



# Innst. S. nr. 158

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:6 (2004-2005)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

Forskningsrådet er forvaltningsmessig underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet og mottar midler fra 16 departementer. Utdannings- og forskningsdepartementet har koordineringsansvaret for forskningspolitikken og står for over halvparten av de offentlige forskningsbevilgningene fra departementene.

Forskningsrådet skal være et sterkt forskningsstrategisk organ som også skal gi regjeringen råd i forskningspolitiske spørsmål. Rådet skal konsentrere seg om overordnede strategiske oppgaver og skal ha ansvar for å øke det generelle kunnskapsgrunnlaget. Rådet skal bidra til å dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning på alle områder. Forskningsrådet skal ifølge vedtektene utforme sin forskningspolitikk og forvalte bevilgningene til forskning ut fra retningslinjer som regjeringen og Stortinget setter opp.

I St.meld. nr. 36 (1992-1993), jf. Innst. S. nr. 192 (1992-1993), framheves det at Forskningsrådet har ansvaret for den kunnskaps- og teknologiformidlingen som er knyttet til Forskningsrådets egne programmer og prosjekter. I innstillingen til Stortinget uttalte komiteen at formidlingen av norsk forskning og norske forskningsresultater ut til allmennheten er for dårlig, i tillegg til mangel på aktiv bruk av forskningsresultater.

Det bevilges betydelige midler til forskning hvert år. For året 2003 ble det bevilget 4,1 mrd. kroner til Norges forskningsråd, herav ca. 2,1 mrd. kroner til forsk-

ningsprogrammer. Av dette ble det bevilget 681 mill. kroner til handlingsrettede programmer.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse i hvilken grad Forskningsrådet ivaretar Stortingets intensjoner om at forskning skal komme styresmaktene, næringslivet og allmennheten til gode.

##### 1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført i perioden 2002-2004. Undersøkelsen omhandler i hovedsak et utvalg av Forskningsrådets handlingsrettede programmer. Handlingsrettede programmer er primært innrettet for offentlig sektor og bransje- og interesseorganisasjoner. De skal bidra til å bedre kunnskapsgrunnlaget for planlegging på forskjellige forvaltningsnivåer, for utvikling av offentlig sektor og for politiske beslutninger. Undersøkelsen har hatt tre problemstillinger:

1. I hvor stor grad og hvordan formidles forskningen i de handlingsrettede programmene?
2. Hvordan brukes forskningsresultatene, og hvilken opplevd nytte har brukerne hatt av de handlingsrettede programmene?
3. I hvilken grad
  - formuleres det mål?
  - rapporteres det i samsvar med mål?
  - følger Forskningsrådet opp de handlingsrettede programmene?

Problemstilling nummer tre er avgrenset til å gjelde oppfølgingen av målformuleringer og resultatrapportering, i tillegg til internrevisjon. Undersøkelsen gir derfor ikke et fullstendig bilde av Forskningsrådets totale oppfølgingsarbeid gjennom administrasjon, programstyrer og bevilgende departementer.

Det er lagt til grunn at handlingsrettede programmer har klarere mål enn grunnforskningsprogrammer, og at det vil være enklere å rapportere om forskningsresultatene. Videre er det lagt til grunn at det er tydeligere

definert hvem brukerne av forskningen skal være, og at det i større grad vil være mulig å dokumentere hvordan forskningen er brukt.

### **1.2.1 Formidling av forskningsresultater**

Undersøkelsen viser at det ikke er implementert en felles overordnet strategi for brukerrettet formidling i Forskningsrådet. Forskningsrådets fagområder har i forskjellig grad utformet konkrete formidlingsstrategier. Undersøkelsen viser også at mange programmer i liten grad identifiserer målgrupper for forskningen, og at de i varierende grad har oversikt over hvilke brukere som er sentrale. Mangelfulle formidlingsstrategier kan føre til at formidlingsansvaret ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Det framgår av undersøkelsen at det er komplisert å få oversikt over hvilke publikasjoner som er gitt ut i tilknytning til de ulike programmene. Undersøkelsen viser også at Forskningsrådet ikke i tilstrekkelig grad har gjort forskningsinformasjon tilgjengelig på Internett. Videre viser undersøkelsen at det kan stilles spørsmål ved om forskningsresultatene knyttet til de handlingsrettede programmene blir gjort tilgjengelige slik Stortinget har forutsatt.

### **1.2.2 Bruk og opplevd nytte av forskningsresultatene**

Forskningsrådet skal arbeide for at forskningsresultatene kommer styresmaktene, næringslivet og allmennheten til gode.

Av Riksrevisjonens rapport fremgår det at ansatte i offentlige virksomheter og interesseorganisasjoner i størst grad har brukt programforskningen til å få mer kunnskap om eget saksfelt, til å få nye ideer/synspunkter på en sak og til å holde seg orientert om samfunnsforhold. 42 pst. av brukerne oppgir at de i liten grad har hatt nytte av programforskningen i eget arbeid, mens 58 pst. oppgir at de har hatt middels eller over middels nytte. Et handlingsrettet forskningsprogram kan imidlertid være vellykket dersom få, men viktige brukere har hatt nytte av forskningen. Det kan også være vanskelig for den enkelte bruker å vurdere egen nytte av den forskningen som har blitt utført i et program.

Undersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom brukernes opplevelse av om forskningsresultatene har vært godt formidlet og deres opplevde nytte av programforskningen. Dette understreker betydningen av god formidling.

### **1.2.3 Målformulering og rapportering**

I økonomireglementet for staten er det stilt krav om at det skal formuleres resultatkrav og rapporteres om resultater, og at det skal utarbeides oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom programmene når det gjelder hvor konkrete programmålingene er. Dette svekker mulighetene for en effektiv oppfølging av programmene og kan føre til at de mål og resultatkrav som departementet har lagt til grunn for bevilgningen til programmene, ikke blir oppfylt. Det kan være komplisert å formulere klare og kon-

krete mål innen forskning. Klare mål er imidlertid viktig for å skape et godt fundament for programmene.

Undersøkelsen viser videre at det er stor variasjon med hensyn til sluttrapporteringen, og at dokumentasjonsgrunlaget for å vurdere forskningsprogrammernes resultater derfor er mangelfullt. Et gjennomgående trekk ved rapporteringen fra programmene er manglende referanse til mål, delmål eller prioriterte tema i det enkelte program. Det blir derfor vanskelig å vurdere i hvilken grad oppnådde resultater er i samsvar med planlagte mål.

Den store variasjonen i målformulering og rapporteringspraksis kan tyde på at Forskningsrådet i liten grad følger opp at rutinene som er utarbeidet for planlegging og rapportering, blir fulgt. Forskningsrådet har også i liten grad revidert programmer og prosjekter i perioden 1995-2004.

### **1.2.4 Nye utfordringer**

Forskningsrådets organisasjon er basert på en desentralisert styringsmodell. Dette forutsetter et styringsystem som er tilpasset denne strukturen og forskningens egenart.

Basert på bevilgningsreglementets krav til mål og resultatrapportering, har Finansdepartementet utarbeidet nytt reglement for økonomistyring i staten som gjelder fra 1. januar 2004. Det nye reglementet viderefører kravene til mål- og resultatstyring, men gir større rom for individuell tilpasning av resultatbegrepet. Reglementet forutsetter at det etableres en hensiktsmessig intern kontroll tilpasset risiko og vesentlighet. Intern kontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring.

De svakhetene som er påpekt ved Forskningsrådets systemer og rutiner for de handlingsrettede programmene, viser betydningen av at kravene i det nye økonomireglementet blir vektlagt i det videre arbeidet.

## **1.3 Utdannings- og forskningsdepartementets kommentarer**

Departementet påpeker at undersøkelsen delvis er basert på revisjonskriterier som departementet mener burde vært tatt ut. Departementet peker også på at revisjonskriteriene er endret i forhold til hvordan de opprinnelig ble presentert for departementet, og at de ikke har fått anledning til å komme med merknader til endringene.

Departementet peker på at forskning i sin natur er langsiktig, og at det kan ta tid å se resultatene av forskningsaktiviteter. Det er ikke slik at forskningsresultater kan bestilles, og det vil alltid være knyttet usikkerhet til om forskningen kan gi svar på de aktuelle problemstillingene. Likeledes mener departementet at det er vanskelig å vurdere bruk og nytte av forskningen, blant annet fordi det ikke alltid er tydelig hvor kunnskapen stammer fra.

Departementet savner en drøfting av i hvilken grad utvalget av de ni programmene kan sies å være representativt. Departementet savner en generell drøfting av hvordan de utvalgte programmene ble etablert, og hvordan målene i forskningsprogrammene ble satt.

Departementet peker på at man må ha et begrep om hva som burde kunne forventes som et godt resultat, for å kunne vurdere resultatene fra brukerundersøkelsen, og mener at dette burde vært drøftet i større grad. I denne forbindelsen viser departementet til undersøkelsen hvor 42 pst. av brukerne oppgir at de i liten grad har hatt nytte av programforskningen i eget arbeid. Departementet peker på at 58 pst. har hatt middels eller over middels nytte av programforskningen, og mener flere vil synes dette er et godt resultat.

Departementet mener det er viktig å få fram at Forskningsrådet i fordelingen av ressurser må avveie flere formål mot hverandre. På den ene siden skal mest mulig av programmets ressurser gå til "selve forskningen", det vil si til bevilgninger til forskningsaktivitet og forskere. På den andre siden skal Forskningsrådet bruke midler på formål som fagutvikling i bredere forstand eller tiltak som sikter mot å bidra til formidling, syntetisering, møtevirksomhet, konferanser, planlegging osv.

### **Formidling av forskningsresultatene**

Departementet mener rapporten burde drøfte hva som inngår i begrepet "forskningspublikasjon" i undersøkelsen (konferansebidrag, vitenskapelige artikler, rapporter osv.). Departementet mener at skillet mellom vitenskapelig publisering og populærvitenskapelig formidling bør komme enda klarere fram i rapporten, og peker på at det er viktig å understreke at forskningspublikasjoner ikke utelukkende bør vurderes ut fra hvor lettfattelige de er, men at det kommer an på målgruppen.

Departementet peker på at Forskningsrådets publikasjoner som hovedregel ikke er enkeltrapperter fra prosjekter, men at de gis ut av den enkelte forskningsinstitusjon. Departementet understreker at forskere og den kontraktspart som er ansvarlig for at forskningsprosjekter gjennomføres i henhold til kontrakten, har et selvstendig ansvar for å formidle fra sin forskning.

Departementet mener at vurderinger av tilgjengelighet og lettfattelighet er subjektive størrelser og antakelig kan påvirkes av motivasjon. Dersom man er svært interessert i å sette seg inn i resultatene fra et forskningsprogram, vil trolig barrierene for å få tak i og til egne seg disse oppleves som lavere enn om man bare er måtelig interessert.

Departementet peker på at det har vært en betydelig videreutvikling av hjemmesiden forskningsradet.no etter at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført, og viser til at Forskningsrådet er i gang med et omfattende prosjekt med en felles nettportal som nettopp skal gi mulighet for å koble sammen og integrere data fra ulike arbeidsområder.

### **Bruk og nytte av forskningen**

Departementet mener utvalget av (potensielle) brukere i undersøkelsen er svært bredt, og viser til at dette vil medføre at undersøkelsen kan omfatte respondenter som er relativt fjerne fra programmets kjerneområde, og mener svar fra disse ofte vil være mindre positive.

Departementet mener denne problemstillingen burde vært drøftet mer. Videre peker departementet på at brukere er ulike og har forskjellige forutsetninger for å forholde seg til ulike formidlingskanaler/publikasjonstyper.

### **Tidsaspektet**

Departementet savner en drøfting av tidsperspektivet knyttet til bruk og nytte av forskningsresultater i rapporten. Når det har vært et kriterium i utvelgelsen av programmer at de nylig skal ha vært avsluttet, stiller departementet spørsmål ved om dette kan ha konsekvenser for hva som blir fanget opp i undersøkelsen.

Departementet peker på at et annet viktig moment når det gjelder bruk og nytte av forskningsresultater, inntreffer når det faktiske resultatet av forskningen ikke samsvarer med den forventningen brukeren har. Brukergrupper som ikke oppnår det resultatet de forventet, vil kunne svare negativt på spørsmål om nytte av forskningen.

### **Departementets vurderinger av rapporten**

Departementet mener at Riksrevisjonens rapport synliggjør at Forskningsrådet kan forbedre sine systemer og rutiner. Dette vil departementet følge opp i styringsdialogen med Forskningsrådet.

Departementet viser til at temaet forskningsformidling også vil bli berørt i en kommende stortingsmelding om forskning, og at det er satt i gang et arbeid med mål om å gi formidlingsarbeid uttelling i finansieringsmodellen for universitets- og høyskolesektoren.

Departementet er i tvil om undersøkelsen gir grunnlag for å trekke noen generelle konklusjoner om bruk og nytte av handlingsrettede programmer.

## **1.4 Riksrevisjonens bemerkninger**

Revisjonskriteriene er utledet fra Stortingets vedtak og forutsetninger forut for og i programmenes aktivitetsperiode. Nyere kriterier, som departementet mener burde vært tatt ut, er beholdt fordi de bidrar til at vurderingene i undersøkelsen får økt aktualitet i forhold til framtidige utfordringer.

Dokumentasjonen som ligger til grunn for undersøkelsen gir, etter Riksrevisjonens oppfatning, et godt grunnlag for å belyse Forskningsrådets oppfølging av kravene om målformulering og resultatrapportering i de handlingsrettede programmene. Riksrevisjonen er enig i departementets påpekning av at Forskningsrådets oppfølging omfatter flere tiltak enn det undersøkelsen dekker. Datagrunnlaget som undersøkelsen baserer seg på, er ikke tilstrekkelig for å vurdere Forskningsrådets samlede oppfølging av handlingsrettede programmer.

Undersøkelsen har valgt ut ni handlingsrettede programmer. Utvelgelsen av de ni programmene ble foretatt i samråd med Forskningsrådet. Utvalget er ikke representativt i statistisk forstand. Etter Riksrevisjonens oppfatning gir likevel antall utvalgte programmer, kriteriene de er valgt ut etter og den faglige bredden de representerer, til sammen grunnlag for å vurdere den samlede porteføljen av handlingsrettede programmer i den perioden de pågikk.

Riksrevisjonen vil bemerke at de handlingsrettede programmene undersøkelsen omfatter, i liten grad formulerer konkrete mål og rapporterer i samsvar med disse. Funnene i undersøkelsen kan tyde på at Forskningsrådet i liten grad følger opp at rutinene som er utarbeidet for planlegging og rapportering, blir fulgt.

Riksrevisjonen er innforstått med at et handlingsrettet forskningsprogram også kan være vellykket dersom få, men viktige brukere har hatt nytte av forskningsresultatene. Ut fra en helhetsvurdering av formålet med de handlingsrettede programmene vil Riksrevisjonen likevel bemerke at det må være en målsetting å øke andelen som har nytte av resultatene fra forskningsprogrammene.

Riksrevisjonen vil bemerke at undersøkelsen omhandler brukernes oppfatning av hvor lettfattelige publikasjonene de selv har lest er. Det er lagt til grunn at brukerne, uavhengig av differensieringen mellom ulike brukergrupper, har valgt å lese publikasjoner tilpasset eget behov.

I fem av de ni undersøkte programmene er et flertall av de som har forsøkt å skaffe seg informasjon om forskningsresultater, under middels fornøyd med tilgjengeligheten. Dette tyder på at det er et betydelig forbedringspotensial når det gjelder tilgjengeligheten av forskningsresultatene. Riksrevisjonen ser at det arbeidet som nå er satt i gang i Forskningsrådet, blant annet med videreutviklingen av hjemmesiden [forskningradet.no](http://forskningradet.no), kan bidra positivt til å gjøre forskningsresultatene mer tilgjengelige.

Forskningsrådet har et overordnet ansvar for formidling av forskningsresultater, og hensynet til brukerne av forskningen er framhevet som en hovedoppgave for rådet. Riksrevisjonen viser til at det ikke er implementert en felles overordnet strategi for brukerrettet formidling i Forskningsrådet, og vil bemerke at mangelfulle formidlingsstrategier kan føre til at formidlingsansvaret ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad. Riksrevisjonen merker seg Forskningsrådets nye strategi "Forskning flytter grenser", og ser at denne vil kunne bidra til en positiv utvikling når det gjelder formidling og bruk av forskningsresultater. Riksrevisjonen er for øvrig innforstått med at Forskningsrådets formidlingsarbeid også omfatter annen type formidling enn den undersøkelsen omhandler.

### 1.5 Utdannings- og forskningsdepartementets svar

"...

Riksrevisjonens rapport viser at Forskningsrådets administrasjon av handlingsrettede programmer kan forbedres. Departementet har allerede tatt opp saken i etatsstyringsmøte med Forskningsrådet og vil følge dette opp også i den videre styringsdialogen med Forskningsrådet."

### 1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket svakheter ved Forskningsrådets styring og drift av de handlingsrettede programmene. Undersøkelsen har vist at Forskningsrådet i liten grad har gjort forskningsinformasjon tilgjengelig på Internett. Brukerundersø-

kelsen tyder på at Forskningsrådets formidling av forskningsresultater fra handlingsrettede programmer ikke i tilstrekkelig grad var brukerorientert. De svakheter som er avdekket i målformulering, rapportering og oppfølging av programmene, kan også ha svekket brukerhensynet. Manglene kan ha bidratt til at forskningen ikke i tilstrekkelig grad har kommet brukerne til gode slik Stortinget har forutsatt, blant annet ved behandlingen av St.meld. nr. 36 (1992-1993), jf. Innst. S. nr. 192 (1992-1993).

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet er i dialog med Forskningsrådet for å forbedre Forskningsrådets administrasjon av de handlingsrettede programmene.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til at Forskningsrådet skal være et sterkt forskningsstrategisk organ som også skal gi Regjeringen råd i forskningspolitiske spørsmål. Rådet skal konsentrere seg om overordnede strategiske oppgaver og skal ha ansvar for å øke det generelle kunnskapsgrunnlaget. Rådet skal bidra til å dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning på alle områder. Forskningsrådet skal ifølge vedtektene utforme sin forskningspolitikk og forvalte bevilgningene til forskning ut fra retningslinjer som regjeringen og Stortinget setter opp. Komiteen viser i denne sammenheng til at det bevilges betydelige midler til forskning hvert år og at det i 2003 ble bevilget 4,1 mrd. kroner til Norges forskningsråd, herav ca. 2,1 mrd. kroner til forskningsprogrammer. Av dette ble det bevilget 681 mill. kroner til handlingsrettede programmer.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Forskningsrådet har hatt svakheter i styrings- og driftsrutiner i forhold til sine handlingsrettede programmer, samt svakheter i målformulering, rapportering og oppfølging av disse.

Komiteen mener dette skyldes at Forskningsrådet ikke synes å ha innarbeidet en felles overordnet strategi for brukerrettet formidling. Komiteen forutsetter at en slik strategi utvikles og brukes.

Komiteen registrerer imidlertid at undersøkelsen ikke gir et fullstendig bilde av Forskningsrådets totale oppfølgingsarbeid av administrasjon, programstyrer og bevilgende departementer.

Komiteen har spesielt merket seg at Forskningsrådet i liten grad har gjort forskningsinformasjon tilgjengelig på Internett. Komiteen viser til at Stortinget har forutsatt at Forskningsrådet har ansvaret for den brukerrettede kunnskaps- og teknologiformidlingen som er knyttet til Forskningsrådets egne programmer,

jf. St.meld. nr. 36 (1992-1993), jf. Innst. S. nr. 192 (1992-1993). Komiteen har merket seg at brukerundersøkelsen Riksrevisjonen har gjennomført, tyder på at Forskningsrådets formidling av forskningsresultater fra handlingsrettede programmer ikke i tilstrekkelig grad var brukerorientert. Komiteen har imidlertid merket seg Riksrevisjonens positive påpekning av at departementet er i dialog med Forskningsrådet for å forbedre Forskningsrådets administrasjon av de handlingsrettede programmene. Komiteen forutsetter at Stortinget blir orientert om fremdriften og resultatet av dette arbeidet på egnet måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Stortinget har forutsatt at det bør stilles krav om effektiv bruk av forskningsmidler med sikte på bedre mål- og resultatoppnåelse og viser i den

forbindelse til St.meld. nr. 39 (1998-1999), jf. Innst. S. nr. 110 (1999-2000). Disse medlemmer legger til grunn at reglement for økonomistyring i staten følges og suppleres av Forskningsrådets egne systemer for å måle resultatene på en hensiktsmessig og dokumenterbar måte.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:6 (2004-2005) - Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. april 2005

**Ågot Valle**  
leder

**André Oktay Dahl**  
ordfører





