



OsloMet - storbyuniversitetet

**Randi Myhre**

---

# **Strategi i Forskningsrådet: I skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo mai 2021**

## Forord

Motivasjonen for denne masteroppgaven, og for i det hele tatt å starte på et krevende løp som en mastergrad er, er min praktiske erfaring og observasjon av styring i offentlig sektor gjennom halvannet tiår som ansatt i statlig forvaltning. Jeg har opplevd styring i mange former og fasonger, og satt stadig igjen med spørsmålet (fritt fra Astrid Lindgren): hvorfor gjør vi det på dette viset? For å finne svar ville jeg tilbake til bøkene, til teoriene og gå i dybden på erfaringene fra andre.

Jeg ville derfor grave dypt framfor bredt, for å virkelig forstå dette komplekse dyret som strategi i offentlig sektor ser ut til å være. Det ble da et enkelt valg å se nærmere på den virksomheten som nå er meg nærmest, nemlig Forskningsrådet. Jeg kjenner meg godt igjen i Repstads (2004) observasjon om å ikke undervurdere den kilde til motivasjon og utholdenhet det kan være at forskeren er menneskelig berørt av forhold til det miljøet hun forsker i.

Jeg vil først og fremst takke mine kollegaer i Forskningsrådet og ansatte i Kunnskapsdepartementet som har bidratt til denne oppgaven ved å stille opp som mine informanter. Uten deres positive innstilling, tid og vilje til å dele av deres kunnskap og erfaring hadde denne oppgaven ikke kunne gjennomføres.

Jeg vil også takke min veileder på OsloMet, Åge Johnsen, som gjennom hele studiet har delt av sin kunnskap og pekt meg i riktig retning. Under masteroppgaven har Åges presise tilbakemeldinger vært uvurderlige når jeg holdt på å gå meg vill i jungelen.

Til slutt vil jeg takke min fine familie, Håvard, Live og Mari, for tålmodigheten og støtte. Nå har jeg tid!

Oslo, 6. mai 2021

Randi Myhre

## **Sammendrag**

Denne masteroppgaven søker å øke empiritilfanget og forståelsen for strategiens plass i offentlig sektor ved å studere strategiprosess og strategisk innhold i en utvalgt virksomhet, Norges forskningsråd.

Forskningsrådet er en særlig interessant virksomhet å studere i denne sammenhengen, da det har en viktig rolle som strateg, i form av å være iverksetter og aktiv pådriver for å velge veiretning innen forskning. Dette skiller Forskningsrådet fra mange andre offentlige virksomheter som kun har rollen som iverksettere av politikk. Videre mottar Forskningsrådet bevilgning og styringssignaler fra samtlige departementer. Er handlingsrommet for å utvikle og iverksette strategi til stede?

Oppgaven tar utgangspunkt i sentrale teorier innenfor strategifaget i offentlig sektor, slik som strategi som prosess, tilpasning til det strategiske handlingsrommet og forventninger til strategisk adferd og teorier innenfor skillet mellom politikk og administrasjon i en strategisk kontekst.

Med utgangspunkt i data fra dokumentanalyse av sekundær- og primærkilder, samt intervjuer av ansatte i Forskningsrådet og Kunnskapsdepartementet, vurderes det at Forskningsrådet har beveget seg fra å være en strategisk utforsker til i større grad å bli en strategisk planlegger. Videre drar Forskningsrådet nytte av prosessbaserte modeller for utvikling av strategi, ved å ta utgangspunkt i de politisk fastsatte målene for virksomheten. Fra å stort sett være aktivitetsstyrt blir Forskningsrådet nå i stor grad styrt av målene definert i MRS-systemet. Det innebærer et større handlingsrom til å definere hvordan målene skal nås. Forskningsrådet er også en aktiv påvirker av politikk gjennom sin rådgiverrolle, og søker å øke sin verdiskapning både gjennom tilpasninger internt i organisasjonen og ved å opprettholde tilliten fra departementene.

## **Abstract**

This thesis seeks to increase the empirical scope and understanding of the strategy's place in the public sector by studying the strategy process and strategic content in one governmental agency, the Research Council of Norway.

The Research Council is a particularly interesting organisation to study, as it has an important role as a strategist, in the form of both being an implementer and active advocate for choosing the direction for research policy. This sets the Research Council apart from many other governmental agencies that only have the role to implement policy. Furthermore, the Research Council receives letters of allocation from all ministries. How does the Research Council develop and implement strategy in this context?

The thesis is based on central theories within the field of strategy in public administration, such as strategy as process, adaptation to strategic space and expectations of strategic behaviour, and theories on the relationship between policy and administration in a strategic context.

Based on data from document analysis of secondary and primary sources, as well as interviews of employees of the Research Council and the Ministry of Education and Research, it is considered that the Research Council has changed from being a strategic venturer to a greater extent becoming a strategic planner. Moreover, the Research Council benefits from process-based models for the development of strategy, based on the politically determined objectives. From being governed largely by activity-based objectives, the Research Council is now largely governed by the objectives defined in the management-by-objectives-system. This entails a greater strategic space to define how the objectives will be achieved. The Research Council is also an active influencer of policy through its advisory role and seeks to increase public value both through adjustments within the organisation and by maintaining trust from the ministries.

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo mai 2021**

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag .....	II
Abstract .....	III
1 Innledning .....	3
1.1 Disposisjon .....	4
2 Teori og tidligere forskning .....	6
2.1 Strategi som prosess: planlagt eller framvoksende? .....	7
2.2 Strategi og grad av offentlighet .....	13
2.3 Administrasjon vs. politikk i en strategisk kontekst .....	15
3 Metode og design .....	19
3.1 Forskningsdesign .....	20
3.2 Pålitelighet og gyldighet .....	21
4 Forskningsrådets handlingsrom – utvikling og praksis .....	24
4.1 Høye forventninger til en strategisk aktør – Forskningsrådet blir til .....	24
4.2 MAS eller MRS? Økonomisk og politisk autonomi fram til 2015 .....	25
4.3 To viktige styringsgrep – ny revisjon av MRS og langtidsplanen .....	28
4.4 Intern organisering og tidligere strategier i Forskningsrådet .....	28
4.5 Den store omorganiseringen .....	30
4.6 Nåværende politisk og økonomisk autonomi – «frihet i råd, bundet i penger» .....	33
4.7 Delkonklusjon .....	35
5 Strategi anno 2020 – prosess, plass og innhold .....	37
5.1 Innledende fase – visjon og rammer for arbeidet .....	37
5.2 Prosessen .....	39
5.3 Resultatet .....	40
5.4 Implementering .....	43
5.5 Delkonklusjon .....	45

6	Forskningsrådet – en påvirker av politikk? .....	47
6.1	Innspill til langtidsplanen .....	48
6.2	Budsjettinnspillene og andre arenaer for påvirkning.....	51
6.3	Delkonklusjon.....	53
7	Konklusjon .....	55
7.1	Hvordan utvikler Forskningsrådet strategi og hvilket handlingsrom har Forskningsrådet til å gjennomføre strategien? .....	55
7.2	Hvordan manøvrer Forskningsrådet mellom politikk og strategi; påvirker Forskningsrådet politikken ved bruk av strategisk tenkning eller er strategien kun en implementering av politikk?.....	56
7.3	Videre forskning .....	57
8	Litteraturliste .....	59
	Vedlegg 1 - Dokument- og intervjuoversikt .....	62

## Figurer

Figur 1: Former for strategi (Mintzberg 2007, 6).....	8
Figur 2: Fire prosesser for strategiutforming (Mintzberg 2007, 10; 341, min oversettelse).....	9
Figur 3: Lineær strategisk planlegging (Joyce 2017, 138, min oversettelse).....	10
Figur 4: Fire organisasjonsformer (Mintzberg 2007, 342, min oversettelse).....	11
Figur 5: Planlagt og framvoksende suksess (Mintzberg m.fl. 2009, 67, min oversettelse). ....	12
Figur 6: Strategiske faktorer i offentlig sektor (Moore 1995, 7, min oversettelse).....	17
Figur 7: Mål og strategiske områder i langtidsplanen (LTP 2019-2028).....	40
Figur 8: Målene for Forskningsrådet i MRS-systemet (Tildelingsbrev for 2019 fra KD).....	41
Figur 9: Målhierarki i vedtatt strategi. ....	41
Figur 10: Mål i virksomhetsstrategien for Norges forskningsråd 2021-2023.....	43
Figur 11: Strategien i styringssystemet .....	46
Figur 12: Moores strategiske triangel sett i Forskningsrådets perspektiv.....	54

# 1 Innledning

Offentlige virksomheter opererer i et landskap hvor det forventes at de gjør strategiske valg, er innovative og utnytter handlingsrommet, samtidig som de skal være lojale mot de politiske beslutningstakerne og ivareta demokratiske verdier ved å iverksette vedtatt politikk. Det argumenteres for at behovet for god strategi stadig er nødvendig for å realisere så mye av samfunnsoppdraget som mulig, gitt stadig strammere ressursrammer og økende krav til offentlig sektor (Meyer og Norman 2019). Flere hevder samtidig at begrepet strategi har blitt et «pluss-ord» som brukes i alle sammenhenger for å signalisere noe viktig eller ambisiøst, og dermed mister betydning (Rumelt 2011, 5; Diesen 2013).

De fleste norske offentlige virksomheter kan vise til et strategidokument (Johnsen og Reid 2021), og det har vært en økende interesse for empirisk forskning på strategi i offentlig sektor siden starten av 2000-tallet (Johnsen 2014, 276). Johnsen (2014, 14) og Meyer og Norman (2019, 26) stiller spørsmålet om mye av det som kalles strategisk styring og ledelse i offentlig sektor virkelig er strategisk, og om offentlig sektors tjenester og virkninger kan bli bedre ved å faktisk styre og lede mer strategisk enn i dag.

Det er derfor nyttig å utforske videre hvilken plass strategien har i det offentlige styringssystemet, og hvordan offentlige virksomheter tilpasser, og drar nytte av, strategisk tenkning og verktøy gitt ulike rammevilkår og forutsetninger. Denne oppgaven søker å øke empiritilfanget av strategiens plass i norsk offentlig virksomhet ved å se nærmere på strategiutforming, prosess og innhold i én utvalgt virksomhet, nemlig Norges forskningsråd (heretter kalt Forskningsrådet).

Forskningsrådet er en særlig interessant virksomhet å studere i denne sammenhengen. I tillegg til å iverksette forskningspolitiske mål gjennom utvikling av forskningssystemer og å finansiere forskning og eksperimentell utvikling (FoU) og FoU-støttet innovasjon, skal Forskningsrådet være et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ og være en aktiv pådriver for å velge veiretning innen forskning (Brandt 2014). Dette skiller Forskningsrådet fra mange andre offentlige virksomheter som kun har rollen som iverksettere av politikk. Forskningsråd har også i en internasjonal sammenheng en interessant rolle som «megler» mellom forvaltningen og forskningen. Forskningsrådet skal formidle de politiske føringene og interessene til forskningens og teknologiens verden, og samtidig fremme interessene tilbake til den politiske verden (Technopolis 2012).

Forskningsrådet er forvaltningsmessig underlagt Kunnskapsdepartementet (KD), og mottar bevilgning og styringssignaler fra samtlige departementer. Det kan tenkes at dette innebærer at Forskningsrådet møter særskilte utfordringer ved utforming og implementering av strategi som er interessant å undersøke nærmere. Offentlig sektor er i stadig endring med ulike styringsformer, delt eierskap og mange interessenter, samt en økende variasjon i organisasjonsformer (Johanson og Vakkuri 2018). Forskningsrådet som case kan gi økt forståelse for hvordan en virksomhet med mange eiere manøvrerer i det strategiske landskapet mellom politikk og administrasjon, hvordan handlingsrommet kan forstås, og hvilke tilnærminger til strategi som er nyttige i slike omgivelser. Jeg har konkretisert dette i følgende problemstillinger som jeg vil undersøke:

1. Hvordan utvikler Forskningsrådet strategi?
2. Hvilket handlingsrom har Forskningsrådet til å gjennomføre strategien?
3. Hvordan manøvrer Forskningsrådet mellom politikk og strategi; påvirker Forskningsrådet politikken ved bruk av strategisk tenkning eller er strategien kun en implementering av politikk?

## **1.1 Disposisjon**

I neste kapittel vil jeg ta for meg teoretiske tilnærminger som er relevant for å studere strategiskprosess og -innhold, og teorier om forholdet mellom administrasjon og politikk i en offentlig strategisk kontekst. I kapittel tre vil jeg beskrive metode og undersøkelsesdesign, og argumentere for hvorfor problemstillingen krever en tilnærming med intervjuer og dokumentanalyse, samt beskrive fordeler og ulemper ved å studere egen organisasjon.

I kapittel fire vil jeg se på styring og strategi i Forskningsrådet i en historisk kontekst, og vurdere det strategiske handlingsrommet i form av tidligere og nåværende politisk og økonomisk autonomi. Dette vil gi forventninger til analysen av nåværende strategi som jeg analyserer i kapittel fem. Jeg vil ta utgangspunkt i Forskningsrådets strategi som ble lansert i mai 2020 for å analysere strategisk prosess og innhold på nåværende tidspunkt.

I kapittel seks vil jeg beskrive hvordan Forskningsrådet utøver rollen som strategisk rådgiver, gjennom innspill til, og påvirkning av, styringsdokumenter og prosesser. Jeg vil i første rekke konsentrere analysen rundt forholdet mellom Forskningsrådet og KD som ansvarlig for den overordnede forskningspolitikken, men jeg vil også inkludere perspektiver fra de andre departementene. Til slutt vil jeg i kapittel sju konkludere ved å oppsummere funnene og svare



på problemstillingene. Her vil jeg forsøke å trekke noen lengre linjer og foreslå tema for videre forskning.

## 2 Teori og tidligere forskning

Både offentlige og private virksomheter eksisterer for å oppfylle et formål eller skape en verdi for interessentene, selv om det er forskjeller på hva verdiskapningen består i. For offentlige virksomheter handler strategi mindre om å beseire konkurrenter, og mer om å øke verdiskapningen for alle ved at virksomheten utfører sitt oppdrag bedre. For å utføre oppgavene sine må også offentlige virksomheter forholde seg til langsiktig ressurstilgang og til faktorer som er usikre eller utenfor virksomhetens kontroll. Slike utfordringer innebærer vanskelige strategiske valg (Døving og Strønen 2014; Johanson 2009; Moore 1995).

Innenfor strategifaget er det ulike oppfatninger av hva strategi er eller bør være. Rumelt (2011) forsøker å rydde i det som kan betegnes som en jungel av strategi og såkalt strategi, og definerer strategi på følgende måte: «En strategi er et sammenhengende sett med analyser, konsepter, retningslinjer, argumenter og handlinger som respons til de mest vesentlige utfordringene» (Rumelt 2011, 11, min oversettelse). Det vil si at strategi handler om *hvordan* en organisasjon vil oppnå mål og framgang.

I likhet med Rumelt (2011) hevder Meyer og Norman (2019, 191) at strategi ikke handler om hvorfor eller hva, men om hvordan. De beskriver videre at formulering av strategi i offentlig sektor må ta utgangspunkt i oppdraget, vurdere hvilket handlingsrom aktørene og ressursene gir, og deretter treffe strategiske valg innenfor handlingsrommet. De hevder at de overordnede grepene som skal til for å realisere oppdraget, er kjernen av hva som er de strategiske valgene i offentlig sektor (Meyer og Norman 2019).

I offentlig sektor har strategisk planlegging vært dominerende, og strategi oppfattes av mange som en plan formulert av ledelsen med bestemte tiltak for å nå visse mål (Johnsen 2014). Mintzberg (2007) har utfordret oppfatningen av at strategi er en tydelig formulert plan, og skiller mellom strategi som plan og strategi som mønster. Strategi som mønster blir definert av Simon (1957, 67 i Mintzberg 2007, 1) som «en serie av beslutninger som bestemmer retning over tid kan kalles en strategi».

Som Johnsen (2014, 16) beskriver forutsetter en plan at en rekkefølge av hendelser kan påvirkes, og at ledelsen kan påvirke utfallet i stor grad. Dette er som kjent sjelden tilfelle, særlig i offentlig sektor som kjennetegnes av konflikter, mye usikkerhet og mange beslutningstakere som påvirker utfallet. Strategi ser i praksis derfor ut til å kombinere

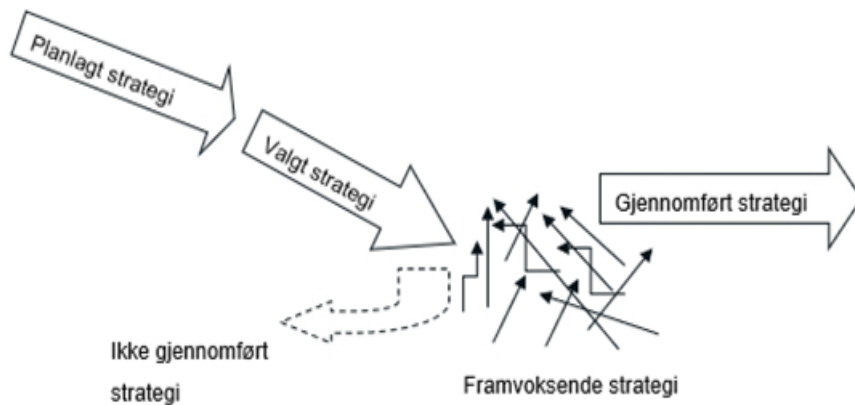
framvoksende læring med tilsiktet kontroll. Jeg vil derfor inkludere i Mintzbergs (2007) brede oppfatning av strategi i denne oppgaven.

Jeg vil se både på strategi som prosess og resultat i form av strategisk innhold. Prosess refererer til hvordan strategiske beslutninger tas og blir implementert, inkludert hvem som er involvert i strategiutforming, bruk av strategiske verktøy (praktiseringen av strategi) og hvordan strategisk innhold besluttes. Strategisk innhold er den andre sentrale dimensjonen, og kan ses på som et produkt av den strategiske prosessen og referer til hva som spesifikt blir bestemt (Hansen og Jacobsen 2016).

Jeg vil inkludere teorier om de ytre faktorene som er med på å forme strategien i form av grad av offentlighet, som sier noe om forventninger til Forskningsrådets strategiske handlingsrom, og hvilke tilnærminger til strategi som vil være nyttige gitt hvilket handlingsrom Forskningsrådet har i praksis. Det strategiske handlingsrommet handler også om normer innenfor skillet mellom politikk og administrasjon. Jeg vil til slutt beskrive dominerende teorier på dette området for å danne en forventning til strategisk tilnærming hos Forskningsrådet; på hvilken måte bruker Forskningsrådet strategi for å påvirke politikk?

## **2.1 Strategi som prosess: planlagt eller framvoksende?**

Mintzbergs (2007) studier viser at strategi i de aller fleste tilfeller ikke enten er et mønster av handlinger som utvikler seg over tid, eller formulering av en plan som deretter følges til punkt og prikke, men en mellomting. Figur 1 illustrerer denne sammenhengen, og viser strategier som planer før gjennomføring, og strategier som gjennomførte mønstre, gjennom faktisk handling. Når intensjonene mer eller mindre er realisert gjennom handlinger, vises strategien som valgt strategi. Intensjoner som ikke blir realisert, vises som ikke gjennomført strategi. Og når mønsteret av faktiske handlinger ikke er en del av planlagt strategi, vises det som framvoksende. Summen av dette er den faktisk gjennomførte strategien.



Figur 1: Former for strategi (Mintzberg 2007, 6).

Omgivelsene og organisasjonens særtrekk og indre liv avgjør styrkeforholdet mellom de ulike delene i den gjennomførte strategien. Mintzberg (2007, 7) beskriver dette som et kontinuum fra fullstendige tilsiktede strategier der gjennomført strategi er lik planlagt strategi, til fullstendig framvoksende strategi, der omgivelsene dikterer gjennomført strategi, og planlagt strategi enten ikke er til stede eller blir fullstendig ignorert.

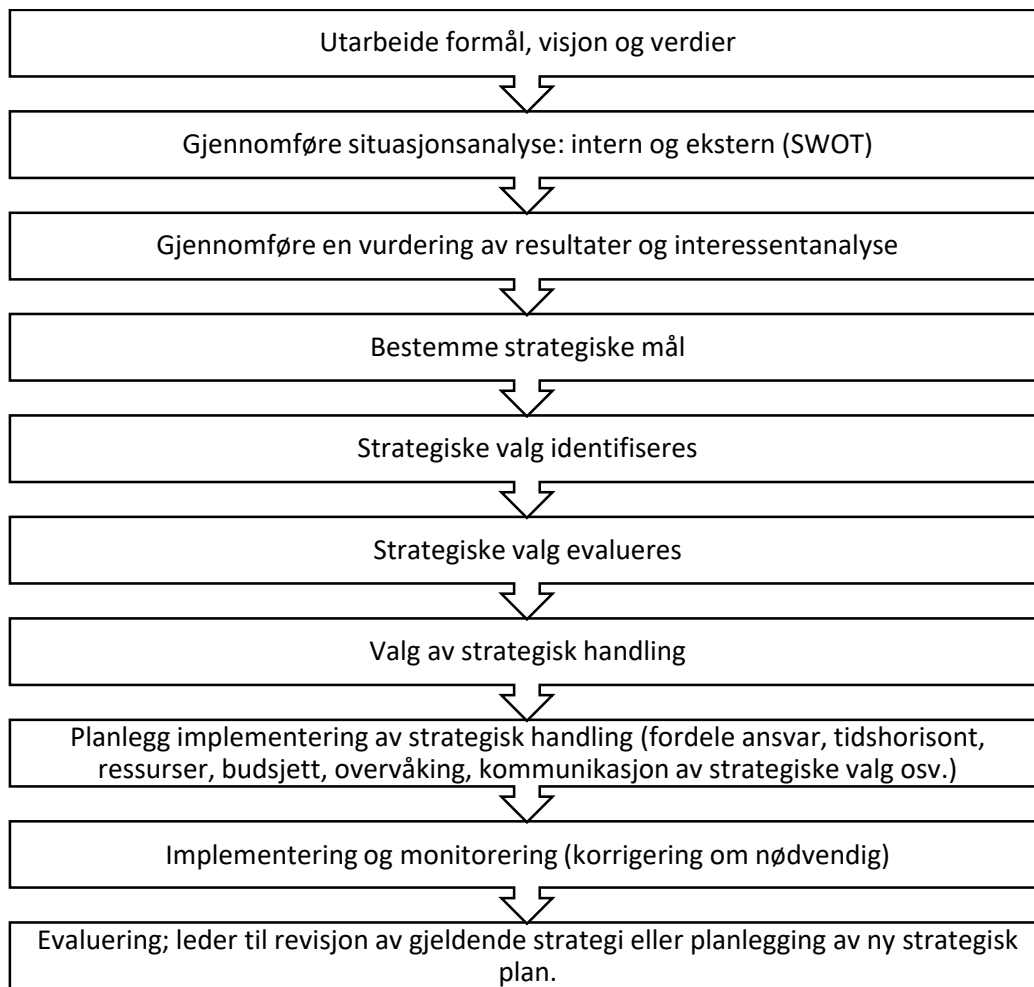
I tillegg til å se på prosessen og grad av plan og mønster, ser Mintzberg (2007) også på strategisk innhold i form av strategi som posisjon (produkter og markeder) versus strategi som perspektiv (*theory of the business*). Mintzberg (2007) kombinerer innhold og prosess i en matrise og kommer fram til fire grunnleggende prosesser for strategiutvikling.

## Strategiprosess

		Planlagt strategi	Framvoksende mønstre
Strategisk innhold	Faste posisjoner	Strategisk planlegging	Strategisk utforskning
	Bredt perspektiv	Strategiske visjoner	Strategisk læring

Figur 2: Fire prosesser for strategiutforming (Mintzberg 2007, 10; 341, min oversettelse).

Strategisk planlegging plasserer seg øverst til venstre i Mintzbergs (2007) matrise, og kjennetegnes ved høy grad av gjennomføring av planlagt strategi, og faste posisjoner over tid. Strategisk planlegging beskrives som den tradisjonelle, lineære strategiske planleggingsmodellen, ofte kalt Harvard-modellen. Strategisk planlegging innebærer i henhold til Bryson (1988) og Joyce (2017) en strukturert prosess med 8-10 steg som involverer blant annet mandat for strategiprosessen, utvikle visjon og verdier, interessentanalyse, vurdere interne styrker og svakheter og eksterne muligheter og trusler (SWOT-analyse), identifisere strategiske problemer som inkluderer å sette mål og eller visjoner for suksess, og beslutte handling/aktiviteter for å nå målene. Planen blir deretter implementert i organisasjonen med et tilhørende rapporteringsregime, som gjør det mulig å evaluere resultatene.



Figur 3: Lineær strategisk planlegging (Joyce 2017, 138, min oversettelse).

Bryson (1988, 78) beskriver fordelene med strategisk planlegging at det blant annet hjelper organisasjoner med å synliggjøre framtidig retning, utvikle en felles og forsvarlig plan basis for beslutningstaking, bedre utnyttelse av organisasjonens handlingsrom, og effektiv håndtering av raskt endrede omstendigheter. Som nevnt ovenfor forutsetter den strategiske planleggingsmodellen stor grad av kontroll over omgivelsene og intern kapasitet, noe som ikke nødvendigvis er til stede i offentlig sektor. Kritikken av modellen er derfor også utbredt i litteraturen (Johnsen og Reid 2021).

I motsetning til strategisk planlegging kjennetegnes strategisk utforskning ved en høyere grad av framvoksende strategi, som ikke nødvendigvis er knyttet til en uttalt plan, jf. figur 1. Strategisk utforskning kan oppstå både som følge av manglende kapasitet i virksomheten til å planlegge og implementere strategier, men det kan også være et bevisst valg gitt virksomhetens eksterne og interne forhold.

Mintzberg (2007, 341) finner i sin studie av strategiprosesser at de fire ulike prosessene i figur 2 kan deles inn i fire grupper etter organisasjonstype: en visjonær prosess i entreprenør-type organisasjoner, en planleggingsprosess i maskintype organisasjoner, en læringsprosess i «ad-hoc» organisasjoner, og en strategisk utforskningsprosess i profesjonelle organisasjoner. Dette gir følgende matrise (figur 4):

		Intern maktfordeling	
		Sentralisert	Desentralisert
Eksternt miljø	Stabilt	Maskin-organisasjon	Profesjonell organisasjon
	Dynamisk	Entreprenør-organisasjon	Ad-hoc organisasjon

Figur 4: Fire organisasjonsformer (Mintzberg 2007, 342, min oversettelse).

Mintzberg (2007) finner i sine studier en sterk korrelasjon mellom ulike former for strategiprosess og organisasjonstype. Profesjonelle organisasjoner beskrives som bestående av høyt utdannede medarbeidere, som arbeider selvstendig utfra et sett med profesjonsnormer, og som for det meste tilbyr standardiserte tjenester i stabile omgivelser.

Mintzberg (2007) beskriver at strategiutvikling i den profesjonelle organisasjonen i første rekke er drevet av medarbeiderne, og strategiprosessen er påvirket av de mer eller mindre selvstyrte ansatte. Medarbeidere i profesjonelle organisasjoner er løst organisert i en felles organisasjon, og er mest opptatt av å følge sin egen profesjons eller avdelings interesser, og mindre opptatt av å følge en plan fastlagt av ledelsen. Totalt sett er ledelsens påvirkning på strategiutformingen svak, sammenlignet med de tre andre organisasjonstypene. Mintzberg (2007, 360) beskriver at man ender opp med en statisk organisasjon, i en dynamisk likevekt, med mange små endringer som til sammen blir få store endringer. Mintzberg (2007, 359) sammenligner medarbeiderne innenfor denne organisasjonstypen som «katter som er på jakt etter eget bytte, er ikke enkle å gjete».

Maskinorganisasjonen har på sin side i likhet med den profesjonelle organisasjonen stabile omgivelser, men i større grad en sentralisert ledelse som har kapasitet og evne til å planlegge og realisere planlagt strategi.

Basert på beskrivelsen av de ulike organisasjonsformene vil jeg plassere Forskningsrådet innenfor rammene til en profesjonell organisasjon, men som også låner trekk fra de andre organisasjonsformene. Basert på dette vil jeg forvente å finne en stor grad av strategisk utforskning som strategiprosess. Med tanke på at det også finnes konkrete skriftlige strategiske planer, kan jeg forvente en blanding av både formell planlegging (typisk for maskinorganisasjonen og for statlige organisasjoner) med store innslag av strategisk utforskning som fortrenger og erstatter deler av den planlagte strategien, som illustrert som framvoksende strategi i figur 1. Jeg vil derfor undersøke om følgende hypotese får støtte:

*Hypotese 1: Som en profesjonell organisasjon vil Forskningsrådets strategiprosess kjennetegnes av strategisk utforskning, som innebærer i større grad framvoksende strategi, framfor planlagt strategi i regi av ledelsen.*

Mintzberg (2007, 361; 379) stiller spørsmål om den strategiske planleggeren som fremheves i strategilitteraturen egentlig er i motsetningsforhold til den faktiske strategiske utforskningen som skaper strategi i profesjonelle organisasjoner. Det kan tenkes at rollen til en strategisk ledelse er å observere og oppfatte framvoksende mønstre, og finne passende tidspunkt å gripe inn, enten for å kultivere strategiene videre eller å «rykke dem opp med roten». De strategiene som viser seg å være nyttige kan inkorporeres som formell strategi og bli en del av den gjennomførte strategien. Det er altså ikke nødvendigvis slik at strategi trenger å være planlagt for å oppnå ønskede effekter, framvoksende strategier kan vise seg å ha like god effekt. Dette illustreres av Mintzberg, Ahlstrand og Lampel (2009) i følgende matrise:

		Har planlagt strategi blitt realisert?	
		Ja	Nei
Er realisert strategi en suksess?	Ja	Planlagt suksess (hurra for rasjonalitet)	Framvoksende suksess (hurra for læring)
	Nei	Feil i planleggingen (effektene ikke som planlagt)	Alt mislykkes (prøv igjen)

Figur 5: Planlagt og framvoksende suksess (Mintzberg m.fl. 2009, 67, min oversettelse).



## 2.2 Strategi og grad av offentlighet

Mintzbergs (2007) syn på strategiprosess i profesjonelle organisasjoner støttes av Ferlie (2002), som fremhever at prosessmodeller innen strategifaget kan være særlig nyttige i offentlige organisasjoner med høy grad av offentlighet og høy grad av profesjonalisering. Hvordan offentlige virksomheter vurderer sin tilnærming til strategi, blir av Ferlie og Ongaro (2015) betegnet som deres strategiske handlingsrom. Dette begrepet inneholder grad av autonomi, og omfatter de politiske og samfunnsmessige forventningene til virksomheten og hvilke forpliktelser og ansvar de offentlige virksomhetene opererer under.

Et sentralt moment i denne debatten har vært at i stedet for å betrakte offentlig og privat som rene og klare kategorier, bør disse betraktes som ytterpunkter på en skala av gradforskjeller fra rent privat til rent offentlig (Bozeman 2013; Døving og Strønen 2014). Mintzberg (1996) bruker hestesko-bildet for å fremheve at mange organisasjoner i det offentlige og det private er like hverandre. Offentlige virksomheter som ligger nærmere de private på skalaen, vil ha større nytte og utbytte av visse strategiske verktøy og modeller enn offentlige virksomheter som er tettere knyttet til staten gjennom direkte politisk styring og fullfinansiering over statsbudsjettet (Ongaro og Ferlie 2019).

I teorien om flerdimensjonal offentlighet plasseres statlige virksomheter som er finansiert over statsbudsjettet seg på akse for høy politisk autoritet og lav økonomisk frihet. Kjennetegnene på organisasjoner som må tilpasse seg høy politisk autoritet er ifølge Bozeman (2013, 177) et regulert miljø, stor ansvarlighet, høy politisk oppmerksomhet og høy synlighet i det offentlige.

Innenfor prosessmodell-retningen som beskrives av Ferlie (2002) som mer relevant for disse offentlige virksomhetene, blir strategiformulering og implementering sett på som en politisk forhandlingsprosess internt i virksomheten, og i mindre grad modeller basert på rasjonelle valg. Andre kjennetegn på slike virksomheter er mange og vage mål som blir fortolket på lavere nivåer, mangel på sterke markedskrefter som kan drive fram endring, samt begrenset «makt på toppen» til å fastsette retning. Under slike forhold vil det være mer nyttig med en felles bred visjon enn en detaljert oppskrift som strategisk tilnærming.

Imidlertid viser empiriske studier at formalistiske planleggingsmodeller fortsatt dominerer i praksis (Ferlie 2002, 289f). Johnsen og Reid (2021) finner i sin undersøkelse at norske offentlige virksomheter bruker mange av de kjente styringsverktøyene i sin strategiske

planlegging, og at totalnytten oppleves som positiv. I tråd med Ferlie (2002) finner de at utvikling av mål, visjoner og handlingsplaner brukes mest, mens konkurranseanalyser, markedsundersøkelser og verdikjedeanalyser brukes minst.

Ferlie (2002) ser imidlertid en utvikling i profesjonelle byråkratier fra desentralisert makt og «organiserte anarkier» innenfor tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) til økt kapasitet innen strategisk ledelse innenfor ny offentlig styring (NOS)<sup>1</sup> de siste tiårene. Dette har medført mindre grad av fremvoksende strategi som følge av økt makt hos ledelsen og en sterkere styringskjerne i virksomhetene. Osborne (2006) argumenterer for at offentlig samstyring (OSS) gir en bedre beskrivelse av offentlig sektor utover 2000-tallet enn NOS, og beskriver virksomheter preget av OSS legger vekt på nettverk, tillit og samarbeid framfor konkurranse mellom separate virksomheter. Innenfor OSS-paradigmet blir staten sett på som langt mer fragmentert og usikker. Videre kan staten sies å være mangesidig da flere aktører bidrar til å levere offentlige tjenester og mangetydig ved at mange prosesser gir informasjon tilbake til politikkkutforming. Det er videre mer søkelys på styring på tvers av organisasjoner enn internt i den enkelte organisasjon (Osborne 2016, 384).

Ferlie (2002) og Hansen og Ferlie (2016) finner at virksomheter og sektorer som har vært gjenstand for NOS-reformer er ofte utsatt for lavere politisk autoritet og innehar høyere økonomisk frihet, stor grad av ytelsesbasert budsjettering, er i en markedslignede konkurransesituasjon, og er mer frikoplest direkte politisk styring. Disse virksomhetene har større utbytte av å bruke strategiske verktøy som strategisk posisjoneringsmodell, verdikjedeanalyse, og ressursbaserte modeller som omhandler å utvikle og utnytte organisasjonens ressurser. I tillegg blir utviklingen mot en sentralisering i organisasjonen med en sterkere felles identitet og kultur satt som en forutsetning for at strategi kan implementeres i hele organisasjonen. Samtidig forutsettes en reduksjon i antall mål og krav, samt mindre autonome interesser, noe som blir sett på som karakteristisk for TOA (Ferlie 2002; Hansen og Ferlie 2016).

Hansen og Jacobsen (2016) finner også at strategiprosessen endres vesentlig og blir mer sentralisert og formalisert i organisasjoner som har gjennomgått NOS-reform. De finner

---

<sup>1</sup> Begrepene i Osborne (2006) oversatt av Johnsen og Johnsen (2011): *Public Administration*, oversatt til tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), *New Public Management*, oversatt til ny offentlig styring (NOS) og *New Public Governance*, oversatt til offentlig samstyring (OSS).

imidlertid også at i forholdet mellom nærliggende virksomheter er mer preget av samarbeid enn av konkurranse, som knyttes til OSS.

Oppsummert kan vi si at nytten av ulike strategier og bruk av strategiske verktøy vil avhenge av offentlig tilknytning, finansieringskilder, og balansen mellom politisk og økonomisk kontroll. Disse forholdene er heller ikke statiske over tid for den enkelte virksomhet, men endres i takt med styringsreformer, politisk oppmerksomhet og svingninger i økonomien. Ferlie (2002, 293) argumenterer at mer frihet for ledere i offentlig sektor ofte blir proklamert i reformer av offentlig sektor, men i realiteten viser det seg at politikerne er lite villige til å faktisk gi det handlingsrommet i praksis. Det er derfor et behov for å undersøke empirisk om desentralisering av makt til underliggende virksomheter er reell og ikke bare retorisk, og om det også omfatter de strategiske området av virksomhetene. Dette kan undersøkes ved for eksempel å se på endringer i departementsstruktur og -ansvar, samt reelle strategiske roller for styrene i offentlige virksomheter. Gitt diskusjonen ovenfor kan vi derfor utlede følgende hypotese:

*Hypotese 2: Gitt høy grad av politisk styring og lav økonomisk frihet vil Forskningsrådet ha mindre strategisk handlingsrom, og i første rekke ha utbytte av prosessbaserte modeller innenfor strategisk tenkning.*

For å undersøke støtten for denne hypotesen vil jeg kartlegge faktisk nivå av politisk og økonomisk autonomi i Forskningsrådet, både historisk og i nåværende kontekst.

### **2.3 Administrasjon vs. politikk i en strategisk kontekst**

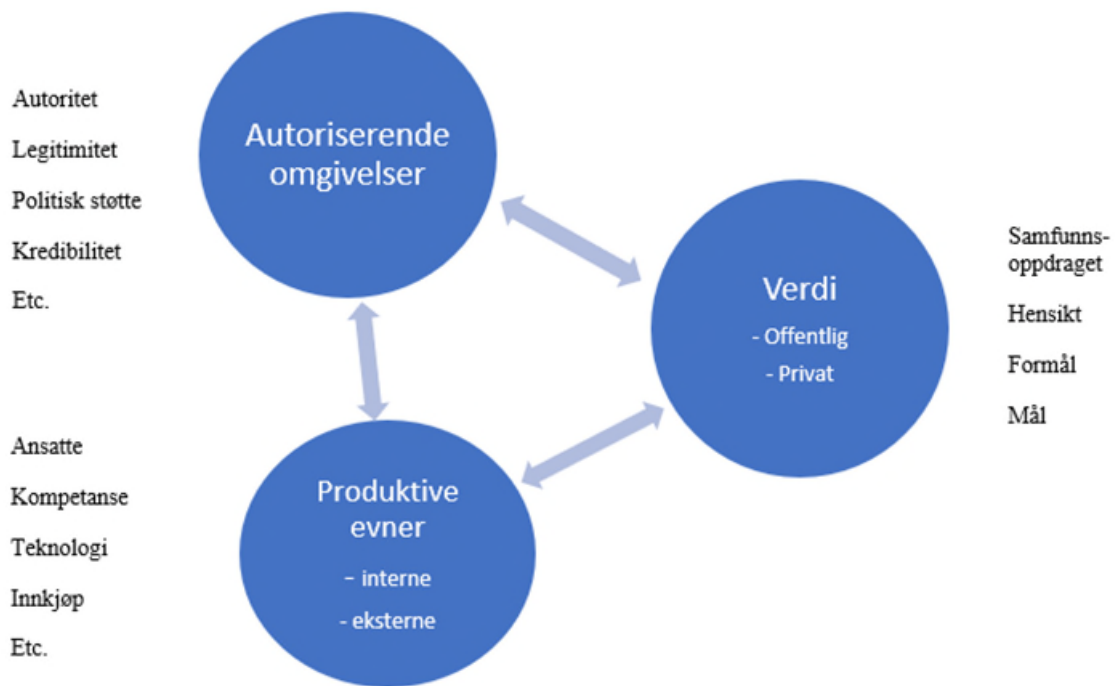
Moore (1995, 63) beskriver mulighetene og begrensningene i handlingsrommet til offentlige virksomheter. Samfunnet trenger lederskap fra offentlige ledere for å tydeliggjøre både hva som er ønskelig, men også mulig, i offentlige virksomheter. Samtidig vil overordnet myndighet og andre eksterne interessenter begrense dette handlingsrommet i større og mindre grad. Arbeidsdelingen og samspillet mellom politikk og fag i offentlige virksomheter er derfor en sentral dimensjon i strategiutforming og ledelse (Meyer og Norman 2019, 77).

Alford og Greve (2017) skriver at debatten om skillelinjen mellom politikk og administrasjon har en normativ dimensjon, der det stilles spørsmål om legitimiteten for ledere av offentlige virksomheter å krysse over grensen til den politiske sfæren. Den tradisjonelle skolen representert ved Wilson (1887) og Goodnow (1900) har argumentert med at det må være et

skarpt skille mellom politikk og administrasjon for å opprettholde demokratiske verdier. Denne retningen beskrives av Demir (2009) som separasjonsskolen. Det har imidlertid vært økt oppslutning om synet at ledere av offentlig virksomhet som eksperter på sitt område, har en plikt til å delta i politikkkutforming og dele sin ekspertise med de folkevalgte, og indirekte med innbyggerne (Alford m.fl. 2017).

Alford m.fl. (2017) beskriver dette området der politikk og administrasjon overlapper som en «lilla sone» framfor et skarpt skille. Den lilla sonen indikerer en blanding av rødt (politikk) og blått (administrasjon), et delt område med politikere og administrativt ansatte hvor det varierer fra sak til sak hvor langt administrasjonen deltar i politikkkutforming og politikere blander seg inn i administrative oppgaver, dvs. iverksetting av politikk. I studien finner Alford m.fl. (2017) at administrativt ansatte går inn i den lilla sonen for å kunne gjøre en bedre jobb. Dette gjøres i et ønske om å nå politisk definerte mål, særlig i kompliserte og pressede saker, videre når politikken er uvillig eller ikke i stand til å komme fram til et standpunkt i saken. I tilfeller der situasjonen er rolig, stabil og preget av rutine, er det mindre behov for å gå inn i den lilla sonen. Dette kan ses i sammenheng med Demirs (2009) interaksjonsskole.

Moore (1995) beskriver i sin normative teori om offentlig verdiskapning interaksjonsskolen i praksis. Offentlige virksomheter skal ivareta og påvirke styringssignaler fra overordnet myndighet på en slik måte at de maksimerer utbyttet for offentlig verdiskapning. Moores (1995) strategiske triangel (Figur 6) hviler på antagelsen om at offentlige ledere selv er med på å definere organisasjonens overordnede formål og oppdrag. Dette står i motsetning til den klassiske separasjonsskolen hvor en virksomhets mandat og legitimitet kun er gitt av overordnet (politisk) myndighet, og at virksomhetens ledere kun er utførende.



Figur 6: Strategiske faktorer i offentlig sektor (Moore 1995, 7, min oversettelse).

Moore (1995) argumenterer for at ledere altså bør samhandle med det politiske systemet gjennom en kontinuerlig og interaktiv dialog for å maksimere verdiskapningen til enhver tid. Dette synet hviler på antagelsen om at lederne selv har inngående kjennskap både til kompetansen og kapasiteten i egen organisasjon, samt kjenner best behov og ønsker fra sine nåværende og potensielle brukere og kunder. Moore (1995) hevder at virksomhetene representert ved ledelsen har med andre ord ikke bare rett, men en plikt, til å søke innovative løsninger for å kunne møte nye utfordringer og muligheter, og dermed øke verdiskapningen i offentlig sektor.

Den valgte strategiske retningen må ha støtte fra politisk og overordnet myndighet, samt være gjennomførbar sett i lys av intern kapasitet og kompetanse i virksomheten. Dersom dette ikke er tilfelle, er strategien dømt til å mislykkes, selv om den er vurdert til å være den løsningen som isolert sett gir størst verdi for samfunnet. Offentlig verdiskapning oppnås ved at både overordnet myndighet og brukere er tilfreds med henholdsvis det som rapporteres og sluttproduktet fra virksomheten (Moore 1995).

Offentlige virksomheter må vurdere hvor stor risiko de kan ta ved å vurdere konsekvenser av å påvirke politiske vedtak og overordnede styringssignaler for å øke verdiskapningen. Kombinert med de metodiske utfordringene det er å vurdere effekter på samfunns- og

brukernivå, og dermed hva som kan gi høyest mulig verdi gitt usikre innsatsfaktorer, blir dette en svært krevende øvelse (Alford og Greve 2017).

Hvor langt kan virksomhetsledere gå inn i den lilla sonen for å påvirke politikk uten å bli politiske? Denne grensen er skillet mellom interaksjonsskolen og den tredje skolen til Demir (2009), nemlig den politiske skolen. Den politiske skolen er basert på idéen om at det administrative nivået er betydelig involvert i politikkkutforming, og hvor det kan oppstå uklarhet eller konflikt mellom rollene. Balansegangen mellom å påvirke politikk for å maksimere verdiskapningen samtidig som rollene opprettholdes, beskrives av Meyer og Norman (2019). Samtidig som administrasjonen skal gi uavhengige råd uten å ta hensyn til politikk, bør offentlige ledere ha en viss forståelse av, og kjennskap til, politikk og de politiske prosessene for å kunne utnytte sitt handlingsrom.

Skillet mellom politikk og administrasjon for norske forhold er blant annet beskrevet av Wroldsen (2014) og Furuseth (2018). Begge konkluderer at interaksjonsskolen gir en god beskrivelse av forholdet mellom politikk og administrasjon innenfor forsvarssektoren. Furuseth (2018, 45) finner at samspillet mellom departement og underliggende etat kan beskrives som at politikere og tjenestemenn har et partnerskap preget av støtte, respekt for hverandre og gjensidig innflytelse i utarbeidelsen av langtidsplanen for forsvarssektoren, samtidig som rollene og perspektivene opprettholdes. Dette er særlige kjennetegn for interaksjonsskolen.

Med utgangspunkt i den normative teorien om offentlig verdiskapning vil jeg undersøke følgende hypotese.

*Hypotese 3: Forskningsrådet er aktiv påvirker av politikk, og søker gjennom strategiarbeidet å maksimere offentlig verdiskapning innenfor sitt ansvarsområde.*

### 3 Metode og design

Problemstillingen er førende for hvilken forskningsdesign som brukes i en studie (Yin 2003, 7). Jeg vil studere et fenomen over tid, og ønsker en dypere innsikt om det som dreier seg om strategi i en utvalgt virksomhet. Problemstillingene er derfor åpne og utforskende. En eksplorerende (utforskende) problemstilling vil ifølge Jacobsen (2015, 64) kreve en metode som får fram nyanserte data, går i dybden og er følsom for uventede forhold og dermed er åpen for kontekstuelle forhold, og som får fram mange nyanser. Dette medfører ofte et behov for å konsentrere seg om noen få enheter. Siden jeg har valgt å kun studere én virksomhet, kan undersøkelsen defineres som en enkeltcasestudie.

En casestudie er en studie av en enkel case, hvor formålet med studien er å belyse en større gruppe av case, en populasjon (Gerring 2007, 20). Denne definisjonen samsvarer med oppgavens overordnede formål, som er å få innsikt og utvikle kunnskap om hvordan strategi i brukes i norske offentlige virksomheter. Forskningsrådet er en case av dette. En casestudie har ikke nødvendigvis som mål å generalisere på tvers, men vi heller bidra til analytisk generalisering (Yin 2003). Styrken til denne casestudien er at jeg går i dybden og studerer strategi i en konkret virksomhet med all kompleksiteten det innebærer. På denne måten vil jeg få frem hvordan strategi blir utviklet, og hva det blir brukt til i en statlig virksomhet. En slik kvalitativ undersøkelse gir, henhold til Repstad (2004), rike muligheter til å få data om samspill og prosesser.

Mintzberg (2007, 15) og Van de Ven (1992, 170) argumenterer for at man bør studere strategiprosesser over en lengre periode for å forstå utforming av strategier i en virksomhet, og hvordan disse utvikler og endrer seg over tid. Gitt begrensingene for denne oppgaven vil jeg ikke ha mulighet til å innhente førstehånds data for strategiutvikling over tid i Forskningsrådet. Tidsbegrensingen for oppgaven fører videre til at jeg ikke kan følge utviklingen av hvordan den nåværende strategien blir implementert og effektene av strategien. For likevel å få forståelse for prosess og implementering av strategiene over tid vil jeg bruke sekundærkilder som beskriver tidligere tilnærminger til strategi. Jeg vil i tillegg supplere med informasjon fra intervjuene med informanter som har vært med på tidligere strategiprosesser og kjenner tidligere prosesser og utfall av disse.

Som Boyne og Walker (2004, 241) påpeker er strategi hvordan organisasjoner faktisk handler og hva de gjør, framfor retoriske eller tilsiktede, men urealiserte, strategier. Implisitt kan ikke

strategiske tiltak avdekkes kun ved dokumentanalyse av strategiske planer. Selv om dette kan være et godt utgangspunkt, bør dokumentanalyse suppleres med andre datakilder som for eksempel intervjuer om strategi i praksis. Llewellyn og Tappin (2003, 962) utdyper fordelene ved å bruke både muntlige (uformelle) og skriftlige (formelle) kilder innen forskning på bruk av strategi. Tilnærmingen ved å veksle på uformelle og formelle kilder gjør at jeg kan avdekke mulig inkonsistens og utelatelse, samt at de ulike kildene gir ulike perspektiver på det samme fenomenet. Det samme gjelder beskrivelser av prosessen som ligger til grunn for utarbeidelse av de strategiske planene normalt sett ikke dokumenteres skriftlig, men må innhentes fra muntlige kilder eller observasjon. På samme måten vil inngående forståelse av forholdet mellom politikk og administrasjon forutsette muntlige kilder i tillegg til de formelle dokumentene i styringsdialogen.

Dette understøttes av Yin (2003); caseundersøkelser kan med fordel gjennomføres ved å kombinere forskjellige metoder for å skaffe seg mye og detaljerte data. Totalt sett tilsier dette at problemstillingen best besvares ved å gjennomføre en undersøkelse som baserer seg på dokumentanalyse og intervjuer.

### **3.1 Forskningsdesign**

Jeg har innledningsvis innhentet bakgrunnsinformasjon om Forskningsrådet og tidligere tilnærming til strategi, samt fått innsikt i Forskningsrådets historiske rammebetingelser og handlingsrom for strategisk styring fra 1993 fram til i dag. Jeg har gjennomført denne analysen ved hjelp av sekundærkilder, i første rekke stortingsmeldinger, evalueringer og revisjoner av Forskningsrådet. *Avhengig av forskning. De norske forskningsrådenes historie* av Brandt m.fl. (2018) har også vært en uvurderlig kilde til historisk informasjon. Et bredt tilfang av skriftlige kilder har vært avgjørende for å danne et helhetlig bilde av Forskningsrådet tilbake i tid. Jeg har videre gjennomført en dokumentanalyse av et utvalg tildelingsbrev fra fire departementer over tre år (2014, 2017 og 2021) for å kunne si noe om utviklingen av grad av politisk og økonomisk autonomi de siste årene.

Jeg har deretter gjennomført en dokumentanalyse av Forskningsrådets gjeldende strategi, sett opp mot politiske føringer gitt i tildelingsbrev og langtidsplanen. På denne måten kan jeg beskrive forholdet mellom den overordnede politiske styringen (politikken) og Forskningsrådets strategiske styring (tilpasning). Jeg har i tillegg brukt intern og ekstern rapportering som kilde til informasjon om utvikling og implementering av strategisk tenkning.



Møtereferater og saksframlegg har vært nyttig som bakgrunnsinformasjon for bedre forståelse for prosesser og sammenhenger. På grunn av tidsbegrensningene har jeg konsentrert analysen av strategisk innhold og prosess om inneværende strategi. Analyse av tidligere strategier og underliggende plandokumenter ville imidlertid gitt et bredere bilde av den strategiske tenkningen over tid, og dermed styrket analysen.

Dokumentanalysen gav grunnlag for å utforme intervjuguide. Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte og omfattet ansatte i Forskningsrådet i ulike posisjoner og roller, samt to sentrale medarbeidere i KD. Hensikten med intervjuene var å gi svar på hvilken prosess og vurderinger som ligger bak den strategiske planen, og innhente førstehåndsinformasjon om vurderinger rundt strategisk handlingsrom, implementering og forholdet mellom politikk og administrasjon.

Utgangspunktet for intervjuguiden var hypotesene som er utledet av problemstillingene. Intervjuguide ble tilpasset arbeidsområdene og kjennskapet til de ulike informantene, slik at noen spørsmål var like for de fleste informantene, mens alle informantene fikk noen spørsmål som gikk nærmere inn på deres spesifikke arbeidsområder. På denne måten ble det lagt vekt på ulike områder i hvert intervju for å få så bredt tilfang av informasjon som mulig.

Intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams i perioden desember 2020 til mars 2021, og samtalene ble tatt opp og transkribert. Informasjonen fra alle intervjuene ble deretter analysert og strukturert etter tema. To av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer (to informanter), mens resterende ble gjennomført som en-til-en-intervjuer. Gruppeintervju var etter initiativ fra informantene selv, for å kunne gi mer utfyllende informasjon på spørsmålene. Totalt ble det gjennomført seks intervjuer av åtte personer. Oversikt over informantene med dato for intervjuet er vedlagt i vedlegg 1.

### **3.2 Pålitelighet og gyldighet**

Utvalget av informanter er kritisk for informasjonens pålitelighet og gyldighet. Jeg har basert utvelgelsen av informanter på kjennskap og nærhet til strategiprosessen og andre sentrale styringsprosesser, og kan betegnes som et strategisk utvalg av nøkkelinformanter (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2020, 58f; 69). De ulike informantene har hatt ulike ansvarsområder i nåværende og tidligere strategiprosesser, og har blitt rekruttert ved hjelp av snøballmetoden (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2020, 64). Det vil si at de første informantene foreslo hvilke andre informanter som ville være aktuelle for utvalget. Det ble

foreslått flere informanter enn jeg har inkludert i utvalget, slik som tidligere administrerende direktør, nåværende styreleder, ledere i kjernevirksomheten i Forskningsrådet og informanter fra et utvalg departementer.

Tidsbegrensinger medførte at jeg avgrenset intervjuene til gjeldende utvalg. Utvalget av informanter var i første rekke basert på personer som sitter tett på prosessene med utforming og implementering av strategi, samt dialog med departementene. Et større og/eller annet utvalg av informanter kunne belyst flere sider av problemstillingen, og kunne gitt andre perspektiver i oppgaven. For eksempel kunne en større bredde av informanter fra ulike deler og nivåer i Forskningsrådet gitt andre perspektiver på strategisk adferd og gitt en bedre forståelse av strategisk styring i praksis (Johnsen 2014, 277).

KD ble valgt ut som eneste departement siden det har det overordnede etatsstyringsansvaret for Forskningsrådet, har hatt ansvar for å utvikle MRS-systemet, og har koordinert arbeidet med langtidsplanen. Forholdet mellom Forskningsrådet og departementene vil kunne nyanseres ved å inkludere informanter fra flere departementer. Som supplement har jeg inkludert en rapport fra intervjuer med samtlige departementer gjennomført av Forskningsrådet i 2017 som en del av datagrunnlaget. På denne måten vil jeg få inn indirekte synspunkter fra øvrige departementer.

Pålitelighet vil si hvor nøyaktig informasjonen som innhentes er til å måle et fenomen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2020, 250). Informantenes pålitelighet vil blant annet være påvirket av hukommelsen til informantene, og at de ønsker å stille seg selv eller organisasjonen i et mest mulig fordelaktig lys, samt forholdet mellom informant og meg som intervjuer (Repstad 2004). Det er derfor stilt sammenfallende spørsmål til informanter som har ulike roller slik at jeg har kunnet belyse ulike saker fra ulike synsvinkler, og bekrefte eller avkrefte opplysninger. Informasjon fra intervjuene har også blitt vurdert opp mot funn fra dokumentanalysen.

Å selv være ansatt i Forskningsrådet gir både fordeler og ulemper for oppgaven. Den umiddelbare fordelen er at jeg har god kjennskap til organisasjonen fra før, slik at jeg har brukt lite tid på å forstå organisasjonen og «bli kjent» med caset. Jeg har hatt enkel tilgang til informantene, og har ikke brukt tid på å få innpass i organisasjonen. Samtlige informanter jeg har forespurt har stilt opp på intervju på kort varsel. Samtidig, som ansatt i organisasjonen jeg studerer vil vurderingene være farget av erfaringer og kunnskap om Forskningsrådet. Det vil

kunne være vanskeligere å se på dataene med et kritisk blikk enn for en utenforstående. Som Repstad (2004, 39) beskriver er det å opprettholde distanse og upartiskhet alltid et problem i kvalitative studier, men problemet settes på spissen hvis man har et personlig forhold til noen i det miljøet man utforsker. Personlig interesse, selvsensur og at jeg tar ting for gitt, er utfordringer jeg har vært bevisst på gjennom undersøkelsen, men det er ikke å komme bort fra at det vil farge analysen og fortolkningen av dataene at jeg er ansatt i Forskningsrådet.

En viss uavhengighet oppnås likevel ved at jeg ikke har vært involvert i strategi eller styringsprosesser i Forskningsrådet, og jeg har ikke samarbeidet med informantene i det daglige arbeidet. Som relativ fersk ansatt kan jeg også hevde at jeg i mindre grad er farget av organisasjonskulturen enn om jeg hadde arbeidet lengre i Forskningsrådet. Metode- og data-triangulering er også et viktig middel for å unngå at analysene blir preget av egne meninger (Repstad 2004). Analysen styrkes derfor av at jeg har utstrakt bruk av skriftlige kilder i tillegg til intervjuer.

## **4 Forskningsrådets handlingsrom – utvikling og praksis**

For å forstå konteksten som Forskningsrådet opererer i på det nåværende tidspunkt, er det nyttig å forstå hvordan omgivelsene og forventningene til Forskningsrådet som strategisk aktør har utviklet seg fram til i dag, jf. metodebeskrivelsen over. Jeg vil i dette kapitlet derfor først redegjøre for forutsetningene og forventningene til Forskningsrådet som strategisk aktør ved opprettelsen. Deretter vil jeg se på grad av politisk og økonomisk autonomi, herunder utviklingen av målstyringen av Forskningsrådet og hvilke finansielle rammebetingelser det står overfor. Jeg vil også inkludere vurderinger av hvordan Forskningsrådet har brukt strategi som styringsverktøy tidligere, og sentrale strategiske grep i innenfor organisering og styring av virksomheten.

### **4.1 Høye forventninger til en strategisk aktør – Forskningsrådet blir til**

Forskningsrådet ble stiftet i 1993 gjennom sammenslåing av fem separate forskningsråd for henholdsvis teknikk og vitenskap, fiskeri, landbruk, anvendt samfunnsforskning og allmennvitenskap. Grunnforskning, anvendt forskning og innovasjon ble samlet på tvers av fagområdene samfunnsvitenskap, humaniora, teknologi, naturvitenskap, og medisin og helse. Å ha ett samlet nasjonalt forskningsråd er relativt unikt sammenlignet med andre land, og beskrives som nyskapende i et internasjonalt perspektiv (Brandt 2014).

Brandt m.fl. (2018, 369) ser denne samlingen av forskningsrådene til ett Forskningsråd i lys av moderniseringen av statsforvaltningen, «den nye staten» som tok form fra 1980-årene av, og trekker linjer til delegering av ansvar og myndighet nedover til underliggende forvaltningsorganer, med innføring av rammebetingelser og tildelingsbrev. Innretningen av Forskningsrådet ved opprettelsen kan altså ses i lys av styringsreformene som gjorde seg gjeldende fra starten av 1990-tallet også i Norge.

Regjeringen forutsatte at det nye Forskningsrådet skulle være et sterkt forsknings-strategisk organ, som kunne gi regjeringen råd i forskningspolitiske spørsmål og konsentrere seg om overordnede strategiske oppgaver. Stortinget og regjeringen understreket ved opprettelsen nødvendigheten av tilstrekkelig økonomisk handlefrihet for å kunne realisere de strategiske koordineringsfunksjonene det var tillagt, og for å kunne ivareta en kritisk og initierende rolle som forskningspolitisk rådgiver. Forskningsrådet skulle ha et «sterkt og strategisk» hovedstyre som skulle sørge for at Forskningsrådet var en helhetlig organisasjon og skulle ha ansvaret for den samlede strategien (Kunnskapsdepartementet 1991; 1999).

Forskningsrådet ble opprettet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter til bruttoføring utenfor statsbudsjettet, såkalt nettobudsjettert virksomhet (Forskningsrådet 2017). Det vil si at Forskningsrådet i utgangspunktet har større økonomisk handlefrihet enn mange offentlige etater som er bruttobudsjetterte.

Sektorprinsippet ble fra starten definert som et grunnleggende styringsprinsipp, noe som innebærer at hvert departement har ansvar for både politikkutforming og langsiktig kunnskapsutvikling på sine områder. Det omfattet både det brede sektoransvaret (forskning på vegne av sektoren, først og fremst langsiktig forskning) og det smale sektoransvaret (forskning som grunnlag for politikk og forvaltning) (Områdegjennomgangen 2014). Systemet med ett forskningsråd som dekker alle fagområder, og hele spekteret fra grunnforskning til innovasjon skulle gi gode mulighet til å se departementenes forskningsmidler i sammenheng, og ved å arbeide helhetlig og tenke på tvers av sektorgrenser kunne Forskningsrådet avhjelpe koordineringsutfordringene sektorprinsippet skaper. Departementet var tydelig på at dette krevde på sin side at departementene gav Forskningsrådet frihet i valg av virkemidler for å nå sine mål (Kunnskapsdepartementet 2008, 68).

Formålet og ambisjonene ved opprettelsen er altså tydelige på at Forskningsrådet skulle være en sentral strategisk aktør med høy politisk og økonomisk autonomi, og dermed stor frihet til å påvirke forskningspolitikken. Sett i lys av teoriene diskutert i kapittel 2 hadde Forskningsrådet ved opprettelsen på papiret stort strategisk handlingsrom. Spørsmålet er om både overordnet myndighet var i stand til å styre ved hjelp av overordnede mål, og om Forskningsrådet var rede til å ta rollen som forskningspolitisk koordinator og strategisk aktør på dette tidspunktet. I de neste delkapitlene vil jeg ta for meg den videre utviklingen av styringen av Forskningsrådet og utvikling i intern organisering. Som vi skal se blir det en lang vei å gå for å oppfylle intensjonene som var satt for Forskningsrådet fra starten av.

#### **4.2 MAS eller MRS? Økonomisk og politisk autonomi fram til 2015**

Fra stortingsmeldingen i 1999 *Forskning ved et tidsskille* og fram til 2015 beskrives styringssystemet Forskningsrådet er underlagt som sterkt preget av detaljert aktivitetsstyring. Både stortingsmeldinger (Kunnskapsdepartementet 1999; 2005; 2009; 2013), evalueringer initiert av departementet (Technopolis 2001 og 2012; DIFI 2015; Områdegjennomgangen 2017), Brandt m.fl. (2018), forvaltningsrevisjonen (Riksrevisjonen 2012) og andre

undersøkelser (Eltun 2012; Bjerke 2012) peker i samme retning. På tross av intensjoner om overordnet målstyring fra departementene beskrives styringsdialogen som lite koordinerte og detaljerte styringssignaler fra seksten departementer. Technopolis (2001, 68f) vurderte at det norske styringssystemet ikke var modent for en underliggende virksomhet med så stor frihet som det ble lagt opp til ved opprettelsen av Forskningsrådet, og betegnet oppgaven som «mission impossible».

Departementene har siden opprettelsen av Forskningsrådet finansiert FoU-midlene ved hjelp av forskningsprogrammer med tilhørende programstyrer. Fra starten var budsjettene sterkt preget av øremerking og budsjettkutt (Brandt m.fl. 2018, 459). Opprettelsen av Forskningsfondet skulle øke finansieringen til forskning på tvers av programmene. Fondet ble avvirket i 2012 og erstattet med budsjettposten «overordnede forskningspolitiske prioriteringer» på KDs budsjett. Disse midlene har imidlertid vært en liten del av budsjettet sammenlignet med bevilgningen til sektorspesifikke programmer.

Et nytt MRS-systemet fra 2009 representerte en ambisjon om å styre på et høyere nivå, men de viktige forhandlingene foregikk fortsatt på aktivitetsnivå. Det nye målstyringssystemet ble betegnet som lite effektivt, og fremstod som ferniss for styringen av Forskningsrådet, snarere enn et faktisk benyttet styringsvirkemiddel (Technopolis 2012, 59f; Brandt m.fl. 2018, 540; Eltun 2012). Dette bekreftes også av flere av informantene fra Forskningsrådet.

Praktisering av styringen av Forskningsrådet samsvarer i stor grad med funn i undersøkelser av praktisering av MRS i staten i samme tidsrom (Johnsen 2015). Stokland (2015) peker i sin artikkel om mål- og resultatstyring på at Forskningsrådet er i særstilling på den måten at det mottar tildelingsbrev og styringssignaler fra samtlige departementer, og derfor er særlig utsatt for aktivitets- og detaljstyringen. Utfordringen med styringssystemet i Forskningsrådet er derfor langt fra unikt, men blir forsterket ved at man ganger detaljstyringen med 15.

Produktivitetskommisjonen konkluderte i sin rapport fra 2016 at Forskningsrådet ble styrt av 500 mål. Stokland og Tollefsen (2016) påpeker riktignok at Produktivitetskommisjonens bruk av begrepet mål fremstår i overkant unyansert, idet mange av de 500 «målene» bedre lar seg beskrive som aktiviteter og detaljerte føringer og noen ganger ikke som styring, men som velment informasjon. De mener at hovedpoenget står seg likevel; en hovedvekt på aktivitets- og detaljstyring (MAS), er uheldig styringspraksis.

På den ene siden kan denne styringspraksisen ses på som en begrensning for å nå de ambisiøse målene som var satt for Forskningsrådet i rollen som forskningspolitisk strateg og koordinator (Technopolis 2001). På en annen side påpeker informanter både fra Forskningsrådet og KD at manglende koordinering fra departementene gav Forskningsrådet handlingsrom i form at mål og styringssignaler som sprikte litt i alle retninger, der alt var prioritert. Dermed var det opp til Forskningsrådet å prioritere mellom målene. Dette bekreftes også av DIFI (2015, 57) som konkluderer at den totale mengden styringssignaler var så omfattende at den ikke gir styring, og dermed overlates mange av prioriteringene til Forskningsrådet.

Det er likevel ikke slik at Forskningsrådet ble styrt ovenfra og ned i denne perioden. Flere av informantene i Forskningsrådet peker på at historien om detaljstyringen må nyanseres litt, og at en stor andel av styringssignalene fra tildelingsbrevene var der etter forslag fra Forskningsrådet gjennom gjensidige prosesser. Styringssignalene kan på denne måten ikke bare forstås som detaljstyring, men som en gjensidig forståelse mellom Forskningsrådet og det enkelte departement som gir retning på arbeidet og prioriteringene. Technopolis (2001) peker på at Forskningsrådet også hadde en interesse i detaljert styring fordi det forpliktet departementene til å opprettholde nivået på støtten.

Flere informanter fra Forskningsrådet trekker fram at det som virkelig begrenser handlingsrommet til Forskningsrådet ikke er antall føringer i tildelingsbrevene, men at pengene kommer gjennom 15 departement. Dette er imidlertid vanskelig å unngå med ett forskningsråd som skal dekke alle sektorer. Alle departementene representerer samfunnsområder som Forskningsrådet mener må understøttes med forskning, fremheves det av informantene.

På den ene siden kan man argumentere for at den politiske og økonomiske autoriteten i form av samtlige departementer vant over intensjonene om å skape en selvstendig strategisk aktør de første 20 årene av Forskningsrådets levetid. Det strategiske handlingsrommet var i realiteten begrenset med lite politisk og økonomisk autonomi. Dette stemmer overens med Ferlies (2002) påstand at desentralisering av makt fra overordnet myndighet i mange tilfeller er mer retorisk enn reell, og at den faktiske styringen kan sies å være et produkt av tradisjonell offentlig administrasjon framfor ny offentlig styring. Samtidig ser vi at Forskningsrådet i stor grad «tar styring» og er aktive medspillere i det aktivitetsbaserte styringssystemet.

Forskningsrådet blir i 2012 beskrevet som en stor og aktiv deltager i en debatt som involverer

mange andre aktører, som spiller en viktig rolle sammen med andre i å produsere strategisk og politisk rådgivning (Technopolis 2012, 48; 55).

### **4.3 To viktige styringsgrep – ny revisjon av MRS og langtidsplanen**

Et nytt forsøk på å revidere Forskningsrådets mål- og resultatsystem blir gjennomført av KD i samarbeid med de andre departementene i perioden 2015–2017. Ambisjonen til det nye styringssystemet er å stille økte krav til Forskningsrådet om å dokumentere måloppnåelsen sin bedre, og at styringsdialogen skal bli mer strategisk, og i større grad dreie seg om virkninger framfor aktiviteter. Det var ønskelig med et mer hensiktsmessig omfang og detaljeringsgrad, med mer lik praksis mellom departementene (Områdegjennomgangen 2017, 26; 36).

Det blir i tillegg utarbeidet en nasjonal langtidsplan for forskning og høyere utdanning (heretter kalt langtidsplanen), som ble lagt fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2015. KD ønsket med dette å etablere et system der alle sentrale aktører fikk anledning til å spille inn sine prioriteringer. Forskningsrådet, beskrevet som regjeringens viktigste forskningspolitiske rådgiver, skal spille en sentral rolle i utarbeidelsen av planen. Planen skal være regjeringens viktigste verktøy for koordinering av forskningspolitikken, og bidra til bedre samordning på tvers av departementene i budsjettprosessen. Fagmiljøene må derfor ha handlingsrom til selv å kunne opptre som strategiske aktører. Planen går over en ti-årsperiode og rulleres hvert fjerde år (Kunnskapsdepartementet 2015). Regjeringen uttalte i forbindelse med revidert langtidsplan i 2018 at de forventer at Forskningsrådet og andre deler av virkemiddelapparatet legger langtidsplanen til grunn for sine egne strategiske prioriteringer innenfor sitt handlingsrom (Kunnskapsdepartementet 2018).

De fem målene for Forskningsrådet i det reviderte MRS-systemet angir på sin side sentrale, brede områder i tråd med målene og prioriteringene i langtidsplanen. I de neste to kapitlene skal jeg ta for meg utviklingen i Forskningsrådets interne liv og bruk av strategi, før jeg i kapittel 4.6 søker å beskrive Forskningsrådets nåværende politiske og økonomiske autonomi. Som vi skal se er langtidsplanen og utviklingen av reell MRS to viktige brikker i dette puslespillet.

### **4.4 Intern organisering og tidligere strategier i Forskningsrådet**

Forskningsrådet har fra starten vært organisert i ulike kombinasjoner av divisjoner. Fra opprettelsen var det inndelt i seks divisjoner som i stor grad speilet de fem opprinnelige



forskningsrådene. Brandt m.fl. (2018, 458ff) beskriver hvordan de ulike områdene under divisjonene var ulikt innrettet, og hvordan områdene og de respektive programmene levde sine egne liv. Divisjonene møttes og samtykket til felles planer, men gikk deretter hver til sitt og gjorde som før. Ulike institusjonelle logikker preget områdene, som viste seg blant annet tydelig i programvirksomheten innenfor de ulike områdene (Brandt m.fl. 2018, 447ff).

Det resulterte i at det i liten grad forekom utvikling av nye virkemidler eller andre strukturelle endringer i perioden. Store deler av 1990-tallet var preget av spenningene mellom styringsnivåene, hvor områdene ønsket seg mer frihet og større mangfold, mens sentraladministrasjonen ledet av administrerende direktør og styreleder for hovedstyret ønsket å samle troppene til et mer enhetlig Forskningsråd. Det var blant annet et ønske fra den sentrale ledelsen å sette Forskningsrådet i stand til å innordne seg et moderne mål- og resultatstyringssystem. Men sett fra områdenes sin side var mange av initiativene for å få til en slik samordning forstyrrende (Brandt m.fl. 2018, 458ff).

Den første overordnende strategien i Forskningsrådet, *Forskning for fremtiden*, ble første gang offentliggjort i 1995. Forskningsrådet uttalte her at det måtte bygges opp et tillitsforhold mellom departementene som gir Forskningsrådet den nødvendige frihet til å utøve sin forskningsstrategiske rolle. Strategien ble gjenstand for bred offentlig diskusjon, som involverte alle de sentrale aktørene i det norske FoU-landskapet (Brandt m.fl. 2018, 447).

Technopolis (2001) vurderer at Forskningsrådet fra starten brukte overordnet strategiformulering som er verktøy for å samle virksomheten fra fem separate råd til en enhet. Dette fungerte ikke helt etter hensikten siden produksjonen av den strategiske rådgivningen var plassert i de ulike divisjonene, og ikke i en sentral enhet. Uten en sterk sentral strategisk analysegruppe var det vanskelig å motstå kraften fra departementene som dro i hver sin retning. Det ble i tillegg utarbeidet egne virksomhetsstrategier for de ulike områdene, noe som forsterket desentraliseringen. Brandt m.fl. (2018, 437) beskriver utfordringen med å uforme den første strategien for et samlet Forskningsråd som todelt: for det første å kunne enes innad om å formulere en samlet strategi, og for det andre å lykkes politisk med denne strategien. Forskningsrådets strategiarbeid beskrives av Brandt m.fl. (2018, 447) som vel så mye rettet mot å beherske politikken som å gi egen organisasjon retning i veivalg.

Technopolis (2001) argumenterer for at strategien etter hvert også satte agendaen for de forskningspolitiske rådene til departementene, og var med på å påvirke prioriteringene i

stortingsmeldingen i 1999, og bidro til at det ble aksept for å øke bevilgningene til forskning i perioden. Evalueringen fra 2012 konkluderte med at Forskningsrådet burde få økt kapasitet til å utvikle strategi og rådgivning som ikke var fanget i departementenes agenda, og dermed ha større potensial til disruptiv endring (Technopolis 2012, 49).

Strategien fra 2015 *Forskning for innovasjon og bærekraft* beskrives av Brandt m.fl. (2018, 543) som en syntese av mange lag med strategier, beskrevet som en «overliggende plattform» for et sett med policydokumenter. Her var også regjeringens langtidsplan for forskning og utdanning trukket inn. Strategien beskrives som en litt uklar blanding av råd til politiske myndigheter og en egen virksomhetsstrategi, hvor mange hensyn ble forsøkt avveid.

Flere informanter fra Forskningsrådet opplever at det har vært mangelfull oppfølging av tidligere strategier. Selv om man har forsøkt å iverksette strategien på best mulig måte kan det ha vært mangelfull involvering og eierskap som har gjort dette utfordrende. Det har vært en rapportering til styret annethvert år, slik at styret har fått en begrunnet oppfatning om hvor langt man har kommet for å realisere de ulike punktene i strategien, men strategidokumentet er ikke noe man har referert til i den daglige drift. Det beskrives også som utfordrende å følge opp både strategien og mange handlingsplaner på ulike områder samtidig.

Samtidig oppfatter også flere informanter at strategien likevel fungerte samlende og ordnende på virksomheten, og har blitt brukt aktivt til prioriteringer i budsjettokumentene. En av informantene opplyser at Forskningsrådet har sortert egne satsingsforslag etter strategidimensjonene, og satsingsforslagene har blitt dimensjonert etter hvordan de ulike områdene er prioritert i strategien. Denne informanten påpeker også at strategien er et dokument man går tilbake for å hente gode setninger og formuleringer som har vært knadd gjennom et helt system, når man skal skrive overordnede ting i ulike sammenhenger. Det er også et dokument som toppledere kan bruke for å hente formuleringer når de skal snakke om hva som er de viktigste utfordringene.

#### **4.5 Den store omorganiseringen**

Fra 2015 startet Forskningsrådet arbeidet med to store utviklingsprosjekter: Forskningsrådet 3.0 og nye FoU-prosesser, som har bredere og mer åpne programmer, samt forenklinger og effektivisering av søknadsbehandlingen som mål (Områdegjennomgangen 2017, 37).

Forskningsrådet 3.0 skulle være en løsning på det som gjensto som den store utfordringen i Forskningsrådets virksomhet, å forene føringene fra forskningspolitikken om å ta opp

samfunnsutfordringene, samtidig som en sikret langsiktig innsats for å sikre kvaliteten i norsk forskning. Om de to prosjektene lykkes ville det innebære en frigjøring av Forskningsrådet, konkluderte Brandt m.fl. (2018, 542).

Dette resulterte i at divisjonsstyrene og programstyrene ble avviklet i 2018 og erstattet med 15 porteføljestyre og to styrende utvalg. I virksomhetsstrategien 2018–2021 beskrives begrunnelsen for overgang til helhetlig porteføljestyre slik:

En utfordring er knyttet til at departementene i sine tildelingsbrev knytter bevilgningene direkte til programmer og aktiviteter, samtidig som vi ser at måloppnåelsen kan bli høyere dersom vi jobber på tvers av disse. Budsjettet bør derfor i større grad fordeles på relevante åpne og målrettede porteføljer. En jevnere og mer forutsigbar ressursstrøm til fagmiljøene kan oppnås ved å samordne langtidsbudsjetteringen for helheten av Forskningsrådets investeringer. (Forskningsrådets virksomhetsstrategi 2018, 5).

Forskningsrådet gjennomførte i tillegg endringer av organisasjonsstrukturen i 2019. Etter å ha vært organisert i ulike kombinasjoner av divisjoner fram til 2019, opphørte nå divisjonene som formelle enheter og administrerende direktør og områdedirektørene ble etablert som samlet hovedledelse (toppledersteam), og et nytt område med ansvar for porteføljestyre og analyse ble etablert (Forskningsrådet 2020, 19).

En av informantene beskriver at initiativet kom fra administrerende direktør John Arne Røttingen som ble ansatt i 2017. Røttingen tok initiativ til fire endringer; den ene var å bygge ned programstrukturen og gå over til helhetlig porteføljestyre. Den andre var å innføre helhetlig søknadsbehandling, og det tredje bygge ned og endre styre-strukturen fra tre til to nivåer. Til slutt måtte det gjennomføres en intern omorganisering, og bygge ned de gamle områdene slik at man i større grad kan se ting på tvers.

Informanten beskriver at drivkraften for omleggingen var i større grad å kunne møte samfunnsutfordringene, som krever samarbeid på tvers på en helt annen og tydeligere måte enn før. Innføring av porteføljestyre er et viktig virkemiddel for å kunne tenke mer helhet. I overgangen til helhetlig porteføljestyre har Forskningsrådet arbeidet aktivt med å kommunisere de positive effektene dette har for departementene. Selve relasjonen mellom departementene og Forskningsrådet er uendret, men departementene vil få mer igjen for å investere i satsinger gjennom Forskningsrådet. Porteføljestyre gir muligheter til å organisere

aktivitetene i mer stormaskede investeringer, og åpner for mindre detaljeringsgrad som gir både Forskningsrådet og departementene mer handlingsrom.

Selv om departementene ser fordelene av omleggingen har det også vært noe skepsis, som kan være begrunnet i en frykt for å miste innflytelse. Med programstyringen var Forskningsrådet og departementene mer låst inn i programmene, og handlingsrommet lå i første rekke innenfor hvert program. Departementene satt i «sine» programstyrer og følte et sterkt eierskap. Det har også vært utstrakt bruk av øremerking til programmene, dette blir det mindre muligheter til med porteføljestyrer, siden disse ikke er direkte koblet til et enkelt departement (Informant, Forskningsrådet).

En av informantene fra KD beskriver overgangen til porteføljestyringen som et usikkerhetsmoment for departementene. Tidligere hadde departementene en aktiv rolle i programstyrene og kunne følge pengestrømmen inn i sine programmer. Mens med den nye porteføljestyringen kan de ikke følge pengene like tydelig og man er ikke like tett på lengre ved å være observatører i porteføljestyrene. Informanten understreker viktigheten av god rapportering slik at departementene kan være trygge på hva de får for pengene og at resultatene fortsatt er gode. Hun opplever også at departementene etterlyser mer informasjon om hva porteføljestyring faktisk innebærer. Samtidig beskriver informantene fra KD de positive sidene av porteføljestyring, som gir mulighet til å se områdene og de ulike virkemidlene i en større sammenheng, og at det muliggjør å jobbe med virkemidlene på en mer systematisk måte. Siden rammene for finansiering blir mindre snevre, kan man få finansiert flere gode prosjekter.

Det internasjonale blir også i større grad integrert i porteføljene. En av informantene fra KD peker på at ved å innføre porteføljestyring vil man oppleve en helt annen helhet i tilnærmingen i finansieringsinstrumenter enn man har hatt før. Dette gjenspeiler utviklingen i EUs rammeprogram, Horisont Europa, hvor man beveger seg bort fra en lineær investerings- og finansieringsstrategi som har preget forsknings- og innovasjonspolitikken over lengre tid. Informanten fra KD mener at Forskningsrådet har fanget opp denne internasjonale utviklingen på en god måte gjennom innføring av porteføljestyringen. Hun tekker også fram at langtidsplanen har gjort porteføljestyring mulig, ved at det er tydelig hvor man skal, også kan man bruke alle virkemidler for å komme dit.

#### **4.6 Nåværende politisk og økonomisk autonomi – «frihet i råd, bundet i penger»**

I dette kapittelet vil jeg ved bruk av dokumentanalyse av et utvalg tildelingsbrev, samt informasjon fra informantene, beskrive nåværende politisk og økonomisk autonomi i Forskningsrådet. Dokumentanalyse inkluderer tildelingsbrev for årene 2014, 2017 og 2021 fra fire utvalgte departementer: Kunnskapsdepartementet (KD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Olje- og energidepartementet (OED), samt Klima- og miljødepartementet (KLD).

Informanter fra både Forskningsrådet og KD vurderer at revisjonen av styringssystemet som startet i 2015 har medført at det styres på et høyere strategisk nivå med langt mindre detalj- og aktivitetsstyring enn tidligere. Informantene beskriver at det har vært en lang reise hvor KD har utviklet sin koordinerende og samordnede rolle. I dialog med Forskningsrådet og de andre departementene har man fått til en styring med mer overordnet signaler om hvor Forskningsrådet skal gå. «Det er nå et reelt MRS-systemet som omfatter alle departementene, som rammer inn virksomheten til Forskningsrådet på en helt annen måte enn før.» (Informant, KD). Informanten fra KD fremholder at de har tatt flere steg oppover i koordineringstrappen (DIFI 2015) fra ikke å være koordinerte i det hele tatt, til å ha faste rammer med en involverende prosess med departementene og Forskningsrådet innenfor styringssystemet.

Det nye styringssystemet beskrives både av informanter fra Forskningsrådet og KD at Forskningsrådet har større handlingsrom og har mer frihet til å bestemme hvordan målene skal nås, og at det rapporteres på resultatene i stedet for aktivitetene. Det betyr at man gjennom de arbeidsmåtene og tiltakene man har satt i gang må vise i rapporteringen at man når målene på en effektiv måte. Informanten fra KD bekrefter at departementet må ha trygghet på at Forskningsrådet gjør og leverer på det de skal for å slippe opp på sin styring, og poengterer at Forskningsrådet har blitt flinkere til å rapportere på resultater, effekter og virkninger av det de gjør.

Dette bildet bekreftes av dokumentanalysen av tildelingsbrevene, der det er en markant endring fra 2014 til 2017 med en reduksjon i de overordnede målene, og færre egne mål fra departementene. Strukturen på tildelingsbrevene i 2017 er like på tvers av departementene, med gjennomgående bruk av de fem overordnede målene. Dette i motsetning til 2014 der tildelingsbrevene har ulik struktur mellom departementene og mange sektorpolitiske mål i tillegg til de overordnede målene for Forskningsrådet. Strukturen fra 2017 er videreført fram til 2021, og det er en reduksjon i detaljer rundt aktiviteter og oppdrag. Bildet er imidlertid

ikke helt entydig da det for eksempel i tildelingsbrevet fra OED ser en økning i detaljering rundt de overordnede prioriteringene fra 2017 til 2021.

Flere informanter påpeker at det fortsatt er stor forskjell i styring mellom departementene, hvor de minste departementene har en tendens til fortsatt å detaljstyre en del. De ønsker helt bestemte ting fra de pengene de bevilger, mens de større departementene ikke har interesse eller mulighet til å gi like detaljerte føringer.

En av informantene fra Forskningsrådet beskriver at spørsmålet om handlingsrom i stor grad handler om hvor mye strategisk handlingsrom Forskningsrådet kan skape uten at departementene mister tiltro at de kan oppnå det de ønsker ved å kanalisere penger gjennom Forskningsrådet. Dette gjelder særlig de smale sektordepartementene. Det er derfor en balansegang der Forskningsrådet mener at man kan få mer merverdi for pengene om det kan ses som en samlet pott, samtidig som det er viktig at departementene ser at deres konkrete behov blir ivarettatt. Hvis departementene opplever at Forskningsrådet blir vanskelig å styre, vil de finne andre steder å kanalisere midlene.

En av informantene fra Forskningsrådet legger til at de forsøker å gjøre budsjettforslagene mer stormasket, slik at departementene kopierer dette i sine tildelingsbrev. Analysen av tildelingsbrevene for 2021 viser tydelige spor av innføring av porteføljestyring ved at det i mindre grad henvises til programmene i bevilgningen. Unntaket er OED som fortsatt har fordelt hele bevilgningen på de ulike programmene. En av informantene fra Forskningsrådet presiserer også at det er en merknad om å omdisponere på kapittel og post til andre budsjettformål i alle tildelingsbrevene, men at dette i liten grad har blitt praktisert. Det kan tolkes som et signal på at Forskningsrådet er fornøyd med de føringene og tildelingene man har fått.

Informanter fra Forskningsrådet peker på at det fortsatt kan være vanskelig å dekke forskningsbehov der ulike sektorer deler ansvar. Det er også utfordrende å sikre likeverdig dekning av forskningsbehov når departementene yter veldig forskjellig. Dette blir trukket fram som eksempler der det er opp til Forskningsrådet å koordinere nedenfra, da KD fortsatt har lite mulighet til å koordinere ovenfra på budsjettområdet. Dette kan henge sammen med at KD først og fremst kan bruke såkalte myke virkemidler som koordinerende departement (Stokland 2015), og at disse virkemidlene ikke inkluderer budsjettområdet.

I dette kapittelet har vi sett at videreutviklingen av MRS sammen med langtidsplanen vurderes å ha medført bedre koordinering av forskningspolitikken. Det oppfattes likevel av Forskningsrådet at det fortsatt er koordineringsutfordringer særlig innenfor budsjettstyringen. Vi skal se at Forskningsrådets behov for ytterligere koordinering for å kunne nå målene i langtidsplanen og MRS-systemet, samt Forskningsrådets egne mål i strategien, viser seg i måten Forskningsrådet søker å påvirke politikk i kapittel 6.

#### **4.7 Delkonklusjon**

Dette kapittelet har lagt grunnlag for å kunne analysere forutsetningene i hypotese 1 og 2. I historien om utviklingen av styringssystemet fram til 2015 beskrives styringen på den ene siden som fragmentert og preget av detaljstyring på aktivitetsnivå. På den andre siden kan man se at Forskningsrådet har tilpasset seg styringssystemet og skaper handlingsrom innenfor det rådende styringsregimet ved å være en aktiv påvirker og bidragsyter i styringsdialogen. I analysen av nåværende politisk og økonomisk styring har vi sett at det er mye som peker i retning av at Forskningsrådet nå i stor grad styres basert på prinsippene av MRS, selv om det også fortsatt er spor av aktivitetsstyring. Innføring av langtidsplanen kan ses på som en viktig brikke i dette, da det har klargjort de tverrsektorielle målene som Forskningsrådet skal jobbe mot. Vi kan derfor si at handlingsrommet for *hvordan* målene skal nås har blitt større, samtidig som handlingsrommet for *hvilke* mål Forskningsrådet skal jobbe mot har blitt mindre. Det kan derfor argumenteres for at Forskningsrådet har vært, og fortsatt er underlagt høy grad politisk styring og har lav økonomisk frihet. I henhold til teorien vil Forskningsrådet utgangspunktet ha større utbytte av prosessbaserte modeller framfor modeller basert på rasjonelle valg i strategiarbeidet. Jeg kan derfor forvente støtte for hypotese 2, *Gitt høy grad av politisk styring og lav økonomisk frihet vil Forskningsrådet ha mindre strategisk handlingsrom, og i første rekke ha utbytte av prosessbaserte modeller innenfor strategisk tenkning*, i neste kapittel når jeg skal ta for meg prosess og implementering av nåværende strategi i Forskningsrådet.

I historien om organisering og tidligere bruk av strategi kan vi se tydelige spor av Mintzbergs (2007) profesjonelle organisasjon hvor tilsynelatende sterk intern fragmentering hindrer Forskningsrådet å koordinere seg tilstrekkelig for å gå i en samlet strategisk retning, og gi helhetlige strategiske råd eksternt. Resultatet blir da mange små justeringer i tråd med de ulike departementenes ønsker, men ingen store samlede strategiske grep. I tillegg underbygger

sektorprinsippet desentralisert utforskning i de ulike divisjonene, som fører til totalt sett mer fremvoksende strategi enn planlagt strategi.

Vi ser et brudd med denne logikken ved omorganiseringen i 2018 og innføring av helhetlig porteføljestyring. Endringene i styringen fra departementenes side innebærer høyere grad av koordinering og mindre detaljstyring. Innføringen av langtidsplanen og utviklingen av reell MRS vurderes som en forutsetning for at Forskningsrådet har kunne ta disse grepene internt. Denne organisasjonsendringen kan tolkes å gå på tvers av Mintzbergs (2007) teori om profesjonelle organisasjoner som i stor grad er desentralisert styrt, til en mer helhetlig og sentralt styrt organisasjon. I praksis er dette et tydelig strategisk grep initiert av Forskningsrådet for å kunne oppfylle samfunnsoppdraget sitt på en mer effektiv måte. Dette kan tolkes som at handlingsrommet er til stede, selv om det også har blitt møtt med en viss skepsis fra departementene.

Med bakgrunn i dette er det mindre sannsynlig at jeg finner støtte for hypotese 1, *Som en profesjonell organisasjon vil Forskningsrådets strategiprosess kjennetegnes av strategisk utforskning, som innebærer i større grad framvoksende strategi, framfor planlagt strategi i regi av ledelsen* i min undersøkelse av strategi i Forskningsrådet på nåværende tidspunkt. Med en organisasjon med en sterkere og mer sentralisert ledelse kan det i stedet forventes at Forskningsrådet i større grad går i retning av strategisk planlegging. Dette til jeg se nærmere på i neste kapittel.

I det større bildet kan utviklingen av styringen av og i Forskningsrådet kobles til utviklingen innenfor offentlig forvaltning som har siden slutten av 1980-tallet beveget seg fra tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) som kjennetegnes av vertikale hierarki og regelstyring, til ny offentlig samstyring (OSS) som kjennetegnes av pluralisme, resultatstyring og helhetstenkning (Osborne 2006). Jeg vil utdype dette nærmere i konklusjonen i kapittel 7.



## **5 Strategi anno 2020 – prosess, plass og innhold**

I det foregående kapittelet har jeg sett på historien og forutsetningene for Forskningsrådet til å utvikle og implementere strategi fram til i dag, og lagt grunnlag for forventninger for hvordan Forskningsrådet bruker strategi på nåværende tidspunkt. Basert på vurderingen over vil jeg forvente at strategiprosessen i mindre grad enn tidligere bærer preg av framvoksende strategi. Videre vil jeg forvente å finne at Forskningsrådet benytter, og har nytte av, prosessbaserte modeller innenfor strategisk tenkning. For å finne svar på dette vil jeg i dette kapittelet beskrive den formelle strategiprosessen fra start til ferdig produkt, og deretter det strategiske innholdet i strategien som ble lansert i mai 2020.

### **5.1 Innledende fase – visjon og rammer for arbeidet**

To av informantene fra Forskningsrådet beskriver at det innledningsvis i strategiprosessen var viktig å sette retning for det videre strategiarbeidet, og ønsket å se på visjonen og verdiene for å se om disse traff det man ønsket å oppnå. Det ble satt i gang et innsiktsarbeid som involverte de ansatte både gjennom arbeidsmøter og spørreundersøkelser for å kartlegge retningen til Forskningsrådet. Resultatet av prosessen var at man ønsket en visjon som gav retning og handlet om samfunnseffektene, og hvilken nytteverdi Forskningsrådet er med på å skape, og man landet til slutt på «Idékraft verden trenger» som visjon. Historisk sett har Forskningsrådet skiftet visjon i hver strategiperiode, informantene mener at de nå har en visjon som står seg utover inneværende strategiperiode.

Denne beskrivelsen av prosessen rundt etablering av ny visjon stemmer godt overens med Joyce (2007, 141f) sin beskrivelse av det første steget i den lineære strategiske planleggingsmodellen, som forutsetter slik som informantene beskriver en tydelig retning for det videre strategiarbeidet.

En av informantene opplyser at de tok utgangspunkt i et ønske fra administrerende direktør at det skulle være et en-til-en-forhold mellom langtidspanen, målene i tildelingsbrevet og strategien. Ved å ta utgangspunkt i regjeringens mål, vil man kunne forenkle og fokusere strategi- og rapporteringsarbeidet og sikre en koordinert oppfølging av regjeringsmålene.

Styret på sin side ønsket en mer åpen diskusjon, og ville sette sitt preg på målbildet. Administrasjonen var i starten bekymret for at styret som på det tidspunktet var relativt nytt, skulle ta strategien i en egen retning. Administrasjonen brukte derfor de innledende rundene

på at styret skulle bli kjent med langtidsplanen og rammene for Forskningsrådets virksomhet, og hvordan styret kunne jobbe innenfor de rammene. De innledende arbeidsmøtene om strategien ble holdt åpne slik at styret kunne komme med egne synspunkter. Administrasjonen fikk styret med på at handlingsrommet ligger i hvordan de overordnede målene blir implementert, ikke hvordan de er formulert (Informant, Forskningsrådet).

Det ble også brukt tid innledningsvis på å diskutere om strategien skulle være spisset og prioriterende, med et lite antall satsingsområder eller målrettede samfunnsoppdrag (*missions*). Fra administrasjonens side blir dette sett på som nærmest umulig å få til. Forskningsrådet er ikke satt opp til å prioritere smalt, men skal være et heldekkende forskningsråd, som dekker alle fagområder. Rapporteringssystemet krever at Forskningsrådet rapporterer på det helhetlige ansvaret, og da er det viktig at strategien bidrar til å gi retning innenfor den helheten man jobber innenfor. Styret presiserte at strategien i størst mulig grad bør rendyrkes som en ren strategi og ha en strengere fokus, snarere enn en hybrid mellom strategi og handlingsplan (Informant, Forskningsrådet).

Som et kompromiss ønsket styret at det i strategien skulle signaliseres en ambisiøs prosess for innspill til revidert langtidsplan, og at styret kunne fristille seg fra den eksisterende langtidsplanen og gi innspill som var mer nyskapende. Strategiarbeidet vil også gi et godt grunnlag for dialogen med departementene om eventuelle behov for å endre målstrukturen. Informanten beskriver forholdet mellom langtidsplanen og strategien som en operasjonalisering av de overordnede prioriteringene. Strategien sier hva Forskningsrådet mener er viktig innenfor rammene til langtidsplanen og ligger til grunn for innspill til revisjon av langtidsplanen (Informant, Forskningsrådet).

Dette bekrefter beskrivelsen i kapittel 4 at handlingsrommet for hvilke mål Forskningsrådet skal jobbe mot er stadig tydeligere definert av overordnet myndighet. En av informantene oppsummerer på følgende måte:

Dersom vi hadde kommet opp med helt andre mål enn i langtidsplanen, ville vi kunne leve med det? Nei, vi kunne leve med det som et råd, men ikke som en budsjettmessig oppfølging. Det kan være at vi i innspillet til ny langtidsplan kommer opp med helt andre prioriteringer, men jeg kan ikke se at vi kan ha en strategi som vi skal budsjettmessig følge opp som er veldig forskjellig fra langtidsplanen. (Informant fra Forskningsrådet).

Dette utgangspunktet og grunnlag for handlingsrommet for strategiutviklingen stemmer godt overens med Ferlies (2002) beskrivelse av prosessbaserte modeller innen strategiutvikling, som kjennetegnes av forhandlingsprosess internt i virksomheten og mellom virksomheten og styret. Det er derfor lite hensiktsmessig å bruke modeller basert på rasjonelle valg i strategiutviklingen fordi rammene og målene for virksomheten allerede er fastsatt.

## **5.2 Prosessen**

Prosessen fram til ferdig strategidokument bestod av følgende steg: kunnskapsinnhenting, analyse og prioritering. I tillegg ble det vedtatt en plan for implementering. Det ble ifølge informantene lagt vekt på at det skulle være en prosess som både involverte styret og de ansatte.

I den første fasen med kunnskapsinnhenting ble det innenfor hvert av de fem målene gjennomført en analyse av status for kunnskapsgrunnlaget, med vurderinger av behov for ny kunnskap. Trender ble analysert og fremtidige utfordringer og muligheter nasjonalt og internasjonalt identifisert. På grunnlag av dette vurderte administrasjonen og styret behovet for en videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget på de ulike områdene.

På basis av det innsamlede kunnskapsgrunnlaget ble viktige trender, drivere og kritiske suksessfaktorer for måloppnåelse knyttet til de fem målområdene og de fem identifiserte områdene analysert. Det ble blant annet arrangert SWOT-workshops for hver av de fem målene med bred deltagelse fra hele organisasjonen hvor eksterne utfordringer og muligheter, samt organisasjonens sterke og svake sider ble identifisert. Det ble også gjennomført interessent-intervjuer av sentrale eksterne interessenter, med representanter for departementene, universitetene, interesseorganisasjonene og instituttene.

På basis av analysen ble det utarbeidet strategiske delmål og tiltak innenfor hvert av de fem målområdene. Her ble også ansatte involvert med å utarbeide forslag til delmål i åpne arbeidsmøter. Et utkast til strategi ble deretter sendt på høring eksternt. Det ble i tillegg gjennomført en separat høringsrunde med porteføljestyrene. Totalt fikk Forskningsrådet inn om lag 90 hørings svar.

Denne prosessen har store likhetstrekk med den tradisjonelle, lineære strategiske planleggingsmodellen (Bryson 1988; Joyce 2017). Det kan derfor argumenteres for at Forskningsrådet har beveget seg fra strategisk utforskning som vi så indikasjoner på i tidligere

strategiprosesser, jf. kapittel 4, mer i retning av strategisk planlegging som denne siste strategiprosessen er et godt eksempel på. Dette kan ses på som et resultat av de organisatoriske endringene i Forskningsrådet de siste årene, som muliggjør en mer strømlinjeformet prosess, som diskutert i kapittel 4.7.

Flere informanter fra Forskningsrådet bekrefter at prosessen med å lage strategien er minst like viktig for organisasjonen som bruk av strategien etter den er vedtatt. De beskriver at prosessen får de involverte til å tenke gjennom hvor de er, hvem de er, hvor de vil og hva som er viktig. Ikke minst har strategiprosessen lagt et godt grunnlag for styret for videre arbeid med langtidsplanen, som har blitt mer informert og kan agere mer kompetent. Dette legger grunnlaget for velbegrunnede råd. Basert på dette kan vi også argumentere for at strategisk læring, jf. Mintzbergs modell i figur 2, er til stede i strategiprosessen.

Informantene peker på at styret har vært langt mer involvert i utviklingen av den gjeldende strategien enn tidligere. Dette medfører høyere grad av eierskap og større mulighet til å følge opp strategien videre. Høringsrunden med eksterne interessenter blir også trukket fram som en viktig og virkningsfull del av prosessen, både for å gjøre organisasjonen kjent, men også gjøre seg kjent med hva andre mener om virksomheten og prioriteringene, og skape engasjement rundt de temaene som tas opp.

### 5.3 Resultatet

Utgangspunktet for strategien var altså følgende mål fra langtidsplanen:

Mål				
Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne	Møte store samfunnsutfordringer	Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet		
Strategiske områder				
Hav	Klima, miljø og miljøvennlig energi	Fornyelse i offentlig sektor	Muliggjørende og industrielle teknologier	Samfunnsikkerhet og samhørighet i en globalisert verden

Figur 7: Mål og strategiske områder i langtidsplanen (LTP 2019-2028).

Målene i langtidsplanen har vært utgangspunkt for utforming av målene i MRS-systemet, som også ligger til grunn for strategien, jf. figur 8.

Mål				
Økt vitenskapelig kvalitet	Økt verdiskaping i næringslivet	Møte store samfunnsutfordringer	Et velfungerende forskningssystem	God rådgivning
Strategiske områder				
Verdensledende fagmiljøer  Identifisering og stimulering av vitenskapelig kvalitet generelt,	Økt konkurransevne i nytt og eksisterende næringsliv.  Bedre samspill og kunnskapsoverføring mellom FoU-miljøer og næringsliv.  Styrket evne til omstilling i norsk økonomi	Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester.  Hav  Klima, miljø og miljøvennlig energi.  Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden	Økt deltakelse i Horisont 2020.  Strukturerende endringer.	Relevante og velbegrunnede forskningspolitiske råd til departementene.
Sektorpolitiske føringer				

Figur 8: Målene for Forskningsrådet i MRS-systemet (Tildelingsbrev for 2019 fra KD).

Styret så behov for å gjøre noen justeringer i foreslått målstruktur slik at denne tydeligere kommuniserer behovet for grønn omstilling, både knyttet til klima og miljø, samt verdiskapings- og omstillingspotensialet knyttet til digitalisering og kunstig intelligens (Informant, Forskningsrådet). I det endelige resultatet av strategien finner vi ellers igjen mye av det samme som i langtidsplanen, med tilnærmet like mål og satsingsområder.

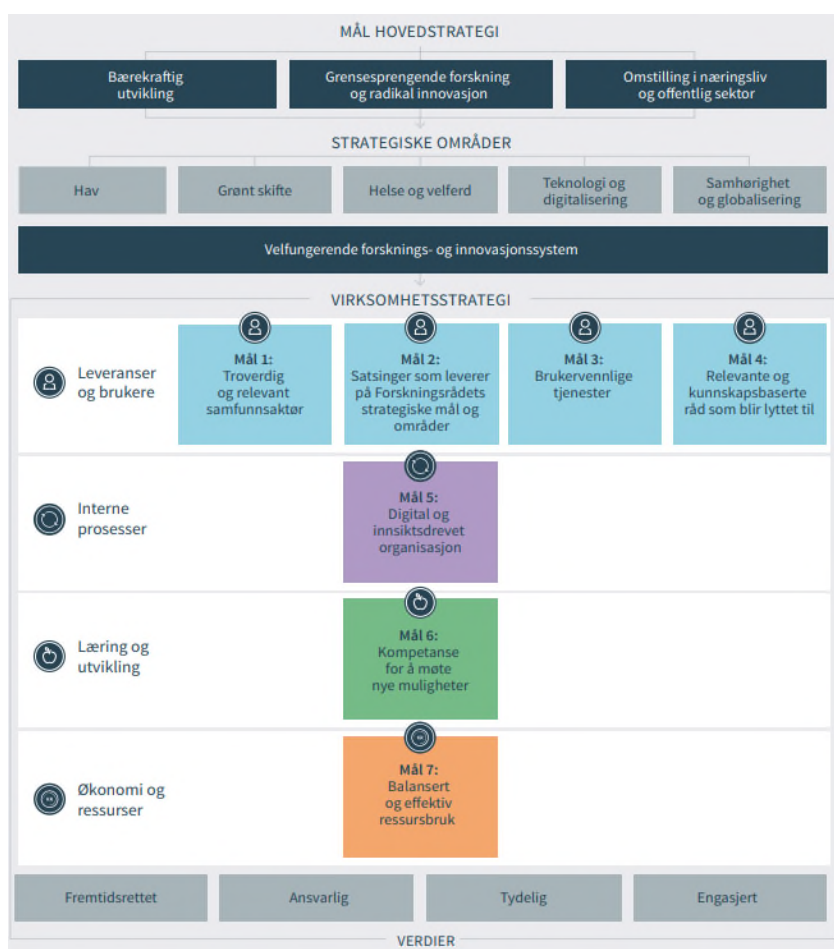


Figur 9: Målhierarki i vedtatt strategi.

Siden målene i strategien i stor grad speiler målene i langtidsplanen, er de formulert på effektnivå og er derfor overordnet. Tilhørende hvert mål er det formulert tre til fem punkter som sier hvordan Forskningsrådet skal innrette sin innsats for å oppnå målene (Strategi for Norges forskningsråd 2020-2024). Som beskrevet ovenfor er dette i henhold til Ferlies (2002) observasjon at brede visjoner og mål fungerer bedre for offentlige virksomheter med lav politisk og økonomisk autonomi, enn en detaljert oppskrift som strategisk tilnærming. Strategien blir altså ikke brukt som et verktøy for å sette retning eller spisse prioriteringer, men heller som en konkretisering av rammene lagt i langtidsplanen, som en slags sammenstilling av styringssignalene.

Ser vi dette i sammenheng med vurderingen ovenfor om at Forskningsrådet tilnærmer seg en strategisk planleggingsmodell, er det interessant å se hvordan strategiske mål formulert på effektnivå vil fungere i omgivelser som bærer preg av strategisk planlegging.

Ett grep som Forskningsrådet har gjort er å utarbeide en virksomhetsstrategi som beskriver hvordan organisasjonen som helhet skal innordne seg for å oppnå målene i strategien. Mens Forskningsrådets strategi er utadrettet og definerer mål knyttet til tematiske og strukturelle prioriteringer, virkemidler og støtteformer, peker virksomhetsstrategien på den interne virksomheten og hvordan Forskningsrådet innretter seg for å nå ambisjonene i strategien (Virksomhetsstrategi Norges Forskningsråd 2021-2023).



Figur 10: Mål i virksomhetsstrategien for Norges forskningsråd 2021-2023.

## 5.4 Implementering

Flere av informantene i Forskningsrådet beskriver at det er et forsøk på systematikk for å sørge for at planverket som ligger under strategien bidrar til å realisere målene. Det skal utarbeides en årlig handlingsplan som konkretiserer hva som skal gjøres for at målene skal realiseres. Porteføljeplanene utgjør implementeringsplanen for de fem strategiske områdene. I forbindelse med vedtak av porteføljeplanene i 2020 ble disse gjennomgått med tanke på å se hvordan strategien blir fulgt opp. Det planlegges en enda tettere integrasjon mellom neste versjon av porteføljeplanene som legges fram i juni 2022, siden man da har hatt bedre tid til å bli kjent med strategien. Det fremheves at porteføljestyringen gir en bedre mulighet til å sikre oppfølging av strategien enn med programstyrene. I tillegg peker flere av informantene på at det er et sterkt eierskap til strategien i styret, som er veldig opptatt av hvordan strategien blir implementert. Dette ansvarliggjør organisasjonen i større grad enn dersom de ikke hadde et styre de måtte rapportere til på jevnlig basis.

Informantene beskriver videre at det er opprettet målmøter i organisasjonen hvor man jobber med handlingsplaner for målene i strategien. Det gjennomføres en kartlegging av alle tiltakene per mål, hvor man står per i dag, og hvilke ytterligere tiltak som bør iverksettes for å sikre måloppnåelse. Det planlegges et mindre antall prioriterte tiltak, og de tiltakene som prioriteres skal formuleres på en måte som gjør det mulig å vurdere bevegelse mot måloppnåelse. Tiltakene skal stå i sentralt i den årlige strategirapporteringen til styret, og inngår i medarbeidersamtaler på ledernivå.

En av informantene beskriver at et viktig verktøy i implementeringsarbeidet i organisasjonen handler også om å visualisere budskapet i strategien og lage kortversjoner, slik som styringspyramiden i figur 9. Gode visuelle illustrasjoner gjør at man enkelt kan ta inn hovedpunktene i strategien i presentasjoner. I tillegg til å ha en stor lansering når strategien var ferdig, gis det små drypp underveis i allmøter og i ulike historier på intranett. Dette holder strategien varm og de ansatte blir minnet om den hele tiden. Det skal også gjennomføres jevnlig målinger av de ansattes kjennskap til strategien.

Flere av informantene mener at for å lykkes med implementeringen så må man jobbe systematisk og flette inn strategien der man kan, og hekte alle beslutninger på ledernivå på ett av de strategiske målene. En av informantene opplever at det er store endringer i organisasjonen på hvordan implementeringsprosessen blir gjort nå sammenlignet med tidligere:

På en endringsskala fra 0 til 10 så er det på 10, rett og slett. [...] Jeg hadde inntrykk av da jeg begynte at dette var en toppleder- og styre-øvelse, som så på en måte havnet i en skuff. Og det kan hende den gav seg utslag i tildelingsbrev og slike ting, men det var ikke slik at man snakket veldig mye om den strategien. (Informant fra Forskningsrådet).

Jeg vil argumentere for at beskrivelsen av den planlagte og til dels iverksatte implementeringsprosessen bekrefter antakelsen om at Forskningsrådet har tatt steget fra strategisk utforsker til strategisk planlegger ved å ha en formalisert plan for implementeringen, og planlagt ressurser for å følge det opp. Jeg vil nå oppsummere funnene i dette kapitlet hvor jeg trekker trådene tilbake til teorien og konkluderer om hypotese 1 og 2 kan støttes.



## 5.5 Delkonklusjon

I forrige kapittel konkluderte jeg med at Forskningsrådet historisk har kjennetegn til en profesjonell organisasjon som beskrevet av Mintzberg (2007), og at gjennomført strategi har hatt sterke innslag av framvoksende strategi som følge av strategisk utforskning. I dette kapitlet har vi sett at strategiprosessen for innværende strategi i større grad har likhetstrekk med strategisk planlegging som beskrevet av Joyce (2017) og Bryson (1988).

Tidsbegrensingen av denne oppgaven gjør at jeg ikke har mulighet til å undersøke i hvilken grad planlagt strategi framover blir gjennomført, og i hvor stor grad gjennomført strategi er framvoksende underveis. Forskningsrådet har midlertid flere verktøy enn tidligere, samt en sterkere sentral ledelse til å få til en mer systematisk implementering av nåværende strategi, og kan på denne måten sikre større gjennomføringskraft bak den planlagte strategien. Dette er i tråd med Ferlies (2002) beskrivelse av utviklingen av offentlig sektor hvor man ser en dreining mot sentralisering av makt i organisasjonen og dermed større kraft bak utvikling og implementering av strategier.

*Hypotese 1, Som en profesjonell organisasjon vil Forskningsrådets strategiprosess kjennetegnes av strategisk utforskning, som innebærer i større grad framvoksende strategi, framfor planlagt strategi i regi av ledelsen, får derfor delvis støtte, siden strategisk planlegging ser ut til å ta over for den strategiske utforskningen i Forskningsrådet. Tiden vil imidlertid vise i hvor stor grad strategien som nå er planlagt faktisk blir gjennomført strategi.*

Jeg konkluderte videre i forrige kapittel at det strategiske handlingsrommet har vært, og fortsatt er begrenset, selv om det i de siste årene har vært en dreining fra aktivitetsbasert styring til mer overordnet mål- og resultatstyring. Både målformuleringene i MRS-systemet, budsjettføringer, de sektorpolitiske føringene og målene i langtidsplanen gir imidlertid relativt definerte rammer for Forskningsrådets virksomhet. Derfor brukes strategien som en sammenstilling av styringssignalene fra departementene, og søker å konkretisere hva disse føringene betyr for Forskningsrådet.

En av informantene oppsummerer dette på følgende måte:

[...] det er ikke gjennom strategien at Forskningsrådet skaper sitt strategiske handlingsrom, det er mer sånn: «nå setter vi ord på det vi gjør». Mens handlingsrom skaper man gjennom veldig mange andre prosesser, slik som utviklingen fra programstyrer til porteføljestyrer og at MRS fungerer stadig bedre, med målstyring på

et høyere nivå. Det er mange prosesser som spiller inn på vårt strategiske handlingsrom, og i hvor stor grad vi prøver å ta handlingsrommet. Og vi har hatt en ganske aktivistisk administrerende direktør som har økt handlingsrommet for Forskningsrådet. (Informant, Forskningsrådet).

Figur 11 illustrerer strategiens plass i styringssystemet i Forskningsrådet.



Figur 11: Strategien i styringssystemet

I prosessen fram mot ferdig strategi involveres både ansatte og særlig styret, prosessen bidrar til legitimering og forståelse av hvordan styringssignalene skal forstås og konkretiseres i virksomheten. De eksterne høringsrundene er også et viktig verktøy som bidrar til legitimering og forståelse av Forskningsrådets virksomhet eksternt. Denne forståelsen bereder også grunnen for arbeidet med innspill til langtidsplanen og annet rådgivningsarbeid. Som vi skal se i neste kapittel er det på disse arenaene Forskningsrådet søker å påvirke politikk.

Vi kan derfor konkludere med at det i liten grad blir brukt modeller basert på rasjonelle valg, men at prosessmodell-retningen fortsatt er dominerende, selv om Forskningsrådet i større grad enn tidligere aktivt tar i bruk strategisk planlegging. Hypotese 2, *Gitt høy grad av politisk styring og lav økonomisk frihet vil Forskningsrådet ha mindre strategisk handlingsrom, og i første rekke ha utbytte av prosessbaserte modeller innenfor strategisk tenkning*, kan støttes.

## 6 Forskningsrådet – en påvirker av politikk?

Som beskrevet i kapitlene overfor var det en forventning og forutsetning for opprettelsen av Forskningsrådet at det skulle være en aktiv og koordinerende rådgiver for departementene i forskningspolitikken. Som vi også har sett har strategien i hovedsak andre funksjoner enn å påvirke politikk, og beskrives som «et grunnlag for Forskningsrådets rådgivning på nær sagt alle våre sentrale aktivitetsområder.» (Forskningsrådets årsrapport for 2020, 94).

Forskningsrådet har en strategisk rolle som består av å identifisere forskningsbehov, foreslå prioriteringer og skape helhet i forskningen (DIFI 2015). Denne rollen som rådgiver overfor departementene er videre nedfelt i mål 5 *God rådgivning* i tildelingsbrevene; Forskningsrådet har ansvar for å gi myndighetene relevante og velbegrunnede råd i forskningspolitiske saker, og skal gi råd som grunnlag for utforming av forskningspolitikken (Tildelingsbrev for 2021 fra KD). Dette bli videre konkretisert i Forskningsrådets virksomhetsstrategi, der et av målene er «Uavhengige, strategiske og tydelige råd som er godt begrunnet i beste tilgjengelige kunnskap». (Forskningsrådets virksomhetsstrategi 2021-2023).

Med dette som utgangspunkt kan vi fastslå at Forskningsrådet beveger seg inn i den politiske sfæren, betegnet som «den lilla sonen» av Alford m.fl (2017). Flere av informantene peker på Forskningsrådets todelte rolle som til dels en iverksetter av vedtatt politikk samtidig som det skal gi råd om utformingen av den nye politikken. Det beskrives som en sirkel og en gjensidig avhengighet; Forskningsrådet foreslår, regjeringen synes det er en god idé og Forskningsrådet iverksetter i realiteten sitt eget forslag. Samtidig foregår det dialogprosesser der man justerer kursen.

En av informantene fra Forskningsrådet forklarer at de øker gjennomslagsevnen i hovedsak gjennom to hovedlinjer. Den første linjen er kunnskapsgrunnlagsarbeidet som utvikles gjennom evalueringer og analyser. På denne måten kan Forskningsrådet peke på kunnskapsmangel i sine råd, og blant annet vise til internasjonale studier på feltet og hva andre aktører gjør. Den andre linjen er hvordan Forskningsrådet anvender dette i rådene som gis. Det må være en tydelig linje mellom kunnskapsgrunnlaget og rådene. I tillegg styrker det legitimiteten at det er dialog om rådene i forkant, blant annet gjennom interaksjon med eksterne aktører. Dette gjøres særlig i innspillsprosessen til langtidsplanen. Informanten mener at dialogrollen og betydningen av den har blitt styrket de siste årene. Rådgivningsrollen

er ikke regelstyrt, og bygger derfor på tillit, og tilliten bygger på at begrunnelsene er velfunderte, og at det også inkluderer synspunkter utenfra.

I dette kapittelet vil jeg ta for meg hvordan Forskningsrådet utøver rollen som strategisk rådgiver, gjennom innspill til langtidsplanen, påvirkning av MRS-systemet, budsjettinnspill og satsingsforslag. Som beskrevet i teorikapittelet forutsetter Moore (1995) at ledelsen i offentlige virksomheter aktiv går inn for å forme politikken for å maksimere offentlig verdiskapning. En forutsetning for å lykkes med dette er støtte fra politisk og overordnet myndighet, i tillegg må forslagene være gjennomførbare sett i lys av intern kapasitet og kompetanse i virksomheten. Spørsmålene jeg ønsker å svare på i dette kapittelet er altså hvordan og i hvor stor grad Forskningsrådet påvirker forskningspolitikken, og hvilke utfordringer som oppstår i «den lilla sonen».

## **6.1 Innspill til langtidsplanen**

Forholdet mellom strategi og innspill til langtidsplanen beskrives på følgende måte i gjeldende strategi:

Som et ledd i arbeidet med å utvikle slagkraftige forsknings- og innovasjonssatsinger vil Forskningsrådet i 2020 sette i gang en bred, involverende, fremtidsrettet prosess med formål å identifisere hva som særlig bør være Norges satsingsområder fremover. Resultatet av en slik prosess vil både danne grunnlag for Forskningsrådets innspill til 2022-revisjonen av *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*, og til Rådets interne arbeid med videreutvikling og målretting av satsingene. (Strategi for Norges forskningsråd 2020, 5).

Strategidokumentet er i første rekke et verktøy for å iverksette politikk, og som i neste omgang legges til grunn for neste innspill til revisjon av langtidsplanen. Innspillene til langtidsplanen er derfor viktigere arena for påvirkning på politikk enn selve strategien. I innspillet til langtidsplan fungerer Forskningsrådet som et ekspertorgan og trekker fram kunnskap som departementene selv ikke sitter med. Informantene opplever at innspillet er særlig verdifullt for KD som et overordnet innspill som hever seg over sektorinteressene, og det oppleves fra Forskningsrådets side at departementene i tidligere runder har tatt inn mange av innspillene fra Forskningsrådet i langtidsplanen. Det beskrives som en dialogprosess, der departementet og regjeringen bestemmer til syvende og sist, Forskningsrådet vet derfor ikke på forhånd hvor stort gjennomslaget blir. Forskningsrådet er avhengig av å ta tillit fra

departementene for å bli hørt i størst mulig grad, ellers vil departementene i større grad ta hensyn til andre prioriteringer (Informant, Forskningsrådet).

Departementene er på sin side avhengig av faglig funderte innspill, de har ikke kapasitet eller mulighet til å gjøre alt selv. En av informantene fra KD fremhever at Forskningsrådet i kraft av sin monopolsituasjon har en detaljkunnskap og et overblikk på sitt felt som ingen andre har. Derfor er Forskningsrådets råd, vurdering og analyser av hva som er behovene, og hva som er nødvendige prioriteringer framover viktig for KD. Dette bekreftes også i en intervjuundersøkelse som Forskningsrådet gjennomførte i 2017 hvor flere av departementene er positive til Forskningsrådets innspill og mener det utgjør et godt grunnlag for eget arbeid med revidering av langtidsplanen. Samtidig mener flere departementer at innspillet er for omfattende og framstår som et «heldekkende konsensusdokument». Det er i liten grad prioriterende og sammenhengen til kunnskapsgrunnlagsarbeidet som er gjennomført, er vanskelig å få øye på (Forskningsrådet 2017, 6).

Det ligger en lang og grundig prosess til grunn for innspillet til langtidsplanen. Det er gjennomført et kunnskapsgrunnlagsarbeid og en trendanalyse, med en gjennomgang av nasjonale og globale trender som bakteppe for vurderinger av mål og prioriteringer i gjeldende langtidsplan. I tillegg er det gjennomført en ekstern framtidssstudie, for å få fram ulike alternative scenarier for utvikling av Norge (Informant, Forskningsrådet; Årsrapport for Forskningsrådet 2020). En av informantene fra Forskningsrådet trekker fram at det er sentralt for Forskningsrådet å høre synspunkter og prioriteringer fra sentrale eksterne interessenter, for å lære og utvide horisonten ved å få informasjon om hva disse aktørene er opptatt av og hva de mener er forskningsbehovene er. Ved å kartlegge felles interesser og prioriteringer står forslagene sterkere. Disse aktørene sender også inn egne innspill til departementet, men informanten oppfatter at Forskningsrådets innspill veier tyngre som faginstans, og det øker mulighetene for å bli hørt om man står sammen om et innspill.

Informanten forklarer videre at det er dialog med porteføljestyrene, som gir råd på de mer fagspesifikke områdene og forskningsbehovene på sine fagområder. Totalt sett inkluderer prosessen fram til ferdig innspill både å kartlegge nye områder Forskningsrådet bør satse på, foreslå justeringer på de gamle områdene, komme med forslag til målrettede samfunnsoppdrag (*missions*) og forslag til strukturelle tiltak.

Informanten fra Forskningsrådet opplyser at styret har gitt administrasjonen en vid fullmakt i innspillprosessen som er satt i gang, og at det er større frihet til å avvike fra gjeldende politikk enn i arbeidet med strategien. Styret har åpnet for muligheten å tegne opp et nytt målbilde som en del av innspillet. Det endelige innspillet som oversendes departementet i oktober 2021 vil vise i hvor stor grad styret faktisk vil benytte friheten og hvor langt det vil gå i å avvike fra den nåværende langtidsplanen.

Informantene fra KD på sin side mener at Forskningsrådet må være bevisst på sin rolle i innspillene til langtidsplan, og er bekymret for at det legges mye innsats og ressurser i et arbeid som blir mindre relevant. Når det planlegges å spille inn et nytt målbilde så er det en risiko for at dette vil være et målbilde for Forskningsrådets virksomhet, og dette blir for smalt i departementets perspektiv. Langtidsplanen må favne bredere, og skal også favne universitets- og høyskolesektoren, og ha relevans for instituttpolitikken og innovasjonspolitikken. I tillegg må det tas høyde for at den politiske situasjonen med valg til høsten. Informanten fra KD beskriver:

Så jeg tror man hadde tjent på å ha mer dialog med departementet om hva vi har behov for inn i våre prosesser. Og det skal ikke gå på bekostning av uavhengigheten, Forskningsrådet bør mener det de skal mene uansett. Men enhver aktør som ønsker å påvirke prosessen søker ofte informasjon om hva som er det politiske handlingsrommet. Og hvis du bare spiller inn det som er utenfor det politiske vinduet for muliggjøring og realiteten, så gjør du seg selv irrelevant. [...]. Det er viktig for oss å få råd som vi kan bruke i de politiske prosessene. (Informant, KD).

Informanten fra KD ser utfordringer i at rytmen mellom den politiske prosessen og Forskningsrådets egen prosess er i utakt, og spenninger mellom rollene som rådgiver og utførende part kommer til overflaten i prosesser som innspill til langtidsplanen. På den ene siden skal den forskningspolitiske rådgiverrollen til Forskningsrådet være ganske uavhengig, samtidig er KD avhengige av å bruke de ressursene som er i Forskningsrådet inn i den politiske prosessen. Disse to rollene er vanskelig å forene, men det er nødvendig for KD å få etablert en løpende dialog rundt innspillet til langtidsplanen.

## 6.2 Budsjettnspillene og andre arenaer for påvirkning

I Forskningsrådets undersøkelse fra 2017 uttrykte flere departement at det har vært en positiv utvikling i utformingen av budsjettforslaget fra Forskningsrådet, samtidig var det et nærmest unisont uttalt behov for bedre begrunnede og mer realistiske råd. Budsjettforslagene gav et inntrykk av at alt er prioritert, og det ble vist til at OECDs landgjennomgang påpeker manglende evne til prioritering og koordinering. Innspillene ble dessuten i noen grad beskrevet som taktiske, da de i for stor grad baserer seg på politiske grunnlagsdokumenter, snarere enn et faglig funderte kunnskapsgrunnlag (Forskningsrådet 2017, 5).

Informantene fra KD at framhever at budsjettnspillene fra Forskningsrådet har blitt mer konkret og argumentasjonen klarere de siste årene. De mener langtidsplanen har bidratt til dette, siden det blir tydelig hva politikerne har satt seg som mål og hvor man skal.

Forskningsrådet har rigget om budsjettnspills-dokumentet sitt slik at forslagene som leverer på disse målene kommer tydeligere fram. Departementet trenger at Forskningsrådet er tydelig på hvor man må sette inn støtet og er konkret på hvor mye penger man trenger.

Informanten fra KD mener derfor at det er problematisk at Forskningsrådet legger sine forslag til mål til grunn for budsjettnspillet for 2023, som er det første statsbudsjettet med ny langtidsplan. Det begrunnes i at det ikke er Forskningsrådets mål for neste langtidsplan som blir stående til slutt, og da blir det vanskelig for departementene å nyttiggjøre seg av innspillene til statsbudsjettet fullt ut. Det blir derfor viktig med tett dialog mellom Forskningsrådet og departementet særlig knyttet til langtidsplanen og budsjettarbeidet, og kanskje enda tettere enn man har fått til det siste året. Jo bedre begrunnet og mer realistiske råd departementene får fra Forskningsrådet i statsbudsjettarbeidet, jo bedre klarer departementet og statsråden å jobbe inn i den prosessen som skjer på politisk nivå.

Hvis ikke departementet får det de trenger, så er det vanskelig å levere på de som vi og Forskningsrådet er enige om, og mener vi burde prioritere. Så det er der spenningen i den forskningspoliske rådgiverrollen ligger, fordi man på den ene siden ønsker uavhengige og kritiske råd, men på den annen siden er avhengig av å få realistiske råd som vi kan bruke. Og det kan hende tyngdepunktet ligger litt mye på det første, i noen prosesser. (Informant fra KD).

Det gjøres også en jobb mot de mindre departementene for å bevilge mer midler til forskning. Det gjøres blant annet via uformelle møter hvor Forskningsrådet legger fram analyser av kunnskapsbehovet som viser hvor det er hull i kunnskapen som bør tettes. Samtidig når man ber om mer penger må det vurderes om det er gode nok forskningsmiljøer som er klare for å sette pengene i arbeid. Forskningsrådet ser at dette arbeidet har gitt effekter, og at man er inne i et positivt spor (Informant, Forskningsrådet).

En av informantene fra Forskningsrådet beskriver videre at de arbeider aktivt for å påvirke målene i MRS-systemet. De siste årene har det etter initiativ fra styret arbeidet for å få et eget mål for offentlig sektor, for å løfte dette fram på linje med målet for privat sektor. Ved å sidestille målene for innovasjon i næringslivet og offentlig sektor vil man kunne se målet om samfunnsutfordringer gjennom disse to andre målene. I dag er offentlig sektor et relativt smalt innrettet strategisk område i MRS-systemet.

Informantene fra KD fremhever at det er regjeringen som setter målene for forskningspolitikken. Selv om Forskningsrådet har inkludert et mål om innovasjon i offentlig sektor i sin strategi, og det er mange gode argumenter for at offentlig innovasjon burde få en tydeligere rolle i regjerings mål for Forskningsrådet, har KD vurdert dette annerledes. Som forvalter av styringssystemet som helhet, mener de at målene skal ligge fast over tid. De ønsker ikke å endre de fem målene som nå er satt før den nye langtidsplanen er på plass. Dersom det blir endringer i målene langtidsplanen kan det påvirke styringssystemet for Forskningsrådet. Informanten fra KD presiserer at det ikke er utenfor Forskningsrådets rolle å spille inn på målbildet, men det må samtidig være en forståelse for at det ikke er rom for omkamper når rammene er lagt. Forskningsrådet vil inntil videre komme med innspill til å utvide innretningen av offentlig sektor som strategisk område.

I tillegg har Forskningsrådet etablert fire tverrdepartementale dialogarenaer i 2020, blant annet som et resultat av ønsket om møteplasser og kunnskapsutveksling på tvers av departementene. De fire tverrdepartementale dialogarenaer innenfor prioriterte tematiske områder skal legge til rette for målrettede diskusjoner og gjensidig informasjonsutveksling mellom Forskningsrådet og grupper av departementer (Forskningsrådets årsrapport 2020). En av informantene trekker fram at man på disse dialogarenaene også jobber med å implementere porteføljestyre-tankegangen og fremheve fordelene ved dette.



Informantene beskriver at det også foregår en utstrakt uformell dialog mellom Forskningsrådet og departementene, som kommer i tillegg til den formelle dialogen med formelle innspill, tildelingsbrev, rapportering og styringsmøter. Det er mange møter på saksbehandlernivå og ledernivå mellom departementene og Forskningsrådet, som beskrives som en idédrogling uten styringspreg, særlig i et tidlig stadium av prosessene. De uformelle arenaene brukes særlig når man diskuterer hva som kan bli politikk i framtiden, og diskuterer utredninger og kunnskap som grunnlag for mulige tiltak og satsinger i framtida. Til slutt ender det i de formelle styringsprosessene når det skal gjøres vedtak på det, og blir styringssignal til Forskningsrådet.

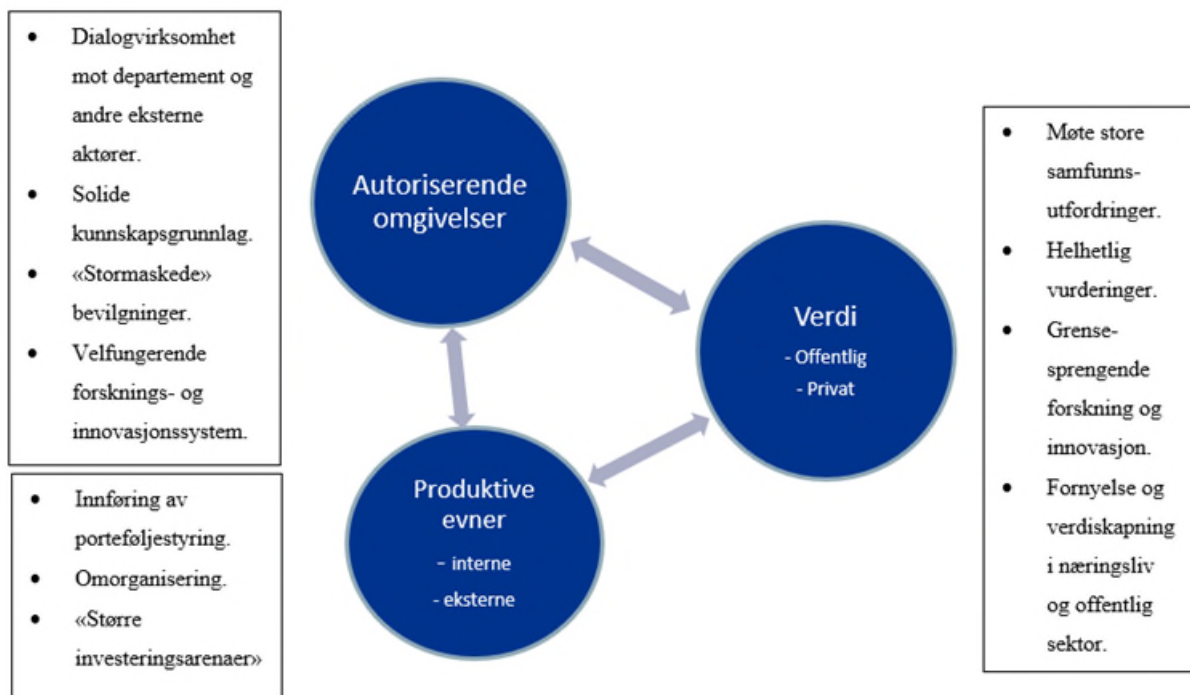
### 6.3 Delkonklusjon

Undersøkelsen viser at den «lilla sonen» kan være et utfordrende landskap å manøvrere i. På den ene siden skal Forskningsrådet gi uavhengige, faglig funderte råd til departementene, mens på en annen side skal rådene være tilpasset den politiske prosessen for å kunne tas i bruk. Vi ser også effektene av sektorprinsippet spille inn ved at rådene både søker å ivareta helheten og ha en koordinerende effekt, samtidig som departementene ønsker at det smale sektoransvaret blir ivaretatt i rådene fra Forskningsrådet.

Dette illustrerer kompleksiteten offentlige virksomheter står overfor når de beveger seg inn i «den lilla sonen» som beskrevet av Alford m.fl. (2017), og balansegangen i Moores (1995) strategiske triangel. Som beskrevet i kapittel 2 kjennetegnes interaksjonsskolen ved at rollene og perspektivene mellom politikk og administrasjon opprettholdes i den «lilla sonen», mens det i den politiske skolen kan oppstå uklarhet eller konflikt mellom rollene idet det administrative nivået er betydelig involvert i politikktutforming. Basert på denne undersøkelsen er det ikke noe som tilsier at Forskningsrådet blir *for* politiske i sin rådgivning. Samtidig illustrerer uttalelsene overfor at god kjennskap til politiske prosesser og gjensidig forståelse for hverandres roller er nødvendig for en best mulig utnyttelse av ressursene når man opererer i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon. Det er ingen tvil om at det er en krevende øvelse å gi råd som både ivaretar den faglige uavhengigheten samtidig som man skal få best mulig uttelling for hva som er faglig sett den beste løsningen i et varierende politisk landskap.

På toppen av dette skal Forskningsrådet vurdere hva som kan gi best mulig effekter på bruker- og samfunnsnivå gitt usikre innsatsfaktorer. Vi kan illustrere Forskningsrådets arbeid med å

maksimere offentlig verdiskapning på forskningsfeltet sett gjennom Moores (1995) strategiske triangel (se figur 12).



Figur 12: Moores strategiske triangel sett i Forskningsrådets perspektiv.

Tekstboksene til venstre i triangelet i figur 12 oppsummerer grepene Forskningsrådet har gjort for å øke verdiskapningen, mens tekstboksen til høyre viser hva som blir vurdert som sentralt for å øke verdiskapningen for samfunnet innenfor Forskningsrådets samfunnsoppdrag.

På tross av utfordringene og mangesidigheten som ligger i Forskningsrådets rolle som strategisk forskningspolitisk rådgiver er likevel totalinntrinstrykket at Forskningsrådet ser ut til å ha stor påvirkningskraft i bredden av ansvarsområder.

Jeg kan derfor konkludere med at hypotese 3, *Forskningsrådet er aktive påvirkere av politikk, og søker gjennom strategiarbeidet å maksimere offentlig verdiskapning innenfor sitt ansvarsområde*, får støtte i undersøkelsen. Forskningsrådet er aktive påvirkere av politikk, selv om det skjer på andre arenaer enn gjennom strategiarbeidet.

## 7 Konklusjon

I de foregående kapitlene har jeg konkludert om hypotesene kan støttes gitt funnene i undersøkelsen sett i lys av utvalgt teori. Jeg vil i konklusjonen reflektere rundt hva dette betyr for problemstillingene jeg presenterte i innledningen, og forsøke å trekke opp noen større linjer. Jeg vil også presentere noen relevante temaer som forslag til videre forskning.

### 7.1 Hvordan utvikler Forskningsrådet strategi og hvilket handlingsrom har Forskningsrådet til å gjennomføre strategien?

Som beskrevet i teorien er strategisk handlingsrom i form av politisk og økonomisk autonomi sentralt for hvilken strategisk tilnærming som er hensiktsmessig. Forskningsrådet har i mesteparten av sin levetid vært aktivitetsstyrt, det vil si at det i styringssignalene fra overordnet myndighet (som har blitt utformet i tett samarbeid med Forskningsrådet selv) er definert relativt i detalj hvordan samfunnsoppdraget skal gjennomføres. I det nye styringssystemet basert på MRS er det i mindre grad angitt *hvordan*, og i større grad tydeliggjort *hvilke* mål Forskningsrådet skal jobbe mot. Det ligger derfor til rette for at Forskningsrådet i større grad definerer *hvordan* i egen strategi.

Prosess-baserte modeller innenfor strategisk tenkning vurderes til fortsatt å være mer relevante enn modeller basert på rasjonelle valg, siden det vurderes å være lite rom for å gå utenfor rammene og målene satt av overordnet myndighet. Vi har sett at strategien er en sentral del av styringssystemet, og blir i hovedsak brukt til å sammenfatte styringssignaler fra departementene og er et verktøy for at vedtatt politikk blir gjennomført. Siden det mer eller mindre er et en-til-en-forhold mellom målene i langtidsplanen og MRS-målene, er målene definert i Forskningsrådets strategi i stor grad på samfunnseffekt-nivå.

Vi har videre sett at Forskningsrådet har beveget seg fra å være en strategisk utforsker til i større grad å bli en strategisk planlegger. Dette viser seg i en økt profesjonalisering og sentralisering i strategiprosess og implementering i Forskningsrådet med en sterkere sentral ledelse og høy grad av involvering i alle deler av prosessen. Denne utviklingsprosessen i virksomheten er godt hjulpet på vei av innføring av reell MRS og langtidsplanen. Det er interessant å se hvordan Forskningsrådet framover vil bruke friheten som ligger i det relativt nye styringssystemet til å bestemme retning for hvordan målene skal nås.

Vil strategisk planlegging fungere godt som verktøy under disse forutsetningene, ved å formalisere planer for hvordan målene skal nås, eller har Mintzberg (2007) rett i sin antagelse om at rollen til strategisk ledelse i stedet for å lage detaljerte planer heller bør observere og oppfatte framvoksende mønstre, og finne passende tidspunkt å gripe inn, enten for å kultivere strategiene videre eller å «rykke dem opp med roten»?

Både utviklingen internt i Forskningsrådet og i omgivelsene kan ses i lys av styringsparadigmene der det har vært en dreining fra tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), via ny offentlig styring (NOS) mot offentlig samstyring (OSS). Økt kapasitet innen strategisk ledelse og sentralisering med sterkere styringskjerne som vi har sett i Forskningsrådet de siste årene er karakteristiske for organisasjoner preget av NOS og OSS. Samtidig er initiativ og aksept for helhetlig porteføljestyring framfor mer fragmentert programstyring en utvikling som kan tolkes i lys av helhetstankegangen innenfor OSS. At man også har fått på plass et reelt MRS-system på tvers av alle departementene kan tolkes som at OSS har fått sterkere fotfeste innenfor statlig forvaltning. Det har i en årrekke vært diskutert at det må tenkes på tvers av sektorer for å oppnå resultater på sektorovergripende samfunnsutfordringene (*wicked problems*). Kan utviklingen av styringen av Forskningsrådet kan være et steg i riktig retning i så måte?

## **7.2 Hvordan manøvrer Forskningsrådet mellom politikk og strategi; påvirker Forskningsrådet politikken ved bruk av strategisk tenkning eller er strategien kun en implementering av politikk?**

Forskningsrådet er forutsatt å være påvirket av politikk gjennom sin rådgiverrolle. Påvirkning av politikk skjer imidlertid på andre arenaer enn gjennom strategien, slik som i innspill til langtidsplanen og dialogvirksomhet med departementene. For å kunne gi helhetlige og godt forankrede råd og innspill til forskningspolitikken, må Forskningsrådet være godt koordinert internt, og være rigget for å se helheten. I tråd med Moores (1995) normative teori har Forskningsrådet tatt grep for å kunne øke sin verdiskapning, noe som også har blitt muliggjort gjennom endringene i styringssystemet. Ved overgang til porteføljestyring og intern omorganisering gjør Forskningsrådet et organisatorisk grep for å sikre mer helhetlig styring, de koordinerer nedefra. Samtidig arbeider de aktivt opp mot departementene for å sikre forståelse for disse grepene og opprettholde tilliten til at samfunnsoppdraget kan løses på en god, om ikke bedre, måte.

Vi kan videre konkludere med at Forskningsrådet i dialogen med departementene plasserer seg innenfor interaksjonsskolen. Samtidig viser undersøkelsen at den «lilla sonen» er et komplisert landskap å manøvrere i, både med tanke på å balansere helhetlige mot sektorpolitiske råd, og ivareta til rolle som uavhengig rådgiver samtidig som rådene skal gi best mulig uttelling i politiske prosesser. Det kan stilles spørsmål om Forskningsrådet i enda større grad bør målrette rådgivningsarbeidet inn mot de politiske prosessene, og at et framvoksende OSS-styringsregime gir rom for tettere samarbeid mellom departement og virksomhet?

### **7.3 Videre forskning**

Selv om Forskningsrådet er i en relativ særstilling med styringssignaler fra samtlige departementer, kan det argumenteres for at styringsutfordringene og løsningene som er utviklet over tid mellom Forskningsrådet og departementene kan overføres til andre offentlige virksomheter. Det samme gjelder skillet mellom politikk og administrasjon, hvor andre offentlige virksomheter har tilsvarende oppgaver å gi råd inn i politiske prosesser. Denne undersøkelsen har vist at samspillet mellom virksomhet og departement er i stadig utvikling, og det vil være interessant å undersøke nærmere i hvor stor grad vi ser dette hos andre offentlige virksomheter. Slik som bruk av strategi i for eksempel i Innovasjon Norge, som har en annen tilknytningsform til staten, men sammenlignbare oppgaver. Bruker slike offentlige organer strategi på en annen måte enn «tradisjonelle» direktorater?

Jeg har avgrenset oppgaven til ikke å se særlig på rollen til styret i Forskningsrådet i strategiprosessen. Det vil være nyttig å undersøke ulike tilnærminger til styrenes roller i et strategisk perspektiv ved å sammenligne flere statlige virksomheter med styret eller forskjeller mellom virksomheter med og uten styret.

Det vil også være interessant å følge strategiprosessen til Forskningsrådet videre for å se i hvilken grad den planlagte strategien faktisk blir realisert, og hvordan Forskningsrådet knytter de overordnede målene i strategien til den daglige driften i praksis. Vil det skje ved bruk av strategisk planlegging eller vil framvoksende strategier fortsatt dominere? Vil den strategiske planleggingen i tilfelle gi avkastninger i form av de ønskede samfunnseffektene, og klarer Forskningsrådet i så fall å knytte den røde tråden fra mål via handling til effekter? En videre dybdestudie vil kunne avdekke hvor Forskningsrådet plasserer seg i matrisen for planlagt og

framvoksende suksess, jf. figur 5, samt inkludere et bredere organisatorisk perspektiv ved å studere strategisk adferd på ulike nivåer i virksomheten.

## 8 Litteraturliste

- Alford, John og Carsten Greve. 2017. «Strategy in the Public and Private Sectors: Similarities, Differences and Changes». *Administrative Sciences*, 7, 35.
- Alford, John, Jean Hartley, Sophie Yates og Owen Hughes. 2017. «Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction». *American Review of Public Administration*. Vol. 47 (7): 752-763.
- Bjerke, Christian Hemmerstad. 2012. «Konsensus eller interessekamp?». Masteroppgave, Institutt for administrasjons og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Boyne, George A. og Richard M. Walker. 2004. «Strategy Content and Public Service Organizations». *Journal of Public Administration Research and Theory*. J-PART 14 (2): 231–252.
- Bozeman, Barry. 2013. «What Organization Theorists and Public Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness Theory as a Case-in-Point». *Organization Studies*. 34(2): 169-188.
- Brandt, Thomas. 2014. «Forskningsrådenes historie 1946-2016 – et overblikk og en invitasjon». *Forskningsspolitikk*. 1/2014: 17-19.
- Brandt, Thomas, Mats Ingulstad, Eirinn Larsen, Marte Mangset og Vera Schwach. 2018. *Avhengig av forskning. De norske forskningsrådenes historie*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Bryson, John M. 1988. «A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations». *Long Range Planning*. Vol. 21, No. 1: 73-81.
- Demir, Tansu. 2009. «Politics and Administration. Three Schools, Three Approaches and Three Suggestions». *Administrative Theory and Praxis*. 4: 503-532.
- Diesen, Sverre. 2013. «Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor». Minerva nett, 30. august 2013. <https://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/>
- Døving, Erik og Fred Strønen. 2014. «Strategiske perspektiver på styring i offentlige virksomheter». I *En strategisk offentlig sektor*, redigert av Åge Johnsen, 37-62. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eltun, Ragna. 2013. «Mål- og resultatstyring av Norges Forskningsråd 2004-2012». Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Ferlie, Ewan. 2002. «Quasi strategy: Strategic management in the contemporary public sector». I *Handbook of Strategy and Management*, redigert av Andrew Pettigrew, Howard Thomas og Richard Whittington, 279–298. London: Sage.

- Ferlie, Ewan, and Edoardo Ongaro. 2015. *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*. New York: Routledge.
- Furusest, Helge Ragnar. 2018. «Langtidsplanlegging i forsvarssektoren, administrasjon eller politikk?». Masteroppgave, Fakultet for samfunnsvitenskap, OsloMet.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, Jesper Rosenberg og Ewan Ferlie. 2016. «Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a typology». *Public Management Review* 18, 1: 1-19.
- Hansen, Jesper Rosenberg and Christian Bøtcher Jacobsen. 2016. «Changing Strategy Processes and Strategy Content in Public Sector Organizations? A Longitudinal Case Study of NPM Reforms' Influence on Strategic Management». *British Journal of Management* 27, (2): 373–389.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tuft. 2020. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johanson, Jan-Erik. 2009. «Strategy formation in public agencies». *Public Administration* 87, (4): 872–891.
- Johanson, Jan-Erik og Jarmo Vakkuri. 2018. *Governing Hybrid Organisations. Exploring Diversity of Institutional Life*. New York: Routledge.
- Johnsen, Åge. 2014. *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2015. «Tildelingsbrevene: For mye detaljstyring og for lite målstyring?». *Stat og Styring* 25, (2): 36–40.
- Johnsen, Åge og Hans Christian Garmann Johnsen. 2011. «Fra endringsledelse til innovasjonsledelse». I *Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis*, redigert av Tor Busch, Jan Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo. Oslo: Universitetsforlaget, 3. utgave.
- Johnsen, Åge og Stephen Affleck Reid. 2021. «Strategisk planlegging i offentlig sektor i omskiftelige tider». Upublisert artikkel.
- Joyce, Paul. 2017. *Strategic Leadership in the Public Sector*. 2nd edition. London and New York: Routledge.
- Llewellyn, Sue og Emma Tappin. 2003. «Strategy in the Public Sector: management in the Wilderness». *Journal of Management Studies* 40, (4): 955-982.



- Meyer, Christine og Victor Norman. 2019. *Ikke for å konkurrere. Strategi for fellesskapets tjenere*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, Henry. 1996. «Managing government governing management (balancing the private and public sectors)». *Harvard Business Review*. 74(3): 75-83.
- Mintzberg, Henry. 2007. *Tracking Strategies: Towards a General Theory of Strategy Formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand og Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari: your complete guide through the wilds of strategic management*. 2nd edition. Harlow: FT/Prentice Hall.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ongaro, Edoardo og Ewan Ferlie. 2019. «Exploring Strategy-Making in ‘Non-New Public Management’ Public Services Settings: The Case of European Union Agencies». *Administrative Sciences* 9, (23).
- Osborne, Stephen. 2006. «The New Public Governance?». *Public Management Review* 8, (3): 377-387.
- Reid, Stephen. 2019. «Strategic Management and Performance Management in Government Agencies». Master thesis, Oslo Business School, Oslo Metropolitan University.
- Repstad, Pål. 2004. *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rumelt, Richard. 2011. *Good Strategy/Bad Strategy: The Difference and Why it Matters*. London: Profile Books.
- Stokland, Dag. 2015. «MAS som styring». *Stat og Styring* 25, (1): 48–51.
- Stokland, Dag og Sigrid Tollefsen. 2016. «Viktige endringer framfor uvesentlige detaljer». *Stat og styring*, 3: 10 – 13.
- van de Ven, Andrew H. 1992. «Suggestions for studying strategy process: A research note». *Strategic Management Journal* 13, (S1): 169–188.
- Wilson, Woodrow. 1887. «The Study of Administration». I *Classics of Public Administration*. Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde. 2007. 6. utgave. Boston: Thomson Wadsworth.
- Wroldsen, Lars William. 2014. «Strategi og struktur: skillet mellom politikk og administrasjon». I *En strategisk offentlig sektor*, redigert av Åge Johnsen, 209-236. Bergen: Fagbokforlaget.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.



## Rapporter

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). «Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk». Rapport 3. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT, 2014. <https://www.difi.no/rapport/2014/03/merverdi-eller-unodig-omvei-om-direktoratenes-rolle-i-gjennomforingen-av-nasjonal>.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). «Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken». Rapport 2. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT, 2015. [https://www.difi.no/sites/difino/files/tre\\_prosjekter\\_for\\_styrket\\_koordinering\\_av\\_forskningspolitikken\\_difi-rapport\\_2015\\_2.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/tre_prosjekter_for_styrket_koordinering_av_forskningspolitikken_difi-rapport_2015_2.pdf)

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). «Nøkklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?» Rapport 11. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT, 2016. <https://www.difi.no/rapport/2016/11/noklene-til-handlingsrommet-hva-fremmer-og-hemmer-effektivisering-i-staten>.

Riksrevisjonen. «Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken». Dokument 3:3 (2012-2013). Oslo: Riksrevisjonen, 2012. [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2012-2013/dokumentbase\\_3\\_3\\_2012\\_2013.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2012-2013/dokumentbase_3_3_2012_2013.pdf)

Riksrevisjonen. «Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget». Dokument 3:1 (2016-2017). Oslo: Riksrevisjonen, 2016. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/oppfolging2016.pdf>

## Andre offentlige dokumenter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). «Program for bedre styring og ledelse i staten». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ). 2020. «Statsregnskapet». Lest 30.09.2020 <https://statsregnskapet.dfo.no/historier/2020/nettobudsjetterte-virksomheter>

Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

## **Tildelingsbrev**

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Forskningsrådet 2014

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Forskningsrådet 2017

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Forskningsrådet 2018

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Forskningsrådet 2019

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Forskningsrådet 2021

Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Forskningsrådet 2014

Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Forskningsrådet 2017

Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Forskningsrådet 2021

Tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet til Forskningsrådet 2014

Tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet til Forskningsrådet 2017

Tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet til Forskningsrådet 2021

Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til Forskningsrådet 2014

Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til Forskningsrådet 2017

Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til Forskningsrådet 2021

## **Rapporter og andre styrende dokumenter for Forskningsrådet**

Forskningsrådet. 2020. «Idekraft verden trenger. Strategi for Norges forskningsråd 2020-2024». [strategi 2020-2024 bm utskrift.pdf \(forskningsradet.no\)](#)

Forskningsrådet. 2021. Virksomhetsstrategi for Norges forskningsråd 2021–2023.

Forskningsrådet. 2015. «Forskning for innovasjon og bærekraft. Strategi for Norges forskningsråd 2015-2020».

Forskningsrådet. 2017. «God rådgivning. Rapport basert på intervju med departementene nov. – des. 2017».

Forskningsrådet. *Vedtekter for Norges forskningsråd*. Fastsatt 2018.

Forskningsrådet. *Virksomhets- og økonominstruks for Norges forskningsråd*. Fastsatt 2017.

Forskningsrådet. «Årsrapport for Forskningsrådet 2019». Oslo: Forskningsrådet, 2020.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/2cb3961679964e34bc9c9c3f3d73565d/9956\\_2019\\_arsrapport\\_135081-1.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2cb3961679964e34bc9c9c3f3d73565d/9956_2019_arsrapport_135081-1.pdf)

Forskningsrådet. «Årsrapport for Forskningsrådet 2020». Oslo: Forskningsrådet, 2021.  
[arsrapport-2020\\_endelig.pdf \(forskningsradet.no\)](#)

### Oversikt over informanter

Navn	Stilling	Intervjudato
Kristin Oxley	Seniorrådgiver, Adm.dir stab, Forskningsrådet	07.12.2020
Stig Slipersæter	Spesialrådgiver, Adm.dir stab, Forskningsrådet	01.02.2021
Bjørn Skavlan	Direktør, Økonomi, Forskningsrådet	04.02.2021
Randi Søgne	Områdedirektør, Adm.dir stab, Forskningsrådet	23.02.2021
Cathrine Torp	Områdedirektør, Kommunikasjon, Forskningsrådet	24.03.2021
Vikki Cruz	Avdelingsdirektør, Identitet og innhold, Forskningsrådet	24.03.2021
Sidsel Aarnæs Arbo	Avdelingsdirektør, Eierskapsavdeling, Kunnskapsdepartementet	26.03.2021
Ellinor Dalbye Kasahara	Fagdirektør, Avdeling for høyere utdanning, forskning og internasjonalt arbeid, Kunnskapsdepartementet	26.03.2021