene som ble diskutert var bl.a.:

- Høy vitenskapelig kvalitet i forskningen
- Økt verdiskapning
- Relevant forskning for å møte identifiserte samfunnsbehov
- Et velfungerende forskningssystem
- Strategisk rådgivning
- En effektiv organisasjon

Det var en viss uenighet om utformingen og om målene var på «riktig og samme nivå».

Foruten å bli enige om målstrukturen var det flere elementer i styringssystemet en ønsket å endre og få klarere. Felles mål for tildelingsbrevene var et element som KD mente ville bidra til forenkling. Fem departementer; KD, NFD, ASD, OED og LMD gjorde derfor et forsøk på å omstrukturere sine nåværende tildelingsbrev til Forskningsrådet inn i en felles mal. Det var en interessant men krevende øvelse fordi tildelingsbrevene har svært forskjellige form også i omfang.

5.3.2 Endring fra MRS til styringssystem

Prosjektgruppen jobbet videre med modellen for styring og målstrukturen. Kontakten med de andre departementene foregikk nå bilateralt og i DFU. Departementene ble orientert i DFU i mai om at saken ville bli lagt fram for regjeringen. Regjeringen kom fram til følgende fem mål for Forskningsrådets virksomhet fra budsjettåret 2015:

1. Økt vitenskapelig kvalitet
2. Økt verdiskapning i næringslivet
3. Møte store samfunnsutfordringer
4. Et velfungerende forskningssystem
5. God rådgivning

I DFU ble det på junimøtet også orientert om KDs forslag til styringssystem som ble sendt på departementsforeleggelse og til Forskningsrådet i begynnelsen av juli med svarfrist 22. august.

En vesentlig endring fra forslaget som ble diskutert i februar, var at KD i løpet av arbeidet så det som mer hensiktsmessig å *utvide prosjektet til å omfatte styring av Forskningsrådet i en bredere forstand*. En forklaring var at departementenes styringsvirkemidler er tett sammenvevd og at det derfor er naturlig å behandle både *mål og resultatstyring og budsjettstyring* i forslaget.

Resonnementet var at styringsvirkemidlene som er i bruk i styringen av Forskningsrådet kan deles i to⁷⁷ kategorier:

- mål- og resultatstyring
- budsjettstyring

Forskjellen på disse to styringsvirkemidlene beskrives på følgende måte:

- Mål- og resultatstyring (MRS)⁷⁸ er å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å forbedre virksomheten. MRS innebærer strategisk styring mot virksomhetens langsiktige mål. En grunnleggende forutsetning for MRS er at virksomheten har overordnede mål som konkretiseres, slik at måloppnåelsen kan vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder, og at ressursbruk og resultater vurderes i lys av virksomhetens overordnede mål.
- Budsjettstyring handler om styring av ressursinnsats i fremtiden⁷⁹. Det bestemmes hvilke ansvars- og resultatområder, eventuelt hvilke aktiviteter og tiltak, som skal få ressurser, hvilken mengde og hvilken type ressurser som skal tildeles.
- MRS og budsjettstyring supplerer hverandre ved at budsjettstyringen sikrer en korrekt forvaltning av midlene, mens MRS dokumenterer virkningene.

Figur 6 er en visualisering av forslaget til styring av Forskningsrådet, og viser de to styringssløyfene «Mål og resultatstyring» og «Budsjettstyring», de ulike styringsvirkemidlene og sammenhengen mellom styrende dokumenter, rapportering, de viktigste arenaene for styring og årlige styringssignaler.

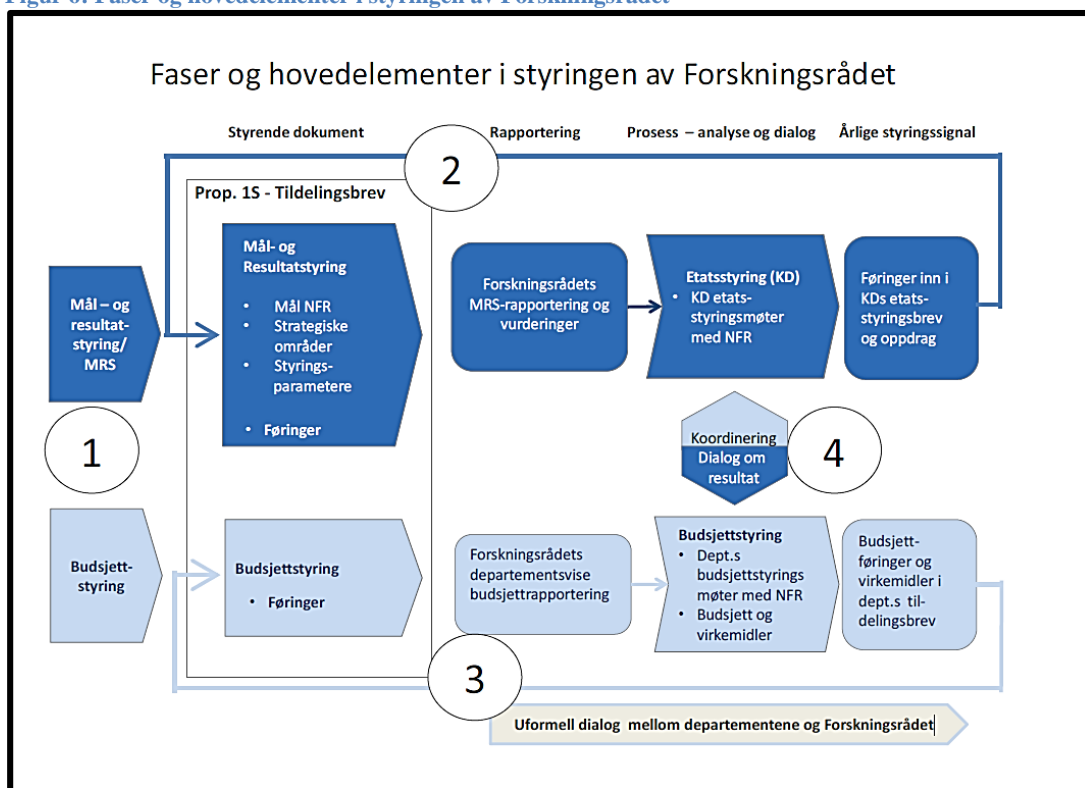
⁷⁷ Forslaget som ble lagt fram til dialogkonferansen i februar hadde tre kategorier: mål- og resultatstyring, finansiell styring og aktivitets-/virkemiddelstyring.

⁷⁸ «Resultatmåling: mål- og resultatstyring i staten», SSØ 12/2010, Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for økonomistyring), 2. utg. 2010.

⁷⁹ En beskrivelse av styringsmodellen i et departement: fra SSØs prosjektarbeid, juni 2011, Rapport 2/2011, Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for økonomistyring), 2010; Åge Johnsen, Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked, Fagbokforlaget, 2007.

Vi skal ikke beskrive forslaget i detalj, men redegjør for hovedpunktene som grunnlag for å forstå departementenes tilbakemeldinger til forslaget.

Figur 6: Faser og hovedelementer i styringen av Forskningsrådet



Hovedendringen i forslaget innebærer ifølge prosjektet at det blir tydeligere arbeidsdeling og gjensidighet mellom de to styringsvirkemidlene. Mål- og resultatstyring knyttes til KDs ansvar for at Forskningsrådet oppnår de mål som settes for virksomheten (forvaltningsansvaret). Budsjetting knyttes til departementenes bevilgninger gjennom Forskningsrådet. Intensjonen bak denne arbeidsdelingen mellom KDs etatsstyringsansvar og de bevilgende departementenes budsjettstyringsansvar er å tydeliggjøre ansvarsområdene og tilhørende styrende dokument og prosesser.

Begge styringsløyene skal spille sammen og gi rom for å kunne implementere skiftende forskningspolitiske føringar og kunne fungere som verktøy for å justere styringskurs på kort og mellomlang sikt. Det uttrykkes at både mål- og resultatstyringen og budsjettstyringen krever legitimitet og koordinering og at KD derfor foreslår en langt sterkere *dialog* og *koordinering* mellom KD som etatsstyrer og de bevilgende departementene, både i analyse og utforming av føringar i MRS.

Forslaget skulle også gi tydeligere rammer og prosesser for departementenes budsjettstyring som krever koordinert oppfølging. Den uformelle dialogen mellom departementene og Forskningsrådet skulle videreføres, men dialogen skulle skilles fra de to formelle styringsløyene.

Det ble også foreslått at antall direkte oppdrag fra et departement til Forskningsrådet skulle begrenses til fem.

I høringsbrevet ba KD om departementenes tilslutning til å utvikle styringssystemet videre med utgangspunkt i premissene i rapporten og om tilbakemelding på de strategiske viktige styringsområdene som var foreslått under målene. Forskningsrådet ble også bedt om å gi tilbakemelding, men ikke om tilslutning.

5.3.3 Flere sektordepartementer kritiske til forslaget

Samtlige departementer og Forskningsrådet ga tilbakemeldinger. Noen hadde ingen merknader og sluttet seg til forslaget, noen sluttet seg til forslaget, men hadde noen mindre kommentarer og en faglig tilbakemelding som kan tolkes som tilslutning.

Seks departementer sluttet seg *ikke til forslaget* slik det ble fremmet fra KD og har merknader av noe ulik karakter. Tre av disse gav imidlertid skriftlig uttrykk for at de støtter *intensjonen med arbeidet*, at det er behov for en felles målstruktur og at styringssignalene bør samordnes bedre. De tre andre har uttrykt tidligere at de stiller seg bak behovet for endring og forbedring av styringssystemet.

Kort oppsummert dreier de kritiske tilbakemeldingene seg om:

- ønske om tettere kobling mellom egne bevilgninger og Forskningsrådets mål og måloppnåelse,
- spørsmål til om modellen gir muligheter for å fastsette egne styringsparametere eller rapporteringskrav for egne prioriteringer,
- behovet for å sette mål for innsatsen i egen sektor og kontrollere at målene nås,
- spørsmål til KDs koordinerende rolle,
- den foreslåtte begrensningen på fem oppdrag fra departementet til Forskningsrådet.

Spørsmål om kobling mellom egne bevilgninger og de felles målene for Forskningsrådet dreier seg om hvordan sektorprioriteringene skal uttrykkes og måles. Dette berører på ulik måte departementenes oppfatning av hvordan sektorprinsippet skal ivaretas og følges opp. Et eksempel er at departementet må kunne sette egne mål og styringsparametere for sine bevilgninger for å følge opp økonomiregelverket. Andre stiller spørsmål om departementet vil oppfylle regelverket med en slik praksis som KD har foreslått i det nye styringssystemet. Fem departementer viser til at *de respektive statsrådene er konstitusjonelt ansvarlig for midlene overfor Stortinget* og følgelig må de kunne redegjøre for at forskningsmidlene bidrar til at Forskningsrådet når de mål som er satt for bevilgningene, men også at forskningsfinansieringen bidrar til at departementenes egne sektorpolitiske mål nås. Et departement mener også at det bør utvikles en koordinert tilnærming til hvordan departementene skal forholde seg til Stortinget med hensyn til å sette egne mål for bevilgningene den enkelte statsråd foreslår. Det er viktig med en koordinert tilnærming for å unngå ulik praksis.

Det er også ulike oppfatninger og forståelse av KDs koordinerende rolle som styringsopplegget skisserer. En skriver «at god koordinering og samordning ikke er det samme som at koordinator overtar ansvaret for å styre på mål og resultater innenfor alle sektorer Forskningsrådet har ansvar for». En annen er usikker på om det er hensiktsmessig å gå så langt i koordineringen at styringen fra departementene må gå gjennom KD. Men KD får også ros for et godt gjennomarbeidet forslag og at det etableres en gjennomarbeidet begrepsbruk i alle departementene, men at det kan bli krevende i praksis.

Flere mener at styringsopplegget og KDs koordinering vil kreve mye tid og ressurser. Det pekes på at rollen er ambisiøs og det stilles spørsmål om opplegget er hensiktsmessig og praktisk gjennomførbart. Det stilles også spørsmål ved om forslaget imøtekommer kritikken fra evalueringen av Forskningsrådet og Riksrevisjonens rapport.

Et råd fra et departement er at dersom departementene ikke blir enige om målformuleringer og prioriteringer, kan det være behov for at KD legger styringen fram for regjeringen for å forankre endelig resultat av samordningen. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) rådet også KD til å avklare fullmakten til samordning tidlig og forankre beslutningen om fullmakt/styringsmodell på et tilstrekkelig høyt nivå slik at systemet ble forpliktende. DFØ mente også at en burde kommunisere tydeligere at det ikke er et motsetningsforhold mellom de to styringsvirkemidlene (MRS og budsjettstyringen).

Forskningsrådet er positiv til ambisjon om mer overordnet og langsiktig styring, mer vekt på resultater, færre føringer og økt handlingsrom. De støtter intensjonen og tydeliggjøringen av KDs rolle som etatsstyrer og at dialogen med departementene ivaretas. De stiller også spørsmål om kobling mellom MRS og budsjett, og mener de to styringsvirkemidlene er for svakt koblet i forslaget. Styringsmodellen må gi rom for en kobling mellom strategisk dialog og ressursinnsats på den ene siden og resultater på den andre, men den må være fleksibel. De fraråder en ”direkte kobling av ressursinnsats mot det enkelte mål og strategiske område, som i rapporterings-sammenheng vil kunne implisere et arsenal av styringsparametre, spesifikt for det enkelte departement.”

5.3.4 Det videre utviklingsarbeidet

Regjeringen har gått inn for at felles mål skal tas i bruk for budsjettåret 2015, men det må legges til rette for at dette skal gjøres praksis. KD ønsker derfor å få departementene med i et konstruktivt arbeid for å justere forslaget til styringsmodell og finne løsninger på uløste problemer. 2015 sees på som et overgangså.

Hensikten med justeringen er å unngå at en ender med et styringssystem som departementene ikke tar i bruk, og som blir et nytt ferniss. På den annen side må justeringene balanseres slik at styringssystemet ikke blir så åpent at intensjonene om tydelig og langsiktig styring og vridning i retning av mål- og resultatstyring ikke oppnås.

For å rydde unna mulige uklarheter om KDs opprinnelige forslag var i strid med økonomiregelverket, har KD bedt DFØ om en skriftlig vurdering og tilbakemelding på det formelle grunnlaget.

Når det gjelder KDs koordinerende rolle i oppfølgingen av styringssystemet, antar prosjektgruppen at dersom departementene kan koble egne bevilgninger til Forskningsrådets mål, vil dette dempe noe av kritikken mot det noen departementer mente var for omfattende koordinering fra KD.

Det sies også at hvordan koordineringsrollen til KD blir omtalt, er viktig. Det er også viktig at det som omtales som koordinering ikke bare betyr økte styringsambisjoner fra KDs side, men samtidig er en invitasjon til de andre departementene om dialog (gjelder for eksempel etatsstyringen av Forskningsrådet, der de andre departementene så langt ikke har hatt noen rolle).

Noen formkrav anses som viktig:

- felles oppsett for tildelingsbrevene til Forskningsrådet
- departementenes møter med Forskningsrådet skal være formelle styringsmøter.

5.3.5 Samarbeid om videreutviklingen

Opplegget for det planlagte arbeidet er diskutert i DFU og departementene er invitert til å bli med i to arbeidsgrupper; en for utvikling av styringsparametere og en med hele styringsmodellen. DFU vil brukes aktivt for orientering og diskusjon av det videre arbeidet.

Gruppen som skal arbeide videre med hele styringsmodellen, består av de departementene som hadde sterkest synspunkter på det utsendte forslaget dvs. (ASD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), NFD og Olje og energidepartementet (OED). I tillegg er Forskningsrådet med. I følge mandatet skal arbeidsgruppen bl.a.:

- Utarbeide nytt forslag til et styringssystem for Forskningsrådet. Relevante områder som skal behandles og omtales i ny versjon av rapport er:
 - Omtale av sektorprinsippet og departementenes ansvar for å følge opp egne bevilgninger.
 - Omtale av hvordan sektordepartementenes formål med bevilgninger kan knyttes til målene som er satt for Forskningsrådet.
 - KDs koordinerende rolle.
 - Rapportering.
- I lys av de fastsatte målene for Forskningsrådet, utarbeide et forslag til felles struktur for departementenes tildelingsbrev til Forskningsrådet for 2015.

Strukturen og innholdet i tildelingsbrevet ble allerede tatt opp på første møtet i gruppen.

Det har vært noe uenighet om hvor lang tid det nødvendig å bruke for å ferdigstille systemet. Noen mener en må bruke mer tid og ha mer dialog og flere arbeidsmøter for å komme frem til et omforent styringssystem, mens andre departementer er mer tilbakeholdne til enda et år med utvikling. Prosjektgruppen mener det er bedre å innføre en styringsmodell fra 2015 enn å vente enda ett år. Systemet skal utvikles over en tre-års periode, der dialog mellom departementene og en foreslått følgeevaluering er sentrale elementer.

For at det skal være mulig å få gjennomslag for forenkling og felles praksis i styringen av Forskningsrådet, mener prosjektgruppen at KD bør forankre sitt mandat til iverksetting og gjennomføring av styringssystemet for Forskningsrådet i regjeringen.

5.4 Synspunkter på samarbeidet nå og framover

Representanter for departementene som har vært med i arbeidet, er i hovedsak veldig positive til prosessen. Det har tatt mye ressurser, men ingen har klaget på dette. Noen har også ment at en må bevilge seg mer tid for å få utviklet en omforent løsning. Det blir understreket at det er viktig å samarbeide og «samsnakkes» for å forstå hverandres behov og synspunkter bedre. «Det har vært god stemning på samlingene», sies det. Og det har også vært gode dialoger mellom KD og enkeltdepartementer.

Men selv om representantene for departementene er positive til prosessen, kan de være negative til forslag til løsning. Noen mener at det lett blir kompromiss som dekker over reelle motsetninger. Det har også vært kommentert at uenighetene som har dukket opp, burde vært fulgt opp bedre. «Når alle har sagt sitt har KD bare summert opp». «KD vil at «alle skal være med» og vegrer seg mot å jobbe med ulikhetene».

Det er også synspunkter på hvor likt alt må være, og i dette tilfellet hvor *likt* må departementene styre Forskningsrådet. Det stilles spørsmål ved problemforståelsen og om felles mal og felles system er løsningen. En må akseptere at det er ulikheter f.eks. mellom næringsdepartementene og velferds- og omsorgsdepartementene. «Departementene sliter med å beskrive forskning som noe som er likt», sies det, og «det som foreslås blir veldig generelt og fører til at det Forskningsrådet skal rapportere på blir veldig generelt».

De fleste ser og uttrykker at det er en svært vanskelig balansegang mellom på den ene siden å lytte til og «å få alle med» og på den andre siden, utvikle et enklere system som sikrer «stram nok» styring på et hensiktsmessig nivå. At det er styring av Forskningsrådet saken gjelder, gjør det enda vanskeligere fordi «forskningen skal være fri og frank». «Med færre og mer overordnede mål kan det kanskje bli noe bedre, men indikatorsystemet er problematisk. Ser ikke at denne instrumentelle tilnærmingen passer så godt for forskning.» Som en sa: «Oppgaven er rett og slett veldig vanskelig». Det ble stilt spørsmål om hvordan dette kommer til å fungere i praksis⁸⁰.

5.4.1 Syn på MRS-systemet og koordinering

Mange er usikre på virkningen av det nye styringssystemet, men det er kommet fram noen synspunkter på både

- hvordan MRS-systemet i seg selv kan bidra til bedre koordinering av forskningspolitikken og
- hva KD kan gjøre for understøtte MRS-systemets koordinerende rolle.

Noen mener at MRS-systemet vil føre til bedre samordning, men understreker samtidig at departementenes egne forskningsmål alltid må gjenfinnes i de overordnede målene. Det nevnes også at MRS-systemet vil ha en betydning når departementene som bidrar med midler til Forskningsrådet skal finne sine midler igjen i budsjettene.

Flere mener at MRS systemet er et redskap for iverksetting av Langtidsplanen. KD må bidra til at MRS-systemet skal spille en mer koordinerende rolle ved at det f.eks. arrangeres tverrdepartementale møter før styringsmøtene med det enkelte departement. Det kan også åpnes for å be om bestemte analyser fra Forskningsrådet.

En kommentar når det gjelder KDs koordinering, er muligheten for å koordinere forskningen i forkant av budsjettprosessen. Dvs. å i sterkere grad benytte de ordinære prosedyrene og ordningene for koordinering.

5.5 Oppsummerende hovedtrekk ved utviklingsprosessen av nytt styringssystem for Forskningsrådet

KD ble kritisert for å ikke ivareta godt nok koordineringen av de tverrdepartementale strategiske prosessene på forskningsområdet, av budsjettprosessen og av styringssignalene overfor Forskningsrådet. De har i løpet av det siste året satt i gang en bred og involverende prosess for å revidere mål- og resultatstyringssystemet av Forskningsrådet som inkluderer 15 departementers bevilgninger til og behov for utførte oppgaver fra Forskningsrådet.

Et gjennomgående dilemma som også blir til uenighet og konflikt, er på den ene siden kravet til samordning og på den andre siden sektorprinsippet og departementenes ansvar for å følge opp egne bevilgninger. Balansen mellom å tilfredsstillе begge disse prinsippene har vært og er svært krevende i dette prosjektet.

Regjeringen har behandlet målene. Departementene med KD som leder, skal finne løsninger (praktiske og prinsipielle) som kan møte behovene for koordinering og hensiktsmessig styring.

⁸⁰ Intervjuingen foregikk god stund før systemet og modell ble presentert departementene. Det er dessuten fremdeles under utvikling.

Ambisjonen var ifølge opprinnelig plan at systemet skulle bli ferdig på ett år. Denne er justert og en ser at dette krever en lengre prosess med gradvis endring over tre år. Mange departementer har vært og vil fortsatt være involvert i utviklingsarbeidet. De har stort sett vært positive til opplegget og prosessen hittil og blir med videre.

6 Analyse

I dette kapittelet vil vi med grunnlag i kartleggingen (kapitlene 4–6) og det teoretiske rammeverket (kap. 2) vurdere organiseringen og gjennomføringen av de tre prosjektene, samt resultatene i form av planen, strategien og styringssystemet så langt det er kommet. Vi har også tatt med planer for oppfølgingen av EU-strategien og videreføringen av utviklingen av styringssystemet i den grad vi har informasjon om dette.

6.1 Hva skal samordnes mellom departementene - politikkenes innhold eller ressursbruk?

Vi kan skille mellom samordning av ressursbruk og samordning av politikkenes innhold. Samordning av ressursbruk vil ofte dreie seg om økt kostnadseffektivitet ved bl.a. å utnytte stordriftsfordeler, felles faglige ressurser, gjenbruk og utnyttelse av innsamlede data osv. Behov for å samordne politikkinnhold bunner som regel i en eller annen form for tverrsektoriell avhengighet, f.eks. behovet for å se konsekvenser av utviklingen på en sektor på en annen sektor, eller for løsningen av brede samfunnsutfordringer som f.eks. klimatrusselen.

Når det gjelder samordningen av forskningspolitikken, så dreier det seg både om behovet for å samordne ressursbruken og politikkenes innhold. Det må koordineres for å øke kostnadseffektiviteten og god utnyttelse av faglige ressurser og kompetanse på alle nivåer, men også koordinering av politikken gjennom å samle og prioritere forskningsinnsatsen for å møte store samfunnsutfordringer. Koordineringen må sikre både relevans og kvalitet på forskningen.

I Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning er behovet for både samordningen av politikken og ressursbruken understreket. Det viser både de politisk vedtatte langsiktige prioriteringer på tverrgående sektorovergrepene områder og investeringer i menneskelige ressurser og utstyr for å styrke utviklingen av fagmiljøer. Vi oppfatter også at Langtidsplanen uttrykker behov for koordinering og samarbeid på alle nivåer; både mellom departementene og virkemiddelapparatet (Forskningsrådet, IN og SIVA) på toppen og ned til fagområdene. Noen eksempler på det siste er: for «å lykkes med å skape verdier og møte samfunnsutfordringer trenger vi universiteter og høyskoler som utvikler tverrfaglig kompetanse». «For å kunne forstå og håndtere effekter av endringene og møte samfunnets og næringslivets omstillingsbehov på en kostnadseffektiv måte må innsatsen være integrert på tvers av fagdisipliner som natur- og samfunnsvitenskap, teknologi og humaniora».

Dersom ambisjonsnivået i EU-strategien skal nås, vil det være nødvendig både med koordinering av ressurser og av politisk innhold. Det vil dreie seg om bruk og utnyttelse av ressurser og fagkompetansen fra ulike miljøer for å skape motivasjon og systemer som kan sikre økt deltakelse i det europeiske forskningssamarbeidet gjennom Horisont 2020. Ulike miljøer må jobbe sammen for å utarbeide søknader som kan komme igjennom nåløyen i EU. Det

må også legges vekt på å skape ordninger som gjør at sektorprinsippet ikke fører til at det blir vanskelig å få finansiert sektorovergripende forskning innenfor ERA når det er snakk om finansiering over sektordepartementers budsjetter. Det vil også være viktig å få til en mest mulig samlet opptreden overfor EU i tilknytning til utvikling av nye programmer etc.

Vi ser også her at det legges vekt på å få til samordning på alle nivå. Det må samarbeides på tvers av de forskningsutførende sektorene, både for å lykkes i søknadsprosessene og for å kunne dra nytte av resultatene av forsknings- og innovasjonsprosjektene. Kunnskapsdepartementet skal koordinere den norske deltakelsen i rammeprogrammet, samordne norske posisjoner i komiteer i Horisont 2020 og ERA og følge opp overordnede og tverrgående problemstillinger, mens Nærings- og fiskeridepartementet vil ha oppfølging av overordnede og tverrgående problemstillinger som gjelder innovasjon. EØS-spesialutvalget for forskning og fellesmøter for norske delegater og de nasjonale kontaktpunktene (NCP-ene) i Forskningsrådet skal brukes aktivt for å samordne norske posisjoner i overordnede og tverrgående problemstillinger.

Det er klart at et felles styringssystem skal møte både behovet for å samordne ressursene og politikkenes innhold. Den mest sentrale prosedyren for å samordne ressursene er i budsjettprosessen, mens felles mål, styringsindikatorer, tildelingsbrev med lignende signaler, rapportering etc. er virkemidler for å få til samordningen av forskningspolitikken. Det er derfor forsøket på å utvikle et felles system for styringen av Forskningsrådet er viktig. Styringssystemet er det viktigste virkemidlet for å påvirke hvordan Forskningsrådet skal agere bl.a. for å vri forskningsvirksomheten i retning av prioriteringene i LTP, men også gjennomføringen av mange av tiltakene i EU-strategien.

6.2 Hvorfor samordne utviklingsprosessen?

Alle de tre utviklingsprosessene er utført i samarbeid med representanter for og i dialog med mange departementer. Det hadde vært mulig for KD å arbeide uten så mye involvering fra de andre departementene, men vi må anta at det ville resultert i en utviklings- og beslutningsgang der forankring og oppslutning om forslagene kunne blitt mer krevende. Ambisjonene har vært å både komme fram til omforente løsninger og å lede an i prosesser der KDs koordineringsrolle er utprøvd.

Som grunnlag for vurderingen av i hvilken grad utviklingsprosessene har bidratt til koordinering vil vi bruke samordningstrappa (ref. kap2.4.1) med fire ambisjonsnivåer:

1. Et lavt ambisjonsnivå vil være å begrense seg til gjensidig informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling. Da er det opp til hver av enhetene å vurdere om og ev. hvordan de bør tilpasse seg den informasjonen de får.
2. På grunnlag av informasjonsdeling og dialog kan de aktuelle enhetene samle seg om å utvikle felles problem- og løsningsforståelse.
3. De berørte enhetene kan velge å endre sin praksis for ikke å underminere de andre enhetenes måloppnåelse.

4. I tillegg til å endre praksis i hver av de berørte enhetene kan det utvikles felles strategi og felles tiltak på tvers, bl.a. for å oppnå synergieffekter

6.2.1 Utviklingsprosessen av LTP

Langtidsplanen har ifølge formålet med prosjektet et høyt ambisjonsnivå. Den skal gi regjeringen et grunnlag for å gjøre prioriteringer for den kommende tiårsperioden, og den skal sikre at det er sammenheng mellom disse prioriteringene og ressursinnsatsen. I den ferdige planen står det at «Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024 er regjeringens viktigste verktøy for å sikre god koordinering og gjennomføring av politikken for forskning og høyere utdanning».

Målet er å sikre god koordinering er noe som ideelt sett skal tilsi en endret praksis i alle berørte enheter. Det vil si endret praksis også i de utførende leddene. På forskningsområdet er dette verken fullt ut mulig eller ønskelig fordi grunnleggende verdier som bl.a. forskningens frihet må sikres. Men det må stimuleres til forskning på viktige prioriterte områder og legges til rette for å oppnå synergieffekter. I planen kommer dette til uttrykk ved at koordineringen ikke skal være «for tett». Forskningens uforutsigbare natur innebærer at et for tett koordinert forskningssystem kan bli for lite omstillingsdyktig. En må gi handingsrom til fagmiljøene.

Regjeringen har lagt fram langtidsplanen for Stortinget. Det er *utviklet en felles plan med tiltak på tvers* og i så måte er det et eksempel på at høyeste ambisjonsnivå er nådd, men det gjenstår å se hvordan den vil følges opp, og om den vil skape synergier. Det forutsetter at den følges opp av departementene og at disse legger til rette for at prioriteringene og tiltakene blir realisert helt ned til operative ledd, dvs. i forskningsmiljøene og hos de som finansierer og bruker forskning.

Det er imidlertid også interessant å se hvilke valg som er gjort i prosessen for å komme fram til en felles politisk vedtatt plan som alle departementene stiller seg bak.

Kunnskapsdepartementet organiserte en prosess som involverte de andre departementene og sikret god forankring i regjeringen. Det var også viktig å engasjere og involvere forskningsmiljøene, universitetene og høyskolene, næringslivet og offentlig forvaltning. Som grunnlag for arbeidet ble alle miljøene invitert til å komme med innspill, og i alt 150 kom inn. I tillegg ble 100 innspill som Kunnskapsdepartementet hadde mottatt til arbeidet med Forskningsmeldingen *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* brukt, Forskningsrådet leverte flere grunnlagsnotater, og et omfattende innspill og kunnskaps- og policygrunnlag fra andre meldinger og strategier gikk inn i det samlede kunnskapsgrunnlaget. Vi ser at det var en omfattende prosess som gav en bredt og solid kunnskapsgrunnlag for utviklingsprosessen som kan illustreres med første trinn på samordningstrappa. I tillegg delte departementene sin kunnskap da de kom med i arbeidet gjennom delprosjektene.

Langtidsplanen ble et viktig tema på kunnskapsministerens møter f.eks. NIFUs årskonferanse og på et toppmøte med representanter for næringslivet, academia og samfunnsliv med statsministeren som møteleder og fem andre statsråder tilstede. Dette bidro til informasjonsdeling og dialog, og gav grunnlag for å utvikle en felles problemforståelse.

Departementene ble i stor grad involvert både i DFU, gjennom arbeidet i delprosjekter og i seminarer og møter med statssekretærene.

Som ramme for arbeidet i delprosjektene ble det vedtatt seks prioriteringer. Ut fra kunnskapsgrunnlaget var det ikke gitt hva som skulle prioriteres. Det er mange store samfunns- og næringslivsutfordringer med behov for forskningsbasert kunnskap. Vi må også anta at de ulike sektordepartementene og forskningsmiljøene hadde andre forskningsområder de gjerne skulle sett bli prioritert. Vi ser dette antydnet i diskusjonene bl.a. i DFU der en ser at noen er redd for at de «mindre områdene» kan bli nedprioritert. Gjennom en grundig prosess mellom prosjektet i Kunnskapsdepartementet og politisk nivå ble imidlertid disse seks prioriteringene vedtatt som fire arbeidsgrupper fikk ansvaret for å utrede videre.

Arbeidet i delprosjektene har slik det har kommet fram i intervjuene med deltakerne, vært viktig. Det har bidratt til at deltakerne fra ulike departementer har utviklet en forståelse for hverandres fagområder, forskningsbehovene på disse områdene og standpunkter. Gjennom prosessen har de erfart at selv om de i utgangspunktet hadde særegne behov og interesser som de mente burde prioriteres, var det fellesnevner og «egentlig handlet mye om det samme». En forklaring er at gruppene har arbeidet med brede tverrsektorielle temaer (de 6 prioriterte områdene). Departementene har funnet en plass for sine forskningsområder innenfor disse temaene. Vi må imidlertid også anta at noen har måtte nedtone sine interesser for å unngå å svekke den felles «måloppnåelsen». I eksemplet med Langstidplanen er dette i form av den felles planen og de vedtatte prioriteringene.

Hver av arbeidsgruppene leverte sine forslag som ble diskutert i seminarer/møter med statssekretærene. Denne prosessen var i seg selv samordnende og gav viktige innspill til bearbeidingen av materiale og utformingen av utkastet til planen. Difi har ikke hatt innsyn i de vurderinger og prosesser som har vært i Kunnskapsdepartementet mellom prosjektgruppen/embetsverket og politisk nivå, mellom departementene eller i det enkelte departement i denne fasen. Vi vet derfor ikke i hvilken grad deltakerne i arbeidsgruppene er fornøyd med behandlingen av delprosjektrapportene og innflytelsen på sluttproduktet. Men det vi vet fra intervjuene som ble gjennomført under og i etterkant av arbeidet med delprosjektene, er at deltakerne var svært fornøyd med prosessen. Arbeidsgruppene var godt ledet, og det var lagt godt til rette for å arbeide effektivt.

6.2.2 Utviklingsprosessen av EU strategien

Utviklingsprosessen av EU-strategien har gått mange av de samme trinnene som for Langtidsplanen, men løpene har allikevel vært noe forskjellige.

KD hadde i oppdrag å utarbeide en strategi som ville berøre mange interessenter, og som ikke kunne bli effektivt fulgt opp uten en god forankring hos disse. KD innledet prosessen med å invitere departementer, Forskningsrådet og visse andre interessenter, til å være med i delprosjekter. KD hadde ingen myndighet til å kreve at de skulle delta, så dette var et typisk eksempel på bruk av et «mykt» virkemiddel. KD brukte imidlertid sin posisjon til å bestemme delprosjektene inndeling, og til å gi mandat og krav til strukturering av og innhold i rapportene de skulle utarbeide.

Innenfor delprosjektene ble det ført diskusjoner og gitt innspill til et felles produkt. Deltakerne refererte i ettertid til at prosessene hadde gitt innsikt i andre departementers utgangspunkt og problemforståelse, og at de selv hadde fått en ny forståelse for hvordan ulike tema hang sammen på tvers av departementsgrensene. De hadde dessuten måttet bli enige om utarbeidelsen av delprosjektrapporten. All uenighet ble ikke løst, men de klarte å levere rapportene etter planen. Arbeidet internt i delprosjektgruppene førte med andre ord deltakerne helt til topps på samordningstrappa.

Hvis vi vurderer prosessen med grunnlag i samordningstrappa, kan en si at det var behov for å utvide prosessen til den store målgruppen. En måtte sikre at informasjon og kunnskap var delt med disse, at det ble gjort tiltak for å utvikle en felles problemforståelse og at det kunne bli en felles strategi for de viktigste aktørene i forskningssamarbeidet.

6.2.3 Utviklingsprosessen av nytt styringssystem for Forskningsrådet

En vurdering av utvikling av styringssystemet med hjelp av samordningstrappa, kan vise hvorfor det til nå har vært vanskelig å få utviklet et omforent felles system.

Det er stilt krav til Kunnskapsdepartementet om å utvikle et bedre styringssystem for Forskningsrådet. Dette er også et ansvar som Kunnskapsdepartementet har ut fra økonomiregelverket. KD er administrativt overordnet departement for Forskningsrådet og skal samordne styringssignalene fra 15 departementer.

Det er gjort tidligere forsøk på å få til et mer enhetlig system, men praksis har vist seg at de fleste departementene ikke har tilpasset seg dette i god nok grad. Konsekvensen har vært detaljstyring, styring på aktiviteter i stedet for mer overordnede mål, mye rapportering og for lite handlingsrom for Forskningsrådet. Technopolis konkluderte i sin evaluering med at MRS fremstår som ferniss for styringen, snarere enn et faktisk benyttet styringsvirkemiddel. Dette kan bl.a. medføre at det kan bli vanskelig å få styrt og synliggjort resultatene av forskningsinnsatsen på tverrgående forskningsområder slik som Langtidsplanens prioriteringer legger opp til.

Dilemmaet er å utforme et system som på den ene siden ivaretar departementenes formelle ansvar og behov for styring og kontroll i lys av bevilgningene, og på den annen side ivaretar KDs ansvar for Forskningsrådets samlede virksomhet.

Formålet med å utvikle et nytt system har bl.a. vært å få mer overordnet styring, forenkle, få mer entydige og færre mål, dreie fra innsats mot resultater, fokusere på Forskningsrådets merverdi og kortere og bedre rapportering.

Kunnskapsgrunnlag for arbeidet med utviklingen av nytt system var som vist over, flere evalueringer og Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av koordineringen av forskningspolitikken. I tillegg ble det foretatt en undersøkelse blant de relevante departementene for å få et bilde av utfordringene med en mer helhetlig styring og KDs rolle. Oppsummering fra denne kartleggingen var at det er bred enighet om behovet for en mer helhetlig styring, men at en også må sikre at behov som følger av sektorprinsippet blir ivaretatt.

Et spørsmål en kan stille er om kunnskapsgrunnlaget og nødvendig gjensidig informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling har vært tilstrekkelig til å utvikle en felles problem- og løsningsforståelse i dette prosjektet.

Dette er ingen kritikk av opplegget fordi det er lagt til rette med flere tiltak for å få dette til. I arbeidet med å utvikle et nytt system ble det arrangert to dialogkonferanser med god oppslutning og flere workshops. Det har vært stor innsats fra både prosjektet i Kunnskapsdepartementet og deltakerne fra departementene. Men reaksjonene på forslaget til løsning viser at det er noen grunnleggende interessenmotsetninger som er en hindring for å få til et felles omforent system.

Det er viktig å understreke at flertallet av departementer sluttet seg til forslaget. En kan si at disse var positive fordi de så at ved å gå imot ville de svekke den felles måloppnåelsen som et nytt system kunne gi. Men departementer med sterke forskningsinteresser var kritiske. Et felles system slik det nå var utformet og KDs koordinering kunne svekke synliggjøringen av måloppnåelsen, muligens også selve måloppnåelsen på egne mål.

Det en har oppnådd så langt er at felles overordnede mål for styring av Forskningsrådet i 2015 er vedtatt av regjeringen og er tatt i bruk i budsjettproposisjonen. Det gjenstår å se hvilken virkning dette har på de ulike departementenes praksis.

Det er også positivt at det er en erkjennelse av reelle interessenmotsetninger mellom behovet for koordinering og ivaretagelse av sektoransvaret. En slik erkjennelse kan gi grunnlag for en bedre problemforståelse av hva som er de reelle hindringene for tverrsektoriell styring. Ligger hindringene i regelverket, i fortolkningen av dette eller i praksis, dvs. hvordan styringen og ansvarsfordelingen praktiseres på tverrsektorielle områder?

6.3 Samordning i ulike faser

Koordineringen av forskningspolitikken eksemplifisert ved disse tre eksemplene (utviklingen av LTP, EU-strategien og styringssystemet), kan også vurderes ut fra hvilke faser utviklingsprosessen er i.

I initiativ- og utredningsfasen har det vært til dels et bredt tilfang av kunnskap og premisser. Premissene som er lagt til grunn for alle disse tre prosessene, er modnet og bearbeidet i kortere og lengre tid før arbeidet startet opp for alvor. Idéen om en Langtidsplan ble lansert i Forskningsmeldingen (mars 2013) og det tok relativt kort tid før arbeidet inkl. samarbeidet med andre departementer, var i gang. Før arbeidet med EU-strategien startet opp, var det lagt et grunnlag mellom samarbeidspartene om prosessene der tilknytningen til rammeprogrammet Horisont 2020 ble diskutert. For styringssystemet har det vært runder med utviklingsarbeid som har resultert i tidligere versjoner. Det ser ut til at det har vært et meget stort kunnskapstilfang for Langtidsplanprosessen, mer moderat, men tilstrekkelig for EU-strategien, og noe mer begrenset for utviklingen av MRS/systemet for styring av Forskningsrådet.

Det kan være lite hensiktsmessig å sammenligne disse tre prosessene mht. hvor godt fundamentet for igangsetting har vært. Men det er noen interessante forskjeller. Det ser ut til at svært mye var avklart og det var få interessemotsetninger av mer alvorlig karakter som har kommet frem i utredningsfasen for LTP og EU-strategien. For MRS-prosessen har imidlertid interessemotsetningene blitt tydeligere i utredningsfasen. En antagelse er at en i prosjektet har gått ut fra at Riksrevisjonens anmerkninger, evalueringresultatene og tidligere forsøk skulle gi tilstrekkelig rasjonale for behovet for endring og drivkraft til å komme fram til en omforent løsning. I stedet må det gås noen flere runder.

Iverksettingsfasen starter for LTP og EU-strategien nå, mens styringssystemet vil fortsette utviklingsprosessen parallelt med at felles mål tas i bruk. (Felles mål for tildelingsbrevet vil også muligens tas i bruk nå.) Langtidsplanen iverksettes gjennom både overordnede tiltak presisert i ulike strategier f.eks. de ni «21-strategiene» og i de årlige budsjettene. For EU-strategien er det som tidligere nevnt utkast til gjennomføringsplan der mobilisering av de forskningsutførende miljøene og andre aktører blir svært viktig. EU-strategien er snart over i en driftsfase der det settes inn insitammenter, gis veiledning, utvikles og besluttes støtte og stimuleringsordninger osv. for å mobilisere og legge til rette for mer deltagelse i det europeiske forskningssamarbeidet. Styringssystemet vil imidlertid være et viktig verktøy for å få iverksatt både realiseringen av prioriteringer og mål i LTP og i EU-strategien.

Figuren nedenfor illustrerer kort de vurderingene vi har gjort rundt hvilke faser prosjektene har vært og skal igjennom.

Figur 7: Enkel sammenligning mellom de tre prosessene etter faser

Fase	LTP	EU-str.	MRS
Initiativ- og utredningsfasen : Bredt tilfang kunnskap og premisser	+++	++	+
Beslutningsfasen : Interesse-avveining, klar konklusjon med tanke på gjennomførbarhet bl.a. ansvarsplassering	Interesse-avveining? Klart mål, men avhengig av oppfølging, årlige budsjetter,	+ antyder hvem som har ansvar for hva	(+) Godt forsøk, meget vanskelig
Iverksettelsesfasen: Involvering av alle sektorer/aktører. Samordne ressursinnsats, konkretisere ansvarfordeling	Kommer med oppfølging. Årlige budsjetter. Strategier. Etc. (Styringssystemet) NFR og IN m.fl. roller	Kommer nå med oppfølgingen bl.a. mobilisering NFR og IN roller	?
Driftsfasen: Tilpasninger til det operative nivå.	Insitamenter for sektorovergripende/tv erfaglig innsats på prioriterte områder	Insitamenter, veiledning, støtte, ordninger etc	? Følge-evaluering

Forskningsrådet er en svært viktig aktør og har flere viktige roller for å følge opp både Langtidsplanen og EU strategien. Styringen av Forskningsrådet er derfor viktig for å oppnå mål og ambisjoner i disse dokumentene.

6.4 Hvilke mekanismer og virkemidler er brukt og kan brukes?

I kap. 2.5 er det redegjort for hvilke samordningsmekanismer og virkemidler som kan medvirke til effektive og konstruktive prosesser og formålstjenlige løsninger⁸¹.

I dette kapitlet vil vi se på hvordan KD har brukt ulike samordningsvirkemidler innenfor de tre prosjektprosessene. Vi vurderer også om departementet kunne ha brukt disse virkemidlene på en annen måte, og om det kunne har vært tatt i bruk et større spekter av virkemidler.

⁸¹ Hierarkiske, nettverkbaserte (frivillig tilpasning) og markedsbaserte samordningsmekanismer. Innenfor hierarki som samordningsmekanisme er de ulike virkemidlene: juridiske (autoritativ regulering), økonomiske, organisatoriske (brudd medfører sanksjoner). Innenfor nettverkbaserte (frivillig tilpasning) er de ulike virkemidlene: informasjons- og kunnskapsdeling, dialogbasert overtalelse, kontaktfora, felles arbeidsformer, kulturbygging. Mens de markedsbaserte virkemidlene er konkurranse, økonomiske insentiver etc..

6.4.1 Hierarkiet la til rette for bruk av nettverksbaserte løsninger

Samordning ved hjelp av hierarkisk myndighet og frivillig samordning mellom likeverdige parter forstås gjerne som to motpoler når det gjelder utgangspunktet for samordnet opptreden/oppgaveløsning. I gjennomgangen av de tre prosjektprosessene har vi sett at KDs utfordring har vært å samordne aktører som departementet har ansvar for å samordne, men ikke har hierarkisk myndighet til å kreve en slik samordning av. KDs løsning har vært å bruke sin posisjon som ansvarlig for koordinering av forskningspolitikken til å legge til rett for samordning mellom likeverdige parter, ut fra behov for å kunne sikre et godt forankret og omforent resultat.

Involveringen av de ulike partene foregikk på ulike måter og i ulike faser av prosjektet. KD inviterte sektordepartementer, Forskningsrådet og andre interessenter til å delta direkte i arbeidet med de tre prosjektene. Mange takket ja til invitasjonen, det ble dannet tverrdepartementale delprosjektgrupper og arbeidsgrupper, arrangert workshops etc., men involveringen skulle også gå videre utover. Krav om kontakt med sentrale aktører innenfor forskningsfeltet, utenfor prosjektene, ble lagt inn i mandatet for delprosjektene innenfor Langtidsplanen og EU-strategien.

Politikerne brukte også sin posisjon til å informere og skape oppslutning om mål og innhold i de to prosjektene. Da delprosjektrapportene for Langtidsplanen forelå ble de diskutert i et forum på tretten statssekretærer for å sikre riktige prioriteringer og forutsigbarhet i sluttdokumentet. Etter at delprosjektrapportene til EU-strategien ble lagt fram krevde statssekretæren for forskning at det skulle tas bred kontakt med UH-sektoren for å skape oppslutning om målene for EU-strategien. Statsministeren og kunnskapsministeren inviterte representanter fra næringsliv, akademia og øvrig samfunnsnivå til et toppmøte om hvordan næringslivets behov kan ivaretas i Langtidsplanen.

Politikernes engasjement kan forstås som et klart uttrykk for bruk av hierarkisk posisjon til å påvirke de tre prosjektprosessene og utfallet av dem, men det dreier seg også her i stor grad om bruk av «myke» samordningsvirkemidler som informasjon og nettverksbygging, og da spesielt når det er snakk om henvendelser til eksterne aktører innenfor forskningsfeltet. Den direkte involvering i arbeidsprosessene knyttet til utarbeidelsen av Langtidsplanen og EU-strategien kan forstås både som en ordinær bruk av hierarkiet i saker av vesentlig politisk betydning i et departement og som et ledelsesmessig engasjement i løsningen av viktige saker.

Tverrdepartementale og tverrsektorielle arbeidsgrupper og fora er ikke blitt etablert som spontan frivillig tilpasning blant sideordnede enheter. KD har tatt initiativet, gitt mandat til og ledet arbeidet. Hierarkiet har således lagt til rette for og invitert alle relevante departementer og andre aktører til å delta. I forslagene til tiltak legges det også opp til å moderere bruken av hierarki. Vi ser dette bl.a. i beslutningen om å etablere årlige toppmøtene og i uttrykte forventninger om bedre samhandling mellom ulike sektorer i Langtidsplanen. Mange av mobiliseringstiltakene, etablering av ulike arenaer og referansegrupper for iverksetting av EU-strategien går i samme retning.

Forslaget om dialogmøtene mellom KD og de andre departementene som forberedelse til etatsstyringsmøtene med Forskningsrådet, er et annet eksempel.

I samtaler med KD har vi også fått et inntrykk av en tro på at de nettverksbaserte virkemidlene anses som viktige for å iverksette spesielt EU-strategien. Langtidsplanen er på et annet overordnet nivå og selv om det i planen er uttrykt mange forventninger til samhandling, vil iverksetting skje gjennom bruk av mer hierarkiske virkemidler.

Arbeidsgruppene arbeidet imidlertid ut fra et mandat som var satt på hierarkisk vis, og da delprosjektrapportene var levert, var det igjen hierarkiet som overtok. KD sendte rapportene til vurdering i styringsgruppa (EØS-spesialutvalg for forskning), og til statssekretæren for forskning. Disse overordnede instansene brukte sin myndighet til å be om endringer i strategien og til å kreve flere møter med forskningsutførende virksomheter og andre interessenter. KD utarbeidet selve strategidokumentet på grunnlag av disse tilbakemeldingene. KD brukte igjen hierarkiet.

Dersom vi betrakter EU-strategi prosessen og LTP-prosessen som helhet, ser vi at KD i utgangspunktet valgte «frivillig tilpasning» ved å invitere berørte parter. I prinsippet er dette arbeid som departementet selv hadde myndighet til å utføre alene. KD involverte, men besluttet hvordan opplegget skulle gjennomføres og gav mandater. Vi kan dermed si at hierarkiet tilrettela for bruk av elementer av frivillig tilpasning.

Det er også interessant å se at ulike nivåer i hierarkiet engasjerte seg på ulike måter i prosessen, og hvilke virkemidler de valgte å bruke. KDs administrasjon hadde en politisk og strategisk forankring av sitt initiativ og brukte både hierarkiske og «myke» virkemidler for å få til produktet. Politisk nivå forlangte bedre forankring av strategien, gjennom bruk av informasjon og nettverksbygging. Denne forankringen var særdeles viktig fordi KD er avhengig av disse fagmiljøene for å nå målene i strategien, men som de ikke kan komme med pålegg ovenfor.

6.4.2 Hierarkiske virkemidler er brukt, men bør de brukes mer?

I utviklingsprosessene er hierarkiske virkemidler brukt ved at regjeringen har besluttet mål og prioriteringer som har gitt premisser og rammer for utviklingsarbeidet. Dette har spesielt vært viktig for Langtidsplanprosessen. Statssekretærenes sterke involvering i siste fase av arbeidet med Langtidsplanen mener vi er mer enn et mykt virkemiddel som deltagelse i samhandlingsfora. De la grunnlaget for den endelige planen.

Spørsmålet er om andre sterke virkemidler er egnet for å samordne forskningspolitikken?

6.4.2.1 Kan bindende reguleringer brukes for å bedre samordningen?

Regelverk som samordningsvirkemiddel gjelder i første rekke reguleringer (retningslinjer og prosedyrer) som skal sikre avklaring og avveining av interesser mellom departementene. Men det er også mulig å vurdere om regelverk setter grenser for, stimulerer til eller legger til rette for samordning.

Departementet kan i utøvelsen av sin koordineringsrolle tilrettelegge for bedre samordning i sektoren, på og mellom ulike områder, ved bruk av regelverk og retningslinjer.

Viktige retningslinjer og prosedyrer gjelder foreleggelse av saker for regjeringen som skal sikre avklaring av uenigheter mellom statsrådene og/eller at disse blir synliggjort i notatet som legges fram. I de utviklingsprosessene vi har studert er dette brukt for alle tre prosessene, men i størst grad for Langtidsplanen. Det er et spørsmål om i hvilken grad en bør eller kan forelegge saker/saksområder for regjeringer for å få til tilfredsstillende samordning. I utviklingsprosessen av styringssystemet er dette til nå gjort i liten grad. Regjeringen har behandlet felles mål for styring av Forskningsrådet. Det har imidlertid vært antydning at dersom departementene ikke blir enige om målformuleringer og prioriteringer, kan foreleggelse brukes for å forankre samordningsløsningen.

Systemet for mål- og resultatstyring er en modell som skal sikre enhetlig styring. Meningen er også at det skal kunne brukes der et forvaltningsorgan får midler og oppdrag fra flere, men systemet må da kunne bidra til å avveie ulike interesser, sikre helhet og forhindre fragmentering. Økonomiregelverket gir ingen anvisning på hvordan en skal få til et slikt styringssystem, og kravet til utøvelsen av samordningsansvaret til det koordinerende departementet oppleves som uklart.

Et eksempel på fjerning av hindringer for samarbeid gjelder endringer i reglene på helseforskningsområdet slik at forskere tilknyttet hhv. universitetene og helseforetakene får de samme betingelsene i EU-finansierte prosjekter.

Forskningspolitikken er et område der en vanskelig kan se at regulering i form av lover og obligatoriske retningslinjer, kan brukes i stor grad. Forskningsinstitusjoner og forskere skal være autonome og forskningen skal sikres frihet. Det er som det sies i Langtidsplanen, viktig å sikre handlingsrom og ikke for «tett koordinering». Men det er til dels mye regelverk, ikke minst i EU, som har til dels sterk påvirkning på aktørene innen forskningen, og en bevissthet og innsats for å sikre at dette ikke er til hinder, men bidrar til å nå mål og ambisjoner, er viktig for et koordineringsdepartement.

Det kan stilles spørsmål om det finnes andre regulatoriske virkemidler som kan gi KD et sterkere formelt mandat som samordningsdepartement. Et virkemiddel er å tydeliggjøre samordningsrollen i instruks som vedtas ved kongelig resolusjon. Et eksempel er «[Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsyn og sentral krisehåndtering fastsatt ved kgl.res. 15. juni 2012](#)⁸². Instruksen beskriver grunnleggende prinsipper, departementenes ansvar, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsyn, sentral krisehåndtering ved Kriserådet, Lederdepartement og Krisestøtteens støtte til disse.

⁸² <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-15-535>

Vi er usikre på om koordinering ved hjelp av instruks er et egnet virkemiddel for forskningspolitikken.

6.4.2.2 Kan økonomiske virkemidler brukes for å bedre samordningen?

Det viktigste finansielle virkemidlet er budsjettet og prosessen fram til framleggelse av budsjettet. Det hevdes at budsjettprosessen kan utnyttes mer aktivt enn i dag for tverrgående satsinger som sektorovergripende forskning er et eksempel på.

Behandlingen av forskningsområdet og spesielt de sektorovergripende områdene i budsjettprosessen, vil ha en avgjørende virkning på mulighetene for bedre koordinering. Mange tiltak og programmer forutsetter felles finansiering i en eller annen form gjennom spleiselag, budsjettposter for å finansiere sektorovergripende tiltak/områder eller at et departement får ansvar for å finansiere forskning på tverrsektorielle temaer. I de prosjektene vi har studert, så ser vi at større grad av felles finansiering vil påvirke mulighetene for å iverksette tiltak og innsatsen som Langtidsplanen legger opp til, fellesprogrammer og partnerskap i EU-programmer og styrke mulighetene for bedre koordinering av forskningspolitikken gjennom KDs og departementenes styring av Forskningsrådet.

En hindring for tverrsektoriell oppgaveløsning er oppfattelsen og praktiseringen av sektorprinsippet⁸³. Hver statsråd har sitt definerte ansvarsområder, det skal være klart hvem av statsrådene som har myndighet til å instruere arbeidet med vedkommende oppgave og det er én statsråd som skal ha ansvaret for bl.a. bevilgningene overfor Stortinget. Et spørsmål er om ministeransvaret er en reell hindring for tverrsektoriell oppgaveløsning eller om ministeransvaret tolkes for strengt, og at dette gjør departementene unødig tilbakeholdende med å fremme samordningstiltak på tvers. Det gjelder spesielt samordningstiltak som forutsetter en form for felles finansiering.

I Difi-rapport 2014:07 foreslås det at det kan være grunn til å vurdere nærmere hva som kan aksepteres som konkrete løsninger på tverrsektorielle problemer.

Flere av tiltakene i EU-strategien gjelder finansiering av både fellesprogrammene (JPI-ene) og de europeiske innovasjonspartnerskapene. Dette er utfordringer som må løses gjennom samarbeid. KD leder arbeidet med å utvikle en felles modell for departementenes forvaltning og finansiering av fellesprogrammene (JPI-ene), mens NFD i samarbeid med KD vil vurdere behovet for en mer helhetlig forvaltning av norsk deltakelse i øvrige partnerskap. Vi ser dette som eksempler på hvordan økonomi og finansielle virkemidler kan brukes for bedre samordning.

Departementene kan også tilrettelegge for samordning i sektoren gjennom andre tiltak av økonomisk art. Det brukes en rekke ordninger og stimuleringsstiltak som retter seg mot ulike målgrupper (næringslivet,

⁸³ For utdypning av dette temaet se Difi-rapport 2014:07: Mot alle odds? (kap. 4.1.1)

forskningsinstitusjoner, UH-sektoren og enkeltforskere) for å få til samarbeid mellom disse.

6.4.2.3 Kan organisering brukes for å bedre samordningen?

Departementenes forskningsutvalg (DFU) er KDs utvalg for koordinering mellom departementene. Riksrevisjonen har blant annet tatt opp at utvalget i for liten grad benyttes til viktige forskningsstrategiske saker. Det har vært for mye informasjonsutveksling. Vi har sett i dette prosjektet at DFU har vært brukt mye. Det har vært for å informere, men det har også vært diskusjoner knyttet til utviklingen av Langtidsplanen og utvikling av styringssystemet. Det er et veldig stort organ. Det arbeides nå med endring av mandatet og vi antar at DFUs formål og rolle får følger for størrelse, intern organisering f.eks. underutvalg/arbeidsgrupper, deltakelse mht. nivå i departementet, arbeidsform etc.

Organiseringen av forskningsområdet i departementene kan ha betydning for både koordinering mellom departementene og internt i det enkelte departement. Både denne kartleggingen og i andre rapporter⁸⁴ viser at det er stor variasjon i hvor mye ressurser departementene bruker på forskningsforvaltning/-koordinering, hvordan det er organisert internt i det enkelte departement, hvilke fagavdelinger som er involvert/har ansvar og hvordan kontakten, koordineringen og samarbeidet mellom disse er. Vi har observert i dette prosjektet hvor nyttig og konstruktivt det har vært å trekke på departementsansatte med mye kunnskap og erfaring fra etatsstyring i utviklingsarbeidet av styringssystemet. Mange av de som arbeider med forskning i departementene har gjort dette lenge. Dette er en fordel fordi det oppstår et nettverk med høyt kompetente medarbeidere på forskning. Men spesialisering kan også gjøre det vanskelig å få området integrert i hele departementets portefølje. Spesialisten kan bli den som fronter dette alene med mye eller begrensede fullmakter. Det kan stilles spørsmål om forskningsområdet i det enkelte departement er for lite integrert i øvrige fag- og politikkområder eller om det er godt integrert i fag- og politikkområdene, men for svakt koordinert i departementet. Vi har ikke hatt mulighet for å ta eksplisitt opp disse problemstillingene, men vil kun peke på at koordinering i det enkelte departement kan ha betydning for koordinering mellom departementene.

På neste nivå vil organiseringen av virkemiddelapparatet (Forskningsrådet, Innovasjon Norge (IN) og Siva) ha innvirkning på koordineringen. Dette er utenfor vårt mandat, men flere av tiltakene i EU-strategien og ambisjonene i Langtidsplanen omhandler behov for tett samarbeid mellom disse.

Strukturen i de forskningsutførende enhetene vil påvirke koordineringen. Det er flere arbeider i gang for å vurdere strukturen og foreslå endringer.

Når det gjelder organiseringen av arbeidet med meldinger, strategier og andre tverrgående prosjekter, har dette betydning for hvilken forskningspolitisk og forvaltningspolitisk helhet dette settes inn i. Organisering har også betydning

⁸⁴ Damvad, *Utredning om departementenes arbeid med forskning*. Rapport utarbeidet for Forskningsrådet Mai 2013

for forankring, oppslutning, medvirkning og for utformingen av det ferdige «produktet». Organisering og arbeidsform vil ha innvirkning på oppfølging og iverksetting av tiltak av ulik art.

I utviklingen av EU-strategien har mange vært involvert, og mange må mobiliseres og involveres i iverksetting. I utviklingen av «21-strategiene» har det variert hvor mange som har deltatt. Arbeidet med Energi 21 trekkes i en artikkel i Forskningspolitikk⁸⁵ fram som et eksempel «på at forsknings- og innovasjonspolitikken for så vel olje og gass som (fornybar) energi berører mange flere departementer og samfunnsinteresser enn de OG21 og Energi 21 har organisert inn». En uttalelse fra OED til Riksrevisjonen i 2012 viser også hvilke synspunkter enkelte departement kan ha om ansvaret for å trekke med flere relevante departementer. Følgende sitat er hentet fra samme artikkel: «Ifølge departementet (OED) følger strategiprosesser som OG21 og Energi 21 sektorhensyn, uten at koordinering med andre departementer er særlig viktig.»

I artikkelen pekes det på at flere aktører som kan bidra til et omforent, felles og relevant resultat bør delta i denne type arbeid. Initiativtakere (det enkelte departement) må ta ansvar for dette, det bør belyses og vurderes i de administrative og politiske beslutningsprosessene knyttet til etableringen av arbeidet, men KD som koordineringsdepartement har også en viktig pådriverfunksjon her.

6.5 Bruk hele spekteret av samordningsgrep og virkemidler

I dette kapitlet har vi ved hjelp av et analytisk rammeverk sett på hvilke muligheter KD har brukt i tre utviklingsprosesser og hva et koordineringsdepartement har mulighet for å bruke. Observasjonene av disse prosessene og erfaringer fra andre prosesser viser at det er viktig å bruke hele spekteret av muligheter.

- Det er viktig å være bevisst på om det er politikkinnholdet, ressursinnsatsen eller begge deler som må samordnes for å nå målene. Det kan brukes noe ulike samordningsvirkemidler for å samordne politikken innhold eller ressursinnsatsen.
- Samordningstrappa kan bidra til å identifisere ambisjonsnivået og hva som må til for å komme til det nødvendige nivået for å håndtere eller løse samordningsutfordringene.
- Bruk av samordningstrappa kan også gjøre deltakerne mer bevisste på om alle har samme problemforståelse og i hvilken grad det er reelle interessemotsetninger som må løses før en kan komme videre.
- Organiseringen av arbeidet i faser vil kunne bidra til hensiktsmessig opplegg av arbeidet for å sikre nødvendig koordinering i den enkelte fasen og grunnlag for koordinering i de påfølgende fasene.
- Det viktigste budskapet når det gjelder bruk av samordningsmekanismene og virkemidler er at de nettverksbaserte og de hierarkiske utfyller hverandre. Begge mekanismene er viktige for å få

⁸⁵ Egil Kallerud: «Noe sånt må også vi ha...», Artikkel i Forskningspolitikk 3/2014

et godt resultat, men det kan være et spørsmål om blandingsforholdet. Det kan også være spørsmål om når en bør bruke de myke (nettverksbaserte) og de hardere (hierarkiske) i et utviklingsløp. En god blanding anbefales. Et godt grep er at hierarkiet kan gjøre mer bruk av nettverksbaserte samordningsvirkemidler.

7 Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Har utviklingsprosessene medvirket til bedre koordinering?

Etter å ha studert gjennomføringen av disse tre prosjektene, mener vi at prosessene på noe ulik måte og pga. ulike forutsetninger, har virket koordinerende. Det er flere årsaker til dette:

- Kunnskapsdepartementet har klart å balansere mange ulike hensyn, har vært gode til å involvere og til å ta ansvaret for helheten og beslutningsprosessene. De tre prosessene har vært krevende på ulike måter. Styringsprosjektet er den prosessen som tilsynelatende berører det enkelte departement mest. Prosjektet er derfor vanskelig, men KD fortsetter prosessen for å komme fram til en løsning sammen med departementene.
- Det har vært et fruktbart samspill mellom embetsverket og politikerne i KD, og også mellom politikere i KD og de andre departementene. Dette gjelder spesielt spillet mellom statssekretærene i Langtidsplanprosessen.
- Både de hierarkiske og de nettverksbaserte (frivillig tilpasning) samordningsmekanismene har vært brukt. Det har vært en fruktbar vekselvirkning ved at hierarkiet har lagt til rette for bruk av de mykere nettverksbaserte virkemidlene og de arbeidsformene som følger med disse.
- Det legges også opp til å benytte og utvikle både hierarkiske og nettverksbaserte samordningsvirkemidler i iverksettingen av hhv. Langtidsplanen og EU-strategien. (Det foreslås f.eks. utvikling av nye modeller for finansiering av sektorovergripende initiativer/programmer innenfor det europeiske forskningssamarbeidet)
- Departementenes forskningsutvalg (DFU) er brukt aktivt, ikke bare til informasjon, men deltakerne er også blitt invitert inn i prosjektarbeid og drøftinger. Det virker som om dette har gitt en energi til DFU (uten at vi har undersøkt dette eksplisitt) som kan spille en rolle for koordineringen framover.
- Samarbeid mellom avdelinger i KD, gjennom bruk av delprosjektledere og medarbeidere fra flere avdelinger, kan ha medvirket til bedre forståelse for behovet for koordinering av forskningspolitikken i hele departementet. Arbeidet har også gitt felles erfaringer med å organisere og gjennomføre gode prosesser.

7.2 Hvordan kan KD spille rollen videre som koordinator?

Oppfølgingen av Langtidsplanen og iverksettingen av EU-strategien er uhyre viktig. Det er nå resultatene skal vise seg i bedre koordinering i de operative ledd. KD må fortsette å ta den aktive rolle som de har hatt i prosjektperioden og sikre at de erfaringene KDs ulike avdelinger har fått blir brukt i det videre arbeidet. Det kan imidlertid også være spørsmål om rollen som koordinator kan styrkes på andre måter:

- Langtidsplanen som er regjeringens «viktigste verktøy for koordinering», gir KD en tydeligere legitimitet og dermed et tydeligere mandat for å ivareta koordineringsrollen. Planen viser en retning og har ambisjoner som skal nås. For å oppfylle ambisjonene må det brukes vanlige styringsvirkemidlene slik som de årlige budsjettene og styringen av Forskningsrådet, universiteter, høyskoler og institutter, samt NFDs eierstyring av Innovasjon Norge.
- Langtidsplanen må forutsettes å skulle ha innvirkning på departementenes forskningsstrategier og -porteføljer. KD, som har koordineringsansvaret for forskningspolitikken, må sørge for at langtidsplanens «nedslag» i departementene blir tilstrekkelig samordnet. Med respekt for sektorprinsippet bør dette skje gjennom nettverksbasert involvering og samarbeid med relevante departementer.
- Det kan stilles spørsmål ved om KD som samordningsdepartement, bør få et sterkere formelt mandat, og en instruks vedtatt ved kongelig resolusjon er nevnt som en mulighet. *Instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* er eksempel på dette. Vi er langt fra sikre på om et slikt virkemiddel ville være hensiktsmessig og realistisk å bruke på forskningspolitikkområdet, men saken bør tenkes igjennom.
- Regjeringen utgjør nå sitt eget forskningsutvalg og det er også lagt opp til at det skal arrangeres årlige møter mellom regjeringen og viktige aktører i tilknytning til oppfølgingen av Langtidsplanen. KD må bruke disse arenaene til forelegge viktige tverrdepartementale problemer for regjeringen, og til å sikre at det departementet ser som hindringer for å nå mål både i Langtidsplanen og EU-strategien, og for tverrsektorielle prioriteringer, kan bli løftet opp og bli avgjort i regjeringen.
- Styrket koordinering av forskningspolitikken vil kunne komme gjennom iverksetting av Langtidsplanen, EU-strategien og gjennom videreutvikling og bruk av styringssystemet, men for at dette skal lykkes må KD fortsette å bruke de samordningsvirkemidlene som ble benyttet i utviklings- og beslutningsfasen. Den gode blandingen av hierarkiske

virkemidler (politiske vedtak, budsjettprosessen etc.) og hierarkiets tilrettelegging for bruk av nettverksbaserte virkemidler bør videreføres.

- Der KD ser at strukturelle eller formelle forhold hindrer god balanse mellom nødvendig koordinering og sektorprinsippet, bør dette tas opp til diskusjon, vurderes grundigere og om nødvendig avgjøres i regjeringen. Vi tenker her spesielt på spørsmål knyttet til forholdet mellom ministeransvaret og tverrsektorielle satsinger, men også på om økonomiregelverket slik det nå er utformet bidrar til nødvendig koordinering.
- Alt behøver ikke å koordineres, men på sammensatte, komplekse områder, slik som forskning, må det legges til rette for koordinering der dette er nødvendig for å sikre relevans og god kvalitet. Vi mener derfor at det kan være behov for å bli tydeligere på hvorfor koordinering mellom departementene er viktig. Et kontrollspørsmål kan være: «Hva er konsekvensene av å ikke koordinere?»

Vedlegg 1: Konkrete virkemidler for samordning i sentralforvaltningen i Norge

Nedenfor vil vi kort liste opp de mer konkrete virkemidlene det er vanlig å bruke i sentralforvaltningen i Norge for å samordne. Virkemidlene er kategorisert under de to overordnede samordningsmekanismene hierarki og frivillig tilpasning.

Virkemidler knyttet til hierarki

- **Regelverk**
 - **Utredningsinstruksen.**⁸⁶ For å sikre nødvendig samordning (interesseavveining) i sentralforvaltningen skal saker legges fram for berørte departementer på to tidspunkter i prosessen: enten som forhåndsforeleggelse før selve utredningen tar til, og/eller som foreleggelse når denne er avsluttet, men før saken sendes på høring.
 - **Retningslinjer** som regulerer foreleggelse av saker for regjeringen.⁸⁷ Dette skal i prinsippet sikre avklaring av uenigheter mellom statsrådene og/eller at disse blir synliggjort i notatet som legges fram for regjeringen.
 - **Systemet for mål- og resultatstyring i staten, MRS,** er nedfelt i Økonomiregelverket.⁸⁸ Systemet skal sikre en enhetlig statlig styringsmodell.

- **Organisering**
 - Organisatoriske virkemidler knyttet til hierarki vil i hovedsak dreie seg om sammenslåinger som kan legge bedre til rette for samordning eller flytting av oppgaveområder horisontalt for å få til en bedre sammenheng internt i det enkelte departement eller direktorat. Men det kan også omfatte å organisere egne tverrgående enheter tillagt autoritet.
 - Noen departementer har langt mer omfattende samordningsoppgaver enn andre og blir ofte betegnet som **samordningsdepartementer**. Dette gjelder primært Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Hva som konkret ligger i samordningsansvaret for slike departementer varierer sterkt etter hvordan det enkelte samordningsdepartementet velger å innrette seg. Det kan handle om å samordne politikk overfor en eller flere sektorer, å være *pådriver* for bestemte formål, og å legge til rette for og ivareta *prosessledelse*. Ofte vil det være rapporteringskrav knyttet til integrering av politikkområdene. Rapportene kan tas inn i budsjettproposisjonene og Stortinget får mulighet til å drøfte status for viktige tverrgående politikkområder.

⁸⁶ Instruks for utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget – FAD/KMD - sist endret i 2005.

⁸⁷ «Om R-konferanser», retningslinjer fastsatt av SMK, senest revidert i august 2013

⁸⁸ Økonomiregelverket med «Reglementet» og «Bestemmelser», fastsatt av Finansdepartementet 2003, sist endret med virkning fra 1.1.2014.

- Statsministerens kontor, **SMK**, har en særegen samordningsrolle i den sentrale beslutningsprosessen.
- **Prosesser med samordningspotensial.**
 - **Budsjettprosessen** står i en særstilling når det gjelder prioritering og samordning av offentlig politikk og tiltak.
 - **Tildelingsbrev** kan benyttes til å stille felles krav til alle virksomheter gjennom såkalte «fellesføringer» vedtatt av regjeringen. Der flere departementer gir bevilgninger til en virksomhet skal/kan tildelingsbrevet benyttes til å samordne mål og resultatkrav.
 - **Meldinger** til Stortinget omfatter ofte politikkområder som berører flere sektordepartementer. Vi vil knytte stortingsmeldinger til hierarki som samordningsmekanisme fordi innholdet i siste instans er styrt av regjeringen, men meldingsarbeid i seg selv er ofte nettverksbasert (frivillig tilpasning) innenfor de føringer som legges fra overordnet nivå.
 - **Handlingsplaner og strategier** blir brukt for å sikre gjennomføring av prioriterte tiltak med mer eller mindre klare tidsfrister. Mange handlingsplaner og strategier er forankret i flere departementer og blir realisert gjennom en felles prosess mellom de involverte departementene. Planene er gjennomgående mer forpliktende enn stortingsmeldinger selv om graden av konkretisering av tiltak varierer, bl.a. avhengig av om det er avsatt budsjettmidler til tiltakene.
 - **Langtidsplaner** er brukt på noen få områder. Planene trekker opp de viktigste strategiene og handlingene på politikkområder som krever langsiktighet i planlegging, gjennomføring og investeringer.
 - I regjeringens politiske plattform er det formulert åtte viktige **satsingsområder**.⁸⁹ De fleste satsingsområdene representerer tverrsektorielle satsinger. Det er formulert en rekke mål på et varierende presisjonsnivå, og det er utpekt ansvarlig departement for hvert av de åtte områdene. Arbeidet med og oppfølgingen av satsingene er organisert ved interdepartementale grupper på politisk og administrativt nivå.

Virkemidler knyttet til frivillig tilpasning

Virkemidler knyttet til frivillig tilpasning er ikke bindende.

- **Tverrsektorielle fora**

Det finnes et stort antall administrative fora i form av **nettverk, grupper og utvalg**. Noen av disse har som primær oppgave å bidra til horisontal samordning, men uten at de er undergitt en hierarkisk styring. Foraene varierer fra løst sammensatte nettverk/grupper til mer formaliserte utvalg med klart definerte oppgaver.⁹⁰ Noen er permanente, men de fleste gruppene er midlertidige og er opprettet for å utrede og foreslå tiltak som del av en konkret sak eller samordningsprosess. Gruppene har gjerne et avgrenset mandat og en tydelig faglig profil. Sammensetningen vil ofte være basert på faglige

⁸⁹ Se «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Frp», Sundvollen 7.oktober 2013.

⁹⁰ Eksempel på en slik permanent samordningsgruppe er regjeringens kriseråd.

kvalifikasjoner og departements-/sektortilhørighet, men det er også grupper hvor deltakelse er basert på lederfunksjon.

- **Veiledning og informasjon**

Pedagogiske virkemidler brukes i stor grad i samvirke med andre styringsvirkemidler. De kan være konkrete og avgrensede, men også mer sammensatte og lite konkrete. Eksempler på den første typen er Finansdepartementets veileder om etatsstyring som omtaler og inneholder eksempler på samordnet styring av underliggende etater.⁹¹ Den andre typen kan f.eks. handle om utvikling av «samarbeidskulturer» i departementene.

- **Kunnskapsdeling**

Felles kunnskap gir bedre forståelse mellom aktørene. Kunnskap deles i interaksjonen mellom deltakere i fora og i dialoger, men også mer systematisk gjennom systemer for kunnskaps- og statistikkinnhenting, rapportering og videreformidling eventuelt etter bearbeiding av denne informasjonen. Digitale informasjonsforvaltningssystemer, åpne data og bruk av sosiale medier som arbeidsverktøy kan understøtte, forenkle og bidra til større grad av kunnskapsdelingen.

- **Standarder og fellessystemer**

Bruk av **standarder og fellessystemer** vil potensielt være et effektivt virkemiddel for samordning og effektiv ressursutnyttelse. Standardiseringen kan skje på mange måter, dels gjennom standardisering av arbeidsoppgaver, gjennom krav til resultater, gjennom kunnskap og gjennom standardisering av normer.⁹² Standarder kan være vedtatt som et absolutt krav, dvs. regelfestet, og er da under hierarki som samordningsmekanisme, men de kan også være frivillig.

- **Kultur for samordning**

Kultur for samordning kan påvirkes gjennom hvilke verdier og adferd som vektlegges og belønnes, f.eks. åpenhet, kunnskap- og informasjonsdeling og samarbeid for å finne løsninger på utfordringer over enhetsgrenser. Dette kan påvirkes gjennom ledelse, organisering av departementer og utviklingsprosesser, mobilitet, opplæring etc.

⁹¹ «Veileder i etatsstyring», FIN, 2011.

⁹² S.I. Vabo, innlegg på faglunnsj i Difi 2013, jf. Jacobsen og Thorsvik: «Hvordan organisasjoner fungerer», 2007.

Litteraturliste

- Askim, Jostein 2014: *Kan MRS bidra til å ivareta forvaltningens samordningsbehov?* Foredrag for Difi 21.08.14
- Askim, Jostein, Ragna Eltun og Eivind Fremstad, 2014: *Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?* Kapittel i Baldersheim og Østerud (red.) 2014: *Det norske demokratiet i det 21. århundre*
- Australian Public Service Commission 2007: *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective.* Commonwealth of Australia 2007
- Bouckaert, Geert et.al. 2010: *Coordination of Public Sector Organizations*
- Brenner, M. , Öquist G.2014: *Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990–2013*
- Damvad 2013: *Utredning om departementenes arbeid med forskning.* Rapport utarbeidet for Forskningsrådet
- Difi 2010: *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver.* Rapport 2010:18
- Difi 2011: *Hva skjer i departementene?* Rapport 2011:11
- Difi 2014: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning.* Rapport:2014:07
- Eltun, Ragna 2013: «Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004–2012», masteroppgave, Universitetet i Oslo,
- European Commission 2014: *Analysis of the state of play of the European Research Area in Member States and Associated Countries: focus on priority areas*
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægreid og Lise Rykkja (red.), 2011: *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*
- Fimreite, Anne Lise; Lægreid, Per. 2009: *Reorganizing the welfare state administration.* Public Management Review. 11: 281–287
- Kallerud, Egil 2014: «Noe sånt må også vi ha...», Forskningspolitikk 3/2014
- Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2012) *Norway. I Verhoest, K. S. Van Thiel G. Bouckaert og P. Lægreid (Red.) Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.* Basingstoke: Palgrave MacMillian
- Lægreid, Per, Åsta Dyrnes Nordø og Lise H. Rykkja 2013. *The quality of coordination in Norwegian Central Government: The Importance of Coordination Arrangements and Structural, Cultural and Demographic Factors.* COCOPS Working Paper No. 14
- Lægreid, Per, Åsta Nordø og Lise Rykkja 2013: *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives.* Country report. COCOPS Program
- NIBR 2013: *Bedre Tverrfaglig Innsats. Følgeevaluering.* NIBR-rapport 2013:23
- OECD 2012: *Science, Technology and Industry.* Outlook
- Rykkja, Lise 2014: *Bedre samordning – internasjonale erfaringer.* Foredrag på Forvaltningskonferansen Statsviterkonferansen 26.11.14

- Røiseland, Asbjørn og Signy Vabo, 2008: *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr 1-2/2008
- Skoie, Hans 2005 *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen akademisk
- Sørensen, Eva og Jakob Torfing. 2009. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance." *Public Administration* 87:234-258.
- Technopolis 2012: *A Good Council?*
- Technopolis 2013: *Strengthening the Nordic Cooperation*
- Åge Johnsen 2010: *Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked*, Fagbokforlaget, 2007.

Offentlige dokumenter

- DFØ (SSØ) 2006: *Resultatmåling. Mål- og resultatmåling i staten*. En veileder
- DFØ (SSØ) 2007: *Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter*. En veileder
- DFØ (SSØ) 2010: *Resultatmåling: mål- og resultatstyring i staten*, SSØ Rapport 12/2010, 2. utg.
- DFØ (SSØ) 2011: *Styringsmodell i et departement*. SSØ Rapport 2/2011
- Finansdepartementet 2003: *Reglement for økonomistyring i staten*
- Finansdepartementet 2011: *Veileder i etatsstyring*
- Finansdepartementet 2014: *Økonomiregelverket med «Reglementet» og «Bestemmelser»*, fastsatt av Finansdepartementet 2003, sist endret med virkning fra 1.1.2014
- Justis- og beredskapsdepartementet 2012: Kgl.res. av 15.6.2012: *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Instruks for utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget – FAD/KMD - sist endret i 2005*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet; *Program for bedre styring og ledelse i staten (2014-2017)*
- Kunnskapsdepartementet 2008: *Strategi for Norges samarbeid med EU*
- Kunnskapsdepartementet 2014: *Forskningsbarometeret 2013*
- Kunnskapsdepartementet 2014: *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*
- Kunnskapsdepartementet 2014: *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU*
- Kunnskapsdepartementet: Meld. St. 18 (2012–2013): *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*
- Kunnskapsdepartementets sider: Nyhet, 30.05.2014: *Styrket koordinering av forskningspolitikken*
- Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen: *Regjeringens forskningspolitikk*, Tale på Forskerforbundets årlige forskningspolitiske seminar 5. november 2013
- Norges forskningsråd 2010: *Internasjonalt samarbeid. Forskningsrådets strategi 2010–2020*

- Norges forskningsråd 2014: *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer*
- NOU 1991: 24: *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*, St.meld. nr. 43 (1991 – 92) og Innst.S.nr.231 (1991– 92).
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (oktober 2013)
- Prop. 1 S (2014–2015) Kunnskapsdepartementets fagproposisjon
- Prop. 1 S (2014–2015) Nærings- og fiskeridepartementets fagproposisjon
- Prop. 1 S (2014–2015) Olje- og energidepartementets fagproposisjon
- Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken*. Dokument 3:3 (2012–2013)
- SMK 2013: *Om R-konferanser*. Retningslinjer fastsatt av Statsministerens kontor
- St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Utenriksdepartementet 2014: *Midlertidige retningslinjer for forvaltningen av Norges deltakelse i EØS- og Schengesamarbeidet*, med veileder, 01.09.2014

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken
Difis rapportnummer:	Difi-rapport 2015:2
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby og Sissel Vemundvik
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	14-39
Prosjektnavn:	Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Oppdragsgiver(e):	Kunnskapsdepartementet (KD)
Resymé/omtale:	KD ønsker å styrke sin rolle som koordinator av forskningspolitikken. Difi har fulgt tre prosjekter som kan bidra til dette: Utvikling av Langtidsplan for forskning og høyere utdanning, strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU og nytt mål- og resultatstyringssystem for departementenes styring av Forskningsrådet. Difi har dokumentert prosjektprosessene, vurdert hvordan KD har utøvd koordinatorrollen i ledelsen av prosjektene, og undersøkt hvordan prosjektresultatene vil kunne bidra til videre styrking av koordinatorrolle. Difi gir også råd om hva KD kan gjøre for å bli en bedre koordinator, både i oppfølgingen av de tre prosjektene og mer generelt. Difi har funnet at KD har vært god til å involvere berørte parter i prosjektprosessene, å veksle mellom bruk av hierarki og frivillig tilpasning som koordineringsvirkemidler, og å skape resultater gjennom fruktbart samspill mellom politikere og embetsverk. Difis viktigste råd er at de positive erfaringene som er gjort i prosjektprosessene må tas med inn i arbeidet med oppfølgingen av Langtidsplanen og EU-strategien, og i øvrig koordinering av forskningspolitikken
Emneord:	Koordinering, forskningspolitikk, hierarki, frivillig tilpasning, nettverk, Langtidsplan, EU-strategi, styringssystem, sektorprinsippet, sektorovergripende, samordning, koordinatorrolle, kunnskapsdepartemente, sektordepartementer, internasjonalisering, Forskningsrådet, tildelingbrev, styring, delmål, finansiering.
Totalt antall sider til trykking:	94
Dato for utgivelse:	18.2.2014
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no