

Koordineringens kunst i sektorlandskapet

I skyggen av SSBs famøse omorganisering har også Kunnskapsdepartementet vedtatt ny intern struktur. Her blir forskningspolitikken og høyere utdanning knyttet nærere sammen. Endringene svarer på noen utfordringer, men forsterker andre.

ILLUSTRASJON: LARS FISKE



ESPEN SOLBERG,
forskningsleder, NIFU
espen.solberg@nifu.no

Arkitektteamet som vant konkurransen om nytt regjeringskvartal, har fått ros for sine romløsninger for samhandling i departementsfellesskapet. Det kan komme godt med i forskningspolitikken. Her øker koordineringsbehovene, samtidig som mekanismene for koordinering svekkes.

Den nye avdelingsstrukturen i Kunnskapsdepartementet (KD) kan bety en ytterligere svekkelse av koordineringen. En av endringene er at Forskningsavdelingen opphører som egen enhet og splittes på to avdelinger, én for høyere utdanning og forskning og én for eierstyring (se egen omtale på Fpol.no). Mens alle har hatt øynene rettet mot SSB, er det knapt noen

“En av endringene er at Forskningsavdelingen opphører som egen enhet og splittes på to avdelinger, én for høyere utdanning og forskning og én for eierstyring”

utenfor departementene som har registrert omorganiseringen i KD. Den kan likevel få stor betydning.

Mer enn et internt anliggende

Kunnskapsdepartementets forskningsavdeling har som hovedoppgave å koordinere forskningspolitikken på tvers av alle departementer og sektorer. Den har derfor alltid hatt blikket vel så mye vendt ut av departementet som inn mot «egen sektor».

Avdelingen har eksistert som egen enhet siden slutten av 1970-tallet. Gjennom 40 år har den spilt en sentral rolle i norsk forskningspolitikk, og avdelingens plassering har vært gjenstand for diskusjon ved flere anledninger.

Et konkret eksempel kom i 2000 da daværende nærings- og handelsminister

Grete Knudsen ønsket å overta Forskningsavdelingen i et forsøk på å skape et «superdepartement» med ansvar for forskning og innovasjon. Men planen var lite forberedt og møtte motstand både politisk og i forskningsmiljøene. Kirke-, utdannings- og forskningsminister Trond Giske var lite interessert i å redusere egen portefølje, og i forskningsmiljøene fryktet mange at forskningspolitikken skulle bli et rent verktøy for næringspolitikken.

Konflikten måtte til slutt løses på embetsnivå. Dagbladets Andreas Hompland beskrev utfallet treffende da han konstaterte at «når embetsverket blir satt til å røre i gryta, ender det gjerne med remis».

Remis i dette tilfellet innebar at Næringsdepartementet fikk overført ansvaret for Teknologirådet, de regionale instituttene og kontingenten til EUs rammeprogram. Det var et høyst merkelig krigsbytte. Etter

involve some blend of centralised and sectoral approaches». I Norge har blandingen vært sterkt preget av det siste, noe som er nedfelt i det såkalte sektorprinsippet om at hvert departement har ansvar for å finansiere forskning på og for egen sektor.

På mange måter har dette prinsippet vært en suksess. Det har skapt engasjement og bevissthet om forskning i alle sektorer. Og ikke minst har det vært med på å drive fram og forsvare en jevn vekst i forskningsbevilgningene. Flere forskningsministre har åpenhertig innrømmet at sektorprinsippet har vært til uvurderlig hjelp i budsjettkampene. Når 16–17 statsråder kniver om en profilpott på noen titalls milliarder, er det godt å ha venner og allierte rundt bordet.

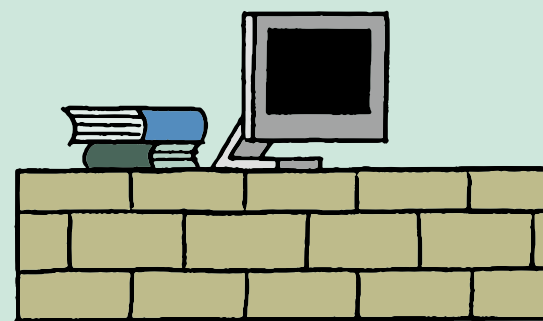
Lange armer

Men disse alliansene har også en pris, nemlig at mange departementer hegner sterkt om egne institusjoner og krever klare merkelapper på «sine penger». Gjennom den såkalte Langslet-doktrinen på slutten av 1980-tallet ble mye av den direkte sektorstyringen av forskningen løst opp, og man skapte det som ble betegnet som en «armlengdes avstand» mellom finansierende myndigheter og utøvende forskningsmiljøer. Men Langslets doktrine klarte ikke å forhindre at sektoriseringen reproduserte seg nedover i systemet, også etter at fem forskningsråd ble slått sammen til ett fra 1992.

kort tid ble overføringen også reversert, slik at Kunnskapsdepartementet fikk tilbake de fleste funksjonene. Status quo ble gjenopprettet, men episoden illustrerte med all tydelighet at Forskningsavdelingen er mer enn en intern enhet i et departement, og at det ikke er likegyldig hvor den ligger. Den skal skape én politikk ut fra alle departementers interesser.

Evig balansekunst

Gjennom flere årtier har denne tverrdepartementale koordineringen vært en balansekunst mellom å mobilisere sektorinteresser og å skape en samlet forskningspolitikk. Dette har ikke vært unikt for Norge. I OECDs såkalte Brooks-rapport fra 1971 ble det konstatert at «any viable system of science policy must



Da Technopolis' Erik Arnold presenterte den første evalueringen av Forskningsrådet i 2001, tegnet han opp hvordan departementenes tentakler reproduserte sektorgrensene internt i det samlede forskningsrådet, stikk i strid med intensjonen om samordning og sektorovergripende «modus 2-tenkning».

Konklusjonen var ikke mye annerledes i evalueringen som kom ti år senere. Sektorinteressene hadde rett og slett lengre armer enn man hadde trodd. Tilsvarende observasjoner av sektorisert overstyring har vært gjort av Riksrevisjonen, Difi, Produktivitetskommissjonen og nå sist i OECDs evaluering av det norske innovasjonssystemet. Her heter det blant annet at dagens system «has high transaction costs, results in many parallel priorities, and leaves little room for experiments and bold, disruptive innovations».

Svekket koordinering

Satt opp mot disse utfordringene skulle man tro at mekanismene for koordinering ble forsterket. Men langt på vei har det motsatte skjedd: Forskningsfondet, som utgjorde en meget viktig koordineringsmekanisme utover på 2000-tallet, ble av forståelige årsaker avviklet i 2011. Selv om midlene er videreført gjennom en ordinær post, framstår posten mer som en landhandel av tiltak enn et strategisk virkemiddel.

Regjeringens forskningsutvalg ble også avviklet i 2014, med den konsekvens at man ikke lenger har et fast overordnet fo-

rum for å drøfte forskningspolitiske utfordringer på tvers. Regjeringen som samlet kollegium kan ikke fungere på den måten. Når også Kunnskapsdepartementets forskningsavdeling oppløses, forsvinner ytterligere et holdepunkt for den viktige koordineringen.

Selvsagt kan disse funksjonene fungere godt i en ny struktur. Terrenget kan alltid vise seg bedre enn kartet. Men sett utenfra er den nye strukturen i KD lite innrettet mot de koordineringsutfordringene norsk forskning må møte i tiden framover.

Mulighetene i sektorprinsippet

For når Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning nå skal revideres/rullees, er det flere kryssende forventninger som skal håndteres. Det forventes en mye sterkere kobling mellom forskning og høyere utdanning. Akkurat på dette området vil den nye organiseringen i KD være en styrke, ettersom forskning og høyere utdanning knyttes nærmere sammen.

Men samtidig forventes klare oppfølginger av humaniora-meldingen, økt satsing på digitalisering, klare grep for omstilling, for å nevne noe. Dertil kommer klassiske konflikter som olje versus miljø, landbruk versus fisk og næringsnøytralitet versus tematisk satsing. For ikke å snakke

om forholdet mellom forvaltningsforskning og oppdragsforskning, som er overmodent for en bedre grenseoppdragning. Hvis Kunnskapsdepartementets nye struktur fokuserer mest på egen sektor og egne institusjoner, kan det bli vanskelig å hankses med disse tverrdepartementale spørsmålene.

Alle disse avveiningene har dagens langtidsplan behendig omgått og slått sammen under brede overskrifter. Hvis forskningspolitikken virkelig skal være utfordringsdrevet, kreves det en meget god balansegang mellom mobilisering av sektorinteresser og reell koordinering av de samme interessene, inkludert konfliktene. Da trenger vi flere mekanismer for koordinering, ikke færre. 