

REGIONALE FORSKNINGSFOND OG REGIONREFORMEN (FORELØPIG REVIDERT VERSJON 31. 10. 2016)

INNLEDNING

Dette skriv er behandlet av styreledermøte for de regionale forskningsfondene 31. 10.2016.

Styrelederne stiller seg sterkt kritisk til at vesentlige deler av regionale forskningsfond er foreslått sentralisert til Norges forskningsråd som del av regionreformen. Styrelederne mener dette er i strid med intensjonen til regionreformen, og at den regionale forankringen av regionale forskningsfond snarere må forsterkes og utvikles.

Bakgrunnen for dette notatet er forslaget til endring av Regionale forskningsfond som fremkommer i Meld. St. 22 (2015-2016), kapittel 7.3.1, s. 43-44:

«For at de ulike virkemidlene for næringsutvikling og forskning skal ha best samlet effekt, er det viktig at de kan ses i sammenheng. Innsatsen innenfor Regionale forskningsfond (RFF) bør ses i sammenheng med fylkeskommunens øvrige virkemidler for regional utvikling og med regionale satsinger i regi av de nasjonale virkemiddelaktørene. RFF bør støtte og forsterke eksisterende satsinger regionalt gjennom å være en kilde til forskning- og utviklingsprosjektfinansiering av gode ideer som genereres gjennom de andre satsingene. På denne måten kan innsatsen bidra til forskningsbasert innovasjon og verdiskaping.

..... Forslaget legger grunnlag for at én folkevalgt region samtidig blir én RFF-region, og at program for mobilisering til forskningsinnsats organiseres på samme måte. Det vil si at inndelingen av regionene og organisering av virkemiddelinnsetsen skal sammenfalle geografisk. Forslaget innebærer også at de nye regionene skal gi Forskningsrådet i oppdrag å forvalte midlene i tråd med regionale forsknings- og utviklingsstrategier, fremfor selv å utlyse og tildele midler slik fylkeskommunene (fondsregionene) nå gjør.

....Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet legger til grunn at oppdrag fra regionalt folkevalgt nivå utformes i dialog med virkemiddelaktørene, slik at oppdragene ivaretar hensynet til forutsigbarhet og langsiktighet, og slik at oppdragsbrevene tilpasses oppdragstakernes virksomhet. Departementene legger videre til grunn at eventuelle merkostnader til administrasjon må dekkes innen rammen av ordningene.

...Med nasjonale virkemiddelaktører som oppdragstakere for regionene, vil regionene få større mulighet til å bruke regionale utviklings- og forskningsmidler til å mobilisere regionale aktører til deltakelse i nasjonale og internasjonale programmer. Regionalt prioriterte prosjekter vil lettere kunne nyttegjøre seg landsdekkende ordninger og internasjonale programmer, slik som for eksempel Horisont 2020.»

Samtidig viser Stortingsmeldingen til følgeevalueringen av de regionale forskningsfondene (kap. 7.3.2., s. 45) som

«...framhever at det etter fire års drift er bygd opp en infrastruktur for regional forskningsforvaltning, og at de regionale fondene er veletablerte og virker i samsvar med de målene som er satt for ordningen. I evalueringen pekes det på at arbeidet til fondene er godt forankret i regionene, at prosjektene holder samme kvalitetsnivå som sammenliknbare programmer i Forskningsrådet, og at ordningen ser ut til å fungere i godt samspill med de øvrige virkemiddelaktørene. Nærheten til regionalt næringsliv og kommunene gir også et godt grunnlag for å mobilisere nye aktører til forsknings-, utrednings- og innovasjonsrettet aktivitet, og slik styrke samarbeidet mellom kunnskapsmiljøer, bedrifter og myndigheter i regionen.

Spilling m.fl (2013) mener at de regionale forskningsfondene har bidratt til en viktig utvikling av det nasjonale forskningssystemet.

Evalueringsrapporten understreker at nærheten til regionalt næringsliv, offentlige virksomheter og kunnskapsmiljøer har vært en forutsetning for de regionale forskningsfondenes suksess og at den har bidratt til å styrke samarbeidet mellom aktørene i regionen. Etableringen av fondene har også resultert i oppbyggingen av en infrastruktur for regional forskningsforvaltning, noe som i sin tur har bidratt til utvikling av det nasjonale forskningssystemet. I lys av disse resultatene kan man spørre seg om de foreslåtte endringene er i tråd med målet for regionreformen, dvs.

«...å spre makt og bygge samfunnet nedenfra» (Meld. St. 22:6).

BETYDNINGEN AV REGIONAL FORANKRING

To av de viktigste bærebjelkene i den regionale infrastrukturen for forskningsforvaltning er de regionale fondsstyrene og de regionale fondssekretariatene. Både styrene og sekretariatene har bidratt til kompetanseoppbygging i regionene og vært sentrale aktører i utvikling og utbredelse av kunnskap om og forståelse for betydningen av forskningsbasert innovasjon spesielt og forskning generelt.

Regionale fondsstyrene

Fylkeskommunene leverer i dag et bestillingsbrev til de regionale fondsstyrene. I følge stortingsmeldingen skal denne praksisen endres ved at fylkestingene skal levere bestillingsbrev til Forskningsrådet. Dette innebærer ikke bare endret adressat, men også at disponeringen av midlene og beslutningene i realiteten kan bli overført fra de regionale styrene til Forskningsrådet. Dette kan medføre at regional relevans, fleksibilitet og legitimitet undergraves på bekostning av et «strømmlinjeformet» virkemiddelapparat som er «langt fra» og ofte «fremmed for» de brukerne som har vært de regionale forskningsfondenes målgrupper.

Fordelene ved de regionale styrene er deres regionale forankring, lokale kunnskap og tilstedeværelse. Styremedlemmene har sitt virke i regionene – i bedrifter, i kunnskapsinstitusjoner og i offentlige virksomheter. De er en del av det regionale miljøet. På etablerte møteplasser og i tilfeldige møter på uformelle arenaer er styremedlemmene i dialog med andre regionale aktører der de fanger opp og identifiserer regionale muligheter og utfordringer. De tar del i det som i forskningen ofte betegnes som «the local buzz» der informasjon spres raskt og kunnskap deles. Denne kunnskapen er vanskelig å fange opp i mer formaliserte kanaler. Den skapes gjennom å leve og bo i en region. Den kobles med fagkunnskap og bidrar til å skape et unikt kunnskapsgrunnlag som er regionalt forankret. Det er denne kunnskapen styremedlemmene har med seg inn i styrerommet. Innenfor bestillingsbrevets rammer bidrar styremedlemmene til å sikre at utlysninger og tildelinger har sin basis i regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer, dvs. de bidrar til å sikre regional relevans. I så måte er ordningen med regionale styrene i tråd med stortingsflertallets behandling av Innst. 333 (2014-2015), dvs. at

«...oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå» (Meld. St. 22:7)

De regionale styrenes *fleksibilitet* bidrar til å sikre og styrke de forskningsfondenes treffsikkerhet i både utlysninger og tildelinger. Innenfor avtalt hovedstrategi har styrene kunnet «snu seg rundt» for å svare på store endringer. Hvis innretningen på et tiltak ikke har fungert, har styrene hatt mulighet til å foreta raske tilpasninger. Dette undergraver ikke behovet for langsiktighet som fremheves i både stortingsmeldingen og Forskningsrådets brev til Kunnskapsdepartementet. Snarere tvert imot. Raske endringer og tilpasninger innenfor rammene av hovedstrategi og bestillingsbrev kan bidra til å sikre at de langsiktige målene oppnås. Dersom det er behov for justeringer, er det behov for raske beslutninger i tett dialog med både oppdragsgivere og brukere. De siste par årene har dette vært særlig synlig i de fondsregionene som har vært rammet nedgangen i oljesektoren og oljerelatert

virksomhet. Man kan spørre om noe av denne fleksibiliteten undergraves dersom disponering av midlene og beslutningene overføres til Forskningsrådet. Dette har sammenheng med at bestillingsbrevet skal ivareta hensynet til forutsigbarhet og langsiktighet på en måte som tilpasses Forskningsrådets virksomhet, og Forskningsrådet skriver at fylkeskommunene (de nye regionene)

«...bør kjenne og bruke Rådets kompetanse, metodikk og systemer og i størst mulig grad gi forutsigbare og langsiktige oppdrag – ikke minst for FoUol-aktørenes del.»
(Forskningsrådets brev til Kunnskapsdepartementet datert 11.08.2016)

De regionale forskningsfondenes *legitimitet* er avhengig av et nært samarbeid med Forskningsrådet spesielt når det gjelder fagvurderingen av hovedprosjektene. Samarbeidet er med på å sikre at prosjektene holder tilfredsstillende kvalitet. Dette er svært viktig. At beslutningene om tildelinger blir tatt av de regionale styrene med regional forankring og tilstedeværelse, er imidlertid også viktig. Med regionale styrer kan man vanskelig hevde at utlysninger og tildelinger gjennomføres og besluttes av aktører som ikke kjenner til regionen eller forstår dens utfordringer og behov.

Det er også viktig å fremheve de regionale styrenes rolle i den *regionale infrastrukturen for forskningsforvaltning*. I tillegg til å forvalte fondsmidlene gjennom utlysninger og tildelinger, sprer fondsstyrene kunnskap om og forståelse for både forskningsbasert innovasjon og forskningens betydning for regional vekst og utvikling. Dette er en viktig del av styrearbeidet – spesielt i møte med aktører som har liten eller ingen erfaring med å benytte forskningsbasert kunnskap i sine utviklings- og innovasjonsprosesser – og bidrar til regional forankring av fondenes virksomhet. Styrene bidrar også til at regionale folkevalgte organer får større bevissthet rundt betydningen av forskning og regional forskningsforvaltning. På disse måtene medvirker styrene til at regionene kobles på og blir en integrert del av det nasjonale forskningssystemet.

Regionale sekretariater

De regionale sekretariatene består av medarbeidere som er ansatt i fylkeskommunene. Etableringen av de regionale sekretariatene har blant annet innebåret at fylkeskommunene har bygget opp kompetanse knyttet til forskningsadministrasjon og -forvaltning. Man kan spørre om motivene for eller ressursene til å vedlikeholde eller videreutvikle denne kompetansen fortsatt vil være til stede dersom hovedtyngden av arbeidsoppgavene knyttet til administrasjon og drift av regionale forskningsfond bortfaller. Vi skal ikke spekulere i hvilke konsekvenser dette kan få for fylkeskommunenes (de nye regionenes) rolle som regional aktør for samfunnsutviklingen (Meld. St. 22:7). Når flertallet er enige om å vurdere «styrking av de regionale forskningsfondene» (Meld. St. 22:7) og om denne oppgaven kan overføres til det regionale folkevalgte nivå, kan man imidlertid stille seg noe undrende til de endringene som foreslås.

De regionale forskningsfondene er et vellykket virkemiddel som fungerer godt i henhold til målene. De har bidratt til oppbygging av en regional infrastruktur for forskningsforvaltning som også må antas å være av betydning for fylkeskommunene (de nye regionene). De regionale sekretariatene har en viktig rolle i denne infrastrukturen. De er bindeledd mellom de regionale fondsstyrene og det regionale folkevalgte nivået. De sørger for at informasjon og kunnskap flyter begge veier. De er også bindeledd mellom det regionale og nasjonale nivået i forsyningssystemet. I fellesskap med Forskningsrådet har de opparbeidet en kompetanse som muliggjør et tett og godt samarbeid der bærebjelkene er informasjonsflyt, kunnskapsutveksling, læring og tillit. Dette bidrar til at Forskningsrådet raskt får tilgang til kunnskap om hva som rører seg i fondsregionene, hvilke muligheter og utfordringer de står overfor, hvilke behov brukerne har, osv. Det bidrar også til at regionale aktører raskt kan veiledes inn i relevante nasjonale og internasjonale programmer. På denne måten bidrar de regionale sekretariatene til økt samspill mellom det regionale og nasjonale nivået for forskningsforvaltning.

Mobilisering og veiledning

Kontekstbetinget drift innebærer at både driftsoppgavene og måten de utføres på er tilpasset den enkelte regions behov, ressurser og egenskaper. Her er det ingen «quick fix» eller «one size fits all». Mange av de regionale sekretariatenes driftsoppgaver er kontekstbetingede og forutsetter regional tilstedeværelse. Dette er først og fremst oppgaver knyttet til mobilisering og veiledning av søkere, oppfølging av fremdriften i prosjektene og resultatoppfølging. Disse oppgavene er nært knyttet til målene for de regionale forskningsfondene.

Mobilisering og veiledning forutsetter god kjennskap til kunnskapsmiljøene, næringslivet, offentlig sektor og andre virkemiddelaktører i regionen. Regional tilstedeværelse underletter mobiliseringsarbeidet og bidrar til å redusere terskelen for å ta kontakt. Man har et «ansikt» å forholde seg til, og det er lettere å arrangere personlige møter. Regionale forskningsfond arbeider sammen med andre virkemiddelaktører i regionen for å mobilisere både kunnskapsmiljøer, næringsliv og offentlig sektor til forskningsbasert innovasjon (for eksempel «den store pengedagen», nettverksmøter, prosjektverksted). En viktig del av veiledningen foregår imidlertid også i enkeltmøter med søkerne eller i mindre grupper. Her veiledes det på søknadsmuligheter, innretning, drift og rapportering. Med basis i lokalkunnskap og i dialog med aktørene har Regionale forskningsfond lykkes med å senke terskelen for å påbegynne FoU-prosjekter samtidig som man har klart å opprettholde kvalitetskravene til prosjektene.

Særlig små og mellomstore bedrifter og kommuner trenger ofte en *oppfølging* som krever god innsikt i det aktuelle prosjektet og dets fremdrift. I mange tilfeller kan slik oppfølging kombinert med tålmodighet være avgjørende for et vellykket resultat og dermed også om bedriften/kommunen i fremtiden vil initiere og ta i bruk resultater fra FoU for å øke sin innovasjonsevne og verdiskaping. På denne måten kan tett oppfølging bidra til at bedrifter og offentlige virksomheter øker sin innovasjonsevne, verdiskaping og konkurransekraft ved å. Samtidig kan tett oppfølging bidra til at svake prosjekter avsluttes før unødig tid og ressurser forbrukt.

Tett oppfølging av *resultatene* innebærer at de regionale sekretariatene kan stimulere og veilede gode prosjekter til videre utvikling i nasjonale eller internasjonale program. Resultatoppfølgingen er også vesentlig for de regionale styrenes arbeid fordi det genererer kunnskap av stor betydning for fremtidige utlysninger og tildelinger.

Oppsummering

Både de regionale styrene og de regionale sekretariatene utgjør en viktig del av den regionale infrastrukturen for forskningsforvaltning. De regionale styrene fremstår dessuten som en lite byråkratisk og meget kostnadseffektiv måte å sikre regional forankring og tilstedeværelse på. I så måte er de i tråd med målet for regionreformen (Meld. St. 22:6). Det kan sikkert gjennomføres endringer som bidrar til å avbyråkratisere og effektivisere de regionale sekretariatenes operative virksomhet. Slike endringer bør imidlertid sikre at den regionale infrastrukturen for forskningsforvaltning vedlikeholdes og videreutvikles. Dette gjelder både oppgaver knyttet til kontekstbetinget drift og de regionale sekretariatenes rolle som mellomromsaktører. De foreslåtte endringene av de regionale forskningsfondenes operative virksomhet kan medføre at begge disse elementene svekkes.