

Landbruks- og matdepartementet

Boks 8007 Dep  
0030 Oslo



skog+  
landskap

NORSK INSTITUTT FOR  
SKOG OG LANDSKAP

## Høringsuttalelse - instituttgjennomgangen

Vi viser til brev av 24.1.2011 der det inviteres til å gi høringsuttalelse til rapportene fra gjennomgangen (evalueringen) av LMDs institutter og Bygdeforskning. Høringen er behandlet i Skog og landskaps styre 16. mars.

### Bakgrunn for saken

LMD har nå gjennomgått evalueringsrapportene og anbefalingene fra evalueringskomiteen. Ved brev av 24.1.2011 ble rapportene sendt på høring med frist senere justert til 18. mars. Departementet ønsker tilbakemeldinger og kommentarer på det totale materialet som er forelagt fra Forskningsrådet, men sier klart at integrasjonsmodellen mellom instituttene og det nye universitetet på Ås, ikke er aktuell for videre vurdering. Foruten invitasjon til generelle kommentarer er det i høringsbrevet også stilt en del ganske konkrete, men også omfattende og komplekse spørsmål. Spørsmålene som er stilt i høringsbrevet gjelder i stor grad problemstillinger som var del av evalueringsmandat. Det vil kreve betydelig utredningskapasitet å besvare disse spørsmålene med den grundighet og fullstendighet som bør kreves, men dette ligger utenfor rammene for det som er mulig å dekke i denne høringsuttalelsen.

Styret ble første gang orientert om oppstart av instituttevalueringen av statsråd Brekk i LMDs styreseminar 9. mars i 2010. Styret ble deretter orientert muntlig om fremdriften i arbeidet i styremøtet 25. juni. I styremøte 19. oktober 2010 ble styret orientert om foreløpige resultater fra evaluerings brukerundersøkelse. I dette møtet vedtok styret også å sende en uttalelse til evalueringskomiteen. Sammendraget av uttalelsen er gjengitt her:

- *Skog og landskap har nådd målene for etableringen av instituttet og styret ønsker nå å fokusere på videre faglig og organisatoriske utvikling. Styret forventer at evalueringen vil gi et godt grunnlag for styrets arbeid for utvikling av instituttet.*
- *Styret vil påpeke at rådene om utviklingen av instituttene, må avspeile at arealer og bioressurser får økt betydning for innovasjon og verdiskaping i fremtidens Norge*
- *Styret vil oppfordre sterkt til at evalueringsprosessen inkluderer en grundig og prinsipiell drøfting av de prinsipper som bør gjelde for oppgave-, rolle- og ansvarsfordeling mellom institutter og forvaltningsorganer.*
- *Styret ber om at det legges vekt på å vurdere fordeler og ulemper ved den kombinasjon av kompetanser (naturfaglig og teknologisk) og arbeidsformer (forskning, ressursundersøkelser og forvaltningsrettet virksomhet) og som er en konsekvens av LMDs strategiske grep ved etablering av Skog og landskap.*

Dato:  
16.03.11

Deres ref:  
201000454-/AAD

Vår ref:  
10/94-/ARB/016

Norsk institutt for  
skog og landskap  
Pb 115, 1431 Ås  
T 64 94 80 00  
F 64 94 80 01  
Org. nr.: 970 167 641  
Bankkonto: 7694 05 12081

Regionkontor  
Nord-Norge – Bardufoss  
Midt-Norge – Steinkjer  
Vest-Norge – Bergen

Norsk genressurscenter

[www.skogoglandskap.no](http://www.skogoglandskap.no)

- *Evalueringen må analysere instituttene forutsetninger for - og belyse hvorvidt dagens rammebetingelser og virkemidler er tilstrekkelige for å nå målene om økt internasjonalisering av instituttene.*
- *Styret oppfordrer til en grundig vurdering av hvordan nye, fleksible virkemidler kan bidra til å fremme en utvikling der institusjonene på Campus Ås, innen de rammer som følger av eierskap, institusjonsgrenser, finansieringsformer og ulike roller kan utvikle et samlet, attraktivt og sterkt kompetansemiljø basert på samspill og synergi.*
- *Styret vil vise til at instituttene selv er innstilt på å ta ansvar for endringsprosesser, at Skog og landskap nå er godt etablert og dermed har organisatorisk kapasitet å ta nye initiativ, jf bl a styrets beslutning om økt satsing i Nord- Norge og samlokalisering med Bioforsk på Holt i Tromsø.*
- *Styret forventer å bli gitt anledning til å gi uttalelse til evalueringskomiteens rapport og anbefalinger før det tas beslutning om iverksetting av endringer.*

Forskningsrådet overleverte rapport fra evalueringskomiteen med vedlegg til landbruks- og matministeren 1. desember. Styret ble orientert om evalueringskomiteens hovedfunn og anbefalinger i møtet 16. desember, men la til grunn at en mer konkret behandling ville finne sted når rapportene ble sendt på høring.

### **Generelle kommentarer til de 5 rapportene.**

Skog og landskap gir innledningsvis noen generelle kommentarer til de 5 rapportene. De mer spesifikke kommentarene vil i hovedsak bli gitt som svar på de spørsmål departementet har stilt i høringsbrevet.

**Hovedrapporten** gir en god og relevant beskrivelse av både de globale og nasjonale utfordringer knyttet til mat, energi og klima. Rapporten peker på at dette skaper store behov for utvikling av ny forskningsbasert kunnskap. Det legges vekt på at utfordringene er komplekse og sektorovergrepene. Betydningen av tverrfaglighet, konsentrasjon av nasjonale ressurser og internasjonalt samarbeid for å bygge sterke nasjonale kunnskapsmiljøer blir understreket. Dette gir en god og fremtidsrettet ytre ramme for evalueringsprosessen.

Rapporten mangler imidlertid drøfting av de interessekonflikter disse utfordringene vil skape, ikke minst knyttet til kampen om knappe ressurser (areal, vann, biomasse, biologisk mangfold, mv). Fravær av en slik drøfting medfører at vurderinger knyttet til en av Skog og landskaps viktigste oppgaver som er kartlegging og overvåking av arealressursene, ikke er tilfredsstillende behandlet.

Videre savnes en grundig og prinsipielt forankret drøfting som grunnlag for komiteens vurderinger og anbefalinger. Disse mangler ved rapporten gjør det nødvendig å gå dypere inn i disse spørsmålene og gjør det vanskelig å svare på en del av de spørsmål som er stilt i departementets høringsbrev. Skog og landskap har ikke hatt kapasitet til å gjennomføre en utredning av det omfang som ville være nødvendig om alle ubesvarte spørsmål av både grunnleggende og konkrete karakter skulle besvares. Det må også bemerkes at punktene 3, 4, 5 og 6 i styrets oppsummerte innspill gjengitt ovenfor, i svært liten grad er besvart i evalueringen. At disse spørsmålene ikke er besvart, gjør det vanskelig å vurdere de konkrete forslagene fra evalueringskomiteene. Dette fordi det ikke fremgår hvilke situasjonsanalyse, alternativvurdering og grunnleggende prinsipielle valg som er lagt til grunn for komiteens anbefalinger.

**Vitenskapskomiteens rapport** inneholder nyttige funn, vurderinger og råd. Skog og landskap vil derfor ha stor nytte av å bruke vitenskapskomiteens rapport i egne prosesser for utvikling av instituttet. I all hovedsak erkjennes at funn og råd i rapporten er relevante. Det er imidlertid en vesentlig svakhet ved rapporten at faglig kvalitet kun er vurdert ut fra vitenskapelige kriterier og at det kun er forskningen som er evaluert. Det er også en vesentlig svakhet ved

rapporten at vitenskapskomiteen legger fram påstander om manglende integrering mellom ulike virksomhetsområder ved Skog og landskap uten at dette er undersøkt eller dokumentert (jf ordlyden "det er komiteens inntrykk at.."). Det ble tatt opp med vitenskapskomiteen underveis i prosessen at en slik formulering krever dokumentasjon. Vårt klare krav er ikke tatt til følge. Vurderingen er på dette punkt er derfor ikke basert på undersøkelser av hvordan integrasjonen av Skog og landskap etter fusjonen fungerer. Ledelsen ved Skog og landskap er ikke spurt om egenvurdering av disse forholdene. Det er derfor en vesentlig mangel at Skog og landskap omtales slik i vitenskapskomiteens rapport, og det samme punkt er tatt videre i hovedrapporten uten bedre dokumentasjon og kritisk vurdering. Det vises for øvrig til nærmere omtale av hvordan Skog og landskap har utviklet gode resultater ved integrasjon av arealressursundersøkelser, geografisk infrastruktur og forskning i avsnittet om forskning og forvaltning nedenfor.

Likeledes er det uklart hvilken forståelse som ligger til grunn for rådet om at all virksomhet ved instituttene skal være forskningsbasert, og at annen virksomhet bør "finne et annet hjem". I et integrert kunnskapssamfunn er det ikke konsekvent å stille krav om at hver enkelt institusjon skal ha egen forskning knyttet til alle virksomhetsområder. Dette står i så fall i motsetning til den tydelige markeringen av behovet for økt samarbeid mellom institusjonene.

**Brukerundersøkelsen** har inkludert viktige målgrupper for Skog og landskaps virksomhet. Det var god dialog med EconPöyry om utvalg av relevante målgrupper og i kvalitetssikringen av rapportens faktadel. Skog og landskaps vurdering er at brukerundersøkelsen gir relevante svar og at den er et godt grunnlag for instituttets egne prioriteringer og tiltak i oppfølgingen av evalueringen.

**Rapportene fra Arthur D Little (ADL: 2 rapporter)** gir i liten grad ny kunnskap. Det ble lagt mye arbeid i å fremskaffe informasjon til ADLs arbeid. Rapportene består i stor grad av gjengivelse av dette materialet samt materiale Forskningsrådets årsrapporter om norsk instituttsektor. Skog og landskap har gitt flere innspill til foreløpige utkast til disse rapportene og både påpekt feil og svakt forankrede begrunnelser. Skog og landskap har også påpekt at det i rapportene var beskrevet funn som ved videre bearbeiding kunne vært ført frem til et presisjonsnivå som kunne gitt grunnlag for konkrete råd for eventuell oppfølging. Skog og landskaps råd og innspill til ADL er med et par mindre betydningsfulle unntak, ikke tatt til følge. De konklusjoner som er trukket omfatter i stor grad forhold som er undersøkt eller konkludert tidligere. Det er derfor vanskelig å se at disse to rapportene gir vesentlige bidrag til en videre oppfølging av evalueringen. Rapportene kommenteres derfor ikke ytterligere.

## **Kommentarer til spørsmålene i høringsbrevet.**

### **Organisasjonsmodell**

#### Økt horisontal integrering:

Den viktigste rammebetingelsen for konstruktiv samhandling mellom enheter i instituttsektoren, er enhetenes rolleforståelse. God rolleforståelse gir tydelig fordeling av ansvar og oppgaver og klare grenseflater for samarbeid mellom enhetene. Rolleforståelsen må nedfelles i en strategi og praktiseres i den daglige virksomheten. Sammenslåing av enheter løser ikke utfordringen knyttet til rolleforståelse, men flytter den fra å gjelde forholdet mellom ulike institusjoner til å gjelde forholdet mellom organisasjonsenheter innenfor en og samme institusjon.

Det grunnleggende grepet for å oppnå økt horisontal integrering er derfor å sørge for at alle forskningsinstituttene utarbeider tydelige forskningsstrategier med prioritering av veldefinerte fagområder og klargjøring av grenseflatene mellom institusjonene. Dette må følges opp med en opprydding der det er overlappende virksomhet eller identifiseres fagområder som ingen tar ansvar

for. Øvelsen bør ikke avgrenses til LMDs instituttsektor alene, men også omfatte instituttens grenseflater mot andre departementers instituttsektor.

Klarere strategi og rolleforståelse samt veldefinerte grenseflater mellom institusjonene gir det beste utgangspunktet for samarbeid og horisontal faglig integrering mellom instituttene. Ytterligere samhandling er et spørsmål om tydelig etterspørsel etter kunnskap som krever samhandling og målstyring av instituttsektoren i forhold til slik etterspørsel.

Økt horisontal integrering mellom instituttene kan skje på ulike nivåer både organisatorisk og faglig. Det er altså ikke slik at fusjonering av institutter i seg selv er en løsning på behovet for å fremme horisontal integrering eller samarbeid på tvers av organisatoriske grenser. I tillegg vil både midlertidige transaksjonskostnader og mer varige styringsutfordringer kunne generere økte administrative kostnader sammenliknet med alternative modeller basert på samarbeid mellom effektive, selvstendige enheter.

Innefor dagens instituttstruktur finner man gode eksempler på samarbeid, men også eksempler på områder hvor det er potensial for gevinster ved styrket og mer strukturert samarbeid. Evalueringskomiteen har pekt på noen fagområder hvor det kan være risiko for overlapping, men har ikke gjort en systematisk analyse av disse forholdene. Komiteen har heller ikke på en systematisk måte presentert oversikt over mekanismer som hemmer eller fremmer økt integrering mellom instituttene. Skog og landskap vil derfor foreslå at det blir satt i gang et mer strukturert og konkret arbeid med disse spørsmålene. Det kan vises til at instituttdirektørene allerede har hatt drøftinger med sikte på å identifisere områder med potensial for gevinst ved økt og mer strukturert samhandling på prioriterte områder.

#### Samhandling med institutter med basisfinansiering fra andre departementer:

Norsk instituttsektor består av mer enn 50 institutter som inngår i ordningen med basisfinansiering fra Forskningsrådet. Et viktig tiltak for å sikre bedre samhandling, kan være å utvikle en mer helhetlig norsk instituttpolitikk. Dette bør adresseres i arbeidet med ny melding til Stortinget om forskningspolitikken som er varslet i 2013. I påvente av dette bør Forskningsrådet føre videre den prosess for utvikling av samordnet instituttpolitikk som ble startet i juni 2010, men som det deretter er gitt lite informasjon om. LMDs evaluering var avgrenset til å gjelde 4+1 institutt, og evalueringsrapporten gir derfor få holdepunkter for vurdering av forhold som hemmer eller fremmer samarbeid på tvers av "departementsområder". NOFIMA er et institutt som er etablert ved fusjon av institutter tilhørende to departementer og det bør følgelig være mulig å trekke på erfaringene fra denne organisasjonsendringen når problemstillinger knyttet til en eventuell sterkere samordning på tvers av departementsområder skal vurderes. Skog og landskap var ikke involvert i disse prosessene og kan ikke kommentere ytterligere.

#### Økt samhandling med UOH-sektoren:

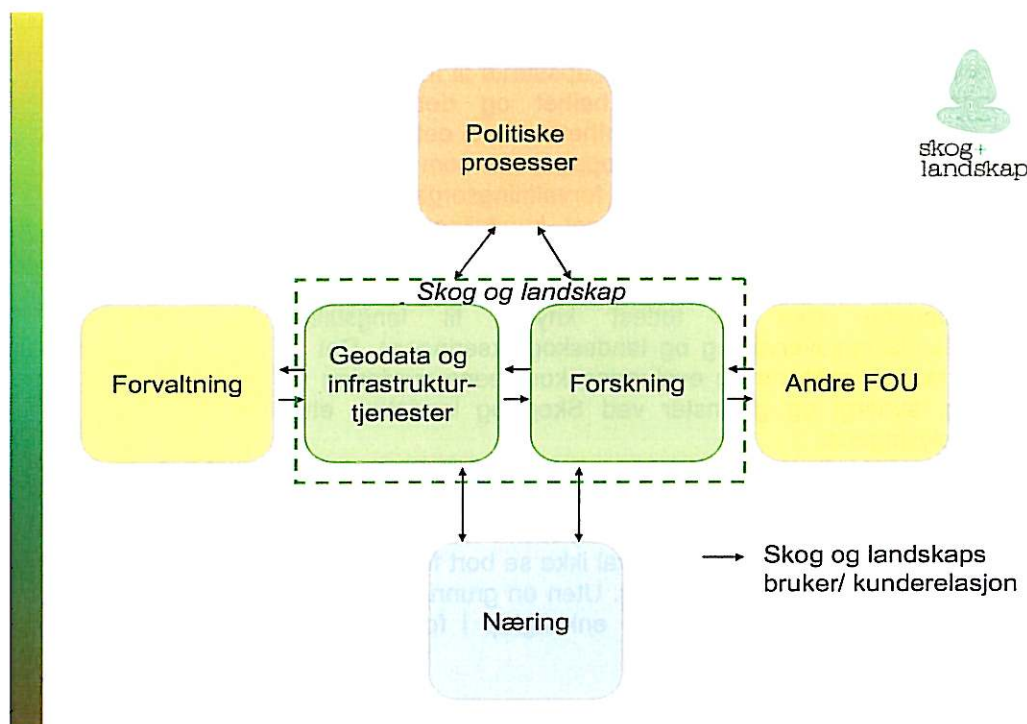
Utviklingen har over tid ført til at universitetene i økende grad er aktive i oppdragsmarkeder. Dermed forsterkes konkurranseforholdet mellom universitetene og instituttene. Rollene blir mer like og skillet mellom sektorene blir mer uklart. Dette er et resultat av en villet politikk, som blant annet gjenspeiles i lovverket. En tydeligere rolleforståelse og markering av kjernen i sektorenes respektive samfunnsoppdrag, ville bidra til å motvirke noen av de negative effekter av denne utviklingen. Det er videre behov for å sikre at de målesystemer, indikatorer og insentiver som benyttes virker gjensidig forsterkende og motiverer til ønsket samarbeid mellom sektorene. Det bør derfor gjøres en helhetlig analyse av hvilke faktorer som hemmer eller fremmer et ønsket samarbeid mellom universitets- og instituttsektoren. Det bør også stilles ressurser til rådighet (f.eks. etter modell av SAK-ordningen i UoH-sektoren) som kan støtte en bottom-up utvikling i relasjonen mellom instituttene og UoH-institusjonene.

### **Forholdet mellom forskning og forvaltning**

Forvaltningsoppgavene (forvaltningsstøtte og kunnskapsstøtte til forvaltningen) ved Skog og landskap utgjør en integrert helhet og det vil være kostnadsdrivende å skille ut deler av denne virksomheten, fordi det ville forandre at enkeltfunksjoner måtte dupliseres. Forvaltningsoppgavene som helhet kan skilles ut og enten fristilles eller overføres til andre forvaltningsorgan. Dette vil imidlertid svekke de forskningsfeltene vesentlig som kapitaliserer på sterk integrasjon med forvaltningsoppgavene. Det er verdt å merke seg at det er en god utvikling i forskningsaktiviteten (både prosjektilgang og publiseringsnivå) i de to forskningsgruppene som er tette knyttet til langsiktige forvaltningsoppgaver (landskapsovervåking og landsskogtakseringen). Det er viktig å supplere vitenskapskomiteens og evalueringskomiteens vurdering av manglende integrering, synergi og gevinster ved Skog og landskap etter fusjonen med disse opplysningene.

Det vil antagelig være feil å foreslå en storstilt og systematisk utskilling av fagområder fra forskningsinstituttene for å overføre disse til de forvaltningsorganene de understøtter, men man skal ikke se bort fra at det kan være enkeltstående områder der dette er fornuftig. Uten en grunnleggende og prinsipiell drøfting bør det imidlertid ikke gjøres enkeltgrep i form av slike oppgaveoverføringer.

I evalueringene etterspørres en større bruk av Skog og landskaps nasjonale dataserier i vitenskapelig arbeid og publikasjoner. For det første er det slik at på de områdene hvor instituttet har etablert forskningsvirksomhet som er knyttet tett opp til en nasjonal kartleggings- eller overvåkingsoppgave, så oppnår vi også god utnyttelse av materialet i vitenskapelig arbeid. Det er i tilknytning til nasjonale oppgaver hvor vi ikke har egen forskningsvirksomhet at instituttet selv i liten grad utnytter disse i egne forskningsprosjekter eller publikasjoner. Vi oppnår likevel vitenskapelig bruk av materialet gjennom samarbeid med andre (eksempelvis Bioforsk og UMB innen fagområdet Jord; Bioforsk, UMB og UiO på fagområdet Utmarksbeite). En forutsetning for egen produksjon på dette materialet er at vi etablerer forskningsvirksomhet på de relevante fagområdene. Skog og landskap er en attraktiv samarbeidspart med andre forskningsmiljøer som følge av våre dataserier og vår kunnskap knyttet til å bearbeide og analysere dataene. Denne kunnskapen ligger i forvaltningsdelen ved instituttet. Samspillet mellom ulike oppgaver og kompetanser ved instituttet er illustrert ved figuren nedenfor.



Geodataområdet er en unik faglig komponent ved Skog og landskap som styrker både forvaltnings- og forskningsdelen. Profesjonell dataforvaltning sikrer flerbruk og gjenbruk av data, mens geomatikk-kompetansen gir instituttet en unik posisjon med hensyn på romlig analyse av de fagdata instituttet disponerer. Dataforvaltning og geomatikk-kompetanser legger til rette for å utnytte datagrunnlaget fra tidsseriene effektivt og avansert. Evalueringen påpeker verdien og nytten dette fagområdet har. Forskingen er, og kan ytterligere bli mer, attraktiv som samarbeidspart i nasjonale og internasjonale prosjekter som følge av tilgangen til denne kompetansen, dataseriene og infrastrukturen som instituttet har. Her er Skog og landskap i en særstilling sammenlignet med andre forskningsinstitutter. Det pågår en prosess innenfor dette området som resulterer i stadig økende bruk av data og kunnskap på tvers av fagområder ved instituttet. Potensialet til å utnytte dette mer internt og trekke det med som en *joker* i prosjekter med andre er stort. Utfordringen er å utnytte dataseriene, infrastrukturen og kunnskapen som finnes ved instituttet.

Videre er dette også et spørsmål om ressurser. Undersøkelser og publisering på problemstillinger knyttet til materialet fra nasjonale oppgaver lar seg kun unntaksvis finansiere over ordinære forskningsprosjekter. Det er derfor nødvendig med en grunnfinansiering for å utføre slikt arbeid. Hvis LMD ønsker en slik bruk av materialet kan grunnfinansiering legges inn i statsoppdraget; eller man kan sikre at instituttet har en høy grunnbevilgning til forskning (i motsetning til den nedskjæringen tellekantsystemet legger opp til) og legge føringer om at dette skal lede til økt vitenskapelig bruk av nasjonale datasett.

Evalueringsrapporten gir få konkrete holdepunkter for en prinsipiell tilnærming til disse spørsmålene. Forvaltningsorganene er lite omtalt i rapportene og premisser for konkrete løsninger på spørsmålet om hvilke oppgaver som bør løses av de organer som utøver forvaltningsmyndighet og hvilke oppgaver som av ulike grunner ikke bør utføres av disse, er ikke drøftet på prinsipielt grunnlag. Heller ikke er det i noen særlig grad drøftet hvilke faglige gevinster som følger av at kunnskapsstøtte (i vid forstand) er lagt til instituttens faglige miljø slik det er dokumentert ovenfor. Fravær av slike prinsipielle drøftinger svekker grunnlaget for å besvare de spørsmål som er stilt under dette avsnitt i høringsbrevet.

Evalueringsrapporten konkluderer med at "alle oppgaver instituttene utfører bør være forskningsbaserte". Samtidig uttales at det er aktivitet i NILF som likevel bør beholdes, mens geodativirksomheten ved Skog og landskap, dersom den ikke integreres bedre med skogforskningen (?), bør "finne sitt organisatoriske hjem i en annen del av forvaltningen". Disse rådene er ikke nærmere begrunnet. Anbefalingen om at all virksomhet ved instituttene skal være forskningsbasert, er heller ikke begrunnet. Det er eksempelvis ikke spesifisert om dette betyr at virksomhetenes aktiviteter fullt ut må være basert på instituttets egen forskning, eller om kravet kan oppfylles gjennom bruk av forskningsbasert metodikk og teknologi utviklet av samarbeidspartnere og leverandører.

Skog og landskap har erfaringer med både forskning, ressurskartlegging og krevende teknologisk og naturvitenskapelig fundert utviklingsarbeid. Når Skog og landskap har kunnet utvikle løsninger som er ledende både i nasjonal og internasjonal sammenheng, er en viktig grunn til dette at instituttet har hatt rammebetingelser som har gjort det mulig å arbeide med et svært langsiktig perspektiv. Det har også vært mulig å drive utviklingsarbeid basert på spisskompetanse, og utvikle løsninger som forvaltningsorganene i utgangspunktet ikke har hatt forutsetninger for å kunne bestille. Men dette utviklingsarbeidet er ikke klassifisert som forskning og har ikke hatt vitenskapelig publisering som formål.

Før man går videre med vurdering av arbeidsfordeling mellom instituttene og forvaltningsorganene, er det derfor nødvendig å etablere forståelse av hvordan disse rammebetingelsene har gjort det mulig å drive langsiktige programmer, utvikle fremtidsrettede løsninger og bygge ledende kompetanse. Med fragmentert finansiering basert på kortsiktige og i noen grad uforutsigbare enkeltoppdrag, ville denne utviklingen etter vår vurdering ikke vært mulig. Dette er problemstillinger evalueringskomiteen og vitenskapskomiteen ikke har berørt, men som er særdeles viktige.

#### Forvaltningsoppgaver som kan overføres til andre forvaltningsorgan:

Skog og landskap ser ikke at det er oppgaver av noe omfang som egner seg for overføring til andre forvaltningsorganer (i betydningen forvaltningsorganer som utøver forvaltningsmyndighet). Uten et gjennomarbeidet rammeverk i form av et sett grunnleggende prinsipper for arbeidsdeling mellom institutter og forvaltningsorganer, gir det liten mening å foreslå konkret flytting av oppgaver.

#### Finansiering av basiskompetanse:

Det følger av kommentarer ovenfor at Skog og landskap ser det som avgjørende at den langsiktige kompetanseoppbyggingen, har langsiktig og relativt stabil finansiering. Når det gjelder forskningen, er basisbevilgning fra Forskningsrådet godt tilpasset disse behovene. Men også innen instituttets øvrige virksomhet er det behov for langsiktighet i kompetanseoppbyggingen. Geodativirksomheten, arealressursundersøkelsene, overvåkingsprogrammene og genressursforvaltningen kan bare utføres med effektivitet og kvalitet om man har rammebetingelser som gir rom for langsiktighet i kompetanseutviklingen. Dersom kompetanseutviklingen som understøtter disse virksomhetsområdene skulle gjøres avhengig av finansiering gjennom kortsiktige enkeltoppdrag fra forvaltningsorganene, ville det medføre stor risiko for forvitring av kompetansen. Skog og landskap vil derfor sterkt anbefale at instituttenes langsiktige kompetanseoppbygging fortsatt finansieres over basisbevilgning fra Forskningsrådet når det gjelder forskningen og gjennom tildeling fra LMD når det gjelder øvrige virksomhetsområder.

#### Forvaltningsstøtte som enkeltoppdrag:

Forvaltningsstøtte (kunnskapsstøtte til forvaltningen) er i dag finansiert i all hovedsak over tildelingsbrevet fra LMD. Skog og landskap yter slik kunnskapsstøtte til forvaltningen på alle nivåer; departement, direktorat,

regional forvaltning og kommunene. Det er vesentlige fordeler knyttet til at dette er finansiert etter dagens modell. Det gir mulighet til helhetlig planlegging og gjennomføring, små transaksjonskostnader sammenliknet med en modell basert på finansiering gjennom enkeltoppdrag og ikke minst også forutsigbarhet for samarbeidspartnere og brukere. En modell hvor hver enkelt mottaker av kunnskapsstøtte skulle finansiere dette gjennom enkeltoppdrag ville mest sannsynlig føre til at virksomheten ville opphøre med de samfunnsmessige kostnader det ville føre meg seg (kompetanse- og effektivitetstap). Det skal imidlertid ikke utelukkes at finansiering av kunnskapsstøtte i noen grad, og særlig når det gjelder større, tidsavgrensede behov som ikke lar seg løse innen de faste rammene, bør finansieres som enkeltoppdrag finansiert av vedkommende forvaltningsorgan. Utviklingen i samarbeidet mellom Skog og landskap og Statens landbruksforvaltning er eksempel på at disse problemstillingene er aktuelle, og hvor ulike løsninger kan vurderes. Det er ut fra de erfaringer vi har, likevel overvekt av hensyn som taler for langsiktig og forutsigbare rammer for finansieringen også av slik oppdrag, men at prioriteringer avtales på årsbasis.

#### Faglighet, uavhengighet og integritet, mulig konflikt med oppdrag for næringslivet:

Skog og landskap har totalt sett en begrenset oppdragsmengde finansiert direkte av enkeltforetak i næringslivet. De oppdrag som utføres for næringslivet er oftest finansiert over felles finansieringsordninger som Skogtiltaksfondet, Utviklingsfondet, Forskningsmidler over Jordbruksavtalene mv. Resultatene fra prosjektene er med ytterst få unntak også offentlige så snart de er klar for publisering. Dette betyr at det er full åpenhet om både hvilke prosjekter Skog og landskap utfører med finansiering fra næringslivet og de resultatene disse frembringer, med mindre det er konkret hjemmel i Offentleglova for å unnta offentlighet, men i så tilfelle er det neppe aktuelt med annet enn utsatt offentlighet. Disse forhold samt Skog og landskaps begrensede andel inntekter fra næringslivet, innebærer at det ikke er vesentlig risiko for interessekonflikter mellom kunnskapsstøtte og rådgivningsfunksjonen for forvaltningen på den ene side og oppdrag for næringslivet på den annen. Det må også legges til grunn at en viss mengde oppdrag for næringslivet er en absolutt forutsetning for den kunnskap og innsikt instituttet må ha for å kunne gi velfunderte råd til forvaltningen.

#### **Regionalisering**

Evalueringskomiteen har i sin vitenskapelige vurdering lagt relativt ensidig vekt på kriteriet vitenskapelig kvalitet. Som en følge av dette har komiteen reist spørsmål om instituttens regionale struktur og betydningen av denne for forskningsfaglig kvalitet. Med et slikt utgangspunkt, kan man komme til feil konklusjoner om verdien av instituttens regionale enheter. Skog og landskap har i sin strategi slått fast at instituttet skal være tilstede i alle landsdeler fordi dette både øker brukerkontakten, forståelsen for regionale utfordringer, gir bredere faglige kontaktflater og i tillegg kan være et fortrinn for instituttet som partner i internasjonale prosjekter. Som følge av denne strategi er Skog og landskap nå i ferd med å flytte regionkontoret i Nord-Norge til Tromsø og samlokalisere med Bioforsk. Dette er et tiltak som har sin begrunnelse i at de store utfordringer nordområdene står overfor i et mer langsiktig og globalt perspektiv i tillegg til de mer nærliggende kunnskapsutfordringene.

#### Kritisk masse og regional samlokalisering:

Begrepet kritisk masse er brukt mange steder i rapporten, men er i liten grad definert mer spesifikt. Bruk av begrepet kritisk masse uten å definere konteksten gir liten mening. Kritisk masse må blant annet sees i sammenheng både med oppgavens karakter, den kompetanse som trengs for å opprettholde og utvikle et sterkt fagmiljø gitt oppgavens karakter og tilgang på nærliggende relevante kompetansemiljøer. Det kan synes som evalueringskomiteen har lagt til grunn en tung geografisk dimensjon i sin bruk av begrepet kritisk masse. Skog og landskap kan ikke forholde seg til en slik



forståelse som relevant. Innenfor Skog og landskap har vi flere fagseksjoner som representere en faggruppe uten å være lokalisert i samme hus eller samme by. Det er denne organisatoriske og faglige enhet som representere "massen" innefor fagområdet. Når Skog og landskap flytter sitt regionkontor til Tromsø så er det for å bli en del av et større fagmiljø uten å øke volumet på egen virksomhet så raskt at risikonivået blir for høyt. Ved denne lokaliseringen blir Skog og landskap en aktør i Nord-Norges sterkeste vitenskapelige fagmiljø. I en kritisk masse kontekst er det den samlede faglige og vitenskapelige kompetanse i Tromsømiljøet som gir denne styrken selv om institusjonene kan befinne seg på hver sin side av øya i det daglige.

De 4 instituttene regionale struktur i dag viser at det er mange og til dels relativt små regionale enheter. Evalueringskomiteen har ikke vært konkret på strukturelle spørsmål. Skog og landskap vil anbefale at det bør inngå i departementets eierstyring av instituttene å gi føringer for en utvikling i tråd med de grep Skog og landskap gjør i samarbeid med Bioforsk i Nord-Norge.

#### Muligheter ved tettere samarbeid med institusjoner i regionene:

Skog og landskap har samarbeid med regionale forvaltningsorganer, organisasjoner og andre brukere i de regionene instituttet er lokalisert. Regionkontorene har et særlig ansvar for brukerkontakt i sine landsdeler. Også samarbeid med fagmiljøer i regionene er godt etablert og bidrar til å øke instituttets samarbeid med andre institutter, universiteter og høyskoler. Dette samarbeidet ivaretas delvis av regionkontorenes ansatte, eller ved at disse knytter kontakter til andre ressurser ved hovedkontoret eller andre regionkontorer. Ordningen med regionale forskningsfond ventes over tid å kunne bidra til å styrke forskningssamarbeidet i regionene og trekke instituttet som helhet mer med i regionale forskningsutfordringer.

#### Forutsetninger for bidrag til regional innovasjon:

En av de aller viktigste forutsetninger for å bidra til regional innovasjon er god kontakt med regionale utviklingsmiljøer, næringsliv og entreprenører. Slik kontakt er i det sterkt regionorienterte norske politiske landskapet vanskelig å etablere med utgangspunkt bare i ett nasjonalt hovedkontor. Å ha en organisasjonsstruktur som gir god kontakt med regionale miljøer, er derfor en forutsetning for å kunne bidra på regionenes premisser i regionale innovasjonsprosesser. Men det er samtidig klart at å opprettholde en regional struktur og tilstedeværelse også medfører noen økte kostnader. Det er derfor viktig at instituttene økonomiske rammebetingelser og eventuelle øremerkede finansieringsordninger, har en slik innretning at de regionale enhetene kan opprettholdes med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

#### Forutsetninger for økte bidrag til innovasjon og næringsutvikling:

Det er ovenfor pekt på at en viktig forutsetning for å bidra til næringsutvikling, er god kontakt med næringsmiljøer og entreprenører. Det er også avgjørende å ha finansieringsordninger som gir rom for nyskapende, fri forskning og langsiktig, innovativt utviklingsarbeid. Dette lar seg ikke alltid forene med programstyrt forskning eller oppdragsbasert utviklingsarbeid. Balansen mellom brukerstyrt forskning og forskerstyrt forskning bør antakelig endres slik at den kreative, forskerstyrte forskningen får bedre rammer, men at den skjer i miljøer som har nær kontakt med innovative næringsaktører. Innovasjon har heller ikke bare en næringsrettet dimensjon, men inkluderer også innovasjoner i forvaltningen og i sosiale systemer. Utvikling av informasjonsprodukter og tjenester kan bidra til vesentlig innovasjon i forvaltningen. Økt kunnskap om natur, miljø og næring kan bidra til innovasjon i sosiale systemer. Samspillet mellom innovasjon i ulike deler av samfunnet, privat og offentlig sektor må gis økt oppmerksomhet. Innovasjoner for regional utvikling må derfor inkludere alle aspekter av innovasjonsbegrepet.

Internasjonalisering er primært et spørsmål om å ha forskergrupper med høy kompetanse samt evne og vilje til å gå inn i internasjonale prosjekter. Det er ingen grunn til å anta at organisatorisk sammenslåing skal føre til økt internasjonalisering. Internasjonalisering krever et systematisk arbeid med å utvikle og vise fram spisskompetanse, bygge internasjonale nettverk og gjennomføring av en målrettet ombemanning slik at de forskergrupper som prioriteres for økt internasjonalisering har tilstrekkelig kvalifisert og motivert personell. I tillegg kreves økonomisk ryggrad til å drive akkvisisjonsarbeid og en oppdekning av de merkostnadene EU prosjekter medfører i form av egenfinansiering.

Viser rapporten de relevante minimumsfaktorene for økt internasjonalisering:  
Evalueringsrapporten inneholder ingen helhetlig analyse og presentasjon av hvilke faktorer som begrenser norske institutters deltakelse i internasjonal forskning. Det pekes på noen grep instituttene bør gjøre for å styrke seg som internasjonalt orienterte kunnskapsinstitusjoner, og disse anbefalingene er relevante. Mer konkret er minimumsfaktorene blant annet økonomiske rammebetingelser og administrative utfordringer knyttet til blant annet EU-finansierte prosjekter. Dette er spørsmål som det arbeides med i regi av Forskningsrådet, jf blant annet Kunnskapsdepartementets notat fra januar med opplegg for bedre uttelling i 7 rammeprogram og det arbeid Forskningsinstituttens Fellesarena har gjort for å påvirke kostnadsmodeller i EU-prosjekter, jf også vedtak i kommisjonen fra januar. Det henvises derfor til disse prosessene for mer informasjon om minimumsfaktorer og relevante tiltak. Spesifikt for norsk instituttsektor, inkludert Skog og landskap, er det avgjørende at basisfinansieringen ikke svekkes, men snarere kommer opp på et nivå som er mer sammenlignbart med våre europeiske konkurrenter.

Forutsetninger for økt internasjonalisering innen dagens økonomiske rammer:  
De viktigste forutsetningen for økt internasjonalisering innen dagens rammer er knyttet til strategi og styring, kompetanse og kultur. Dette er områder instituttene selv kan utvikle også innen dagens rammer. Men det er samtidig avgjørende at det arbeides aktivt med forbedring av rammebetingelsene for internasjonalt forskningssamarbeid. Det er imidlertid fullt mulig å nå lenger i internasjonalisering også innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Hvordan legge til rette for økt forskermobilitet:  
Dette er også et ganske stort spørsmål som bør utredes og besvares utenfor rammene av denne høringsuttalelsen. Men i korthet vil bedre og lettere tilgjengelige finansieringsordninger for forskere som ønsker utenlandsopphold, være viktig. Dette må også inkludere godt avklarte rammebetingelser for forskerfamiliens situasjon ved utenlandsopphold av noen varighet. Forskermobilitet mellom innenlandske institusjoner bør kunne fremmes ved å innarbeide økonomiske insentiver ikke bare for II-er stillinger ved universitetene, men også ved institutter og i andre deler av samfunnet. Tilrettelegging for økt forskermobilitet kan antakelig fremmes enklest ved at instituttene tilsetter utenlandske fremfor norske forskere. Dette gir mobilitet til Norge av utenlandske forskere og antagelig også større gjennomstrømming i forskerstillinger.

### **Effektivisering**

Evalueringer og forskning viser at det kan være vanskelig å finne samfunnsøkonomiske gevinster ved mange av de store reformer og fusjoner som er gjennomført i Norge de siste 10-15 årene. Dette bør føre til at man i utgangspunktet legger stor vekt på å undersøke alternative måter for realisering av effektiviseringsgevinster før man iverksetter store fusjoner eller andre store organisatoriske endringer. På samme måte som innovasjon i hovedsak består av inkrementelle innovasjonsskritt, er det mye som taler for at organisatorisk effektivitet best fremmes ved en at man fremmer en slik skrittvis utvikling. Dette kan fremmes gjennom strategier der det fokuseres på

rammebetingelser, mål og resultatkrav som uttrykk for en målrettet og krevende eierstyring.

#### Administrative tiltak:

De 4 instituttene har samme organisasjonsform og arbeider på mange måter under de samme rammebetingelser. Instituttene har dermed likeartede behov for administrative støttefunksjoner og systemer. Det bør derfor vurderes hvilke gevinster som kan oppnås ved utvikling av felles eller i det minste mer samordnede støttefunksjoner for to eller flere institutter. Det kan være aktuelt med ulike nivåer av samordning, fra fullintegrasjon til nettverkssamarbeid for erfaringsdeling.

#### Faglige tiltak:

For å effektivisere den faglige virksomheten er det avgjørende at instituttene har klare strategiske prioriteringer og avklart rollefordeling. Uklarhet i roller, ansvar og faglig overlapp kan best motvirkes på denne måten. Innen UoH-sektoren har SAK-ordningen (Samordning – Arbeidsdeling – Konsentrasjon) bidratt til en del positive utviklingstiltak. En tilsvarende tenkning bør kunne legges til grunn for instituttsektoren, i første omgang for LMDs 4 institutter, gjerne inkludert Bygdeforskning. For å utvikle en robust og effektiv instituttstruktur bør det utvikles insentiver som motiverer instituttene til initiere bottom-up samarbeid for å oppnå

- gevinster ved **samordning**,
- tydelighet i roller og kompetanse ved **arbeidsdeling**
- styrket kompetanse ved **konsentrasjon**

### **Oppsummert overordnede innspill og vurderinger fra Skog og landskap**

Skog og landskaps generelle kommentarer til evalueringsrapportene kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Evalueringen har resultert i et viktig og nyttig informasjonsgrunnlag om instituttene, vurderinger av relevante og til dels komplekse problemstillinger og gitt anbefalinger som instituttet kan ha stor nytte av i egne utviklingsprosesser, strategiarbeid, organisasjonsutvikling og generelt forbedringsarbeid.
- Brukerundersøkelsen har gitt viktige signaler om brukernes oppfatning av instituttets kompetanse, produkter, tjenester og omdømme, noe som danner et svært nyttig grunnlag for instituttens eget utviklingsarbeid.
- Vitenskapskomiteens rapport har gitt nyttige vurderinger av forskningen, analyse av sterke og svake sider ved denne og gitt en rekke relevante råd som kan anvendes i instituttets egne utviklingsprosesser. Vitenskapskomiteen har imidlertid ikke sett grundig nok på samspillet mellom Skog og landskaps ulike virksomhetsområder og dette svekker deler av komiteens rapport.
- Hovedrapporten beskriver viktige utfordringer og rammebetingelser for utvikling av "landbruksinstituttene", men har i mindre grad redegjort for de analyser og grunnleggende prinsipper som ligger til grunn for de konkrete forslagene. Dette svekker rapportens egnethet som grunnlag for konkrete oppfølgingstiltak uten vesentlige tilleggsutredninger.
- Hovedrapporten har satt relevante og konkrete utfordringer knyttet til samordning av faglig virksomhet, konsentrasjon av ressurser og hensiktsmessig arbeidsdeling mellom sektorer og institusjoner på dagsorden, men i mindre grad redegjort for de analyser som begrunner komiteens konkrete forslag.

Skog og landskap legger vekt på at instituttet i egen regi og gjennom egne initiativ overfor samarbeidspartnere skal utnytte resultatene fra evalueringa så langt de er relevante i konstruktivt arbeid for utvikling av instituttet. Likeledes vil Skog og landskap legge vekt på å ta en aktiv rolle i utvikling av horisontalt

samarbeid med øvrige institutter, avklaringer i forhold til UoH-partnere og avklaringer der det kan påvises behov for tydeligere rolleforståelse mellom instituttet og samarbeidende forvaltningsorganer.

Skog og landskaps kommentarer til de spørsmål det eksplisitt er bedt kommentarer til i høringsbrevet, kan oppsummeres slik:

- Endringer i den organisatoriske strukturen i instituttsektoren i form av fusjoner, er ikke det eneste virkemiddel for å øke den horisontale integreringa i sektoren
- Koordinert utvikling av strategier og klargjøring av roller på tvers av institusjonsgrenser er ett viktig verktøy for å legge til rette for effektivt og økt samarbeid mellom institusjoner
- Skog og landskap kan vise til gode resultater der det er utvikla nært samarbeid mellom forskning og forvaltnings- eller infrastrukturoppgaver
- Samarbeid mellom forskning og forvaltning kan utvikles mellom ulike institutter, ikke bare innafor enkelte institusjoner. I en slik kontekst blir kravet om at all virksomhet skal være basert på egen forskning ikke relevant.
- Mål, metoder og virkemidler for økt internasjonalt samarbeid innen forskninga må konkretiseres
- Det trengs bedre verktøy for forskingsledelse og strategisk styring av forskning, herunder harmonisering av insitamentar og indikatorer mellom instituttsektoren og universitets- og høyskolesektoren

Før det gjøres vedtak om endringer er det nødvendig med bedre klargjøring av blant annet følgende spørsmål:

- Det er nødvendig å gjøre en grundig drøfting av de prinsipper som bør gjelde for oppgave-, rolle- og ansvarsfordeling mellom institutter og forvaltningsorganer.
- Det må legges større vekt på å dokumentere og analysere fordeler og ulemper ved den kombinasjon av kompetanser (naturfaglig og teknologisk) og arbeidsformer (forskning, ressursundersøkelser og forvaltningsrettet virksomhet) og som er en konsekvens av LMDs strategiske grep ved etablering av Skog og landskap. Tilsvarende behov må antas å gjelde for andre institutter.
- Det er nødvendig å gjøre grundigere analyser av instituttene forutsetninger og faktorer som hemmer eller fremmer internasjonal konkurranseskraft. Det må belyses bedre hvorvidt dagens rammebetingelser og virkemidler er tilstrekkelige for å nå målene om økt internasjonalisering.
- Det må gjøres en grundig vurdering av hvordan nye, fleksible virkemidler kan bidra til å fremme en utvikling der institusjonene på Campus Ås, innen de rammer som følger av eierskap, institusjonsgrenser, finansieringsformer og ulike roller kan utvikle et samlet, attraktivt og sterkt kompetansemiljø basert på samspill og synergi. SAK-ordning for utvikling av samhandling mellom sektorene bør vurderes.
- I den videre oppfølging må det legges til grunn at instituttene selv er innstilt på å ta ansvar for endringsprosesser. Ansvaret for å sette mål, angi retning og utvikle relevante virkemidler for å fremme slike utviklingsprosesser må ivaretas gjennom departementets eierstyring.
- Skog og landskap vil vise til at styrets beslutning om økt satsing i Nord-Norge og samlokalisering med Bioforsk på Holt i Tromsø er eksempel på instituttets evne til selv å ta ansvar for utviklingsprosesser som også inkluderer strukturelle forbedringer innen sektoren. Det er viktig at instituttene styrer blant annet i slike saker har det veldefinert og tilstrekkelig handlingsrom for sitt arbeid.


### Videre prosess

Skog og landskap konstaterer at evalueringsrapporten ikke har besvart alle spørsmålene i mandatet for evalueringen. En rekke grunnleggende og prinsipielle spørsmål har ikke latt seg bearbeide tilstrekkelig innen de rammene evalueringen hadde til rådighet. Dette har ført til at grunnlaget for konkrete tiltak og eventuelle endringer på mange områder mangler både prinsipielle, faglige og økonomiske begrunnelser. Det har ikke innen rammen av denne høringsuttalelsen vært mulig å gå i dybden på alle spørsmål som er stilt i høringsbrevet. Det har heller ikke vært mulig å gjøre en full gjennomgang av evalueringsrapporten med vedlegg. Skog og landskap stiller seg imidlertid positiv til å bidra i arbeidsgrupper eller på annen måte i det videre arbeid med oppfølging av instituttevalueringen.

Styret viser til hovedpunktene i oppsummeringen ovenfor og ber om at departementet legger vekt på disse forholdene i oppfølgingen av instituttevalueringen. Styret viser ellers til de kommentarer og svar på de konkrete problemstillinger som er gitt ovenfor. Styret ber om at videre oppfølging av instituttevalueringen skjer god dialog med instituttene og at den kompetanse som innehas av instituttene styrer og administrative ledelse benyttes i disse prosessene.

Med vennlig hilsen

Arne Rørå  
Styreleder/s



Arne Bardalen  
Direktør

