



UNIVERSITETET I BERGEN

Universitetsledelsen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref

2018/2342-LARNI

Dato

09.05.2018

Høringsuttalelse til Hagen-utvalgets rapport Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.

Universitetet i Bergen viser til høringsbrev datert 9.februar 2018, og takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse.

1.februar 2018 overleverte et ekspertutvalg ledet av professor Terje P. Hagen fra Universitetet i Oslo (Hagenutvalget) rapporten Regionreformen, Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.

Hagenutvalget foreslår overføring av oppgaver og virkemidler til fylkesnivået på en rekke saksfelt, som næring, innovasjon og forskning, kompetanse, integrering, kultur, folkehelse, samferdsel, klima og miljø.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Bergen (UiB) og Universitetet i Oslo (UiO) vil til denne høringen gi felles kommentarer til Kap. 5 Næring, forskning og innovasjon under del II Næring, kompetanse og integrering. Kommentarene er utarbeidet i felleskap med SINTEF.

Kommentarene til del V Kultur og kulturminnevern står for UiBs regning.

Kommentarer til Kapittel 5 – Næring, forskning og innovasjon

NTNU, UiB og UiOs viktigste synspunkter:

- Næringsrettet forskning i vår tid forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Dersom en stor andel av de offentlige FoU-investeringene gjøres

Telefon 55 58 00 00
postmottak@uib.no
Internett www.uib.no
Org no. 874 789 542

Universitetsledelsen
Telefon 55 58 20 01/02

Postadresse
Postboks 7800
5020 Bergen

Besøksadresse
Muséplass 1
Bergen

Saksbehandler
Lars Helge Nilsen
55584978

uavhengig av hverandre, risikerer vi å få en FoU-portefølje som ikke er optimal, verken for regionenes utvikling, nasjonale behov og prioriteringer eller internasjonal samarbeid.

- Det finnes argumenter for en begrenset styrking av Regionale forskingsfond, men det bør ikke gjøres ved å flytte over 2 milliarder kroner fra den nasjonale konkurransearenaen.
- Forslaget fra Hagenutvalget vil innebære en radikal endring av dagens forskningssystem som ikke er grundig konsekvensutredet eller basert på dialog med sektoren og berørte parter.
- Norge bør ikke lage et system med 12 næringsrettede forskningsråd. Det fremmer ikke kvalitet i hele landet og det er ineffektiv bruk av offentlige midler.
- NTNU, UiB og UiO vil advare mot at det gjennomføres en så omfattende endring i et velfungerende forskningssystem.

Utvalgets forslag – næringsrettet forskning

Blant de konkrete forslagene er flere som direkte berører norsk FoU-politikk, ikke minst omfattende endringer knyttet til bruk av offentlige midler til næringsrettet forskning. Dette er bakgrunnen for at vi oversender en felles høringsuttalelse.

Det fremkommer av mandatet til utvalget at *"Arbeidet skal ta utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune"*.¹ Videre fremgår det av utvalgets mandat at *"Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer er følgende (kort oppsummert): (...) staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning"*.

I sin rapport (s.9) skriver Hagenutvalget at man har *"videreutviklet Oppgavefordelings-utvalgets retningslinjer for fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene"*, og at utvalget mener *"Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning"*. (Vår utheving)
Vår vurdering er at forskningspolitikken er et område som i stor grad forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, og vi vil advare sterkt mot den oppsplitting og regionalisering av nasjonal forskningspolitikk som Hagenutvalget legger opp til.

Konkret foreslår utvalget at fylkeskommunene får *"ansvar for om lag halvparten av det offentliges innsats for næringsrettet forskning som i dag ligger til Forskningsrådet. Midlene forvaltes etter modell av Regionale forskingsfond (RFF)."*

¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/3afda0bcd013403290d22c587505dfb5/mandat_ekspertutvalg_fylkeskommunene.pdf

"Næringsrettet forskning" som ligger til Forskningsrådet utgjør i dag oppimot 5 milliarder kroner.² Følgelig vil den foreslåtte endringen innebære at mer enn 2 milliarder kroner i nasjonale FoU-programmer blir flyttet fra den nasjonale konkurransearenaen.

Forslaget er i noen grad prinsipielt drøftet i rapporten, men utvalgets konkrete forslag om overføring av halvparten av de næringsrettede forskningsmidlene til fylkeskommunene, er i liten grad begrunnet ut over at et slikt grep vil gi fylkeskommunene mulighet til å gi retning, beslutte prosjekter og bygge sterke kunnskapsmiljøer rundt sine næringsmessige og naturgitte fortrinn. Det kan synes som det viktigste hensynet for forslaget er å gi fylkeskommunene nye oppgaver, ikke hva som er best for næringslivet som den næringsrettede forskningen skal ivareta.

Det heter videre at fylkeskommunene skal få *"ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Siva. Siva nedlegges."* I tillegg foreslår utvalget at fylkeskommunalt nivå skal få *"oppdragsgiveransvar for minst halvparten av det offentliges midler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge"*.

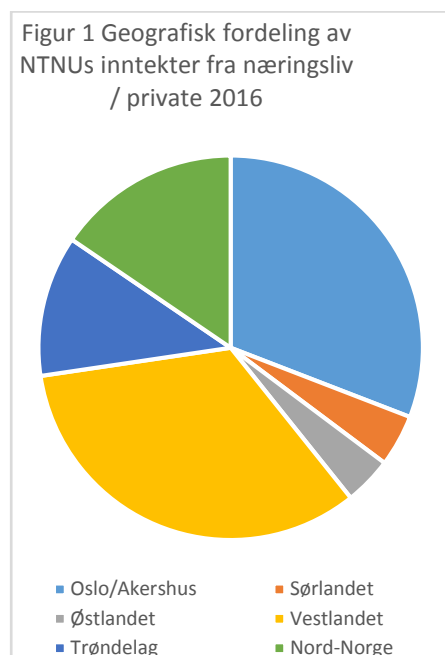
Virkemiddelapparatet med Siva og Innovasjon Norge har i dag sentrale funksjoner for næringsutvikling i hele landet, og vi kan ikke se at de grep Hagenutvalget her legger opp til vil gi ønsket effekt. Vi mener at en oppsplitting av midler til innovasjon til alle fylkeskommuner vil gi mindre samlet kraft til å foreta store investeringsløft, f.eks på infrastrukturuområdet. En oppsplitting av midler vil også gi svakere muligheter til å gjøre en samlet vurdering av hvor investeringsbehovet er størst.

NTNU, UiB og UiO er nasjonale aktører

I sin argumentasjon antyder utvalget at noe av hensikten med å flytte miljøer fra det nasjonale nivået til det regionale nivået er å bygge sterke kunnskapsmiljøer i regionene basert på deres næringsmessige og naturgitte fortrinn. Det er grunn til å frykte at enkelte regioner vil velge å prioritere midler til oppbygging av FoU-miljøer innenfor egen region på bekostning av vurderinger av kvalitet og uten at investeringene blir vurdert i lys av hele landets behov. NTNU, UiB, UiO og andre forskningsinstitusjoner må ikke utelukkes fra samarbeid med bedrifter basert på hvor bedriften er lokalisert.

NTNU, UiO og UiB er nasjonale aktører, tildels lokalisert i flere regioner og har samarbeidspartnere og kunder over hele landet. Figuren under viser inntekter fra næringsliv/private for NTNU. Som det går fram av dette eksemplet er ikke NTNUs virksomhet knyttet til én region. Dette gjelder også UiB og UiO.

² Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2017: NIFU/SSB, s.86

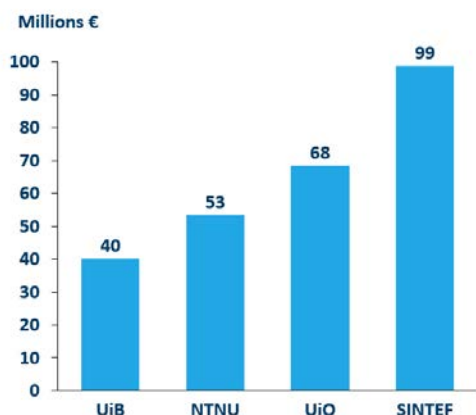


(Kilde: NTNU feb 2018)

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for innovasjonsevnen

NTNU, UiB og UiO har store internasjonale nettverk, og utstrakt internasjonalt samarbeid. Gjennom vår aktivitet bidrar vi til å utvikle den internasjonale kunnskapsfronten i samarbeid med partnere i Europa og resten av verden. Slik blir vi også de viktigste importørerne for kunnskap. Dette er svært viktig for norske bedrifters konkurransekraft. Gjennom vårt samarbeid med norske bedrifter over hele landet bidrar vi til at disse virksomhetene får tilgang til den best tilgjengelige kunnskapen internasjonalt.

Gjennom vår deltakelse i det europeiske forskningsprogrammet Horisont 2020 bidrar vi til å sikre norske virksomheter den fremste tilgjengelige kunnskapen gjennom utstrakt samarbeid med de fremste miljøene i Europa. Dette oppnår vi fordi vi har et konkurransedyktig europeisk nivå i forskningen.



Figur 5 Godkjent støtte fra EUs forskningsprogram Horisont 2020 pr. mars 2018. Kilde: EUs database eCordia, Norges forskningsråd.

EUs forskningsarena er avgjørende for næringslivet i norske regioner. Dette gir tilgang til viktig finansiering, nettverk og kunnskap fra internasjonal forskningsfront. Det er svært viktig at det er god sammenheng mellom forskningspolitikk og prioriteringer mellom de ulike nivåene. Det betyr at det norske forskningssystemet må være godt koordinert med det som skjer i EU. Det krever helhetlige grep, overordnet styring, kompetanse og koordinering. Denne rollen ivaretas godt av Norges forskningsråd. Vi frykter at oppsplitting av det næringsrettede forskningssystemet vil svekke denne helheten. Dette vil i stor grad ramme næringslivets mulighet til innovasjon.

Konkurranse stimulerer til økt kvalitet

Vi mener at utvalgets forslag om å flytte halvparten av de næringsrettede forskningsmidlene fra Norges forskningsråd til de 11 fylkeskommunene vil svekke kvaliteten på norsk forskning.

Evalueringer av norsk forskning viser at vi har en god kvalitetsutvikling i norsk forskning, men at vi fortsatt har utfordringer. Vi mener at konkurranse fremmer kvalitet, og vi bør ikke redusere andelen av forskningsmidlene som settes ut i nasjonal konkurranse. Hva man konkurrerer om og hvordan man organiserer konkurransen er viktig. Regionale konkurransearenaer om begrensede midler vil etter vår mening ikke bidra til mer effektiv ressursbruk og kan like gjerne føre til fragmentering som ikke fremmer kvalitet. Slik fragmentering vil kunne svekke norsk konkurransekraft, både innen forskningen og blant konkurranseutsatte bedriftene som opererer i globale markeder.

En annen effekt vil være at midlene til store, næringsrettede programmer gjennom Forskningsrådet vil bli mindre. Allerede i dag er rammene for disse programmene begrensende for gjennomføring av mange gode bedriftsrettede prosjekter med betydelig verdiskapingspotensial.

Oppsplitting gir økt administrasjon og parallell kapasitet

Overføring av halvparten av de næringsrettede forskningsmidlene til fylkeskommuner og regionale forskningsfond (RFF) vil kreve oppbygging av vesentlig forskningsadministrativ kompetanse og kapasitet i fylkeskommuner/RFF-sekretariat. I dag er totalt om lag 20 personer ansatt i de regionale forskningsfondene, fordelt på sju fondsregioner. Dersom Hagenutvalgets innstilling blir gjennomført, må det bygges opp omfattende kapasitet og kompetanse i 11 fylkeskommuner. I praksis vil vi da få 12 næringsrettede forskningsråd i Norge.

Det vil være svært krevende å bygge opp denne kompetansen regionalt, og lite effektivt å bygge opp parallell kompetanse i mange regioner og på nasjonalt nivå. Overføring av halvparten av de næringsrettede midlene til regionalt nivå vil være en omfattende prosess. Dersom den i det hele tatt er praktisk gjennomførbar, vil det medføre store kostnader. Disse økte utgiftene vil måtte finansieres over forskningsbevilgningene eller som økte administrasjonsbevilgninger til fylkeskommunene. Også ut i fra et "kost-nytte"-perspektiv stiller vi spørsmålstegn ved dette.

Forskningsrådet har en kompetent og effektiv administrasjon av forskningsmidler slik det er i dag. De offentlige næringsrettede virkemidlene har vokst fram over tid og er i stadig utvikling. Forskningsrådet har en bred og velfungerende portefølje av virkemidler som støtter opp under næringsrettet forskning.

Norge er i en unik posisjon gjennom at det er etablert ett forskningsråd som gir muligheter til å utvikle virkemidler på tvers av bransjer, fag og sektorer. Porteføljen omfatter tema og bransjenøytrale virkemidler som f.eks. Skattefunn og virkemidler rettet inn mot spesifikke bransjer og tema.

Det samlede ansvaret gir Forskningsrådet god mulighet til å vurdere og tilpasse virkemiddelbruken. Støtte til utvikling av teknologi kan tjene som eksempel. I en tidlig fase i teknologiutvikling er det ofte behov for støtte til langsiktige, grunnleggende prosjekter, gjerne i akademiske miljøer. Når teknologien er mer moden og klar for implementering er det mer behov for virkemidler rettet mot anvendelse av teknologi i produksjon eller tjenester. Utviklingen er ikke statisk og gjennom sitt helhetsansvar har Forskningsrådet mulighet til å vri virkemiddelbruken fra hovedvekt på forskning *for* næringsliv til forskning *i* næringsliv og tilbake igjen alt hva behovet er.

Å legge finansiering av BIA-prosjekter, og andre næringsrettede programmer innovasjonsprosjekter til regionalt nivå er etter vårt syn ikke til hjelp for bedrifter og norsk konkurransekraft. Det kan gi en "lock-in effekt" og hindre kvalifisering til nasjonale forskningsprogram og EU-forskningsprogram.

Gjennom Forskningsrådet er det sterk konkurranse om midler til forskningsprosjektene. Innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN) er

Forskningsrådet viktigste virkemiddel for å støtte forskningsbasert innovasjon i norske bedrifter. Forskningsrådet har de siste årene gjennomført felles utlysninger av nye innovasjonsprosjekter. I 2017 lyste Forskningsrådet ut 1,1 mrd kroner til slike prosjekter, som favner hele bredden av norsk næringsliv. Det kom inn 424 søknader, og i overkant av 160 prosjekter er innstilt for bevilgning. Analyser viser at denne type utlysninger også er mobiliserende for nye bedrifter. I 2017 var ifølge Forskningsrådet om lag 1/3 av søkerne nye. Denne type samlede utlysninger tror vi fører til høy kvalitet i prosjektene, som igjen gir god grobunn for bedriftenes konkurranseevne.

Samlingen av bransje- og sektorrettede forskningsråd til ett forskningsråd har vært en langsiktig og strategisk prosess. Flere norske og internasjonale evalueringer har dokumentert at dette har gitt gode resultater³. Selv om vi har ett forskningsråd, er en vesentlig del av finansieringen knyttet til sektordepartementenes bevilgninger i sine budsjetter. Vi opplever at sektordepartementene følger opp sine forskningsbevilgninger tett, blant annet gjennom dialog med Forskningsrådet. Departementenes muligheter for tett oppfølging vil bli svekket dersom halvparten av de næringsrettede midlene spres til 11 fylkeskommuner. I en slik situasjon er det grunn til å frykte at departementenes motivasjon for å prioritere midler FoU kan bli svekket.

Evalueringer av det norske forsknings- og innovasjonssystemet, herunder OECDs landrapporter og evalueringer av bl.a. Norges forskningsråd har vist at Norge har et godt utviklet sett av offentlige virkemidler i tråd med beste internasjonale standard som fungerer, utfyller hverandre og gir god effekt.

OECD skriver i sin gjennomgang at:

«The policy mix is now comprehensive, and covers the various needs of the different communities of research and innovation actors, throughout all stages of the innovation process. None of the numerous evaluations of the Norway STI system has revealed any major missing support instruments, and the debate has focused mainly on the balance between the types of initiatives.»

Vår vurdering er at næringsrettede programmer og virkemidler i hovedsak fungerer godt, men de må kunne justeres løpende i tråd med blant annet teknologiendringer, endrede behov i næringslivet samt nasjonale og internasjonale føringer. Vi kan ikke se at de næringsrettede virkemidlene vil få en bedre innretning ved å flytte midler fra Forskningsrådet til Regionale forskingsfond.

RFF-ordningen supplerer øvrige virkemidler, og bør ses i sammenheng med den øvrige virkemiddelporteføljen. RFF ble iverksatt i januar 2010, og evalueringer viser at de kan ha viktig mobiliserende, kvalifiserende og kapasitetsbyggende rolle i landets regioner. Dette virkemidlet må gjerne styrkes gjennom økte bevilgninger, men vår vurdering er at det bør ikke skje på bekostning av næringsrettede nasjonale forskningsmidler.

³ Se f.eks. Technopolis 2012 - A good council, Evaluation of the Research council of Norway

Vår vurdering er at de regionale forskingsfondene har en viktig mobiliserende rolle, for å bidra til at bedrifter i regionene satser på forskning. Denne rollen kan med fordel forsterkes, men i første rekke koblet mot nasjonale prosjekter og programmer.

Konklusjon: NTNU, UiB, UiO og SINTEF støtter ikke forslaget om å flytte halvparten av de næringsrettede midlene fra Forskningsrådet til fylkeskommunene

I Jeløya-plattformen fra januar 2018 erklærte regjeringen at den vil:

"Innrette de næringsrettede virkemidlene (...) mest mulig effektivt for å stimulere til verdiskaping, omstilling og innovasjon".⁴

Regjeringen varsler videre at den skal se på hvordan helheten i det næringsrettede virkemiddel-apparatet bør innrettes til beste for brukerne, verdiskaping, innovasjon og omstilling i næringslivet.

SINTEF, NTNU, UiB og UiO mener Hagen-utvalgets forslag om å overføre over 2 milliarder kroner i næringsrettede forskningsmidler fra Forskningsrådet til fylkeskommunene gjennom RFF, vil være ineffektivt og samtidig svekke næringslivets deltagelse i forskningssamarbeid nasjonalt og internasjonalt.

Konkurransarenaen for næringsrettet forskning må være nasjonal og internasjonal for å skape vekst og konkurransekraft i norsk næringsliv. I flere evalueringer av det norske FoU-systemet de siste årene vektlegges internasjonalisering og effektiv konkurranse som helt sentralt. Ingen av disse evalueringene anbefaler regionalisering av forskningen.

Næringsrettet forskning er avgjørende for omstilling, innovasjon og utvikling i Norge. Det er forbedringspotensial ved dagens FoU-system, men eventuelle endringer må være grundig utredet og gjenstand for bred debatt og kvalitetssikring før eventuell implementering.

Vår vurdering er at FoU-feltet forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning og vi er derfor sterk motstander av Hagenutvalgets forslag om å la regionnivået overta halvparten av det offentliges innsats for næringsrettet forskning.

Kommentarer til kapittel 15 Kultur

Universitetet i Bergen vil slutte seg til merknadene som er gitt av Norsk teater- og orkesterforening til dette kapittelet. På musikk- og scenekunstmrådet foreslår ekspertutvalget å overføre statens finansieringsansvar for tilnærmet samtlige institusjoner utenfor Oslo til fylkes-kommunene. Ingen musikk- og

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>

scenekunstinstitusjoner utenfor hovedstaden skal lenger være et statlig ansvar eller defineres inn i en nasjonal infrastruktur.

Med dette tar utvalget til orde for de mest dyptgripende kulturpolitiske endringene siden 1970-tallet, helt uten kvalifiserte kulturpolitiske betraktninger. Forslaget er fremmet på regionreformens premisser alene, og spørsmålet om hva som er *god kulturpolitikk* i et helhetlig samfunnsperspektiv og til beste for kunsten og publikum er fraværende. Heller ikke UiB finner holdbare kulturpolitiske begrunnelser for å overføre finansieringsansvaret på et område hvor politisk makt allerede er delt mellom tre forvaltningsnivåer, og hvor den kunstfaglige beslutningsmyndigheten allerede er desentralisert til selvstendige institusjoner med kunstneriske ledere på åremål.

Musikk- og scenekunstinstitusjonene må ikke reduseres til midler for å utvikle de nye fylkeskommunene. Dagens landsdekkende nettverk av profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner utgjør uunnværlige demokratiske fellesarenaer for fri ytring, kritisk refleksjon, meningsutveksling og kulturell og menneskelig innsikt. Det betyr at disse institusjonene har en samfunnsverdi langt utover individuelle besøk. Spørsmålet om hva som skal være statens ansvar i forhold til fylkeskommunen og kommunen kan således ikke reduseres til et spørsmål om virksomhetenes publikumsmessige nedslagsfelt.

UiB har full tillit til at den kommende kulturmeldingen vil legge infrastrukturkravet i Grunnlovens §100 til grunn for en vurdering av hvordan staten best kan ivareta ansvaret for et offentlig ytringsrom og sikre en sterk nasjonal infrastruktur for fri ytring.

Kommentarer til kapittel 17 Kulturminnevern

Kulturminnevernet sorterer under Klima- og miljødepartementet og er del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. UiB hadde slik sett forventet at kulturminnevernet ville bli behandlet sammen med øvrige saksfelt i *Del IV Klima, miljø og naturressurser*. Vi setter spørsmålsteget ved utvalgets frikobling av kulturminnevernet fra den øvrige ressursforvaltningen.

UiB vil tillate seg å peke på klare svakheter ved utvalgets anbefalinger, som vi mener vil kunne medføre økt forskjellsbehandling og uforutsigbarhet i kulturminneforvaltningen, og i ytterste konsekvens fare for tap av viktig nasjonal kulturarv og kunnskap om denne. UiB mener det er avgjørende for å sikre en helhetlig og kunnskapsbasert forvaltning av kulturminner, at rollefordelingen mellom de ulike institusjonene i hovedsak videreføres ved at Riksantikvaren beholder myndighet på visse områder og at forvaltningsmuseenes oppgaver og ansvarsområder opprettholdes.

Klima- og miljødepartementet har, som følge av Stortingets tilslutning, utarbeidet utkast til ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og om overføring av andre oppgaver som ikke reguleres av forskriften. Utkast til ny forskrift ble sendt på høring 21.03.2018 med høringsfrist 21.06.2018. Endringene gjelder i all hovedsak overføring av førstelinjeoppgaver fra Riksantikvaren til nytt folkevalgt regionalt nivå, men får også konsekvenser for forvaltningsmuseenes ansvar og oppgaveportefølje. Dette er en separat høring om overføring av oppgaver og funksjoner på kulturminnefeltet, uavhengig av Ekspertutvalgets rapport.

Gjennom høringen av ny forskrift vil de ulike oppgaver og funksjoner bli vurdert i detalj fra et bredt spekter av institusjoner innenfor kulturminneområdet. I et slikt perspektiv er det uheldig at ikke forvaltningsmuseene var invitert til å komme med egne innspill til Ekspertutvalget, da dette kunne bidratt til et bredere perspektiv i deres vurdering av oppgave- og ansvarsfordeling mellom institusjoner på statlig og regionalt nivå.

UiB ber Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å avvente behandlingen av Ekspertutvalgets anbefalinger innenfor kulturminnevernet til prosessen vedrørende ny forskrift om myndighet etter kulturminneloven er slutført.

Vennlig hilsen

Dag Rune Olsen
Rektor

Kjell Bernstrøm
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.