

Vedlegg 2: Bakgrunnsnotat - Forslag til endring av forskrift om vedtekter for Norges forskningsråd

Til
Styret

Fra
Adm.dir

Dato
14.02.2023

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet (KD) foreslår i høringsnotat av 5.1.23 å slå sammen dagens vedtekter og virksomhets- og økonomiinstruks i en ny virksomhets- og økonomiinstruks. Dette notatet oppsummerer kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for høringsinnspillet til KD.

Uavhengighet og Forskningsrådets rolle som forskningspolitisk rådgiver

Faglig uavhengighet og behov for en viss avstand mellom departement og underliggende virksomhet, trekkes fram av mange departementer som et viktig hensyn for at det er etablert styre for virksomheten. Dersom et departement skal være avskåret fra å instruere virksomheten i faglige spørsmål, må slik avskjæring være fastsatt i lov eller forskrift. Forskningsrådet er ett av et fåtall virksomheter hvor den faglige uavhengigheten er nedfelt i forskrift. DIFI peker på i sin undersøkelse¹ at kun Domstoladministrasjonen, NOKUT, og universitet og høgskoler, i tillegg til Forskningsrådet har uavhengighet nedfelt i lov, jf. vedtektene §§ 3 og 4.

Prinsippet om "armlengdes avstand" (ref. "Langsletdoktrinen", 1985) og faglig uavhengighet var sentralt ved opprettelsen av Forskningsrådet i 1993, da organisering og tilknytningsform ble vedtatt². Stortingsmeldingen om opprettelsen av Forskningsrådet la vekt på at forskningsråd generelt har, og skal ha, en betydelig grad av forvaltningsmessig frihet – også med tanke på å ivareta den utøvende forskningssektor med norm om forskningens uavhengighet.

Forskningsrådet skal som forskningsstrategisk organ gi råd til myndighetene om utforming av forskningspolitikken. Rådgivningsfunksjonen er fastsatt i vedtektene og ett av fem mål i departementenes styringssystem for Forskningsrådet – begge relevante forhold i diskusjonen om forvaltningsmessig frihet. Dette påpekes også i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov:

*"For enkelte forvaltningsorganer som i hovedsak har andre oppgaver, kan det være fastsatt at de skal gi råd til regjeringen og departementene (f.eks. Norges Forskningsråd). Når et organ har til formål å gi uavhengige råd basert på den fagkunnskap som finnes i rådet og eventuelt dets sekretariat, sier det etter utvalgets mening seg selv at rådsorganet må ha en uavhengig stilling."*³

Overgang fra vedtekter til instruks innebærer at KD formelt vil få direkte instruksjonsmyndighet, og kan instruere Forskningsrådet i enkeltsaker.

¹ DIFI-notat 2019:3, s. 9

² St.meld. nr. 43 (1991-92),

³ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), s. 523



Særtrekk ved tilknytningsformen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Forskningsrådet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, også kalt nettobudsjettert virksomhet. Denne tilknytningsformen kjennetegnes ved at den løpende virksomheten skal styres på en faglig og verdiforankret selvstendig måte, samtidig som virksomheten er en del av staten som juridisk person. Fullmaktene er særskilte fordi de også gjelder fullmakter med hensyn til selve innholdet av virksomheten (ikke bare økonomi og personalressurser), og de er vide på det enkelte området. Hva fullmaktene gjelder, kan variere fra virksomhet til virksomhet. Fullmaktene og styrets oppgaver er oftest nedfelt i virksomhetens vedtekter. Fullmaktene kan inkludere:

- at statsmyndighetene er avskåret fra å instruere institusjonen med hensyn til (visse sider ved) utøvelsen av dens virksomhet
- at bevilgninger gis som en rundsum over en 50-post på statsbudsjettet
- at virksomheten har selvstendig arbeidsgiveransvar, og de ansatte ikke er statstjenestemenn

Forskningsrådet er det eneste eksempelet på en virksomhet som har alle de nevnte fullmaktstypene⁴.

Det er per dd. 36 forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, hvorav 21 av disse er universiteter og høyskoler, seks er institutter og ni⁵ faller under kategorien "andre", herunder Forskningsrådet.⁶ Av de åtte⁷ sammenlignbare virksomhetene har halvparten egne vedtekter i tillegg til økonomi- og virksomhetsstyringsinstruks. Det er en 1:1 sammenheng mellom de som har styrer og vedtekter, de fire virksomhetene i denne kategorien som ikke har vedtekter har heller ikke styrer. Det vil si at dersom Forskningsrådet ikke lenger skal ha vedtekter, men beholde sitt styre, kan dette betegnes som langt mer uvanlig enn å ha vedtekter og styre. Av instituttene har fire av seks vedtekter. Universiteter og høyskoler har ikke vedtekter, men reguleres gjennom egen lov. Til sammenligning har ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjetterte virksomheter) som regel verken styre eller vedtekter.

At Forskningsrådet mottar bevilgninger fra samtlige departementer er en vesentlig forskjell fra samtlige andre forvaltningsorgan, både ordinære og særskilte.

⁴ Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet, Statskonsult-notat 1997:8: [notat1997-8.PDF \(dfo.no\)](#)

⁵ DIKU er slått sammen med HKdir fra juli 2021 og er dermed ikke lenger relevant i denne sammenheng.

⁶ [Virksomheter | Statsregnskapet \(dfo.no\)](#)

⁷ Sametinget er ikke tatt med i sammenligningsgrunnlaget pga særstilling.

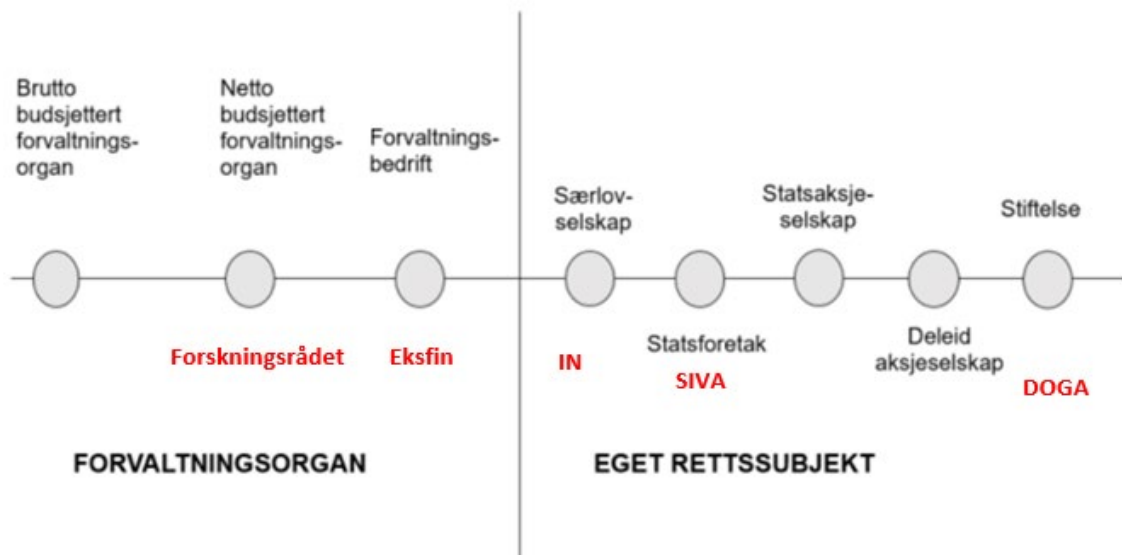

Tabell 1: oversikt over forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

| Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i kategorien "Andre" | Vedte kter | Fastsat t ved kgl.res. | Styre | Instruks | Dep. |
|-----------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|-------|-----------|------|
| Forskningsrådet | ja | ja | ja | ja | KD |
| Kunnskapssektorens tjenesteleverandør SIKT | nei | - | nei | <u>ja</u> | KD |
| Forbrukerrådet | <u>ja</u> | ja | ja | <u>ja</u> | BLD |
| Forvaltningsorganet for opplysningsvesenets fond | <u>ja</u> | ja | ja | <u>ja</u> | BLD |
| Norsk kulturminnefond | <u>ja</u> | ja | ja | <u>ja</u> | KLD |
| Likestillings og diskrimineringsombudet | nei | - | nei | <u>ja</u> | KUD |
| Norsk romsenter | nei | - | nei | <u>ja</u> | NFD |
| Senter mot marin forøpling | nei | - | nei | <u>ja</u> | KLD |
| | | | | | |
| Institutter | | | | | |
| FFI | ja | nei | ja | <u>ja</u> | FD |
| Meteorologisk institutt | ja | nei | ja | <u>ja</u> | KLD |
| NIBIO | ja | nei | ja | <u>ja</u> | LMD |
| NUPI | ja | nei | ja | <u>ja</u> | KD |
| Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI | nei | - | nei | <u>ja</u> | ASD |
| Veterinærinstituttet | ja | nei | ja | <u>ja</u> | LMD |
| | | | | | |
| Universiteter og høyskoler (21 stk) | nei ⁸ | - | ja | | KD |

⁸ Reguleres i [Universitets- og høyskoleloven](#).

Andre virksomheter i virkemiddelapparatet

Alternative tilknytningsformer i staten



Figuren viser de ulike tilknytningsformene for aktørene i virkemiddelapparatet. Generelt er organisasjonsformene underlagt sterkere politisk styring og kontroll jo lenger til venstre i figurene de er plassert. Den lodrette streken markerer skillet mellom virksomheter som inngår i staten som juridisk enhet – forvaltningsorganer – og virksomheter som er selvstendige juridiske rettssubjekter, men med helt eller delvis statlig eierskap.⁹

Det innebærer at styringen og styrende dokumenter varierer med varierende tilknytningsform. Alle har egne styrever, for SIVA og Innovasjon Norge oppnevnes disse av foretaksmøtet, mens NFD oppnevner styret til Eksfin, og NFD og KUD oppnevner styret i DOGA. SIVA og Innovasjon Norge har egne vedtekter fastsatt av foretaksmøtet, mens Eksfin har hovedinstruks fastsatt av departementet. Innovasjon Norge har i tillegg egen lov som blant annet regulerer formål, eierforhold, styret og foretaksmøtet.

Innovasjon Norge mottar oppdragsbrev fra syv ulike departement, samt fra fylkeskommunene, mens DOGA mottar tilskudd fra fire departement.

Ordinære forvaltningsorgan som mottar bevilgning fra flere departement

Forskningsrådet er i en særstilling som forvaltningsorgan ved at vi mottar bevilgning fra samtlige departement. Hovedregelen for ordinære forvaltningsorgan er at de mottar bevilgning og blir styrt av ett departement. Et mindretall mottar bevilgning fra to departement (for eksempel Arbeids og velferdsdirektoratet, HK-dir, NOARD, Miljødirektoratet), mens Husbanken mottar bevilgning fra fire departement (KDD, HOD, KD, BFD).

⁹ [DIFI-rapport 2018:8 - Organisasjonsformer i offentlig sektor](#)



Ordinære forvaltningsorgan har som hovedregel ikke vedtekter eller styrer, men det finnes flere eksempler på ordinære forvaltningsorgan som er styrt ved lov, slik som NOKUT, Husbanken og SSB. Begrunnelsen for dette er at dersom et departement skal være avskåret fra å instruere virksomheten i faglige spørsmål, må slik avskjæring være fastsatt i lov eller forskrift.

Styring av forskningsråd i andre land

Norge skiller seg fra våre naboland ved å ha samlet alle forskningsråd i en virksomhet. Vi skiller oss også ut ved at vi er det eneste landet det er naturlig å sammenligne oss med som ikke har en lovmessig forankring av forskningsrådet. Nedfor følger en kort oppsummering av innretningen av styringen av forskningsråd i andre Europeiske land.

Sverige: Vetenskapsrådet (VR)

Styringen av VR er forankret i en egen Lov om Vetenskapsrådet¹⁰ og i en instruks.¹¹ Instruksen angir oppgaver, organisering og ledelse. Instruksen angir at Styret består av ni medlemmer hvorav seks utpekes av forskere ved universitet og høyskoler i en egen valgprosess og tre utpekes av regjeringen. I motsetning til Norge er ingen forvaltningsorgan i Sverige underlagt politisk instruksjon, det vil si at svenske myndigheter ikke instrueres i enkeltsaker, verken av Riksdagen, regjeringen eller den enkelte statsråd.¹²

Finland og Danmark

Forskningsrådene Academy of Finland¹³ og Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd og Danmarks Frie Forskningsfond¹⁴ er opprettet på grunnlag av egen lovgivning.

Storbritannia: UKRI

UKRI er en felles strategisk organisasjon for de syv forskningsrådene i Storbritannia, og har et spesielt ansvar for å koordinere områder/tiltak som er av felles interesse for forskningsrådene. De har et større ansvar for forskningspolitisk analyse og rådgivning enn det som er tilfelle i de mer spesialiserte og sektorspesifikke rådene. Eksempler på områder som ivaretas av UKRI er open access politikk og arbeid med analyse av samfunns effekter. UKRI arbeider med strategisk rådgivning mot alle departementer, men har et særlig ansvar for å følge opp og bistå Ministry for Business, Innovation and Skills (BIS)' forsknings- og innovasjonsstrategi.

I likhet med Norge har alle departementer i Storbritannia egne forskningspolitiske prioriteringer og forskningsstrategier, men finansieringen som kommer fra sektordepartementene via forskningsprogrammer er meget begrenset. Hvert departement har til gjengjeld en egen «chief scientific adviser» som deltar i den samlede rådgivende komiteen til statsministeren. Samordningen av arbeidet bidrar til at det utvikles felles mål og strategier for forskningspolitikken.¹⁵ Detaljerte bestemmelser om UKRI nedfelt i lovverket Higher Education and Research Act av 2017¹⁶.

¹⁰ [Lag \(2000:662\) om Vetenskapsrådet Svensk författningssamling 2000:2000:662 t.o.m. SFS 2009:1272 - Riksdagen](#)

¹¹ [Förordning \(2009:975\) med instruktion för Vetenskapsrådet Svensk författningssamling 2009:2009:975 t.o.m. SFS 2022:1312 - Riksdagen](#)

¹² [Difi-rapport 2014:4, s. 49 ff](#)

¹³ <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090922>

¹⁴ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/384>

¹⁵ [Forskningsrådenes rolle i forskningspolitisk analyse og rådgivning. En studie av analyse og rådgivning ved forskningsråd i Nederland, Storbritannia og ved EU-kommisjonen \(unit.no\)](#), s. 20ff

¹⁶ [Higher Education and Research Act 2017 \(legislation.gov.uk\)](#)



Vedtekters funksjon og prosess for utarbeidelse og endring av vedtekter som forskrift

Vedtektene i forvaltningsorganene med særskilte fullmakter er fastsatt ved kongelig resolusjon og inneholder i hovedsak tre elementer:

1. Formål og hovedoppgaver
2. Beskrivelse av fullmakter og "uavhengighet"
3. Styrets oppgaver, oppnevning og forhold til departementet

Ved endring av Forskningsrådets vedtekter i 2016¹⁷ ble Kunnskapsdepartementet gitt vedtaksrett til endringer, jf. vedtektene § 8. Endringer i forskriften må dermed ikke legges fram for Kongen i statsråd, men endringer må likevel høres, jf. Utredningsinstruksen. Hovedregelen om at en forskrift skal høres før den vedtas, endres eller oppheves følger også av forvaltningsloven § 37 første ledd. Unntakene fra kravet til høring for forskrifter følger av forvaltningsloven § 37 fjerde ledd.

En evt. fjerning av vedtektene i sin helhet vil kreve kongelig resolusjon. Ved behandling av saker til Kongen i Statsråd, skal saker som berører andre departementers ansvarsområde forelegges de berørte departementene før saken meldes opp til statsråd. For slike saker vil det ofte også være behov for drøftelse i regjeringskonferanse.¹⁸

Ved endringer i en økonomi- og virksomhetsinstruks er det ikke satt krav til forberedelser eller høring, og i utgangspunktet vil en instruks kunne endres av eierdepartementet uten forutgående prosess eller høring av involverte¹⁹. Ved et evt. vedtak om å slå sammen dagens vedtekter og virksomhets- og økonomiinstruks i en ny virksomhets- og økonomiinstruks kan det i instruksen fastsettes krav til prosess og involvering ved endringer.

Sammensetning og oppnevning av styret

I henhold til veilederen "Bruk av styrer i staten" er styrets sammensetning og størrelse viktige betingelser for å få et godt fungerende styre. Sammensetningen bør reflektere de oppgaver styret har som faglig og administrativ ressurs. Styresammensetningen bør være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og tilstrekkelig bredde. Bredden må imidlertid ikke gå på bekostning av relevant kompetanse og må heller ikke føre til at styret blir for stort. Styret er et kollegialt organ med et samlet ansvar for virksomheten det er satt til å styre, og hvert medlem vil ha et personlig ansvar for dette. Å begrense styrets størrelse er viktig ut fra både effektivitet og kostnader, men det kan være nødvendig å balansere mellom hensynet til tilstrekkelig bredde i kompetanse og færrest mulig medlemmer. En vanlig størrelse på et styre er fra fem til ni medlemmer, innbefattet eventuelle ansattetillitsvalgte.²⁰ Det er viktig at styret blir bredt sammensatt og får en komplementær kompetanse. Det vurderes at et styre på syv ordinære medlemmer vil kunne ivareta behovene for bredde og kapasitet, samt robusthet ved evt. frafall eller inhabilitet. Styret er ansvarlig for helheten i virksomheten, det er derfor verken heldig eller nødvendig at styrets medlemmer er satt til å representere en sektor eller en av virksomhetens interessenter. Representasjon i beslutninger kan sikres ved at brukergrupper og interessenters i mange tilfeller kan hentes inn ved hjelp av rundebordskonferanser, høringer, o.l.

¹⁷ Forskrift om vedtekter for Norges forskningsråd - Lovdata

¹⁸ Om Kongen i Statsråd, Retningslinjer fra Statsministerens kontor, s. 13ff

¹⁹ Ihht. Bestemmelsene for økonomistyring i staten pkt. 1.3 skal departementet fastsette instruks som beskriver myndighet og ansvar mellom departement og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen. Gjeldende instruks til underliggende virksomheter, herunder eventuelle styreinstruks, skal være publisert på departementets nettsider.

²⁰ Veileder Bruk av styrer i staten, fra Fornyings og administrasjonsdepartementet, juni 2006.



Oppnevning

Det er som oftest departementet som oppnevner styret. Faste styrer og råd i staten blir i dag sjelden oppnevnt av Kongen i statsråd, men det finnes noen unntak, jf. SMKs retningslinjer: Om statsråd²¹. Om ikke annet er fastsatt i lov, er det opp til regjeringen om oppnevning skal avgjøres av Kongen i statsråd eller av et annet organ. Hvis det er et ønske å vise at hele regjeringen står bak avgjørelsen, bør oppnevningen skje i statsråd. Dette kan for eksempel være tilfellet hvis flere departementers interesser er berørt. Veilederen Bruk av styrer i staten peker på at dette gjelder spesielt større samfunnsinstitusjoner som Norges forskningsråd, Statistisk sentralbyrå, Kredittilsynet og Norges Bank.

²¹ Retningslinjer Om statsråd, s. 38f