

RAPPORT

EVALUERING AV OVERGANGEN FRA ÉN FAST SØKNADSFRIST TIL LØPENDE SØKNADSFRIST FOR IPN



Kilde: Istockphoto

MENON-PUBLIKASJON NR. 88/2021

Av Kaja Høiseth-Gilje, Christine Mee Lie, Tonje Glenne Arnesen og Sveinung Fjose



Forord

På oppdrag for Norges Forskningsråd har Menon Economics evaluert overgangen fra én fast søknadsfrist til løpende søknadsmottak og puljevis vurdering for Innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN). Vi har evaluert erfaringer og virkninger for brukere av ordningen, fagekspertene og prosessen innad i Forskningsrådet.

Evalueringen har vært ledet av Kaja Høiseth-Gilje med Christine Mee Lie og Tonje Glenne Arnesen som prosjektmedarbeidere. Sveinung Fjose har vært kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Norges Forskningsråd for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen.

September 2021

Kaja Høiseth-Gilje
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN	7
1.1 Omlegging til løpende IPN	7
1.2 Formålet med evalueringen	10
1.3 Overordnet evalueringsrammeverk, datakilder og metode	11
1.3.1 OECD-modellen	11
1.3.2 Datakilder og metode	11
1.4 Oppbygning av rapporten	12
2 NÆRINGSLEVETS OPPFATNING AV OMLEGGINGEN TIL LØPENDE IPN	14
2.1 Frihet fra én søknadsfrist	14
2.2 Omleggingens påvirkning på kvalitet og ressursbruk	16
2.3 Porteføljetilhørighet	17
3 FAGEKSPERTENES OPPFATNING AV OMLEGGING TIL LØPENDE IPN	18
3.1 Fagekspertenes rolle i IPN-prosessen	18
3.2 Arbeidsmengde	18
3.3 Likebehandling i søknadsvurderingen (panelbehandlingen)	19
3.4 Kvaliteten på søknadene	20
4 EVALUERING AV LØPENDE IPN FOR FORSKNINGSRÅDET	22
4.1 Innføringen av IPN: Én endring etter mange endringer	22
4.2 Implementeringen av løpende IPN	24
4.3 Hva har løpende søknadsfrist hatt å si for samlet ressursbruk og arbeidsbelastningen i Forskningsrådet?	25
4.4 Hva har løpende søknadsfrist hatt å si for søknadsbehandlingen?	27
4.4.1 Effektivitet og kvalitet i søknadsbehandlingen og andre oppgaver	27
4.4.2 Likebehandling av søkere	28
5 ANALYSE OG ANBEFALINGER	30
5.1 Analyse og vurdering av innføringen av løpende IPN	30
5.1.1 Endringen var etterspurt. Rask implementering var nødvendig for å sikre god ressursutnyttelse for et næringsliv i krise	30
5.1.2 Gevinster ved endringsprosesser tar tid å realisere	30
5.1.3 Innføring av løpende IPN kan gi bedre ressursutnyttelse	31
5.1.4 Saksbehandlere oppgir mangler i kommunikasjonen	33
5.1.5 God kommunikasjon til brukerne av løpende IPN har vært utfordrende med nåværende utforming av ordningen	34
5.2 Anbefalinger	34
VEDLEGG A: INTERVJULISTE	37
Forskningsrådet	37
Brukere	37
Fagekspertene	37

Sammendrag

Norge står overfor store utfordringer i tiårene framover. Næringslivet og offentlig sektor trenger å skape utvikling og bidra til omstilling, ikke bare for å sikre økonomisk, sosial og klima- og miljømessig bærekraft, men for å dra nytte av ny forskning, teknologi og digitalisering. For næringslivet handler det om å komme opp med nye teknologier, produkter, tjenester og måter å jobber på, i økende grad ved å ta i bruk forskning og ved å arbeide mer kunnskapsbasert. Et innovasjonsprosjekt i næringslivet (IPN) er en utlysning som dekker bredden av norsk næringsliv og har som hensikt å stimulere bedrifter til nettopp *merinvesteringer* i forskning og utvikling (FoU). Forskningsrådet har over lengre tid opplevd en etterspørsel fra næringslivet om å få bedre tilpassede virkemidler, mer fleksibilitet og et bedre kundeperspektiv. Et av disse ønskene knytter seg til muligheten for å kunne søke om støtte flere ganger i året, slik at gode prosjektet ikke «foreldes» før man har muligheten til å søke støtte. På bakgrunn av dette ble det i 2019 satt i gang et internprosjekt i Forskningsrådet (IPN2020+) som skulle utrede mulige konsepter for fremtidig innretning av IPN.

Da koronapandemien kom til Norge i 2020 mottok Forskningsrådet en rekke bekymringsmeldinger fra bedrifter, næringsorganisasjoner og forskningsinstitusjoner om at sentral forskning og innovasjon var i ferd med å stoppe opp. Gjennom løpende dialog med disse samt med relevante departementer, evnet Forskningsrådet raskt både å kartlegge en uoversiktlig situasjon og iverksette en rekke tiltak for å bistå aktører som var i en vanskelig situasjon på grunn av inntjenings- eller kapitalbortfall grunnet koronapandemien. Ved blant annet å *bruke* statsstøttereguleringens handlingsrom mer aktivt med hensyn til støttegrad og vurdere størrelse og form for egenandeler i prosjekter¹, viste Forskningsrådet evne til stor fleksibilitet. En rekke endringer i både pågående prosjekter og prosjekter med oppstart i 2020 ble tilpasset for å bidra til at forsknings- og innovasjonstrykket i Norge ble holdt oppe. En av flere slike endringer var omleggingen til løpende søknadsmottak for IPN². Omleggingen til løpende IPN ble gjort raskt, og allerede 15. april 2020 var utlysningen aktiv. Forskningsrådets raske ageringsevne i en situasjon hvor dets medarbeidere også måtte arbeide fra hjemmekontor er således imponerende.

Betydning av omlegging til løpende IPN for brukerne

Etablering av løpende IPN ble begrunnet ikke bare i et behov for omstilling, og et ønske fra næringslivet om mer fleksibilitet. Men også ut fra en tett dialog med sentrale aktører knyttet til hvordan Forskningsrådet, i en særdeles usikker situasjon, best kunne bidra til å holde forsknings- og innovasjonstrykket oppe. Ikke bare er dette viktig med tanke på å trygge arbeidsplasser og økonomisk aktivitet *under* pandemien. Det er helt sentralt for at norske bedrifter og FoU-institusjoner skal være bedre stilt til å møte hverdagen også når koronakrisen er over, og man stadig skal bidra til å sikre både grønn og digital omstilling. For å være best mulig rustet for dette var det derfor kritisk at nettopp brukerne ble hørt, og at effektive tiltak som fulgte opp deres bekymringer ble iverksatt.

Tanken bak omleggingen var at løpende søknadsfrist ville gjøre det enklere for virksomhetene å søke om finansiering etter hvert som det oppsto gode idéer, fremfor å potensielt måtte vente et helt år dersom årets frist allerede var utløpt. I tråd med intensjonen bak omleggingen oppgir brukerne at de nå leverer søknader av enten lik eller høyere kvalitet, fordi de har mindre tidspress og mulighet til å jobbe med søknaden frem til kvaliteten er

¹ Kompetanse- og samarbeidsprosjekter, innovasjonsprosjekter og senterordninger.

² Løpende søknadsmottak betyr at bedriftene kan sende inn søknader når de ønsker. Søknadene behandles i puljer et visst antall ganger i året (3 ganger i 2020). Det vil si at IPN ikke er reelt løpende, sånn som for eksempel SkatteFUNN. Vi vil likevel omtale dette som løpende IPN i rapporten, for enkelthets skyld.

god nok. Flere trekker også frem mulighet til å kunne korrigere søknader og sende inn på nytt dersom de skulle få avslag ved første runde.

Betydning av omlegging til løpende IPN for fagekspertene

Siden Forskningsrådet benytter eksterne fagekspertene i vurderingen av søknadene, har vi også kartlagt hvordan endringen har påvirket disse. Overordnet ser fagekspertene ut til å oppleve små endringer som en følge av overgangen til løpende IPN. Når det gjelder arbeidsbelastningen har denne blitt relativt lite påvirket. I den grad omleggingen har ført til økt arbeidsmengde har det stort sett vært selvalgt fra ekspertenes side. Når det gjelder likebehandling og kvalitet er det en oppfatning av at dette også er lite påvirket av omleggingen. I den grad det er en endring har denne vært positiv, og er på linje med brukernes vurderinger av kvaliteten på søknadene.

Betydning av omlegging til løpende IPN for Forskningsrådet

Omleggingen til løpende IPN har ikke kun påvirket brukerne og fagekspertene, men også ført til endringer internt i Forskningsrådet. Omleggingen har kommet i etterkant av flere omfattende endringer i Forskningsrådet, og det er viktig å analysere omleggingen av IPN i lys av disse endringene. I tillegg har koronapandemien vært en stor hendelse som har påvirket flere sider ved omleggingen av IPN. Blant annet ble endringen implementert langt raskere og med en mindre omfattende pilotering og utprøving i forkant av prosjektutrudding, enn det som har vært tradisjonen i Forskningsrådet. Dessuten har ekstra bevilgninger og et behov i næringslivet sannsynligvis bidratt til et økt antall søknader. Dette har sammen med omleggingen bidratt til et større ressursbehov. Flere respondenter uttrykker en viss frustrasjon over omfanget av endring. Hvilken del av frustrasjonen som skyldes det totale endringstrykket som helhet, og hva som skyldes innføring av løpende IPN er uklart.

I tillegg gjorde den raske implementeringen det utfordrende å endre mye på arbeidsprosessene på kort sikt. Det er viktig å påpeke at evalueringen er gjennomført relativt kort tid etter omleggingen, og at det har medført store oppstartskostnader og økt ressursbehov. Det er derfor viktig at resultatene vurderes i lys av dette. Siden søknadmottaket er løpende og vurderingene gjøres flere ganger årlig er årshjulet tilknyttet prosessen blitt mer komplekst, og det har bidratt til en mer krevende arbeidshverdag. Blant annet løper flere av de ulike delprosessene i det gamle årshjulet nå parallelt med hverandre. Siden det ikke har vært mulig å skalere opp ressursene i takt med behovet har det medført noe mindre tid til vurderingen av søknadene, men trolig en høyere effektivitet totalt sett, siden Forskningsrådet har mottatt totalt sett flere søknader enn tidligere. Det er likevel en oppfatning blant representanter for enkelte budsjettformål at søknadsbehandlingen har blitt mer overflatisk og med lavere kvalitet på grunn av økt tidspress. Hvorvidt innføringen reelt sett har medført lavere kvalitet er imidlertid vanskelig å avgjøre. Tilbakemeldinger fra brukere og fagekspertene gir ingen indikasjon om fall i kvaliteten. Samtidig fremhever flere ansatte at innføringen har medført mindre tid til faglig fordyping enn hva som tidligere var tilfellet. På sikt kan mangel på faglig fordyping muligens redusere kvaliteten.

Innføringen av løpende IPN skjedde i en situasjon som krevde rask handling. Virkningene av koronapandemien kunne være brutale for næringslivet. Fra politisk hold ble det etterspurt tiltak som kunne bidra til at ressursene i bedriftene kunne ha god anvendelse, også når aktivitetsnivået ble betydelig redusert. At løpende IPN ble raskt innført må på denne bakgrunn anses som nødvendig. Forskningsrådets raske ageringsevne i en situasjon hvor dets medarbeidere måtte arbeide fra hjemmekontor er således imponerende.

Interne utredningsdokumenter viste imidlertid til en rekke risikomomenter som kunne oppstå ved innføring av løpende IPN. Flere av disse risikomentene har i realiteten inntrådt. Forskningsrådet anbefales nå å foreta justeringer som bidrar til å redusere de negative interne virkningene som har oppstått for å optimalisere den videre forvaltningen av løpende IPN. Disse anbefalingene er oppsummert under.

Anbefalinger om videre arbeid med IPN

- **Vurdere hvor langt man er kommet med implementeringen, utviklingen og ressursplanleggingen av løpende IPN på nåværende tidspunkt**

Implementeringen av løpende IPN ble gjort raskt, og på tross av uenighet utenfor toppledergruppen og identifiserte risikoelementer. Dette fordi behovet for tiltaket ble vektet høyere på grunn av de negative følgende av koronapandemien. Det er fullt forståelig at man trengte både raske beslutninger og prosesser på innføringstidspunktet. Men siden implementeringen medførte store ekstra kostnader og ressurser må det avgjøres hvordan dette skal håndteres fremover. Det er viktig at Forskningsrådet finner en strategi for hvordan de skal prioritere knappe ressurser i IPN-prosessen, og legger en plan for hvordan de skal gjøre dette videre³. Dette arbeidet må koordineres med andre ressurskrevende prosesser som eksempelvis utlysning av forskerprosjekter eller Kompetanse- og samarbeidsprosjekt (KSP).

- **Mer fleksibilitet i ressursene så de kan flyttes mer på tvers av avdelinger for å unngå for stor belastning på enkelte deler av organisasjonen**

Omleggingen av IPN har ført til et midlertidig økt ressursbehov. Dette er hverken overraskende eller unikt i en overgangsfase. Siden det er knappe ressurser i Forskningsrådet er det viktig at ledelsen både er veldig tydelig på hvilke oppgaver som skal prioriteres opp og hvilke som skal prioriteres ned i slik periode⁴. Dette kan gjøre det enklere for de ansatte å planlegge sin arbeidshverdag og skape mindre stress og en jevnere arbeidsbelastning. I tillegg vil bedre muligheter for omdisponering av ressurser i en periode kunne bidra til å «glatte ut» høyt arbeidspress for enkelte avdelinger.

- **Forskningsrådet kan vurdere en klarere arbeidsdeling og spesialisering**

Det er mange saksbehandlere som arbeider helt eller delvis med IPN⁵. Dette er en følge av at det både er mye midler som skal deles ut innenfor mange ulike budsjettformål, men det er sannsynligvis også en konsekvens av at mange har flere ulike arbeidsoppgaver. Slik teamene var (og er) organisert i dag gjør de fleste saksbehandlerne samme oppgave parallelt. En høyere grad av spesialisering vil kunne føre til både en høyere effektivitet og mer ensretting av arbeidet. En ulempe ved dette er at mange muligens vil oppleve en mindre variert arbeidshverdag. Spesialisering kan eksempelvis være at man jobber mer konsentrert med IPN og ikke har andre oppgaver som ikke går på IPN, men det kan også være at man ikke er ansvarlig for hele prosessen, men enkelte deler av denne. Det har ikke vært mulig å kartlegge hvordan en slik omlegging skulle være og konsekvensene av dette innenfor dette prosjektet. Dette er en stor omlegging og vi anbefaler derfor Forskningsrådet en grundig utredning før en eventuell beslutning.

- **Undersøke muligheten for å kunne bli mer fleksible og dynamiske i tildelingen av midler**

En situasjon der Forskningsrådet går tom for midler tidligere enn kommunisert er uønsket, gir mindre forutsigbarhet for brukerne og kan føre til en negativ omdømmeeffekt for Forskningsrådet. Når det gjelder denne utfordringen knyttet til tildelingen av midler og risikoen for at man kan gå tom i løpet av året eller må ha færre

³ Vi er kjent med at det jobbes med planlegging av prosessen og utlysningen for 2020 parallelt med denne rapporten, men vil likevel understreke viktigheten av dette arbeidet.

⁴ Det arbeides for tiden med et nytt ressursplanleggings- og styringsverktøy for timebruk. Her skal det være muligheter for å lage scenarioanalyser for å bedre forutse hvilke ressurser man trenger når.

⁵ Det er flere som jobber delvis enn helt med IPN. De fleste saksbehandlerne blir også involvert i andre initiativ som eksempelvis vurdering av senterordninger, EU-søknader, KSP og FP i tillegg til videreutvikling av organisasjonen.

vurderingspuljer enn opprinnelig tenkt, kan dette kanskje unngås ved å få en mer dynamisk tilnærming i tildelingen av midler på tvers av år. Det vil si at man kan løse utfordringen ved å overføre midler fra ett år til et annet. Å undersøke mulighetene for mer fordeling på tvers av år kombinert med en tydelig kommunikasjon om hvordan midlene fordeles vil gi en bedre forutsigbarhet for brukerne.

- **Vurdere hvordan man kan få til en god involvering og forankring også i raskere prosesser**

Selv om innføringen av løpende IPN ble gjort raskt og man forsøkte å involvere de nødvendige ressursene, virker det ikke å ha vært en tilstrekkelig forankring i virksomheten. For å lykkes med denne typen endringer er virksomheten helt avhengig av å ha de ansatte med seg, og det er derfor viktig at organisasjonen bygger både endringskapasitet og har gode rutiner for involvering og forankring også i raskere prosesser slik at det blir et bedre grunnlag for å innføre endringen.

- **Bedre kommunikasjon av det Forskningsrådet som helhet klarer å oppnå og kan være stolte av**

Forskningsrådet har fått mange oppgaver, og det har vært viktige oppgaver, særlig når det gjelder å bidra til å hjelpe et næringsliv som sliter. Det er viktig at Forskningsrådet også bruker noe tid på kulturbyggende kommunikasjon som kan bidra til at alle de ansatte får et godt forhold til de resultatene som de skaper for brukerne. Selv om endringene kan oppleves slitsomme, er det også viktig å fokusere på det positive, og løfte frem de resultatene som endringene fører til, og hvilken betydning det har for brukeren. Dette kan skape enda mer eierskap til resultatene i virksomheten.

1 Innledning og bakgrunn for evalueringen

Norge står overfor store utfordringer i tiårene framover. Næringslivet og offentlig sektor trenger å skape utvikling og bidra til omstilling, ikke bare for å sikre økonomisk, sosial og klima- og miljømessig bærekraft, men for å dra nytte av ny forskning, teknologi og digitalisering. Dette er viktig for å opprettholde dagens velferdsnivå. Innovasjon handler om å skape nye løsninger. Derfor leter både offentlig sektor og næringslivet stadig etter nye måter å løse utfordringer på. For næringslivet handler det om å komme opp med nye teknologier, produkter, tjenester og måter å jobber på, i økende grad ved å ta i bruk forskning og ved å arbeide mer kunnskapsbasert.

Et innovasjonsprosjekt i næringslivet (IPN) er en utlysning som dekker bredden av norsk næringsliv og har som hensikt å stimulere bedrifter til nettopp *merinvesteringer* i forskning og utvikling (FoU). Prosjektene er bedriftsledet og har et omfattende innhold av FoU som skal føre til fornyelse og bærekraftig verdiskaping for bedriftene som deltar. I tillegg skal det gi samfunnsøkonomiske gevinster ved at ny kunnskap og nye løsninger blir allment tilgjengelige. Ordningen meldes til EFTAs overvåkningsorgan, ESA, og skal praktiseres i tråd med EØS-avtalens statsstøtteregler, noe som blant annet fører til visse begrensninger når det kommer til støttegraden som kan gis til bedriftenes innovasjonsprosjekter. IPN er både et virkemiddel og søknadstype som kan brukes strategisk for å løfte viktige initiativ som eksempelvis bærekraftsutfordringer eller koronarelaterte utfordringer. visse områder, men også Forskningsrådets tilbud til næringslivet for å løfte FoU-prosjekter generelt i bedriftene.

1.1 Omlegging til løpende IPN

Forskningsrådet har over lengre tid opplevd en etterspørsel fra næringslivet om å få bedre tilpassede virkemidler, mer fleksibilitet og et bedre kundeperspektiv. Et av disse ønskene knytter seg til muligheten for å kunne søke om støtte flere ganger i året, slik at gode prosjektet ikke «foreldes» før man har muligheten til å søke støtte. Flere bedrifter og ulike bransjeorganisasjoner har ønsket dette, sammen med representanter fra Forskningsrådets egne programstyrer (tidligere organisering) og porteføljestyre. Dette ble diskutert i et internt notat allerede i 2016 (se tidslinjen under), samt gitt som anbefaling i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet fra 2019, der det ble foreslått å enten innføre flere søknadsfrister eller løpende søknadsfrist for å gjøre ordningen mer relevant for næringslivet.

På bakgrunn av dette ble det i 2019 gjort en omlegging til løpende søknadsbehandling i IKTPLUSS, samt satt i gang et internprosjekt (IPN2020+) som skulle utrede mulige konsepter for fremtidig innretning av IPN. Da koronapandemien kom til Norge i 2020 mottok Forskningsrådet en rekke bekymringsmeldinger fra bedrifter, næringsorganisasjoner og forskningsinstitusjoner om at sentral forskning og innovasjon var i ferd med å stoppe opp. Gjennom løpende dialog med disse samt med relevante departementer, evnet Forskningsrådet raskt både å kartlegge en uoversiktlig situasjon og iverksette en rekke tiltak for å bistå aktører som var i en vanskelig situasjon på grunn av inntjenings- eller kapitalbortfall grunnet koronapandemien. Ved blant annet å *bruke* statsstøttereguleringens handlingsrom mer aktivt med hensyn til støttegrad og vurdere størrelse og form for egenandeler i prosjekter⁶, viste Forskningsrådet evne til stor fleksibilitet. En rekke endringer i både pågående prosjekter og prosjekter med oppstart i 2020 ble tilpasset for å bidra til at forsknings- og innovasjonstrykket i Norge ble holdt oppe. En av flere slike endringer var omleggingen til løpende søknadsmottak for IPN.

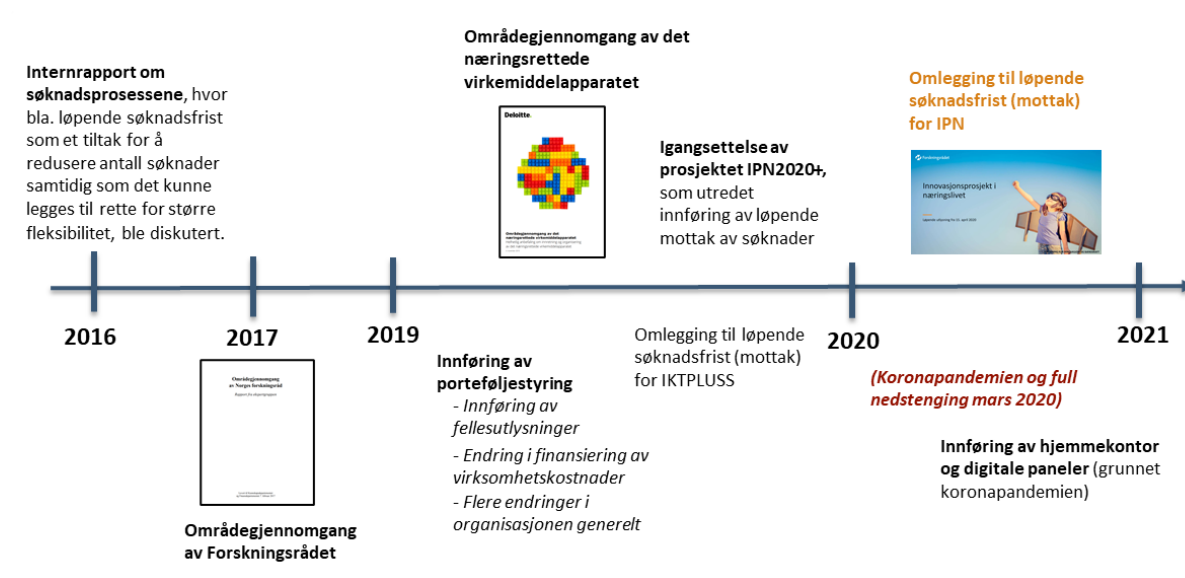
Etablering av løpende IPN ble begrunnet ikke bare i et behov for omstilling, og et ønske fra næringslivet om mer fleksibilitet. Men også ut fra en tett dialog med sentrale aktører knyttet til hvordan Forskningsrådet, i en særdeles

⁶ *Kompetanse- og samarbeidsprosjekter, innovasjonsprosjekter og senterordninger.*

usikker situasjon, best kunne bidra til å holde forsknings- og innovasjonstrykket oppe. Ikke bare er dette viktig med tanke på å trygge arbeidsplasser og økonomisk aktivitet *under* pandemien. Det er helt sentralt for at norske bedrifter og FoU-institusjoner skal være bedre stilt til å møte hverdagen også når koronakrisen er over, og man stadig skal bidra til å sikre både grønn og digital omstilling. For å være best mulig rustet for dette var det derfor kritisk at nettopp brukerne ble hørt, og at effektive tiltak som fulgte opp deres bekymringer ble iverksatt.

Forskningsrådet omstilte seg raskt og la om til løpende søknadsmottak for IPN⁷ våren 2020. Fra 12. mars til 15. april ble det utarbeidet en fullstendig utlysning i samarbeid med alle de tematiske områdene. Dette innebar samarbeid mellom koordinatorene, utlysningsteam, juridisk avdeling og med departementene. Samtidig med dette, som følge av koronapandemien, ble det også lagt om til hjemmekontor og digitale paneler. Dette utviklingsløpet er oppsummert i figuren under. Av figuren fremkommer det også tydelig at Forskningsrådet i den samme perioden har gjennomgått andre større omlegginger: en større områdegjennomgang i 2017 og en omlegging til porteføljestyling som sammenfalt med blant annet innføringen av fellesutlysninger, en endring i finansiering av virksomhetskostnader og en områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. I tidsrommet fra 2016 og frem til i dag har det altså følgelig skjedd en rekke endringer som påvirker IPN og den omleggingen som gjennomført for dette virkemidlet.

Figur 1-1: Tidslinje over sentrale endringer relevant for forståelsen av omleggingen til løpende IPN. Kilde: Forskningsrådet, bearbejdet av Menon Economics.

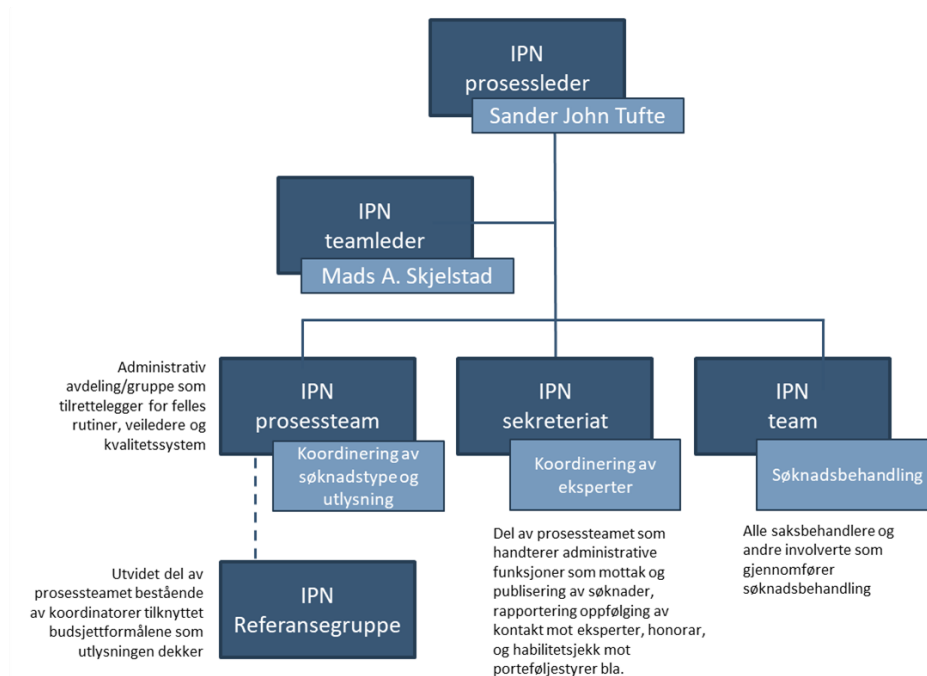


I forbindelse med omleggingen til løpende IPN ble det også opprettet en ny organisering og ansvarfordeling av arbeidet med IPN. Dette er illustrert i figuren under. Mens selve søknadsbehandlingen håndteres av IPN-teamet (alle saksbehandlere), spiller særlig prosessteamet en helt sentral rolle i arbeidet med IPN. Dette teamet, som var en videreføring av en prosjektgruppe som arbeidet med å samkjøre søknader og utlysninger til fellesutlysninger, bidrar til å koordinere ulike prosesser knyttet til IPN og de ulike budsjettformålene denne utlysningen dekker. Prosessteamet utarbeider også felles maler og skjemaer, og tar seg av en rekke sentraliserte oppgaver på tvers av budsjettformål blant annet knyttet til habilitessjekk og honorering av eksperter, spørsmål om statsstøtte og andre administrative oppgaver. I tillegg bidrar de med veiledning av brukere, kvalitetssikring

⁷ Løpende søknadsmottak betyr at bedriftene kan sende inn søknader når de ønsker. Søknadene behandles i puljer et visst antall ganger i året (3 ganger i 2020). Det vil si at IPN ikke er reelt løpende, sånn som for eksempel SkatteFUNN. Vi vil likevel omtale dette som løpende IPN i rapporten, for enkelthets skyld.

av prosesser med utarbeidelse av veiledninger og avvikshåndtering/forbedringsforslag for IPN-investeringsprosessen.

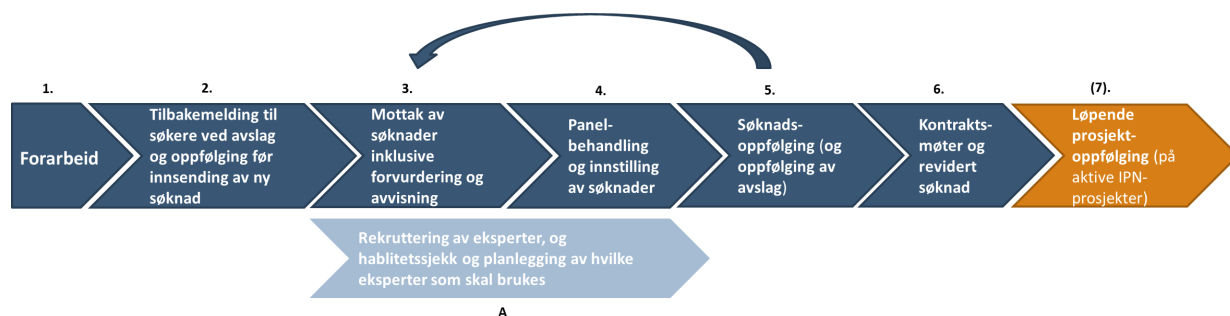
Figur 1-2: Organiseringen og ansvarsfordelingen av arbeidet med IPN. Kilde: Forskningsrådet.



For saksbehandlerteamet (IPN-teamet) har omleggingen til løpende IPN ikke endret hvilke steg selve søknadsbehandlingen består av. Det som er endret, er at istedenfor at denne prosessen gjennomføres en gang i året – så gjennomføres den nå flere ganger i året. I praksis vil det da si at de 7 stegene illustrert i figuren under både må gjennomføres flere ganger i året og overlapper enkelte steder med den neste eller forrige pulje. Det som før var en svært forutsigbar lineær prosess, er følgelig nå noe mer uforutsigbart⁸ og mer komplekst. Som nevnt over har opprettelsen av prosessteamet ført til at enkelte oppgaver er sentralisert, slik at den arbeidsmengden som før lå i hvert enkeltsteg i prosessen, ikke nødvendigvis er den samme lenger. Denne sentraliseringen begynte allerede i 2019, men ble videre forenklet og justert for å avhjelpe ressursbruken i 2020.

⁸ Flere respondenter sier at det har blitt mindre forutsigbart fordi man tidligere hadde et årshjul som var svært forutsigbart.

Figur 1-3: Søknadsbehandlingsprosessen til IPN. Kilde: Forskningsrådet, bearbejdet av Menon Economics.



Det første steget i søknadsprosessen består av forarbeid som eventuelle endringer ved maler, utlysningstekst og mobilisering. Disse oppgavene er etter omlegging til løpende IPN lagt til prosesssteamet. Steg 2 går på tilbakemelding til søkere ved avslag og oppfølging før innsending av ny søknad, mens steg 3 handler om mottak av søknader inklusive for-vurderinger og avvisning. Steg 4 utgjør selve panelbehandlingen og innstilling av søknader, steg 5 søknadsoppfølging inklusive oppfølging av avslag og steg 6 er kontraktsmøter og behandling av revidert søknad. Steg A indikert i figuren går på rekruttering av eksperter, habilitetsjekk og planlegging av hvilke eksperter som skal brukes, og ligger som en parallell oppgave til steg 3 og 4. Det siste steget markert i oransje, utgjør den løpende prosjektoppfølgingen på aktive IPN-prosjekter. Som det vises av prosessbeskrivelsen over er det viktig å påpeke at evalueringen er gjennomført relativt kort tid etter omleggingen, og at det har medført store oppstartskostnader og økt ressursbehov. Det er derfor viktig at resultatene vurderes i lys av dette.

1.2 Formålet med evalueringen

Evalueringen legger vekt på å vurdere erfaringer for brukerne og fageksperter av omleggingen til løpende IPN i 2020, som beskrevet over, og å gi vurderinger av hvorvidt de organisatoriske endringene har medført endring i effektivitet i Forskningsrådet⁹. Evalueringen er forventet å bidra til å dokumentere erfaringer rundt arbeidsprosessene internt, se på hvordan overgangen til løpende søknadmottak oppleves blant brukere og hvilken betydning det har for saksbehandlingen i Forskningsrådet. Evalueringen har derfor tre hovedformål¹⁰, å se på:

- Omleggingens påvirkning på **brukernes behov**
- Omleggingens påvirkning på **fagekspertenes oppgave**
- Den interne omleggingsprosessen hos **Forskningsrådet**

Innsikten fra evalueringen vil inngå i Forskningsrådets kunnskapsgrunnlag og videre arbeid med hvordan utlysninger og søknadsbehandling best kan organiseres i fremtiden. Dette gjelder for IPN spesifikt, men også for utlysninger i Forskningsrådet generelt. I tillegg er evalueringen nyttig i utviklingen av Forskningsrådets nye saksbehandlingssystem, iFront, som skal avstedkomme nye arbeidsprosesser og systemstøtte. Basert på funnene vil evalueringen har vi også utformet konkrete anbefalinger til hvordan arbeidsprosesser og IPN kan videreutvikles.

⁹ En vurdering av faktiske effekter av prosjektene som har fått støtte er ikke et formål ved dette oppdraget.

¹⁰ For en fullstendig oversikt over de detaljerte evalueringsspørsmålene indikert i konkurransegrunnlaget, se vedlegg.

1.3 Overordnet evalueringsrammeverk, datakilder og metode

Vi presenterer her kort evalueringsrammeverket som er benyttet og hvilke datakilder og metodikk som er brukt for å innhente informasjonsgrunnlaget for evalueringen.

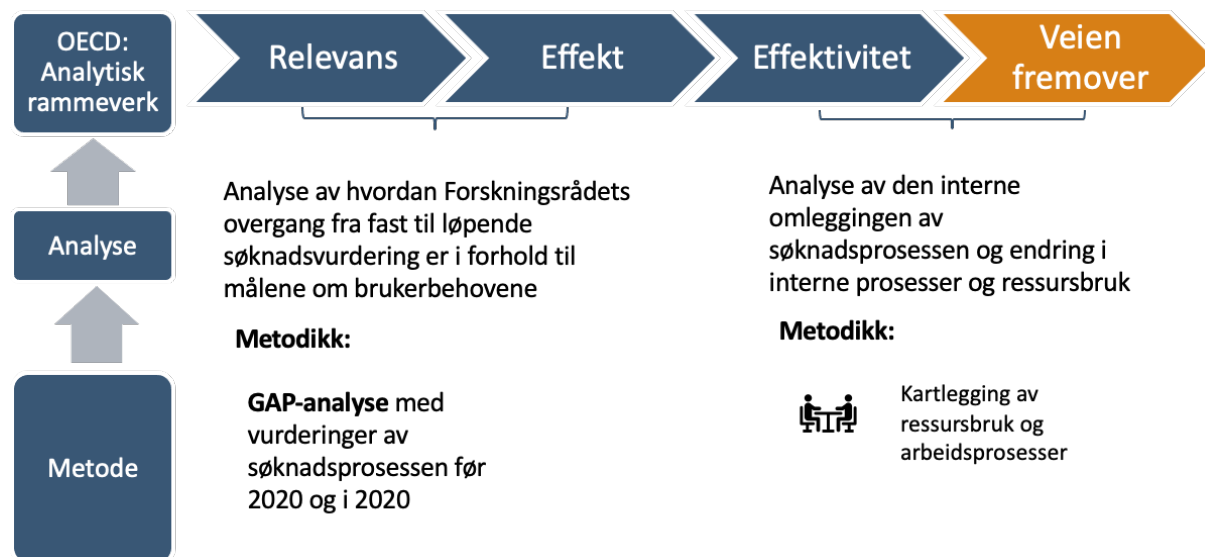
1.3.1 OECD-modellen

Som overordnet evalueringsmodell har vi brukt OECDs rammeverk for evaluering. Modellen er et internasjonalt analytisk rammeverk og skisserer at tiltak skal evalueres etter de følgende fire kriterier:

- **Relevans:** Er de gjennomførte tiltak og aktiviteter i tråd med målsetningene?
- **Effekt:** Hvilke effekter, positive eller negative, oppstår som følge av tiltaket?
- **Effektivitet:** Kunne man oppnådd tilsvarende eller bedre resultater med lavere eller tilsvarende ressursbruk?
- **Veien fremover:** Tiltak og justeringer som må på plass for å bedre effekt og effektivitet fremover

OECDs rammeverk stemmer godt overens med de evalueringsspørsmålene vi har vurdert og som er skissert over. Den totale metodikken er vist i figuren under.

Figur 1-4: Evalueringsrammeverk. Kilde: Menon Economics.







Når det gjelder vurderingen av **relevans** og **effekt** så har vi basert oss på en GAP-analyse, der vi har sammenlignet tildelingene før 2020 og i 2020 langs flere dimensjoner for de tre aktørgruppene: brukere, fagekspert og Forskningsrådet. Det er dimensjoner som berører alle aktørene, som for eksempel kriterier knyttet til kvaliteten på søknadene og likebehandling av søknadene. Når det gjelder vurderingen av **effektivitet** har vi sett på hvordan ulike former for tildelinger (løpende vs. fast søknadsfrist) har påvirket ressursbruken knyttet til arbeidsprosesser i forbindelse med IPN i Forskningsrådet. Effektivitetskriteriet er både knyttet til hvordan arbeidsfordelingen fordeler seg over året (hvordan ressursbruken er i perioder) og det er knyttet til vurdering av den totale ressursbruken.

1.3.2 Datakilder og metode

I evalueringen har vi lagt vekt på metodetriangulering. Dette innebærer at vi har brukt ulike informasjonskilder til å teste konsistensen i funn. Dette innebærer at vi benytter både kvalitative og kvantitative informasjonskilder,

og at vi tester validiteten i datakildene ved å se funn opp mot funn i andre kilder. Rent konkret innebærer dette at utsagn i eksempelvis intervjuer testes opp mot hva vi finner i statistikk, spørreundersøkelser eller dokumenter, og motsatt. De ulike datakildene og metodene som benyttes er oppsummert i figuren under.

Figur 1-5: Oversikt over de ulike datakildene og metodene benyttet i evalueringen.

	Dokumentstudier Vi har systematisk gjennomgått all tilgjengelig skriftlig informasjon som er relevant. Dette inkluderer flere interne dokumenter sammenstilt og gjort tilgjengelig av Forskningsrådet knyttet til eksempelvis: interne vurderinger rundt omleggingen, forarbeider og utredninger og resultater fra interne spørreundersøkelser. I tillegg har vi gjennomgått rapporter, formelle dokumenter og informasjon på relevante nettsider.
	Data og statistikk Vi har systematisk gjennomgått tilgjengelig data og statistikk som er relevant. Her har tallmateriale fra tidligere spørreundersøkelser vært relevante.
	Dybdeintervjuer Vi har gjennomføre en rekke intervjuer, de fleste gruppeintervjuer, men også intervjuer med enkeltpersoner. Vi har gjennomført totalt åtte gruppeintervjuer med saksbehandlere og konsulenter, tre intervjuer med søkere og tre intervjuer med fagekspertene. Når det gjelder de interne intervjuene som er gjennomført med representanter i Forskningsrådet er dette et bredt utvalg både på tvers av budsjettformål og ulike stillingsnivåer. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med strategigruppen ¹¹ til IPN, prosesssteamet til IPN, mellomledere og toppledelsen i Forskningsrådet. Når det gjelder fagekspertene og søkere er disse utvalgt med mål om å sikre tematisk bredde i utvalget. I valg av fagekspertene har vi for eksempel vektlagt eksperter som har vurdert flere temaområder og som har deltatt i flere puljer. Det er viktig å påpeke at disse intervjuene ikke er representative for gruppene som helhet, men gjennomført for å mer nyanserte informasjon i lys av spørreundersøkelsene til søkere og fagekspertene. Intervjuene har vært en blanding av eksplorative- og dybdeintervjuer. Dette innebærer at vi har fått relevant informasjon om saksforhold og kjennskap til tilgjengelig informasjon som finnes, samtidig som vi har søkt å identifisere viktige forklaringer på ulike forhold. Alle intervjuene er gjennomført semistrukturelt. Dette innebærer at vi har bedt respondentene ta stilling til spørsmål eller påstander, samtidig som vi ber dem om å reflektere rundt problemstillingen som tas opp. Dette gir både grunnlag for mer nyanserte refleksjoner.
	Spørreundersøkelser Vi har utarbeidet to spørreundersøkelser: en til fagekspertene som vi selv har sendt ut ved bruk av Questback og en til brukere som ble koblet på en større spørreundersøkelse Forskningsrådet årlig sender ut til brukere, administrert av Kantar. Vi har utarbeidet spørsmålsformuleringene i begge spørreundersøkelser, og disse er koordinert med spørsmål og temaer fra intervjuene. Spørreundersøkelsen til fagekspertene ble sendt ut til 101 respondenter, og vi har fått 57 svar. Dette gir en responsrate på 56 prosent. Spørreundersøkelsen til brukerne ble sendt ut til totalt 1021 respondenter, og fikk totalt 420 svar. Av disse var 183 respondenter relevante for vår undersøkelse, ved at de har søkt om IPN-midler både før og etter omleggingen.

1.4 Oppbygning av rapporten

I kapittel 2 går vi nærmere inn på næringslivets vurderinger av omleggingen til løpende IPN. Dette er både knyttet til påvirkning på muligheten til å få midler, ressursbruk og kvalitet knyttet til søknadsprosessen og søknadene. I kapittel 3 presenterer vi hvordan fagekspertene vurderer omleggingen, mens vi i kapittel 4 undersøker hvordan omleggingen har påvirket interne prosesser og ressursbruk i Forskningsrådet. I kapittel 5 analyserer vi

¹¹ Strategigruppen er satt sammen av personer som gjennomfører bredere analyser, utredninger, strategiske prosjekter og har en rådgivende rolle for ledelsen i Forskningsrådet.

omleggingen med vekt på de endringene som har skjedd internt i Forskningsrådet, og presenterer anbefalinger for videre arbeid med IPN.

2 Næringslivets oppfatning av omleggingen til løpende IPN

Omleggingen til løpende IPN ble begrunnet i et behov for omstilling, og et ønske fra næringslivet om mer fleksibilitet. Tanken bak omleggingen var at løpende søknadsfrist ville gjøre det enklere for virksomhetene å søke om finansiering etter hvert som det oppsto gode ideer, fremfor å potensielt måtte vente et helt år dersom årets frist allerede var utløpt. Fra tidligere utredningsprosjekter i Forskningsrådet var det også en forventning om at dette ville gi bedre og mer gjennomarbeidede søknader, fordi presset mot en bestemt søknadsfrist ble fjernet.

I tråd med intensjonen bak omleggingen oppgir brukerne at de nå leverer søknader av høyere kvalitet, fordi de har mindre tidspress og mulighet til å jobbe med søknaden frem til kvaliteten er god nok. Flere trekker også frem mulighet til å kunne korrigere søknader og sende inn på nytt dersom de skulle få avslag ved første runde. Dette blir også fremhevet i samtlige intervjuer, og ser ut til å være noe mange benytter seg av. Resultater fra spørreundersøkelsen antyder også at det har blitt noe økt mobilisering fra en del i FoU-organisasjoner¹².

2.1 Frihet fra én søknadsfrist

Intervjuene vi har gjennomført antyder at virksomhetene i liten grad jobber etter et bestemt årshjul, men jobber med innovasjonsarbeid løpende etter hvert som idéene oppstår. Dette gjør at løpende IPN er mer i tråd med bedriftenes arbeidsmetoder. I spørreundersøkelsen oppgir 42 prosent at det oppleves enklere å oppnå finansiering for prosjektene etter omleggingen. 50 prosent oppgir at de ikke vet eller ikke har noen formening om hvorvidt det er blitt enklere eller vanskeligere og kun 8 prosent oppgir at det oppleves vanskeligere¹³. Det er med andre ord en klar majoritet som oppgir at det enten har blitt enklere eller at det oppleves likt. Blant årsakene til at det oppleves enklere, er det særlig mange som trekker frem mulighet til å kunne revidere søknaden og sende inn på nytt dersom de skulle få avslag ved første runde. Andre oppgir at dette gir bedre forankring i organisasjonen, at det er enklere å få prosjektet til å passe med selskapets behov, at man har bedre tid på å finne gode samarbeidspartnere og at det gir mulighet for god dialog med Forskningsrådet. Det er også flere som har trukket frem at tidligere, da søknadsfristen utlukkende var på høsten, brukte de ofte sommerferien på å utforme søknadene – noe de slipper nå.

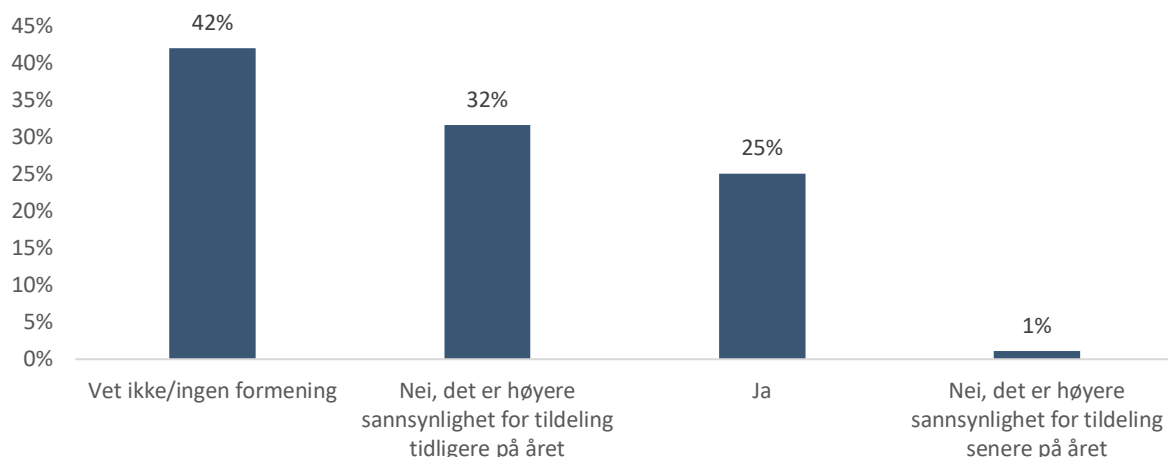
Overordnet er altså brukerne svært fornøyde med overgangen til løpende IPN. Det bør nok en gang presiseres at selv om IPN har løpende søknadsmottak er søknadsbehandlingen puljevis. I den sammenheng er det interessant å undersøke hvorvidt brukerne faktisk opplever IPN som løpende¹⁴. Det er et faktum at Forskningsrådet har en begrenset mengde midler, som potensielt kan skape et press om være tidlig ute med søknadene for å sikre at man har en reell mulighet for å motta midler. Vi har undersøkt om brukerne opplever dette som et problem. Som illustrert i figuren under oppgir flertallet at de ikke vet/ikke har noen formening om det er lik sannsynlighet for tilsagn om midler uavhengig av når på året man søker. De gjennomførte intervjuene antyder også at dette er en problemstilling virksomhetene ikke har tenkt over og de forventer at det vil være tilgjengelige midler også mot slutten av året.

¹² FoU-organisasjoner representerer instituttsektoren og UoH-sektoren samlet.

¹³ Det er mulig å sammenligne og triangulere resultatene fra spørreundersøkelsen både for søkerne og fagekspertene med tilgjengelig statistikk over søker og søknader. Dette ville gitt en dypere innsikt og forståelse for resultatene. Det har ikke vært mulig innenfor rammene av dette prosjektet, og det er avklart med oppdragsgiver.

¹⁴ Majoriteten av søknadene kom inn til Forskningsrådet rett rundt fristen for behandling i puljene.

Figur 2-1: Spørsmål «Opplever du at det er lik sannsynlighet for tilsagn om midler uavhengig av når på året din virksomhet søker om støtte til Innovasjonsprosjekt i næringslivet?». Kilde: Spørreundersøkelse Kantar. N=183



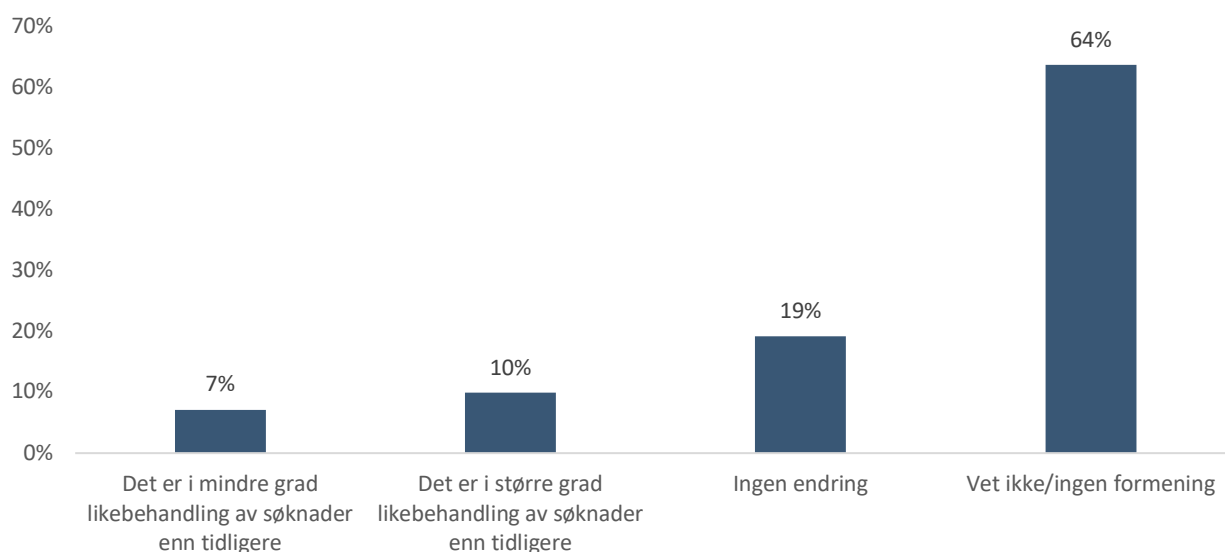
Det er imidlertid slik at det ikke foreligger noen felles strategi sentralt i Forskningsrådet for hvordan midlene skal fordeles mellom de ulike puljene, dette er strategiske valg porteføljestyrene selv tar. Dette har ført til enkelttilfeller der budsjettformål har gått tom for midler eller at enkelte budsjettformål ikke deltar i alle vurderingspuljene. Det siste gjelder særlig de mindre budsjettformålene¹⁵. Dette innebærer i praksis at det ikke nødvendigvis er en fullstendig åpen og tilgjengelig utlysning med nok midler hele året for enkelte budsjettformål¹⁶. Nærmest en av tre ser ut til å være kjent med denne problemstillingen, og oppgir at det er høyere sannsynlighet for tildeling tidligere på året.

I forlengelsen av dette har vi undersøkt i hvilken grad brukerne opplever at det er likebehandling mellom de som søker tidlig og de som søker sent på året. Ved løpende IPN kan det være vanskeligere å sikre likebehandling fordi man ikke har alle søknadene tilgjengelig på samme tidspunkt og kan sammenligne på tvers av søknadene. Spørreundersøkelsen tyder på at brukerne i liten grad har noen formening om hvorvidt omleggingen har påvirket graden av likebehandlingen. Som illustrert i figuren nedenfor svarer hele 64 prosent at de ikke vet/har noen formening om overgangen fra én årlig søknadsfrist til løpende søknadsmottak har påvirket likebehandlingen av søknader. Syv prosent opplever at det er mindre likebehandling etter overgangen og ti prosent opplever at det er større grad av likebehandling nå etter omleggingen. En overvekt at de som oppgir at det er mindre likebehandling, oppgir at dette skyldes ulike tildelingsmuligheter på ulike tider av året. De fleste oppgir at det er vanskeligere å få tildeling senere på året, men enkelte oppgir også at det vanskeligere å få tildeling tidlig på året.

¹⁵ Dette har også sammenheng med koordinering med andre midler og der styrene vedtar midler på høsten.

¹⁶ Det er viktig å påpeke at kun ett budsjettformål gikk tom for midler, og selv om ikke fjerde pulje med vurderinger ble gjennomført, ble det flyttet midler til den tredje puljen fra andre tiltakspakker.

Figur 2-2: Spørsmål «Har overgangen fra én årlig søknadsfrist til løpende søknadsmottak og behandling av Innovasjonsprosjekt i næringslivet påvirket likebehandlingen av søknader?» Kilde: Spørreundersøkelse Kantar. N=182



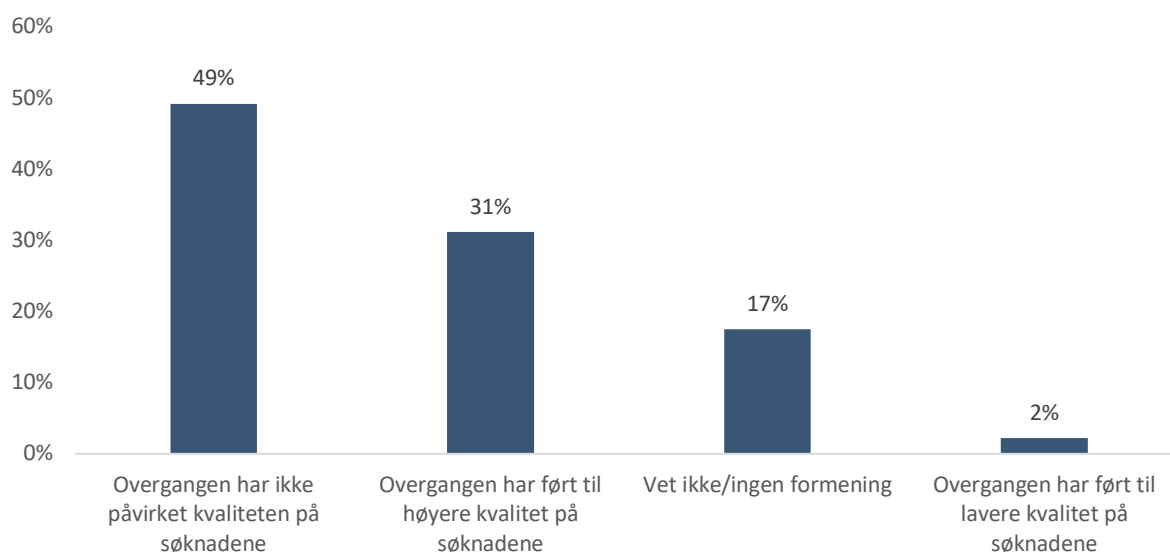
I intervjuene er imidlertid brukerne mer delte. En av brukerne vi har intervjuet opplever at likbehandlingen er blitt dårligere og at både kriteriene og vurderingene varierer fra gang til gang. Informanten forteller videre at de har sendt inn samme søknad flere ganger, men revidert den hver gang i tråd med tilbakemeldingene de fikk ved avslaget. De har likevel fått en dårligere snittscore hver gang søknaden har blitt sendt inn på nytt, noe de fremhever som svært ulogisk¹⁷. Det er også flere i spørreundersøkelsen som trekker frem lignende opplevelser. En annen informant, som oppgir at deres søknad har blitt vurdert av samme panel hver gang, oppgir derimot at det i stor grad er konsistente tilbakemeldinger fra panelene. Denne søkeren understreker også viktigheten av at søknadene behandles av samme panel hver gang, nettopp for å unngå slike situasjoner der vurderingene har store sprik.

2.2 Omleggingens påvirkning på kvalitet og ressursbruk

Som tidligere beskrevet oppgir brukerne at fraværet av tidspress er en betydelig fordel ved omleggingen til løpende IPN. I den sammenheng har vi forsøkt å kartlegge i hvilken grad dette brukes som en mulighet til å øke kvaliteten på søknaden. Brukerne oppgir at mindre tidspress blant annet gir bedre mulighet til å tilpasse arbeidsmengden, bedre tid til utforming av søknaden, sikrer god forankring i virksomheten og gir bedre tid til å finne gode partnere. Flere oppgir også at dette har hatt en positiv effekt på kvaliteten, da de har mulighet til å jobbe med søknaden frem til den god nok. I spørreundersøkelsen finner vi at 31 prosent oppgir at kvaliteten på søknadene har økt etter overgangen til løpende IPN (se figur 2-2). Særlig muligheten til å kunne revidere søknader og sende inn på nytt trekkes frem som en fordel for sluttkvaliteten av flere. Intervjuobjektene oppgir at de nå jobber mer iterativt med søknadene og at revideringene er med på å heve kvaliteten, særlig gjennom konkretisering. Flertallet svarer imidlertid at kvaliteten på søknadene er uendret. Som illustrert i figuren under oppgir omtrent halvparten at overgangen ikke har påvirket kvaliteten på søknadene. Det er svært få som sier at kvaliteten på søknaden har blitt lavere.

¹⁷ Det er viktig å påpeke at det som er kommet frem i intervjuene med søkere er enkeltobservasjoner og ikke kan regnes som representative for gruppen som helhet.

Figur 2-3: Spørsmål: «Har overgangen fra én årlig søknadsfrist til løpende mottak av Innovasjonsprosjekt i næringslivet påvirket kvaliteten på de(n) søknad(e) din virksomhet har sendt inn?» Kilde: Spørreundersøkelse Kantar. N=183



Brukernes tidsbruk ser også ut til å være relativt upåvirket av overgangen. Hele 60 prosent oppgir at de bruker omtrent like mye tid som tidligere. I intervjuene nyanseres dette noe: intervjuobjektene oppgir at de bruker omtrent like mye tid på en søknad, men at de totalt bruker mer tid i løpet av et år inklusive revideringer. I tillegg er det 22 prosent som oppgir at de bruker mer tid enn tidligere, men de fleste av disse bruker kun et par uker ekstra i året¹⁸. Enkelte i spørreundersøkelsen oppgir også at fraværet av tidspress gjør de mindre effektive.

Videre har vi undersøkt i hvilken grad overgangen har endret arbeidsmåten for FoU-sektoren¹⁹. Det er i stor grad bedriftene som tar initiativ til, og utformer prosjektene. Vi har derfor forsøkt å kartlegge om løpende IPN har medført endringer, ved at FoU-sektoren for eksempel tar et større ansvar for å mobilisere prosjekter. Resultater fra spørreundersøkelsen antyder at det har blitt noe økt mobilisering fra en del FoU-institusjoner. 37 prosent av brukerne oppgir at opplever økt initiativ og mobilisering til prosjekter fra FoU-sektoren mot deres virksomhet.

2.3 Porteføljetilhørighet

Som en del av evalueringen var det også formulert et spørsmål knyttet til porteføljetilhørighet, og i hvilken grad bedriftene opplevde dette²⁰. I spørreundersøkelsen har vi spurt respondentene om de opplever at prosjektet som ble tildelt støtte fra IPN er en del av en helhetlig portefølje av prosjekter hos Forskningsrådet. En stor andel opplever at de er en del av en portefølje, hele 72 prosent. I intervjuene oppgir også respondentene at de er godt kjent med Forskningsrådets overordnede strategi og prioriterte temaer/satsingsområder, samt at de opplever at prosjektet deres passer inn i en større portefølje hos Forskningsrådet.

¹⁸ 20 av 24 oppgir at de bruker maksimalt fire uker ekstra.

¹⁹ I spørreundersøkelsen har vi spurt om institutt og UoH-sektoren samlet.

²⁰ Dette er knyttet til hvordan bedriftene opplever dette ut ifra hva de leser i utlysningstekster ol.

3 Fagekspertenes oppfatning av omlegging til løpende IPN

Overordnet ser fagekspertene ut å oppleve små endringer som følge av overgangen til løpende IPN. Fagekspertene er mer opptatt av overgangen til hjemmelesing av søknader, som de mener har vært en betydelig forbedring.²¹ Dette var en omlegging uavhengig av overgangen til løpende IPN. Når det gjelder arbeidsbelastningen har denne blitt relativt lite påvirket. I den grad omleggingen har ført til økt arbeidsmengde har det stort sett vært selvalgt fra ekspertenes side. Når det gjelder likebehandling og kvalitet er det en oppfatning av at dette også er lite påvirket av omleggingen. I den grad det er en endring har denne vært positiv, og er på linje med brukernes vurderinger av kvaliteten på søknadene.

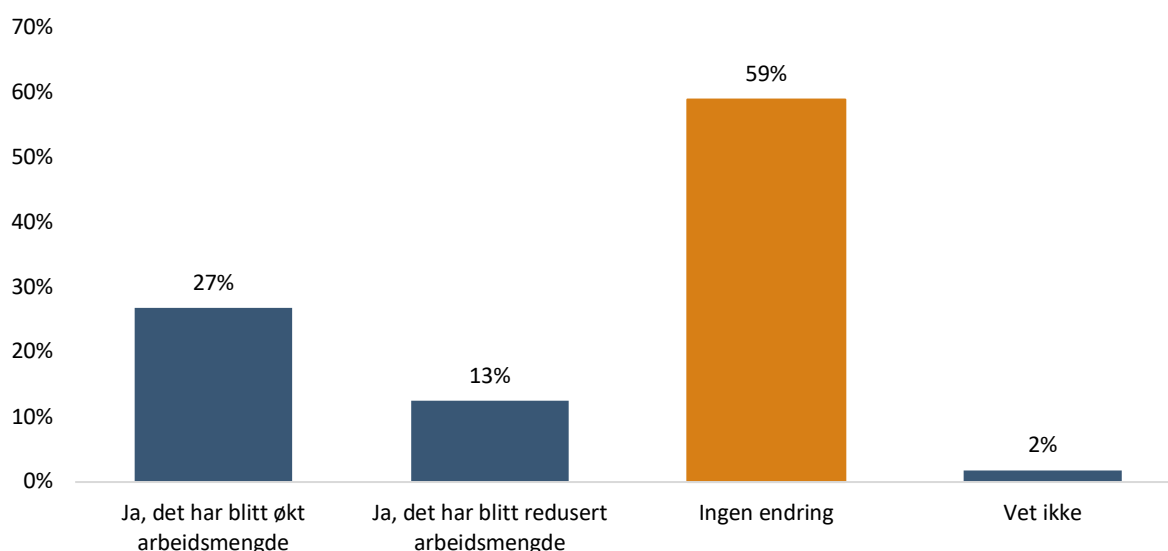
3.1 Fagekspertenes rolle i IPN-prosessen

De faglige vurderingene av IPN-søknadene utføres av eksterne eksperter innenfor de aktuelle fagområdene. Forskningsrådet setter sammen panel av fageeksperter som puljevis vurderer flere søknader.²² I forkant av panelmøtene leser ekspertene søknadene og gir søknadene en poengscore (fra 1 til 7), før de kommer frem til en fellesscore i panelmøtene. Fagekspertene har tradisjonelt blitt rekruttert løpende, da søknadene gjerne er så spesifikke at det er utfordrende å ha et «stående panel». Etter overgangen til løpende IPN og puljevis vurdering har imidlertid enkelte fått mer langsiktige forespørsler om å være tilgjengelige på løpende varsel.

3.2 Arbeidsmengde

I spørreundersøkelsen har vi spurt ekspertene om overgangen fra én fast søknadsfrist til løpende IPN har påvirket arbeidsmengden. Som illustrert i figuren under oppgir flertallet (59 prosent) at dette ikke er tilfellet.

Figur 3-1: Spørsmål: «Har overgangen fra én fast søknadsfrist til løpende søknadsmottak påvirket arbeidsmengden din?». Kilde: Spørreundersøkelse Menon Economics. N=57²³



²¹ Tidligere fikk ikke fagekspertene tilgang på søknadene hjemme, men måtte lese søknaden fysisk hos Forskningsrådet rett i forkant av panelbehandlingen.

²² Panelene består av personer med kompetanse fra både næringsliv, investering og bedriftsetablering. De har både fagkompetanse og forskerkompetanse. Hver søknad blir tildelt et panel med relevant kompetanse.

²³ Spørreundersøkelsen til fagekspertene ble sendt ut 101 respondenter, og vi har fått 57 svar. Dette gir en responsrate på 56 prosent.

Omtrent en av fire oppgir at arbeidsmengden har økt. Denne økningen skyldes delvis overgangen til hjemmelesing og delvis at ekspertene deltar i flere puljer etter omleggingen. I intervjuene understrekes det imidlertid at dette er selvvalgt, og muligheten til å selv velge arbeidsmengde trekkes frem som en fordel av flere²⁴. Vi finner at 79 prosent av ekspertene som har besvart spørreundersøkelsen var med i mer enn én søknadsrunde i 2020, som kan indikere at ekspertene trives med flere puljer i løpet av et år. Samtlige intervjuobjekter anser også overgangen til løpende IPN som en forbedring, som gir jevnere arbeidsbelastning og er enklere å kombinere med annet arbeid.

Fagekspertene er imidlertid noe delt i hvorvidt de opplever at forberedelsestiden har økt eller gått ned som følge av overgangen. Enkelte trekker frem at de må sette seg inn i prosessen hver gang, slik at de naturligvis bruker mer tid på forberedelse når de nå gjør dette to/tre ganger fremfor én. Andre mener derimot at flere puljer i løpet av et år sikrer en kontinuitet som gir minimalt med forberedelsesarbeid før hver gang. Som et tidsbesparende tiltak foreslår en av fagekspertene at Forskningsrådet kan informere om eventuelle endringer som gjøres i veilederen/retningslinjene fra gang til gang. Flere har påpekt at det ofte gjøres små endringer (hva som skal inn i søknaden, hva som kreves av brukerne, vedlegg osv.), som gjør at ekspertene må finlese kriteriene hver gang. Vi er kjent med at veilederen inneholder en slik tabell over endringer som enkelte etterspør. Forskningsrådet bør derfor sørge for at fagekspertene gjøres oppmerksomme på denne.

3.3 Likebehandling i søknadsvurderingen (panelbehandlingen)

Vi har også vært interessert i hvordan fagekspertene som har vurdert søknader flere ganger opplever prinsipper som likebehandling og konsensus i panelene. Med likebehandling menes i denne sammenheng at alle søknader vurderes likt, uavhengig av hvilket panel de vurderes av og hvilken pulje de vurderes i. Resultatene fra spørreundersøkelsen peker i tydelig retning av at likebehandlingen i liten grad er påvirket av omleggingen. Hele 61 prosent oppgir at overgangen ikke har påvirket likebehandlingen. Dette bekreftes også i intervjuene. Av de tre vi har intervjuet er det ingen som ser noen endringer i likebehandlingen, og det understrekes at ekspertene vurderer søknadene etter gitte kriterier og påvirkes dermed ikke av tilgjengelige midler. Det er imidlertid en liten andel av fagekspertene i spørreundersøkelsen (syv prosent) som oppgir at det er *mindre* likebehandling enn tidligere. Begrunnelsene er blant annet at man opplever å ha dårligere oversikt over søknadene, at det er ulike team i evalueringene og at evalueringene er tidsavhengige. Med sistnevnte menes at jo flere runder fagekspertene deltar på, jo mer erfaring og kunnskap opparbeider de seg, som igjen påvirker hvordan søknadene behandles. Dersom alle søknadene behandles samtidig, unngår man denne skjevheten.

Videre er fagekspertene bedt om å ta stilling til en rekke påstander om panelbehandlingen i spørreundersøkelsen. Figuren under illustrerer andelen som er helt eller delvis enige i de oppgitte påstandene.

²⁴ Det er viktig å påpeke at det som er kommet frem i intervjuene med fagekspertene er enkeltobservasjoner og ikke kan regnes som representative for gruppen som helhet.

Figur 3-2: Andel som oppgir at de er helt eller delvis enig i følgende påstander. N=57. Kilde: Spørreundersøkelse Menon Economics

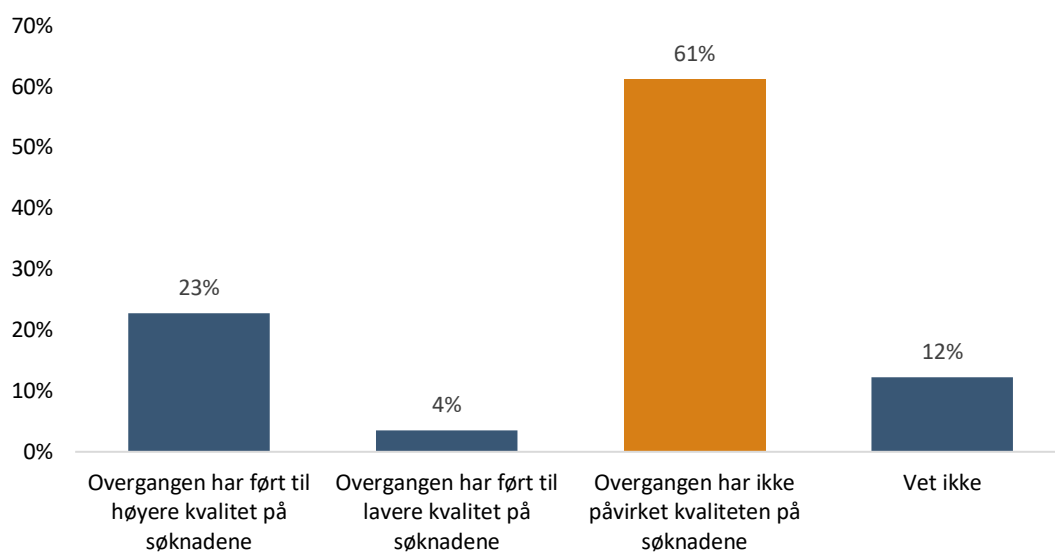


Over halvparten oppgir at panelene er mer forberedte og at de har klarere kriterier for hvilke karakterkrav som må oppfylles for å nå konsensus i panelet. Til tross for at påstandene er ment å reflektere endringer som følge av overgangen til løpende IPN, må det påpekes at flere eksperter trolig har vanskeligheter med å skille denne endringen fra øvrige endringer i Forskningsrådet. Som tidligere beskrevet er fagekspertene svært opptatt av overgangen til hjemmelesing av søknadene, noe som også gjenspeiles i fritekstfeltene i spørreundersøkelsen. Overordnet ser det altså ut til å ha vært en positiv utvikling i faktorer som påvirker kvaliteten i panelbehandlingen, men vår vurdering er at dette i mindre grad skyldes overgangen til løpende IPN alene.

3.4 Kvaliteten på søknadene

Den opprinnelige hypotesen til Forskningsrådet var at overgangen til løpende IPN ville gi bedre kvalitet på søknadene fordi bedriftene kunne sende inn søknader når de var klare. Fagekspertene oppgir imidlertid at de i mindre grad ser noen forskjell i kvaliteten på søknadene. Som illustrert i figuren under oppgir 61 prosent at overgangen ikke har påvirket kvaliteten på søknadene, mens 23 prosent svarer at kvaliteten har økt. Ingen av fagekspertene vi har intervjuet opplever noen endringer i kvalitet. Dette er altså i overensstemmelse med vurderingene til brukerne.

Figur 3-3: Spørsmål: «Har overgangen fra én fast søknadsfrist til løpende søknadmottak ført til en endring i kvaliteten på søknadene som du vurderer?» Kilde: Spørreundersøkelse Menon Economics. N=57



Flere ansatte i Forskningsrådet påpeker derimot at kvaliteten på søknadene har gått ned: de får flere dårlige og halvferdige søknader. Det har blitt trukket frem at noen søkere bruker den første vurderingen som et «skisseprosjekt», der de kan få kommentarer og tilbakemeldinger, for så å revidere søknadene og sende de inn på nytt noen måneder senere. De har med andre ord svært lite å tape på å sende inn søknader ved første mulige «frist». Det at ekspertene ikke har den samme oppfatningen kan være et resultat av at de ekspertene som har besvart undersøkelsen i mindre grad har opplevd søknader med lavere kvalitet. Statistikk over karakterene fra 2019 og 2020 viser at gjennomsnittet for hovedkarakter i 2019 var 4,93, mens snittene i de tre puljene i 2020 var henholdsvis 4,98, 4,76 og 5,04 for første, andre og tredje pulje²⁵.

²⁵ Kilde: IPN i næringslivet 2020. Statistikk og data på søknadsporføljen. Internt dokument.

4 Evaluering av løpende IPN for Forskningsrådet

Omleggingen til løpende IPN har kommet i etterkant av flere omfattende endringer i Forskningsrådet, og det er viktig å analysere omleggingen av IPN i lys av disse endringene. I tillegg har koronapandemien vært en stor hendelse som har påvirket flere sider ved omleggingen av IPN. Blant annet ble endringen implementert langt raskere og med en mindre omfattende pilotering og utprøving i forkant av prosjektutruiling, enn det som har vært tradisjonen i Forskningsrådet. I tillegg har ekstra bevilgninger og et behov i næringslivet sannsynligvis bidratt til et økt antall søknader. Dette har sammen med omleggingen bidratt til et større ressursbehov. I tillegg gjorde den raske implementeringen det ikke mulig å endre mye på arbeidsprosessene på kort sikt. Siden søknadsmottaket er løpende og vurderingene gjøres flere ganger årlig er årshjulet tilknyttet prosessen blitt mer komplekst, og har bidratt til en mer krevende arbeidshverdag. Siden det ikke har vært mulig å skalere opp ressursene i takt med behovet har det medført noe mindre tid til vurderingen av søknadene, men trolig en høyere effektivitet totalt sett, siden Forskningsrådet har mottatt flere søknader enn tidligere. Det er likevel en oppfatning blant representanter for enkelte budsjettformål at søknadsbehandlingen har blitt mer overflattisk og med lavere kvalitet på grunn av økt tidspress.

Omleggingen til løpende IPN har kommet i etterkant av flere omfattende endringer i Forskningsrådet, og ble besluttet da koronapandemien kom våren 2020. Det er derfor viktig å vurdere omleggingen av det interne arbeidet i Forskningsrådet opp mot disse endringene. Vi ser både på grunnlaget for innføringen, selve implementeringen og hvordan dette har påvirket de faktiske arbeidsprosessene. Det er viktig å merke at endringen fortsatt er en prøveordning, og det er ikke avgjort på hvilken måte den vil bli videreført i 2022.

4.1 Innføringen av IPN: Én endring etter mange endringer

Omstillingsbehovet i næringslivet er stort, og Forskningsrådet har opplevd en etterspørsel fra næringslivet i flere år om å få bedre tilpassede virkemidler, mer fleksibilitet og et bedre kundeperspektiv. Et av disse ønskene har vært at det er viktig å kunne søke om støtte flere ganger i året, slik at ikke prosjektet er foreldet når det først er mulig å søke. Blant annet har flere bedrifter og bransjeorganisasjoner ønsket dette, sammen med representanter fra egne programstyrer (tidligere organisering) og porteføljestyre i Forskningsrådet. Ordningen ble også omtalt i områdejennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet²⁶. Her ble det foreslått å enten innføre flere søknadsfrister eller løpende søknadsfrist for å gjøre ordningen mer relevant for Forskningsrådet.

I 2016 ble det utarbeidet en rapport om søknadsprosessene i Forskningsrådet²⁷. Det ble i rapportens sammendrag fremhevet noen hovedutfordringer knyttet til hvordan søknadsprosessene i Forskningsrådet av noen ble oppfattet som lite kostnadseffektive, og at beslutningsprosesser ble oppfattet som lite transparente, urettferdige og lite grundige. Rapporten var basert på analyse av brukerundersøkelser. Allerede i denne rapporten ble det diskutert løpende søknadsfrist som et tiltak for å redusere antall søknader, samtidig som det kunne legge til rette for større fleksibilitet. Forskningsrådet har siden 2016 gått fra programmer og programstyrer til porteføljestyre med budsjettformål. Det er i disse årene blitt jobbet mye med å harmonisere utlysninger, standardisering av kriterier og felles søknadsutlysning fra 2019. Virksomheten har også arbeidet mye med å strømlinjeforme og kvalitetssikre søknadsprosessene. I tillegg ble det innført en ordning der fagekspertene kunne lese søknadene hjemme i stedet for å lese søknadene hos Forskningsrådet rett i forkant av panelbehandlingen. I

²⁶ Deloitte (2019). *Områdejennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet.*

²⁷ Kristin Oxley (2016). *Søknadsprosessene i Forskningsrådet. Internt notat.*

disse årene er det også blitt reduksjon i ressursene og det er innført stillingsstopp. Det har altså vært gjennomført større og mindre endringer som er relevante for omleggingen til løpende IPN.

I desember 2019 ble det satt ned en arbeidsgruppe som fikk et mandat til å utrede en videreutvikling av IPN til «*et mer brukervennlig og rimelig virkemiddel og finansieringstjeneste*».²⁸ Det ble lagt vekt på at det har vært et strategisk mål lenge å tillate løpende mottak av IPN-søknader og løpende behandling av disse, for å være mer i takt med bedriftenes innovasjonsprosesser. Prosjektgruppen, som fikk navnet IPN2020+, fikk i oppdrag å gjøre en konseptvalgutredning som skulle «*Frembringe og konsekvensutrede modeller for optimalisering av investeringsprosessen for IPN med muligheter for implementering av løpende søknadsmottak og behandling av IPN-søknader i løpet av høsten 2020*» og videre på lengre sikt. Prosjektet skulle altså både utvikle modeller for implementering, som skulle skape god kundetilfredshet kombinert med effektiv drift og kvalitet i saksbehandlingen. Prosjektet ble igangsatt, og det foreligger en foreløpig rapport fra prosjektet som vurderer både hvordan man skulle organisere løpende IPN praktisk med alternative modeller, og hvordan dette ville påvirke tilbudet til brukerne, porteføljestyling, ekspertvurderinger, effektivitet og arbeidsprosesser²⁹. Rapporten og prosjektet ble ikke slutført, men stanset da koronapandemien for alvor slo til i mars 2020. Rapporten var imidlertid et godt forarbeid og gir noen verdifulle innsikter som er verdt å nevne.

I rapporten anbefalte man et konsept der man fjernet søknadsfristen, men la opp til å gjøre 3-5 tildelinger per år. Dette skulle både gi et betydelig bedre tilbud til næringslivet, bevare legitimiteten i tildelinger gjennom å opprettholde konkurranseelementet og samtidig ivareta porteføljestylingen³⁰. De forventede gevinstene var knyttet til fordelene for brukerne, men det var også et mål at omleggingen ikke skulle gå utover ressursbruken i virksomheten eller Forskningsrådets legitimitet som forsknings- og innovasjonspolitisk aktør. Det var også skissert opp noen viktige forventede ulemper. Rapporten pekte på at det ville kreves en omlegging i måten man håndterer eksperter på i Forskningsrådet, og trakk frem muligheten for etablering av større ekspertpools for minst ett år av gangen. I tillegg ble det skissert visse utfordringer knyttet til om man innførte konseptet for raskt, følgelig utfordringer knyttet til:

- Kommunisering av frist (for behandling av søknader) og løpende (søknadsmottak) på samme tid, til samme målgruppe
- Budsjettplanlegging og langtidsplanlegging over år
- Betydelig økt ressursbruk på de ansatte i en overgangsfase ved å innføre en ny ordning, uten fastlagte prosedyrer

Rapporten påpekte også at man trengte en omlegging av hele arbeidsprosessen knyttet til søknadsbehandling. Slik teamene var (og er) organisert i dag gjør de fleste saksbehandlere samme oppgave parallelt. Det ønsker man å unngå, og rapporten peker på at arbeidsprosessene må omskrives og det må etableres mindre ad hoc team som har dedikerte roller i saksbehandlingen.³¹ Dette er noe man vurderte ville ta noe tid å utforme og innarbeide rutiner på.

²⁸ Forskningsrådet (2019). Mandat for prosjektgruppen IPN 2020+. Internt notat.

²⁹ Forskningsrådet (2020). UTKAST til Prosjektbegrunnelse for prosjekt IPN 2020+. Internt notat.

³⁰ Det er porteføljestyrene som formelt vedtar tildeling av midler. Ved å ha noen gitte frister (i motsetning til fullstendig løpende behandling) kunne man forenkle behandlingen i porteføljestyrene.

³¹ Forskningsrådet informerer om at dette er pågående arbeid og at det jobbes aktivt med videreføring av rapportens forslag, selv om rapporten ikke ble ferdigstilt.

4.2 Implementeringen av løpende IPN

For å forstå implementeringen av løpende IPN i Forskningsrådet er det viktig å beskrive og forstå de rammebetingelsene som var gitt for omleggingen av virkemidlet. Som nevnt tidligere har Forskningsrådet vært gjennom flere endringer de siste årene. Det har vært til dels store omlegginger av organisasjonen, arbeidsmetoder- og prosesser, som har kommet samtidig med en begrensning i ressursene. Dette kan ha ført til en viss endringstretthet i organisasjonen. Samtidig fremhever enkelte at endringskapasiteten i organisasjonen i utgangspunktet ikke var veldig høy. Endringskapasitet kan defineres som «*evnen organisasjonen har til å implementere endring uten at det går utover den daglige driften eller senere endringsprosesser*»³². Stensaker og Meyer (Ibid) viser at gjennomføringen av endringer i seg selv øker endringskapasiteten, rett og slett ved at organisasjonene utarbeider rutiner og opparbeider erfaring med endringer. Innføring av løpende IPN, sammen med flere av de øvrige endringer Forskningsrådet har gjennomført, kan altså ha gjort organisasjonen bedre i stand til å gjennomføre kommende endringer³³.

Informantene har også formidlet at Forskningsrådet tradisjonelt har vært en demokratisk organisasjon i betydningen at endringer har vært betydelig forankret. I mange tilfeller har også endringene blitt initiert nedenfra i organisasjonen. Ifølge flere informanter har dette endret seg de senere årene, da flere av endringene i stor grad er initiert fra toppledelsen, og hvor det ble lagt mindre vekt på forankring i organisasjonen i forkant av endringsprosessen. Dette var derfor noe uvant for virksomhetens ansatte. Av bakgrunnsdokumenter og gjennom intervjuer vises også at endringsprosessene tradisjonelt har vært preget av grundige vurderinger og prosesser. Dette er både knyttet til utredninger og grunnlagsdokumentasjon, men også til selve implementeringen. Det er ofte blitt gjennomført en form for pilot der man har testet ut en endring og deretter vurdert den før den er innført i hele organisasjonen. Dette var for eksempel tilfellet da Forskningsrådet la om til hjemmelesing av søknader for fagekspertur.

Omleggingen til løpende IPN var planlagt gjennomført på lignende måte, der Forskningsrådet skulle gjennomføre en pilot på høsten 2020 før man skulle vurdere om dette var noe som skulle innføres for hele IPN-porteføljen og på permanent basis. Her var tanken både å se på hvordan dette ville påvirke arbeidsprosessene, og finne ut hvordan man kunne dra inn erfaringer fra andre utlysninger med løpende søknadsbehandling i Forskningsrådet.³⁴

Selv om det altså var planlagt gjennomføring av en pilot og uttesting av konseptet ble ikke dette gjennomført som følge av koronapandemien våren 2020. Omleggingen til løpende IPN var en endring som var avhengig av rask implementering på grunn av de negative følgende av koronapandemien og risikoen for næringslivet. 16. mars mottok Forskningsrådet et oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) om å komme med forslag til tiltakspakker. Løpende søknadmottak og puljevis bevilgning av IPN var et av disse forslagene, noe som ble tatt godt imot av eksterne aktører. Forskningsrådet hadde også en løpende dialog med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) om å innføre dette tiltaket. Beslutningen om å innføre løpende IPN ble derfor tatt raskt, og uten den planlagte testingen som skulle vært gjennomført høsten 2020. Allerede den 15. april var utlysningen aktiv og første søknad var mottatt av Forskningsrådet. På grunn av den pågående krisen i næringslivet

³² Meyer, C. og Stensaker, I. (2006). *Developing capacity for change*. *Journal of Change Management*.

³³ Samtidig påpeker Stensaker og Meyer (ibid) på at nytten er avtakende, og at man ved for omfattende endringer kan redusere endringskapasiteten.

³⁴ SkatteFUNN er et virkemiddel som har fullstendig løpende søknadmottak- og behandling, mens IKTPLUSS også har innført løpende søknad. Når det gjelder disse virkemidlene er det imidlertid noen viktige forskjeller fra IPN. SkatteFUNN benytter ikke ekspertpaneler, men har en saksbehandler som behandler søknaden alene. Når det gjelder IKTPLUSS har de relativt sett mye færre søknader enn det som vil være tilfellet for IPN. De har også opprettet en pool av eksperter som benyttes.

var det også mindre tid til involvering enn ved tidligere endringer i Forskningsrådet. Det ble gjennomført flere møter med relevante interne ansatte som avdelingsdirektører og ansvarlige for de budsjettformålene som er tilknyttet IPN, samt at IPN prosessteamet hadde et møte med referansegruppa og et plenumsmøte med saksbehandlere. Det er imidlertid en oppfatning blant flere av de ansatte som har deltatt i intervjuene at det har vært lite forankring av beslutningen om å gå over til løpende IPN.

4.3 Hva har løpende søknadsfrist hatt å si for samlet ressursbruk og arbeidsbelastningen i Forskningsrådet?

Det var i utredningsarbeidet påpekt at en innføring av løpende IPN ville kreve ekstra ressurser i en overgangsperiode. Parallelt med at det ikke ble gjennomført store endringer i arbeidsprosessene er det derfor ikke overraskende at omleggingen så langt virker å ha krevd en del ekstra ressurser. Det er viktig å påpeke at evalueringen er gjennomført relativt kort tid etter omleggingen, og at det har medført store oppstartskostnader og økt ressursbehov. Det er derfor viktig at resultatene vurderes i lys av dette. Måten de ansatte fører timer på i timeregistreringssystemet til Forskningsrådet gjør det umulig å faktisk dokumentere at IPN har krevd ekstra ressurser. Det er fordi de ansatte ikke registrerer timer på de ulike virkemidlene, men kun på kategoriene «Søknadsbehandling» og «Prosjektoppfølgning». Det at Forskningsrådet ikke på enkel måte kan kartlegge hvordan omleggingen har påvirket ressursbruken gjør denne vurderingen mer utfordrende³⁵. Det er likevel unisont fra alle intervjuer både med ansatte og ledere på ulike nivåer at omleggingen har ført til økt ressursbruk. Siden det er innført stillingsstopp, og det virker som virksomheten i relativt liten grad har omdisponert andre ansatte til IPN, har denne økte ressursbruken hovedsakelig ført til overtid og nedprioritering av andre arbeidsoppgaver for de som jobber med IPN. Slike oppgaver er typisk det å holde seg faglig oppdatert, vedlikeholde nettverket sitt,³⁶ oppfølging av prosjektene eller andre roller de har i Forskningsrådet som ikke er underlagt like strenge tidsfrister. IPN-søknadene har en kommunisert tidsperiode for når søkerne kan forvente svar. Dette legger sterke føringer på IPN-arbeidet. Dermed må dette arbeidet prioriteres over andre oppgaver i en situasjon med knappe ressurser.

For å kunne si noe mer om hvor mye ressursbehovet har økt må vi se på arbeidsprosessen knyttet til søknadsbehandling beskrevet over i kapittel 1. I det tidlige utredningsarbeidet³⁷ ble det påpekt at det var et behov for å gå nærmere inn på arbeidsprosessene ved omlegging til løpende IPN. Dette var både knyttet til mer spesialiserte roller og mindre parallell oppgaveløsning, men også til sammensetning og gjennomføring av ekspertpaneler og bruk av Artificial intelligence (AI) og digitale verktøy for å effektivisere prosessene. Det oppleves ikke som at det ble gjort noe særlig med arbeidsprosessene når man innførte løpende IPN. Inntrykket fra de ansatte er at man stort sett måtte gjennomføre den samme søknadsprosessen tre ganger i stedet for én gang. Man forsøkte å legge fristene til løpende IPN slik at det skulle korrespondere med frister for andre søknadstyper, siden mange saksbehandlere jobber med flere søknadstyper. Men det var vanskelig å beregne hvor mye ressurser IPN faktisk ville oppta. Det er en del faste kostnader knyttet til å gjennomføre søknadsbehandlingen, og særlig knyttet til å finne eksperter og gjennomføre panelbehandlingen. Det er noe ulike tilbakemeldinger om hvor mye ekstra ressurser det krever å gjennomføre prosessen en og to ekstra ganger. Noen mener at det krever dobbelt så mye ressurser å gjennomføre prosessen to ganger i stedet for en, mens andre

³⁵ På grunn av nåværende timeføringssystem i Forskningsrådet har det ikke vært mulig å kartlegge hvor mye den enkelte ansatte arbeider med IPN. Dette var det også veldig vanskelig for de ansatte å uttale seg om og det var store variasjoner på tvers av år.

³⁶ Dette inkluderer blant annet fageksperter, virkemiddelaktører, og institutt- og næringsaktører.

³⁷ Gjennomført av prosjektet IPN2020+.

mener at det er noen stordriftsfordeler, og at det ikke kreves like mye ressurser for gang nummer to, men i underkant av en dobling av ressurser.

Det er en fast kostnad ved å gjennomføre prosessen, men ressursbehovet er også avhengig av søknadsmengden. Det er i Forskningsrådets egne dokumenter³⁸ referert til at internasjonale erfaringer og erfaringer fra eget IKTPLUSS-program var at det ville komme inn færre, men bedre og mer gjennomarbeidede søknader med løpende IPN. Dette skulle bidra til å redusere ressursbehovet. Dette skjedde ikke, og flere av budsjettformålene mottok flere søknader i 2020. Det kom inn 432 søknader i 2020 sammenlignet med 354 i 2019. Dette kan være et resultat av at 2020 medførte en ekstra vanskelig situasjon i næringslivet, økte tiltakspakker til Forskningsrådet og dermed flere som sendte inn søknader, og trenger ikke være et direkte resultat av innføringen av løpende IPN. Fra intervjuene tyder det også på at dette har variert på tvers av budsjettformålene. Det er likevel viktig å poengtere at frister virker mobiliserende, og at flere frister derfor kan medvirke til økt søknadsvolum. Enkelte av informantene påpekte også at det var en del av søknadene som ikke var helt gjennomarbeidede, og hevdet at ordningen med løpende IPN kan ha vært brukt av noen søkere til å få en vurdering eller tilbakemelding, før man sendte inn søknaden på nytt. Det ble ikke innført en karanteneordning som tilsier at man måtte vente en viss tidsperiode før man kunne sende inn en ny søknad, selv om dette var et av forslagene fra utredningsarbeidet som kunne bidra til å motivere bedrifter til å sende inn mer gjennomarbeidede søknader.

Poenget er likevel at selv om det hadde kommet færre søknader, eller man hadde fordelt de søknadene som man tidligere hadde på én frist utover på tre frister, så ville det likevel ført til en økt ressursbruk på grunn av faste kostnader ved å gjennomføre hele prosessen flere ganger. Det virker som det er noen forskjeller på tvers av store og små budsjettformål. Det virker å være en tendens til at det er noe vanskeligere å tilpasse seg på de større budsjettformålene der de har fått en del flere søknader i 2020. På de mindre budsjettformålene, som heller ikke nødvendigvis har vært med på alle de tre utlysingsrundene, virker det som det er noe enklere å tilpasse seg, fordi volumøkningen ikke har vært like stor eller at man ikke har fått en økning.

Siden oppskaleringen i ressursbruken i hovedsak er knyttet til at eksisterende ressurser har jobbet mer overtid følger det at arbeidspresset har økt for de ansatte som arbeider med IPN³⁹. Samtidig som omleggingen har ført til et økt ressursbehov for å få gjennomført selve prosessene, har også omleggingen ført til et mer komplekst årshjul. Tidligere var årshjulet for søknadsbehandling og prosjektoppfølgning relativt klart definert. Det var en lineær prosess med sekvensielle delprosesser. Med innføringen av løpende IPN er ikke den forrige runden med søknadsbehandling og kontraktsmøter fullført før neste runde med søknadsbehandling starter opp. Sammen med en oppfølging av de prosjektene som allerede har fått bevilget midler, fører dette til mange parallelle prosesser som også gir et økt arbeidspress for de ansatte. Når prosessen gjentas flere ganger i året og det blir mange parallelle oppgaver oppleves prosessen veldig dominerende. Enkelte hevder også at de kan bli mindre effektivitet siden man mister litt stordriftsfordeler med å jobbe med flere prosesser av gangen. På den andre siden har det blitt trukket frem at det kan være positivt siden man da hele tiden er oppdatert på prosessen, og slipper å «sette seg inn i den på nytt» hvert år når man skal i gang med å saksbehandle søknader.

³⁸ Forskningsrådet (2020). UTKAST til Prosjektbegrunnelse for prosjekt IPN 2020+. Internt notat.

³⁹ Det ble gjennomført en intern spørreundersøkelse blant de ansatte som jobber med IPN i 2020. Undersøkelsen understøtter påstanden om økt opplevd arbeidsbelastning og mer intens søknadsbehandling..

4.4 Hva har løpende søknadsfrist hatt å si for søknadsbehandlingen?

4.4.1 Effektivitet og kvalitet i søknadsbehandlingen og andre oppgaver

Arbeidsprosessene knyttet til søknadsbehandlingen har i stor grad vært lik som før omleggingen, men blitt gjennomført flere ganger i året. Siden dette har krevd økte ressurser, og det ikke har vært mulig å øke ressurstilgangen i samsvar med behovet, har de ansatte måttet redusere tidsbruken knyttet til enkelte faser og oppgaver i søknadsbehandlingen. Flere påpeker at det har blitt noe mindre tid til mobiliseringsarbeid, forarbeid med søknadene og det å veilede brukerne før søknaden sendes inn. Tidligere hadde man en skisseprosess, men denne ble fjernet i 2019. Det er derfor nå behov for mer ad hoc veiledning per telefon, og dette er vanskeligere å prioritere nå. Det er flere saksbehandlerteam som trekker frem at det er særlig på gjennomlesning av søknader som det blir brukt mindre tid på etter omleggingen. Selv for uendret antall søknader blir det mindre tid til å lese søknader siden det er faste kostnader knyttet til å gjennomføre prosessen flere ganger. De ansatte påpeker at de ikke får tid til å lese søknadene like nøye som før omleggingen, og enkelte hevder at de kun har tid til å lese sammendraget. Siden det er viktig å lese og forstå søknadene for å kunne finne de rette fagekspertene kan mindre tid til å gjennomgå søknadene påvirke kvaliteten. Det er også noen som påpeker at det blir mindre tid til oppfølging av prosjektene, og at det også her blir noe lavere kvalitet ved at man kun har tid til en oppfølging på de kontraktsfestede kravene. Overordnet kan det likevel virke som det er en økt effektivitet i søknadsbehandlingen fordi man behandler flere søknader og klarer å overholde fristene uten at ressurstilgangen er økt i like stor grad. Det er likevel en oppfatning blant enkelte budsjettformål at søknadsbehandlingen har blitt mer overflattisk og med lavere kvalitet på grunn av økt tidspress.⁴⁰ En bekymring hos de ansatte er at dette øker også sannsynligheten for at det kan forekomme feil i saksbehandlingen.

Det er også en oppfatning av at det kommer en del dårlige søknader. Noen av disse er uavhengige av innføringen av løpende IPN, men andre mener også at brukerne i større grad enn tidligere bruker løpende IPN som en skisseprosess, der man kan få en vurdering av søknaden før den sendes inn på nytt. Dette er imidlertid ikke en oppfatning som er gjeldende på tvers av alle budsjettformålene. Det er også utfordringer knyttet til at søknader sendes inn på nytt enten med kun minimale endringer eller uten å ha gjort endringer. Siden slike søknader også må vurderes om de skal kunne få ny panelbehandling kan dette ha ført til en del dobbeltarbeid i 2020.

En viktig utfordring ved søknadsbehandlingen er knyttet til opplevd manglende systemstøtte, og at det dermed må brukes mye tid på manuelle prosesser. Dette er typisk mye e-postkorrespondanse i stedet for at et system skulle kunne håndtert dette automatisk. I tillegg er det for eksempel knyttet til at systemene ikke er tilstrekkelig tilpasset prosessene, og at man derfor må ha egne regneark med informasjon utenfor systemet. Mange venter på iFront, som er et nytt saksbehandlingssystem, som skal digitalisere og effektivisere en del prosesser⁴¹. Det har imidlertid vært forsøkt å innføre systemer og ta i bruk digital teknologi for å tilrettelegge bedre for omleggingen og effektivisere prosessen. Det har blant annet blitt innført et nytt CRM-system⁴². Dette systemet har vært effektiviserende og nyttig for noen, men har opplevdes som dobbeltarbeid for andre⁴³. I tillegg har man forsøkt å benytte Artificial Intelligence (AI) for å effektivisere prosessen med å finne eksperter. Arbeidet relatert til

⁴⁰ Disse vurderingene er i tråd med det som kom frem i den interne spørreundersøkelsen blant de ansatte som jobbet med IPN gjennomført i 2020. Der vurderte mange at omleggingen hadde ført til lavere kvalitet i arbeidet, men det var mer delte meninger knyttet til om effektiviteten hadde økt.

⁴¹ Det er en ambisjon om at iFront skal være fullt innført i 2025. Deler av systemet vil ruller ut frem mot dette tidspunktet basert på prosjektets tidsplan.

⁴² Dette ble innført i slutten av 2020, og fullt utrullet våren 2021.

⁴³ Betrachtingene er fra intervjuetidspunktet som var mai 2021.

gjennomføringen av ekspertpanelene oppleves arbeidskrevende, og man har ikke i særlig grad fått til å etablere «pool's» av eksperter eller «stående panel» som skal kunne fungere som eksperter i 1-2 år av gangen. Noen av informantene mener at det i noen grad fordi det er svært krevende å finne «generelle» nok eksperter. Mange søknader krever svært spesialiserte og prosjektavhengige eksperter, og det er derfor vanskelig å vite hvilken type eksperter man skal ha i et slikt «stående panel». Siden man derfor må sette sammen og arrangere panel flere ganger i året kan effektivisering av denne prosessen spare mye ressurser. Det virker ikke som bruken av AI har kommet så langt at det har påvirket prosessen i særlig grad. Det er få som nevner dette som et relevant tiltak foreløpig for å effektivisere prosessen. Det har imidlertid blitt gjennomført digitale paneler i 2020 og 2021 som en følge av koronapandemien. Dette er noe som oppleves ressursbesparende og effektivt, og noe som muliggjør flere puljer med panelbehandling i året. Det er likevel viktig å påpeke at dette ikke er knyttet direkte til innføringen av løpende IPN, da all søknadsbehandling med bruk av ekspertpaneler ble lagt opp som videomøter i 2020.

Et annet tiltak som skulle bidra til å avlaste saksbehandlere i omleggingen til løpende IPN var videreføringen og formaliseringen av et prosessteam som skulle bistå med enkelte oppgaver. Dette var både knyttet til utforming av standardiserte maler og veiledere, men også for å eksempelvis svare på spørsmål knyttet til statsstøtteregulverket, bidra med honorering av eksperter og andre administrative oppgaver. Det er delte meninger om hvor godt prosessteamet har fungert. Noen team har benyttet prosessteamet i liten grad, mens andre mener de har gjort en god jobb med maler og prosessbeskrivelser⁴⁴. Ulik bruk kan være et resultat av at de ulike teamene har hatt et ulikt utgangspunkt⁴⁵. Det er flere som påpeker at prosessteamet kunne hatt et klarere mandat. Noen mener også at prosessteamet har ligget litt i etterkant med en del av arbeidet. Når det gjelder enkeltoppgaver er det flere team som påpeker at det burde vært raskere og mer samstemte avklaringer knyttet til statsstøtteregulverket. Dette er knyttet til å få de faktiske avklaringene siden statsstøtteregulverket er vanskelig å tolke, og ikke direkte knyttet til veiledning og opplæring. Andre trekker frem at sentraliseringen av honorarer til fageksperter har fungert bra.

4.4.2 Likebehandling av søkere

Når det gjelder likebehandling er vi her særlig interessert i hvordan omleggingen til løpende IPN har påvirket konkurransen om midlene og om det er enklere eller vanskeligere å få tildeling på visse tidspunkter på året. I 2020 ble det i utgangspunktet satt opp fire frister for IPN, men det ble kun arrangert tre runder med søknadsbehandling fordi det ikke var mer midler igjen på slutten av året. Dette skjedde blant annet fordi man i den tredje søknadspuljen mottok mange flere søknader enn i de to foregående. Da jobbet man også med å hente inn midler fra andre tiltakspakker. Det var likevel slik at bedrifter som planla å søke og få vurdering ved den siste fristen måtte vente til 2021 med å få en vurdering av søknaden sin. Hvordan man fordeler midlene er et strategisk valg som bestemmes av porteføljestyrene, men det virker ikke som det har vært noen som har holdt igjen midler til senere utlysninger. Det kan medføre at dersom det kommer mange gode søknader inn til den første fristen så kan svært mye av midlene bevilges i denne runden.

Det virker også som dette kan påvirke hvilke krav som settes til prosjektene for å få bevilgning. Vurderinger fra informantene tyder på at det er noe mer krevende å få bevilgning tidlig på året enn senere på året. Tidlig på året virker det som et ganske absolutt krav til at man må ha karakteren 6, mens det er mer åpning for å bevilge

⁴⁴ Vi har ikke noe grunnlag for å si noe om hvorfor dette varierer på tvers av informantene.

⁴⁵ Noen av teamene opplevde å ha relativt standardiserte prosesser og har derfor ikke de opplevd at det har vært så stor endring i arbeidsprosessene.

prosjekter med karakteren 5 senere på året, i alle fall for noen av budsjettformålene. Det er mulig at dette skjer i mindre grad for noen av de mindre budsjettformålene, muligens fordi de har tilstrekkelig med gode søknader til å kun innvilge prosjekter med karakteren 6.

5 Analyse og anbefalinger

I dette kapitlet gir vi en oppsummering og analyse av hvordan omleggingen av IPN har fungert, og vi kommer med noen overordnede anbefalinger til hvordan Forskningsrådet kan jobbe med IPN i sitt videre arbeid.

5.1 Analyse og vurdering av innføringen av løpende IPN

5.1.1 Endringen var etterspurt. Rask implementering var nødvendig for å sikre god ressursutnyttelse for et næringsliv i krise

Det har lenge vært et ønske fra næringslivet å få mer fleksible og bedre tilpassede virkemidler. Flere frister eller en mer løpende tilnærming til IPN er et av flere mulige tiltak for å etterkomme behovet.

Som følge av ønske fra næringslivet hadde Forskningsrådet over en lengre periode vurdert overgang til en mer løpende ordning. Det ble satt i gang et utredningsarbeid knyttet til dette i 2019. Utredningsprosjektet og uttestingen av konseptet ble imidlertid ikke sluttført, da det ble tatt en rask beslutning om å innføre løpende IPN som en del av tiltakspakken rettet mot næringslivet våren 2020. Det påbegynte utredningsarbeidet påpekte flere risikomomenter ved en rask innføring. Det interne utredningsarbeidet viste også til flere tiltak som kunne bidra til at effekten av disse risikomomentene ble redusert, og at effekten og effektiviteten av innføring på den måten ble bedret.

Som følge av krav og ønske fra flere eksterne aktører, blant annet Kunnskapsdepartementet, om rask implementering, var det ikke mulig å håndtere alle risikomomenter ved innføringen av løpende IPN. Det var altså sånn at enkelte i Forskningsrådet var klar over de utfordringene som innføringen av løpende IPN kunne føre til, men man vurderte den eksterne risikoen for næringslivet som viktigere å håndtere på daværende tidspunkt.

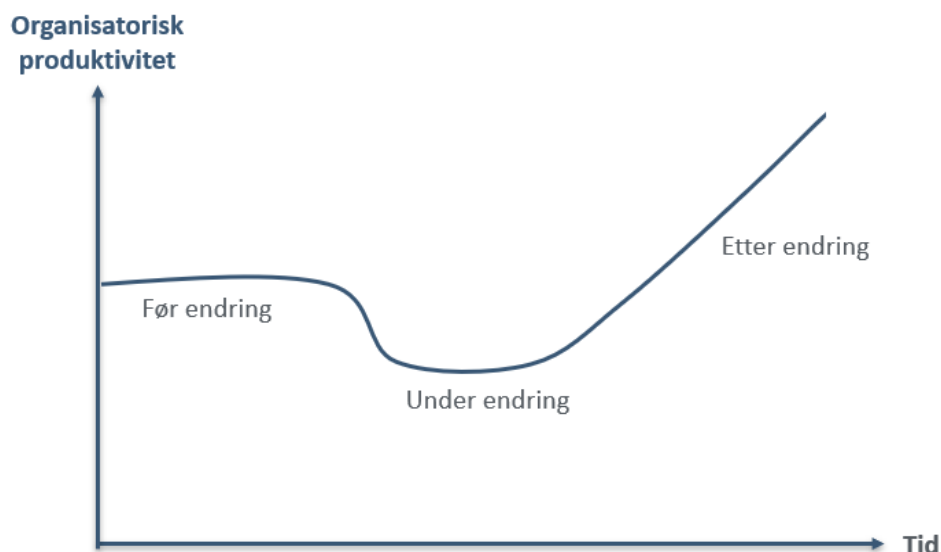
Rask implementering var avgjørende for å møte den alvorlige krisen norsk næringsliv opplevde i 2020. Det er derfor forståelig at implementeringen av tiltaket både ble annerledes i forhold til det som tidligere har vært den mer tradisjonelle endringsmodellen i Forskningsrådet.

5.1.2 Gevinster ved endringsprosesser tar tid å realisere

Den økonomiske litteraturen viser at produktiviteten ofte reduseres under implementering av større endringsprosesser (Stensaker og Meyer, 2011)⁴⁶. Bakgrunnen er at rutiner og prosedyrer som tidligere har sikret effektiv produksjon (eller saksbehandling som er tilfellet her) må endres. Videre må ofte kompetanse brukes på nye måter, hvilket krever opplæring. Gevinstene ved større endringsprosesser tar derfor ofte noe tid å realisere. En illustrasjon av denne mekanismen er vist i figuren nedenfor.

⁴⁶ Stensaker, Inger & Meyer, Christine B (2011): *Endringskapasitet. Fagbokforlaget*.

Figur 5-1: Utvikling i organisatorisk effektivitet (best mulig resultat for gitt mengde arbeidskraft og kapital) i endringsprosesser. Kilde: Stensaker og Meyer (2011)⁴⁷:



Tiden som har gått fra innføringen til Menon nå gjennomfører evalueringen har vært relativt begrenset siden det ble innført i 2020 og intervjuene ble gjennomført i mai 2021. Den effektiviseringsgevinsten som Forskningsrådet ønsker å realisere gjennom å endre arbeidsprosessene er derfor trolig ikke hentet ut enda. Ettersom vellykkede endringsprosesser fordrer at man underveis i implementeringen justerer slik at man unngår uønskede eller uventende effekter, må man også ta høyde for at gevinsten ved slike justeringer tar tid⁴⁸. De råd og anbefalinger Menon kommer med i denne rapporten må derfor ses på som et organisatorisk grep for å sikre en systematisk innhenting av og bearbeiding av informasjon om hvordan man på sikt kan sikre gevinster ved endringen.

5.1.3 Innføring av løpende IPN kan gi bedre ressursutnyttelse

Et mål med innføring av løpende IPN bør være å gi en jevnere utnyttelse av ressursene gjennom året. Med bakgrunn i omfattende økonomisk forskning om betydningen av arbeidsmengde og produktivitet, oppsummert blant annet i Hansen (2018)⁴⁹, kan vi slå fast at vi blir mindre effektive når:

- 1) Arbeidsmengden i perioder er for stor
- 2) Arbeidsmengden er for ujevn

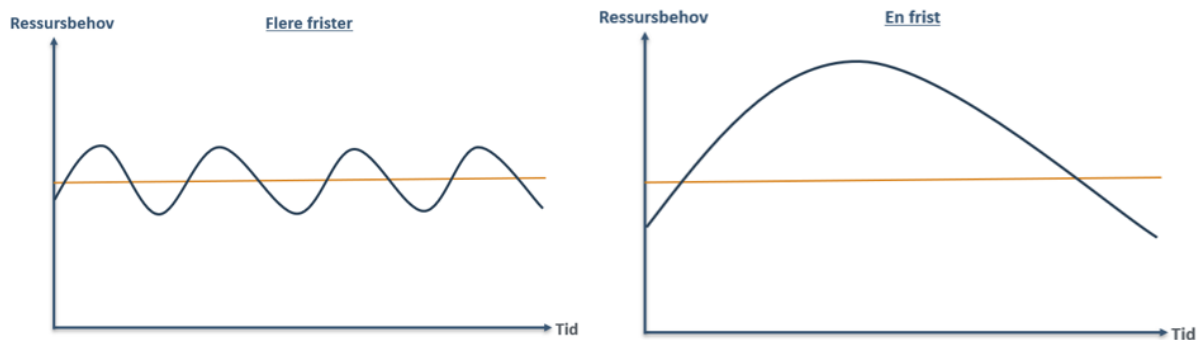
En illustrasjon av hvordan en jevnere arbeidsmengde gjennom året kan gi bedre kapasitetsutnyttelse gjennom året er vist i figurene under.

⁴⁷ Stensaker, Inger & Meyer, Christine B (2011): *Endringskapasitet*. Fagbokforlaget.

⁴⁸ *Innføringen av det nye CRM-systemet for håndtering av eksperter er en av eksperimenteringene som er gjort underveis i prosessen.*

⁴⁹ Hansen, Morten (2018): *Great at work. How top performers do less, work better and achieve more*. Simons&Schuster

Figur 5-2: Illustrasjon av at jevnere arbeidsmengde gjennom året kan gi bedre kapasitetsutnyttelse. Kilde: Menon Economics



Med utgangspunkt i at Forskningsrådet ikke kan øke antall ansatte vesentlig, og at de har de samme begrensninger knyttet til regler for overtid som andre aktører i arbeidslivet har, får man altså best ressursutnyttelse med en jevnere bruk av arbeidskraften gjennom året. Fra et økonomisk ståsted er altså jevnere bruk av arbeidskraften gjennom å unngå for store topper i arbeidsbelastningen hensiktsmessig⁵⁰. Den produktivetsgevinst som er illustrert ovenfor kan imidlertid reduseres som følge av flere forhold, slik vist i de påfølgende delkapitler.

5.1.3.1 Man må ha gode mekanismer mot at betydelig like søknader behandles flere ganger

I søknadsbehandlingen vurderes søknadene av saksbehandlere i Forskningsrådet, og av eksterne ekspertpaneler. Dersom en bedrift ikke får støtte, gis det en begrunnelse basert på saksbehandlingen. Med bakgrunn i tilbakemeldingene kan bedriften da sende inn en revidert søknad. Avhengig av hvor mye bedriften velger å bearbeide søknaden, kan ressursbruken knyttet til bearbeiding variere fra nærmest ubetydelig til svært betydelig.

I intervjuer med saksbehandlere har vi fått tilbakemelding om at flere bedrifter enten sender inn dårlige søknader i utgangspunktet fordi de ønsker en vurdering og forbedringspunkter før den sendes inn på nytt, eller kun foretar marginale endringer etter at begrunnelse for avslag er gitt. Flere bedrifter har altså en relativt begrenset ressursbruk. Som et offentlig forvaltningsorgan med strenge krav til så langt som mulig objektiv bruk av kriterier ved tildeling og dokumentering av beslutningsprosessen, har imidlertid Forskningsrådet betydelig ressursbruk også ved søknader av lav kvalitet og ved kun marginalt endrede søknader.

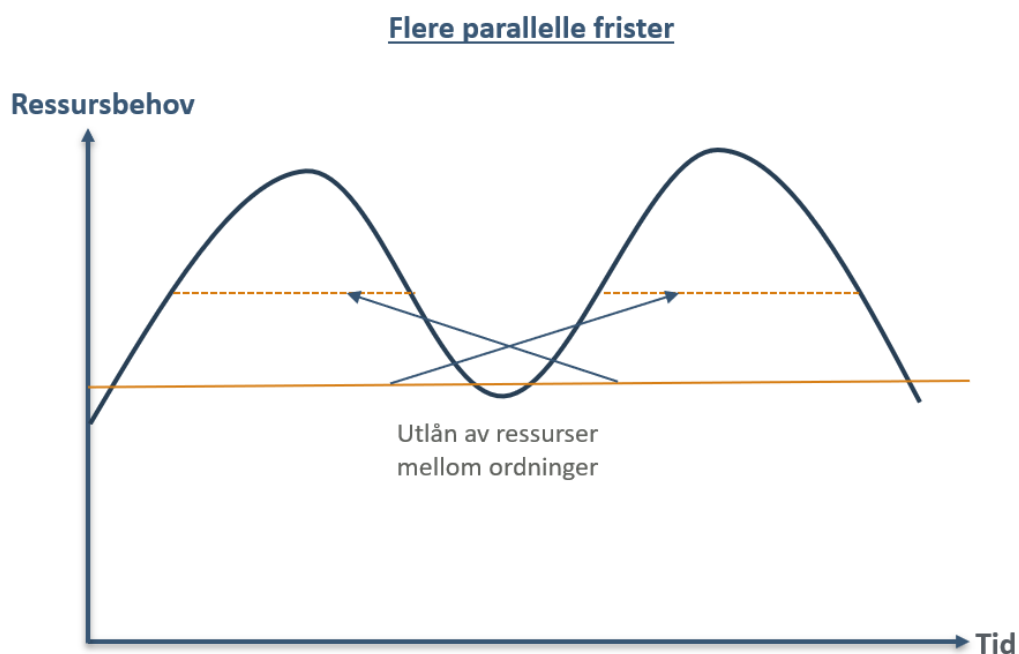
Flere saksbehandlere oppgir at en betydelig andel av de søknader som mottas er søknader av opplevd lav kvalitet eller søknader som allerede har blitt behandlet, og at det i denne gruppen også finnes et antall søknader som kun har foretatt marginale endringer. Dersom dette er tilfellet, medfører innføringen av flere frister noe dobbeltarbeid i løpet av året. Selv om flere medarbeidere uttrykker at slikt dobbeltarbeid eksisterer, uttrykker ledelsen at dette forekommer i mindre grad. En dokumentering av den reelle situasjonen er svært ressurskrevende, metodisk komplisert og ligger på siden av mandatet til denne evalueringen.

⁵⁰ Det er dette som er vist i figuren som en illustrasjon.

5.1.3.2 Innføring av løpende IPN kan gi et mer komplisert årshjul, og økte koordineringskostnader

De utfordringer med toppler i saksbehandlingen kan løses dersom ulike saksområder låner ut kapasitet til hverandre, slik vist i Figur 5-3 under.

Figur 5-3: Illustrasjon av hvordan utlån kan bedre ressursutnyttelse. Kilde: Menon Economics



Basert på intervjuer med saksbehandlere og ledere forstår vi at denne utlåningen av ressurser eksisterte til en viss grad både før og etter innføring av løpende frister. I intervjuer med både saksbehandlere og mellomledere gis det samtidig uttrykk for at potensialet for å hente ut gevinstene ved utlåning blir redusert både som følge av økt arbeidsmengde, og som følge av at også andre ordninger i Forskningsrådet har frister som er overlappende med IPN. Det fremheves da at innføringen av løpende IPN gir økt ressursbruk knyttet til koordinering mot andre tilstøtende ordninger, og at dette koordineringsproblemet også øker noe i omfang ettersom IPN har flere parallelle prosesser pågående samtidig.

Et alternativ for å håndtere høyere arbeidspress er å innføre mer spesialiserte roller i søknadsbehandlingen. Dette kan eksempelvis være at man jobber mer konsentrert med IPN og ikke har andre oppgaver som ikke går på IPN, men det kan også være at man ikke er ansvarlig for hele prosessen, men enkelte deler av denne. Det vil sannsynligvis gi stordriftsfordeler, og være enklere for de ansatte, med færre parallelle prosesser å håndtere samtidig. På den andre siden vil det føre til mindre varierte og muligens færre arbeidsoppgaver, som vil være negativt for mange av de ansatte.

5.1.4 Saksbehandlere oppgir mangler i kommunikasjonen

Fra flere respondenter fremheves det at kommunikasjonen fra ledelsen i endringsprosessen var noe mangelfull. Denne utfordringen kan både ha blitt forårsaket av og forsterket av at endringsprosessen måtte gjennomføres samtidig som de ansatte måtte gjøre arbeidet fra hjemmekontor.

På spørsmål om hva som rent konkret ble savnet i kommunikasjonen, fremhevet flere at kommunikasjonen ikke i tilstrekkelig grad ga indikasjoner på hva som skulle prioriteres av arbeidsoppgaver. Denne prioriteringsutfordringen ble ifølge respondentene økt som følge av at arbeidsbelastningen og søknadsmengden økte. Ifølge respondentene medførte dette at oppgaver med klare tidsfrister ble prioritert, mens andre oppgaver naturlig nok ble prioritert ned. Gjennom intervjuene uttrykkes det et ønske om at prioriteringene i større grad skulle være av strategisk art, og i mindre grad et resultat av tidsfrister og rutiner.

5.1.5 God kommunikasjon til brukerne av løpende IPN har vært utfordrende med nåværende utforming av ordningen

I 2020 var det satt opp totalt fire frister, men den siste ble avlyst fordi det ikke var mer midler igjen. Ut ifra dette kan det stilles spørsmål ved om dette er et løpende søknadsmottak eller om det er «førstemann til mølla». Dette kan, i verste fall, føre til at alle bedriftene i stor grad konverterer mot å søke ved den første fristen, og at man reelt sett er tilbake til ordningen der man kun hadde én frist.

Noe som ble påpekt i den opprinnelige rapporten i prosjektet IPN2020+ var at det kunne være vanskelig å kommunisere løpende søknadsmottak til bedriftene, samtidig som det er en puljevis vurdering internt i Forskningsrådet. Det er også noe som blir trukket frem i intervjuene, nemlig at ordningen utad kommuniseres som at den er løpende samtidig som det ikke er en reelt løpende ordning som for eksempel SkatteFUNN. De ansatte opplever i veldig stor grad at brukerne ser på dette som frister, og får svært ofte spørsmålet «Når er fristen?». En stor andel av søknadene kommer også inn rett før og rett i etterkant av fristene, så bedriftene jobber tydeligvis opp mot fristene i stor grad. Flere av de ansatte mener at en bedre løsning derfor ville vært to godt kommuniserte frister (vår og høst). Dette ville også være mer overkommelig internt i forhold til søknadsbehandlingen, og i tillegg kunne imøtekomme en større fleksibilitet ovenfor næringslivet enn kun én frist.

5.2 Anbefalinger

Vi presenterer her flere overordnede anbefalinger som kan bidra til å utvikle både IPN, men også prosessene rundt endringer i Forskningsrådet. Forskningsrådet bør:

- **Vurdere hvor langt man er kommet med implementeringen, utviklingen og ressursplanleggingen av løpende IPN på nåværende tidspunkt**

Implementeringen av løpende IPN ble gjort raskt, og på tross av uenighet utenfor toppledergruppen og identifiserte risikoelementer. Dette fordi behovet for tiltaket ble vektet høyere på grunn av de negative følgende av koronapandemien. Det er fullt forståelig at man trengte både raske beslutninger og prosesser på innføringstidspunktet. Men siden implementeringen medførte store ekstra kostnader og ressurser må det avgjøres hvordan dette skal håndteres fremover. Det er viktig at Forskningsrådet finner en strategi for hvordan de skal prioritere knappe ressurser i IPN-prosessen, og legger en plan for hvordan de skal gjøre dette videre⁵¹. Dette arbeidet må koordineres med andre ressurskrevende prosesser som eksempelvis utlysning av forskerprosjekter eller Kompetanse- og samarbeidsprosjekt (KSP).

⁵¹ Vi er kjent med at det jobbes med planlegging av prosessen og utlysningen for 2020 parallelt med denne rapporten, men vil likevel understreke viktigheten av dette arbeidet.

- **Mer fleksibilitet i ressursene så de kan flyttes mer på tvers av avdelinger for å unngå for stor belastning på enkelte deler av organisasjonen**

Omleggingen av IPN har ført til et midlertidig økt ressursbehov. Dette er hverken overraskende eller unikt i en overgangsfase. Siden det er knappe ressurser i Forskningsrådet er det viktig at ledelsen både er veldig tydelig på hvilke oppgaver som skal prioriteres opp og hvilke som skal prioriteres ned i slik periode⁵². Dette kan gjøre det enklere for de ansatte å planlegge sin arbeidshverdag og skape mindre stress og en jevnere arbeidsbelastning. I tillegg vil bedre muligheter for omdisponering av ressurser i en periode kunne bidra til å «glatte ut» høyt arbeidspress for enkelte avdelinger.

- **Forskningsrådet kan vurdere en klarere arbeidsdeling og spesialisering**

Det er mange saksbehandlere som arbeider helt eller delvis med IPN⁵³. Dette er en følge av at det både er mye midler som skal deles ut innenfor mange ulike budsjettformål, men det er sannsynligvis også en konsekvens av at mange har flere ulike arbeidsoppgaver. Slik teamene var (og er) organisert i dag gjør de fleste saksbehandlerne samme oppgave parallelt. En høyere grad av spesialisering vil kunne føre til både en høyere effektivitet og mer ensretting av arbeidet. En ulempe ved dette er at mange muligens vil oppleve en mindre variert arbeidshverdag. Spesialisering kan eksempelvis være at man jobber mer konsentrert med IPN og ikke har andre oppgaver som ikke går på IPN, men det kan også være at man ikke er ansvarlig for hele prosessen, men enkelte deler av denne. Det har ikke vært mulig å kartlegge hvordan en slik omlegging skulle være og konsekvensene av dette innenfor dette prosjektet. Dette er en stor omlegging og vi anbefaler derfor Forskningsrådet en grundig utredning før en eventuell beslutning.

- **Undersøke muligheten for å kunne bli mer fleksible og dynamiske i tildelingen av midler**

En situasjon der Forskningsrådet går tom for midler tidligere enn kommunisert er uønsket, gir mindre forutsigbarhet for brukerne og kan føre til en negativ omdømmeeffekt for Forskningsrådet. Når det gjelder denne utfordringen knyttet til tildelingen av midler og risikoen for at man kan gå tom i løpet av året eller må ha færre vurderingspuljer enn opprinnelig tenkt, kan dette kanskje unngås ved å få en mer dynamisk tilnærming i tildelingen av midler på tvers av år. Det vil si at man kan løse utfordringen ved å overføre midler fra ett år til et annet. Å undersøke mulighetene for mer fordeling på tvers av år kombinert med en tydelig kommunikasjon om hvordan midlene fordeles vil gi en bedre forutsigbarhet for brukerne.

- **Vurdere hvordan man kan få til en god involvering og forankring også i raskere prosesser**

Selv om innføringen av løpende IPN ble gjort raskt og man forsøkte å involvere de nødvendige ressursene, virker det ikke å ha vært en tilstrekkelig forankring i virksomheten. For å lykkes med denne typen endringer er virksomheten helt avhengig av å ha de ansatte med seg, og det er derfor viktig at organisasjonen bygger både endringskapasitet og har gode rutiner for involvering og forankring også i raskere prosesser slik at det blir et bedre grunnlag for å innføre endringen.

⁵² Det arbeides for tiden med et nytt ressursplanleggings- og styringsverktøy for timebruk. Her skal det være muligheter for å lage scenarioanalyser for å bedre forutse hvilke ressurser man trenger når.

⁵³ Det er flere som jobber delvis enn helt med IPN. De fleste saksbehandlerne blir også involvert i andre initiativ som eksempelvis vurdering av senterordninger, EU-søknader, KSP og FP i tillegg til videreutvikling av organisasjonen.

- **Bedre kommunikasjon av det Forskningsrådet som helhet klarer å oppnå og kan være stolte av**

Forskningsrådet har fått mange oppgaver, og det har vært viktige oppgaver, særlig når det gjelder å bidra til å hjelpe et næringsliv som sliter. Det er viktig at Forskningsrådet også bruker noe tid på kulturbyggende kommunikasjon som kan bidra til at alle de ansatte får et godt forhold til de resultatene som de skaper for brukerne. Selv om endringene kan oppleves slitsomme, er det også viktig å fokusere på det positive, og løfte frem de resultatene som endringene fører til, og hvilken betydning det har for brukeren. Dette kan skape enda mer eierskap til resultatene i virksomheten.

Vedlegg A: Intervjuliste

Forskningsrådet

Vi har gjennomført åtte gruppeintervjuer med saksbehandlere og konsulenter. Dette inkluderer informanter fra budsjettformålene Maroff-2, Petromaks-2, Helse, BIA – IKT, Havbruk2, Marinforsk, Nano2021, Bionær og EnergiX. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med øvrige ansatte i Forskningsrådet, herunder områdedirektører, mellomledere, og informanter fra prosesseamet og strategigruppen.

Brukere

Vi har gjennomført intervjuer med tre brukere som har søkt IPN både før og etter omleggingen. Søkerne er valgt ut etter størrelse og tematisk bredde.

Fageksperter

Vi har gjennomført tre intervjuer med fageksperter som har vært involvert både før og etter omleggingen. I tillegg har vi valgt personer som har vært eksperter innenfor flere områder, som BIA, IPNÆRINGSLIV20, SFI, EnergiX, Bionær osv.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeiderei konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no