

Det kongelige kunnskapsdepartement

24/8/2011

ref.: 01102591

ef.: MOR

r... :k her og skriv]"

Høringsuttalelse

NOU 2011:6 *Et åpnere forskningssystem*

Kunnskapssenteret takker for muligheten til å avgi en høringsuttalelse om denne innstillingen, selv om vi merker oss med en viss forbauselse at senteret ikke er omtalt i utredningen.

Oppsummering av Kunnskapssentrets synspunkter

NOU 2011:6 *Et åpnere forskningssystem* gir en interessant oversikt over status, betingelser og muligheter for offentlig finansiert forskning i Norge, særlig innen universitets og høyskolesektoren.

Den påpeker behov for forskerutdanning og forskeres betydning for samfunnet

Men:

- Utredningen har ikke tilstrekkelig grad ivaretatt diskusjon av andre sektorer, eller gir upresise beskrivelser av disse (eks helsesektoren).
- Den har et unyansert syn på balansen mellom "fri" og "temastyrt" forskning og hvordan dette er knyttet opp til kvalitet i forskningen. Etter Kunnskapssenterets oppfatning kan ikke kvalitet i forskning relateres til forskningens utgangspunkt på denne måten.
- Tematisk styrt forskning er en viktig ressurs for forvaltning, for å understøtte politiske valg og samfunnets utvikling. Rapporten er mangelfull og unyansert i sin analyse av hvordan fri versus styrt forskning kan ivareta dette.

- Nyttetenkningen har stått sentralt og utvalget har i utgangspunktet vært opptatt av å se på den *samfunnsmessige nytten* av offentlig finansiert forskning. Skepsisen til tematiske (brugerstyrte) satsinger i forskningspolitikken blir da nesten et paradoks. Det er også overraskende at man først og fremst diskuterer nytte ut fra forskningsinterne resultatindikatorer, som de bibliometrisk målbare. Dette blir særlig et savn når det gjelder f eks å vurdere den samfunnsmessige nytte av helseforskningen.
- Kunnskapssenteret deler ikke utvalgets skepsis til finansieringen av norsk helseforskning via RHFene. Det har vært en suksess å engasjere de aktive i egen sektor. Det er et prinsipp som gir sektoren en mulighet til å identifisere og løse sine behov for ny kunnskap. Vi er imidlertid ikke tilfreds med at RHFenes sektor forskningsmidler i liten grad kommer kommunehelsetjenesten, og herunder primærhelsetjenesten til gode.
- Kunnskapssenteret mener det vil bidra til en bedre ressursutnyttelse i norsk forskning hvis det kreves en systematisk oversikt over eksisterende kunnskapsstatus som del av en søknad om igangsetting av nye forskningsprosjekter.
- Vi vil også i forskerutdanningen, særlig i profesjonsutdanningene, slå et slag for at det i større grad satses på utvikling av faglig kompetanse innen det som betegnes sekundærforskning, dvs systematisk innhenting, kritisk vurdering og sammenstilling av eksisterende kunnskap (forskning) om en problemstilling.

Ekspertutvalget har hatt et meget bredt mandat og den endelige innstilling gir en oversiktlig fremstilling av et stort sakskompleks. Utvalget har samtidig sett det nødvendig å knytte sin konkrete diskusjon til noen sentrale spørsmål:

Er det godt nok samsvar mellom ressurser og resultater i offentlig finansiert forskning i Norge?

Er virkemidlene og finansieringsstrømmene utformet slik at resultatene blir best mulig?

Er det endringer som kan gjøres slik at den samfunnsmessige nytten øker?

Det er naturlig nok mange problemstillinger i dette dokumentet som det ikke er relevant for Kunnskapssenteret å ha noen oppfatning om, samtidig som det er mange sider av offentlig forskning som det sies lite eller intet om.

Vi har i det følgende hentet frem noen områder som angår senteret og senterets samarbeidspartnere, og hvor vi ønsker å gjøre rede for våre synspunkter og erfaringer.

Innsnevring av mandatet

Utvalgets sammensetning er dominert av økonomer og personer med erfaring fra næringslivet. Det preger muligens diskusjonene og kan ha medført en svakere innsikt i andre sektorer.

Nyttetenkningen har stått sentralt og utvalget har i utgangspunktet vært opptatt av å se på den *samfunnsmessige nytten* av offentlig finansiert forskning. Det er da overraskende at man først og fremst diskuterer forskningsinterne resultatindikatorer, som de bibliometrisk målbare. Dette blir særlig et savn når det gjelder f.eks. å vurdere den samfunnsmessige nytte av helseforskningen.

Det er også en uheldig innsnevring at man til tross for å skulle se på hele den offentlige forskningssektor, først og fremst har lagt hovedvekt på analyser av universitets- og høyskolesektoren.

Det er lite omtale av den store norske instituttsektoren som er viktig i norsk offentlig finansiert forskning.

Helsesektorens forskningsaktivitet er bare summarisk omtalt.

Et åpnere system for fordeling av ressurser

Utvalget gir en god oversikt over den nåværende fordeling av innsatsfaktorene i norsk offentlig finansiert forskning. Utvalget er klare på at det er behov for systemforbedringer i denne fordelingen for å oppnå bedre kvalitet og utbytte av forskningen.

Utvalgets generelle oppfatning er at mest mulig fri konkurranse om midler er gunstig for å bidra til effektivt ressursbruk. Man ser det som svært positivt at de forskningsutførende aktører har tilgang til flere konkurransearenaer for finansiering av forskningen. Det reduserer faren for bias i tildelingene, og kan gi større mangfold og fornyelse i forskningen ved at flere fagområder ser ulike prosjekter.

På denne bakgrunn er utvalget svært kritiske til den store "beskyttede" sum som går til norsk helseforskning via RHFene. RHFene mottar øremerkede midler fra HOD til forskning (ca 500 mill) og prioriterer selv forskningsressurser fra egne midler. Til sammen har helseforetakene således samlet ca 2 milliarder direkte til egen forskning. Åpen støtte til medisinske fag via Forskningsrådet er ca 1/3 av dette (600 mill).

Helseforetakene fordeler selv denne støtten til "sine" forskere, og fungerer i følge utvalget som små regionale forskningsråd hvor andre søkere har små muligheter til å søke. I følge utvalget medfører dette at universitetsforskere innen medisin beklager seg over alt for små driftsmidler til ofte kostnadskrevende forskning.

Utvalget hevder at så vel helseforskningen, som forskningssystemet som helhet, ville tjene på at sektoren trakk veksler på et bredere kunnskaps - og kompetanse tilfang hvor alle forskere fikk anledning til å skissere forskningsbehov og foreslå forskningsprosjekter. Det foreslås derfor at flere av helseforskningsmidlene bør gå via Forskningsrådet, eller at man etablerer *et eget nasjonalt helseforsknings råd* med åpen fordeling, slik det er i mange andre land.

Det siste alternativet ble også fremmet i NAVFs Råd for medisinsk forskning på slutten av 80-tallet, og ved forskningsråds reformen i 1993, men uten å få gjennomslag. Det er neppe aktuelt i norsk forskningspolitikk i dag.

Kunnskapssenterets kommentar:

Bakgrunnen for utvalgets synspunkt om helseforetakene må nyanseres.

For det første baserer utvalget seg på litt upresise premisser for RHFenes forskningstildelinger. I praksis diskuteres viktige satsinger i egne samarbeidsorganer hvor både RHFene, universitetssykehusene og universitetene er representert. Flere av RHFene har også åpnet for søknader fra eksterne forskere som har samarbeidspartnere i helseforetakene.

Kunnskapssenteret ser at dette kanskje burde gjøres gjeldende for alle.

Kunnskapssenteret vil støtte en fortsatt RHF finansiering av forskning innen egen sektor. Det har vært en suksess å engasjere de aktive i egen sektor. Det er et prinsipp som gir sektoren en mulighet til å identifisere og løse sine behov for ny kunnskap, som også andre sektorer praktiserer (industri, utdanning, museums virksomhet).

Vi er imidlertid ikke tilfreds med at RHFenes sektor forskningsmidler i liten grad kommer kommunehelsetjenesten, og herunder primærhelsetjenesten til gode. Dette er en utfordring som den nye samhandlingsreformen forhåpentligvis vil rette opp.

Balanse fri -temastyrt forskning/ kvalitet - relevans?

Utvalgets syn på finansieringen av norsk helseforskning må også kommenteres på bakgrunn av utvalgets generelle skepsis til tematisk fokuserte forskningssatsinger, inkludert departementenes sektorforskningsmidler. De er derimot gjennomgående meget positive til den fri forskning hvor *forskeren selv velger sine problemstillinger*, og konkurrerer om ressurser på åpne arenaer. Denne *akademiske* forskning som særlig er et ansvar for universitets- og høyskolesystemet, omtales som *kunnskapssamfunnets nasjonalbank og må ikke undergraves ved at samfunnet legger for sterke krav om kortsiktige og nyttige resultater*. Utvalget tar til orde for *en stor åpen arena* hvor alle norske forskere uavhengig av institusjon eller sektor, kan søke om forskningsmidler *til det de brenner for*. Dette ivaretas ikke nå av Forskningsrådet hvor den tematiske forskning dominerer. Men arenaen foreslås etablert ved Forskningsrådet ved hjelp av nye midler, samt omdisponering av tidligere programmer.

Utvalget problematiserer sektorprinsippet (= departementenes bevilgning til forskning på sine kjerneområder) og tematiske programsatsinger ut fra at midlene da ikke fordeles på en åpen arena, og dermed heller ikke i fri konkurranse blant de beste.

I det norske systemet er hovedveien, også for sektormidlene og de fleste programmene, via Forskningsrådet, gjerne i form av store satsinger med åpen utlysning for forskerinitierte prosjektforslag.

Denne skepsisen til tematiske (behovsstyrte) satsinger i forskningspolitikken er nesten litt av et paradoks i et utvalg som samtidig understreker at forskningen må vise sin nytte for samfunnet. Det gjøres noen spredte forsøk på å eksemplifisere nytten av forskningsbasert kunnskap som er *utviklet uten tanke på anvendelse*. Omtrent samme plass vies noen internasjonale forsøk på å dokumentere effekten av helseforskning. Begge deler vil kreve et adskillig større systematisk arbeid for å vise samfunnsmessige resultater av ulike former for forskningspolitikk. Utvalget foreslår også et eget forskningsprogram som analyserer den offentlige finansierte forskningen og dens anvendelse i ulike deler av samfunnet.

Kunnskapssenterets kommentar

Det kan synes som om utvalget oppfatter at valget mellom fri forskning og tematisk styrt også er en prioritering mellom kvalitet og relevans av forskningen. Dette er etter vår oppfatning et alt for snevert svart-hvitt syn på disse i og for seg viktige problemstillingene. Det bryter også med andre lands store stasinger på temastyrt forskning.

Kunnskapssenteret mener den formen for temastyrt forskning som praktiseres i Norge, med fri konkurranse innenfor prioriterte tematiske områder, er meget vel egnet innenfor alle sektorer i samfunnet.

Det er viktig å påpeke hvordan slike satsinger både har øket interessen for forskning, og bruk av forskningsbasert kunnskap blant brukerne, kfr nedenfor om kunnskapsbasert politikk. Det gir større mulighet for samarbeid om felles problemstillinger. Og man oppnår å løfte frem områder som hittil ikke har vært i forskernes fokus.

En sammenstilling av erfaringer fra de mange brukere av forskning på ulike fag – og politikk områder kan si noe om nytten av forskningsbasert kunnskap i samfunnet, som utvalget i og for seg etterlyser.

Resultater / Indikatorer

Utvalgets hovedfokus - et åpnere forskningssystem- forutsetter et system som i større grad åpner for fri konkurranse *hvor de beste forslagene vinner frem.*

Det tas samtidig til orde for en mer effektiv utnyttelse av de ressurser som stilles til rådighet, og man ønsker bedre system for en resultatbasert fordeling av ressurser.

Utvalget skisserer et fremtidig norsk forskningsbarometer som ikke bare angir resultater, men også ser på forholdet mellom resultater og ressursinnsats. Aktuelle dimensjoner (indikatorer) er publisering, siteringer, tidsutnyttelse, antall doktorgrader, internasjonalisering (uttelling på EU programmer).

De foreløpige analyser av norsk offentlig finansiert forskning som utvalget har innhentet, konkluderer med lav produktivitet, lite gjennomslag, lite uttelling på EU forskningsmidler med mer, i forhold til mange andre land. Utvalgets løsningsforslag omfatter en åpen søknadsarena, større konkurranse, mer tid og driftsmidler til de beste.

Kunnskapssenteret kommentarer:

Kunnskapssenteret oppfatter forslaget om et forskningsbarometer som et interessant forslag, som vi gjerne er med på å videreutvikle. Det skisserte barometeret er foreløpig basert på svært forskningsinterne indikatorer og det er skuffende at ikke utvalget går lenger i å utnytte muligheten til å peke på mer samfunnsaktuelle resultater av den offentlige finansierte forskningen, f eks innen offentlig forvaltning og helsesektoren. Dette må også utvikles.

I tillegg til utvalgets løsnings forslag til bedre ressursutnyttelse i norsk forskning, vil kunnskapssenteret foreslå at man også i Norge krever en systematisk oversikt over eksisterende kunnskapsstatus som del av en søknad om igangsetting av nye forskningsprosjekter. Det er rutine ved flere europeiske forskningsråd og institusjoner, og vil bidra til en bedre utnyttelse av ressursene til forskning

Kunnskapsbasert politikk

Det er etter Kunnskapssenterets syn en mangel ved utredningen at den ikke går lenger i å peke på at offentlig finansiering av forskning også er et verktøy for myndighetene til å skaffe seg relevante beslutningsgrunnlag for å nå sine sektor - og samfunnspolitiske mål.

Dette viderefører den tidligere tenking og diskusjon, rundt "Science in Policy" fra bla amerikansk forskningspolitikk.

Men også i vår tid er man i økende grad oppmerksom på behovet for systematisk identifikasjon av foreliggende kunnskap, for å skape et best mulig grunnlag for beslutninger i sektoren. Philip Davies, rådgiver for Tony Blair argumenterte sterkt for å benytte "best evidence from research" sammen med erfaring, ekspertise og vurdering "into policy decisions and implementation" (Oslo, 2005). Han ønsket å stille konkrete krav til byråkraters evne til å benytte vitenskapelig dokumentasjon effektivt i sin saksbehandling.

En strategi for kunnskapsbasert politikk handler om hvordan

- kunnskapsbehov identifiseres,
- kunnskap skapes (forskning),
- systematiseres og sammenstilles,
- formidles,
- og etterspørres og benyttes i beslutningsprosesser og kompetansebygging

Forskerutdanning

Utvalget tar til orde for en klar økning av doktorgradsproduksjonen i Norge, bl a knyttet den foreslåtte arena for fri forskning i Forskningsrådet.

Det kan være ulike behov for dette i ulike fagfelt. Doktorgradstettheten er høy i medisin, mens næringslivet har en stor andel forskere uten doktorgrad. Også innen øvrige helseprofesjoner er det sannsynligvis behov for en styrking.

I en tidligere NOKUT evaluering av sykepleieundervisningen fremkom både manglende formell forskningskompetanse hos lærerne, og at elevene klaget på manglende kontakt med forskning og ny kunnskap i faget. Det har imidlertid også vært advart mot en akademisering av yrket, og at formell vitenskapelig kompetanse er mindre viktig i "praktiske" utdanninger, enn kjennskap til faget.

Utvalget legger stort engasjement i forskerutdanningsspørsmål, og viser til behov for en styrket forskerutdanning i Norge. Det vises til hvordan man har tatt dette i bruk innenfor avgrensede fagfelt, som nettverksmodeller, eller knyttet til sentre for fremragende forskning. Flere av de medisinske fakultetene har innført egne forskerlinjer, hvor kandidatene gis mulighet til å kvalifisere seg innen forskning mot en doktorgrad samtidig med profesjonsutdanningen. De bruker noe lengre tid på studiet. Dette kan være en ide også for andre profesjoner.

Den omfattende utredningen om medisinsk og helsefaglig forskning ("Nylenna-utvalget"), synliggjør hvordan forskning fremover må sette krav til systematisering, organisering, styring, åpenhet, og etiske utfordringer. Den er riktignok skrevet for medisin og helsefag, men kan illustrere utfordringer innen organisering av forskning og forskerutdanning generelt.

Forskning innen medisin og helsefag er i meget stor grad global, noe de fleste norske forskningsmiljøene er seg bevisste. Som et lite land er det utfordrende å hevde seg såpass at man kommer i god dialog med større internasjonale miljøer. Det er viktig at dette aspektet tas vare på også innenfor forskerutdanningen.

Kunnskapssenterets kommentarer:

Vi støtter den oppmerksomhet forskerutdanningen her gis, men er litt spørrende til vektleggingen av at stipendiater først og fremst knyttes til *de beste forskere* på den frie åpne forskningsarena. Det kan høres som man i større grad ønsker å gå tilbake til en forskerutdanning basert på aktive "mester-svenn" relasjoner, noe som fortsatt er viktig, men i den senere tid er jo dette supplert med formelle doktorgradsprogrammer ved universitetene.

Kunnskapssenteret vil særlig innenfor profesjonsutdanningene, slå et slag for at det i større grad satses på utvikling av faglig kompetanse innen det som betegnes sekundærforskning, dvs systematisk innhenting, kritisk vurdering og sammenstilling av eksisterende kunnskap (forskning) om en problemstilling. Denne type forskning skaper også ny kunnskap, og kan være vel så relevant for praktisk yrkesopplæring og utøvelse som enkelte primærstudier. I den senere tid er sekundærforskning akseptert som vitenskapelige artikler i viktige tidsskrifter, og som grunnlag for doktoravhandlinger. Den kan derfor være en relevant form for opparbeidelse av forskningskompetanse i profesjonsstudier f eks ved høyskolene.

Kunnskapssenteret vil også påpeke behovet for at man legger et bedre løp for en postdoktorfunksjon, også innefor helsefag.

Instituttsektoren

"*Et åpnere forskningssystem*" er forbausende svak når det gjelder diskusjon av instituttens deltagelse i kunnskapsproduksjon.

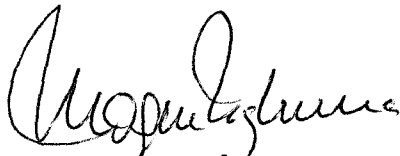
Instituttsektoren står for ca 1/4 av forskningen i Norge, noe som er mye sett i internasjonal sammenheng, og tilsier at denne sektor i høy grad hører med i en samlet vurdering av offentlig finansiert forskning.

Instituttene driver langsiktig grunnleggende kunnskapsutvikling innen sine ansvarsområder. Det betyr ofte innsikt i både grunnleggende og anvendt forskning, og erfaring i å ta denne i bruk i praktisk arbeid.

I økende grad har også instituttansatte forskere bistillinger ved universiteter og høyskoler. Dermed får de også kontakt med grunnutdanningene, og kan trekke erfaringer "utenfra" inn i de tradisjonelle undervisningssektorene. Det betyr at denne sektoren også kan representere en viktig ressurs for forskerutdanning, noe utvalget heldigvis peker på.

Kunnskapscenteret regner med at instituttsektoren tas mer med i en videre drøfting av offentlig finansiert forskning i Norge.

Oslo 24. august 2011



Magne Nylehna

Direktør



Berit Mørland

Fagdirektør