

Områdegjennomgang av Norges forskningsråd for økt kvalitet og lavere administrasjonskostnader

Ekspertkomiteen som ble oppnevnt for å forestå den såkalte områdegjennomgangen av Norges forskningsråd (se *Forskningspolitikk*, nr. 2, 2016), la fram sin rapport i februar i år. Den har hatt tre medlemmer: Siri Hatlen, leder for diverse styrer, Erik Arnold, Technopolis Group og Kari Melby, NTNU. Den ble assistert av et sekretariat bestående av personer fra Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet og Forskningsrådet selv. Gruppens todelte mandat var å foreslå tiltak for å (1) «omdisponere» Forskningsrådets FoU-midler slik at kvaliteten øker på den forskning rådet støtter, og (2) redusere ressursbruken i Forskningsrådets administrasjon. Komiteen hadde tallfestede mål å holde seg til for begge oppgaver: «Gruppens forslag til endringer skal synliggjøre innsparinger i administrasjonskostnader på minimum 10 prosent samt omdisponering av FoU-midler på 1 mrd. kr». Komiteen har i sitt forslag til administrative innsparinger holdt fast ved mandatets krav om 10 prosent reduksjon, og rådet avkreves kutt i 2017, 2018 og 2019 med henholdsvis 20, 20 og 30 mill. kr, i tillegg til et allerede innarbeidet kutt i 2017 på 10 mill. kr. Komiteen er mer usikker på om effekten av de forslagene den fremmer for omdisponering av FoU-midler vil bli så stor som mandatet angir, og mener at det i alle fall vil gå en del år før endringene får full effekt.

av det norske forskningssystemet: Universiteter og høyskoler har et ledelsesproblem, og deres finansieringssystem stimulerer ikke kvalitet i tilstrekkelig grad; midler som går til institutter og helsesektoren, bør i sterkere grad konkurranseutsettes, og flere departementer må ivareta sitt sektoransvar for forskning bedre og ta tydeligere ansvar for forskning av høy kvalitet – særlig fire departementer får sitt pass påskrevet. Departementene bør gjøre det enklere for Forskningsrådet å ivareta sitt kvalitetsansvar ved i mindre grad å pålegge rådet små oppdrag med detaljerte mål; kortsiktige kunnskapsbehov bør i større grad lø-



Siri Hatlen ledet ekspertkomiteen.

Foto: Entra

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Omdisponering for høyere «vitenskapelig kvalitet» på rådsstøttet forskning

Komiteen ble oppnevnt som en oppfølging av Produktivitetskomisjonens andre rapport (se *Forskningspolitikk*, nr. 2, 2016). Kommisjonen mente at den norske økonomiens produktivitet og evne til omstilling «fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi» kan styrkes ved å heve den «vitenskapelige kvaliteten» i norsk forskning. Data om hvor mye norske forskeres publikasjoner siteres av andre forskere og tidligere gjennomførte fagevalueringer viser ifølge kommisjonen at situasjonen står mye tilbake å ønske; riktignok viser «[b]åde siteringsdataene og fagevalueringene [...] at kvaliteten på norsk forskning har økt betraktelig de siste 10–20 årene», men det er fortsatt «rom for forbedring» og «mange

svakheter [...] består». Styringen og finansieringen av norsk forskning tilskrives mye av ansvaret for at kvaliteten på norsk forskning ikke er på høyde med forskningen i land som er aller best. Mange av de kvalitetshemmende barrierene er knyttet til Forskningsrådet; kommisjonen mente at det er «enighet [...] om at vitenskapelig kvalitet vektlegges for lite når midlene fra Forskningsrådet fordeles».

Ikke bare Forskningsrådet

Komiteens mandat er begrenset til Forskningsrådet, men den peker likevel på endringer som bør foretas også i andre deler

ses med egne fagressurser eller ved å kjøpe FoU-tjenester i oppdragsmarkedet.

I forlengelsen av en kortfattet analyse av sektorprinsippet foretar komiteen en detaljert gjennomgang av bruken av post 53 på kapittelet for Kunnskapsdepartementets (KD) bevilgning til Forskningsrådet. Dette er posten for «overordnede forsk-

“Forenkling er stikkord for flere av komiteens forslag om å styrke og/eller tydeliggjøre den vekt som (bør) legges på vitenskapelig kvalitet i vurderingen av søknader”

ningspolitiske prioriteringer» som skal gi KD handlingsrom for å utøve sine koordinerende oppgaver og bidra til at det kan etableres brede, sektorovergrepene satsinger. Komiteen finner at posten «framstår som fragmentert» fordi så mye av midlene er spredt på mange mindre enkeltaktiviteter; den bør ifølge komiteen tvert imot rendyrkes som strategisk finansieringsmekanisme. Det kan styrke samordningsfunksjonen i forskningspolitikken generelt, bidra til å forenkle styringen av Forskningsrådet og redusere omfanget av detaljerte føringer på rådets virksomhet.

Av komiteens gjennomgang av Forskningsrådets egen virksomhet framkommer et bilde av en svært kompleks organisasjon, kjennetegnet ved et stort antall styringsorganer på tre styringsnivåer, en svært sammensatt og heterogen portefølje av finansieringsaktiviteter, søknadstyper og et

“Komité og hovedstyre er derimot bastant uenige om komiteens to konkrete omdisponeringsforslag”

stort antall vurderingskriterier, varierende fra to til 14 i ulike ordninger. Kriteriet for vitenskapelig kvalitet, komiteens hovedanliggende, anvendes i vurderingen av de aller fleste søknadstypene, og for noen typer, men ikke alle, er det eksplisitt det viktigste kriteriet. Men komiteen påpeker at «forståelsen og bruken av kriteriet [vitenskapelig kvalitet] ikke nødvendigvis er det samme. Dette kan gjøre det vanskelig å sammenlikne bidraget til kvalitet i forskningen på tvers av aktiviteter – basert på fagfellevurderinger av søknader og skår på dette kriteriet». For mange søknader tildeles en hovedkarakter mellom 1 og 7, med 7 som beste, delvis på grunnlag av skjønn og med varierende vektning av vitenskapelig kvalitet (scientific merit). En gjennomgang av vel 6000 søknader i 2014 og 2015 viste at 27 prosent av søknadene fikk hovedkarakterene 6 og 7, resten fikk 1–5. 78 prosent av alle søknader ble avslått, hvorav 13 prosent (650 søknader) hadde hovedkarakter 5 og 6. Vel 300 søknader med hovedkarakter 1–5 (så godt som alle med karakter 5) ble innvilget.

Enighet om mye

Forenkling er stikkord for flere av komiteens forslag om å styrke og/eller tydeliggjøre den vekt som (bør) legges på vitenskapelig kvalitet i vurderingen av søknader. Forskningsrådet bør operere med færre og

“den vil kreve Stortingets godkjenning for at midler kan benyttes på tvers av og i strid med forutsetningene i departementenes tildelingsbrev”

mer standardiserte søknadstyper og vurderingskriterier. Kriteriet vitenskapelig kvalitet bør anvendes for alle søknadstyper, med enkelte unntak, men komiteen anerkjenner at det kan tillegges varierende vekt i den samlede vurderingen, avhengig av søknadstype og støtteordning. For enkelte typer bør det alltid inngå som et viktig kriterium, og Forskningsrådet bør i større grad benytte søknadstyper der vitenskapelig kvalitet er et sentralt eller det viktigste kriteriet. Komiteen påpeker at «når vitenskapelig inngår som kriterium i søknads-

nr. 2, 2016), er egnet som ramme for å implementere mange av forslagene fra komiteen for å tydeliggjøre og styrke den vekt vitenskapelig kvalitet bør tillegges i vurderingen av søknader til tematiske programmer. Vitenskapelig kvalitet bør også ifølge hovedstyret stå sentralt i alle relevante støtteordninger, men styringsorganene for de enkelte ordningene må i hvert enkelt tilfelle vurdere vektingen av dette kriteriet opp mot de aktuelle ordningenes mål.

Hvilken vei skal søknader flyttes?

Komité og hovedstyre er derimot bastant uenige om komiteens to konkrete omdisponeringsforslag. Ifølge den ene ordningen skal søknader som er avslått under åpne ordninger, i første rekke FRIPRO, til tross for at de har fått høyeste skåre (minst 6) på vitenskapelig kvalitet, overføres til tematiske programmer. Her gis disse søknadene forkjørsrett til bevilgning foran søknader fremmet for temaprogrammet, såfremt den overførte søknaden skårer høyere på vitenskapelig kvalitet og har en viss tematisk relevans («tematisk innretning som passer for et tematisk program»; tematisk «nærhet»). Hovedstyret er sterkt uenig og fremmer et alternativt forslag som innebærer flytting motsatt vei og som passer bedre inn i *forskningsrådet 3.0*-konseptet. Ifølge dette forslaget bør alle programrelevante søknader behandles først under aktuelle programmer, mens en i åpne ordninger kun behandler søknader som ikke kan tilordnes noe tematisk program. Prosjekter som ikke når opp i programmet, overføres til de åpne ordningene og gis anledning til å konkurrere også under dem. Komiteen avviser forslaget, særlig under henvisning til at det betyr at de åpne ordningene ikke lenger vil være åpne.

Konstitusjonell «nyskaping» i rådets budsjett?

Uenigheten er nesten like stor om komiteens andre omdisponeringsforslag om at alle sektordepartementer skal bidra med en andel (5 prosent) av sin bevilgning til Forskningsrådet til en «omdisponeringskonto» for finansiering av prosjekter med høy vitenskapelig kvalitet som ikke oppnår finansiering under ordinære (tematiske og åpne) ordninger. Slike avslåtte →

vurderingen, er det viktig at det defineres, forstås og brukes på samme måte». Det er påkrevet for å kunne sammenlikne på tvers av aktiviteter, som når – slik komiteen foreslår (jf. nedenfor) – søknader flyttes mellom støtteordninger. Det bør settes en laveste terskelverdi for vitenskapelig kvalitet på 6 for å få støtte fra rådet, uansett støtteordning og søknadstype. Komiteen anerkjenner at kvalitetskriteriet bør kunne anvendes noe annerledes i forbindelse med tidsbegrensede satsinger for å bygge opp kapasitet og kompetanse på områder som «ennå ikke har oppnådd ønsket forskningskapasitet og vitenskapelig kvalitet».

Forskningsrådets hovedstyre fikk seg forelagt et sent utkast av komiteens rapport til uttalelse. Av uttalelsen som er vedlagt rapporten, framgår at det ikke er betydelig uenighet mellom komité og hovedstyre om komiteens generelle vurderinger av den rolle og vekt som vitenskapelig kvalitet har og bør ha når Forskningsrådet fordeler midler. Hovedstyret er enig i behovet for forenklet styring og i at rådets virksomhet bør være underlagt færre krav og føringer. Styret ser også behovet for å gjennomgå og standardisere virkemiddelstruktur, søknadstyper og vurderingskriterier, og både styre og komité finner at den reformen av sin programstruktur som Forskningsrådet allerede er i gang med, *forskningsrådet 3.0* (se *Forskningspolitikk*

Hva er kvalitet i forskning og vitenskap?

I disse tider da mange, ofte, tar begreper som forskningskvalitet og vitenskapelig kvalitet i sin munn som om det er enkelt å identifisere og velge den forskning og kunnskap som er «best», kan det å spille ut noen kunnskapsbaserte momenter om forskningskvalitetens hva og hvordan være en spore til noe mer refleksjon og nyansering. Nedenfor følger et utdrag av det aller første «policy brief» fra det nyetablerte senteret for studier av forskningskvalitet, R-QUEST (se *Forskningspolitikk*, nr. 3, 2016).

Den fullstendige teksten, med referanser, kan leses på <http://www.r-quest.no/policy-briefs/>.

R-QUEST, ved Liv Langfeldt (NIFU), Kaare Aagaard (CFA), Siri Brorstad Borlaug (NIFU) og Gunnar Sivertsen (NIFU)

1. The politics of research quality

One of the most prominent research policy features of the latest decade has been the ambition to promote high quality research – often under headings such as frontier, outstanding, excellent, ground-breaking and transformative research. Policies promoting high quality research are seen as (and justified as) a means for solving grand challenges based on the as-

sumption that you need world leading research groups and ground-breaking research to solve the challenges our society confronts. They are also the result of the obligation to ensure that public money on R&D are spent wisely: When allocating

research funds, the most obvious choice – if you want value for money – is to prioritise the most successful scientists and the most promising projects. Finally, such policies may also reflect a political wish to maintain or improve national scientific

“Each of these aspects may be specified and emphasised in different ways: both in different fields of research and in different evaluation contexts”

søknader føres opp på en venteliste for mulig finansiering fra potten, primært rangert etter vitenskapelig kvalitet; andre kriterier kan vektlegges ved lik skåre på vitenskapelig kvalitet. Ordningen vil i tilfelle være såpass spesiell at den vil kreve Stortingets godkjenning for at midler kan benyttes på tvers av og i strid med forutsetningene i departementenes tildelingsbrev. Hovedstyret er imot forslaget, fordi det vil være «vanskelig å få aksept» fra sektordepartementene for ordningen og fordi det vil undergrave muligheten til å følge opp forskningspolitikken samlede målbidde. Komiteen og hovedstyret er helt enige om at rammeoverføringer mellom sektordepartementene og Kunnskapsdepartementet ikke er egnet som alternativ måte å finansiere omdisponeringspotten på.

Administrativ effektivisering og slanking

Komiteens gjennomgang av henholdsvis kvalitets- og administrasjonspunktene overlapper i begrenset grad. Forenkling av søknadstyper og virkemidler og *forskningsrådet 3.0*-reformen synes å kunne føre til en viss administrativ effektivisering, mens de to foreslåtte ordningene for omdisponering for økt kvalitet ikke vil påvirke nevneverdig den samlede bruken av administrative ressurser. Forskningsrådet selv vurderer tiltak med betydelig kostnadsbesparende potensiale for å redusere antall svake søknader (søknadsgebyr, karantene, forenklet behandling av svake søknader), men komiteen tar ikke stilling til disse, under henvisning til at det er «vanskelig» å finne gode tiltak for å begrense søknadsadgangen uten samtidig å

begrense «forskernes faglige frihet på en uakseptabel måte».

Denne delen av rapporten består for en del av en teknisk klargjøring av Forskningsrådets administrasjonsbudsjett som på grunn av historiske forhold har en komplisert og lite gjennomskiktig struktur. En stor del av administrasjonskostnadene finansieres av FoU-bevilgningene, og denne delen av administrasjonskostnadene har vokst vesentlig mer enn den ordinære administrasjonsbevilgningen. I 2017 har rådet et samlet administrasjonsbudsjett på vel 800 mill. kr. I tråd med mandatets krav om 10 prosent reduksjon foreslår komiteen et samlet kutt innen 2019 på 80 mill. kr, med størst reduksjon i oppgaver knyttet til rådets rolle som møteplass og kommunikasjon. Allerede vedtatte innsparinger i 2017 medregnes som del av total innsparing. 📌