



Kunnskapsdepartementet

[postmottak@kd.dep.no](mailto:postmottak@kd.dep.no)

NANSEN ENVIRONMENTAL AND  
REMOTE SENSING CENTER

Thormøhlens gate 47  
N-5006 Bergen  
Norway

Phone: +47 55 20 58 00  
Fax: +47 55 20 58 01  
E-mail: [admin@nersc.no](mailto:admin@nersc.no)  
Web-site: [www.nersc.no](http://www.nersc.no)

Enterprise no: NO 943 432 449

Your ref.: 20/3263-2

Our ref.: /LHP

Bergen: 12. november, 2020

## Høringsnotat fra Nansensenteret: Rapporten «Statlig tildeling av grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern».

Vi viser til Kunnskapsdepartementets sin invitasjon til høringsinnspill av 25. juni, samt FFA sin oppfordring til individuelle institusjonsinnspill til Forskningsrådets rapport «Statlig tildeling av grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern». Nansensenteret har deltatt i den påfølgende dialogen mellom Forskningsrådet, instituttene og FFA i løpet av høsten og setter pris på at høringsfristen er utsatt til 13. november, slik at innspill fra denne konstruktive dialogen også kan bli tatt i betraktning.

Innledningsvis har vi følgende momenter som en bakgrunn for vårt høringsnotat:

- Nansensenteret har mottatt grunnbevilgning siden 2012 og er blant de (miljø)instituttene som kom inn i ordningen etter at den var etablert og har en relativt kort «fartstid» på miljøarenaen. Senteret ble kvalifisert av Forskningsrådet i hht. til gjeldende kvalifiseringsindikatorer og hadde en politisk prosess (sammen med andre kvalifiserte institutter fra samfunnsarenaen) over 2-3 år før vi formeldt ble innvilget grunnbevilgning fra Klima og miljødepartementet. Tilgjengelige friske midler i KLD var en vesentlig årsak til utsettelsen og vi gikk inn i ordningen med en vesentlig lavere grunnbevilgning enn gjennomsnittet i arenaen. Senteret har hatt en relativt stor prosentvis vekst i de siste årene, som følge av god uttelling på omfordelingsindikatorerne, men fortsatt er grunnfinansieringen per forskerårsverk lavere enn gjennomsnittet for miljøinstituttene. *Nansensenteret vil fortsatt få god uttelling med Forskningsrådets forslag til modellendringer av grunnfinansieringsordningen (GF).*
- Forskningsrådets rapport tar grundig opp (i hht. bestillingen fra Kunnskapsdepartementet) grunnleggende og legitime spørsmål om GF, men vi hadde gjerne sett at den kunne tatt utgangspunkt i og videreført mer konkret og helhetlig hvordan GF-ordningen skal bidra til at instituttsektoren kan innfri forventninger som gitt i KD's *Strategi for helhetlig instituttpolitikk*. Formålet ved GF-ordningen er at den skal gjøre instituttene i stand til å levere objektiv kunnskap, av høy relevans og kvalitet til samfunnet – til arendepartementene, forvaltning, samfunn og næringsliv. For å kunne gjøre dette trenger instituttene ressurser til å være i forskningsfronten og å omstille seg til nye områder av relevans for samfunnet og som bl. annet er prioritert i Langtidsplanen for forskning. *Et mer overordnet og helhetlig utgangspunkt ville økt rapportens og forslagenes legitimitet.*
- Fagdepartementene er i hht sektoransvaret ansvarlig for å finansiere «sine» forsknings- og kunnskapsbehov gjennom FoU bevilgninger til Forskningsrådet, som lyser ut tematiske og sektorspesifikke forsknings- og innovasjonsprogrammer. Forskningsrådet skal gjennom disse åpne utlysningene tilfredsstille kunnskapsbehovene i forvaltning, næringsliv og samfunn, hvor

spisskompetansen til forskere ved instituttene og UoH sektoren er i konkurranse - enten innholdet er definert av søker eller oppdragsgiver. Konkurransen om forskningsmidler er økende og innvilgningsraten kan være (godt) under 10%. Sektoren benytter derfor store ressurser på prosjektsøknader som ikke blir realisert. Oppdragsmarkedet for forskningsinstituttene møter også større konkurranse fra konsulentbransjen og økt egen forskerkompetanse i forvaltningen, som til en viss grad har ført til redusert etterspørsel. *GF's rolle i forhold til samlet finansiering av forskning og innovasjon i Norge og internasjonalt kunne vært tydeligere adressert i rapporten, som en del av den pågående prosessen med å utforme en helhetlig instituttpolitikk.*

- En kunnskapsbasertforvaltning og mer sammensatte samfunnsutfordringer, bidrar til mer omfattende forsknings- og kunnskapsbehov i departementene, underliggende etater/forvaltning, næringsliv og samfunnet forøvrig. En del av disse aktørene har selv i økende grad egen (forsker)kompetanse, men stiller også større krav til instituttsektoren om å være kompetent, relevant og forberedt også innen nye forskningsområder og i større grad med tverrfaglig kompetanse. Dette krever stadig fornyelse og utvidelse av kompetanse og med forskjellig relevans på tvers av fagdisipliner. Et forskningsinstitutts kompetanse er sjelden bare relevant for forvaltningen relatert til ett departement, for eks. er klima- og klimaendingskompetanse tverrsektorielt. *Grunnfinansieringen er derfor et viktig instrument som skal bidra til å sikre at instituttene har mulighet for langsiktig utvikling av relevant kunnskap som bidrar til kvalitet, objektivitet og omstilling i samfunnet, på tvers av fagdepartementene, jfr. behov for tilpasset klimakunnskap i store deler av samfunnet.*
- Instituttsektoren i Norge har relativt lav institusjonell grunnfinansiering (i prosent av omsetning eller antall forskere etc.). Nansensenteret må skaffe mer enn 90% av sine inntekter fra et konkurranseutsatt nasjonalt og internasjonalt bidrags- og oppdragsmarked, som legger føringer på våre (be)driftsøkonomiske prioriteringer og styring. Lav GF reduserer ordningens direkte styringseffekt, selv om vi prioriterer å levere på dagens resultatindikatorer (som også er relevant i vår konkurranseutsatte marked). For Nansensenteret bidrar GF vesentlig til å sikre vitenskapelig kvalitet, samfunnsrelevans og å utvikle og omstille objektiv kompetanse, som ikke lar seg lett finansiere i den konkurranseutsatte delen av vår prosjektportefølje. Gjennom STIM-EU ordningen er GF også vesentlig for å sikre stor norsk deltakelse i EU's rammeprogrammer. *Nansensenterets behov for GF er sammenfallende med indikatorene til GF-ordningen foreslått i Forskningsrådets rapport.*
- Nansensenteret mener at forslagene i rapporten ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til at en økende andel av både bidrags- og oppdragsforskning (offentlig og privat) er basert på *internasjonalt samarbeid* og «spleiselag». Norge deltar og flere departementer bidrar økonomisk til internasjonale programmer av stor nasjonal relevans, hvor instituttsektoren kan konkurrere om oppdrag. Eksempler er bl. annet European Space Agency (ESA), EU/ESA programmet Copernicus, EumetSat, European Environmental Agency (EEA), bilaterale EØS forskningsprogrammer, FN organer etc. I høstens dialog om rapporten har dette kommet tydeligere fram, og vi konkretiserer dette under.

## Overordnede kommentarer til Forskningsrådets rapport:

- Rapporten kommer med teknisk godt begrunnede forslag til videreføring og endringer i nåværende grunnfinansieringsordning, men vurderer i for liten grad disse helhetlig sammen med andre finansieringsmekanismer i forskningsarenaen. Rapporten bidrar ikke til en vesentlig forenkling og klarhet i ordningen, men dialogen i høringsfasen har vært nyttige og avklarende.
- Nansensenteret er ikke avvisende til rapportens forslag om at KD kan få ene-ansvar for GF av hele instituttsektoren. Det bør utredes nærmere om dette kan bidra til å skape en større faglig og økonomisk distanse mellom politiskledelse, arenadepartement og GF-instituttene.

- Vi er positiv til målet om at GF-ordningen (etter kvalifisering) bør være forutsigbar, med ens vilkår i hele instituttsektoren. Instituttspesifikke behov/oppgaver/infrastruktur etc. for det offentlige bør finansieres gjennom direkte oppdrag eller bevilgninger fra fagdepartementene, men aller helst gjennom konkurranseutsatte utlysninger i Forskningsrådet.
- Tilrettelegging for åpen tilgang til vitenskapelige resultater og data er selvsagt. Men dette fører til merkostnader for instituttene under og etter forskningsprosjekter. Det er utfordrerne for instituttene å opprettholde kontinuitet i data-innsamling og -vedlikehold basert på tidsavgrensede prosjekter. Det bør vurderes om dette mer eksplisitt skal omfattes av GF og inkluderes i resultatvurderinger.
- Indikatorene bør tilpasses sine mål også dersom det vil kreve at Forskningsrådet og NIFU må justere sin nøkkeltallsrapportering og annet tallmateriale (ikke omvendt).

## Indikatorene

Kvalifiserings- og resultat/omfordelingsindikatorene har ulik funksjon og deres samlede kriterier bør reflektere dette - inn i en framtid med en helhetlig instituttpolitikk. Vi støtter forslaget om at indikatorene bør være ensartede for hele instituttsektoren. De må også være *gjensidig konsistente og robuste* i forhold til å hhv innlemme/ekskudere relevante institutter og å stimulere til økt og ønsket faglig utvikling/omstilling etc. i de innlemmede instituttene. Omfordelingsindikatorene må minimum omfatte tilsvarende rapporteringsgrunnlag som for kvalifiseringsindikatorene og utvides med andre måltall basert på rapporterte nøkkeltall, som dermed kan benyttes i en omfordelingsmodell (som kommentert senere). **Vi støtter Forskningsrådets forslag om å beholde, men endre og tilpasse dagens indikatorer og modell for GF og ikke innføre et helt nytt indikator- og omfordelingskonsept.**

## Kvalifiseringsindikatorer

Disse fire indikatorene er tydelige og legitimerer GF ordningen. De skal være krevende å oppnå og må primært skille institutter fra næringsliv, men også fra UH sektoren. Indikatorene må, som foreslått i rapporten, være et sett av terskelkrav for å kvalifisere til GF som omfatter akademisk kvalitet, ekspertise, relevans, og faglig kritisk masse. Indikatorene må være tydelig på hvilke tellekanter/nøkkeltall som benyttes i hver av dem. Institutter innenfor og utenfor ordningen må vite hvilke terskelverdier de blir vurdert i forhold til. Samlet vurdering av kvalifiseringsindikatorene bør være underlagt et vist rom for helhetsvurdering og skjønn over for eks. en 3 års periode, men må individuelt være målbare med terskelverdier. Terskelverdiene bør kunne revideres hvis det er faglige grunner for det, men må da trappes opp over tid. Kandidatinstituttene bør vurderes faglig av Forskningsrådet og ikke av hvert arenadepartement. **Kvalifiserte institutter bør uten unødig forsinkelse inkluderes i ordningen**, med friske midler fra arenadepartement, som omtalt i *Retningslinjene for statlig GF*. Vi ser at det kan være en utfordring at kvalifiserende og bevilgende myndighet ikke er den samme. Vi støtter forslagene til hver indikator i Forskningsrådets notat *Flagg-grenser for kvalifiseringsindikatorer*, men med følgende kommentarer:

*Publikasjonspoeng pr forskerårsverk og annet faglig personale:* Dette er en robust indikator for vitenskapelig kvalitet. Det er verd å merke seg at det er store forskjeller mellom fagdisipliner, arenaer og institusjoner, hvor ofte det er mulig å levere nye publiserbare resultater som kan påvirkes av behov for infrastruktur, tid eller annet faglig personale for innsamling av data etc. Indikatoren er til en viss grad relatert til høy skår på bidragsinntekter.

*Nasjonale bidrags- og oppdragsinntekter fra departementer og underliggende etater* er et mål på relevans. Som argumentert tidligere i notatet bør indikatoren bør også inkludere tilsvarende og relevante internasjonale (offentlige og private) inntekter. Vi støtter også forslaget fra FFA om en utvidelse og presisering av hvilke kilder som skal inngå i indikatoren. En liste over kvalifiserende

finansieringskilder bør utarbeides, med en presisering/ending av rapporterte nøkkeltall og hvilke nøkkeltallposter som vil inngå i indikatoren. Vi har ikke en klar formening om effekten av å inkludere nasjonale bidragsinntekter fra departementer og underliggende etater, men observerer at det er svært høy terskel for denne type direkte finansiering.

*Bidragsinntekter fra Forskningsrådet og EU* er et godt mål på forskningskvalitet. Igjen bør alle rapporterte nasjonale (Forskningsrådet, RFF, etc.) og internasjonale (EU, Nordisk, JPI, EØS forskningsprogram etc.) bidragsinntekter inngå i denne kvalifiseringsindikatoren.

*Forsker- og faglige årsverk*: Robust indikator på fagmiljøets utvikling og størrelse over tid. Institusjoner med forvaltnings- og forskningsoppgaver bør skille mellom ansatte og finansiering i de to deler av organisasjonsstrukturen. En terskelverdi på 20 faglige ansatte er relevant i de fleste kompetanseområder, men vi vil understreke at relativt små fagmiljøer kan levere høy kvalitet.

## Resultatindikatorer

### Relevans

*Nasjonale oppdragsinntekter* er et godt mål på relevans og klart avgrenset i dagens nøkkeltallsrapportering.

*Nasjonale brukerrettede bidragsinntekter*: Som allerede nevnt tidligere vil ikke alle institutter kunne levere på denne indikatoren. Gjennom Bjerknessenteret har Nansensenteret finansiering i denne kategorien, men vi er ikke sikker på om indikatoren vil fange opp relevans for hele sektoren. Som relevans indikator kan den type inntekter være tellende sammen med oppdragsinntekter. Dersom den blir innført bør den vektas lavt som foreslått i rapporten.

*Internasjonale oppdrags- og bidragsinntekter*: Internasjonalt samarbeide er vesentlig for løsning av mange av samfunnsutfordringene (for eks. FN's bærekraftsmål). I deler av «markedet» til instituttsektoren bidrar Norge med internasjonal med-finansiering, som en forventer at norske institusjoner og næringsliv, til en viss grad bringer tilbake i form av forskningsoppdrag til sektoren. EU's rammeprogrammer er i en egen kategori, men vi vil også nevne bidrag til programmer i European Space Agency (ESA), EU/ESA Copernicus-programmet, EumetSat, EØS forskningsprogrammer, European Environmental Agency (EEA) etc. I noen tilfeller kan norsk deltakelse føre til reduserte nasjonale utlysinger på tilsvarende områder. Nansensenteret anser det som mulig og viktig at det etableres robuste tellekanter som kan fange opp denne type internasjonal finansiering, både for oppdrags- og bidragsforskning ved instituttene. Indikatoren kan benyttes til å underbygge både relevans og kvalitet.

*Kommersialisering* kan være komplekst å kvantifisere og med ulik praksis innen forskjellige arenaer og institutter for bruk av for eks. patenter og lisenser. Med økende krav til åpen-science, -data, -kildekode og -publisering etc. vil også disse mekanismene kanskje få mindre betydning i alle fall innen de naturvitenskapelige områdene. Opprettelse av datterselskaper skjer, men ikke ofte. En gjennomgang av eksisterende nøkkeltall-statistikk for dette vil kunne avdekke tallenes betydning i de forskjellige instituttarenaene. Andre av Forskningsrådets finansieringsmekanismer som prosjekter rettet mot aktiv deltakelse fra privat eller offentlig sektor som for eks. SFI, FME, KSP etc. vil gi en indikasjon på kommersialiseringspotensialet i forskningen. For eks. innen data assimilering har vi sett at industrien (for eks. Equinor) storstilt har tatt forskningsresultater/metodikk i bruk basert på egen videreutvikling av FoU resultater fra instituttsektoren, med betydelig økonomisk potensiale. *Nansensenteret tror ikke at den foreslåtte indikatoren basert på lisenser og patenter vil fange opp reelt mangfold i kommersialisering i instituttsektoren som helhet.*

## Kvalitet

*Nasjonale og internasjonale bidragsinntekter* er en robust indikator på kvalitet, men den bør også omfatte alle andre bidragsinntekter og ikke være begrenset til Forskningsrådet og EU's rammeprogrammer.

*Vitenskapeligpublisering*: Dette er en robust indikator for vitenskapelig kvalitet, som vi har allerede har kommentert under kvalifiseringsindikatoren. I tillegg kan *sitering* gi et tidsforsinket bilde av forskningens kvalitet (og relevans) for bruk av andre forskere. Ny teknologi bidrar til at sitering på sikt kan bli en robust og oppdatert tellekant, som kan vurderes sammen med publikasjonspoeng.

*Antall vitenskapelige ansatte med doktorgrad* er et godt mål på akademisk profil, som vi støtter at innføres. Indikatoren kan komme litt uheldig ut for institusjoner med stort behov for teknisk ansatte i vitenskapelige stillinger. Som indikator er den også relatert til vitenskapelig publisering og publikasjonspoeng, så det er en viss fare for «dobbel tellende» effekt, uten at vi vurderer det som vesentlig.

## Viktig av indikatorene

Med økende internasjonalisering i forskning i instituttsektoren, synes vi det ikke er framtidsrettet å redusere vektning av indikatoren som skal fange opp internasjonal aktivitet fra 20% til 15%.

Ellers slutter vi oss til FFA sine merknader mht. vektning.

## Modell for omfordeling

Nansensenteret er som nevnt innledningsvis positiv til Forskningsrådets forslag til å beholde dagens modell med forslåtte modifikasjoner i modell og anvendte indikatorer.

## Terskelverdier for uttelling per indikator

Vi er enig i at instituttene bør levere på hele spekteret av innførte indikatorer. Det er heller ikke noen motsetning å levere på både kvalitet og relevans på de forskjellige indikatorene, selv om skår på enkelt indikatorer kan bli lav/høy. Dette underbygger instituttsektorens mangfold, men det er forståelig at «atypiske» institutter ikke skal få ufordelaktig stor uttelling i omfordeling av GF, på bekostning av andre institutter i arenaen. Dette vil terskelverdier ta hensyn til, men effektene må være ønskelig og kvalitetssikret.

## Omfordeling

*Omfordelingsmodellen bør bidra til på sikt å utjevne historiske ulikheter innen arenaene*, dersom disse ikke er tatt høyde for ved innlemming i GF-ordningen. KD og andre GF-bevilgende departementer bør også vurdere å utjevne slike ulikheter i forbindelse med den pågående revisjon av ordningen (slik som har blitt gjennomført i UH-sektoren). En modell som bidrar til å jevne disse ut over (lang) tid kan få som utilsiktet uheldig konsekvens at noen institutter ikke får uttelling på å levere på «ønsket adferd», mens andre opplever å få langvarig god uttelling (dette er tatt hånd om med innføring av terskelverdier).

GF er for mange institutter den eneste forutsigbare og ikke konkurranseutsatte inntektskilden på lengre sikt enn 3-5 år. GF bør fortsatt være, forutsigbar, men sektoren og instituttene vil være tjent med en viss dynamikk og endring i deler av GF. Samfunnets krav og utfordringer til sektoren har vært og vil være i endring og da må sektoren også vise evne og vilje til omstilling, ikke bare på de konkurranseutsatte arenaene (hvor mange institutter viser stor tilpasningsevne). *En opptrapping (over tid, for eks. 3 år) av omfordelingen til 20% pr. år av bevilgingen i hver arena støttes, men det forutsetter at indikatorene som benyttes er tydelige, kvalitetssikret og leverer i forhold til ønsket utvikling på sikt*. Som nevnt tidligere, kan også departementene og underliggende etater i større

grad benytte direkte bevilginger (uten om GF) for å løse konkretet kunnskapsbehov, også på lengre sikt.

### Arenainndeling

Forskningsrådet forslår å benytte en felles resultatarena for alle instituttene, men med institutt- og bevilgingsansvar i hvert sektordepartement, samt å innføre terskelverdier for indikatorene (som omtalt tidligere i notatet). Begge forslagene vil bidra til å dempe omfordeling til «atypiske» institutter, som er ønskelig. *Samlet er forslaget komplekst og vi er ikke sikker på om alle tilsiktede og utilsiktede effekter er tilstrekkelig kjent.* Vi mener at man er best tjent med en mangfoldig instituttsektor, og at omfordelingsmodell og terskelverdiene ikke bør bidra til å svekke den enkelte institusjons egne ambisjoner om for eks. en stor publiseringsaktivitet, spissing i det konkurranseutsatte markedet etc. Dette kan tas hensyn til ved å ikke benytte én felles terskelverdi på hver indikator for alle arenaene.

Vi håper disse innspillene fra Nansensenteret vil være nyttig i KDs videre arbeide med en omlegging av grunnfinansieringsordningen og en helhetlig politikk for instituttsektoren.

Med vennlig hilsen



Johnny A. Johannessen  
Interim direktør



Lasse H. Pettersson  
Forskningskoordinator