

Utviklingslinjer i Forskningsrådet 2012 – 2024

I forbindelse med arbeidet med systemmeldingen, ba Kunnskapsdepartementet (KD) Forskningsrådet om å gå gjennom en rekke eksterne evalueringer/gjennomganger av Forskningsrådet i perioden 2012-2024 (se faktaboks). Noen av disse rapportene har fokus utelukkende på Forskningsrådet, andre på Forskningsrådet som del av det samlede forsknings- og innovasjonssystemet. I alle rapportene gis det vurderinger og anbefalinger om Forskningsrådets funksjon og rolle. Samlet sett gir oversikten over eksterne anbefalinger, Forskningsrådets oppfølging av anbefalingene samt effekten av tiltakene, et helhetlig inntak til utviklingslinjene i Forskningsrådet de siste 10-12 årene. Dette notatet er en kort oppsummering av en rapport til KD som svar på bestillingen.

Evalueringer og gjennomganger:

- 2012 Technopolis' evaluering. A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway
- NOU 2016:3. Ved et vendepunkt. Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi (Produktivitetskommisjonen)
- 2017 Områdegjennomgangen av Norges forskningsråd 2017. Rapport fra en ekspertgruppe
- 2018 – 2022. Et utvalg rapporter (policy briefs) fra Forskningsrådets International Advisory Board
- 2021. Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet (2021). Deloitte
- OECD 2017 Review of Innovation Policy. Norway
- OECD 2022 Towards a new stage in Norway's science, technology and innovation system. 2021-2023
- Evaluering av porteføljestyringen i Forskningsrådet.

Hovedtrekk i utviklingen

Kontinuerlig endring. Et hovedtrekk ved Forskningsrådets utvikling i perioden 2012-2024 er en kontinuerlig strøm av større og mindre endringer, dels som oppfølging av eksterne anbefalinger i evalueringer og gjennomganger av virksomheten, men også som resultat av Forskningsrådets egne initiativ, dels relatert til, dels uavhengig av eksterne anbefalinger.

Sten på sten. Et annet trekk er at endringene i stort synes å trekke i samme retning. Vi ser det innenfor alle de sentrale dimensjonene i Forskningsrådets virksomhet, som i arbeidet med kvalitet og kvalitetsutvikling, i spiss og bredde, med den utfordringsdrevne forskningen, med internasjonalt samarbeid, med næringsrettet forskning og det næringsrettede virkemiddelapparatet og med vårt ansvar for forsknings- og innovasjonssystemet samt i rådgivning til politiske myndigheter og forvaltning.

Større og mindre grep. I 2012-evalueringen i regi av det britiske konsulentfirmaet Technopolis med et bredt anerkjent internasjonalt panel, finner man kimen til mange av de større grepene, foretatt på ulike stadier fram til i dag. Utviklingen dreier seg i stor grad om dels å styrke, dels eksperimentere og revidere og ikke minst effektivisere gjeldende praksis. I noen faser ble det imidlertid gjort større banebrytende grep, som innføring av helhetlig porteføljestyring.

Endring innenfor stabile rammer. Til tross for at endringstakten står sentralt i hovedbildet, har likevel de viktigste dimensjonene i Rådets virksomhet vært stabile over tid: Forskningsrådet arbeider for høy og bedre kvalitet i forskningen, for økt konkurranse- og omstillingsevne i næringslivet og offentlig sektor, samt bidra i møtet med de store samfunnsutfordringene. Anbefalinger i de eksterne rapportene om Forskningsrådet har lagt mer eller mindre vekt på de ulike dimensjonene, men det er likevel disse som over tid er grunnleggende for Forskningsrådets virke. De ulike prioriteringene er gjensidig avhengige, og Forskningsrådet har måttet, og fortsatt må, evne å balansere de ulike dimensjonene i sitt utviklingsarbeid. I tillegg kommer rollen som forskningspolitisk rådgiver og ansvaret for å bidra til samspill og samarbeid i forsknings- og innovasjonssystemet.

Kunnskapsbasert endring. Forskningsrådet har lagt vekt på kunnskapsbasert endring og utvikling. Arbeidet med statistikk, dataforvaltning, evaluering og andre analyser er betydelig styrket de siste årene, ikke bare som grunnlag for forskningspolitisk rådgivning, men også for videreutvikling av investeringsfunksjonen, særlig med hensyn til utforming av virkemidler og konkurransearenaer, herunder med søknadstyper, søknadskriterier, søknadsbehandling m.m.

Dialog og samspill. Et annet trekk i utviklingen er Forskningsrådets samspill og dialog med relevante aktører både i og utenfor forsknings- og innovasjonssystemet. Forslag til endringer av ulik karakter blir drøftet og fulgt opp gjennom brede prosesser med Forskningsrådets brukere og interessenter, som innebærer både medvirkning i og kvalitetssikring av utviklingsarbeidet, i tillegg kommer brukerundersøkelsene. Hovedbildet viser en omstillingsdyktig organisasjon med vilje til å ivareta samfunnsoppdraget på best mulig måte med basis i kunnskapsgrunnlag og dialog.

Hovedtrekk på enkeltområder (med vekt på kvalitet, tema for første møte).

Under følger hovedtrekk på *enkeltområder*, både mht. anbefalinger, Forskningsrådets oppfølging og effekter av tiltakene.

1. Forskningsrådets rolle i kvalitet og kvalitetsarbeid. Forskningsrådet skal tildele etter konkurranse, identifisere og støtte forskning av høy vitenskapelig kvalitet (mål 1 i styringssystemet for Forskningsrådet). Forskningsrådet har også en rolle å ivareta kvalitetsutvikling innenfor forskningssvake områder. Forskningsrådets merverdi i kvalitetsutvikling generelt ligger i målrettede virkemidler for dette formålet samt i Rådets evne til å organisere treffsikre, funksjonelle og effektive konkurransearenaer.

De fleste evalueringer og gjennomganger av Forskningsrådet har gitt anbefalinger om Forskningsrådets ansvar for høy vitenskapelig kvalitet som Forskningsrådet i stor grad har fulgt opp. Å sikre at de beste søknadene mottar støtte på de ulike konkurransearenaene har alltid vært sentralt. En viktig begrunnelse for innføring av helhetlig porteføljestyling var nettopp å sikre ytterligere at de beste prosjektene støttes. Dette medførte bl.a. gjennomgang av og reduksjon i søknadstyper, revidering av vurderingskriterier samt tiltak for økt sammenheng i søknads- og vurderingsarenaene. Hensikten var videre å oppnå bedre utnyttelse av tilgjengelige midler, mer enhetlig praksis i Forskningsrådet og effektivisering av søknadsbehandlingen. Mest mulig samordning med EU har vært og er sentralt. Sentralt i kvalitetsarbeidet har også vært styrking av forskningssvake områder gjennom ulike tiltak. Et særlig fokus de siste årene vært rettet mot banebrytende forskning. For å motivere forskere til å søke eksplorative satsinger («high-risk research») har Forskningsrådet bl.a. innført en todelt kvalitetskarakter, hvorav én er knyttet til potensialet for fornyelse.

Et betydelig kunnskapsarbeid har samlet sett lagt til grunn for disse endringene over tid, hva er effektene? Noen eksempler: Evalueringen av SFF-ordningen (sentre for fremragende forskning) fra 2020 viser tydelig at den har bidratt til økt vitenskapelig kvalitet og mer grensesprengende forskning ved norske forskningsinstitusjoner. Ikke minst har SFF'ene bidratt til betydelig økt internasjonalisering, som er kvalitetsdrivende i seg selv. I tillegg har senteratsingen bidratt til å løfte forskernes oppmerksomhet om fremragende forskning. Evalueringen av FORINFRA (infrastrukturordningen) fra 2021 viser at satsingen på forskningsinfrastruktur har gitt norsk forskning nye eller oppgraderte forskningsinfrastrukturer av høy internasjonal standard. Dette har hatt en strukturerende virkning på forskningssystemet og stor betydning både for kvaliteten på forskningen hos institusjonene samt for internasjonalt forskningssamarbeid. Videre har Forskningsrådet over flere år rapportert (ref. årsrapporteringer) om svært god vitenskapelig kvalitet på aktiviteten innenfor målområdet Møte store samfunnsutfordringer.

2. Forskningsrådets rolle i forskningsbasert verdiskaping og omstilling. Evalueringer og andre analyser av Forskningsrådets næringsrettede virkemidler viser kvalitet og bredde i søknader og innvilgede

prosjekter, og god effekt hos støttemottakerne. Det vises videre til at Forskningsrådet bidrar positivt gjennom sine virkemidler til økt samspill mellom aktører i ulike sektorer og som sekundær effekt; i arbeidet med å frambringe relevant forskning, skape og utvikle næringer, tjenester og kunnskapsbasert politikk. Noen eksempler (dokumentert i evalueringer og andre analyser):

- Norske bedrifter har solid gjennomslag i EUs rammeprogram.
- Samarbeidet med regionale utviklingsaktører blir stadig mer effektivt.
- Forskningsrådets virkemidler treffer i økende grad unge bedrifter innenfor en rekke nye områder som KI og andre digitale teknologier og tjenestenæringer.
- Grønn omstilling er et tydelig utviklingstrekk i søknader både fra ungt og etablert næringsliv.
- Prosess- og vareproduserende industri og IKT-, helse- og transportområdene vinner i større grad frem i Forskningsrådets tildelinger.

3.Forskningsrådets rolle i den utfordringsdrevne forskningen. Forskningsrådets satsinger har stor relevans for samfunnsutfordringene og potensial for næringsmessig og økonomisk omstilling. Noen eksempler på effekter (dokumentert i evalueringer og andre analyser):

- Området hav, med noen av Norges viktigste næringer, kan skilte med tiår med forskningsbasert teknologisk innovasjon og god uttelling med hensyn til verdiskaping og bredere samfunnsrelevans.
- Offentlig sektors bruk av forskning i fornyingsarbeid og som grunnlag for innkjøp, bidrar til økt innovasjonsgrad og verdiskaping i næringslivet.
- Klima-, miljø- og miljøvennlig energiforskning holder særdeles høy vitenskapelig kvalitet.
- Helseforskningen holder også meget høy kvalitet og feltet vokser stadig i omfang og i tema- og aktørbredde.

Forskningsrådet har bidratt til å se FoU-investeringene i større sammenheng, fremmet kvalitet og bidratt til å kompensere i noen grad for de koordineringsproblemene sektorprinsippet skaper i møtet med tverrsektorielle forskningsatsinger.

4.Forskningsrådets rolle i forskningssystemet. Forskningsrådet bidrar til å utvikle det nasjonale forsknings- og innovasjonssystemet. Rådet stimulerer til endringer som gjør forsknings- og innovasjonsmiljøene bedre i stand til å svare på forventningene i politikken og utnytte mulighetene for kunnskapsbasert verdiskaping. Evalueringer og annen dokumentasjon viser bl.a at:

- Internasjonalisering har blitt en stadig viktigere dimensjon i både Forskningsrådets virke og i norsk forskning generelt. Forskningsrådets innsats for internasjonalisering har bl.a bidratt til den store økningen i Norges deltakelse i EUs rammeprogram.
- Sentre for fremragende forskning (SFF) fremmer som nevnt vitenskapelig kvalitet i internasjonal toppklasse (ref. økende tilslag i ERC) og hatt svært positiv effekt på det norske forskningssystemet gjennom bl.a konsentrasjon av ressurser for kvalitetsheving. De andre senterordningene for forskningsdrevet innovasjon (SFI), miljøvennlig energi (FME) og klinisk behandling (FKB) bidrar så vel til økt forskningskvalitet, innovasjonsevne og samspill på tvers av fag/tema, aktører og samfunnssektorer.
- Den nasjonale ordningen for forskningsinfrastruktur har generert betydelige effekter innenfor en rekke fagområder, og styrket samarbeid mellom aktørene i FoU-systemet.

5.Forskningsrådets rolle i forskningspolitisk rådgivning. Forskningsrådet har et særskilt vedtaksfestet rådgivningsansvar.

- Forskningsrådet skal gi myndighetene råd om helhet og prioriteringer i norsk forskning. Dette skjer gjennom ulike tiltak, eksempelvis gjennom Forskningsrådets omfattende innspill til de tre langtidsplanene, til stortingsmeldinger, 21- strategiprosesser, mm.

- Forskningsrådet driver også utstrakt rådgivning til sektordepartementene, både knyttet til Forskningsrådets egne tildelinger (f.eks. budsjettforslag), men også uavhengig av Rådets egne midler; til regjeringens arbeid innenfor de ulike sektorene.
- Forskningsrådets rådgivning har de siste årene fått økt kvalitet, relevans og legitimitet gjennom en betydelig styrking av arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for vår rådgivning.
- Forskningsrådet har på enkelte felter styrket sin endringsrolle i systemet, blant annet i rådgivningen knyttet til norske samfunnsoppdrag (missions), «blended finance» og i arbeidet for å øke næringslivets andel av FoU-innsatsen til to prosent av BNP.
- Koronapandemien viste at Forskningsrådet gjennom sin rådgivning evnet å respondere raskt i kriser, både gjennom løpende dialog med aktørene, iverksettelse av tiltak og monitorering.

Budsjettkutt, effektivisering, digitalisering og forenkling

Forskningsrådets virksomhetsbudsjett har blitt redusert i flere omganger de siste årene som bl.a innebærer at Forskningsrådet nå har rundt 100 færre ansatte enn ved inngangen til 2023. Samtidig har Forskningsrådet på eget initiativ igangsatt en rekke effektiviseringstiltak gjennom bl.a. digitalisering og forenkling av arbeidsprosesser og omorganiseringer. Likevel har budsjettreduksjonene satt sine spor, bl.a. i redusert kapasitet til rådgivning, primært til sektordepartementene og meget stram forvaltning av ressursene til søknadsbehandling.

Vedlegg: Sentrale tiltak og utviklingstrekk i Forskningsrådet i perioden før 2012

Den første evalueringen av Forskningsrådet i 2001 konkluderte med at samordningen av flere funksjoner i ett råd ga en unik mulighet til å samordne og integrere forskning og innovasjon. Evalueringen fant samtidig at denne muligheten ikke var godt nok utnyttet. Organiseringen internt i Forskningsrådet videreførte langt på vei den tidligere inndelingen i flere forskningsråd. Eksternt var rådet overstyrt, med finansiering og detaljerte styringssignaler fra 16 ulike departementer. Dette kombinert med begrensede «strategiske» ressurser gjorde at rådet hadde lite rom til å håndtere og være pådriver for endringer. Som svar på evalueringen ble Forskningsrådet omorganisert i to omganger i perioden fram til den neste brede evalueringen i 2012.

Et viktig formål med omorganiseringene var å sikre at Forskningsrådet var innrettet mot samfunnsoppdraget (på tvers av fag, departementer, andre aktører og ikke primært mot den enkelte sektor). Det ble videre iverksatt tiltak for at Forskningsrådet skulle bli mer inkluderende og utadvendt samt bli tydeligere med bl.a. skarpere profilering av grunnleggende forskning og næringsrettet forskning. Forskningsrådets strategiske rolle for å øke verdien av samfunnets investeringer i forskning ble tydeligere formulert. Det ble etablert store, tverrgående programmer på områder av stor nasjonal verdi, bl.a. forskning på fornybar energi som fikk en kraftig vekst over flere år som følge av det politiske klimaforliket i 2008.

Internasjonalisering og især arbeidet knyttet til EUs rammeprogram ble prioritert høyere og mobilisering av norske forskere til rammeprogrammet ble mer vektlagt. På kunnskapsgrunnlagssiden gjennomførte Forskningsrådet en første runde med foresight og tok i bruk mer utforskende metoder i tildelinger av forskningsmidler, spesielt overfor næringslivet.

Forskningsrådet ble videre sentral i 21-prosesser på en rekke områder, bl.a. olje og gass, energi og klima.

Det ble igangsatt flere kvalitetsfremmende ordninger som Sentre for fremragende forskning (SFF), Topp-forsk satsingen samt at innsatsen på forskningsinfrastruktur ble vesentlig trappet opp og gitt en mer strategisk retning. Tildelinger fra den frie arenaen FRIPRO ble lagt om fra å støtte små prosjekter, hovedsakelige ph.d.-kandidater, til å støtte større prosjekter.

Forskningsrådet spilte en sentral rolle i utviklingen av skattefradragssystemet for næringslivets forsknings- og utviklingsinnsats samt å løfte forskningsagendaen innenfor viktige politikkområder som bl.a. nordområdepolitikken.

Habilitet og kvalitet i søknadsbehandlingen kom høyt på agendaen og retningslinjene for fagfellevurderingene ble vesentlig forbedret.

I sum innebar alle tiltakene i perioden mellom første brede evalueringen (2001) og den andre (2012) en betydelig transformasjon av Forskningsrådets organisering, rådgivning og forvaltning av FoU-midler.

