

# – Forskningsrådet bør bli en tydeligere forskningspolitisk rådgiver

John-Arne Røttingen har hatt sine første måneder som administrerende direktør for Norges forskningsråd. *Forskningspolitikk* ønsket hans erfaringer og refleksjoner om rådets systemer, utfordringer og muligheter i etterkant av områdegjennomgangen av rådet, under arbeidet med å levere innspill til revidering av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning og i påvente av OECDs systemgjennomgang av norsk forskning.

FOTO: MARTIN SKULSTAD

EGIL KALLERUD,  
*Forskningspolitikk*

**Du har nå hatt et par måneder på deg til å gjøre deg kjent med Forskningsrådet og rollen som leder av denne store, mektige og sentrale institusjonen i forsknings-Norge. Hvordan har ditt møte med rådet som organisasjon vært?**

Det har ikke vært store overraskelser, rådet framstår som ventet som en solid organisasjon som er godt drevet, alt er ryddig, og formalitetene er i god orden. Det er samtidig også en stor og tung organisasjon hvor alt griper inn i hverandre, alt henger sammen med alt. Det innebærer at det å

gjøre endringer, kan ta tid, dels fordi det må skje gjennom prosesser i mange ledd, dels fordi alt er så tett sammenvevd. Dette er en styrke for organisasjonen, men kan også potensielt være en utfordring, særlig med tanke på mulige endringer.

**Ser du allerede behov for endringer?**

Jeg ser at det er viktig å gjøre prosessen med å vurdere prosjekter mer helhetlig og samordnet på tvers i organisasjonen. Jeg var relativt godt kjent med rådets systemer på forhånd, men ble litt overrasket over at det er underlagt et todelt eksternt styringsystem som ikke virker helt fornuftig. På den ene siden har vi et mål- og resultatstyringsystem (MRS) som alle departementer

er omforent om og som koordineres av KD, i tillegg har vi en relativt detaljert aktivitets- eller budsjettstyring fra de samme 16 departementene. Disse systemene er for separate, og jeg vil arbeide med å få dem til å henge bedre i hop, slik at vi reelt sett blir styrt på mål og resultater. Vi har begynt å utvikle noe vi kaller porteføljestyring for Forskningsrådet som helhet. At midlene vi mottar kommer med klare merkelapper fra de ulike departementene, begrenser rådets potensial til å oppnå samvirke og helhet i prosjektporteføljen. Når sektorprinsippet i så sterk grad preger norsk forskningsfinansiering, er det desto viktigere at Forskningsrådet har en reell mulighet til å skape synergier av midler som er gitt med ulike logikker, da kan vi skape vinn-vinn-situasjoner der vi kan levere på både mål A og mål B for de samme pengene. Det er ikke sektorprinsippet i seg selv som er problemet, men fortolkningen og praktiseringen av det.

**Dette er ikke flytting av søknader, slik det ble foreslått i områdegjennomgangen?**

**“Når sektorprinsippet i så sterk grad preger norsk forskningsfinansiering, er det desto viktigere at Forskningsrådet har en reell mulighet til å skape synergier av midler som er gitt med ulike logikker”**



John-Arne Røttingen ble i juni 2016 ansatt som ny direktør for Norges forskningsråd etter Arvid Hallén, men han tiltrådte først 1. mars 2017 grunnet et internasjonalt engasjement som leder av CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations), et partnerskap av offentlige, private og humanitære organisasjoner som jobber for å finansiere og utvikle vaksiner mot epidemier og pandemier. Fra 2010 til 2012 ledet han en arbeidsgruppe i WHO som foreslo modeller for utvikling av legemidler og vaksiner rettet mot utviklingslands særlige behov (se *Forskningspolitikk*, nr. 4, 2012). Røttingen ledet det internasjonale teamet som i 2015 var de første til å prøve ut en ebolavaksine som har vist seg effektiv. Nasjonalt ledet han i 2013 arbeidet med HelseOmsorg21-strategien (se *Forskningspolitikk* nr. 3, 2013) og var inntil han tiltrådte som forskningsrådsdirektør leder av HelseOmsorg21-rådet. Han har tidligere vært områdedirektør for smittevern, miljø og helse ved Folkehelseinstituttet og direktør for Nasjonalt kunnskaps-senter for helsetjenesten. Røttingen er lege, har doktorgrad i medisin og er professor II ved Universitetet i Oslo og Harvard University.

Det har vokst fram gjennom prosessen omkring områdegjennomgangen av Forskningsrådet. Skal rådet kunne levere på overordnede mål, må vi ha egnede beslutningsmekanismer, vi kan ikke la enkeltprogrammene styre alene. Med porteføljestyring vil vi aktivt analysere prosjektene vi finansierer for å identifisere gap og mangler i prosjektporteføljen, for på den måten å dekke formål som i det totale målbildet ikke er ivaretatt og mangler finansiering. Vi kan da hente opp prosjekter som er høyt rangerte og høyt støtteverdige, men som ikke har fått plass i etablerte programmer. Om vi skulle flytte søknader mellom støtteordninger ved på forhånd å bestemme at flytting skal skje i én retning fra en type støtteordning til en annen, ville det skape vinnere og tapere og kniving mellom ulike interesser. Verken ekspertgruppens eller Forskningsrådets forslag til måter å flytte søknader på er derfor etter min mening gode løsninger, og de er i praksis lagt døde fra vår side. En porteføljetilnærming er en bedre løsning, forutsatt at vi får budsjettmessig hand-

lingsrom for det i form av en del av budsjettet som er helt fritt, og som gjør at vi kan løfte opp prosjekter på tvers av de ulike logikkene som de ulike fordelingsarenaene er underlagt. Da får vi en fleksibilitet som i praksis ikke innebærer flytting av prosjekter, men hvor vi kan se helhetlig på potensialet i de gode prosjektforslagene vi har mottatt.

**I et innlegg i Dagens Næringsliv nylig ga du uttrykk for en oppfatning om vitenskapelig kvalitet og samfunnsrelevans som syntes å være et tilsvar til grunnsynet i Produktivitetskommisjonen?**

Produktivitetskommisjonen ble preget av en del enkle slutninger, basert på en enkel markedslogikk som tilsier at markedets usynlige hånd alltid gir det beste resultatet, i næringsutvikling som i forskning. Det er en illusjon å tro at den delen av forskningssystemet som utfører grunnleggende forskning, fungerer som et marked. At også dette er et system som i høy grad er styrt og dimensjonert av faktorer utenfor forskningen selv, ble det ikke sagt et ord om; det

ble beskrevet som om det er de beste forskerne som vinner fram. Men all forskning har en aller annen merkelapp på seg og må være underlagt krav til fornuftig dimensjonering. Institusjonene i sektoren for høyere utdanning er i stor grad dimensjonert langs den fagdisiplinære akse, noe som blant annet innebærer at mye av forskningspolitikken i Norge i praksis styres av studentenes studievalg. Om vi bare hadde hatt FRIPRO som støtteordning, ville forskningspolitikken i Norge i stor grad blitt styrt av studentenes valg, siden det er universitets- og høyskolesektorens dimensjonering som er bestemmende for hvilke fagområder FRIPRO-prosjekter går til. Jeg er en ubetinget forkjemper for økt vitenskapelig kvalitet og satsing på internasjonal konkurranse, men vi må gjøre det med bevissthet om hvilke fagområder vi trenger og i hvilket omfang. →

**Men om Produktivitetskommissjonens tilnærming ikke var spesielt vellykket, synes du å være enig i dens overordnede premiss og utgangspunkt, at hovedagendaen for norsk forskningspolitikk framover er satt av behovet for omstilling. Når kommisjonen synes å ha vært et feilslag, hva er en bedre tilnærming?**

Jeg oppfatter satsingene i langtidsplanen som det tydeligste forsknings- og innovasjonspolitiske signalet for omstilling. Spørsmålet er om dette er sterkt nok, særlig om det i tilstrekkelig grad gir effekt i hele verdikjeden fra forskning til innovasjon. Konteksten for å stille slike spørsmål er i dag også endret i forhold til da LTP-en ble skrevet i 2014. Oljeprisfallet har ytterligere understreket behovet for en politikk for omstilling i næringslivet. Nå er det ikke bare klimautfordringen som krever omstilling, også rent kommersielle hensyn gjør at vi må utvikle andre lønnsomme industrier for å øke konkurransekraften og skape nye arbeidsplasser. Vi må også utnytte teknologi til å skape innovasjon i offentlig sektor for å sikre at vi kan opprettholde omfang og kvalitet i velferdstjenestene, men her handler det ikke minst også om å organisere seg annerledes og møte brukerne på nye måter, blant annet gjennom økt digitalisering.

**Men vil denne utfordringen fanges opp i det som synes å være lagt opp som en begrenset underveisrevisjon av langtidsplanen?**

Et sentralt punkt i statsrådets signaler er at han vil legge mye større vekt på å utvikle en politikk som bidrar til at den private FoU-innsatsen øker. Vi investerer som kjent relativt mye i offentlige FoU-ressurser, men har en svært lang vei å gå når det gjelder omfanget av private FoU-investeringer. Denne økningen kommer ikke av seg selv. Vi står her overfor en «høna og egget»-utfordring: Skal Norge bli konkurransedyktig og få nye næringer og industrier, må det skje innen kunnskapsintensiv virksomhet der vi har størst fortrinn. For å få til det må vi satse på forskning og innovasjon; satsingen bør skje i regi av privat sektor, men vi har ikke en privat sektor som er i stand til å aksle den satsingen. Vi må bruke hele politikkenes verktøykasse for å få til denne omstillingen – investeringer, incentiver, reguleringer eller andre virkemidler – og ikke bare når det gjelder forskning.

**“Produktivitetskommissjonen ble preget av en del enkle slutninger, basert på en enkel markedslogikk”**

**“i sum må vi ha sterkt fokus på nytte og impact, og vi må vurdere hvordan vi kan organisere og strukturere forskningen slik at vi kan hente mest mulig nytte av den”**

**Forventningene til forskning er høye; et uttrykk for det er at det er blitt mye snakk om «impact», at forskningens samfunnsmessige og økonomiske effekter må forsterkes og stimuleres. Forskningsfinansierende organer, blant annet EU-kommisjonen, bruker nå forventninger til og løfter om konkrete resultater i vurdering og prioritering av søknader. Er dette en vei å gå?**

Det er en utvikling som uansett ikke rokker ved at vi skal drive grunnforskning uten nytte som mål, det ligger fast. Vi må erkjenne at vi er et lite land; vi må satse på et begrenset antall toppmiljøer, og det kan være tilfeldig og historisk betinget hvor og når slike miljøer oppstår. Målet for en slik satsing er å bygge kompetanse og få de beste hodene inn i forskningen. Når det gjelder å hente ut mest mulig nytte av forskning, må vi bygge på disse miljøene, men også på kunnskap som genereres i andre miljøer internasjonalt. I den sammenheng er målorientering viktig, enten det er på lang eller relativt kort sikt.

Det er viktig å følge med på hva effektene kan bli av at «impact» brukes som kriterium i forskningsfinansieringen. Å måle effekter av forskning er krevende, og det er neppe heldig at det i for stor grad benyttes som vurderingskriterium; det kan føre til at vi satses mye på aktiviteter uten særlig merverdi. Men i sum må vi ha sterkt fokus på nytte og impact, og vi må vurdere hvordan vi kan organisere og strukturere forskningen slik at vi kan hente mest mulig nytte av den. Det krever forståelse for hva forskningen kan brukes til, og det er viktig å involvere brukere i prosessen.

**Apropos EU, du har tilsynelatende et noe mer kritisk syn på EU enn hva som vanligvis kommer til uttrykk i norsk forskningspolitisk debatt?**


Det er ikke nødvendigvis et helt korrekt inntrykk, jeg mener absolutt at vi får mye igjen av å satse på EU-prosjekter. Det er først og fremst på egentlig «mission-orientert» forskning jeg mener at EU ennå har et godt stykke å gå. EUs satsing på slik forsk-

ning gjennom blant annet de såkalte Joint Programming Initiatives (JPI) eller andre internasjonale initiativer har ikke vært helt vellykket. JPI-ene bygger på gode ideer, men det er blitt for smått fordi de enkelte lands egeninteresser blir for styrende. Hvis landene ser at deres egne forskningsmiljøer ikke i særlig grad vil dra nytte av satsingen, trekker de ut sine penger. I forbindelse med etableringen av Coalition for Epidemic Preparedness Innovation (CEPI) som jeg selv ledet, var det politiske nivået i EU åpenbart interessert i at EU skulle bidra og være en viktig partner i en global organisasjon, men byråkratiet i EU viste seg svært lite fleksibelt. Samarbeidet fungerer så lenge EU-systemet er i beslutningsposisjon, men når andre sitter i førersetet eller skal være reelt likeverdige partnere, mangler EU egnede mekanismer. Skal EU innfri sin «Open to the world»-satsing, må EU kunne pare sine ressurser med andres; særlig gjelder dette når målorienterte, globale utfordringer krever store fellesløft.

**Med ditt engasjement i globalt forsknings-samarbeid må det være bekymringsfullt at tredjelandsdeltakelsen i EU-prosjekter ser ut til å avta i Horisont 2020. Det tyder på at det globale forsknings-samarbeidet i mindre grad kan gå via EU enn man antok da EU-strategien ble utformet.**

Ja, min hovedkritikk på dette punktet er at Europa og EU ikke i tilstrekkelig grad gjør seg gjeldende innenfor globale utfordringer. På noen områder er det behov for felles investeringsmekanismer i forskning på internasjonalt nivå. Her har også forskningsrådene en rolle å spille. En stund var det snakk om å åpne nasjonale finansieringsarenaer for utenlandsk deltakelse, det hører en ikke lenger mye om. Også i forbindelse med globalt samarbeid hører jeg ofte, sist i OECD-sammenheng, at «våre» penger må gå til egne miljøer. I noen sammenhenger må en reelt bidra med ressurser til en felles pott, med risiko for at pengene ikke går tilbake til landet. Dette er jo noe EU har fått til på europeisk nivå, rammeprogrammene er jo tross alt en felles-pool uten garantier for «riktig» retur.

Ett tiltak i Forskningsrådets regi for å stimulere til internasjonalt forsknings-samarbeid er at vi nå har gitt alle ph.d.-er →

A close-up, profile view of a man with short, dark hair, looking slightly to the left. He is wearing a light-colored, patterned button-down shirt. The background is a soft, out-of-focus indoor setting.

“Samarbeidet fungerer så lenge EU-systemet er i beslutningsposisjon, men når andre sitter i førersetet eller skal være reelt likeverdige partnere, mangler EU egnede mekanismer”

og postdoktorer som vi finansierer, en *de facto* rettighet til utenlandsopphold. Det betyr at de kan ta med seg lønna si og få et utenlandsstipend og arbeide en periode i de miljøene i hele verden som er mest relevante for deres forskning. Dette er internasjonaliseringstiltak som kommer i tillegg til EU-mobiliseringer.

**Vi venter på en OECD-rapport som ser på det norske systemet i stort, og om forhåndssig-**

## “Vi bør ha et videre sikte med vår forsknings- og innovasjonspolitiske rådgivning og tydeliggjøre dette som en egen del av vårt samfunnsoppdrag”

**nalene stemmer, har den flere kritiske observasjoner om norsk forskningssystem og -kultur. Er det spørsmål på dette nivå som etter din mening fortjener en grundig vurdering?**

Ett spørsmål gjelder den videre utviklingen av institusjonslandskapet i norsk forskning. Som et resultat av fusjonene mellom høyskoler, universiteter og til dels også institutter, går det i retning av større og mer heterogene institusjoner, samtidig som landskapet blir mer homogent. Det fordrer at en følger opp med mer differensierte strategier, dels mellom institusjoner, men i enda større grad innen institusjoner. Det blir viktig med strategisk ledelse og aktiv personalpolitikk, og det bør bli helt greit at man ved én og samme institusjon både har fulltidsforskere som må hente inn oppdrag, andre forskere som ikke har inntektskrav, men 50 prosent forskertid, mens andre igjen i all hovedsak har undervisningsoppgaver.

I utkastet til OECD-rapporten ble det antydnet at norsk politikk generelt og norsk forskningspolitikk spesielt er utpreget konsensusorientert. Det er kritisk vinklet, men konsensusorientering kan i utgangspunktet også være en styrke ved systemet, beslutninger tatt med konsensus er godt forankret og enklere å implementere. I rapportutkastet ble det også reist spørsmål om hvorvidt det er behov for å innføre mekanismer for koordinering «from above», for å supplere koordineringen «from below» gjennom Forskningsrådet. Porteføljestyring kan bidra til å styrke koordineringen gjennom Forskningsrådet, gitt at vi får budsjettmessig handlingsrom for å skape merverdi på tvers av departementenes investeringer. Tidligere forsøk på å etablere koordinerende instanser på toppen av systemet har ikke vært noen suksess i



Norge. På toppen sitter regjeringen, punktum; det hjelper lite å lage en klubb av vise menn for å rådgi regjeringen. Det kan se ut som koordinering ovenfra, men er i praksis koordinering utenfra eller nedenfra. Derimot synes jeg forslagene i programmene til våre to største partier om vitenskapsrådsmekanisme eller teknologirådgiverfunksjon, begge forankret til statsministerens kontor, er interessante. En implementering av dette vil kunne styrke forskningsbasert politikkutforming og gi kunnskap og teknologi en tydeligere plass i beslutningsprosessene. Jeg var nylig i Storbritannia og hadde møte med Mark Walport som er chief scientist der og nå på vei over til jobben som leder for gigantfusjonen UK Research and Innovation. Han la vekt på den nyttige komplementariteten og samvirket mellom vitenskapsråds- og forskningsrådsfunksjonene. Departementet der har store forventninger til mer helhetlige og tydelige forskningspolitiske råd fra den nye forsknings- og innovasjonsorganisasjonen.

Jeg er opptatt av at Forskningsrådets rolle som forskningspolitisk rådgiver tydeliggjøres og styrkes. Forskningsrådet kan i for stor grad ha integrert rollene som rådgiver og finansør, slik at rådgivningen først og fremst er blitt integrert i budsjettforslag og i innspill til LTP, store satsinger og andre budsjettprosesser. Da handler det gjerne om Forskningsrådets finansieringsfunksjon som forskningspolitisk instrument. Vi bør ha et videre sikte med vår forsknings- og innovasjonspolitiske rådgivning og tydeliggjøre dette som en egen del av vårt samfunnsoppdrag. Det er ett tema i en virksomhetsstrategiprosess vi har startet innad i rådet. Vi har rikelig med strategier, hovedstrategier og delstrategier,

men vi har ikke i tilstrekkelig grad vært tydelige på hva vi skal levere som organisasjon og hva som er våre roller og arbeidsoppgaver. Vi har startet en dialog med hovedstyret om hvordan rådgivningsrollen kan videreutvikles.

**Hvordan spiller erfaringene fra HelseOmsorg21-prosessen inn i dette?**

HO21-prosessen var nyttig, blant annet fordi den inkluderte aktører som vanligvis oppfatter seg som utenfor forskningssystemet. Ved å åpne opp prosessen kom det inn nye perspektiver og tanker, inkludert i hodene til oss som opplevde oss som en del av systemet. Forskningspolitisk rådgivning må være basert på gode analyser og data, men fordrer også prosesser og dialog. Og resultatet av slike prosesser må kanskje i noe større grad stå på egne ben, være mindre direkte koblet til Forskningsrådets styrer. Særlig når det gjelder en slik oppgave, kan det ligge en liten utfordring i at rådets hovedstyre og divisjonsstyrer i stor grad består av ledere fra forskningssektoren som også har institusjonelle interesser som en del av sin bagasje. Da vil det fort kunne bli slik at det systemet ender opp med i vanskelige problemstillinger, blir et slags minste felles multiplum, og at rådet dermed kan bli i overkant forsiktig.

Jeg tenker meg at Forskningsrådet i en styrket og tydeligere rådgiverrolle kan iverksette prosesser og produsere dokumenter som ikke hver for seg må godkjennes av hovedstyre og divisjonsstyrer, men styrene må selvfølgelig følge med på og vurdere om rollen ivaretas med tilstrekkelig kvalitet, soliditet og legitimitet. Jeg tror vi har godt av å differensiere noe mer, hele systemet vil tjene på at rådet har en stemme som organisasjon som er uavhengig, også i forhold til systemet der ute, slik at vi kan fremme synspunkter som det ikke nødvendigvis er konsensus om. Men vi må huske at dette vil dreie seg om analyser, vurderinger og råd, som så vil måtte vurderes politisk. Det er viktig å øke perspektiv- og idétilfanget inn til politikken. 🗨