

Ekspertgruppen for områdegjennomgang av Forskningsrådet
v/sekretariat Geir Arnulf

Oslo, 27.oktober 2016

Innspill til ekspertgruppen for områdegjennomgang av Forskningsrådet

Vi takker for invitasjonen til møte med ekspertgruppen mandag 31.oktober 2016 og for muligheten til å gi et skriftlig innspill til ekspertgruppen.

Innledningsvis merker vi oss at det doble mandatet for ekspertgruppens arbeid, som omhandler kvalitet i forskning og effektivitet i tildelingene, har en god inngang til kvalitet:

Høy vitenskapelig kvalitet er grunnleggende for alle de prioriterte områdene. Forskning av høy vitenskapelig kvalitet kjennetegnes ved at den bringer ny kunnskap, og i tillegg er original, solid og har høy faglig relevans eller samfunnsmessig nytteverdi. (...)
De positive effektene av Langtidsplanen vil avhenge av at ressursene kanaliseres til forskning av høy vitenskapelig kvalitet på prioriterte områder, og av at tildelingen er effektiv. (...)
Forskningsrådet skal tildele etter konkurranse, og skal identifisere og støtte forskning av høy vitenskapelig kvalitet. (...)

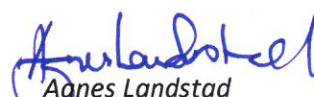
FFA mener at offentlige forskningsmidler bare skal finansiere forskning av høy kvalitet og støtter mål om høy vitenskapelig kvalitet på prioriterte områder. Høy vitenskapelig kvalitet som kjennetegnet av originalitet og høy faglig relevans eller samfunnsmessig nytteverdi, er fruktbar inngang til arbeidet. Vitenskapelig kvalitet må bygges i alle former for forskning. I Norge fordeles grovt sett 75% av de offentlige forskningsmidlene gjennom basisbevilgningen i UH-sektoren, mens 20% fordeles gjennom Forskningsrådets konkurransearenaer. Når en ønsker å heve kvaliteten i norsk forskning, mener vi at en ikke minst må rette oppmerksomheten mot den store andelen av offentlig finansiert forskning som bevilges direkte til UH-sektoren. Volum alene tilsier at det vil gi størst effekt på samlet forskningskvalitet. Produktivitetskommisjonen påpeker også institusjonenes utfordringer med å kanalisere disse basisbevilgningene til de beste forskningsmiljøene.

Vedlagt følger to notater som vårt svar på utfordringen fra ekspertgruppen på de to deltemaene *Økt vitenskapelig kvalitet* og *Ressursbruk til administrasjon/effektivisering*.

Vi ønsker ekspertgruppen lykke til med arbeidet.

Vennlig hilsen


Lars Holden
Styreleder FFA


Agnes Landstad
Daglig leder FFA

Vedlegg: Notat 1: Økt vitenskapelig kvalitet
Notat 2: Ressursbruk til administrasjon/effektivisering

Notat 1: Økt vitenskapelig kvalitet

FFA mener at mandatets presisering tydeliggjør at det ikke er motsetning mellom forskningens kvalitet og samfunnsrelevans. Dette støttes også av publiserings- og siteringsstatistikk, som bl.a. viser at de mest siterte forskerne i Norge har mottatt støtte fra bredden av Forskningsrådets virkemidler, også de tematiske og de handlingsrettede virkemidlene.¹ Gjennombruddsforskning og -innovasjoner karakteriseres ofte ved tverrfaglighet og nye kombinasjoner av kunnskap. Slik tverrfaglig forskning stimuleres av tematiske og utfordringsdrevne programmer og virkemidler fordi utfordringene i seg selv krever bidrag fra flere fagområder. At søknadene til frie programmer oppnår høyere skåre, er ikke bevis på at kvaliteten i slike programmer er høyere enn i tematiske programmer. Studier viser at det er systematiske skjevheter i fagfellellevurderingene som gjør at tverrfaglig og original forskning systematisk vurderes lavere. Produktivitetskommisjonens forslag om å øke kvaliteten ved å flytte midler fra tematiske til frie programmer kan derfor føre til mindre tverrfaglig forskning med potensiale til å løse samfunnsutfordringer.

Forskning får en betydelig del av samfunnets midler, et omfang som FFA mener bare kan forsvares ved at forskning tilfører stor samfunnsverdi ut over forskningen selv. Kravet om samfunnsmessig nytteverdi er derfor helt essensielt og i tråd med prioriteringene i andre land og i EUs rammeprogrammer. Spørsmålet er mer hvor mye samfunnseffekt skal vektlegges i hver enkelt bevilgning og i andel av bevilgningene for å sikre at den samlede nytteverdien blir stor.

FFA mener at offentlig forskningsfinansiering må balansere de ulike delene i forsknings- og innovasjonsøkosystemet, og at hele bredden av virkemidler må være rettet inn mot kvalitet. Tilsvarende som EU gjennom Horisont 2020 balanserer de tre pilarene Excellent science, Industrial leadership og Societal challenges, må Forskningsrådet balansere de samme tre pilarene i norsk virkemiddelbruk. Dette er også reflektert i Forskningsrådets seks mål i hovedstrategien. Balanse i finansiering og vekting mellom de tre pilarene, og ikke minst samspillet mellom de tre pilarene, er avgjørende hvis norsk forskning skal lykkes med å oppnå høy vitenskapelig kvalitet og å bidra til å løse de store samfunnsutfordringene.

I et arbeid som OECD nylig gjorde for finske forskningsmyndigheter, ble det gitt anbefaling om styrket tematisk, strategisk satsing. OECD gjør nå en tilsvarende gjennomgang av Fol-systemet for norske myndigheter. I anledning planlegging av FP9 i EU, understreker også [EARTO](#)² viktigheten av å sikre alle leddene i en velfungerende forsknings- og innovasjonsskjede: *As identified by the [EESC](#), making the appropriate balance between those pillars will require looking at their differences in terms of impact, lead times, leverage effects and in particular their specific European added-value.*

Dette er en god inngang til dagens kvalitetsdiskusjon; balansere eksellense og samfunnets behov for value added, ikke som motsetninger, men som gjensidig forsterkende elementer. Det samsvarer også godt med utfordringen som gis i mandatet om vitenskapelig kvalitet og samfunnsrelevans.

Forhold som bør endres i Forskningsrådet for å stimulere økt vitenskapelig kvalitet

1. Styrk de store tematiske programmene i Forskningsrådet

De brede, tematiske programmene i Forskningsrådet bør rettes mot Langtidsplanens tematiske prioriteringer, der a) samfunnet har behov for mer kunnskap og b) Norge har konkurransefortrinn i form av sterke fagmiljøer og/eller andre sterke fortrinn. De store tematiske programmene må ha en god balanse mellom de tre pilarene jfr over, innenfor hvert program.

Tematisk innrettet forskning, som Langtidsplanens tematiske prioriteringer, inkluderer både grunnleggende og anvendt forskning. Dette gjenspeiler seg i Forskningsrådets store programmer. Norge har bygget forskningsmiljøer av høy vitenskapelig kvalitet ved systematisk satsing på viktige tematiske områder som klima, miljø, petroleum, marin mm. De miljøene som holder høyest

¹ [Forskningsbarometeret 2016](#)

² EARTO (European Association of Research and Technology Organisations). 350 [medlemmer](#).

forskningskvalitet (målt i publiseringer og siteringsrate) i Norge, har i stor grad bygget seg opp og fått forskningsfinansiering fra tematisk innrettede forskningsmidler i Forskningsrådet. Eksempler er sterke miljø innen klimaforskning (eks ERC grants til forskere NILU, UniReserach,), eller forskning på havrommet (eks Sintef, Marintek, NTNU, UiB, HI, NINA). På den måten bygger en systematisk sterke fagmiljøer med fremragende enkeltforskere vesentlig mer effektivt enn gjennom enkeltprosjekter tildelt utelukkende etter akademiske kriterier.

2. Departementenes forskningsmidler bør kanaliseres gjennom Forskningsrådet, uten øremerking
Departementenes forskningsbevilgninger bør innrettes i tråd med Langtidsplanens tverrsektorielle prioriteringer, med relevans for det enkelte departements ansvarsområde. Midlene bør fordeles av Forskningsrådet og uten detaljstyrende øremerking. Dette åpner også for større og mer effektive utlysninger i Forskningsrådet (små og øremerkede midler fra sektordepartementene krever små utlysninger med høye transaksjonskostnader både hos søkermiljø og i Forskningsrådet). Unntaket er forskningsoppdrag som er rettet direkte mot departementets ansvarsområder, disse må fortsatt håndteres av departementene.

Unntaket er forskningsoppdrag som er rettet direkte mot departementets ansvarsområder, de må fortsatt håndteres av departementene for å løse spesifikke utfordringer og umiddelbare kunnskapsbehov. Mange av utfordringene er sektorovergripende og KD og Forskningsrådet må, som koordinerende nivå, gis myndighet til å pakke forskningsmidlene i store, sektorovergripende tematiske programmer med balansert sammensetning av virkemidler. Med åpen konkurranse i utlysningene, vil de beste prosjektene og de beste forskningsmiljøene bygge kvalitet og kapasitet.

3. Etablere forskningssentra for gjennombruddsforskning på Langtidsplanens prioriteringer
FFA mener en bør bygge verdensledende miljø som sikter mot gjennombruddsforskning på Langtidsplanens prioriterte områder, dvs som favner alle de tre pilarene. Målet er konsentrert innsats ved å bygge landslag som skal bli verdensledende innen de brede tematiske områdene som Langtidsplanen prioriterer. Virkemiddelet vil være en videreutvikling av SFF, SFI og FME, men vesentlig mer konsentrert og med mulighet til å være mer langsiktig. Sentrene må karakteriseres av

- langsiktig finansiering etter åpen konkurranse i Forskningsrådet, forlengelse avhenger av suksess
- basisfinansiering på nivå med tilsvarende miljø i andre land som sikrer rom for fagutvikling, internasjonalt samarbeid og like konkurransevilkår med internasjonale samarbeidsparter
- UH-institusjoner, forskningsinstitutter eller et samarbeid mellom disse, kan søke om å etablere slike sentre, ev også ved forlengelse av tidligere SFF, SFI og FME
- sentrene må bygge på og forsterke eksisterende institusjoner og miljø, gjerne virtuelt
- størrelse og organisering må avhenge av forskningsområde og forskningsmiljøene som inngår
- sentrene må ha deltakere fra verdensledende internasjonale samarbeidspartnere

Langsiktighet er viktig for å bygge kvalitet og kapasitet. Bredt tematisk innrettet og langsiktig forskningsfinansiering insentiverer forskningsmiljø til samarbeid om å bygge kvalitetsmiljø på tvers av sektorer og fag. Senterordningene i Forskningsrådet er gode eksempler. Evalueringer av SFF'er, SFI'er og FME'er og større utlysninger i EUs rammeprogram viser at resultatene av slike langsiktige, konsentrerte og konkurransebaserte satsinger bidrar til høye faglige ambisjoner og oppbygging av ledende forskningsmiljøer, fremmer rekruttering av fremragende forskere og forsterker internasjonalisering. For å bygge forskningsmiljø med høy vitenskapelig kvalitet, må en bygge videre på denne kunnskapen.

Forhold som ikke bør endres i Forskningsrådet for å sikre økt vitenskapelig kvalitet

1. Sektorprinsippet i forskningspolitikk må videreføres

Samfunnsutfordringene hvert departement skal løse krever forskning, og det er vanskelig å se for seg at departementene ikke skal ha forskning som en del av sitt repertoar av virkemidler.

Sektorprinsippet i forskningsfinansiering er ikke uproblematisk, jfr moment om detaljstyring, men vi mener styrken ved ordningen er stor og alternativet der forskningsfinansieringen foregår sentralisert til ett departement, har vesentlig større svakheter. Sektorprinsippet sikrer at offentlige

forskningsbevilgninger er godt forankret i sektorenes ansvar for de store samfunnsutfordringene og har sin styrke i departementenes engasjement for kunnskapsutvikling knyttet til sektoren og forvaltningens behov.

Sektorprinsippet i forskningsfinansiering gir ansvaret til det enkelte departement for Langtidsplanens utforming og prioritering inklusiv oppfølging gjennom finansiering og strategiutvikling, for eksempel i 21-strategiene. Fjerning av sektorprinsippet, eks ved at ansvar for forskningsfinansieringen og –prioriteringen var samlet hos FIN eller KD, ville gi en vesentlig svekket kobling mellom sektorenes kunnskapsbehov og –forpliktelser.

Sektorprinsippet og Langtidsplanen som prioriterende og koordinerende grep, er en suksess i den grad den blir fulgt opp. Det fordrer eierskap og forpliktelse hos departementene både i utvikling, konkretisering og iverksettelse av LTP.

2. Forskningsrådet må fortsatt ha ansvar for koordinering og åpen konkurranse om offentlige forskningsmidler

Åpen konkurranse er en forutsetning for effektiv bygging av forskningskvalitet. Forskningsrådet bør fortsatt være konkurransearenaen for fordeling av offentlige forskningsmidler på alle områder. Det sikrer at en bygger de beste forskningsmiljøene, at en får mest effektiv bruk av forskningsmidler og sikrer forskningens legitimitet. FFA mener at økt bruk av direkte tildeling av offentlige forskningsmidler til enkelte forskningsmiljø, uten åpen utlysning, vil være svært uheldig. Dagens ordning der enkelte departementer finansierer forskningsmiljø direkte og uten konkurranse, gir ingen sikkerhet for at forskningsmidlene gis til de beste miljøene og den beste forskningen og det svekker forskningens legitimitet.

En styrke ved norsk forskning og som veier opp for svakhetene ved sektorprinsippet, er at samme organisasjon, Forskningsrådet, kan se bevilgningene fra ulike sektordepartementer i sammenheng. Forskningsrådet kan koordinere grunnleggende og anvendte forskningsinnsatser der samfunnsutfordringene krever begge og er regjeringens fremste rådgiver innen forskning. Dette helhetsperspektivet er nødvendig når en skal prioritere og vekte mellom ulike virkemidler.

3. Brede tematiske programmer og sentre må videreføres og styrkes

De brede, tematiske programmene og senterinnsatserne i Forskningsrådet har vist gode resultater, jfr over. De tematiske programmene kombinerer behovet for tematisk innsats og behovet for faglig bredde i forskning med høy kvalitet. Store utlysninger med stor bredde av virkemidler, gir god konkurranse om forskningsmidlene og god kvalitet. Evaluering av sentervirkemidlene SFF, SFI og FME viser at disse bidrar til høye faglige ambisjoner og oppbygging av ledende forskningsmiljøer. FFA mener at for å sikre økt vitenskapelig kvalitet, må de store programmene og sentervirkemidlene beholdes og styrkes og senterordningene må videreutvikles.

Notat 2: Ressursbruk til administrasjon/effektivisering

Enhver virksomhet har godt av å gjøre gjennomganger for å effektivisere virksomheten. Dette gjelder også Forskningsrådet. FFA vil likevel understreke at vi opplever Forskningsrådet som en kompetent og effektiv organisasjon med gode samarbeidsrutiner. Vi mener at Forskningsrådet spiller en avgjørende rolle for den kvalitetsutviklingen vi har sett i norsk forskning de senere årene, noe også siste evaluering av Forskningsrådet bekrefter. Rådet har også systematisk fulgt opp de forbedringsområder som ble identifisert i evalueringen. Vi kan derfor ikke se at endringer i Forskningsrådets tildeling av forskningsmidler vil være hoved-driveren for økt kvalitet i norsk forskning, jfr også vår innledning.

Hva er viktige områder som bør bevares i samarbeidsflaten mellom Forskningsrådet og forskningsinstitusjonene?

FFA mener at Forskningsrådets aktive rolle som endringsagent er avgjørende for at forskningsmidlene skal bidra best mulig til samfunnet på kort og lang sikt, synliggjort i de seks målområdene i Forskningsrådets hovedstrategi. Iveretakelsen av rollen som endringsagent gir større transaksjonskostnader enn om Forskningsrådet bare fokuserte på de mest kostnadseffektive tildelingsformene. Vi ønsker å understreke at ev redusert ressursbruk til administrasjon i Forskningsrådet, ikke må svekke Forskningsrådet som endringsagent.

Vi vil også understreke verdien av velutviklede og høykompetente systemer i Forskningsrådet. En effektivisering må ikke gå på akkord med kvalitet og legitimitet i utlysning og tildelingsprosessene, der åpen og likeverdig konkurranse må være avgjørende.

Forskningsrådets strategiske rolle overfor instituttene må videreføres. I motsetning til UH-institusjonene, er de fleste forskningsinstitutter ikke eid eller styrt av staten³. Forskningsrådet har en viktig rolle ved utvikling av forskningspolitikk og rammevilkår, instituttevalueringer og indirekte styring av sektoren, ikke minst gjennom retningslinjer for basisbevilgningen for forskningsinstitutter. FFA anser at det er viktig at denne funksjonen videreføres i Forskningsrådet.

Forskningsrådet har en viktig rolle i å legge til rette for norsk deltakelse i internasjonalt forskningssamarbeid. Det er viktig å ikke svekke arbeidet med å posisjonere norske temaer i internasjonalt forskningssamarbeid og med mobilisering til deltagelse i internasjonale forskningsprogrammer.

Trepartsdialogen mellom Forskningsrådet, UHR og FFA er et eksempel på effektiv dialog der konkrete problemstillinger i samarbeidsflatene tas opp. Denne dialogen bidrar til å videreutvikle Forskningsrådets virkemidler slik at utilsiktede hindre for samarbeid mellom sektorene fjernes og bidrar til å styrke kvaliteten og effektiviteten av Forskningsrådets konkurransearenaer. Dette er en arbeidsform som vi mener kan videreutvikles i Forskningsrådet.

Også Forskningsrådets rolle og innsats for å ta hele landets kunnskapsinfrastruktur i bruk er viktig å videreføre, jfr Forskningsrådets policy for regionalt arbeid.

Hva er viktige områder som bør forbedres i samarbeidsflaten mellom Forskningsrådet og forskningsinstitusjonene?

Forskningsrådet har startet en endringsprosess kalt 3.0 som er i god utvikling og må utvikles ytterligere. Det er fortsatt barrierer mellom programmer og avdelinger som det er vanskelig å skjønne som utenforstående, som for eksempel hvilke fagområder en kan søke om i BIA. Regler og nettsider kan variere mellom programmer og avdelinger. 3.0 prosessen kan også bidra til høyere kvalitet ved å se på tvers av programmer og utlysninger. Det kan også bidra til en effektivisering ved at f.eks. alle aktivitet rettet mot IKT koordineres. Gjennomgangen av Forskningsrådet bør derfor

³ Unntaket er institutter som er organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (Nibio, Nofima), statlig eid AS (Simula) eller statlig forvaltningsorgan (Havforskningsinstituttet, Nifes)

bidra til å styrke denne prosessen. Noe av gevinsten man ønsker å ta ut ved gjennomgangen kan realiseres innen 3.0 prosessen.

FFA er for øvrig i stor grad tilfreds med samarbeidsflaten mot Forskningsrådet. Gjennom trepartsdialogen har en mulighet for å ta opp ev endringsforslag løpende.

Nevn ett til tre tiltak som kan bidra til reduserte administrasjonskostnader i søknadsprosessen i Forskningsrådet og hos forskningsinstitusjonene, og gi en kort begrunnelse for at disse er de viktige. Det er vanskelig for FFA å svare utfyllende på dette etter som vi ikke har oversikt over ressursbruken knyttet til de ulike aktivitetene i Forskningsrådet. Vi nevner noen områder vi mener kan forbedres.

1. Slå sammen små utlysninger til færre og større utlysninger, som reduserer transaksjonskostnadene

De små programmene/utlysningene, øremerket fra departementene, er kostbare å administrere for Forskningsrådet. Små og spesifikke utlysninger krever kvalitetssikring i evalueringsprosessen på linje med store og bredere utlysninger. Små utlysninger er også kostbare for forskningsmiljøene gjennom relativt stor ressursbruk i søknader til små midler. Hvis departementene øremerker i mindre grad, vil det gi en mer effektiv administrasjon av midlene både i Forskningsrådet og i forskningsmiljøene. Vi mener dette er et argument for større, mer langsiktige og bredt tematisk innrettede programmer i Forskningsrådet, som vil gi mindre transaksjons- og administrasjonskostnader. Skreddersøm er dyrt, og programadministrasjonen kan effektiviseres ved å redusere og standardisere antall søknadstyper og vurderingskriterier på tvers av virkemidler, noe som vil også vil gjøre det lettere å orientere seg for søkerne.

2. Eksperimentering med virkemidler er ressurskrevende og må være velbegrunnede

Noen former for eksperimentering med nye virkemidler som for eksempel Idelab, er tidkrevende. Vi er også redd for at dette kan svekke den vitenskapelige kvaliteten i de bevilgede prosjektene. Vi vil anbefale at en gjør grundig vurdering av nye virkemidler opp mot de ulike målsetningene, før en iverksetter eksperimenter.

Nevn ett til tre tiltak som kan bidra til reduserte administrasjonskostnader i prosjekthåndteringsfasen i Forskningsrådet og hos forskningsinstitusjonene, og gi en kort begrunnelse for at disse er de viktige.

1. Prosjektetableringsstøtte, PES, bør håndteres mer effektivt

Vi mener håndteringen av PES til forskningsinstitutter med basisbevilgning og til UH kan forenkles. Dagens løsning er byråkratisk og krever mye ressurser hos instituttene og antagelig også hos Forskningsrådet. Kanskje kan en utvikle løsninger som i større grad bruker faste satser enn å basere seg på detaljert rapportering. STIM-EU ordningen er en meget god og effektiv modell.

2. Vektlegge gjennomføringsevnen i prosjektevalueringen

I dag legges det relativt liten vekt på gjennomføringsevnen i prosjektene ved evaluering av søknader. Ved å tillegge dette større vekt reduseres noen utfordringer i oppfølgingen av prosjektene. Økt vekt på enkle tellekanter som kontantbidrag bidrar til forenkling og transparens i søknads- og gjennomføringsfasen av prosjektene.