

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og
teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Masteroppgave

Torunn Tveit Gaasemyr

Norsk transportforskning på anbud: kvalitet, kompetanse og fremtid

En evalueringsstudie av bruk av anbudsregler
i oppdragsforskning

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, mai 2013

Torunn Tveit Gaasemyr

Norsk transportforskning på anbud: kvalitet, kompetanse og fremtid

En evalueringsstudie av bruk av anbudsregler i oppdragsforskning

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, mai 2013

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Forord

I oppgaven undersøker jeg hvorvidt bruk av markedsmekanismer i offentlig forvaltning er hensiktsmessig for forskningsinstitutt i forbindelse med organisering av oppdragsforskning. I arbeidet med denne oppgaven har jeg fått møte en rekke hyggelig mennesker som fortjener oppmerksomhet. Først og fremst vil jeg takke alle informantene mine som tok seg tid til å bidra til min oppgave. Takk også til Kristin Ystmark Bjerkan og Marianne Elvsaa Nordtømme ved Sintef som tok initiativ til tema og har bidratt med støtte underveis.

En stor takk fortjener veileder Jon Arve Nervik for nyttige innspill og kommentarer. Takk til biveileder Gunnar Jenssen ved Sintef for tips og gjennomlesing mot slutten av oppgaveperioden. Takk også til Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU som har bidratt med økonomisk støtte i oppgaveperioden.

Takk til kjente og kjære som har stilt opp som korrekturlesere: Tori Loven Kirkebø, Jenny Valberg, Annicken Michaelsen, Line Breivik og Jonas Sønnesyn. Opphavet fortjener også en takk: takk til Pappa for gode tilbakemeldinger om oppgaven, og takk til Mamma som har latt meg snakke om alt annet enn anbudsregler og gitt nyttige innspill til veien videre etter studiene.

Ikke minst fortjener studiekameratene mine en stor takk for støtte, trivsel og hyggelige fredager rundt vinkartongen. Avslutningsvis vil jeg rette oppmerksomheten mot det fantastiske kollektivet i Prinsens Gate - takk for at dere har vist meg at det finnes en tilværelse også utenfor masterboblen!

«Ny innsikt gir muligheter for ny utsikt...»

Eventuelle feil og mangler er mitt ansvar alene.

Torunn Tveit Gaasemyr
Trondheim, mai 2013

Forkortelser

DIFI – Direktoratet for forvaltning og IKT

FAD – Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

FFA – Forskningsinstituttene Fellesarena

FoU – Forskning og utvikling

KOFA – Klagenemda for offentlige anskaffelser

MRS – Mål- og resultatstyring

NIFU – Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

NPM – New public management

TØI – Transportøkonomisk institutt

UoH – Universitets- og høyskole

Innhold

1. Anbudssystemet i oppdragsforskning: hva så?	1
1.1. Hva?.....	2
1.2. Hvorfor?.....	5
1.3. Hvordan?	7
1.4. Disposisjon.....	8
2. «New Public Masquerade» og bakkebyråkrater i norsk forvaltning.....	11
2.1. Bakkebyråkratenes rolle	11
2.2. Den norske forvaltningens rolle, organisering og utvikling.....	14
2.3. New Public Management i norsk forvaltning	17
2.3.1. Mål- og resultatstyring	18
2.3.2. Konkurransetsetting	19
2.3.3. Governance.....	21
2.3.4. Maskerade i norsk forvaltning?	23
2.4. Tidligere forskning og debatt	24
2.5. Hypoteser	29
3. Anbudsregler og instituttsektoren i norsk forskning.....	31
3.1. Det norske forskningssystemet.....	31
3.1.1. Instituttsektoren.....	35
3.2. Regler for offentlige anskaffelser i norsk forvaltning.....	40
3.2.1. Anbudsregler i oppdragsforskning.....	42
4. Metodisk tilnærming.....	45
4.1. Kvantitativ eller kvalitativ?	45
4.2. Kvalitativt fokus	46
4.3. Andre kilder til informasjon	47
4.4. Kvalitetssikring ved bruk av kvalitativ metode.....	48
5. Datainnsamling.....	53
5.1. Intervju	53
5.1.1. Utvelgelse av informanter	54

5.2. Gjennomføring	57
5.3. Etske betraktninger.....	58
5.4. Bearbeiding og fremstilling av intervjudata.....	59
6. Økt kvalitet eller effektiv ressursbruk?	65
6.1. Kvalitet.....	65
6.2. Effektiv ressursbruk	71
6.3. Kvalitet vs. kostnadseffektivitet – verken eller?	75
7. (Bakke)byråkratenes kompetanse og anbudssystemets utvikling	77
7.1. Kompetanse i forvaltningen	77
7.2. Utvikling i anbudssystemet	83
7.3. Fellestrekk ved hypotesene: forvaltningens utvikling.....	87
8. Hovedfunn: «tvangstrøye med albuerom».....	89
8.1. Viktigste funn.....	89
8.2. Intenderte og ikke intenderte virkninger	92
8.3. Rom for endring? Og hvilken da?	94
9. Avsluttende bemerkninger	97
Litteratur:.....	101
Vedlegg 1) Informasjonsskriv 2) Intervjuguider 3) Tabell: vitenskapelige publiseringer	

Figur- og tabelliste:

Figur 1.1. Fra intensjon til virkning.....	8
Figur 1.2. Virkninger og bivirkninger.....	8
Figur 3.1. Det institusjonelle systemet for utdanning, forskning og innovasjon i Norge.....	33
Figur 8.1. Overordnet atferdsmodell.....	91
Figur 8.2. Virkninger av anbudssystemet, versjon 1.....	92
Figur 8.3. Virkninger av anbudssystemet, versjon 2.....	93
Tabell 5.1. Oversikt over informanter i oppgaven.....	56
Tabell 5.2. Utdrag fra datamaterialet.....	62

1. Anbudssystemet i oppdragsforskning: hva så?

I denne oppgaven skal jeg fokusere på hvordan en del av den norske forskningssektoren organiseres. Tema er bruk av anbudsregler i oppdragsforskning, med fokus på hvilke konsekvenser dette har for instituttsektoren. Instituttene dekker mye av behovet for anvendt forskning i Norge (Meld. St. 18 (2012-2013)). Jeg vil undersøke virkningene av anbudspraksisen i forbindelse med forskningsoppdragene fra offentlig forvaltning som settes ut på et åpent oppdragsmarked. For å avgrense tema har jeg valgt å konsentrere meg om institutter innen et spesifikt fagområde, nemlig transportforskning. I dette kapitlet skal jeg gjennomgå hvordan jeg har tenkt å gjennomføre oppgaven, og hvorfor tema er interessant i dag.

Siden den vitenskapelige revolusjon og gjennombruddet til moderne vitenskap på 1600-tallet, har forskning hatt en betydning for utformingen av samfunnet. Regjeringen beskriver forskning som en viktig kilde til økonomisk vekst (Meld. St. 18. (2012-2013)). Funn av olje i Norge på slutten av 1960-tallet er eksempel på et forskningsresultat som førte Norge inn i en ny økonomisk epoke. I den siste stortingsmeldingen om forskning, forskningsmeldingen, påpekes behovet for å utvikle kunnskap for å kunne møte utfordringer som preger tiden vi lever i: «Kunnskap gir mennesker muligheter til makt og innflytelse, og legger grunnen for løsninger på framtidens utfordringer» (Meld. St. 18 (2012-2013), 5). I Norge, som kan karakteriseres som et velutviklet velferdssamfunn med høy levestandard, påpekes det at det er viktig å fokusere på «kunnskapsbasert næringsutvikling og innovasjon i offentlig sektor» (Meld. St. 18 (2012-2013), 6).

Økt globalisering fører med seg økt gjensidig avhengighet mellom ulike deler av verden. Dette kommer til syne også i internasjonal forskningspolitikk (Kallerud 2012). Her ser man økt behov for forskning ikke bare i et økonomisk perspektiv, men også for å løse globale samfunnsutfordringer av for eksempel miljø- eller sikkerhetsmessig art. Ser man på det nasjonale plan er det et uttalt behov for høyere forskningsaktivitet i Norge enn det vi har i dag. «Kunnskap er nøkkelen til å skape morgendagens samfunn» sa statsminister Jens Stoltenberg da han i mars 2013 presenterte stortingsmeldingen om forskning kalt «Lange linjer – kunnskap gir muligheter» (Vidnes 2013).

Hvorfor vil jeg undersøke virkningene av anbudsregler i oppdragsforskning? Overgangen til en mer kunnskapsbasert økonomi forutsetter en effektiv organisering av det norske

forskningssystemet. Ikke alle er enig i at måten forskningsoppdrag fra det offentlige fordeles i dag er hensiktsmessig. Solberg (2013:15) skriver for eksempel at «Hard konkurranse om mange små prosjekter er i hvert fall ikke veien å gå for å møte store samfunnsutfordringer.» Med utgangspunkt i påstander som dette vil jeg undersøke hvilke konsekvenser anbudssystemet har.

Denne oppgaven kan forstås som en evaluering av en praksis tilknyttet et politisk tiltak. Mønnesland (2000:11) påpeker at «Det oppfattes i stor grad som en nødvendighet at offentlige tiltak og virksomheter jevnlig bør evalueres». Det er viktig med evaluering av offentlige tiltak, enten for å holde forvaltningen ansvarlig for egne handlinger, eller for å undersøke om det er behov for å videreutvikle det spesifikke tiltaket. Det gjøres evaluering ikke bare av offentlige tiltak, men også om forvaltningen selv. Mitt bidrag er en evaluering av hvordan praktisering av det norske anbudssystemet fungerer i møte med oppdragsforskning.

Røste (2008) fremhever negative sidevirkninger i tilgrensede områder som en viktig kostnad man bør inkludere i evalueringen av politiske tiltak. I denne oppgaven har jeg fokus på å belyse både intenderte og ikke intenderte virkninger, i stedet for å gjennomføre en lukket evaluering som kun vurderer måloppnåelse (Baklien 2000). Hvem får sine hensyn ivaretatt slik anbudspraksisen er i dag? Jeg vil vise at praktiseringen av anbudsregler i forbindelse med fordeling av forskningsoppdrag fra det offentlige muligens ikke fungerer etter hensikten.

I tillegg til å tilhøre institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU har jeg i arbeidet med oppgaven også vært tilknyttet Sintef. Jeg har hatt veileder fra NTNU, og i tillegg har jeg hatt biveileder fra Sintef Transportforskning. Oppgaven har kommet i stand på initiativ fra Kristin Ystmark Bjerkan og Marianne Elvsaa Nordtømme fra Sintef Transportforskning, som presenterte tema på et seminar for masterstudenter i statsvitenskap ved NTNU.

1.1. Hva?

I følge forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012-2013), 6) handler forskning om å «finne på, finne ut, finne opp.» Regjeringen har utviklet en målsetning om at Norge skal ha en ledende kunnskapsbasert økonomi på forskningsområder hvor vi har fortrinn (Regjeringen 2013a). Et velfungerende forskningssystem kan hevdes å være en forutsetning for å nå dette målet.

Forskningsoppdrag fra det offentlige over en viss terskelverdi må gjennom en anbudsprosess hvor oppdraget lyses ut på en konkurransearena, og ulike tilbydere svarer på utlysningen ved å utarbeide et tilbud (Andvig 2008). Anskaffelsesregelverket som praktiseres i Norge i dag er en del av våre forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Mål om kostnadseffektivitet sammen med fokus på likhet og åpenhet i forbindelse med offentlige innkjøp er noe av tankegangen bak regelverket (Lovdata 2012). Norge har imidlertid en særnorsk tilpasning til reglene hvor man bruker lavere terskelverdier enn det man er forpliktet til gjennom EØS. Fra 2005 er denne terskelverdien satt til 500 000 (Meld. St. 36 (2008-2009)).

Instituttsektoren er betegnelsen på en variert gruppe med forskningsinstitusjoner som bistår offentlig forvaltning og næringsliv med anvendt forskning ved behov (Kunnskapsdepartementet 2012). Den norske instituttsektoren kjennetegnes av stor grad av selvstendighet og lav basisfinansiering fra myndighetene, selv om denne kan variere fra institutt til institutt. Forskningsinstituttene er sagt å skulle kunne imøtekomme kunnskapsbehov fra næringsliv og offentlig forvaltning. Sektoren er del av et «konkurransedrevet system», både når det gjelder størrelsen på basisfinansieringen og oppdrag for øvrig (Kunnskapsdepartementet 2012:57). Fra 1980-tallet har instituttene oppnådd større grad av autonomi og fristilling, mens den økonomiske ansvarliggjøringen har økt, i tråd med utviklingen i forvaltningen for øvrig (Kunnskapsdepartementet 2012).

Mesteparten av finansieringen til instituttsektoren kommer fra norske myndigheter (Kunnskapsdepartementet 2012). Midlene kanaliseres enten gjennom Norges Forskningsråd som basisbevilgninger og forskningsprogram, eller i form av oppdragsinntekter i et åpent marked. I denne oppgaven fokuserer jeg på oppdragsmarkedet for forskningsoppdrag fra det offentlige. Jeg konsentrerer meg om forvaltningens støtte til instituttene gjennom oppdragene som går utenom Norges Forskningsråd. Dette er «ordinære, konkurransebaserte oppdrag», og instituttsektoren utførte oppdrag av denne sorten for 2,2 milliarder i 2010 (Kunnskapsdepartementet 2012:62). Disse oppdragene lyses som oftest ut gjennom kravspesifikasjoner via anskaffelsesdatabasen Doffin, og forskningsinstituttene må deretter utarbeide tilbud i konkurranse med andre aktører. Av instituttenes totale omsetning utgjør aktivitet i oppdragsmarkedet rundt 27 % (Jordfald 2012).

I media har forskere gitt uttrykk for at konkurranseutsetting av offentlige forskningsmidler hemmer forskningsevnen hos instituttene. Lorentzen (2011) hevder at praksisen fører til «dyr og dårlig forskning», og etterlyser en debatt om forskningens anbudssystem. Fra

instituttsektoren har det blitt lagt vekt på at det eksisterer et unntak for visse forskningsoppdrag i anskaffelsesreglene, som forskerne gjerne ønsker at oppdragsgiverne i forvaltningen benytter seg av i større grad (Fridstrøm 2009). Har anbudsprosessen slik den praktiseres negative konsekvenser for kvaliteten i instituttsektoren? Eller motiverer den instituttene til å prestere bedre fordi man er i konkurranse med andre? Kan kostnadseffektivitet kompensere for eventuelle negative virkninger gitt av praksisen? Med bakgrunn i disse spørsmålene ønsker jeg å finne svar på følgende problemstilling:

Hvilke virkninger har praktisering av anbudsregler i oppdragsforskning for forskningsinstitutter innen transportforskning?

Jeg vil undersøke problemstillingen ved å intervjuer aktører tilknyttet anbudsprosesser i oppdragsforskning med fokus på transport. Tall fra Transportøkonomisk Institutt viser at bevilgninger til transportforskning er redusert med 30 % de tre siste årene (Reinholdtsen & Sandvik 2013).

Fra ulike perspektiv skal jeg undersøke virkningen av anbudsprosessen slik den foregår i dag. Denne målsettingen tydeliggjøres ved å nevne hva jeg ikke søker å gjøre. Jeg har ikke som mål å vurdere bruk av anbudsregler på generell basis. Anbudsregelverket vi følger er et resultat av Norges medlemskap i EØS. Jeg tar heller ikke sikte på at funnene mine vil ha gyldighet for hele instituttsektoren, som er en variert sektor (Norges Forskningsråd 2012a). Jeg vil likevel gjøre noen grep for å øke generaliserbarheten i funnene mine, slik som å inkludere en informant fra instituttsektorens interesseorganisasjon, som representerer en stor del av instituttsektoren. Tid- og ressursbegrensning har gjort at jeg valgt å avgrense oppgaven til å fokusere på oppdrag som kommer fra offentlig forvaltning. Aktører fra næringsliv, som også er viktige oppdragsgivere for forskningsinstituttene, er dermed ikke inkludert. Jeg har ikke som mål å foreta en faktisk kostnadsberegning av ressursbruk i forbindelse med anbudsutsetting av forskningsoppdrag innen transportforskning, da dette går utover oppgavens rammer. I oppgaven vil jeg likevel gi en deskriptiv fremstilling av ressursbruk i forbindelse med anbudssystemet, basert på andres beregninger.

Tema er langt fra stillestående i norsk forvaltning i dag. Et utvalg nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012b) gjennomgår for tiden det norske anskaffelsesregelverket, for å se om det er behov og mulighet for å forenkle praktiseringen av det. I forkant av forskningsmeldingen som kom mars 2013 bestilte Kunnskapsdepartementet

flere prosjekter om instituttsektoren, for å øke kunnskapsgrunnlaget om instituttene. Disse vil jeg komme nærmere innpå senere i oppgaven.

Jeg har valgt et teoretisk rammeverk som kan brukes til å forklare atferd i forvaltningen og tankegangen bak bruk av anbudsregler. Teori om bakkebyråkrater i offentlig forvaltning samt teori knyttet til reformbølgen New Public Management, utgjør i hovedsak teorigrunnlaget i oppgaven.

1.2. Hvorfor?

Når man skal undersøke virkningen av én del av rammevilkårene for norsk forskning, kan man stille spørsmål ved hvorfor det er viktig å undersøke bruk av anbudsregler i oppdragsforskning. Det pågår mange satsninger i norsk forskning i dag, og det sies at det er viktig å satse på forskning for å forvalte humankapitalen, som er Norges viktigste formue (Meld. St. 18 (2012-2013)). I det siste har det i tillegg blitt et økt fokus på behovet for innovasjon for å utvikle det offentlige tjenestetilbudet og skape nye løsninger for fremtiden. At både Norges Forskningsråd og Næringslivets Hovedorganisasjon utarbeider egne innovasjonsstrategier kan være en indikasjon på dette (Dawes 2012). Forskningsmeldingen slår også fast at «innovasjon i offentlig sektor har stor betydning for landets samlede verdiskaping (...)» (Meld. St. 18 (2012-2013), 80).

I tillegg til at det er økende fokus på aktivitet og fornying i alle deler av forskningssektoren, er anbudsregler brukt på en rekke områder i offentlig tjenesteproduksjon i Norge i dag. Hvorfor er det da interessant å undersøke praktiseringen av regelverket akkurat i oppdragsforskning, med fokus på virkningene for instituttsektoren? Instituttsektoren er den viktigste kilden til anvendt forskning i Norge, som skal bidra med økt kompetanse både i næringslivet og det offentlige. Forskningsinstituttene kan hevdes å være en av premissleverandørene for å øke kunnskapsgrunnlaget i det offentlige. At forskningssystemet i utgangspunktet er velfungerende, kan tenkes å være en forutsetning for å videreutvikle for eksempel Norges innovasjonsevne. Samtidig sies instituttsektoren å preges av et stadig mer omfattende anbudssystem. I tillegg finnes det unntak for visse forskningsoppdrag i anskaffelsesregelverket som Norge tilsynelatende ikke benytter seg av i stor grad (Fridstrøm 2009). Slikt sett kan man si at oppdragsforskning skiller seg fra andre områder hvor anbudsregler brukes. Samlet gjør dette at det er interessant å undersøke virkningene av anbudspraksisen på dette området.

I media har det pågått en debatt om anbudspraksisen i oppdragsforskning, som indikerer at det kan være behov for å undersøke hvilke virkninger den har. Etter at Aftenposten i 2011 avslørte at det var vanlig å organisere oppdragsforskning fra det offentlige som konsulentoppdrag hvor oppdragsgiver satt igjen med eierskap til resultatene (Hultgren & Moe 2011), har det vært økt fokus på hvordan oppdragsforskning organiseres. Fra instituttene side har det kommet påstander om at anbudssystemet medfører økonomisk styrt forskning, og at mangel på mulighet for dialog svekker instituttene og forskningen som blir produsert. Bruk av markedsprinsipper når man skal koordinere forskningsoppdrag hevdes av Tostensen (2012) å være etisk betenkelig, særlig dersom oppdragsgiver selv foreslår forskningsmetode i utførelsen av oppdraget.

Hallén (2011) beskriver anbudssystemet som et formalistisk regime som ikke oppfordrer til langsiktig kompetanseoppbygging. Av Norges Forskningsråds Indikatorrapport fra 2011, som gir en statusoversikt over norsk forskning i 2010, kan man lese at «det mangler systematisk kunnskap og indikatorer både om konkurransevilkår og om konsekvensene dette gir for utviklingen i instituttene forskningsinnretning.» (Norges Forskningsråd 2011:84). I rapporten fremheves det at kunnskapsmangelen er størst når det gjelder konsekvensene på mikronivå. Forhåpentligvis vil en oppgave som dette være et positivt tilskudd til kunnskapsgrunnlaget om instituttsektoren.

I forkant av forskningsmeldingen som ble lansert våren 2013 har Kunnskapsdepartementet initiert prosjekter som har innhentet informasjon om instituttsektoren. I meldingen foreslår regjeringen derimot ingen store endringer med tanke på rammevilkårene til instituttsektoren. Det legges snarere frem et forslag om at «hovedlinjene i instituttpolitikken skal ligge fast de kommende årene» (Meld. St. 18 (2012-2013), 110). Meldingen ble anklaget for å være «syltynn» fra institutthold (Wibe 2013). Jordfald (2013) påpeker at i stedet for å benytte instituttsektoren som et verktøy i arbeidet med styrking av omstilling og innovasjon i Norge, går de på sparebluss. Avstanden mellom disse oppfatningene og oppfatningene i forskningsmeldingen tyder på at det kan være behov for å evaluere virkningene av en del av rammevilkårene til instituttsektoren.

Den siste tiden har det vært en økt evalueringsvirksomhet av offentlig forvaltning i Norge. Den økte aktiviteten kan sees som en konsekvens av reformer med fokus på marked og management under fanen «New Public Management» (NPM) i offentlig sektor (Foss 2000). Den norske velferdsstaten har gjennomgått en institusjonell ombyggingsprosess. Prosessen

var opprinnelig inspirert av Labour i Storbritannia og Tony Blairs fokus på markedstilpasning av offentlig sektor, kjent som «Den tredje vei» (Butenschøn 2012:36). Denne ombyggingsprosessen, som hevdes å være preget av ideer fra NPM-tankesettet, beskrives av enkelte som overgangen til en «langt mer fragmentert stat» (Vanebo 2011:23). Her er det fokus på å anvende styringsverktøy fra privat næringsliv også i organiseringen av det offentlige, slik som i forbindelse med tildeling av forskningsoppdrag. Ideen om å konstruere et marked for å fremskape en uavhengig tilbuds- og etterspørselsside slik det gjøres innen oppdragsforskning, er også brukt på andre deler av offentlig sektor (Andvig 2008).

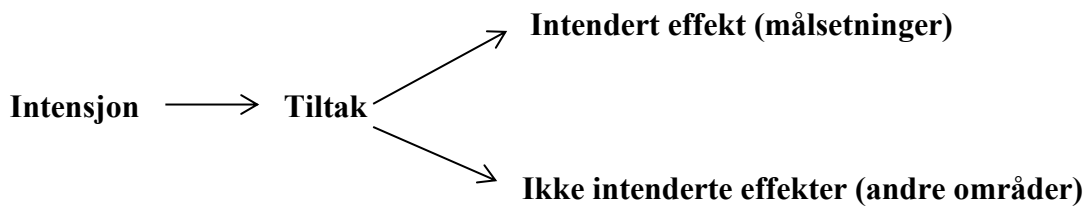
1.3. Hvordan?

Jeg vil evaluere bruk av anbudsregler i oppdragsforskning for å vise hvilke virkninger anbudspraksisen har for instituttsektoren. Påstander om at det mangler kunnskap om dette på mikronivå, slik det kom frem i Indikatorrapporten fra 2011, gjør at jeg har valgt et kvalitativt utgangspunkt for studien. Med en kvalitativ tilnærming som fokuserer på få enheter kan jeg innhente grundig kunnskap om hver enkelt sine opplevelser med regelverket, også opplevelser som muligens ikke er i tråd med målsetningene bak et tiltak. Bruk av intervju kan være et nyttig virkemiddel for å generere informasjon som vanskelig kan avdekkes ved hjelp av for eksempel spørreundersøkelser. Jeg har valgt å inkludere til sammen 11 intervjuer i oppgaven. Informantene representerer ulike parter, og kommer fra forskningsinstitusjoner og offentlig forvaltning, i tillegg til en interesseorganisasjon.

Baklien (2000) viser til at evalueringer potensielt kan avdekke at tiltak har andre virkninger enn det man har antatt når man formulerte tiltakets målsetninger. I målformuleringen i den siste forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012-2013), 14) skisseres følgende tverrgående mål for norsk forskningspolitikk: høy kvalitet i forskningen, et velfungerende forskningssystem, internasjonalisering av forskningen og effektiv utnyttelse av resultater og ressurser. Er disse målsetningene forenelige med tilbudssystemet for oppdragsforskning slik det praktiseres i dag?

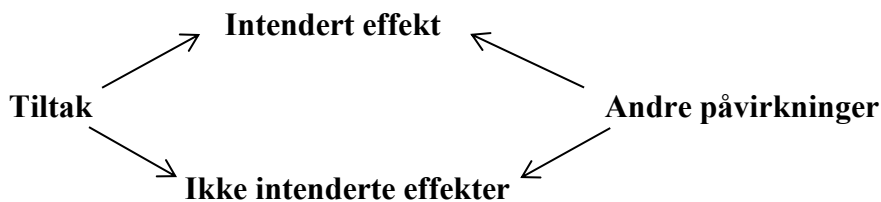
Dersom man undersøker et tiltaks prosesser kan man avdekke uforutsette konsekvenser som går utover et tiltaks målsetninger (Baklien 2000). Overgangen fra intensjon til virkning illustreres i første omgang ved hjelp av denne figuren laget etter Bakliens (2000:54) mal:

Figur 1.1. Fra intensjon til virkning



Dette er en enkel figur i den forstand at den antar at effekter er resultat av tiltaket alene. Man bør riktignok ta høyde for andre faktorer i den politiske sfære som kan ha påvirket utfallet. Da vil figuren se slik ut (Baklien 2000:55):

Figur 1.2. Virkninger og bivirkninger



I avsnitt 8.2. vil jeg vende tilbake til disse figurene for å fremstille hovedfunnene i oppgaven på en oversiktlig måte. Funnene viser at anbudssystemet kan hevdes å ha effekter som ikke har vært intendert av anbudssystemet i utgangspunktet.

I evaluering av et offentlig tiltak er det relevant også å undersøke hvordan forvaltningen har fungert i forbindelse med tiltaket som er evaluert. Målene for et tiltak finner sted på det Baklien (2000) omtaler som beslutningsarenaen. Her spiller offentlig ansatte, som kan omtales som bakkebyråkrater eller «markarbejdere», en viktig rolle (Winter & Nielsen 2008:103). Reglene for offentlige anskaffelser er et offentlig regelverk som ikke bare påvirker, men som pålegger byråkraterne å handle på en bestemt måte i innkjøpsprosesser. Hvordan den enkelte byråkrat forholder seg til regelverket vil være relevant i denne oppgaven.

1.4. Disposisjon

Disposisjonen gir oversikt over oppgavens hovedmomenter, og viser hvordan de ulike delene henger sammen ved å presentere oppgavens struktur og innhold.

Etter introduksjonskapitlet følger en gjennomgang av oppgavens teoretiske rammeverk. Jeg ønsker å introdusere teorien allerede her med den hensikt at bakgrunnen for mine tolkninger

underveis og i analysekapitlet er tydeliggjort. Gjennom teorikapitlet søker jeg å sortere de ulike delene av oppgavens tema, og gi et rammeverk man kan forstå data gjennom, som kan følges videre i oppgaven. NPM-reformbølgen vil bli gjennomgått her. Jeg vil også gi et innblikk i byråkratenes rolle i forvaltningen og utviklingen i norsk forvaltning for øvrig, hvor Norge er sagt å være en «nøvlende reformator» av NPM-tankesettet. I siste del av teorikapitlet vil jeg gi en oversikt over tidligere forskning og debatten som har gått i media i forbindelse med anbudspraksisen. Dette gjør jeg for å aktualisere temaet ytterligere. Avslutningsvis i kapitlet introduseres fire hypoteser som jeg tar med videre i oppgaven.

Teorikapitlet etterfølges av kapittel nummer 3, hvor jeg vil gjennomgå bakgrunnsinformasjon for oppgavens tema. Dette kapitlet er inkludert fordi en viss kjennskap til regelverket for offentlige anskaffelser og forskningssektoren er en forutsetning for å forstå anbudsprosesser tilknyttet oppdragsforskning. I denne delen skal jeg blant annet redegjøre for det norske forskningspolitiske systemet. Her legger jeg særlig vekt på instituttsektoren og dens finansieringssystem, i tillegg til å gi et innblikk i transportforskning. I kapitlet vil jeg i tillegg gi et innblikk i praktisering av anskaffelsesregelverket i Norge.

I kapittel 4 gjennomgås oppgavens metodiske tilnærming, hvor jeg vil diskutere avveininger ved valg av metode og ulike momenter for å bedømme kvalitet i forskningsprosjekter som dette. Jeg vil vise at den kvalitative tilnærmingen er mest hensiktsmessig for mitt formål. I neste kapittel, kapittel 5, vil jeg presentere en oversikt over selve datainnsamlingen og hvordan den gjennomføres. Her inkluderes en matrise som gir en tematisk oversikt over et utvalg sentrale funn fra datamaterialet. På den måten får man et innblikk i hva som har kommet ut av intervjuene, og dette gir en naturlig overgang til oppgavens analysedel, som er fordelt på tre kapitler.

I analysekapitlene, som utgjør kapittel 6-8, skal jeg diskutere intervjudata opp mot hypotesene som ble utledet i teorikapitlet. Jeg har valgt å fordele de fire hypotesene på to kapitler. I det siste analysekapitlet vil jeg redegjøre for hva som synes å være hovedfunnene i oppgaven. Her vil jeg vise at det kan være behov for å modifisere praksisen tilknyttet anbudsregler i oppdragsforskning, hvis man ønsker å bygge opp langsiktige forskningsmiljøer.

Det siste kapitlet brukes til å komme med avsluttende bemerkninger tilknyttet oppgavens funn og veien videre. Her vender jeg tilbake til problemstillingen og spørsmål stilt i introduksjonskapitlet. I dette kapitlet vil jeg oppsummere oppgaven og reflektere rundt hva funnene betyr i norsk forskningssammenheng. Her legger jeg vekt på at det kan synes å være

fornuftig å undersøke instituttene rammevilkår i forbindelse med anbudsprosesser ytterligere, selv om regjeringen gjennom forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012-2013), 8) ikke gir uttrykk for at det er behov for dette.

2. «New Public Masquerade» og bakkebyråkrater i norsk forvaltning

For å kunne forklare anbudsprosesser i oppdragsforskning og deres virkninger for instituttsektoren, er det nødvendig med et teoretisk rammeverk. Presentasjon av teori er nyttig for å vise referanserammen forskningsprosessen styres gjennom (Dalland 2000).

I det følgende skal jeg vise hvilke teoretiske tilnærminger som kan være til hjelp for å forklare bruk av markedsmessige virkemidler i offentlig politikk. Modernisering av offentlig forvaltning på 80- og 90-tallet vil være viktig her (Foss 2000). Reformbølgen NPM kan hevdes å være en katalysator for at systemer man tradisjonelt forbinder med næringslivet nå er del av organiseringen av offentlig sektor. Har NPM bidratt til mer effektivitet, slik intensjonen opprinnelig var? Hos forskningsinstituttene uttrykkes frustrasjon over at forvaltningen ikke aktivt undersøker mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket i forbindelse med oppdragsforskning. Teori om bakkebyråkraters atferd og forvaltningens utvikling kan være med på å forklare årsakene til dette.

Siste halvdel av kapitlet er en gjennomgang av tidligere forskning. Det er ikke gjort mye forskning på lignende problemstillinger tidligere. En reportasjeserie i Aftenposten i 2011 (Hultgren & Moe 2011) satte i gang en debatt om oppdragsforskningens rammevilkår og om det var riktig at oppdragsgiverne satt igjen med eierskap til forskningsresultater etter et oppdrag. Reaksjoner i ettertid av reportasjene har vist at det eksisterer frustrasjon angående hvordan anbudsreglene praktiseres. Et innblikk i denne debatten vil aktualisere oppgavens tema ytterligere.

2.1. Bakkebyråkratenes rolle

I forskningsmeldingen fra 2013 kan man lese at «De ansatte i offentlig sektor utgjør en stor ressurs, og medarbeiderne kan være de aller fremste bidragsyterne i omstillings- og innovasjonsprosesser» (Meld. St. 18 (2012-2013), 81).

Jeg begynner den teoretiske gjennomgangen med teori knyttet til byråkrater, hvor jeg vil vise handlingsrommet denne gruppen kan ha i politiske beslutningsprosesser. Hvilken rolle spiller de ansatte i forvaltningen for måloppnåelsen til et tiltak? Hva er funksjonen deres i praktiseringen av anbudsreglene? En gjennomgang av begrepet bakkebyråkrat kan være en innfallsvinkel for å besvare disse spørsmålene.

Lipsky (2010:xi) introduserte begrepet «street level bureaucrats», som beskriver byråkrater på bakkenivå som en viktig del av implementeringen av politiske tiltak. Teorien om byråkrater på bakkenivå, bakkebyråkrater, beveger seg bort fra Webers tradisjonelle byråkratiteori¹ som anser byråkrater som upersonlige iverksettere av politiske beslutninger i en hierarkisk organisasjonsform (Christensen et al. 2009). I følge Lipsky² har byråkratene på lavere nivå i forvaltningen makt til å påvirke hvordan et politisk tiltak settes ut i live. Byråkratene kan hevdes å være «aktive pådrivere» av det endelige resultatet av et tiltak for den enkelte borger (Vik-Mo & Nervik 1999:55).

Vik-Mo og Nervik (1999) viser til en svakhet ved Lipskys prosessorienterte perspektiv. De hevder at teorien om bakkebyråkratene undergraver det faktum at det foreligger autoritative vedtak bak et tiltak. Dersom man tar utgangspunkt i Lipskys arbeid kan man risikere at intensjonen bak et tiltak, slik som for eksempel likebehandlingsprinsippet i forbindelse med anbudsregler, får en sekundær rolle. Med utgangspunkt i empirien vil jeg likevel vise at byråkratenes atferd kan forklare deler av frustrasjonen fra instituttsektoren tilknyttet anbudssystemet. Samtidig vil jeg vise at handlingsrommet deres reduseres av strukturelle trekk og utviklingen i forvaltningen, med stadig mer bruk av kontroll. Bakkebyråkratene kan i dette tilfellet tenkes å være brukerne av regelverket for offentlige anskaffelser, altså bestillerne av forskningsoppdrag i offentlig sektor.

Bakkebyråkratene, som Winter og Nielsen (2008:103) kaller «markarbejdere», omtales som de virkelige politiske beslutningstagerne. De er som oftest siste ledd i en implementeringsprosess, og dermed de som setter politiske tiltak ut i live. Det er gjerne bakkebyråkratene som avgjør hvordan et tiltak implementeres, og grad av måloppnåelse som en forlengelse av det (Lipsky 2010). Noe av det interessante i forskning på denne yrkesgruppen er hvorvidt atferden deres samsvarer med målene for et tiltak gitt av politikerne, eller om det er rom for å gjøre egne vurderinger. Teorien om bakkebyråkrater omfatter mange forskjellige typer offentlig ansatte (Winter & Nielsen 2008). I hvor stor grad det er rom for å utvise skjønn kan variere, noe som også er tilfelle i forbindelse med anskaffelser av forskningsoppdrag.

¹ Weber snakket om en rasjonell byråkratisk organisasjonsform, hvor personlige motiver var ekskludert fra saksbehandlingen. Byråkratiet utgjorde her et «nøytralt instrument» med mål om at prosessen bak politiske vedtak bar preg av profesjonell kyndighet og forutsigbarhet (Vik-Mo & Nervik 1999:53).

² At byråkratene må forholde seg til et sett regler samtidig som de forventes å behandle hver enkelt sak individuelt, omtales av Lipsky (2010:xii) som et paradoks. Mangel på tid, informasjon og andre ressurser fører da til at bakkebyråkratene simplifiserer oppgavene sine og ikke yter optimalt.

Atferden til bakkebyråkratene beskrives som en kombinasjon av deres evne og vilje (Winter & Niesen 2008). Er for eksempel anskaffelsesregelverket godt nok kjent i norsk forvaltning? I tilfellet med anbudsregler i oppdragsforskning kan det være byråkrater som utarbeider kravspesifikasjoner for forskningsoppdrag som forskningsinstituttene og andre interesserte parter lager tilbud til. De tolker regelverket og avgjør hvilke oppdrag som skal ut på anbud, gjerne sammen med en rådgivende innkjøpsavdeling hos de forskjellige aktørene. Kompetansen til byråkratene som skal anskaffe forskningsoppdrag vil være relevant her, noe jeg vil diskutere nærmere i oppgavens analysedel. Har de god nok kjennskap til reglene for offentlige anskaffelser, eller til forskningsområdet som de innhenter forskningsoppdrag fra? Dette er kunnskap som ofte ligger til grunn for gode utlysninger, som igjen kan føre til bedre resultater. Simila (2011) hevder på sin side at innkjøperne i hovedsak måles på det økonomiske, altså hvorvidt de holder seg innenfor eller utenfor budsjettene.

Hva er det som gjør at regelverket om anbudsregler, som ofte medfører mye ekstra papirarbeid, følges av byråkratene? Man kan anta at økonomiske motiver er viktig her (Winter & Nielsen 2008). Det kan tenkes at å tildele et oppdrag direkte, uten anbudsrunde, er økonomisk besparende for en virksomhet, som da slipper å bruke mye tid på å vurdere ulike søknader. Samtidig kan konsekvensene av ikke å følge regelverket være mer skadelig enn den potensielle økonomiske gevinsten direkte tildeling kan gi. Ulovlige direkte anskaffelser kan resultere i sanksjoner, som kan gå opp til domstolsnivå etter den siste utviklingen i regelverket (Parr 2012). Man kan si at det dreier seg om en form for «økonomisk avskrekkelsesstrategi» (Winter & Nielsen 2008:202). Denne går ut på at byråkratene etterlever en lovgivning hvis forventede omkostninger, dersom man blir oppdaget, er større enn gevinstene ved å unngå og følge reglene. Her kan også sosiale og normative motiver spille en rolle. Informantene jeg har snakket med forteller at medias rolle som kontrollører også er viktig. Frykt for uønsket oppmerksomhet i media kan være en årsak til at man velger å holde seg innenfor regelverket.

Man kan trekke paralleller fra forholdet mellom en politiker og en bakkebyråkrat til et prinsippal-agent-forhold (Winter 2002). Prinsipal-agentteorien fokuserer på potensielle problemer i forholdet mellom en prinsippal og en agent, i dette tilfellet for eksempel forholdet mellom et departement og en underliggende etat. Hvordan prinsippalen kan forsikre seg om at agenten handler i tråd med de målene som er satt i stedet for å ville maksimere egne interesser eller skulke tildelte oppgaver, er et sentralt spørsmål her (Busch & Vanebo 2011). Angående anbudsregler kan bruk av sanksjoner, slik som for eksempel økonomisk straff dersom man går

utenom regelverket, være en effektiv metode for å unngå opportunistisk atferd fra byråkratenes side.

Lipskys teori om bakkebyråkrater forutsetter at byråkratene har en viss grad av handlingsrom hvor de kan ta i bruk egne vurderinger i iverksettingen av tiltak. Jeg vil imidlertid vise at utviklingen i offentlig forvaltning kan redusere bakkebyråkratenes mulighet til å utvise skjønn. Påvirkningen fra NPM, som har medført økt resultatfokus, kan være et eksempel på at byråkratenes atferd i stor grad kontrolleres, selv om trekk fra NPM i norsk forvaltning i utgangspunktet er sagt å skulle gi byråkratene økt grad av autonomi (Christensen et al. 2007). At anbudssystemet i oppdragsforskning er basert på en lovregulert praksis reduserer mulighetene for skjønn ytterligere. Diskusjonen om bruk av anbudsregler i oppdragsforskning viser riktignok at oppdragsgiverne har mottatt kritikk fra forskerhold for ikke å utnytte unntaket for enkelte forskningsoppdrag som er inkludert i regelverket (Fridstrøm 2009). Selv om tiltaket er et regelverk med presise sanksjoner, kan det dermed være rom for skjønn med tanke på å undersøke mulighetene i reglene og eventuelt benytte seg av disse.

2.2. Den norske forvaltningens rolle, organisering og utvikling

Forvaltningen utgjør rammeverket for byråkratene. For å forstå omgivelsene anbudssystemet i oppdragsforskning praktiseres innenfor, kan det være hensiktsmessig med en redegjøring av offentlig forvaltnings rolle og organisering i det norske politiske systemet. Baklien (2000) påpeker viktigheten av at evalueringer ikke bare gir informasjon til bruk *for* forvaltningen, de har også en viktig oppgave i å gi informasjon *om* forvaltningen. På regjeringens hjemmesider vises det til at «Offentlig sektor skal være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet, tilgjengelighet, rettferdighet og økonomisk effektivitet.» (Regjeringen 2013b). Er anbudspraksisen i forbindelse med oppdragsforskning fra det offentlige i tråd med disse ønskene?

Norge har et omfattende forvaltningsapparat. Med offentlig forvaltning menes ulike organisasjoner på ulike forvaltningsnivå (Røste 2008). I Norge snakker man hovedsakelig om tre nivå, kommune, fylkeskommune og stat. Disse består av både generell og mer spesialisert kompetanse. Det er det statlige nivået som er fokus i denne oppgaven, altså den sentrale administrasjonen bestående av departementer og underliggende direktorater. Sentralforvaltningen har i oppgave å utrede politiske saker, i tillegg til å iverksette tiltak etter at politikerne har vedtatt dem. Forvaltningen bidrar til at politiske vedtak gjennomføres slik

politikerne foretrekker det, og kan dermed være både «tjener og tilrettelegger» (Røste 2008:68).

Forvaltningen er underlagt statsrådene som leder de forskjellige departementene, og den har dermed bestandig et politisk oppdrag å forholde seg til (Røste 2008). Tar man den parlamentariske styringskjeden i betraktning, kan man si at forvaltningen indirekte står til ansvar for Stortinget og velgerne som en forlengelse av dette. Hva er relasjonen mellom forvaltningen og statsrådene? Generelt kan det være vanskelig å sette klare skiller mellom regjeringen og byråkratiet. I det norske politiske systemet er statsråden ansvarlig overfor stortinget for politikk innen eget departement og underliggende etater. Dette kalles prinsippet om ministeransvarlighet, eller ministerstyre, og er et viktig prinsipp i den norske statstradisjonen (Christensen et al. 2007).

Prinsippet om ministerstyre er sagt å ha skapt en følelse av samhold mellom politisk ledelse og embetsverk i et departement. Som del av den sentrale forvaltningen er det viktig å ta hensyn til politisk lojalitet. Dette hviler på en forventning om at ansatte i forvaltningen er lojale mot statsråden, som er spunnet ut fra et folkevalgt storting. De forvaltningsansatte skal opptre som «konstruktive medspillere» for statsråden (Christensen et al. 2007:122). Forventningene om lojalitet kan tenkes å komme i konflikt med prinsippet om faglig uavhengighet, for eksempel dersom et direktorat kommer fram til faglige argumenter som ikke passer sammen med politiske prioriteringer i en sak (Rønning 2006).

En gjennomgang av utviklingen i offentlig forvaltning kan være nyttig for å gi en forståelse for hvordan anbudssystemet praktiseres. Forvaltningen i Norge og andre vestlige land har vært i endring etter krigen, og man har sett særlig reformvirksomhet fra 1980-tallet og utover. Fra da av ble det mer fokus på økonomihensyn og resultatansvar. Samlet omtales endringene gjerne som «managementfilosofien», eller NPM (Foss 2000:21). Det sies at NPM, som jeg vil gå nærmere inn på i neste del, har ført til at offentlig forvaltning i større grad enn tidligere organiseres i form av selvstendige enheter eller organisasjoner. Som et utgangspunkt kan man si at NPM har vært med på å bygge ned forskjellene mellom privat og offentlig sektor, men offentlige organisasjoner har likevel noen særtrekk. De er bestandig ansvarlig overfor en folkevalgt ledelse. Med dette følger at de er del av en parlamentarisk styringskjede og er sagt å skulle ivareta tidvis motstridende hensyn. Dette står i motsetning til private bedrifter som gjerne har et overordnet hensyn på toppen, for eksempel økonomisk overskudd.

Utviklingen i norsk forvaltning med økt fokus på markedsprinsipper har gjort at det er blitt vanlig å trekke inn organisasjonsteori også når man snakker om offentlig sektor. Fra et organisasjonsteoretisk perspektiv kan man ikke analysere innholdet i offentlig politikk uten å se på organiseringen og virkemåten til de offentlige institusjonene. Det er vanlig å betrakte organisasjoner gjennom enten et instrumentelt eller et institusjonelt perspektiv. Fra et instrumentelt ståsted kan man betrakte offentlig forvaltning som en sektor med formell organisasjonsstruktur (Christensen et al. 2009). Organisasjonsstruktur innebærer en struktur som regulerer hvem som utfører hvilke oppgaver, og hvordan disse skal utføres. Den formelle organisasjonsstrukturen bygger på et sett upersonlige forventninger. Tar man utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv, er det siden 1970-tallet utviklet en ny-institusjonell retning innen organisasjonsteorien, som vektlegger institusjoner som sammensatte og komplekse enheter. Offentlige organisasjoner har ofte et komplekst politisk-administrativt system, med ulike aktører og hensyn. Dette er gjerne brukt som forklaring på at målene fra offentlig forvaltning gjerne er vage og langt fra endimensjonale (Christensen et al. 2009). Her er det normative i fokus, og man er opptatt av at organisasjoner forholder seg til en virkelighet som også stiller verdimesse krav. Legitimitet og anerkjennelse kan tenkes å være like viktig som for eksempel inntjening.

Moderniseringen av offentlig sektor fra 1980-tallet har kommet til syne gjennom en overgang fra forvaltningen som en skjermet og forutsigbar sektor til økt grad av fristilling og konkurranseutsetting. Rollen til og utvikling av offentlig sektor er stadig på dagsorden hos politikerne. Senest i desember 2012 indikerte statsminister Jens Stoltenberg at regjeringen vil jobbe for en fortgang i moderniseringen av offentlig sektor, blant annet gjennom en digitaliseringsprosess (Regjeringen 2012).

Det siste tiåret har forholdet mellom Stortinget og den utøvende makt endret seg, og Stortinget har skjerpet sin kontroll av statsrådene. Samfunnet har blitt mer komplekst, og forvaltningen er også blitt mer sammensatt og omfattende (Christensen et al. 2007). Fordi vi følger et prinsipp om ministerstyre, er ansatte i statsforvaltningen synlig gjennom at ministeren eksponeres for Stortinget, selv om dette skjer i synkende grad når forvaltningen øker i størrelse. Økt kontroll av statsrådenes arbeid kan likevel indirekte medføre at de ansatte i sentralforvaltningen også opplever økt grad av eksponering, og dette kan tenkes å redusere byråkratenes mulighet til å utøve skjønn, som teorien om bakkebyråkrater er opptatt av.

I en tid med økt kontroll av forvaltningen er media en viktig aktør. Man kan si at media i økende grad er opptatt av å gå politiske prosesser etter i sømmene. Media er kjent som en vakthund eller «den fjerde statsmakt» (Rønning 2006:197), og setter i større grad enn før den politiske dagsorden. Informantene jeg har snakket med påpeker blant annet at journalister benytter seg av mulighetene i Offentlighetsloven som gir rett til innsyn i saksforberedelsene til politiske prosesser. Hvordan preger dette de ansatte i statsforvaltningen? At de statsansatte utfører en så ordentlig praksis som mulig i iverksettingsprosesser er en mulig konsekvens av økt kontroll fra medias side. Det kan tenkes at økt kontroll skaper en frykt for å gjøre feil og at regelverk tolkes konservativt, for eksempel i forbindelse med anskaffelser av forskningsoppdrag.

2.3. New Public Management i norsk forvaltning

Hva er de bakenforliggende årsakene til bruk av anbudsregler i oppdragsforskning? Praktisering av anbudsregler og konkurranseutsetting i norsk offentlig forvaltning kan hevdes å være et resultat av mål om å effektivisere staten ved hjelp av markedsmekanismer. Denne tankegangen har røtter i samlebegrepet om organisering av offentlig forvaltning kjent som NPM, som har påvirket forvaltningspolitikken i angloamerikanske land og til dels også Skandinavia siden slutten av 1980-tallet (Butenschøn 2012). NPM er ikke et enhetlig konsept, men en forvaltningspolitisk doktrine med forankring i en skepsis til offentlig sektor, og kostnadseffektivitet som ideal. Opprinnelig ble det hevdet at offentlig sektor hadde vokst seg for stor, og at det var behov for effektivisering. Nå ble det fokus på fornyelse og konkurranse fremfor tradisjon og kollektive handlinger. Bruk av konkurranseutsetting i offentlig sektor var i seg selv ikke noe nytt. Det nye nå var at man brukte denne typen virkemidler på områder hvor man før ikke hadde tenkt at det var aktuelt (Rønning 2006). Forskningsadministrasjon er et eksempel på et av de første områdene hvor prinsippene fra NPM ble utprøvd (Andvig 2008), selv om den norske tilnærmingen til NPM i utgangspunktet har vært forsiktig.

Til tross for en i utgangspunktet beskjeden tilnærming kan moderniseringsprosessen det norske forvaltningsapparatet har gått gjennom fortolkes gjennom rammene gitt av NPM-tankesettet (Klausen 2001). Her er det fokus på å anvende markedsorienterte styringsverktøy fra privat næringsliv i organiseringen av offentlig sektor. Ideen om å konstruere et marked for å fremskape en uavhengig tilbuds- og etterspørselsside, slik det gjøres innen oppdragsforskning, er også brukt på andre deler av offentlig sektor. Det har spesielt vært

omdiskutert i forbindelse med privatisering av helsetjenester (Rønning 2006), hvor man har fryktet at privatisering vil resultere i økte sosiale forskjeller. Tilsvarende problemstillinger vil være mindre relevant for min oppgave, da offentlige forskningsoppdrag tradisjonelt har vært utført av eksterne aktører. Det dreier seg snarere om hvilke virkninger *praktiseringen* av reglene har, ikke konsekvensene av at eksterne aktører utfører forskning på oppdrag for forvaltningen.

NPM sin innflytelse i Norge kan hevdes å være forsiktig sammenlignet med andre europeiske land. Jeg vil derfor ikke skille skarpt mellom økonomisk- og styringsrettede leirer innenfor reformbølgen. Økt kostnadseffektivitet gjennom fristilling i kombinasjon med mål- og resultatstyring er de mest kjente trekkene ved den norske tilnærmingen til NPM. Det opprinnelige målet da tankesettet kom på 1980-tallet var å redusere kostnadene til den byråkratiserte offentlige forvaltningen ved å ta i bruk prinsipper fra privat næringsliv. I senere tid har den delen av NPM-tankesettet som fokuserer på konkurranseutsetting fått økt oppmerksomhet også i Norge (Christensen et al. 2007). Det er et mål om at konkurranse mellom tjenesteyterne, i dette tilfellet forskningsinstituttene og andre som vil delta, skal bidra til økt kvalitet og effektivitet i tjenesten.

2.3.1. Mål- og resultatstyring

Selv om graden av NPM-påvirkning i Norge har vært relativt liten, kan innføring av reformtiltak som innebærer mål- og resultatstyring (MRS) sies å være en konsekvens av innflytelsen fra NPM i offentlig sektor. Klare målsetninger og kontrollrutiner for resultater er tenkt å skulle gjøre den politiske styringen av forvaltningen mer effektiv. Det viktige her er å operasjonalisere klare mål for aktivitet i offentlig sektor, med klare virkemidler for evaluering av den enkelte virksomhet. Virksomhetene får større frihet angående ressursdisponering, men samtidig økte krav angående interne styringssystemer. MRS representerer en overgang fra direkte autoritet til mer indirekte styring i fra myndighetenes side (Rønning 2006). Mer indirekte styring innebærer en overgang fra fokus på prosess til resultat, og utarbeidelse av resultatorienterte mål (Christensen & Læg Reid 1998). Dette er en måte å forenkle planlegging og styring i det offentlige. Samtidig har det blitt hevdet at denne måten å tenke på ikke passer for virksomheten i offentlig sektor, som ofte preges av motstridende hensyn (Stone 2002). På en annen side kan det tenkes at økt fokus på MRS øker den politiske styringseffektiviteten, ved at underliggende etater blir gjenstand for nye kontrollformer.

Økt fokus på mål og resultater har vært synlig i flere deler av norsk forvaltning. Fra midten av 1980-tallet ble det vedtatt at MRS skulle bli vektlagt i departementenes budsjettarbeid (Foss 2000). Innføringen av et nytt mer resultatbasert finansieringssystem for forskningsinstitutt i 2009, som jeg vil beskrive nærmere i neste kapittel, viser innslag av MRS også i norsk forskningspolitikk. Et relevant spørsmål her vil være hvorvidt økt fokus på mål og resultater er et insentiv for å øke kvaliteten i egen virksomhet, eller, på en annen side, hvorvidt økt resultatansvar vil være et hinder for å være kreativ og tenke nytt. Det har blitt sagt at MRS fører til økt kompleksitet i forvaltningen, fordi det ikke erstatter eksisterende teknikker for styring men heller har en supplerende funksjon (Christensen et al. 2007). Til tross for dette har MRS fått en viss grad av gjennomslag, hvor styringsmåten har fungert best som en form for kontroll av underordnede instanser. Det kan være vanskelig å måle konkrete effekter av MRS, men det synes å være enighet om at det har ført til en økt bevissthet angående mål på egne fagområder (Christensen & Lægroid 1998). Økt bevissthet kan tenkes å gjøre at oppdragsgiverne blir ekstra flinke til å definere hva det er de er ute etter, for eksempel når de utformer kravspesifikasjoner i forbindelse med forskningsoppdrag.

2.3.2. Konkurransetsetting

Konkurransetsetting er en del av NPM som i økende grad har blitt en del av NPM-tilpasningen i Norge de siste årene (Christensen et al. 2007). En beslutning om å konkurransetsette en type tjenester baseres gjerne på en antagelse om at konkurranse mellom tilbydere vil gi gevinst for det offentlige, fordi de ulike aktørene kjemper om å gi det beste, og ofte det billigste, tilbudet (Rønning 2006). Fra et økonomisk perspektiv synes det å eksistere en oppfatning om at konkurransetsetting vil medføre effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon, og redusere ressursbruken. Konkurranse presenteres som et viktig virkemiddel i effektiviseringen av offentlig sektor, fordi tilbydere må gjennomgå sin egen organisering med mål om å utbedre sitt effektivitetspotensiale for å vinne konkurransen. Denne gevinsten kan hevdes å være relativ dersom man undersøker kostnadene av å organisere konkurransen, noe forskerne har gitt uttrykk for gjennom ulike kronikker om anbudspraksisen som jeg vil komme tilbake til senere i kapitlet.

Privatisering nevnes sammen med konkurransetsetting som eksempler på markedsorienterte virkemidler som i økende grad har blitt brukt i norsk forvaltning de siste årene. Det kan være nyttig å belyse forskjellen mellom de to virkemidlene. Privatisering handler om å overføre

ansvar for produksjon, drift eller lignende fra offentlig til privat virksomhet, mens konkurranseutsetting handler om å la forskjellige aktører konkurrere om å produsere en vare eller tjeneste. Både private og offentlige aktører kan delta i konkurransen (Dalby 2005). Når vi snakker om oppdragsforskning, dreier det seg i hovedsak om konkurranseutsetting. Det er flere oppfatninger av hva konkurranse innebærer. Som et minimum heter det at konkurranseutsetting betyr at det finnes et marked hvor det er mer enn én tilbyder. I denne sammenhengen er det snakk om flere aktører, slik som forskningsinstitutter, konsultantselskaper og aktører fra universitets- og høyskole (UoH)-sektoren, som konkurrerer om det samme forskningsoppdraget fra det offentlige.

Konkurranseutsetting skaper et skille mellom en bestiller og en utfører, og et skille mellom forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver. Innenfor markedstankegangen i NPM har man noe som kalles «bestiller-utfører-modellen», som betegner overgangen fra styring ved hjelp av hierarki til styring ved hjelp av kontrakt (Busch & Vanebo 2011:112). Modellen skisserer opprettelse av indre markeder, såkalte kvasimarkeder. Her ivaretas overordnet styring gjennom forhandlinger om kontrakt mellom bestiller og utfører, i dette tilfellet offentlig forvaltning og forskningsinstituttene. Dette kan betegnes som en form for MRS, ved at man i større grad synliggjør hvilke mål som ligger til grunn og hva slags produkt som forventes gjennom inngåelse av kontrakt.

I bestiller-utfører-modellen er man avhengig av en viss grad av bestillerkompetanse. Jeg vil vise at mangel på kompetanse kan være problematisk i anskaffelser av forskningsoppdrag. Offentlige anskaffelser er kjent som «en kompetansemessig krevende utfordring» (Simila 2011: 174). Rollen som bestiller byr på visse organisatoriske utfordringer, for eksempel med tanke på hvorvidt en bestilling skal sentraliseres eller splittes opp. En annen utfordring er knyttet til kompetanse på fagfeltet. Informantene fra instituttsektoren gir uttrykk for at det gjerne er aktørene fra forskersiden som best kjenner kunnskapsstatus på egne forskningsområder, ikke bestillerne i forvaltningen.

Kontraktsteori, som er del av den greinen av NPM som har røtter i nyere økonomisk teori, er et relevant begrep i forbindelse med anbudsprosesser. I bestiller-utfører-modellen står utforming av kontrakt sentralt. En kontrakt beskriver vilkårene for en transaksjon mellom to parter. I 2012 la Kunnskapsdepartementet fram en revidert standardavtale for forsknings- og utredningsoppdrag, som de har oppfordret offentlig sektor til å bruke (Meld. St. 18 (2012-2013)).

Tilknyttet inngåelse av kontrakt finner man transaksjonskostnadsteori. Transaksjonskostnadsteori henviser til kostnader som henger sammen med konkurranseutsetting, og fokuserer på hvilken organisering som er best for å holde disse lavest mulig (Busch & Vanebo 2011). En transaksjon innebærer en overføring av et produkt mellom to separate områder, og transaksjonskostnader er da en betegnelse på kostnader tilknyttet denne overførselen. Kostnadene kan være forhandlingskostnader når man inngår kontrakt. Videre er utgifter i forbindelse med utarbeiding av utlysning og formulering av tilbud eksempler på potensielle transaksjonskostnader når man snakker om anskaffelsesprosesser. Høye transaksjonskostnader er trukket frem som et negativt trekk ved praktisering av anbudsregler også i forskning (Lorentzen 2011).

2.3.3. Governance

Hvordan passer NPM inn i fornyelsen av offentlig sektor? For å beskrive faktiske styreformers i omstruktureringen av offentlig sektor, brukes gjerne begrepet governance (Christensen et al. 2007). Rhodes (1996) refererer til governance som en ny måte å organisere samfunnet på, som gjør skillet mellom det statlige og det private mer uklart. Governance henger sammen med ønsket om en minimal stat, i tråd med NPM-tankegangen om å begrense byråkratiet gjennom omstrukturering av styringsformene (Rhodes 1996). Man sier gjerne at NPM representerer en bestemt type verktøy, som opererer innenfor strukturen gitt av governance-tankesettet (Ewalt 2001).

I begrepet governance ligger en forståelse av offentlig styring som «empiriske samhandlingsformer». Her styres offentlig politikk på andre måter enn den tradisjonelt hierarkiske (Røyseland & Vabo 2008:87). Det dreier seg om en slags «organisatorisk fristilling» (Veggeland 2004:1), hvor det er rom for mange aktører både fra organisasjons- og næringsliv i den politiske beslutningstakingen. Oppgavefordelingen mellom forskjellige nivåer endres, staten blir i mindre grad en utøvende makt og i større grad en regulerende kraft. Man snakker gjerne om en overgang fra *government* til *governance* (Christensen et al. 2007). Bruk av konkurranse fremfor direkte tildelinger i forbindelse med forskningsoppdrag fra det offentlige kan være et eksempel på en flatere struktur, og en annen form for samhandling enn tidligere. NPM og governance kan hevdes å hvile på de samme prinsippene for moderne administrasjon, med økt innslag av markedsprinsipper i politikk, og en desentralisert og prosessorientert forvaltning. Hvilke konsekvenser har dette for anskaffelser av

forskningsoppdrag? Økt fokus på mål- og resultatstyring gjør at utviklingen av en ny type styring i offentlig forvaltning med større fleksibilitet, ofte er supplert med økt grad av kontroll. Jeg vil vise at det ikke synes å være klar enighet knyttet til hvorvidt NPM og governance faktisk har medført økt effektivitet, slik intensjonen opprinnelig var.

Governance og NPM hviler på en antagelse om rasjonalisme, eller rational choice (Mydske 2011). Sammen med public choice er rational choice samlebetegnelser på økonomiske tilnærminger som i økende grad blir brukt i fortolkning av politikk.³ De bygger på en antagelse om at aktører i offentlig administrasjon lar egeninteresse motivere ens handlinger. Det antas at beslutningstakere alltid vil søke å ta den beslutningen som optimaliserer følgene for en selv. I den rasjonalistiske tradisjonen er beslutninger bestemte valg mellom ulike alternativer, tatt på grunnlag av ens kunnskap om situasjonen. Her er det fokus på å maksimere egeninteressen og å minimere kostandene i individuell beslutningstaking (Stone 2002). Er dette tilfelle også i forbindelse med oppdragsforskning?

Stone (2002) anser den rasjonalistiske tankegangen som et forsøk på å forklare politikk ved hjelp av økonomiske markedsmodeller. Hun påpeker at bruk av markedsmodeller ikke gir en tilstrekkelig forklaring på hvordan prosessene fungerer. Stone fokuserer i stedet på hvordan politikk utføres i den politiske sfære, som omtales som «*the polis*». Markedsmodellen ser for seg et system hvor man sørger for sin egen velferd ved å bytte ting med andre som gir gjensidig nytte. I «*the polis*», som tar for seg de grunnleggende elementene i et politisk system, finnes offentlig interesse for eksempel i form av gitte mål som det er konsensus om i befolkningen. Mens det i markeds- og rasjonalitetsmodellen er fokus på maksimering av egne interesser, er det i «*the polis*» fokus på kollektive goder. Stone presiserer at politikk ikke er en rett frem prosess styrt av egeninteresse, men en dragkamp mellom ulike interesser for en felles enhet. Mens rasjonalitetsmodellen forventer beslutningstagere som tar konkrete, rasjonelle beslutninger, peker «*polis*»-modellen på en mer komplisert virkelighet hvor beslutninger påvirkes av interne konflikter, inkonsistente beslutningstagere, og så videre (Stone 2002). Dette er i tråd med kritikken som gjerne rettes mot NPM, som påpeker at markedsmodeller ikke er direkte overførbare til offentlig forvaltning, fordi ulike deler av forvaltningen ofte ikke består av enhetlige målsetninger.

³ Public choice er kjent som den mer statsvitenskapelige retningen av de to, og har blitt definert som «the application of the rational choice model to non-market decision-making» (Hill 1999:1).

2.3.4. Maskerade i norsk forvaltning?

Hvordan har NPM-påvirkning i norsk forvaltning blitt mottatt? Frustrasjon angående en for stor og for lite brukerorientert offentlig sektor var to av årsakene til at NPM-tankesettet opprinnelig fikk utøve innflytelse på den nordiske velferdsmodellen (Skålbones 2012). Her ble det sagt at styringsmodellene i privat sektor også kan være en løsning i offentlig forvaltning. Er dette tilfelle? Tjuefem år etter at NPM-tradisjonen først satte sine spor gjennom Gro Harlem Brundtland og fokus på markedstilpasning av offentlig sektor for å redusere utgiftene i det offentlige, synes det å eksistere misnøye knyttet til resultatene. I Dagens Næringsliv kunne man høsten 2012 lese at både forskere, fagmiljø og andre ansatte fortviler over et tungrodd byråkrati som bruker store ressurser på å styre seg selv. Det som har blitt betegnet som en «storstilt modernisering av offentlig sektor» (Butenschøn 2012:39), beskrives heller som et telletyranni. «Tellekantene hjemsøker vårt land», påpeker professor Tom Christensen i reportasjen (Butenschøn 2012:36). Det som skulle medføre større grad av fristilling gjennom MRS sies å ha blitt et komplisert, byråkratisk kontrollorientert system. Dette kan ha røtter i den likhetsorienterte kulturen Norge preges av, som gjør det vanskelig å innføre «et rent effektivitetsorientert belønnings- og straffesystem» (Christensen et al. 2007:101).

Fokus på måloppnåelse, stykkprisfinansiering og tellekanter med påvirkning fra NPM-tankesettet har skapt frustrasjon over det som mange mener er et overadministrert byråkrati. Politikere er forsiktig med å bruke NPM-begrepet etter at det er påvist manglende positive resultater av reformbølgen.⁴ Norsk Tjenestemannslag har gått så langt som å beskrive utviklingen som «New Public Masquerade», hvor politikerne ikke bruker begrepet NPM samtidig som trekk fra NPM kan sies å være del av grunnlaget for styringsfilosofien i forvaltningen. (Butenschøn 2012:46). Samtidig påpeker helseminister Jonas Gahr Støre at det ikke nødvendigvis er snakk om NPM, men en «bred demokratiseringsprosess» (Time 2012) som har omgjort forbrukerne fra å være objekter til subjekter. Konsekvensene av dette er at forbrukerne krever mer fra offentlig forvaltning enn før, og dette krever økt grad av målstyring, som igjen krever økt byråkrati. Samtidig hevdes NPM å være den dominerende

⁴ Foss (2000) påpeker at man skal være forsiktig med å koble alle utviklingstrekk i norsk forvaltning mot reformbølgen på 80- og 90-tallet under NPM-fanen. Fokus på mål og resultatstyring kom for eksempel til Norge allerede på 1950-tallet, hvor man begynte å ta i bruk programbudsjettering og tilknyttede effektivitetsvurderinger.

styringsformen i akademien. Dette er synlig for eksempel i UoH-sektoren, som sies å ha et finansieringssystem preget av tellekanter i finansieringssystemet (Ellingsen 2012).

Fokus på kvantitet i publikasjoner hevdes å frata forskere sin frihet, og det sies at «New Public Management er mistillit mot den frie tanke.» (Ellingsen 2012). Påstander som dette gjør det interessant å undersøke hvorvidt NPM gjennom fokus på konkurranseutsetting har negative virkninger også for oppdragsforskning i Norge. En gjennomgang av debatt og tidligere arbeid knyttet til tema kan belyse dette ytterligere.

2.4. Tidligere forskning og debatt

Av Norges Forskningsråds Indikatorrapport fra 2011 kan man lese at det mangler kunnskap om forskningsinnretningen til instituttsektoren (Norges Forskningsråd 2011). Dette tyder på at det ikke er gjort mye forskning på tema gjennom tidene. Jeg vil likevel presentere noe av arbeidet som er gjort i forbindelse med bruk av anbudsregler i oppdragsforskning, og vise til debatten rundt instituttens forskningsinnretning som har pågått i media de siste årene. Samlet legger dette rammene for innholdet i intervjuguidene jeg tar med i møte med de forskjellige aktørene.

Et viktig bidrag til debatten er metoderapporten «Styrt forskning», som Aftenposten publiserte i 2011, som resulterte i flere reportasjer med fokus på oppdragsforskning (Hultgren & Moe 2011). Den stiller spørsmålsteget ved hvor sikre samfunnsvitenskapelige forskningsresultater bestilt fra offentlig sektor er. Det er særlig fokus på den unike markedsmakten staten får som både oppdragsgiver og tildeler av basisbevilgning. Videre ser journalistene på hvordan instituttene må konkurrere med konsultantselskaper og andre forskningsinstitutt som kan ha andre finansielle grunninnretninger enn en selv. Hvilke konsekvenser får det? Ved å undersøke til sammen 379 konsulent- og forskningskontrakter hos departementer og direktorater fra 2006 ble det avdekket en praksis hvor det ikke er uvanlig at forskningsrapporter blir «tilpasset statlige oppdragsgivere» (Hultgren & Moe 2011:7). Rapporten viser at flere oppdragsgivere har vurdert å endre resultater slik at de i større grad skal samsvare med en bestemt politikk, og at det har foregått en praksis hvor flere departementer har bestilt konsulenttjenester, men fremstilt det som forskning i ettertid. Dette er en uheldig praksis da oppdragsgiver ofte har større grad av styring i et konsulentoppdrag enn et forskningsoppdrag. En evaluering av Inkluderende Arbeidsliv-avtalen er et eksempel;

Arbeidsdepartementet insisterte på å ta i bruk konsulentkontrakt, og flere institutt trakk seg fra oppdragskonkurransen som følge av dette (Hultgren & Moe 2011).

I debatten i etterkant av Aftenpostens avsløringer har det blitt etterlyst en rolleavklaring i forskningssystemet. Forskningsinstituttene avhengighet til offentlig forvaltning, som både er bevilger og oppdragsgiver, trekkes frem som forskningsetisk problematisk i reportasjene. Ikke lenge etter Aftenposten fremla sine funn ble det utarbeidet en ny, frivillig standardkontrakt for forskning, som gir forskerne eierskap til resultatene i større grad enn tidligere (Hultgren & Moe 2011). Effektene av innføringen av den nye standardkontrakten har ikke blitt evaluert per våren 2013.

Organisering av offentlig forvaltning er et stadig tema i media, og bruk av markedsprinsipper i koordinering av forskningsvirksomhet har vært gjenstand for debatt de siste årene. Aftenpostens reportasjeserie om styrt forskning kan hevdes å ha vært en katalysator for at debatten rundt rammebetingelsene for instituttsektoren kom på banen. Betragtningene til Andvig (2008) om «Samfunnsforskning på et Pseudomarked (...)» har også vært med på å sette oppdragsforskning på dagsorden. Andvig (2008) viser hvordan instituttene hverdag er preget av salg av enkeltprosjekter til offentlige og halvoffentlige institusjoner på et «pseudomarked». Dette kan være problematisk, fordi man kan risikere at temaer det ligger langvarig forskning bak blir finansielt nedprioritert. Tostensen (2012) frykter på sin side en situasjon hvor man tar hensyn til de som styrer pengene i utføringen av forskningsoppdrag, og er påpasselig med å unngå å trække dem på tærne. En politisk-byråkratisk utvelgelse av forskningsoppdrag er gjerne ikke presis på mikronivå, da det er forskerne selv som best kjenner til de mest aktuelle problemstillingene.

Anbudssystemet i oppdragsforskning kritiseres for å gjøre forskningen mindre uavhengig, og at den i større grad styres av økonomiske hensyn. Baklien gjennomgår forskningsinnretningen i norsk rusmiddelforskning i 2010, og kommer med betraktninger angående anvendt, eksternt finansiert forskning. Der bemerker hun at «forskning koster penger, og noen må finansiere den» (Baklien 2010:1). Betalingsvillighet utgjør selve legitimiteten til oppdragsfinansierte institutt, og en stor del av arbeidstiden i instituttsektoren går med på å søke om å få noen til å betale for forskningsaktivitetene deres. Et mindretall av søknadene fører frem, noe som betegnes som sløsing av «tid, penger og kompetanse» (Baklien 2010:2). Dette berører sentrale deler av debatten tilknyttet praktisering av anbudsregler. Selv om oppdragsgiver får flere

alternativer å velge mellom, er det ikke sikkert at konkurranse er det beste alternativet, samfunnsøkonomisk sett.

Baklien (2010) peker på den potensielle risikoen tilknyttet det å få gjentatte avslag på tilbud med en kritisk fremstilling. Instituttene kan da falle for fristelsen å endre tilbudet sitt i håp om å vinne oppdraget neste gang. Det kan tenkes at forskerne gjør lurt i å utarbeide tilbud som ligger nært opptil det oppdragsgiver etterspør i mer og mer detaljerte utlysninger. Konstant jakt etter finansiering gjennom oppdrag fører til en uforutsigbar og stresset arbeidssituasjon, og i følge Baklien (2010) kan man stille spørsmål ved at forskere av en viss kvalitet blir værende på oppdragsfinansierte institutt over flere år. Kan regelverket føre til en arbeidssituasjon som gjør at kompetente forskere velger å forlate instituttsektoren?

Fokus på penger er en viktig del av kritikken rettet mot anbudssystemet i oppdragsforskning. Tostensen (2012) hevder at oppdragsgivere har gått utover sin rolle ved at de nærmest foreslår passende metode og teori i oppdraget som skal utføres. Anbudsreglene slik de praktiseres i dag har lite rom for dialog mellom oppdragsgiver og forsker, og sammen med uforanderlige oppdragstekster er dette forskningsetisk betenkelig. Det sies å ha vokst frem et stadig tøffere anbudsregime i oppdragsforskning. Samtidig er det behov for grunnforskning hos instituttene, for at de skal ha god faglig forankring på egne fagfelt. Tostensen (2012) fremhever argumentet om kostnadseffektivitet, nemlig at oppdragsgiverne søker å spare mest mulig gjennom å få tilbyderne til å møtes i konkurranse. En uheldig konsekvens av dette kan være at forskerne gjør arbeidet så billig at kostnadstaket på prosjektet blir for lavt, noe som kan gå på bekostning av kvalitet.

I likhet med Tostensen (2012) beskriver Lorentzen (2011) et offentlig regulert anbudssystem som resulterer i dyr og dårlig forskning. Lorentzen viser til at det konkurreres om småpenger i anbudskonkurransene, og at det sløses med ressurser gjennom utforming av søknader og konkurransegrunnlag. Dette går i mot prinsippene om effektivisering i offentlig forvaltning gitt i NPM-tankesettet. Samtidig kan ordningen sies å være gunstig for små, private forskningsinstitutt. Myklebust (2011) trekker frem konkurranseutsetting av statlige forskningsmidler som sentralt for at de private forskningsinstituttene skal kunne overleve.

Bay og Smith (2012) frykter en utvikling hvor forskningsinstitutter går over til å bli konsulentselskaper som følge av anbudssystemet. De etterlyser en politisk diskusjon og generell gjennomgang av «mål og virkemidler i instituttpolitikken». En naturlig konsekvens

av rammebetingelsene slik de foreligger i dag, vil være økt oppdragsorientering hos instituttsektoren. Da kan man risikere at instituttene må forholde seg til kortsiktige problemer og at suksess baseres på instituttene mulighet til å løse disse fremfor å utføre langsiktig forskning (Bay & Smith 2012). Når instituttsektoren baserer seg på små oppdrag risikerer man å få en oppstykkning av kunnskap, som igjen vanskeliggjør oppbygging av ny kunnskap.

Frustrasjon angående dagens anbudssystem finnes også hos de forskningspolitiske aktørene. Norges Forskningsråd gjennom Hallén (2011) etterlyser en gjennomgang av praktiseringen av anbudssystemet. Særlig fremheves kritikken som er reist angående et «formalistisk anbudsregime som svekker forskningsmulighetene». Det hevdes at samspill og dialog er viktige aspekter i oppdragsforskning som vanskeliggjøres i dagens regime, og at praktiseringen av regelverket slik det gjøres i dag reduserer mulighetene for oppbygging av kompetansegrunnlag i instituttsektoren (Hallén 2011).

Daværende forsknings- og høyere utdanningsminister Tora Aasland ønsket å undersøke forholdet mellom ressurser og resultater i offentlig finansiert forskning, noe som resulterte i publiseringen av den offentlige utredningen «Et åpnere Forskningssystem» i 2011 (NOU 2011:6). Som tittelen antyder anbefaler utredningen at man bør få på plass et åpnere forskningssystem. I utredningen er mangfold og konkurranse viktige stikkord. Når det gjelder instituttsektoren presiseres det at en større del av forskningsmidlene som tildeles direkte fra departementene til instituttene bør tildeles gjennom åpne konkurransearenaer. I utredningen konkluderes det med at et velfungerende system for konkurranseutsetting av forskningsoppdrag er nødvendig for å sikre en effektiv utnyttelse av ressurser og økt kvalitet i forskningen.

I forbindelse med arbeidet med den siste stortingsmeldingen om forskning, har Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA) utarbeidet en høringsuttalelse hvor politikerne oppfordres til å drøfte instituttsektorens samfunnsmandat (Holden & Jordfald 2012). Uten en gjennomgang frykter FFA en situasjon hvor instituttsektoren blir utsatt for press fra flere hold. Press fra konsulentsektoren kan føre til en kommersialisering av forskningen, hvor konsultantselskapene i konkurransen om forskningsoppdragene ikke har samme krav til forskningskvalitet og publisering som instituttene. Om praktisering av anbudsregler peker FFA på at «(...) endring i praktiseringen av anskaffelsesreglene vil kunne medføre vesentlig bedre innkjøp som er FoU-relaterte og medfører et betydelig løft av den anvendte forskningen.» (Holden & Jordfald 2012:3).

Lignende observasjoner som i FFAs høringsuttalelse finnes i rapporten «Markets for applied research» fra Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Rapporten ser på systemer for anvendt forskning i flere land og sammenligner disse med den norske situasjonen. Her påpekes tendenser til at markedsgjøringen av instituttsektoren i flere land har drevet basisbevilgningen nedover til et nivå som over lengre tid kan undergrave instituttsektorens rolle som forskningsorganisasjoner (Solberg et al. 2012). Sammenlignet med forskningssystemet i Sverige og Danmark har Norge en stor instituttsektor. I Danmark er flere og flere institutt den siste tiden slått sammen med UoH-sektoren, mens i Sverige har man nå begynt arbeidet med å styrke instituttsektoren for å bygge en bro mellom industri og akademia.⁵ Rapporten trekker frem sentrale utfordringer i norsk forskningspolitikk fremover. At det er behov for større spillerom i instituttsektoren med tanke på å fornye norsk næringsliv i stedet for primært å fokusere på kunnskapsbehovene vi har i dag, er et eksempel på en slik utfordring (Solberg et al. 2012).

NIFU-rapporten om anvendt forskning i et internasjonalt perspektiv er et av fem «kunnskapinnhentingssprosjekter» om instituttsektoren som Kunnskapsdepartementet har fått gjennomført i forbindelse med arbeidet frem mot den siste forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012-2013), 112). Disse prosjektene utgjør en viktig del av kunnskapsgrunlaget jeg har brukt i denne oppgaven. I tillegg til NIFU-rapporten dreier det seg om en evaluering av basisfinansieringssystemet, en evaluering av Norges forskningsråd, en studie av instituttsektorens rolle og organisering, og Forskningsbarometeret 2012, som fokuserer spesifikt på instituttsektoren. Jeg har valgt å introdusere NIFU-rapporten i dette kapitlet fordi den spesifikt tar for seg anvendt forskning i instituttsektoren og dens rammebetingelser. Jeg vil vise til de resterende prosjektene i forskjellig grad når jeg presenterer bakgrunnsinformasjon i neste kapittel.

Kunnskapsinnhentingssprosjektene er i tråd med antydninger i forkant av lanseringen av ny forskningsmelding om at instituttsektoren ville vies ekstra oppmerksomhet i den. I hvilken grad er instituttsektoren gjenstand for debatt i meldingen? I meldingen kan man lese at instituttsektoren fungerer og at det ikke er behov for store endringer i norsk instituttpolitikk

⁵ Forskningsrapporten «Market for Applied Research (Solberg et. Al 2012:7) viser til det svenske paradokset hvor man har høy forskningskvalitet men lav verdiskapning, og at man vil styrke instituttsektoren for å bekjempe denne «valley of death». Sverige og Danmark er i verdenstoppen når det gjelder FoU-aktivitet, med et nivå på over 3 % av GDP (Solberg et. Al 2012:21)

per nå, utenom en forenkling av basisfinansieringssystemet (Meld. St. 18 (2012-2013)). Reaksjonene på generell basis i etterkant av meldingen har vært blandet. Fokus på langsiktige planer trekkes frem som positivt, samtidig er det sagt at det ikke kommer nok konkrete forslag i den nye meldingen (StudentTorget 2013).

2.5. Hypoteser

Debatten som er omtalt i dette kapitlet kan tyde på at praktiseringen av anbudsregler i oppdragsforskning ikke fungerer optimalt for instituttene. Som vist her er det flere som etterlyser en gjennomgang av praksisen som eksisterer i dag. Hvordan har den utviklet seg, og hvilke modifikasjoner kan gjøres for at konkurransemekanismen fungerer etter hensikten? Ressurssløsing og kortsiktig tankegang er noe av kritikken som er ført mot anbudssystemet fra forskerhold. I arbeidet med å samle inn data vil jeg la representanter fra instituttsektoren, oppdragsgivere og forvaltningen få uttale seg om dette, og forklare sine opplevelser av anbudspraksisen nærmere. Med utgangspunkt i antagelser gitt av det teoretiske rammeverket og debatten i media vil jeg ha fire hypoteser som utgangspunkt for det videre arbeidet med oppgaven. I oppgavens analysedel vil jeg drøfte hypotesene utledet i dette kapitlet opp mot datamaterialet, og diskutere hvorvidt funnene gir grunnlag for å styrke eller svekke hypotesene. De fire hypotesene diskuteres parvis i kapittel 6 og 7.

Det er et forskningspolitisk mål om «høy kvalitet i forskningen» (Meld. St. 18 (2012-2013, 14), samtidig som forskerne har ytret frustrasjon angående anbudspraksisen gjennom media. Med utgangspunkt i frustrasjonen forskerne har gitt uttrykk for, kan det være interessant å undersøke en hypotese som tester kvalitetsmålet. Det første jeg vil undersøke blir derfor følgende:

Hypotese 1: Praktisering av anbudsregler i oppdragsforskning bidrar ikke til å nå målet om høy kvalitet i forskningen.

Fra oppdragsgivernes side er det ønskelig at forskningsoppdrag utføres på en kostnadseffektiv måte, altså uten unødvendig sløsing av ressurser (Tostensen 2012). Bak innføring av NPM og bruk av konkurranse som fordelingsmekanisme i forvaltningen ligger det et mål om effektiv ressursbruk, og jeg vil derfor inkludere en hypotese som diskuterer hvorvidt anbudssystemet kan hevdes å føre til dette. I diskusjonen om kostnadseffektivitet vil jeg ha et samfunnsøkonomisk perspektiv, som ser på hva de administrative transaksjonskostnadene i

forbindelse med en anbudskonkurranse har å si for samfunnet som helhet. Transaksjonskostnadene beskrives av forskerne for å være høye. Med dette som utgangspunkt vil jeg undersøke:

Hypotese 2: Anbudssystemet medfører ikke nødvendigvis effektiv ressursbruk i det offentlige når det gjelder anskaffelse av forskningsoppdrag.

En kritikk mot praktisering av anbudsregler i forskning er at oppdragsgiverne ikke har nok kompetanse til å produsere tilfredsstillende konkurransegrunnlag. Utviklingen i forvaltningen med økt grad av kontroll kan hevdes å begrense byråkratenes handlingsrom. Jeg vil undersøke byråkratenes rolle i anbudssystemet nærmere gjennom å diskutere følgende:

Hypotese 3: (Bakke)byråkratenes kompetanse har negative konsekvenser for norsk oppdragsforskning.

Kritikerne av anbudssystemet beskriver en praksis som har utviklet seg til å bli verre over tid. Samtidig ser vi at det satses i økende grad på forskning og innovasjon, og det vil derfor være interessant å se hvilke konsekvenser anbudspraksisen vil medføre over tid. Den siste hypotesen jeg vil diskutere fokuserer på potensielle konsekvenser av anbudssystemet over tid:

Hypotese 4: Praktisering av anbudsregler kan svekke instituttsektoren på lengre sikt.

I dette kapitlet har jeg redegjort for den strukturelle innretningen i norsk forvaltning, hvor prinsippet om ministeransvar står sentralt. I tillegg har jeg gjennomgått teori om bakkebyråkrater og redegjort for samlebegrepet for forvaltningspolitiske omstillinger med fokus på markedsstyring, NPM. Hvor stor innflytelse NPM har hatt i Norge har vært gjenstand for diskusjon. Norge og de andre nordiske landene er ikke kjent for å være endringsfokusert (NOU 2010:2). Det har likevel vært antydning til NPM-influerte omstillinger, med innslag av fristilling og økt resultatfokus, også i norsk forvaltning. Bruk av markedsprinsipper i organisering av forskning kan hevdes å være et utslag av NPM-påvirkning i Norge (Andvig 2008). I neste kapittel vil jeg gi bakgrunnsinformasjon om oppgavens tema, tilknyttet anbudssystemet ved offentlige innkjøp og instituttene i det norske forskningslandskapet.

3. Anbudsregler og instituttsektoren i norsk forskning

Jeg vil nå redegjøre for sentrale trekk i det norske forskningssystemet og instituttene rolle i det. I tillegg vil jeg gjennomgå det norske systemet for offentlige anskaffelser. Instituttene forskningsinnretning har vært gjenstand for debatt, blant annet som følge av avsløringer om at konsulentkontrakter har blitt benyttet også i oppdragsforskning (Hultgren & Moe 2011). Innsikt i den finansielle og forskningsmessige innretningen til instituttsektoren, så vel som et kort innblikk i tradisjonen for anbudsregler i Norge, kan bidra til økt forståelse for denne debatten.

I dette kapitlet skal jeg først redegjøre for det norske forskningssystemet, med fokus på instituttsektorens rolle og på instituttene økonomiske rammevilkår. Deretter vil jeg presentere reglene for offentlige anskaffelser og gjennomgå den norske særtilpasningen av regelverket. Samlet utgjør dette et kunnskapsgrunnlag som kan komme til nytte i gjennomgangen av datainnsamlingen og analysedelen i oppgaven.

3.1. Det norske forskningssystemet

Forskning brukes i OECD-sammenheng synonymt med begrepet FoU, som omfatter grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid. For å forstå det norske forskningssystemet kan det være nyttig å starte gjennomgangen med en forklaring av FoU-begrepet. Hva kjennetegner forskning og utvikling? Av Stortingsmelding 30 fra 2009 kan vi lese at OECD opererer med følgende definisjon: «Forskning og utviklingsarbeid (FoU) er kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap – herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn – og omfatter også bruken av denne kunnskapen til å finne nye anvendelser» (Meld. St. 30 (2008-2009), 10).

I forskningsmeldingen fra 2013 vektlegges fire overordnede, tverrpolitiske mål for norsk forskning. Disse bygger videre på forrige stortingsmelding om forskning fra 2009, og fokuserer på kvalitet, velfungerende system, internasjonalisering, og effektiv resultatutnyttelse. Nytt av forskningsmeldingen er at det er fokus på langtidsplaner. En nasjonal langtidsplan for forskning og utdanning har som mål å skulle sikre «forutsigbarhet, åpenhet og langsiktighet rundt nasjonale kunnskapsinvesteringer» (Meld. St. 18 (2012-2013), 12).

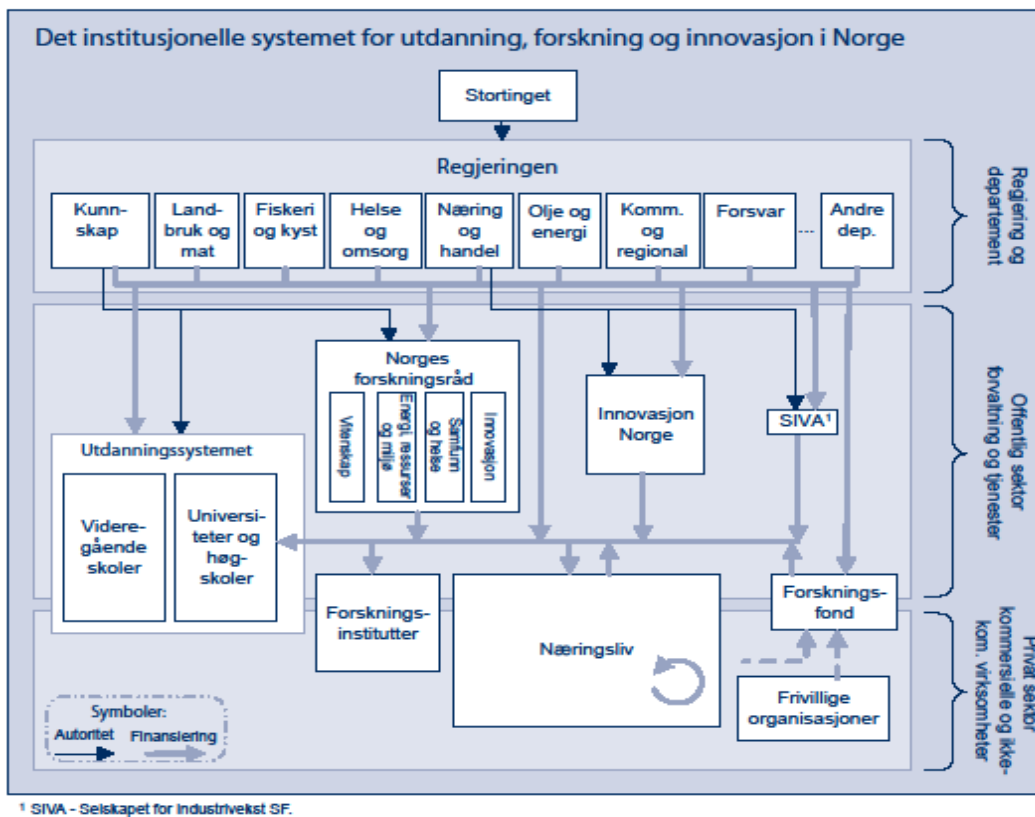
At kunnskap er en viktig faktor i samfunnsutviklingen synes å være på den politiske dagsorden i Norge, og forskning spås å bli en del av valgkampen i forbindelse med stortingsvalget høsten 2013 (Hodne 2012). Globalisering medfører nye samfunnsutfordringer som igjen skaper økt behov for forskning og innovasjon (Kallerud 2012). Forskningsmeldingen fra 2013 fastslår at forskningsbevilgningene skal øke i årene fremover (Meld. St. 18 (2012-2013)).

Forskningssektoren deles ofte i to, mellom grunnforskning og anvendt forskning. Mens grunnforskning er teoretisk arbeid som utføres for å produsere ny kunnskap uten å fokusere på bruksområde, tar anvendt forskning sikte på å produsere kunnskap egnet for bestemte praktiske mål. Instituttsektoren, som er i fokus i oppgaven, sies å være den viktigste aktøren innenfor anvendt forskning i Norge (Meld. St. 18 (2012-2013)). To tredjedeler av aktiviteten i denne sektoren i 2010 var i form av anvendt forskning (Norges Forskningsråd 2012a).

Av generelle utviklingstrekk for det norske forskningssystemet viser den siste Indikatorrapporten at Norge har hatt høyere vekst i FoU-utgifter enn de andre OECD-landene de siste par årene. FoU-satsingen i Norge har likevel gått noe tilbake som følge av finanskrisen, særlig i næringslivet (Norges Forskningsråd 2012a). Internasjonalt har Norge lav FoU-andel sett i forhold til bruttonasjonalprodukt (BNP), som riktignok er høyt sammenlignet med andre land. FoU-utgiftene tilsvarte 1,7 % av BNP i 2010. Den siste forskningsmeldingen viser til at FoU-bevilgninger over statsbudsjettet har økt med syv milliarder kroner fra 2005 til 2013, målt i 2013-kroneverdi. Videre har regjeringen et langsiktig mål om at den samlede norske forskningsinnsatsen skal utgjøre 3 % av BNP, et mål som ikke enda er oppnådd. I 2011 utgjorde den samlede FoU-innsatsen 1,64 % av BNP (Meld. St. 18 (2012-2013)).

Før jeg går over til å posisjonere instituttsektoren i det norske forskningsbildet vil jeg redegjøre for systemet instituttsektoren opererer innenfor. Et forskningssystem kan ha mange ulike aktører, fra universiteter og høyskoler til bedrifter, institusjoner og organisasjoner. Omtrent 60 000 personer arbeider med FoU i Norge (Meld. St. 18 (2012-2013)). Det skilles gjerne mellom næringslivet, UoH-sektoren, helseforetak og instituttsektoren som utførende sektorer i norsk forskning. De siste årene er det UoH-sektoren som har hatt høyest vekst i FoU-utgifter. I Norge kan systemet for utdanning, forskning og innovasjon illustreres slik som i figur 3.1.

Figur 3.1: Det institusjonelle systemet for utdanning, forskning og innovasjon i Norge (Norges Forskningsråd 2012a:52).



Hva er forvaltningens rolle i norsk forskning? Det norske forskningssystemet organiseres etter et såkalt sektorprinsipp. Dette innebærer at hvert enkelt departement er ansvarlig for forskning innen sin egen sektor og sitt fagområde (Regjeringen 2013c). Departementene er ansvarlig for å overveie forskning opp mot andre virkemidler for å nå de målene de har satt for sin sektor (Guldbrandsen et al. 2012). Videre er det departementenes ansvar å sørge for instituttene langsiktige kunnskapsoppbygging gjennom tilstrekkelig finansiering. Forskning fra departementene utøves enten direkte, eller gjennom institusjoner som Norges Forskningsråd.

Det overordnede ansvaret for koordinering av norsk forskning ligger hos Kunnskapsdepartementet. Samtidig som de respektive departementene har ansvar for forskning på sine områder, har Kunnskapsdepartementet ansvar for å samordne forskningspolitikken. Dette gjøres blant annet gjennom utarbeidelse av utredninger og stortingsmeldinger om forskning, og etatsstyring av Norges Forskningsråd. I 2010 ble det innført et system for mål- og resultatstyring i norsk forskning (Guldbrandsen et al. 2012). Det

nye systemet innebærer mindre fokus på ressursbruk og aktiviteter, og økt fokus på oppnådde mål, i tråd med MRS-fokus i forvaltningen for øvrig. Dette medfører at departementene står friere til å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å gi resultater, og er et grep for at Norge skal utvikle seg som kunnskapssamfunn.

Går vi over fra det politiske til det strategiske nivå, er det Norges Forskningsråd (Forskningsrådet) som har mye av det strategiske og policymessige ansvaret. Forskningsrådet er «det viktigste organet for å realisere regjeringens forskningspolitikk», og nær 30 % av alle offentlige forskningsmidler kanaliseres gjennom Forskningsrådet (Regjeringen 2013c). Forskningsrådet har et strategisk ansvar for instituttsektoren. Basisbevilgningen, som jeg vil forklare nærmere senere i kapitlet, går gjennom Forskningsrådet. Forskningsrådet fungerer i tillegg som møteplass og rådgiver i forskningspolitiske saker.

Hvor heldig er det at Forskningsrådet har en tilnærmet monopolsituasjon i norsk forskning? Forskningsrådet er sagt å skulle sørge for en helhetlig forskningspolitikk. Det er riktignok ikke alle som er enig i at det er hensiktsmessig at rådet har monopol, for eksempel i forbindelse med norsk forskningsfinansiering. Stenseth (2012) fra norsk Videnskaps-Akademi peker på at det er ugunstig at én aktør forvalter alle forskningskronene, og viser til at det behov for en egen institusjon for koordinering av grunnforskning. Hallén (2012) anser på sin side Forskningsrådets posisjon som nødvendig for å sikre god koordinering mellom de forskjellige aktørene i forsknings-Norge. Ved sammenslåingen av fem eksisterende forskningsråd til et felles Norges Forskningsråd i 1993 var en viktig begrunnelse at man ville redusere en fragmentert finansiell organisering av forskning og innovasjon i Norge (Guldbrandsen et al. 2012).

Innspillene fra Videnskaps-Akademiet illustrerer at det kan være behov for å sette spørsmålsteget ved hvordan systemet med et sentralt strategisk forskningsråd fungerer. I forbindelse med utforming av en ny forskningsmelding gjennomførte Technopolis en evaluering av Norges Forskningsråd i 2012. Technopolis' rapport viser til at Forskningsrådet skiller seg fra tilsvarende organ i andre land ved at det både finansierer forskning i UoH-sektoren og instituttsektoren, samtidig som det gir støtte til innovasjon i næringslivet (Arnold & Mahieu 2012). Rapporten etterlyser, i likhet med forskningsmeldingen, behovet for å videreutvikle Forskningsrådets strategiske ansvar (Meld. St. 18. (2012-2013)). Videre peker evalueringen på økt behov for grensesprengende forskning, også i den anvendte delen av forskningssektoren. Høye transaksjonskostnader og konservativ tolking av regelverket sies å

redusere mulighetene for forskning av denne typen (Fridstrøm 2009), noe jeg vil vende tilbake til i oppgavens analysedel.

3.1.1. Instituttsektoren

Som vist hittil i kapitlet består det norske forskningssystemet av mange aktører. Jeg vil nå gi en mer dyptgående innføring i instituttsektoren, som er den delen av forskningssystemet som jeg konsentrerer meg om i denne oppgaven. En innføring i denne sektorens rolle og funksjon i det norske forskningssystemet er nyttig for å forstå de forskjellige aktørenes betraktninger angående anbudssystemet.

Instituttsektoren er en samling av en rekke forskningsutførende institusjoner. Sektoren har ikke økt i størrelse de siste 30 årene (Regjeringen 2013c). Samlet stod instituttsektoren for rundt 24 % av norske utgifter til FoU i 2010 (Guldbrandsen et al. 2012). Sektoren er sentral for å oppnå forskningspolitiske mål, og i tillegg tilknyttet næringslivet. Dersom man skal typologisere instituttsektoren kan man først og fremst skille mellom forskningsinstitutter og andre offentlige institusjoner med FoU-innsats. Jeg fokuserer på de rene forskningsinstituttene i denne oppgaven. Av offentlige midler brukt på FoU er rundt en tredjedel brukt på instituttene (Norges Forskningsråd 2012b). Av egne inntekter henter instituttsektoren tre ganger så mye fra næringslivet sammenlignet med universitets- og høyskolesektoren. Mens nær halvparten av forskningsvirksomheten hos lærestedene karakteriseres som grunnforskning, gjelder dette for en syvendedel av virksomheten i instituttsektoren (Guldbrandsen et al. 2012).

Instituttsektoren er en FoU-utførende sektor utenfor universitets- og høyskolesektoren (Kunnskapsdepartementet 2012). Instituttene gjør dette på ikke-kommersiell basis, og hører ikke til under bestemte lærested. Sektoren omtales som en heterogen samling av enheter, hvor instituttene varierer i størrelse (Norges Forskningsråd 2012b). At instituttsektoren er heterogen kan sees i sammenheng med at de forskjellige instituttene har vokst frem på bakgrunn av offentlige initiativ på ulike tidspunkt. Instituttene er sagt å skulle betjene næringsliv, forvaltning og samfunnsliv samtidig, og deres roller varierer.

Forskningsinstituttene skal bidra med kunnskap i møte med samfunnsutfordringer, og blant annet bidra med kunnskap for fornyelse og innovasjon i offentlig sektor og næringsutvikling (Røtnes 2012). Gjennom anvendt forskning skal forskningsinstituttene være med på å dekke

kunnskapsbehov fra blant annet norsk forvaltning. Kunnskapsbehovene har tradisjonelt blitt kanalisert gjennom Forskningsrådet, eller et rent forskningsmarked. Oppdrag gjennom Forskningsrådet har ofte vært i form av forskningsprogrammer. I tillegg til midlene som kanaliseres direkte gjennom Forskningsrådet fordeles offentlige FoU-bevilgninger i flere hovedstrømmer. Disse strømmene er direkte bevilgninger, skatteinsentiver eller bevilgninger til EU som betaling for deltagelse i det europeiske forskningssamarbeidet fra Norges side (NOU 2011:6). Jeg konsentrerer meg i denne oppgaven om den andre kanalen, som ser på forskningsoppdrag som kommer direkte fra offentlig forvaltning og settes ut i et rent oppdragsmarked.

Økonomiske rammevilkår

Jeg skal nå redegjøre for den finansielle innretningen forskningsinstituttene opererer innenfor, for å øke forståelsen av hvor oppdrag fra et rent forskningsmarked passer inn. Det er vanlig å skille mellom forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges Forskningsråd, og et knippe statlige institutt som får direkte bevilgning fra departementene (NOU 2011:6). Mottagerne av basisbevilgning fra Forskningsrådet er de jeg fokuserer på i denne oppgaven. Instituttene som mottar basisbevilgning kan være både statlige og frittstående. I dag er det 51 institutter som mottar basisbevilgning. Denne gruppen institutter stod for 65 % av FoU-virksomhet i instituttsektoren i 2010. Når det gjelder organisasjonsform er 90 % av instituttsektoren organisert som aksjeselskap eller stiftelser. Den samlede instituttsektoren deles gjerne i fire fordelingsarenaer basert på faglig innretning. Inndelingene er teknisk-industrielle institutter, samfunnsvitenskapelige institutter, primærnæringsinstitutter og miljøinstitutter (Guldbrandsen et al. 2012). Målt i FoU-aktivitet er den teknisk-industrielle gruppen den største, den står for en tredjedel av ressursene i sektoren.

Instituttene har ulike finansieringsstrukturer avhengig av hva slags markeder de betjener. Instituttene som jeg fokuserer på her har et økonomisk fellestrekk i at de er mottagere av basisfinansiering. Instituttene som mottar basisbevilgning hadde til sammen driftsinntekter på 8,4 milliarder i 2011 (Norges Forskningsråd 2011). Basisfinansieringen har som mål å sikre levedyktige institutter som kan tilby relevant kompetanse og kvalitetssikret kunnskap (Kunnskapsdepartementet 2012). Denne er delt i to, mellom grunnbevilgninger kanalisert gjennom Forskningsrådet og strategiske instituttsatsninger. I 2011 utgjorde grunnbevilgningen 764 millioner kroner, mens de strategiske instituttsatsningene var

tilsammen på 103 millioner kroner, altså foregår mesteparten av finansieringen gjennom Forskningsrådet (Norges Forskningsråd 2011).

Den finansielle innretningen til instituttene har vært i endring de siste årene. Den viktigste endringen er at basisbevilgningene gjennom Forskningsrådet nå er delvis resultatbasert (Norges Forskningsråd 2012b). I 2006 utarbeidet Forskningsrådet et forslag til et nytt basisfinansieringssystem, som gjør at noe av bevilgningen fra Forskningsrådet tildeles på bakgrunn av oppnådde resultater. Forslaget ble deretter behandlet av et statssekretærutvalg, og regjeringen presenterte et nytt resultatbasert finansieringssystem for forskningsinstituttene som trådte i kraft fra budsjettåret 2009 (Norges Forskningsråd 2012b). Endringen har ført til at Forskningsrådet nå omfordeler en andel av midlene etter oppnådde resultater på gitte indikatorer. Nasjonale oppdragsinntekter er den største av disse indikatorene. Videre premieres vitenskapelig publisering, inntekter fra Forskningsrådets konkurranseutsatte tildelinger, inntekter fra nasjonale og internasjonale kilder, og samarbeid med UoH-sektoren (Guldbrandsen et al. 2012).

Det nye finansieringssystemet kan sees i sammenheng med økt fokus på mål- og resultatstyring og økt grad av rapportering i norsk forvaltning for øvrig, og man kan trekke paralleller fra utviklingen her til hovedtrekkene i NPM-tankesettet. Endringen er ment å skulle føre til økt kvalitet og relevans (Røtnes 2012). I forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012-2013)) gir regjeringen uttrykk for at den vil fortsette med den resultatbaserte omfordelingen, men at det er behov for å forenkle systemet ved å redusere antall indikatorer i utregningen av den.

En evaluering av overgangen til et mer resultatbasert finansieringssystem utført av Damvad viser at de nye reglene for basisfinansiering har medført økt fokus på internasjonale oppdragsinntekter fra instituttens side. Det er imidlertid for tidlig å si hvorvidt endringen *de facto* har medført økning i internasjonale inntekter (Røtnes 2012). Evalueringen viser at det nye finansieringssystemet har resultert i en større konsentrasjon om få, spesifikke temaer innad hos instituttene. Endringen har også ført til mer transparente tildelingsprosesser. Samtidig oppfattes systemet som komplekst og utregningsmekanismene kan være vanskelig å forstå. Flere institutter har begynt med premieringssystemer, for eksempel med tanke på publiseringer, som følge av det nye resultatbaserte systemet. Hvilke konsekvenser har dette for oppbygging av langsiktige forskningsmiljø? Den opprinnelige tanken bak basisfinansieringssystemet var at det skulle sikre nettopp langsiktig kompetanseoppbygging.

En offentlig utredning om forskning fra 2011, «Et åpnere forskningssystem», slår fast at dersom basisfinansieringen skal økes, bør dette være tilknyttet den resultatbaserte delen av bevilgningene (NOU 2011:6).

Nasjonale oppdragsinntekter utgjorde 3,6 milliarder kroner for en samlet instituttsektor i fjor. Det er en økning på 6 % fra året før. Den resultatbaserte omfordelingen har hittil vært relativt liten, og varierer fra 2,5 til 10 % av grunnbevilgningen. Hvor stor del av bevilgningene som omfordeles på bakgrunn av skår på resultatindikatorerne er opp til hvert enkelt departement (Norges Forskningsråd 2012b).

Den norske instituttsektoren får inntekter både gjennom Forskningsrådet og via eksterne oppdrag, som jeg fokuserer på i denne oppgaven. De forskjellige instituttene forholder seg til ulike markeder i sin virksomhet (Norges Forskningsråd 2012a). De bistår bedrifter som selv ikke har mulighet til å utføre FoU-virksomhet, eller offentlige aktører med behov for FoU som grunnlag for sin beslutningstaking. I 2010 kom to tredjedeler av instituttfinansieringen fra det offentlige. De siste årene har finansiering fra Forskningsrådet og utlandet økt, mens næringslivets finansiering av instituttsektoren har gått ned, i tråd med utviklingen i norsk FoU-virksomhet for øvrig. Utenlandsk næringsliv er den største finansieringskilden internasjonalt (Norges Forskningsråd 2012a).

Det siste Forskningsbarometeret, Kunnskapsdepartementets årlige oversikt over statistikk relatert til forskning og innovasjon, konsentrerer seg særskilt om instituttsektoren. Oversikten viser at det synes å være en positiv korrelasjon mellom bevilgninger fra Forskningsrådet og forskningsaktivitet (Kunnskapsdepartementet 2012). I internasjonal sammenheng er den norske instituttsektoren stor, selv om basisfinansieringen i Norge er lav sammenlignet med andre land. Den store instituttsektoren kan dermed forklares som en konsekvens av at instituttene lykkes i å hente inntektene sine eksternt (Kunnskapsdepartementet 2012). Hvorvidt den eksterne orienteringen går på bekostning av langsiktig kompetanseoppbygging i instituttsektoren har vært gjenstand for diskusjon, og jeg vil vende tilbake til dette i oppgavens analysedel.

Utredningen «Et åpnere forskningssystem» fra 2011 (NOU 2011:6) viser til viktigheten av et godt samspill mellom universitets- og høyskolesektoren, helseforetakene og instituttsektoren for å sikre et «velfungerende forskningssystem i Norge». En NIFU-rapport med fokus på samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i instituttsektoren konkluderer med at det synes å

være omfattende samhandling mellom instituttsektoren og UoH-sektoren (Guldbrandsen et al. 2012). For at samspillet skal fungere godt er det viktig at sektorene fungerer godt hver for seg. I henhold til dette har jeg valgt å undersøke hvor velfungerende en del av rammevilkårene til instituttsektoren kan sies å være, med fokus på transportforskning.

Transportforskning i den norske instituttsektoren

For å avgrense oppgaven slik at problemstillingen er forskbar med tanke på oppgavens tidsramme, konsentrerer jeg meg om forskningsinstitutt innen transport i oppgaven. Hvilken funksjon har transportforskning i samfunnsutviklingen?

I et samfunn med stor mobilitet og utfordringer knyttet til urbanisering kan transportforskning tenkes å få en viktig rolle. Samtidig sies det at selv om Samferdselsdepartementet viser til rekordhøy satsing på samferdsel, er lite penger brukt på å forske på hvorvidt bevilgningene faktisk gir ønskelige resultater⁶ (Reinholdtsen & Sandvik 2013). Det er nasjonal transportplan som skisserer målene for norsk transportforskning. I transportplanen fra 2010-2019 skisseres overordnede mål om forskning som skal omhandle hensyn til et universelt utformet trafikksystem, fremkommelighet, trafiksikkerhet og klima. I april 2013 ble det lagt frem et forslag til en transportplan som skal gjelde for 2014-2023. I planen viser regjeringen til at det skal bevilges over 500 milliarder kroner til samferdsel de neste ti årene (Meld. St. 26 (2012-2013)).

I tillegg til en rekke program gjennom forskningsrådet har Samferdselsdepartementet et program for overordnet transportforskning, hvor forskningsmiljøene sender inn søknader basert på en rekke tema. Dette er et eksempel på allerede eksisterende langtidspaner for forskning, slik den siste forskningsmeldingen skisserer et behov for. Jeg fokuserer i denne oppgaven på oppdrag som går utover program som dette, og som tildeles på et åpent forskningsmarked.

For å representere forskningsinstitutter innen transportforskning tar jeg utgangspunkt i Sintef Transportforskning og Transportøkonomisk Institutt (TØI). Sintef Transportforskning er et «kompetansesenter innen transportforskning» som hører til under Sintef Teknologi og Samfunn (Sintef 2013). Hos Sintef Transportforskning har de et teknologisk utgangspunkt, og

⁶ Et intervju på NRKs nettavis med Kjell Werner fra TØI viser at budsjettet til SD har økt med en tredjedel de siste årene, samtidig som bevilgningene til transportforskning er redusert med like mye. I en tid hvor det satses mer på Samferdsel enn før, er behovet for å undersøke langsiktige konsekvenser av prosjekter innen samferdsels stort, forteller Werner (Reinholdtsen & Sandvik 2013).

28 ansatte. TØI beskrives som et «nasjonalt senter for samferdselsforskning» (TOI 2013) og har 65 ansatte. Mens det er flertall av ingeniører på transportavdelingen hos Sintef, er det tyngre økonomisk bakgrunn hos TØI. Forskjellig tyngdepunkt hos de to aktørene kan være et virkemiddel for å øke muligheten for generalisering i oppgaven.

3.2. Regler for offentlige anskaffelser i norsk forvaltning

Dette kapitlet er ment å gi bakgrunnskunnskap som kan øke forståelsen for oppgavens problemstilling, funn og analyse. Hittil i kapitlet har jeg fokusert på det norske forskningssystemets oppbygging og finansiering, med særlig fokus på instituttsektoren. Jeg vil nå bevege meg over til det som ligger til grunn for anbudspraksisen jeg skal undersøke virkninger av, nemlig reglene for offentlige anskaffelser.

For å sikre et konkurransedyktig norsk næringsliv og en kostnadseffektiv utnyttelse av offentlige ressurser, følger offentlig forvaltning et sett regler gitt av «Lov for offentlige anskaffelser». Denne ble vedtatt i 1999 og trådte i kraft fra 2001. Utgangspunktet for dette var den offentlige utredningen NOU 1997:21, «Offentlige anskaffelser» og Odelstingsproposisjonen, «Om lov om offentlige anskaffelser». Med hjemmel i denne loven er det også gitt en «Forskrift for Offentlige anskaffelser». Sammen utgjør disse grunnlaget for lovgivning for offentlige innkjøp i Norge (Jahr-Hopperstad 2012). I lovteksten kan man lese at «Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling.» (Lovdata 2012).

Anskaffelsesregelverket tilsier at alle oppdrag over en viss terskelverdi må settes ut på anbud på en konkurransearena (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012a). For offentlig sektor utgjør offentlige innkjøp rundt 350 milliarder kroner per år. Oppdrag kunngjøres for offentligheten gjennom databasen Doffin. Anbudskonkurranser har tre grupper deltagere: oppdragsgiver, den enkelte anbyder og resten av anbyderne (Tollefsen 2011). Ansvar for tilfredsstillende konkurranseforhold ligger hos oppdragsgiverne.

Konkurranse som anskaffelsesform er ikke nødvendigvis en nyvinning som kom som en konsekvens av påvirkning fra NPM i norsk forvaltning. De første formelle reglene for anskaffelser i norsk rett stammer fra 1899 (NOU 2010:2). Utover på 1900-tallet så man en fremkomst av mer spesialiserte innkjøpsordninger, i tilknytning til fremkomsten av et utvidet

spekter av varer og tjenester. «Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet» ble innført i 1978. Parallelt med denne utviklingen identifiserte EF anskaffelsesregler som en viktig del av utøvelsen av et fritt marked mellom medlemslandene. Norge overtok EUs regelverk for offentlige anskaffelser gjennom EØS-avtalen i 1992 (NOU 2010:2).⁷

Anskaffelsesregelverket inneholder forpliktelser om at Norges regler skal være like EU sine regler på dette området. Norge har likevel et strengere regelverk for offentlige innkjøp enn det EØS-regelverket tilsier at man skal ha, ved at vi har strengere grenser for hva som må lyses ut gjennom en anbudskonkurranse enn det som er pålagt av EU. Den nasjonale terskelverdien ble innført i 2001, i forbindelse med at det kom på plass et nasjonalt regelverk for offentlige innkjøp, som skulle fungere ved siden av EØS-regelverket (Meld. St. 36 (2008-2009)). Hva var bakgrunnen for dette? I den opprinnelige proposisjonen om å innføre nasjonale terskelverdier fra 1998, ble det eksisterende regelverket omtalt som uoversiktlig og foreldet (Ot.prp. nr. 71 (1997-98)). Endringen kom som følge av en utredning fra «Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket», som bidro med et utkast til ny nasjonal lov om offentlige anskaffelser.

I arbeidet med å finne en passende terskelverdi ble det argumentert for at den ikke måtte være for lav, men heller ikke for høy slik at mange oppdrag ville falle utenfor regelverket. Hensynet til mest mulige effektive innkjøp ble trukket frem som det mest vesentlige i bestemmelsen av nasjonale terskelverdier (NOU 1997:21). Den lave terskelverdien kan også hevdes å være et resultat av negative reaksjoner ved innføringen av EØS-regelverket noen år tidligere. Ved innføringen av nasjonale terskelverdier for offentlige anskaffelser i 2001, ble denne satt til 200 000. I ettertid ble det hevdet av 200 000 var for lavt med tanke på transaksjonskostnadene slike regler medfører, og dette førte til at reglene ble hevet til 500 000 i 2005 (Meld. St. 36 (2008-2009)). I den første Soria Moria-erklæringen, den politiske plattformen til Jens Stoltenbergs andre regjering i 2005, ble det oppgitt et langsiktig mål om å øke grensene for anbudskonkurranser opp mot EU-nivå. Som følge av evalueringer som fastslår 500 000 som optimal grenseverdi, har denne diskusjonen avtatt.⁸

⁷ Noen år etter at EØS-regelverket trådte i kraft kom også WHO-regelverket for offentlige anskaffelser i 1996.

⁸ Asplan Viak (2008) gjennomførte en utredning som vurderte om det var behov for å endre terskelverdien for offentlige innkjøp i Norge. De vurderte konsekvensene av en videre økning av terskelverdien fra 2005 fra 500 000 til 800 000 kroner. Utredningen konkluderte med at de negative konkurranseeffektene vil være større enn innsparte transaksjonskostnader, og at det optimale nivået derfor er 500 000 kroner.

Anskaffelsesregelverket som også brukes i oppdragsforskning er et resultat av nasjonal politikk styrt av lover og regelverk. Her er Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet (FAD) ansvarlig, bistått av det rådgivende organet Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Av den økonomiske aktiviteten i offentlig sektor er anskaffelser en av de største (Simila 2011). Ulovlig direkte anskaffelser kan resultere i sanksjoner. Etter de siste endringene i regelverket er sanksjoneringen blitt strengere, og avgjørelser kan nå tas på domstolsnivå (Parr 2012). Konkurransereglene overvåkes nasjonalt av Konkurransetilsynet og Økokrim, i tillegg til klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) (Adnor 2012).

Europautredningen fra 2012, som gjennomgår Norges avtaler med EU, slår fast at regulering av anskaffelsesregelverket er en sentral del av Norges tilpasning til EU. I utredningen etterlyses en analyse av regelverket og effektene av det, og den påpeker at regelverket oppleves som komplekst for mange. Frustrasjonen synes å være tilknyttet det særnorske tilskuddet til regelverket (NOU 2012:2). Den norske tilpasningen til reglene har vært gjenstand for diskusjon, og FAD har satt ned et utvalg som skal gå gjennom den norske praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012b). Utvalget skal fokusere på fleksibilitet og forenkling av den særnorske tilpasningen. Mandatet for oppdraget er relativt åpent, og nevner ikke FoU eksplisitt. Det er ventet at utvalget skal komme med sine vurderinger høsten 2013 (Regjeringen 2013e).

3.2.1. Anbudsregler i oppdragsforskning

I tråd med påvirkning fra NPM-tankesettet i norsk forvaltning, har administrering av norsk forskning også blitt gjenstand for markedsliknende tankegang (Andvig 2008). Anskaffelsesregler slik de er beskrevet her praktiseres også for FoU-oppdrag, med fordeling basert på fri konkurranse gjennom anbudsrunder. Forskningsoppdrag settes da ut på en åpen konkurransearena.

Anbudskonkurranser innebærer at aktører inviteres til å by på en oppgave, i dette tilfellet forskningsoppdrag fra det offentlige. Oppdragsgiverne lager da en anbudsbeskrivelse med en gitt anbudstekst, som forskerne og andre interesserte kan svare på med et tilbud. Myndighetene velger ofte å lyse ut oppdrag av betydelig mindre beløp enn det som er minstekravet for offentlige utlysninger (Lorentzen 2011), altså settes oppdrag under terskelverdiene også ut på anbud. Tanken bak offentlige innkjøpsregler er forbundet med

effektiv bruk av offentlige midler og likebehandling (Lovdata 2012). Når det gjelder oppdragsforskning anses imidlertid utlysning av små oppdrag som samfunnsøkonomisk uforsvarlig, noe jeg vil komme nærmere inn på i oppgavens analysedel.

Det finnes et unntak for visse FoU-anskaffelser i lovens forskrifter (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012a). En del av debatten tilknyttet instituttens rammevilkår handler om hvorfor ikke dette unntaket tas i bruk i større grad (Fridstrøm 2009). Unntaket gjelder for oppdrag hvor oppdragsgiver ikke fullt ut betaler for tjenesten, eller oppdrag hvor forskningsresultatene ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver. Det er vesentlig at FoU-kontrakten inneholder et utviklingselement, altså utvikling av ny teknologi, nye tjenester, ny kunnskap, og så videre. Det synes ikke som at unntaket utnyttes særlig hyppig, muligens fordi det er uklart hvilke type kunnskapsprodukt som kan omfattes av regelverket. Unntaket er ikke særlig nevnt i lovteksten, kun i forskriften, og dens omfang må derfor tolkes ut fra etterarbeid, slik som dokumenter fra departementene. Departementenes dokumenter er riktignok ikke utarbeidet av lovgiver selv, og kan derfor ikke regnes for å være en direkte gjengivelse av lovgivers hensikt (Kongthorp 2012).

FoU-unntaket i anskaffelsesregelverkets forskrift viser til at FoU-kontrakter gjerne forutsetter samarbeid i større grad enn en vanlig kjøpsavtale. Fra et samfunnsperspektiv kan en mindre kompleks anskaffelsesprosess for denne typen oppdrag øke sjansen for god forskning på utfordringer i samfunnet (Kongthorp 2012). Det virker likevel ikke som at unntaket utnyttes i særlig stor grad. Hva skyldes dette? I FADs (2012a) veileder for reglene for offentlige anskaffelser kan man lese at loven om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse selv om et av unntakene benyttes. Hovedregelen er at selv om oppdraget er under regelverkets terskelverdi, skal man likevel arrangere konkurranse der det er mulig. En innsigelse mot å benytte seg av unntaket er at den gjør anskaffelsesreglene, som allerede er regnet for å være komplisert, enda mer vanskelig å forstå (Kongthorp 2012).

Hva er de reelle kostnadene i forbindelse med anbudssystemet når det offentlige går til innkjøp av forskning? Her må man skille mellom direkte og indirekte kostnader (Asplan Analyse 2005). De direkte kostnadene vil da være kostnader som tilfaller offentlig forvaltning i forbindelse med konkurranseutsetting, slik som administrasjonskostnadene som kommer som følge av utforming av en utlysning av forskningsoppdrag. Indirekte kostnader vil da si kostnadene som tilfaller ulike aktører som omfattes av anbudskonkurransen, for eksempel arbeidstiden forskere bruker på å utarbeide et tilbud som svar på en utlysning. Dette kan

varierte mye da forskningsoppdrag kan være av ulik størrelse og omfang. Finnes det likevel en oversikt over hvor store disse kostnadene er i forbindelse med anskaffelse av forskningsoppdrag i dag? Rapporten «Utveier» fra Sosialistisk Venstrepartis (SV) Stortingsgruppes forvaltningsgruppe fra 2008 antar at det brukes 1,3 milliarder kroner årlig på anbudsskriving i all oppdragsforskning i Norge. Dette tallet kommer de frem til ved å ta utgangspunkt i tall for hvor mye av Norges innsats i EUs femte rammeprogram som går med til anbudsskriving, for så å overføre denne summen til all oppdragsforskning. Dersom man regner et forskerårsverk for å tilsvare 800 000, brukes 16 000 årsverk på anbudsskriving (Reikvam et al. 2008).

Et eksempel fra Sverige kan også brukes for å illustrere ressursbruk i forbindelse med anbudskonkurranser i forskning. En rapport viser at forskerne bruker rundt 5,5 % av arbeidstiden sin på anbudsskriving (SOU 1996:29), noe som tilsvarer 91 forskertimer i året etter norske forhold. Asplan Analyse sin prosjektrapport som fokuserer på omstillinger fra 2005 slår fast at anbudsskriving og gjennomgang av anbud gjør at anbudene øker med 10 %. Her spiller erfaring med anbudsskriving en viktig rolle – transaksjonskostnadene faller dersom man ikke er førstegangsdeltager (Asplan Analyse 2005).

I kapitlet har jeg redegjort for oppbygging i norsk forskning og instituttens rolle i det norske forskningssystemet. Det norske forskningssystemet består av mange aktører, og instituttsektoren utfører en stor del av den anvendte forskningsaktiviteten. I tillegg har jeg gitt en innføring i anskaffelsespraksisen i Norge og hvordan reglene også brukes i oppdragsforskning, selv om regelverket inneholder et unntak for enkelte FoU-oppdrag. Jeg går nå videre til å presentere hvilken metodisk tilnærming jeg har valgt å ta i bruk for å besvare problemstillingen.

4. Metodisk tilnærming

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvordan jeg vil undersøke praktisering av anbudsregler for forskningsoppdrag innen transportforskning. I arbeidet med å evaluere anbudspraksisen legger jeg vekt på å belyse de forskjellige aktørene sine egne opplevelser. En kvalitativ tilnærming til oppgaven, hvor man kan få avdekket både intenderte og eventuelle ikke intenderte virkninger av anbudsprosessen, synes dermed å være naturlig. Datagrunnlaget vil hovedsakelig baseres på materiale fra intervju med forskjellige aktører som har kunnskap om og omfattes av anbudsreglene.

I tillegg til å begrunne valget av en kvalitativ tilnærming vil jeg diskutere ulike kriterier for vurdering av kvaliteten i et forskningsopplegg som dette. Denne gjennomgangen vil utgjøre et grunnlag for neste kapittel, hvor jeg skal presentere datagrunnlaget og gjøre rede for hvordan den faktiske datainnsamlingen har funnet sted.

4.1. Kvantitativ eller kvalitativ?

Det er en tendens i studier med kvalitative tilnærminger at man føler et behov for å rettferdiggjøre valg av kvalitativ metode, fordi kvantitativ metode er mer kjent eller respektert. Jeg tar utgangspunkt i King, Keohane og Verbas (1994) arbeid som slår fast at tankegangen bak gode kvalitative og kvantitative forskningsopplegg ikke nødvendigvis er veldig forskjellige, selv om stilen er ulik. Som verktøy i vitenskapelig forskning brukes begge tilnærminger med mål om å gjøre slutninger basert på empirisk data (King, Keohane & Verba 1994). Gode valg av metodisk innretning i forskning baseres på forskningsspørsmålet som stilles. Forskjellige målsetninger fordrer forskjellig tilnærming og angrepsmetode. Jeg velger å konsentrere meg om kvalitativ metode fordi jeg ønsker å evaluere anbudspraksisen for institutter innen et spesifikt forskningsområde. Både kvalitativ og kvantitativ metode tilstreber måling og analysing av data, men i den kvalitative fremgangsmåten er tekst heller enn tall det sentrale tolkningsgrunnlaget. Her er operasjonalisering av tekstlige begrep det vesentlige – det er vanskelig å måle hva som fungerer «bra» eller «dårlig» uten å definere hva denne skalaen innebærer.

Målet i kvalitativ metode er å studere et miljø i dybden og ikke i bredden, med få snarere enn mange analyseenheter (Ringdal 2001). Jeg inkluderer til sammen 11 informanter i oppgaven, et antall som synes rimelig tatt i betraktning oppgavens omfang. Jeg søker å inkludere

dybdekunnskap fra flest mulig relevante aktører i oppgaven, og har derfor begrenset meg til å inkludere maks to fra hver institusjon.

4.2. Kvalitativt fokus

Hvorfor er kvalitativ metode mest egnet til å besvare oppgavens problemstilling? I Forskningsrådets Indikatorrapport fra 2011 bemerkes det at det ikke er utført en stor grad av individundersøkelser når det gjelder instituttsektoren, og som følge av det at «den kanskje viktigste kunnskapsmangelen gjelder data og analyser på mikronivå» (Norges Forskningsråd 2011:84.). Dermed synes det nyttig å bruke intervju som kan gi dypere innsikt i hvordan praktisering av anbudsreglene preger arbeidshverdagen hos de enkelte, for å få frem de reelle virkningene av anbudspraksisen. Med utgangspunkt i dette har jeg valgt å konsentrere meg om oppdragsforskning innen et spesifikt fagfelt. Transportforskning ble valgt da oppgavens tema kom på forslag fra Sintef Transportforskning. De to institusjonene jeg fokuserer på, TØI og Sintef Transportforskning, vil få identisk metodisk behandling i gjennomføringen av oppgaven.

Med et kvalitativt metodisk utgangspunkt søker jeg å forstå helheten av en prosess ved å undersøke de ulike delene den består av. For å forstå helheten er det hensiktsmessig å intervjuer flest mulig av de involverte aktørene, for eksempel aktører fra begge sider av bordet i en anbudsprosess. I tillegg vil innsikt i tankegangen som ligger bak praktisering av reglene gjennom samtale med offentlig forvaltning være nyttig. Hvorfor praktiseres anbudsreglene slik de gjør? I kombinasjon med intervjuer har jeg tatt i bruk litteraturstudie av relevante rapporter og dokumenter som omhandler oppgavens tema.

Gir intervjudata godt nok grunnlag for analyse? En kritikk mot bruk av intervju kan være at selv om man får belyst ulike stemmer, er det kun få stemmer fra de ulike partene som blir hørt. Det kan tenkes at spørreskjema hvor for eksempel store deler av instituttsektoren responderer, gir et bedre grunnlag for å gjøre generelle slutninger om opplevelser av anbudssystemet blant instituttene. Samtidig viser indikatorrapporten fra 2011 at det er behov for økt kunnskap om rammevilkårene til instituttsektoren på individnivå (Norges Forskningsråd 2011). Jeg søker derfor å belyse de involvertes egne opplevelser for å kunne vise til eventuelle ikke intenderte virkninger. Det handler om en avveining mellom å få et stort datasett som kan øke eventuelle slutningers legitimitet, eller å generere data som går mer i dybden på hver enkelt sine opplevelser. Ved bruk av kvalitativ metode har jeg avdekket

aspekter som jeg kanskje ikke hadde forutsett før jeg begynte datainnsamlingen. For eksempel ble jeg under de første intervjuene gjort oppmerksom på at frustrasjon angående anbudssystemet ikke nødvendigvis gjelder bruk av konkurransemekanismer i seg selv, men snarere frustrasjon tilknyttet ulik kompetanse på hver side av bordet under en anbudsprosess. Det er ikke sikkert dette hadde kommet frem med en kvantitativ tilnærming.

Innen kvalitativ metode er det flere ulike fremgangsmåter for behandling av data, som jeg kort vil gjennomgå her. Det er samtidig viktig å huske på at den kvalitative metoden er mangfoldig, og nøkkelen ligger i å velge den fremgangsmåten som er best egnet til å besvare forskningsspørsmålet (Tjora 2012). Grounded Theory baseres på en empirinær tilnærming, hvor teori utvikles i nær tilknytning til data, mens utgangspunktet er fritt for teori. En annen angrepsmåte kan være å ta utgangspunkt i tidligere teori, en såkalt teoretisk forankret tilnærming. Abduksjon er et tredje alternativ, hvor man har et empirisk utgangspunkt samtidig som eksisterende teorier er en del av forskningsprosessen underveis og i forkant (Tjora 2012). Fremgangsmåten jeg vil ta i bruk har preg av abduksjon, hvor jeg fokuserer på innsamlet data samtidig som jeg anerkjenner verdien av et teoretisk rammeverk.

Tjora (2012) vektlegger at teori er en del av all empirisk forskning, og at det fagområdet man befinner seg innen vil gi et sett perspektiver man ser verden gjennom når man går i gang med analyser. I den abduktive tilnærmingen er det et poeng at man tar utgangspunkt i data (induksjon) samtidig som man ikke avviser teori (deduksjon). At empiri undersøkes opp mot etablert teori synes å kunne gi eventuelle slutninger økt kredibilitet. For eksempel kan teorien om bakkebyråkrater brukes som rammeverk for å diskutere hvordan oppdragsgiverne ikke synes å utnytte potensielle muligheter i regelverket, samt sette det i en større kontekst.

4.3. Andre kilder til informasjon

Intervju utgjør mesteparten av datagrunnlaget for oppgaven. I tillegg har jeg også hatt utbytte av å studere eksisterende faglitteratur. Selv om det ikke er mye tidligere forskning på feltet, er flere offentlige dokumenter med på å utgjøre grunnlaget for oppgaven. Disse er viktige fordi de beskriver handlingsplaner og mål ved organiseringen av politikk, og fungerer som nyttige supplement til intervjudata. De har vært med på å øke forståelsen om feltet og å forstå samhandlingen mellom aktørene bedre. Dette har igjen økt mine muligheter for å utforme intervjuguider som kan generere nyttig informasjon.

Forskningsmeldingen som ble lansert i mars 2013, og kunnskapsinnhentingsprosjektene i forbindelse med den, har vært et vesentlig bidrag til å kartlegge Norges forskningspolitikk. Før Forskningsmeldingen ble lansert tok jeg utgangspunkt i en offentlig utredning fra 2011, «Et åpnere forskningssystem» som gir betraktninger om hvor Norge står forskningspolitisk (NOU 2011:6). Regelverket for offentlige anskaffelser og veilederen tilknyttet den har også vært en vesentlig del av litteraturstudie i forbindelse med oppgaven. Videre har jeg hatt nytte av å studere utlysninger som ligger i Doffin-databasen, for å se hvilke krav som stilles til tilbyderne, og hvilke kriterier som vektlegges. Studier av utlysninger herfra har vært et nyttig verktøy for å forstå hvordan regelverket fungerer. Jeg fikk i tillegg en økt forståelse for innretningen av norsk forskningspolitikk ved å delta på et forskningspolitisk seminar i regi av Norges Forskningsforbund i november 2012.

4.4. Kvalitetssikring ved bruk av kvalitativ metode

En forskningsprosess bør alltid inneholde en vurdering av fremgangsmåtene som benyttes. Hvilke metodiske utfordringer finnes, og hvordan har jeg taklet disse? En forskningsprosess skal være transparent (Yin 2011), og jeg vil her diskutere ulike aspekter ved datainnsamlingens kvalitet. Målet med dette er at andre kan vurdere og forstå hvordan jeg har gått frem.

Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet er ofte brukt for å beskrive kvalitet i kvantitativ forskning (Thagaard 2003). Når man snakker om reliabilitet er det snakk om hvorvidt gjentatte målinger ville gitt lignende resultat. Validitet handler om hvorvidt det som måles er det vi faktisk vil måle, mens en studies generaliserbarhet omfatter hvorvidt funnene har gyldighet også for andre. Thagaard (2003) setter spørsmålsteget ved om det er legitimt å forvente at begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet også kan være indikatorer for kvalitet i kvalitative studier. Hun tar begrepene inn i kvalitativ kontekst og erstatter dem med indikatorene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet, som hun mener passer bedre til den kvalitative metodens særpreg. Tjora (2012) mener på sin side at det ikke er nødvendig å innføre nye begreper for å måle kvalitet i kvalitative studier. Han oversetter i stedet begrepene til norsk og snakker om pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og generalisering. Jeg tar utgangspunkt i disse når jeg skal diskutere kvalitetssikring av forskningsprosessen.

Når det gjelder **pålitelighet** i kvalitative studier, vil forskerens engasjement betraktes som en ressurs fremfor noe som forstyrrer, i motsetning til den rent kvantitative metoden (Tjora

2012). Utvelgelse av informanter og relasjonene mellom informant og forsker har betydning for et prosjekts pålitelighet. Om man ville fått lignende resultater dersom en annen forsker hadde utført studiet, er et vesentlig spørsmål når man diskuterer reliabilitet i kvalitative studier. I denne oppgaven vil dette ikke være et stort problem da jeg ikke har hatt kjennskap til noen av informantene i forkant av prosjektet. Det er dermed rimelig å anta at en av mine medstudenter ville funnet frem til noenlunde de samme informantene dersom de hadde utført samme oppgave. At jeg som forsker ikke har hatt kjennskap til noen i forskningsmiljøene eller forvaltningen da jeg startet på oppgaven kan være en fordel når datamaterialet analyseres, fordi det reduserer muligheten for at jeg «formes» av bekjenskaper.

Virkeligheten er ikke statisk, og dermed kan det være vanskelig å tenke seg at det er mulig å kopiere studier helt nøyaktig. Man kan likevel øke en studies pålitelighet på ulike måter. Jeg forsøker å heve påliteligheten ved å samle en del av funnene fra intervjuene i en matrise, som presenteres før analysen hvor mine egne tolkninger blandes med datamaterialet. Samtidig vil den som utfører en studie bestandig tolke, i lys av at vedkommende velger ut informanter og spørsmålene som stilles. At flere forskere tolker data på lik måte som den som selv utfører forskningsprosessen kan også heve en studies pålitelighet. Basert på oppgavens omfang har jeg ikke hatt mulighet til å la flere forskere undersøke mitt datamateriale. I tillegg til input fra veileder søker jeg i stedet bekreftelse i teorigrunnlaget og debatten som har gått i media – som i stor grad bekrefter det jeg fikk ut av de forskjellige intervjuene. NPM-rammeverket kartlegger tankegangen bak anbudsreglene, og utviklingen i offentlig forvaltning kan være med på å forklare byråkratenes atferd. Samtidig stemmer informantene fra instituttsektoren sine forklaringer overens med frustrasjonen slik den har blitt fremstilt fra flere forskere i media. At betraktningene til informantene fra instituttsektoren ikke varierer i stor grad, indikerer at dersom en annen ville utført det samme prosjektet, ville vedkommende sannsynligvis kommet frem til funn som er lik de jeg vil presentere her.

En oppgaves **gyldighet** måles gjennom hvorvidt det som studeres faktisk er det man i utgangspunktet var ute etter å undersøke. Gjennom å intervju involverte aktører i forbindelse med anbudskonkurranser i oppdragsforskning, forsøker jeg å vise til forskjellige inntrykk av, og tanken bak, anbudsprosessen. Problemstillingen er avgrenset, men likevel nokså åpen, dette er gjort for å kunne avdekke ikke intenderte effekter av praksisen. Ut i fra dette formålet anser jeg bruk av intervju som den mest hensiktsmessige metoden for å avdekke konsekvenser av praksisen. Å utelate ikke-observerbare aspekter hever studiens gyldighet. Jeg forsøker å basere analysen på opplysninger som omhandler selve anbudsprosessen og

oppdragsforskning, og ikke fokusere for mye på betraktninger om norsk forskning for øvrig, som kan være vanskelig å måle.

I måling av en studies gyldighet er bruk av tidligere forskning og god argumentasjon for valgene man har tatt underveis i forskningsprosessen sentralt (Tjora 2012). Jeg har ikke hatt mye tidligere forskning å ta utgangspunkt i når jeg startet prosjektet, og dette kan være et problematisk aspekt ved oppgaven. Samtidig kan man også betrakte lite tidligere forskning som et tegn på at det er behov for forskning på feltet. At problemstillingen er relevant kan være med på å heve gyldigheten i studien.

Generalisering er et viktig mål i samfunnsvitenskapelig forskning (Tjora 2012). Det handler om hvorvidt funnene har relevans utover de enhetene som er inkludert i oppgaven. Fordi jeg ser på et regelverk som i utgangspunktet alle må forholde seg til, har jeg grunn til å tro at noen av funnene vil ha relevans også for andre forskere og oppdragsgivere i deres arbeidshverdag, selv om instituttsektoren er kjent for å være heterogen. Lignende betraktninger hos de forskjellige instituttene kan tyde på at frustrasjon angående anbudsprosessen går utover det enkelte institutt, men er gjeldende for transportforskning som helhet. At debatten i media indikerer det samme, kan tyde på at misnøye med praksisen finner sted også utenfor transportsektoren. Et aspekt som kan redusere muligheten for å generalisere, er faren for at forskerne som meldte seg til å være med i studien er forskere som er misfornøyd med måten anbudsreglene praktiseres og som ønsker en endring. Ved å inkludere FFA, som representerer 51 institutter, søker jeg å få en felles stemme fra instituttsektoren med i studien. Intervjuet med FFA viste imidlertid at det eksisterer en generell misnøye i sektoren, noe som samsvarer med informantene fra forskningsinstituttene sine opplevelser av regelverket og praktiseringen av det.

Nervik (1997:29) peker på at generaliteten i et forskningsprosjekt begrenses ved at man tar utgangspunkt i få case med «begrenset gyldighet i tid og rom». Jeg forsøker å møte denne utfordringen ved å intervjuer to forskningsinstitutt på ulike kanter av landet, Trondheim og Oslo, innen samme forskningsområde. Ved at jeg fokuserer på få enheter fra ulike grupper vil jeg ha sterkere grunnlag for å trekke slutninger om interaksjonen mellom ulike aktører enn ved for eksempel separate aggregatstudier som konsentrerer seg om en gruppe av gangen (Nervik 1997). Når det gjelder tid begrenses jeg av å måtte forholde meg til tidsaspektet for en masteroppgave. Det kunne vært nyttig å undersøke hvordan anbudsreglene har påvirket forskerne over tid gjennom datainnsamling på ulike tidspunkt. En, om ikke ideell, løsning på

dette er at jeg intervjuer erfarne forskere og spurt dem om dette er noe som har endret seg med tiden.

Slutninger i forskningsprosesser vil bestandig bære preg av en viss grad av usikkerhet (King, Keohane og Verba 1994). Både kvantitativ og kvalitativ metode har usikkerhet knyttet til måling, men faren for å tolke en informants mening er større i kvalitative studier hvor data i større grad bygger på forskerens subjektive tolkning av informantens beretninger. Man kan begrense denne usikkerheten ved å unngå enkelte vanlige feil. Å utelate relevant informasjon i arbeidet med å systematisere innsamlet data ved hjelp av kategorier er et eksempel på en slik feil. Ved å sjekke funn opp mot eksisterende teori vil jeg forhåpentligvis begrense faren for å utelate relevant stoff, men denne faren vil likevel være tilstede.

Jeg har nå gjort rede for valg av kvalitativ metode, som synes å være en hensiktsmessig tilnærming når jeg er ute etter å avdekke både intenderte og eventuelle ikke intenderte virkninger av et tiltak. I neste kapittel vil jeg redegjøre for utvelgelse av informanter og diskutere hvordan datainnsamlingen har blitt gjennomført. Jeg vil også gi en enkel fremstilling av hva som i hovedsak er kommet ut av intervjuene, for å skape en naturlig overgang til analysedelen.

5. Datainnsamling

I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på hvordan jeg har gått frem for å samle inn data for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Hvilke informanter er inkludert, og hvordan har jeg gått frem for å sikre en mest mulig gyldig og pålitelig datainnsamling? I tillegg vil jeg vise til hovedfunn fra data gjennom å presentere funn i en matrise sortert etter kategorier. Funnene presenteres ytterligere i analysedelen.

5.1. Intervju

Jeg vil nå redegjøre for hvordan datainnsamlingen har blitt gjennomført. Datagrunnlaget i oppgaven er hovedsakelig basert på intervjuer med forskjellige aktører i instituttsektoren, på oppdragsgiver- og oppdragstagersiden av bordet. Målet har vært å finne samhandlingen mellom de forskjellige aktørene. Vil de bekrefte utilsiktede konsekvenser av praktiseringen av anbudsreglene? Gjennom samtale har jeg forsøkt å få innsyn i blant annet institutforskernes refleksjoner rundt sin egen arbeidshverdag (Thagaard 2003), og hvordan anbudsreglene preger den.

Intervju som forskningsmetode er ikke nytt, Sokrates benyttet seg for eksempel av dette i sin filosofiske opplæring (Kvale & Brinkmann 2009). Det er likevel en tendens til at intervju i økende grad tas i bruk som selvstendig forskningsmetode i samfunnsvitenskapelige studier. Forskningsintervjuet skiller seg fra dagligdagse samtaler ved at det er en profesjonell setting. Det handler om en samtale med en viss struktur som har som mål å innhente observasjoner fra en informant for senere å kunne fortolke betydningen av disse.

Dersom intervjuet er tvers igjennom strukturert og fastsatt slik at alle informantene blir stilt de samme spørsmålene, er det ikke et kvalitativt intervju (Widerberg 2001). Både praktiske faktorer, forskerens egenskaper og relasjonen mellom forsker og intervjuobjekt kan påvirke intervjuets utfall. Dette kan være en annen forståelse enn den intervjueren regnet med å få forut for intervjuet. I mitt tilfelle har jeg villet se de forskjellige intervjuene i forhold til hverandre. Er det noe som går igjen hos de forskjellige informantene? Den viktigste årsaken til at jeg har benyttet meg av intervju er muligheten til å følge opp det informanten tenker om tema, for å få dypere kjennskap til informantens forståelse av det. Særlig i møte med forskningsinstituttene og oppdragsgiverne var dette viktig, her har jeg for eksempel bedt de forskjellige informantene om å gjennomgå en typisk anbudsrunde hos dem, for så deretter å

spørre om de har kunnet utdype deler av svaret som jeg der og da synes var uklart eller ekstra interessant.

Et dilemma i forbindelse med interaksjonen mellom forsker og informant i en intervjusituasjon, er hvorvidt forskeren skal forholde seg nøytral under intervjuet. Enkelte mener dette er essensielt, og at en ikke-nøytral forsker vil forurene data (Rapley 2004). Samtidig er det hevdet at nøytralitet ikke er bra da det lett skaper en hierarkisk innretning hvor informanten behandles som et forskningsobjekt. Dette kan gå på bekostning av et tillitsforhold mellom forsker og informant som ofte trengs for å få nyanserte betraktninger fra en informant. I mine intervjuer har jeg forsøkt å være nøytral i den grad at jeg ikke har fortalt om egne erfaringer og tanker. Samtidig er det umulig å forholde seg helt objektiv da det er jeg som intervjuer som leder intervjuet i en viss retning og som har den overordnede kontrollen (Rapley 2004). Et eksempel på dette er at dersom noen av informantene har gitt uttrykk for misnøye med anbudsprosessen, har jeg bedt de forklare nærmere, og vært interessert i å få vite mer om det. Dermed kan det ha virket som at jeg også har vært misfornøyd med regelverket, selv om jeg ikke har praktisk erfaring med det.

5.1.1. Utvelgelse av informanter

Å finne informanter og sette opp intervjuer er sentralt for utfallet av forskningen (Rapley 2004). Dersom en informant introduserer et aspekt, kan jeg som forsker teste dette temaet hos neste informant. Slik sett legger informantene premisene for hvor forskningsprosessen går videre. Man er ofte avhengig av venner, kolleger, og andre informanters bekjenskaper for å få kunnskapsrike informanter. Det viktigste er at man holder rede på rekrutteringsprosessen, og forsøker så godt det lar seg gjøre å oppsøke et vidt spekter av forskjellige syn.

Utvalget mitt er strategisk i den forstand at jeg har valgt å kontakte institusjoner som er relevante for oppgavens problemstilling, altså aktører som i ulik grad er involvert i praktiseringen av anbudsreglene. Jeg har inkludert FAD fordi det har hovedansvar for konkurransepolitikk i Norge. Videre har jeg valgt å inkludere Kunnskapsdepartementet fordi de er ansvarlig for landets forskningspolitikk. Samferdselsdepartementet har jeg inkludert fordi de er en sentral transportpolitisk aktør. Departementet er i tillegg med på å dekke oppdragsgiversiden, som bestiller av forskningsoppdrag innen transportforskning. Likeledes er Vegdirektoratet tatt med fordi de har etatsstyring over Statens Vegvesen og er en viktig oppdragsgiver for begge forskningsinstitusjonene jeg fokuserer på. Jeg har også valgt å

inkludere informanter fra Norges Forskningsråd og Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA). Forskningsrådet er en vesentlig forskningsstrategisk aktør, og FFA er en interesseorganisasjon for instituttsektoren i Norge. Det er bestandig flere aktører det kan være aktuelt å inkludere⁹, men jeg har valgt å holde meg til disse på bakgrunn av oppgavens rammer.

Når det gjelder instituttsektoren har jeg på bakgrunn av oppgavens omfang fokus på to forskningsinstitutt i oppgaven. I tillegg til Sintef Transportforskning har jeg konsentrert meg om å få kartlagt opplevelsene hos TØI. Jeg har inkludert to informanter fra hvert institutt i oppgaven. Informantene mine hos Sintef Transportforskning var ikke noen jeg hadde kommunisert med før intervjuene ble gjennomført, sett bort i fra at de var deltagere på en kort presentasjon av oppgavens problemstilling som jeg holdt for hele avdelingen hos Sintef Transportforskning like etter at jeg begynte på oppgaven. Fordi jeg har presentert problemstillingen min hos avdelingen på Sintef har jeg forberedt en lengre innledning i forkant av intervjuene jeg har hatt ved TØI. Dette har jeg gjort for at informantene fra begge institutt skulle stille med likt utgangspunkt. Informantene hos TØI har riktignok hatt så god kjennskap til tema at jeg ikke har måttet introdusere det ytterligere.

Hvordan man finner frem til intervjuobjektene er ikke uvesentlig, og jeg vil redegjøre for hvordan jeg har funnet frem til mine informanter. Som oftest har jeg sendt ut en forespørsel om å delta i min studie til en generell e-post funnet på de forskjellige aktørenes hjemmesider, for så å bli videresendt til personer som har hatt mulighet til å behandle henvendelsen min. Disse personene har enten kunnet stille opp selv eller funnet frem til andre som har kunnet delta. Når det gjelder informantene fra Vegdirektoratet har jeg fått kontakt med disse ved at en kontakt hos Sintef Transportforskning sendte e-post med informasjon om oppgaven til sine kontakter. Kontakten hos Sintef Transportforskning som satt meg i kontakt med Vegdirektoratet er ikke en av de to informantene fra Sintef som deltok i studien. Jeg har ikke hatt kjennskap til noen av informantene i forkant av arbeidet med oppgaven.

I arbeidet med å finne informanter kan det tenkes å være en risiko for at de som melder seg er de som har sterkeste meninger om tema som tas opp. I mitt tilfelle kan det tenkes at aktører som mener at det er behov for å endre anbudssystemet, er de som ønsker å bidra til min oppgave som informanter. Jeg har likevel inntrykk av at de som har kunnet stille opp har gjort

⁹ For eksempel kunne jeg også tatt med klagenemda for offentlige anskaffelser, KOFA, eller DIFI, direktoratet for forvaltning og IKT. DIFI er underlagt Konkurransetilsynet. Både Konkurransetilsynet og KOFA er underlagt FAD, og på bakgrunn av oppgavens omfang valgte jeg å utelate relevante underorgan og heller henvende meg utelukkende til FAD angående konkurransepolitikk. Likevel er det viktig å ha i bakhodet at dersom flere eller andre aktører ville vært inkludert kunne resultatet av oppgaven blitt annerledes.

det basert på arbeidskapasitet og/eller at de har særlig kompetanse og erfaring med anbudssystemet. Det kan imidlertid være vanskelig å avdekke og stille spørsmålsteget ved informantenes hensikter, men det er noe man kan være bevisst på i vurderingen av funnernes pålitelighet.

I utgangspunktet har jeg ønsket å intervjué én informant av gangen. Ved tre av intervjuene, hos Kunnskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og FAD, har informantene jeg hadde avtale med imidlertid valgt å ta med en ekstra person i intervjusituasjonen. Dette kan tenkes å ha medført en fare for at informantene har vært mindre «ærlige» enn de ville vært dersom det ikke hadde vært en kollega til stede. Samtidig har de nye personene som har blitt inkludert i intervjuene vært fagpersoner, ofte jurister, som har kunnet si mer om anbudsprosesser enn personene jeg opprinnelig har hatt avtale med. Jeg har inntrykk av at betraktningene til personene som hadde jobbet tettere innpå regelverket enn de opprinnelige informantene, har styrket datamaterialet og min forståelse for anbudsprosesser. En oversikt over de forskjellige informantene som har stilt opp er gitt i tabell 5.1.

Tabell 5.1. Oversikt over informanter i oppgaven

Informant	Organisasjon
Trond Foss, seniorrådgiver	Sintef Transportforskning
Trude Tørset, seniorforsker	Sintef Transportforskning
Lasse Fridstrøm, forsker 1	Transportøkonomisk Institutt
Kjell W. Johansen, assisterende direktør	Transportøkonomisk Institutt
Gunnar Jordfald, daglig leder	Forskningsinstituttens Fellesarena
Johs. Kolltveit, spesialrådgiver	Norges Forskningsråd
Pål Hauge, sjefingeniør	Vegdirektoratet
Anne Beate Budalen, senioringeniør	Vegdirektoratet
Paal Iversen, seniorrådgiver + Elin Marie Furu, underdirektør	Samferdselsdepartementet
Asgeir Fløtre, seniorrådgiver + Kari Bjørke, seniorrådgiver	Kunnskapsdepartementet
Monica Auberg, avdelingsdirektør + Benedikte Skjærpe, seniorrådgiver	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD)

5.2. Gjennomføring

Jeg skal nå gjennomgå selve utføringen av intervjuene, som har funnet sted høsten 2012 og våren 2013. Intervjuene har blitt gjennomført i perioden oktober 2012 – januar 2013 avhengig av når de forskjellige informantene hadde anledning til å stille opp. I intervjuperioden har jeg vært i Oslo for å utføre intervjuer ved to ulike anledninger. Fordi jeg har villet skape en naturlig og trygg atmosfære hvor de som ble intervjuet kan stimuleres til å snakke fritt, har jeg gjennomført intervjuene ved å besøke informantene på deres arbeidsplass.

I en forskningsprosess er det viktig å være bevisst på gjennomføringen av intervjuene. Hvilke spørsmål man inkluderer har betydning for utfallet. For å ha et oversiktlig utgangspunkt har jeg tatt med en intervjuguide med spørsmål jeg kan bruke til de forskjellige intervjuene. Intervjuguiden fungerer som et uttrykk for det man ønsker å fokusere på (Widerberg 2001), men man behøver ikke nødvendigvis å inkludere alle spørsmålene fra guiden i intervjuet. Bruk av intervjuguide kan i tillegg fungere som et virkemiddel for å skape en saklig atmosfære. Intervjuene har hatt romslige tidsrammer, jeg har gitt informantene signal om at det er opp til dem selv hvor lenge de ønsker at møtene skal vare. Som oftest har intervjuene hatt en varighet på 30-45 minutter. Jeg har brukt intervjuguiden bevisst for å unngå at intervjuobjektet skulle føle at jeg kastet bort arbeidstiden deres, slik de kanskje ville gjort dersom det «bare» var en samtale om løst og fast.

Under intervjuene har jeg forsøkt å være fleksibel ovenfor informantene. Mitt mål har vært at informantene skulle få snakke mest mulig fritt rundt deres opplevelse av anbudsreglene, uten at jeg som intervjuer «leder» dem i en bestemt retning. Det har vært viktig å gi rom for å få frem erfaringer og opplevelser som ikke var intendert av intervjuguiden. Jeg har ved flere anledninger gått bort fra intervjuguiden i løpet av møtene med de forskjellige informantene. Dette har jeg gjort for å utnytte det jeg anser som det mest fordelaktige med kvalitative intervju, nemlig at man kan få fokus på aspekter ved tema som muligens ikke var intendert i forkant. For å muliggjøre det, er det viktig at man ikke er for bundet til intervjuguiden, men heller lar den være et utgangspunkt for ting man ønsker å ta opp. I tillegg til intervjuguiden har jeg i noen tilfeller tatt med meg en stikkordsliste i tilfelle samtalen ville stoppe opp, men det har ikke vært nødvendig å ta denne i bruk.

Jeg som intervjuer har endret meg i løpet av datainnsamlingsperioden. Mens jeg ved de første intervjuene har gjort mye ut av formålet med prosjektet, formaliteter og verktøy for lydopptak, har jeg vært «roligere» under de siste møtene. Informantene har som oftest vært

klar over oppgavens tema og problemstilling basert på informasjon de har fått i forkant av intervjuet, og gjerne ønsket å komme i gang med spørsmålene så raskt som mulig. I møte med informantene har jeg lagt vekt på å unngå en uniform oppførsel som er lik for alle intervjuene, jeg har heller villet tilpasse meg hver enkelt informant og møtenes kontekst.

Selv om jeg har ønsket at informantene skal betrakte meg som en seriøs aktør som var takknemlig for at de satt av tid til å svare på spørsmålene mine, har jeg forsøkt å skape en avslappet stemning under de forskjellige intervjuene. Dette har jeg gjort ved å ta utgangspunkt i Tjoras (2012) strukturelle inndeling ved å starte med rolige oppvarmingsspørsmål. Oppvarmingsrundene har stort sett inkludert spørsmål om hvor lenge personen har jobbet på stedet de er ansatt, hva arbeidsoppgavene deres går ut på, og så videre. Etter oppvarmingsrunden har jeg gått over på spørsmål som i større grad er åpne og som inviterer til refleksjon. Disse har oppfordret informanten til å gå i dybden på sentrale tema. Avslutningsvis har jeg gitt rom for at informantene kan legge til det de selv ønsker.¹⁰

5.3. Etiske betraktninger

I følge Kvale (2007) tas mange metodologiske beslutninger mens intervjuet pågår, og forskningsintervjuet er sagt å kunne ha etiske betenkeligheter. Dette er tilknyttet det faktum at kunnskapen som kommer ut avhenger av den sosiale relasjonen mellom intervjuer og intervjuobjekt. Målet er å finne en balanse mellom å innhente kunnskap og samtidig respektere intervjuobjektets integritet. Man må ha en viss sosial avstand uten at intervjuobjektet føler seg sett under mikroskop (Kvale 2007). I møte med mine informanter har jeg forsøkt å møte dem med et mest mulig åpent sinn hvor jeg unnlot å inkludere egne verdier (Thagaard 2003). I intervjusituasjonen må man også ta høyde for at informanten kan bli stresset, for eksempel ved at intervjueren sitter og venter på svar. Jeg har forsøkt å avdekke dette ved å ta notater som også registrerer kroppsspråk. I tillegg har jeg lagt vekt på at intervjuene har skullet utforme seg som en samtale snarere enn en strengt kontrollert intervjusituasjon hvor jeg som forsker blir sittende å vente på respons fra informantene.

Det informerte samtykket som gjør det klart at deltagelse i studien er frivillig, er en viktig del av grunnlaget for å sikre en etisk forsvarlig forskningsprosess (Kvale 2007). Jeg har sendt ut et informasjonsskjema for informert samtykke til alle informantene per e-post i god tid før intervjuene, for å gi informantene mulighet til å stille spørsmål angående det før

¹⁰ Fullstendige intervjuguider er lagt som vedlegg i oppgaven.

intervjudagen¹¹. I skrivet jeg har sendt ut har jeg gjort rede for informantenes mulighet til å være anonym i studien, samt at data vil bli slettet etter at oppgaven er gjennomført. Jeg har i tillegg vært opptatt av å klargjøre formålet med prosjektet og innholdsmessige hovedtrekk overfor informantene en stund før intervjuene faktisk skulle finne sted.

De forskjellige fasene i et kvalitativt forskningsprosjekt kan gli over i hverandre, for eksempel utformes gjerne problemstilling underveis i datainnsamlingen (Repstad 1998). Det kan dukke opp nye spørsmål underveis som vil påvirke hvordan forskeren utfører senere intervjuer. Et eksempel på det er når jeg i møte med Forskningsrådet og FFA har fått informasjon om at det er nedsatt et utvalg gjennom FAD som skal gjennomgå anskaffelsesreglene. Denne informasjonen har jeg tatt med meg i møtet med FAD, hvor jeg har spurt om de har hatt mer informasjon om arbeidet til utvalget. Man kan si at i den kvalitative forskningsprosessen utgjør jeg som forsker et instrument i meg selv. Som forsker er jeg delaktig i prosessen, og mine briller og forutsetninger er ikke uvesentlig for resultatet. At konklusjonen av et prosjekt er et resultat av forskerens subjektive forståelse av det som skjer kan tenkes å være et betenkelig trekk ved kvalitativ metode. Tjora (2012) peker på sin side på at påstander om at kvalitative metoder er mer subjektive enn kvantitative er en feilaktig påstand. Selv om forskeren i en kvantitativ studie ikke kan påvirke analysemetodene, er selve tolkningen avhengig av teori og perspektiv utvalgt av forskeren. I neste del vil jeg sette søkelys på det faktiske datamaterialet og gi et kort innblikk i de viktigste funnene.

5.4. Bearbeiding og fremstilling av intervjudata

I det følgende vil jeg redegjøre for hvordan jeg har behandlet råmaterialet fra intervjuene. Under intervjuene har jeg tatt i bruk båndopptager. Ingen av informantene har hatt noen betenkeligheter ved dette. Dette gjør at jeg som intervjuer er mer fleksibel og kan konsentrere meg om å ta del i interaksjonen med informantene snarere enn å sitte og ta nøyaktige notater underveis. Jeg har likevel tatt i bruk notater til en viss grad i løpet av intervjuene, for å sikre at jeg husker observasjoner som ikke fanges opp av båndopptageren, deriblant kroppsspråk. Dette har jeg også gjort for å ha en sikkerhet dersom båndopptageren ikke skulle fungere tilstrekkelig. Like etter hvert intervju har jeg satt meg ned og skrevet korte sammendrag, basert på mine umiddelbare inntrykk og notatene fra intervjuene. Disse sammendragene har vært nyttig i etterkant da de har fungert som «stemningsrapporter» som har gjort det enklere

¹¹ Informasjonsskrivet jeg sendte ut til informantene er lagt som vedlegg i oppgaven.

for meg å skille de forskjellige informantene fra hverandre. I tillegg til sammendragene har jeg gjort utskrift av alle intervjuene, og den lydmessige kvaliteten på materialet jeg har hatt på opptak har vært av så god kvalitet at det ikke har vært vanskelig å få til ordrette utskrifter fra intervjuene.

Det er viktig å ha analyse av innsamlet data i bakhodet gjennom utførelsen av intervjuer og alle andre steg i forskningsprosessen (Kvale 2007). Man kan inkludere deler av analysen inn i intervjusituasjonen, ved å avkrefte eller bekrefte egen tolkning hos de respektive intervjuobjektene. I forkant av mine intervjuer har jeg for eksempel gjennom debatt i media hatt inntrykk av at anbudsreglene kunne føre til fremmedgjøring mellom forsker og informant. Lorentzen (2011) hevder for eksempel at «tidligere tiders arbeidsdeling og tillit mellom partene, er nå erstattet med formalisme og fremmedgjøring». Under datainnsamlingen har jeg opplevd at informantene ikke nødvendigvis ville være enig i denne tolkningen. Det var snarere snakk om at mangel på rom for dialog i en anbudskonkurranse medførte distanse, men ikke nødvendigvis at forholdet mellom forskerne og oppdragsgiverne i seg selv ble fremmedgjort.

Når man skal bearbeide og fremstille data er det flere tilgjengelige verktøy. I første del av bearbeidingen har jeg kategorisert datamaterialet ved hjelp av ulike merkelapper. Ved å merke de ulike delene av datamaterialet kan meningen av lange uttalelser reduseres til enkle kategorier. Kategoriene er dannet ut fra informantenes beretninger, som igjen er et resultat av spørsmålene jeg har stilt. Spørsmålene er på sin side valgt ut på bakgrunn av teorigrunnet, tidligere forskning og oppgavens problemstilling. Dette utgangspunktet har gjort det lettere å sammenligne de forskjellige informantene med hverandre. Mens jeg har bearbeidet intervjuene har jeg vært opptatt av meningen og innholdet i intervjuene heller enn å fokusere på det språklige.

I fremstillingen av data har jeg tatt utgangspunkt i en tematisk analyseform som ser hver aktør for seg og på tvers. Jeg har villet se etter om spesifikke mønstre går igjen hos de forskjellige aktørene. I første omgang presenteres data ved hjelp av en datamatriks, hvor jeg presenterer typiske observasjoner fra intervjuene samlet, sett i sammenheng med ulike kategorier. Jeg har gått gjennom materialet og merket det i flere omganger, og forkortet antall kategorier underveis. Da en del av de opprinnelige kategoriene har omhandlet informasjon som går utover oppgavens problemstilling, for eksempel tilknyttet informantenes bakgrunn, har jeg valgt å fjerne og slå sammen enkelte av kategoriene i matrisen som gjengis her. Intervjudata

har vist noenlunde samsvar med debatten som har gått i media, hvor aktører fra instituttene, Forskningsrådet og FFA uttrykker frustrasjon angående måten anbudsreglene praktiseres i dag. Som følge av dette kan kategoriene sees i sammenheng med hypotesene jeg utledet fra det teoretiske rammeverket. Jeg har her kategorisert data ut fra merkelappene kvalitet, kompetanse, kostnadseffektivitet og utvikling.

Tabell 5.2. Utdrag fra datamaterialet

Kategori	Utdrag
Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Dagens praksis relativt stiv • Risikerer at feil ting blir utredet • Konkurransen verdi i seg selv, fremmer kvalitet • Liten grad av incentiv til å fremme nye ideer • Mer ressurser på færre prosjekter ville gitt økt kvalitet • Lave terskelverdier kan hindre oppbygging av gode kunnskapsmiljøer • Anbudssystemet skaper forutsigbarhet • Forholdet mellom pris og kompetanse varierer
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Dårlige kravspesifikasjoner • Komplisert, tidskrevende prosess • Risikabelt å se etter nye løsninger • Enklest å ta den veien som er gått før • Ingen organisert opplæring, men elektroniske veiledninger • Usikker på mulighetene som finnes • FoU-unntak lite kjent • Svak innkjøpsmessig kompetanse • Forskerne best på faglig kompetanse • Enkelt sakshåndtering
Effektiv ressursbruk	<ul style="list-style-type: none"> • Dyr søknadsprosess • Må utforme mye av prosjektet før sender inn tilbud • Høye transaksjonskostnader på begge sider • Negativt samfunnsøkonomisk regnestykke • Lave terskelverdier gir liten mening, risikerer oppstyking av store prosjekter • Oppdeling av oppdrag uheldig – kumulativ effekt forsvinner
Utvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen er sunt, likebehandling som ideal • Risikerer at faglig plattform svekkes over tid • Problem angående kompetanse har utviklet seg over tid • Frykt for å trø feil grunnet stadig strengere sanksjoner • Ulik kompetanse på forskjellige sider av bordet • Økt press om å følge regelverket som følge av media • Økt grad av revidering av offentlig virksomhet • Mer resultatbasert finansiering • Ny standardkontrakt for forskning positivt

Informantene har vært positivt innstilt til bruk av konkurranse, men informantene fra instituttsektoren har samtidig beskrevet en omstendelig anbudsprosess som er tids- og ressurskrevende. Dårlige konkurransegrunnlag har blitt trukket frem som en konsekvens av at det er ulik kompetanse på de forskjellige sidene i en anbudskonkurranse. Oppdragsgiverne har på sin side fortalt om et komplisert regelverk som den enkelte byråkrat gjerne ikke er borti særlig ofte.

Intervjudata vil bli ytterligere beskrevet gjennom sitater i analysekapitlene, hvor jeg skal diskutere hvorvidt de fire hypotesene jeg introduserte i teorikapitlet kan styrkes eller svekkes i møte med datamaterialet. Hypotesene diskuteres gjennom to kapitler. Jeg vil først diskutere hypotesene tilknyttet kvalitet og ressursbruk, og undersøke hvorvidt målsetningene bak anbudssystemet og forskningspolitiske mål er forenelige. Deretter diskuterer jeg hypotesen tilknyttet byråkratenes rolle og deres kompetanse, og hypotesen som ser på utviklingen i anbudssystemet. Utviklingen i forvaltningen generelt kan hevdes å påvirke utviklingen i byråkratenes atferd og anbudssystemet for øvrig. I det siste analysekapitlet samler jeg funnene og presenterer det som ser ut til å være hovedfunn i oppgaven, nemlig at anbudssystemet har negative virkninger for instituttsektoren og at utviklingen i den norske forvaltningen ikke legger til rette for at byråkraterne skal kunne undersøke muligheter i anskaffelsesreglene.

Jeg har nå gjort rede for hvordan intervjuene ble gjennomført, og presentert typiske utdrag fra datamaterialet. I diskusjonen av hypotesene vil jeg gå dypere inn i datamaterialet og gjengi sitater fra informantene¹², for å belyse hvordan de enkelte aktørene betrakter anbudsprosessen. Ved gjengivelse av sitater er det alltid en fare for at meningsinnholdet ikke kommer godt nok frem, fordi sitatet er hentet ut av en intervjusituasjon med en spesifikk kontekst. Bruk av sitater er likevel nyttig for å illustrere de viktigste funnene og underbygge fortolkningene.

¹² Informantene har godkjent bruk av de aktuelle sitatene.

6. Økt kvalitet eller effektiv ressursbruk?

I første del av analysen skal jeg fokusere på de to første hypotesene jeg presenterte i teorikapitlet. Hypotesene omhandler anbudssystemet i oppdragsforskningen sine konsekvenser angående kvaliteten på forskningen, og innvirkningen på effektiv ressursbruk i det offentlige. I forbindelse med anbudssystemet i oppdragsforskning er det interessant å undersøke hvordan anskaffelsesregelverkets målsetninger går overens med regjeringens mål for norsk forskning. Hvordan er forholdet mellom det forskningspolitiske målet om forskning av høy kvalitet og målet om at reglene for offentlige anskaffelser skal sikre kostnadseffektive innkjøp (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012a)? Går det ene på bekostning av det andre, eller er det mulig å kombinere de to?

I dette kapitlet vil jeg først diskutere hypotesene tilknyttet kvalitet og ressursbruk hver for seg. Avslutningsvis i kapitlet vil jeg se funnene i sammenheng med hverandre og diskutere hvorvidt det ser ut til å være en målkonflikt mellom hensynet til kvalitet og hensynet til effektiv ressursbruk.

6.1. Kvalitet

Når jeg skal undersøke virkningene av anbudsregler i oppdragsforskning, er det nærliggende å starte med å se på konsekvensene for kvaliteten på forskningen. Dette er den mest generelle av hypotesene, og gir rom for å diskutere generelle trekk i datamaterialet. Den siste forskningsmeldingen legger vekt på at det er behov for kvalitetsheving i norsk forskning. «Høy kvalitet i forskningen» er presentert som et av fire tverrgående forskningspolitiske mål. I meldingen (Meld. St. 18 (2012-2013), 5) heter det at «regjeringen har høye ambisjoner både for kvalitet og omfang av norsk forskningsinnsats». Samtidig påpeker Lorentzen (2011) at anbudssystemet har ført til unødvendig formalisme som hemmer instituttsektoren. Hvordan påvirker anbudsprosessen kvaliteten på oppdragsforskningen hos instituttene? Har regelverket en positiv eller negativ virkning på forskningen som produseres? Med utgangspunkt i disse spørsmålene, teorigrunnlaget og datamaterialet vil jeg i denne delen ta stilling til følgende hypotese:

1. Praktisering av anbudsregler i oppdragsforskning bidrar ikke til å nå målet om høy kvalitet i forskningen.

Hva betyr kvalitet i forskningssammenheng? Kvalitet kan være vanskelig å måle da det er et vidt begrep med varierende innhold. Som et utgangspunkt har antall internasjonale publiseringer blitt brukt som indikasjoner på et kvalitetssikret forskningsmiljø med gjennomslagskraft (Meld. St. 18 (2012-2013)). Av den siste Indikatorrapporten, som sammenligner vitenskapelig publisering for 2011 i forskjellige land, kom det fram at Norge hadde rundt 10 000 vitenskapelige publiseringer det året, sammenlignet med USAs 354 000. Ser man i forhold til innbyggere, hadde Norge to artikler per 1000 innbyggere, mot USAs én artikkel per 1000 innbyggere¹³ (Norges Forskningsråd 2012a). I tråd med disse tallene konkluderer regjeringen i forskningsmeldingen med at den norske instituttsektoren er internasjonalt konkurransedyktig (Meld. St. 18 (2012-2013)). Samtidig viser meldingen til at kvaliteten kan forbedres ytterligere, Norge har for eksempel svake resultater i det europeiske forskningsrådet sammenlignet med nærliggende land.

I Forskningsbarometeret kan man lese at målinger av publiseringer ikke nødvendigvis gir god informasjon om kvalitet og relevans hos den anvendte forskningen til instituttene (Kunnskapsdepartementet 2012). Forskerforbundet (2013) peker på sin side på at rammevilkårene i instituttsektoren fører til en stadig mer presset arbeidshverdag for instituttene, og frykter at dette kan gå utover kvaliteten på forskningen.

I en offentlig utredning fra Kunnskapsdepartementet i 2011, «Et åpnere forskningssystem», skisseres ulike utfordringer ved å måle effekten av offentlig finansiert forskning. For det første er instituttsektoren i norsk forskning kjent som en heterogen sektor. Hver sektor har sine særegenheter, blant annet når det gjelder formidling av resultater. Utfordringer knyttet til å identifisere brukerne kan også vanskeliggjøre måling av forskningens effekter. I tillegg kan det gå lang tid før forskning får en effekt på samfunnet, og det kan være vanskelig å sette en enkelt pengeverdi på forskningsresultater. I den siste forskningsmeldingen nevnes «kvalitet» 292 ganger, uten at begrepet gjennomgås i stor grad. Jeg vil heller ikke følge en avgrenset definisjon av kvalitet i drøftingen av hypotesen. I stedet vil jeg undersøke aspekter som kan tenkes å påvirke kvaliteten i forskningen, slik som mulighet for dialog, tid brukt på forskning og langsiktig oppbygging av forskningsmiljø.

Jeg vil først undersøke muligheter for dialog i anbudssystemet. Praktisering av anbudsregler i forskning har skapt debatt i media, og informantene jeg har snakket med bekrefter at det eksisterer varierende oppfatninger om hvor vellykket denne praksisen er med tanke på

¹³ Se tabell 3, lagt som vedlegg i oppgaven.

kvalitetssikring av forskningen. Mangel på dialog og forskning styrt av økonomiske ambisjoner alene er noe av det som er trukket fram som negative virkninger av anbudssystemet (Lorentzen 2011). Kritikken mot anbudssystemet som er ytret gjennom media kommer gjerne fra instituttsektoren selv. I likhet med dette har jeg møtt skepsis til anbudsprosessen i møte med informantene fra instituttsektoren. Fravær av informasjonsutveksling mellom instituttene beskrives som et prinsipielt problem.

«Dette er helt stikk i strid med idealet i forskning, hvor informasjon skal flyte mest mulig fritt, og mest mulig kritisk egentlig, slik at aktørene kan kritisere hverandres arbeider.»
(Lasse Fridstrøm, TØI).

Bruk av markedsinstrumenter hevdes å gå i mot prinsipper om åpenhet i forskning. Mangel på rom for dialog trekkes gjerne frem som en av utfordringene ved anbudsregelverket slik det praktiseres i dag, noe som kan gå utover kvaliteten på forskningen. Fra instituttene fremheves det at forskningssektoren ville vært tjent med mulighet for konstruktiv dialog mellom oppdragsgiver og institutt i forbindelse med et forskningsoppdrag. Dette kan tyde på at organisering av tjenester i et «bestiller-utfører»-format slik NPM legger til rette for, med et klart skille mellom tildeling av tjenester og tjenesteproduksjon, ikke nødvendigvis er gunstig for alle typer tjenester. Hos FAD fremhever de på sin side at det er mulig å ha dialog med oppdragsgiver i forkant av utlysningen. De ser gjerne at mulighetsrommet i regelverket utforskes ytterligere.

«Det er litt misforstått, oppdragsgivere er gjerne veldig redd for å ha dialog med markedet, og gjerne uten grunn. Man kan fint ha en dialog med markedet frem til utlysning.» (Benedikte Skjærpe, FAD).

De konkurransepolitiske myndighetene peker på at det er rom for å stille spørsmål, så lenge både spørsmål og svar presenteres for alle deltagerne i konkurransen. Denne muligheten for avklaring beskrives imidlertid som lite attraktiv fra forskningsinstituttens side, da de risikerer å måtte oppgi informasjon som gjør de mindre konkurransedyktige. Fra instituttsektoren påpekes det at små forskningsinstitutt med konkurransefortrinn i sin spesialisering, ikke nødvendigvis ønsker å utbrodere sine fortrinn gjennom en åpen kommunikasjonsform i en anbudsrunde.

«(..) ofte vil man ikke avsløre enten smarte ting som man har, eller at man rett og slett mangler kunnskap på et område, man vil ikke avsløre seg i en sånn anbudskonkurranse.»
(Trond Foss, Sintef Transportforskning).

Når det gjelder langsiktighet kan dette sees i sammenheng med verdien på oppdragene som lyses ut. Terskelverdiene er et annet problematisk trekk ved anbudspraksisen sett fra instituttens side. I møte med Kolltveit hos Forskningsrådet ble det klart at terskelverdiene har vært oppe til diskusjon flere ganger. Lave terskelverdier medfører en potensiell fare gjennom at man risikerer å miste prosjekter av en viss størrelse som følge av verdiene.

«Der har vel holdningen vært i instituttverden at verdien er satt for lavt. Og det fører til at det blir for mye utlysning, og så fører det kanskje til at prosjekter blir splittet opp for å unngå det der, og da får man dårligere prosjekter.» (Johs. Kolltveit, Forskningsrådet).

Både informantene og debatten som har gått i media, blant annet gjennom Lorentzens (2011) karakteristik av «anbudstyranniet», påpeker at en situasjon hvor store oppdrag stykkes opp til flere små er et problematisk trekk ved anbudssystemet. Dette kan tenkes å hindre oppbygging av langvarige forskningsmiljø. Ønsket om å dele opp oppdrag slik at de går under terskelverdien, er i tråd med NPMs fokus på å drive effektivt i det offentlige. En anbudskonkurranse beskrives av oppdragsgiverne som en administrativ krevende prosess, som man gjerne ikke vil bruke for mye tid på. Hvilke konsekvenser har dette for kvaliteten på forskningen? Oppdrag av mindre størrelse er gjerne effektivt i øyeblikket, men på sikt forklarer informantene at man kan risikere å få en situasjon hvor forskningsoppdrag står side om side, uten å bygge på hverandre. Fra instituttsektorens side hevdes dette å svekke muligheten for å drive god forskning.

Anbudssystemet er likevel ikke utelukkende negativt når det gjelder kvaliteten i forskningen. Et trekk ved anbudssystemet som kan være kvalitetsfremmende er knyttet til det faktum at man må forholde seg til konkurrenter. Hos forskningsinstituttene kan det tenkes at konkurranse medfører at det enkelte institutt skjerper seg, fordi man må levere et tilbud som er bedre enn sine konkurrenter for å få oppdraget.

«En side med det er jo at vi da må konkurrere med andre om oppdragene, og det er jo flere positive sider med det. Vi må lære oss å være mer effektive, vi må lære oss å være fokuserte på den konkrete oppgaven (...).» (Kjell W. Johansen, TØI).

Informantene fra Samferdselsdepartementet deler oppfatningen om at konkurranse kan ha positive virkninger. På spørsmål om de kjenner seg igjen i beskrivelsen av et stadig mer formalisert anbudssystem, velger informantene å konsentrere svaret rundt de positive konsekvensene et regulert anbudssystem kan medføre. For eksempel ved at det gir mer forutsigbare prosesser og at det i ettertid blir lettere å etterprøve hva som er gjort.

Forutsigbarhet og økt fokus fra forskernes side trekkes frem som potensielle positive virkninger ved anbudspraksisen. Samtidig eksisterer det en frykt hos instituttsektoren for at fokus på effektivitet og bruk av konkurranse kan føre til at de enkle løsningene blir valgt til fordel for mer omfattende forslag. En potensiell uheldig virkning ved anbudssystemet kan være at dersom man som forsker ser et forskningsoppdrag i sammenheng med andre ting som er gjort på feltet fra før, og lager et omfattende forskningsopplegg, risikerer å tape konkurransen om forskningsoppdraget.

«(...) du får sånne forskningsoppgaver som kanskje står mer på siden av hverandre enn å bygge på hverandre. Og det gjør jo at vi til sammen kommer litt kortere. (...) hvis du er en flink forsker som har oversikt over fagområdene og ser at det virkelig er behov, da taper du.» (Trude Tørset, Sintef Transportforskning).

Samtidig som anbudssystemet synes å være ugunstig for arbeidssituasjonen til forskerne, er informantene enig i at konkurranse som virkemiddel i organiseringen av det offentlige er fornuftig. Press på oppdragsgiverne til å definere eksplisitte behov og press på forskerne til å levere gode tilbud indikerer positive konsekvenser av konkurranse. Betyr dette at anbudsprosessen i oppdragsforskning har en positiv effekt på kvaliteten i forskningen? Selv om konkurranse er sunt, er det ikke gitt at praksisen som foregår nå er hensiktsmessig for arbeidshverdagen i instituttsektoren, for eksempel med tanke på tidsbruk. Fra instituttsektorens side beskrives situasjonen i dag, hvor man legger ned mye tid og penger på å utarbeide tilbud, som et «arbeidsmiljøproblem».

«Systemet innebærer en slags utarming av de akademisk orienterte miljøene, det er rett og slett et arbeidsmiljøproblem for oss at vi må bruke så mye ressurser på å skrive tilbud og søknader, i stedet for å bruke de ressursene til kjernevirksomhet, det vil altså si forskning og utredning.» (Lasse Fridstrøm, TØI).

At man må bruke tid på å skrive søknader i stedet for å drive forskningsaktivitet, kan tenkes å gå på bekostning av kvaliteten på det som produseres. Oppdragsgiverne forklarer på sin side

at prosessen hvor man skal definere hva slags type produkt man er ute etter, kan være en tidskrevende og kunnskapsmessig krevende øvelse. Hvordan forholder oppdragsgiverne seg til anskaffelsesreglene? Hos Vegdirektoratet praktiseres regelverket strengt, økt kontroll og bruk av sanksjoner gjør at man har en nokså konservativ tilnærming til reglene. Samferdselsdepartementet er opptatt av å følge reglene, det gir mer effektive innkjøp. På spørsmål om det er lettere å velge lik fremgangsmåte som kolleger før har gjort i stedet for å utforske regelverket, kan det være aktuelt i en del tilfeller, men en må også vurdere den enkelte anskaffelse. Konsekvensene ved å gjøre feil i anskaffelsesprosessen kan være store for oppdragsgiverne, særlig etter de siste endringene i regelverket.

«Nå har det kommet nye håndhevelsesregler i anskaffelsesregelverket. Og da kan jo konsekvensene være mye større hvis man trækker feil» (Elin Marie Furu, Samferdselsdepartementet).

«Det har vært et press, men det er fordi vi har hatt Riksrevisjonen på besøk opp til mange ganger. Og da får vi høre det, vi er utrolig nøye med å følge regelverket. (...) Vi er utrolig restriktive her på huset.» (Anne Beate Budalen, Vegdirektoratet).

Hva med verdien i konkurranse som virkemiddel? At forvaltningen i større grad undersøker hva unntaket for FoU-opdrag i anskaffelsesregelverket egentlig innebærer, har blitt etterlyst fra forskerhold. Bjørke hos Kunnskapsdepartementet legger på sin side vekt på at eventuelle smutthull i regelverket ikke må gå på bekostning av det prinsipielle i å arrangere en konkurranse, som «har en kjempeverdi i seg selv». Det synes å være enighet blant informantene om at konkurranse er et verdifullt virkemiddel på generell basis. Konkurranse er sagt å skulle føre til likebehandling, og økt brukerkontroll av offentlig virksomhet, slik governance-strukturen åpner opp for.

«Vi mener at offentlig sektor skal ikke søle bort penger, og det skal ikke være noe korrupsjon og nepotisme, det skal være helt i orden.» (Gunnar Jordfald, FFA)

Informantene fra instituttsektoren uttrykker misnøye med rammevilkår som ikke er gunstig i forskningsarbeidet. Det er uheldig å måtte konkurrere i stedet for å samarbeide. Likevel kan anbudssystemet hevdes å ha en positiv effekt på forskningskvaliteten, fordi det tvinger oppdragsgiverne til å definere hva det er de ønsker å oppnå gjennom utlysningen av forskningsoppdraget. I tillegg fører det til at instituttene må skjerpe seg for å få oppdraget, og passe på at de nøye gjennomgår hva oppdragsgiver er ute etter før de besvarer en utlysning

med et tilbud. Samtidig må man ta høyde for, slik informantene fra instituttsektoren påpeker, at det er en risiko for at dersom man har god kompetanse og gjør «for mye» ut av oppdraget, taper konkurransen. Dette fordi oppdragsgiver gjerne ikke har tilstrekkelig kompetanse eller motivasjon for å gjøre oppdraget mer omfattende enn det som opprinnelig var planlagt, noe jeg vil vende tilbake til i diskusjonen om byråkratenes rolle i neste kapittel.

Diskusjonen viser at praktisering av anbudsregler i oppdragsforskning innen transportfeltet ikke nødvendigvis hever kvaliteten på forskningen som blir utført, selv om kvalitet kan være vanskelig å måle. Fokus på effektivitet kan i følge informantene fra instituttsektoren føre til at enkle heller enn mer omfattende løsninger blir valgt. I følge instituttene innen transportforskning svekker anbudssystemet forskningsaktiviteten i instituttsektoren, samtidig som informantene har forståelse for verdien av konkurranse som fordelingsmekanisme. Selv om Indikatorrapporten viser at Norge har en relativt høy andel internasjonale publiseringer (Norges Forskningsråd 2012a), trekkes lite rom for dialog og få incentiver til å fremme egne ideer frem som trekk ved anbudssystemet som kan tenkes å redusere kvaliteten på forskningen. Det ser dermed ut til at hypotese nummer én styrkes. Betrachtingene fra instituttsektoren tyder på at bruk av markedsorienterte styringsverktøy i forvaltningen ikke nødvendigvis er det beste virkemiddelet å bruke i fordelingen av forskningsoppdrag.

6.2. Effektiv ressursbruk

«(...) det hadde vært et tema som hadde vært virkelig interessant og sett litt mer på, altså. Hvor mye taper tilbyderne på å gi tilbud som man ikke får, i forhold til det oppdragsgiver kan tjene, gjennom en sånn konkurranse» (Trond Foss, Sintef Transportforskning).

Dette sitatet er et eksempel på betraktninger om det økonomiske aspektet ved anbudssystemet fra instituttsektoren. Effektiv ressursbruk er en viktig del av NPM-tankesettet. I tillegg nevnes det eksplisitt i loven om offentlige anskaffelser at «Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser» (Lovdata 2013). Er dette tilfelle ved bruk av anbudsregler i forskning? Jeg vil her diskutere aspekter knyttet til kostnader, og undersøke hvorvidt det synes som at praktiseringen av anbudsregler resulterer i effektiv bruk av offentlige midler eller ikke. Informantene fra instituttsektoren beskriver en situasjon hvor de administrative kostnadene tilknyttet en anbudsprosess er høye. Hypotesen jeg skal diskutere her er følgende:

2. Anbudssystemet medfører ikke nødvendigvis effektiv ressursbruk i det offentlige når det gjelder anskaffelse av forskningsoppdrag.

Hvilken rolle har det økonomiske aspektet i anskaffelsesregelverket? Simila (2011) fremhever hensyn til ressursbruk som viktig for byråkratene, og økonomisk effektivitet er trukket frem som et av hovedmålene med regelverket.

«Tanken bak det er jo åpenhet, at alle skal få like muligheter til å delta i offentlige anskaffelser (...) og selvfølgelig at konkurranse gir effektiv ressursbruk.»(Monica Auberg, FAD)

Effektiv ressursbruk gjennom at det offentlige får flere tilbydere å velge mellom, er en av motivasjonsfaktorene for å bruke anbudskonkurranse som virkemiddel i organisering av offentlig politikk. På FADs hjemmesider kan man lese at «konkurranse er et viktig virkemiddel for å nå målet om god og rimelig vare- og tjenesteproduksjon i privat og offentlig sektor til fordel for forbrukerne» (Regjeringen 2013d). Gjennom å sette forskningsoppdrag ut på et åpent marked slipper flere tilbydere til, samtidig som oppdragsgiverne får flere alternativer å velge mellom. Administrasjonskostnadene er viktig her, for å sikre prinsippet om likebehandling gjennomgås tilbudene av forvaltningen før man kan utpeke en vinner av oppdraget. Sett i lys av kontraktsteori er dette en form for transaksjonskostnader som må inkluderes i diskusjonen om hvorvidt målet om effektiv ressursbruk i det offentlige innfris ved bruk av anbudsregler i oppdragsforskning.

I diskusjonen om hvorvidt anbudspraksisen er kostnadseffektiv er det nærliggende å se på de samlede transaksjonskostnadene i forbindelse med fordeling av oppdragsforskning. I likhet med Christensens uttalelser om et «tellekantsystem» (Butenschøn 2012) beskriver Lorentzen (2011) en tidkrevende situasjon hvor forskningsinstituttene må bruke mye tid på å hente frem en rekke forskjellige attester og rapporter før de svarer på en utlysning. Kostnadene tilknyttet overgangen fra en mer hierarkisk styring til styring ved hjelp av kontrakt er en del av kritikken mot anbudssystemet. Hos instituttsektoren beskrives fordelingen av oppdragsforskning som en omstendelig og dyr prosess. Når anbudsprosessen er såpass kostbar, synes det å være lite hensiktsmessig med de særnorske terskelverdiene.

«I forskning koster det faktisk en del og få utarbeidet et tilbud, man må kartlegge teori- og datatilfang og kanskje gjøre en del av analysen, og man må i hvert fall planlegge den. Sånn at det gir lite mening å ha så lave terskelverdier.» (Lasse Fridstrøm, TØI).

«Transaksjonskostnadene i det norske systemet nå, er veldig høye. Det er kostnader på begge sider av bordet, men de største er nok på vår side av bordet, vi er ikke de eneste som sitter på denne siden, det er gjerne tre-fire-fem tilbydere som alle sammen bruker 100 000 på å få tilbudet, og så er det et oppdrag på kanskje 500 000. Det er helt tullete.» (Lasse Fridstrøm, TØI).

Når det gjelder kostnader i forbindelse med anbudssystemet er det viktig å ikke utelate hensynet til prinsippet om forsvarlig ressursbruk fra offentlig forvaltnings side. Flere av informantene nevner viktigheten av at man ikke sløser med offentlige midler. Dermed kan det virke fornuftig å lyse forskningsoppdrag ut som konkurranse fordi man da kan få et billigere tilbud enn ved direkte anskaffelser. Samtidig beskriver informantene en situasjon hvor det foregår mye «enkeltakshåndtering». En rapport fra Asplan Analyse (2005) viser at administrasjonskostnader i forbindelse med anbudsutsetting er høyere for førstegangsdeltagere, altså de som utarbeider en utlysning for første gang. Når man i tillegg konkurrerer om prosjekter av stadig lavere verdi, blir det vanskelig å utforme solide tilbud fra instituttens side. I følge informantene kan dette føre til at forskningsinstituttene må avstå fra å svare på enkelte tilbud, fordi kostnadene ved å utforme tilbud man ikke får blir for store. Dermed går de glipp av en potensiell mulighet til å utvikle egen kunnskap. Lorentzen (2011) presiserer at «samfunnsøkonomisk er praksisen håpløs».

«(...) vi prøver å unngå de minste oppdragene, for det blir veldig mye administrasjon i forhold til prosjektet når det er et lite prosjekt. Så du svir av en veldig stor andel av det totale beløpet du har til disposisjon bare med å komme i gang med prosjektet.» (Trond Foss, Sintef Transportforskning).

Tostensen (2012) påpeker faren for at konkurranse fører til at forskningsinstituttene presser utgiftene sine nedover og priser tjenestene sine for lavt i håp om å vinne oppdrag. Samtidig er det ikke alltid pris er det viktigste i konkurransegrunnlaget. Pris kan være oppgitt på forhånd, og da er det lite hensiktsmessig å gå under den oppgitte prisen. Her kan byråkratene ha en sentral rolle, i kraft av at det gjerne er de som lager kriterier i konkurransegrunnlaget. Det rasjonalistiske prinsippet om å minimere kostnader tilknyttet individuell beslutningstaking kan være relevant i denne sammenhengen. Å gå gjennom en anbudsprosess hvor man må vurdere ulike tilbud opp mot hverandre og kåre en vinner, kan hevdes å gå i mot dette prinsippet. Et spørsmål man kan stille seg er hvorvidt det ikke vil være mer lønnsomt for byråkratene å utforske FoU-unntaket og muligens kunne tildele oppdrag direkte, særlig dersom fagmiljøet er lite og det er oversiktlig hvem som besitter hvilken kompetanse. Dette

kan tenkes å kunne redusere kostnadene i forbindelse med innhenting av forskningsoppdrag. Det organisasjonsteoretiske ny-institusjonelle perspektivet om legitimitet kan være en forklarende faktor her. I følge dette perspektivet er det like viktig å bli anerkjent ut fra verdimeslige hensyn som en som forholder seg til regelverket enn en med potensiell inntjening som følge av et unntak som ikke er godt kjent.

I hvilken grad bidrar praktisering av anbudsregler til utnytting av det økonomiske effektiviseringspotensialet i offentlig forvaltning, som er en viktig del av styringsformen NPM-tankesettet legger til rette for? Fra forskningsinstituttene side stilles det spørsmål ved om anbudspraksisen slik den drives nå er gunstig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Høye transaksjonskostnader på begge sider av bordet beskrives som en konsekvens av anbudssystemet.

«Det brukes mye ressurser i forvaltningen på å håndtere dette, i forhold til størrelsen på de kontraktene som blir satt ut.» (Kjell W. Johansen, TØI).

«Det havner nok en del på Doffin som kanskje ikke hadde trengt å være der. Kunne plukket ut to-tre leverandører på forhånd og bedt dem om å gi et tilbud. For det som skjer nå i sånne åpne anbudskonkurranser, det er jo at det kan være mange som gir tilbud, og sånn rent samfunnsøkonomisk så tror jeg ikke at det trenger å være noe positivt regnestykke om kommer ut av det der.» (Trond Foss, Sintef).

At man er opptatt av å bruke offentlige ressurser på en mest mulig effektiv måte er en viktig del av begrunnelsen som ligger bak anbudsregelverket. Samtidig ser vi at denne effektiviteten kan bli relativ dersom man tar i betraktning transaksjonskostnader. Diskusjonen her styrker hypotesen om at anbudssystemet i oppdragsforskning ikke nødvendigvis er en kostnadseffektiv praksis i disponeringen av offentlige midler. Tallene fra SVs stortingsgruppes rapport, som tilsa at man kan anta at det årlig brukes over en milliard på anbudsskriving alene (Reikvam et al. 2008), støtter denne slutningen. At instituttene må bruke mye tid og penger på å få nasjonale oppdrag, kan i tillegg tenkes å svekke instituttene internasjonale konkurransevne.

Jeg vil nå vende tilbake til sitatet diskusjonen begynte med. Hva er det faktiske forholdet mellom en eventuell gevinst det offentlige får gjennom flere tilbydere og kostnader brukt på søknadsskriving? Spørsmålet går utover oppgavens rammer, men kan utgjøre et utgangspunkt for en eventuell videre studie. På en side kan man si at spørsmålet ikke er relevant, her handler det kun om hvor mye offentlig forvaltning tjener på å ha flere tilbydere å velge

mellom. Samtidig kan det hevdes at midler instituttene bruker på å lage forskningsopplegg som ikke blir utført også er en samfunnsøkonomisk utfordring fordi det er midler instituttet kunne brukt på forskningsaktivitet som kan komme samfunnet til gode. Når forskningsinstituttene bruker flere titalls tusen på å utarbeide oppdrag som det offentlige muligens tjener 50 000 på, synes praksisen å gå i mot prinsippet om effektiv ressursbruk i det offentlige. En undersøkelse som gir en oversikt over og analyserer transaksjonskostnader på begge sider av bordet gjennom konkrete anbudsrunder, vil kunne utgjøre et interessant supplement til denne oppgaven.

6.3. Kvalitet vs. kostnadseffektivitet – verken eller?

Loven om offentlige anskaffelser som praktiseres gjennom anbudssystemet i oppdragsforskning, er bygget på et mål om effektiv bruk av offentlige ressurser. Samtidig er det en forskningspolitisk målsetning at forskningen skal være av høyest mulig kvalitet. Informantene fra instituttsektoren beskriver en situasjon hvor transaksjonskostnader i forbindelse med en anbudsprosess er høye. Forskere har også gitt uttrykk for høye administrasjonskostnader gjennom media (Lorentzen 2011).

Er det en potensiell målkonflikt mellom kvalitet og ressursbruk, eller kan anbudssystemet hevdes å være en bremsekloss for begge deler? Et nyttig utgangspunkt for å besvare dette, kan være å undersøke forholdet mellom pris og kvalitet i tildeling av oppdrag. Hvis man ser på selve gjennomføringen av konkurransen, synes det ikke å være klar enighet blant informantene om hvilke kriterier som er viktigst i tildelingen av et oppdrag. Hvorvidt for eksempel kostnadsbruk eller vitenskapelig kvalitet teller mest har jeg ikke fått et entydig svar på under de forskjellige intervjuene. Mangel på enighet omkring dette kan tyde på at vektlegging av kriterier kan variere fra oppdrag til oppdrag, og at det dermed kan være vanskelig å besvare hvorvidt fokus på kostnadseffektivitet går på bekostning av fokus på kvalitet. I instituttsektoren er man redd for at forskning som drives av økonomiske hensyn kan få uheldige virkninger.

«(...) det er ofte pris, som er det viktigste valgkriteriet. (...) i verste fall kan man havne i en sånn situasjon når man gir tilbud, at man rett og slett har priset seg for høyt, fordi man mener at for å besvare oppgaven på en ordentlig måte, må man gjøre sånn og sånn.»
(Trond Foss, Sintef Transportforskning).

I hvilken grad er oppdragsgiverne opptatt av pris i anbudsprosessen? Informantene fra Samferdselsdepartementet påpeker at pris er et av flere elementer som vurderes i valg av tilbyder. Kvaliteten i tilbudet er ofte det viktigste, da gjerne i form av kompetansen de som eventuelt skal jobbe med prosjektet besitter. På spørsmål om hvilke kriterier som er viktig når de avgjør anbudskonkurranser, trekker informantene frem forståelse av problemstillingen og forslag til løsninger som viktige momenter. Samtidig vil pris spille inn dersom to tilbud anses å være like med henhold til kompetanse.

«Det er aldri pris som er avgjørende, det er ikke hovedfokus, det er kompetansen. Men altså hvis noen står likt kvalitetsmessig, så betyr jo prisen en del» (Elin Marie Furu, SD).

I tillegg har flere av informantene påpekt at man må ta høyde for at enkelte felt innen transportforskning, for eksempel trafikkikkerhet, kan ha små fagkretser. I små fagmiljø kan det tenkes at oppdragsgiverne gjerne kjenner til de fleste forskerne som jobber innenfor de forskjellige feltene.

Det synes å være vanskelig å få et enhetlig svar fra informantene angående hvorvidt pris eller kvalitet er det viktigste i tildelingen av oppdrag. Dette reduserer muligheten for å ta stilling til om fokus på kostnadseffektivitet går på bekostning av kvalitet når anbudssystemet påføres oppdragsforskning. I tillegg ser det ut som at transaksjonskostnadene i forbindelse med en anbudsprosess er så omfattende at målet om effektiv ressursbruk ikke nødvendigvis innfris. Forsøk på å redusere kostnadene ved å utlyse enkle oppdrag i stedet for mer oppdrag som er mer omfattende som kan resultere i langsiktig kompetanseoppbygging, er noe som kan tenkes å redusere instituttene mulighet for å produsere forskning av høy kvalitet. Samtidig kan dette være tilknyttet kompetanse hos oppdragsgiverne snarere enn å være et bevisst økonomisk valg. I neste kapittel vil jeg undersøke hvordan byråkratenes kompetanse påvirker utfallet av anbudssystemet, og undersøke hvordan situasjonen har utviklet seg over tid.

7. (Bakke)byråkratenes kompetanse og anbudssystemets utvikling

Av diskusjonen i det første analysekapitlet kan det synes som at anbudssystemet ikke nødvendigvis er positivt, verken for forskningens kvalitet eller dersom man ser på ressursbruk fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. I dette andre analysekapitlet vil jeg teste og diskutere de to siste hypotesene. Hva er byråkratenes, altså oppdragsgivernes, rolle i anbudssystemet, og hva kan konsekvensene være dersom anbudspraksisen vedvarer? Lorentzen (2011) påpeker at systemet med anbudsprosesser som fordelingsmekanisme for forskningsmidler har «utviklet seg på en tragikomisk måte». I det følgende skal jeg etter tur diskutere hypotesene tilknyttet oppdragsgivernes kompetanse og anbudssystemets utvikling, for så å vise hvordan disse er tilknyttet hverandre.

7.1. Kompetanse i forvaltningen

I undersøkelsen av hvilke konsekvenser praktisering av anbudsregler i oppdragsforskning har for instituttsektoren, kan det være interessant å undersøke byråkratenes rolle i kraft av at det er de som praktiserer reglene. I FADs veiledning for tolkning av regelverket for offentlige anskaffelser, beskrives anskaffelsesfeltet som et rettsområde i utvikling. Den endelige tolkningen av regelverket er det eventuelt domstolene som avgjør (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2012a). I den løpende utførelsen av anskaffelser er det imidlertid byråkratene på oppdragsgiversiden, eventuelt med bistand fra veiledere og interne rådgivere, som avgjør hvordan regelverket skal anvendes. Denne prosessen beskrives som utfordrende av oppdragsgiverne.

Hvilke konsekvenser har det at oppdragsgiverne selv utformer konkurransegrunnlag som i mer eller mindre grad beskriver forskningsoppdraget som skal utføres? I følge Andvig (2008) er det ofte forskerne som kjenner sitt eget fagfelt best, og Hallén (2011) påpeker at oppdragsgiver ikke bør gå langt i å detaljere den faglige delen av en utlysning. I likhet med dette viser informantene fra forskningsinstituttene til at byråkratenes kompetanse i praktiseringen av anbudsreglene i verste fall kan få uheldige konsekvenser. I denne delen vil jeg undersøke følgende hypotese:

3. (Bakke)byråkratenes kompetanse har negative konsekvenser for norsk oppdragsforskning.

Det eksisterer et unntak for visse FoU-oppdrag i regelverket, som det tilsynelatende ikke er mange som tar i bruk eller kjenner omfanget av. I møte med informantene har jeg forsøkt å få

frem deres syn på denne potensielle muligheten. At det eksisterer et unntak indikerer at byråkratene ikke nødvendigvis kun er lydige etterfølgere av et regelverk, de kan også velge å utforske handlingsrommet i regelverket. Dette kan hevdes å gå imot Webers tese om byråkrater som nøytrale iverksettere, og støtte Lipskys (2010:xi) teori om «street level bureaucracy», altså bakkebyråkrater med en viss grad av innflytelse. Samtidig kan byråkratenes handlingsrom begrenses av administrative organ, slik som økonomiseksjonen hos Statens Vegvesen eller Departementenes Servicesenter, som gir bistand til departementene ved anskaffelser. Informantene på oppdragsgiversiden gir uttrykk for omstendelige prosesser, og at man gjerne velger den tryggeste metoden for å unngå sanksjoner eller negative medieoppslag.

I tillegg til å tolke regelverket har byråkratene på oppdragsgiversiden også en rolle i at det er de som utvikler konkurransegrunnlag. Man kan si at oppdragsgiverne setter betingelsene for forskningen (Tostensen 2012). Informantene fra instituttsektoren har satt spørsmålsteget ved om oppdragsgivernes kompetanse er tilstrekkelig for å kunne få de beste forskningsoppdragene på de mest relevante temaene. Det ser ut som at oppdragsgivernes rolle i undersøkelsen av anbudssystemets konsekvenser er tilknyttet to typer kompetanse. Man kan gjøre et skille mellom innkjøpsmessig kompetanse, som går på forståelse og kjennskap til regelverket, og fagkompetanse, altså oversikt over fagfeltet forskningsanskaffelsen omhandler.

Et gjennomgående trekk i empirien er tendenser til misnøye fra instituttens side med tanke på at oppdragsgiverne ikke utforsker mulighetene i regelverket når de skal anskaffe forskningsoppdrag. I tillegg uttrykker de frustrasjon over svake konkurransegrunnlag som følge av det de betrakter som mangelfull kompetanse.

«Da er det klart at da får man også en konkurranse som ikke er riktig, fordi konkurransegrunnlaget ikke er godt nok. (...) Altså de kan være faglig dyktig, men de har kanskje ikke fått opplæring i hvordan man lager en sånn beskrivelse. (...) vi ser jo ofte at oppdragsgiver ikke har nødvendig kompetanse, men vi kan ikke gå inn og rette på oppdragsgiver.» (Trond Foss, Sintef Transportforskning)

«Jeg føler veldig ofte at oppdragsgivere har fryktelig dårlig kompetanse på det faglige. Dårlig kompetanse både på anbudsregler og fag. (...) jeg tror at det ville vært bedre at det var styrt av noen forskere som hadde sterkere fagkompetanse.» (Trude Tørset, Sintef Transportforskning).

I likhet med Andvig (2008) har informantene fra instituttsektoren gjerne en oppfatning om at det ofte er forskerne selv som har best oversikt over forskningsstatus på egne fagfelt hvor de er spesialister, sammenlignet med generalister i offentlig sektor som ikke utarbeider forskningsutlysninger ofte.

«Det er ikke alltid de vet hva de skal ha, hva de trenger, det vil jeg si varierer. Også når det gjelder regelverket så varierer forståelsen. (...) i departementene er det ofte en enkeltperson – enkeltsaksbehandler som kanskje gjør dette sjeldnere enn en gang i året. Det blir en engangforeteelse for veldig mange, og det bærer det preg av.» (Kjell W. Johansen, TØI)

«(...) jeg tror nok det har konsekvenser for hva som faktisk blir gjort, og hvilke spørsmål som faktisk blir utredet. Og det er kanskje den største overordnede svakheten med den måten å gjøre det på – at det kan hende det er feil ting som blir utredet.» (Kjell W. Johansen, TØI).

Sitatene illustrerer en oppfatning fra instituttsektoren om at oppdragsgiverne ikke besitter den samme faglige spisskompetansen som forskerne selv, og at FoU-miljøene gjerne kan være bedre skikket til å definere metoder og problemstillinger i forskningsoppdrag. Ulik kompetanse blant partene i en anbudskonkurranse kan hevdes å være naturlig, og Lorentzen (2011) påpeker at identisk kompetanse i forvaltningen og hos instituttene verken er «ønskelig eller mulig». Med utgangspunkt i disse uttalelsene vil det være interessant å undersøke hvordan oppdragsgiverne selv betrakter deres faglige tilstrekkelighet når det gjelder utforming av konkurransegrunnlag. Budalen fra Vegdirektoratet er tilsynelatende uenig i forskernes misnøye over mangel på faglig kompetanse. Hun påpeker at innenfor transportforskning dreier det seg gjerne om små fagfelt de har erfaring med etter å ha jobbet med det samme feltet i flere år.

Det kan virke som at synet på faglig oversikt hos oppdragsgiver varierer mellom informantene. Dette vil antageligvis variere avhengig av hvilket fagfelt det er snakk om, for eksempel med tanke på hvorvidt forskningsmiljøet innen et fagfelt er lite eller ikke. Samtidig synes det rimelig å anta, slik Lorentzen (2011) påpeker, at forskningsmiljøene som gjerne har spisskompetanse på et felt som de jobber med daglig, innehar noe mer kompetanse enn oppdragsgiverne i forvaltningen som muligens ikke innhenter oppdrag særlig ofte.

I hvilken grad påvirker oppdragsgivernes faglige kompetanse forskningen som produseres? Informantene fra instituttsektoren beskriver byråkratene på oppdragsgiversiden som «enkeltsakbehandlere», noe som kan resultere i sidelengs forskning og tenkes å være skadelig for forskning i instituttsektoren over tid. Hos Vegdirektoratet fremhever de på sin side at man har oversikt over de ulike delene av transportfeltet når man har jobbet med det over en viss

periode. Det er dermed ikke sikkert at det er et spørsmål om kompetanse hos de forskjellige byråkratene, men snarere om vilje til å bruke ekstra tid på å lage et grundig konkurransegrunnlag. Dette kan sees i sammenheng med fokus på en mer resultatorientert forvaltning enn tidligere (Christensen et al. 2007).

Hos instituttene gir informantene uttrykk for at en situasjon med byråkrater som ikke nødvendigvis er oppdatert på forskningsstatus på et område, kan hindre oppbygging av gode, langvarige fagmiljøer. De fremstiller det som sannsynlig at de kjenner forskningsstatus innen sitt felt bedre enn en mer generell byråkrat. Fra Stones (2002) «*polis*»-perspektiv som vektlegger at offentlig politikk består av mange, gjerne motstridende parter, er virkeligheten mer nyansert. Her kan man si at oppdragsgiver har mange ulike interesser å ivareta, og hensyn til for eksempel å få utført et forskningsprosjekt innen en viss tid kan være viktigere enn å tenke langsiktig å prøve og se forskningsoppdragene i sammenheng med hverandre.

Hvordan byråkratene velger å forholde seg til selve regelverket er et annet trekk ved anbudssystemet som hevdes å være problematisk. Her dreier det seg om innkjøpskompetanse heller enn faglig kunnskap. Hvorfor ikke FoU-unntaket utforskes i større grad kan være et interessant spørsmål i denne sammenhengen. Unntaket er tilsynelatende verken godt kjent eller mye brukt, men kan være aktuelt å ta i bruk når det gjelder oppdragsforskning fra det offentlige¹⁴ (Fridstrøm 2009). Et svar på hvorfor ikke unntaket anvendes mer kan være at byråkratene er anbefalt å følge regelverket strengt fra innkjøpsrådgivere internt. Et stort og uoversiktlig regelverk og frykt for sanksjoner dersom man tolker regelverket feil, kan også være årsaker til at FoU-unntaket ikke benyttes. Fridstrøm ved TØI forteller at når han har konfrontert oppdragsgivere med forskningsunntaket i anskaffelsesforskriften, svarer de at unntaket kun er tatt inn i forskriften, ikke loven om offentlige anskaffelser. Loven har forrang framfor forskriften. Dermed våger man gjerne ikke undersøke om det er mulig å ta unntaket i bruk i forbindelse med anskaffelser av forskningsoppdrag.

Frykten for å utforske muligheter i regelverket kan være et resultat av utviklingen i forvaltningen i form av økt bruk av kontroll av offentlig virksomhet. At NPM skal medføre bedre styring og samtidig fristille byråkratene gjennom økt grad av lokal autonomi, trekkes gjerne frem som et paradoks ved NPM-paradigmet (Christensen et al. 2007). Økonomisk

¹⁴ I FADs veiledning for offentlige anskaffelser (Fornyings-, Administrasjons-, og Kirke departementet 2012:24) står det at «antakeligvis vil alle FoU-kontrakter som finansieres over offentlige ordninger og programmer være omfattet av unntaket, dersom de har et reelt element av støtte fra det Offentlige». Dette så lenge ikke FoU-oppdraget har forretningsmessige hensikter.

sanksjonering og eventuelle avgjørelser på domstolsnivå kan være andre årsaker til at oppdragsgiverne omtaler det som «livsfarlig» å lete etter unntak fra regelverket.

«Det er en komplisert prosess, man skal holde tunga rett i munnen. (...) Egentlig burde det vært et eget fagområde, er det vi konkluderte med. (...) vi har nok med vårt eget fagfelt, altså trafikkteknikken, da blir det grenser for hvor mye man klarer å orientere seg inn i et nytt fagfelt (...).» (Pål Hauge, Vegdirektoratet)

«Det er stadig folk som er på utkikk etter smutthull og gjøre det på en enklere måte, men vi har erkjent at det er livsfarlig å tenke i sånne baner.» (Pål Hauge, Vegdirektoratet)

Når den enkelte ikke gjennomfører en utlysning veldig ofte, lener man seg gjerne på eksisterende praksis og hva andre har gjort. Samferdselsdepartementet har ikke egen intern opplæring, men det fins blant annet kurs i regelverket som den enkelte kan gå på.

«(...) det som ofte er tilfellet er at den enkelte saksbehandler ikke gjør dette så veldig ofte. Sånn at man får ikke en sånn, du har ingen superbrukere på dette, altså. Man forhører seg gjerne med den som gjorde det sist.» (Paal Iversen, Samferdselsdepartementet).

Hvor stort handlingsrom har byråkratene i denne sammenhengen? Det forvaltningspolitiske prinsippet om ministerstyre og økt fokus på oppnådde mål og resultater i forvaltningen kan tenkes å svekke byråkratenes mulighet til å utvise skjønn og fatte egne beslutninger. Samtidig kan det tenkes å være opp til hver enkelt byråkrat å la seg påvirke av at det politiske ansvaret går høyt. Likevel, hvor stort handlingsrom den enkelte byråkrat har kan variere hos de forskjellige oppdragsgiverne, og det er usikkert hvorvidt teorien om bakkebyråkrater er en passende beskrivelse på oppdragsgiverne i forbindelse med anskaffelser av forskningsoppdrag. Faren for ulike målsetninger mellom prinsipalen og agenten kan i dette tilfellet også reduseres som følge av at man risikerer medieomtale og sanksjoner ved feilsteg i tolkningen av regelverket.

Informantene fra FAD beskriver på sin side frykten hos oppdragsgiverne som overdrevet. De oppfordrer oppdragsgiverne til og i større grad våge å utnytte handlingsrommet i regelverket som allerede eksisterer. Samtidig anerkjenner de at et regelverk som er vanskelig å tolke kan være en årsak til at man ikke utnytter handlingsrommet. Media har også en rolle her.

«(...) fram til nå har det vært veldig fokus på å følge reglene til punkt og prikke og ikke gå utenfor på noe som helst område, hovedformålet er å følge regelverket og ikke ha fokus på handlingsrommet. Vi håper jo etter hvert at oppdragsgivere tør å gjøre det, for det medfører bedre anskaffelser.» (Benedikte Skjærpe, FAD).

«En grunn til at folk kanskje ikke tør, er at de er redde for å klages inn for KOFA. (...) det blir medieoppslag og du kan få dårlig omdømme selv om det kanskje ikke var grunnlag for det. Det kan være vanskelige tolkninger, og så blir du kanskje hengt ut for noe som ikke er så rimelig.» (Monica Auberg, FAD).

At den enkelte byråkrat ikke gjennomfører anskaffelser på regelmessig basis, eller frykt for konsekvenser dersom man tolker regelverket feil, kan forklare at man ikke utforsker muligheten for å kunne benytte seg av unntaket i større grad. I likhet med uttalelsen fra informantene fra FAD gir oppdragsgiverne uttrykk for at de gjerne vil gjerne unngå klagesaker hos tvisteløsningsorganet KOFA. Dette kan føre til at man velger den enkleste løsningen.

«Fordi man vet selv at hvis jeg gjør det på den måten her, og ikke kaller det et unntak, så slipper man eventuelle konsekvenser i forhold til KOFA eller tilsvarende, og totalt sett da, så blir det mindre jobb.» (Anne Beate Budalen, Vegdirektoratet)

Diskusjonen om byråkratenes kompetanse har utgangspunkt i utformingen av kontrakt mellom oppdragsgiver og institusjonen som utfører oppdraget. Myndighetenes rolle som overholder av kontrakt samsvarer med overgangen til en mer governance-preget forvaltning hvor man går over til et mer uklart skille mellom det statlige og det private. Statlige foretak som oppdragsgiver i et marked for forskning indikerer økt fokus på staten som en regulerende makt, slik tankesettet i governance-begrepet fokuserer på. Samtidig kan man si at prinsippet om ministeransvar i en sektorisert norsk forvaltning gjør at byråkratene fortsatt føler et ansvar overfor sitt departement, og at den «organisatoriske fristillingen» som governance sikter mot ikke i stor grad har funnet sted.

Norge har et omfattende forvaltningsapparat som ikke nødvendigvis passer med tanken om en minimal stat, slik governance-prinsippene skisserer og NPM-verktøyene legger til rette for. Likevel synes konkurranse som virkemiddel å være i tråd med tankegangen om en flatere struktur hvor staten reduserer sin utøvende makt og gir rom for flere aktører. Dette aktørmangfoldet kan på sin side representere en økt utfordring for de enkelte byråkratene, som gjerne ikke gjennomfører anskaffelser særlig ofte. Dette kan også være et spørsmål om fortolkning av hva FoU-begrepet innebærer. Hos Kunnskapsdepartementet fremhever de utfordringen som ligger i å definere hva det er man egentlig skal ha, og avgjøre hva slags regelverk som skal følges og hvilken type kontrakt som skal tas i bruk. I en diskusjon om bruk av den nye standardkontrakten for forskning sammenlignet med konsulentkontrakt, beskriver

informantene fra Kunnskapsdepartementet bevissthet rundt hvilket produkt man er ute etter som en utfordring.

« (...) det er det som er utfordringen hele veien, altså hva er det rette kunnskapsproduktet som man har behov for.» (Asgeir Fløtre, Kunnskapsdepartementet).

I lys av dette kan det tenkes at det i utgangspunktet dreier seg om et definisjonsspørsmål. Likevel har jeg opplevd frustrasjon fra forskerhold om oppdragsgivere som skal ha forskningsoppdrag utført men som ikke undersøker om det finnes unntak eller alternative anskaffelsesmetoder. Dette kan sies å være karakteristisk for norsk forvaltning.

«I Norge så er vi kanskje litt flinke til å se begrensninger og ikke muligheter i regelverk.»
(Kari Bjørke, Kunnskapsdepartementet)

I løpet av intervjuene har det blitt klart at informantene på forskersiden, hos institutter innen transportforskning, opplever frustrasjon i forbindelse med det de anser som utilstrekkelige konkurransegrunnlag. Videre oppfattes det som uheldig, fra instituttsektorens side, at få oppdragsgivere undersøker muligheter i anskaffelsesregelverket, men snarere lyser ut oppdrag av stadig lavere verdi. Det er ikke nødvendigvis slik at byråkratene har skyld i dette. Det kan være et resultat av den generelle trenden i norsk forvaltning, hvor fokus på resultater gjør at man ønsker å opptre mest mulig effektivt. Man må ta høyde for at dette ikke kun handler om mangel på kompetanse hos byråkratene. Det kan også dreie seg om en form for frykt eller «økonomisk avskrekking» dersom man tar sjansen på muligheter i regelverket som er feil. Å unngå og utforske regelverkets handlingsrom kan hevdes å være en mulighet for å påvirke fra byråkratenes side. Samtidig reduseres byråkratenes handlingsrom av interne retningslinjer og tradisjonen om ministerstyre. Likevel synes det som at kompetanse, eller utilstrekkelig kompetanse, er en faktor i anbudskonkurranser, og at hypotesen til en viss grad er styrket. (Bakke)byråkratene har i variert grad anledning til å påvirke effekten av anskaffelsesreglene gjennom tolking av regelverket og utforming av utlysninger.

7.2. Utvikling i anbudssystemet

Analysen hittil gir inntrykk av at anbudssystemet i forbindelse med oppdragsforskning får uheldige virkninger for forskningsinstituttene. Tostensen (2012) viser til en stadig strengere

anbudspraksis som følge av fokus på konkurranseutsetting i samfunnet for øvrig, og Lorentzen (2011) etterlyser en debatt om forskningens anbudssystem og dens utvikling. Hvordan har utviklingen vært, og hva kan være konsekvensene over tid? Jeg vil nå ta stilling til følgende:

4. Praktisering av anbudsregler kan svekke instituttsektoren på lengre sikt.

I debatten som har gått har det blitt reist bekymringer angående faren for at enkelte fagfelt vil dø ut dersom de ikke får oppdrag. At oppdrag nå nærmest utelukkende kommer fra bestillersiden samtidig som kompetanse hos instituttene må dokumenteres skriftlig, trekkes også frem som uheldige sider ved anbudssystemets utvikling. I forskningsmeldingen kan man lese at regjeringen vil satse på langtidsplaner for forskning fremover (Meld. St. 18 (2012-2013)), noe som tyder på at langsiktighet i forskning er en målsetning fra norske myndigheter. Bidrar anbudssystemet til denne målsetningen? Intervjudata tyder på at anbudssystemet oppfattes som tungvint, og at det ikke nødvendigvis fører med seg effektiv offentlig ressursbruk og høyere kvalitet i forskningen. Er dette noe som har utviklet seg over tid, og hvor går veien videre?

«Det har vel utviklet seg, i en feil retning.» (Trond Foss, Sintef Transportforskning).

Informantene fra instituttsektoren beskriver en situasjon hvor forvaltningen har utviklet seg i en retning hvor man er stadig mer opptatt av å unngå og gjøre feil. Man kan trekke paralleller fra dette til målet i NPM om en mer resultatorientert forvaltningskultur, med måloppnåelse og tellekultur som sentrale stikkord (Butenschøn 2012).

«(...) det er en kultur om at man ikke skal gjøre feil. Og står man stille så gjør man ikke feil. Jeg mener det har skjedd en klar utvikling, jeg vet ikke hva som har skjedd, men er veldig klar på at det har skjedd noe der.» (Gunnar Jordfald, FFA).

Økt fokus på mål og resultater har ført med seg økt grad av granskinger og kommisjoner av offentlig virksomhet (Butenschøn 2012). MRS-teknikken har over tid blitt kritisert for å være et komplisert og omstendelig system for kontroll (Christensen et al. 2007). I tråd med Stone (2002) sin «polis»-tankegang har man også sett at det kan være vanskelig å utarbeide målbare, enhetlige mål i staten, noe som vanskeliggjør fokuset på resultater slik NPM legger til rette for (Christensen et al. 2007). Sitatet til Jordfald antyder at det er fokus på å gjøre ting riktig

fremfor og utforske regelverket, fordi da risikerer man å gjøre feil. Dette kan hevdes å hemme instituttsektoren ved at byråkratene da unngår å utforske mulighetene i regelverket, muligheter som potensielt kan forbedre rammevilkårene i deres forskningshverdag.

Gir anbudssystemet rom for å fremme ideer? Økende grad av konkurranse mellom flere aktører fører ikke nødvendigvis til mer «grensesprengende forskning», slik det illustreres et behov for blant annet i det europeiske forskningsprogrammet «Horizon 2020» (Meld. St. 18 (2012-2013), 54). Praktisering av lave terskelverdier i det særnorske anskaffelsesregelverket viser at effektiv ressursbruk i det offentlige er en viktig del av forvaltningen. Isolert sett er dette positivt, flere av informantene påpeker viktigheten av at man ikke sløser med offentlige midler. Samtidig kan det tenkes å føre med seg uheldige virkninger for forskningsinstituttene over tid. Informantene fra instituttsektoren beskriver en situasjon som ikke motiverer til å fremme nye ideer, da risikerer man å få svar om at den må ut på anbud, for deretter å måtte konkurrere om sin egen idé. På sikt kan dette føre til at ideene i sin helhet kommer fra oppdragsgiversiden, noe informantene fra instituttsektoren forklarer at de i økende grad gjør også i dag.

Restriktiv tolking av regelverket fra oppdragsgivernes side kan redusere motivasjonen og muligheten for å satse på forskning av mer ukjent art for forskningsinstituttene. Den generelle utviklingen i forvaltningen med økt kontroll av offentlig virksomhet kan være en årsak til at anbudsreglene følges strengt. Hyppige besøk fra Riksrevisjonen kan for eksempel trekkes frem som en årsak til at oppdragsgiverne ikke oppsøker «smutthull» i regelverket. Samtidig kan det hevdes at en prosedyre hvor forvaltningen selv velger tema for forskningsoppdrag er hensiktsmessig i den forstand at det da forskes på det som det er et reelt behov for å forske på, selv om det kan gå på bekostning av mer innovative, dristige prosjekter.

Faglig fornyelse er en viktig faktor i instituttsektoren. Fordi instituttene driver oppdragsbasert forskning, er forskningsoppdrag viktig for å kunne utvikle kompetansen sin på et felt (Kunnskapsdepartementet 2012). Dersom et felt ikke får oppdrag over tid, risikerer man svekket kompetanse på det feltet, og i verste fall får man en utvikling hvor enkelte fagfelt forsvinner fordi det ikke finnes oppdrag til dem. Det synes imidlertid ikke å være enighet om konsekvensene av dette hos informantene. På en side kan det hevdes å svekke instituttens faglige plattform, som får redusert mangfoldighet og kanskje må gi slipp på dyktige forskere som følge av dette. Samtidig er instituttsektoren bygget på et mål om å kunne betjene

offentlig forvaltning og næringsliv, og dermed synes faren for at enkelte fagfelt ikke vil overleve for alltid, å være naturlig. Det kan betraktes som å være «en del av gamet».

Dersom anbudssystemet slik det er nå er et resultat av en utvikling over tid, hvordan var det før? «Det har vel gått gradvis i den retningen», bemerket Fridstrøm ved TØI på spørsmål om utviklingen i praktisering av anbudsreglene over tid. Han forteller om en overgang fra en periode hvor TØI hadde egne møter med Samferdselsdepartementet for å diskutere relevante tema som TØI i etterkant utviklet prosjekter rundt, til en situasjon hvor prosjektforslagene kun kommer fra «bestillersiden», altså oppdragsgiverne. Denne utviklingen kan hevdes å være naturlig, for å unngå at ikke enkelte forskningsinstitutt nærmest blir en del av departementet. Overgangen til et anbudssystem hvor TØI konkurrerer med alle andre, gir rom for flere aktører. Samtidig oppstår risikoen for at en byråkrat uten forskningserfaring blir satt til å lage konkurransegrunnlag.

Informantene i instituttsektoren beskriver en anskaffelsespraksis som gradvis har blitt mer omfattende, og at forskjellig kompetanse på hver side av bordet er et økende problem. De observerer tendenser til at oppdrag av stadig lavere verdi settes ut på anbud. Denne utviklingen kan blant annet hevdes å være et resultat av oppmerksomhet i media rundt andre saker tilknyttet tildelinger og anskaffelser, slik som for eksempel Audun Lysbakkens avgang som statsråd i 2012¹⁵. Disse synspunktene samsvarer med betraktningene gitt av informantene fra FAD om at man kanskje unngår å utnytte regelverkets muligheter som følge av faren for medieoppslag.

Hallén (2011) frykter at anbudssystemet kan svekke muligheten til å få på plass gode prosjekter, samt vanskeliggjøre oppbygging av langvarige kompetansemiljø. Kan man i tillegg anta at anbudsreglene på sikt får konsekvenser for omfanget av forskningsaktiviteten i det offentlige? Jordfald fra FFA tror anbudsreglene er en bremsekloss for forskningsaktiviteten i Norge, og at oppdragsgiver som følge av reglene ikke får det optimale oppdraget. Lave terskelverdier kan tenkes å redusere innkjøp av forskningsbaserte innkjøp og utredninger i offentlig forvaltning.

*«Vi ser jo på de måtene man praktiserer oppdragsreglene i det offentlige, og en del av de norske særreglene mener vi er en barriere for at det offentlige bruker mer forskning (...).»
(Gunnar Jordfald, FFA)*

¹⁵ Daværende barne- og likestillingsminister Audun Lysbakken trakk seg i 2012 som følge av en tildeling av midler fra hans departement til «Jenteforsvaret» som på det tidspunktet det ble søkt var en undergruppe i SU (Holgensen & Melgård 2012).

Som et alternativ til anbudsrunder gir flere av informantene uttrykk for at det blir vanligere å ta i bruk rammeavtaler i forbindelse med forskning, som representerer en redusert form for konkurranse. Da konkurrerer man først om rammeavtaler med en varighet på for eksempel 2 år, for deretter å konkurrere innenfor rammeavtalen med for eksempel fem andre i stedet for et åpent marked. Dette oppfattes gjerne som mer effektivt, både fra oppdragsgiverne og oppdragstagerne i instituttsektoren.

«Hensikten med det er at vi skal prøve å spare litt tid i forbindelse med anbudsrunder.»
(Anne Beate Budalen, Vegdirektoratet).

Økt forskningsinnsats er en viktig del av satsingen i overgangen til en mer kunnskapsbasert utvikling, noe som betegnes som vesentlig i den siste forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012-2013)). Et komplisert regelverk hvor byråkratene jobber for å unngå å gjøre feil kan tenkes å være et hinder for at det offentlige går til innkjøp av FoU-tjenester utover programmene gjennom Forskningsrådet. En konsekvens av dette er økt fokus på rammeavtaler, som innebærer konkurranse i begrenset form. En mer uheldig konsekvens kan være, slik informantene uttrykker det, at man unngår å utføre FoU-oppdrag som følge av kompliserte anskaffelsesprosedyrer.

Informantene fra instituttsektoren gir inntrykk av at anbudspraksisen har blitt mer omfattende og rigid over tid. Dersom dette fortsetter, kan det tenkes å svekke forskningsmulighetene i instituttsektoren. Dette er imidlertid knyttet til de økonomiske forutsetningene i instituttsektoren for øvrig, for eksempel etterlyser flere behovet for økt basisbevilgning slik at man kan bruke mer tid på egen forskning. Samtidig kan man si at en del av instituttsektorens legitimitet er knyttet til evnen til å utføre anvendt forskning etter behov fra forvaltningen (Meld. St. 18 (2012-2013)). Et komplisert regelverk som praktiseres strengt kan tvinge dette behovet nedover. Uttalelser slik som Jordfald fra FFAs antagelser om at anbudspraksisen reduserer viljen til forskning i det offentlige, kan hevdes å styrke hypotesen om at anbudssystemet kan svekke instituttsektoren over tid.

7.3. Fellestrekk ved hypotesene: forvaltningens utvikling

Datagrunnlaget synes å stemme overens med antagelsene i de to hypotesene jeg har diskutert i dette kapitlet. Hva skyldes dette? Ulik grad av kompetanse på forskjellige sider av bordet kan sammen med «enkelt sakshåndtering» tenkes å svekke instituttsektoren. I tillegg hevdes

anbudssystemet å ha blitt strengere over tid. Oppdragsgiverne kan hevdes å være preget av utviklingen i forvaltningen for øvrig, hvor man snakker om et overadministrert byråkrati med overdreven fokus på rapportering (Butenschøn 2012). Det kan det tenkes at dette også har påvirket praktiseringen av anbudssystemet. Omstilling i offentlig sektor kan være årsaken til at anbudssystemet har utviklet seg i retning av det Lorentzen (2011) omtaler som «tragikomisk».

Gjennom å teste begge hypotesene opp mot informantenes erfaringer sammen med teorigrunnet, synes det som at hypotesene om oppdragsgivernes kompetanse og utviklingen i systemet styrkes. I neste kapittel vil jeg diskutere det som synes å være hovedfunn i oppgaven, samt gjennomgå ulike forslag til modifikasjoner av anbudspraksisen slik den fungerer i dag.

8. Hovedfunn: «tvangstrøye med albuerom»

De fire hypotesene har blitt styrket i møte med datamaterialet. Hva er de viktigste funnene i analysen? Jordfald (2012) beskriver anbudssystemet som en «tvangstrøye med albuerom som ikke benyttes», et utsagn som godt oppsummerer hovedfunnene i denne studien. At anbudssystemet har uheldige konsekvenser for instituttene innen transportforskning, samtidig som handlingsrommet ikke er tilstrekkelig utforsket, synes å være hovedtrekk i analysen. Det er oppdragsgiverne som ikke benytter seg av albuerommet. Samtidig er det vanskelig å si hvor mye rom det er til å bevege seg iført en tvangstrøye, representert av et omfattende anskaffelsesregelverk. Jeg vil nå beskrive og diskutere hovedtrekkene nærmere.

8.1. Viktigste funn

Diskusjonen av hypotesene gir grunnlag for å komme med betraktninger om de mest sentrale funnene i lys av oppgavens problemstilling, nemlig hvilke konsekvenser anbudssystemet har for forskningsinstitutt innen transportforskning. Hittil i analysedelen har jeg vist at anbudssystemet ikke nødvendigvis har heldige virkninger for instituttsektoren hva gjelder kvalitet, kostnadseffektivitet eller utvikling over tid. I tillegg synes det som at oppdragsgiverne ikke vil utnytte handlingsrommet i regelverket. At handlingsrommet ikke utnyttes kan være en konsekvens av økt fokus på kontroll i norsk forvaltning, også fra medias side.

Som et overordnet hovedfunn kan man si at:

1. Anbudspraksisen i oppdragsforskning har uheldige virkninger for forskningsinstitutt innen transport.

Videre synes det som om det er dekningsproblemer for å si at:

2. Utviklingen i forvaltningen gjør at mulighetene i anskaffelsesregelverket sjelden utforskes.

Det andre hovedfunnet konsentrerer seg om hvordan forvaltningen fungerer i forhold til tiltaket som jeg undersøker virkningen av, et aspekt det i følge Baklien (2000) er naturlig å inkludere.

Det forskningspolitiske målet om høy kvalitet i norsk forskning kan hevdes å være uforenelig med et mål om å bruke offentlige ressurser på en mest mulig effektiv måte. Samtidig kan det være relativt hvor effektiv ressursbruken skal være, og det heter gjerne at man ønsker økt effektivitet i tjenesteproduksjonen, uten at det skal gå utover kvaliteten i tjenesten. Som et utgangspunkt for utførelse av et tiltak kan disse to målene likevel synes å være motstridende. Forskningsoppdrag er ikke en tradisjonell tjeneste som forventes å være av en viss kvalitet, og slik jeg har vist kan det være vanskelig å vite hva som kjennetegner god kvalitet i forskning. Med fokus på effektivitet kan det tenkes at man fortsatt kan få tilfredsstillende forskningsresultater, men man risikerer å gå glipp av dristighet og fornyelse i forskningen, slik det fremkommer av den siste forskningsmeldingen at det i økende grad vil bli behov for (Meld. St. 18 (2012-2013)).

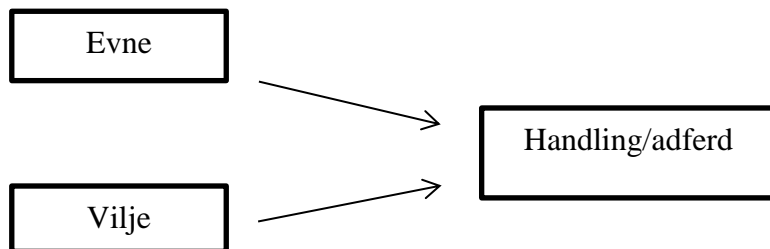
Til tross for at regelverket for offentlige anskaffelser eksisterte før det ble fokus på omstrukturering av norsk forvaltning, kan praktiseringen av regelverket hevdes å være en konsekvens av fokus på å hente inn trekk fra næringslivet til offentlig forvaltning gjennom påvirkning fra NPM, og overgangen til en mer governance-innrettet forvaltning. Lite rom for dialog antyder et strengt anbudssystem med fokus på markedsmekanismer. MRS-mekanismene med økt resultatfokus er en del av NPM som har fått gjennomslag i norsk forvaltning (Christensen et al. 2007). Flere offentlige selskaper slik som Statens Vegvesen har elementer av mål- og resultatstyring som del av sin styringsfilosofi (Vegtilsynet 2012). En mer resultatorientert forvaltning kan tenkes å være en av årsakene til at byråkratene forholder seg til en restriktiv tolkning av anskaffelsesregelverket, slik at man får en mest mulig forutsigbar prosess. Samtidig trenger ikke dette kun være forårsaket av trekk fra NPM. Frykt for dårlig omdømme i media er en annen viktig faktor her, slik flere av informantene påpeker.

Et trekk ved regelverket som gjerne ikke forutses av det instrumentelle perspektivet eller Webers byråkratimodell, er hvordan byråkratene selv i varierende grad har mulighet til å påvirke konsekvensene av et tiltak, som såkalte bakkebyråkrater (Winter & Nielsen 2008). I forbindelse med anbudssystemet synes det som at byråkratene har en viktig rolle ved å ikke undersøke muligheter for å unnta forskningsoppdrag fra fulle anbudsrunder. Hvorvidt dette skyldes egeninteresse i form av tryggheten som ligger i å velge den veien andre har tatt før, eller utilstrekkelig opplæring, er vanskelig å vite. I dette tilfellet kan «økonomisk avskrekking» hvor man frykter sanksjoner være et lite hensiktsmessig virkemiddel, fordi det hindrer byråkratene i å våge og utnytte spillerommet i regelverket. Samtidig forhindrer anbudskonkurranser urettmessig direkte tildeling av forskningsoppdrag, og gir rom for mindre

aktører. Man må også ta i betraktning at omfanget og anvendeligheten av unntaket ikke er særlig kjent. At vilkårene til unntaket ikke er forankret i særlig grad kan tenkes å gjøre at det er større terskel for å ta det i bruk. Bruk av sanksjonering og ministerstyre er elementer som kan hevdes å redusere byråkratenes mulighet til å utøve skjønn.

Byråkratenes adferd kan være resultat av flere ting. I forbindelse med forskningsanskaffelser synes byråkratenes handlinger og fremgangsmåte å bli påvirket av hvorvidt man har gjort lignende oppdrag tidligere, i tillegg til frykt for potensiell straff dersom man gjør feil. Dette er i tråd med Winter og Nielsens (2008:132) figur over bakkebyråkraters atferd, som enkelt kan fremstilles slik:

Figur 8.1. Overordnet adferdsmodell



Evne vil i dette tilfellet være kunnskap om regelverket, gitt av intern veiledning eller ekstern kursing, altså en form for ressurser. Vilje er i større grad tilknyttet interesser. Her vil byråkratene i følge den rasjonalistiske modellen søke å maksimere egeninteresser. Organiseringen i forvaltningen kan være en faktor her, ministeransvaret kan være med på å påvirke byråkratenes vilje til å holde seg til regelverket. Om dette er forårsaket av egeninteresse fordi man ønsker å verdsettes på jobb eller om det er av lojalitet til sine ledere, er vanskelig å vite. Denne adferdsmodellen tar riktignok ikke høyde for at ulike byråkrater kan ha forskjellige egenskaper. En utvidet versjon kan inkludere personlige karakteristikk og institusjonelle forhold som faktorer som vil påvirke byråkratenes evne og vilje i implementering av politiske tiltak.

I tråd med Stones (2002) antagelser om «*the polis*» synes det å være klart at politiske tiltak ikke bestandig er i tråd med rasjonalismetankegangen, og at politikutføring er et resultat av flere faktorer enn dem man først antar. Hvorvidt anbudsreglene fungerer optimalt er for eksempel avhengig av kompetansen i forvaltningen, og om den eller de som utfører en anbudskonkurranse har interesse av eller evne til å se et kunnskapsfelt i en større helhet enn kun det ene prosjektet.

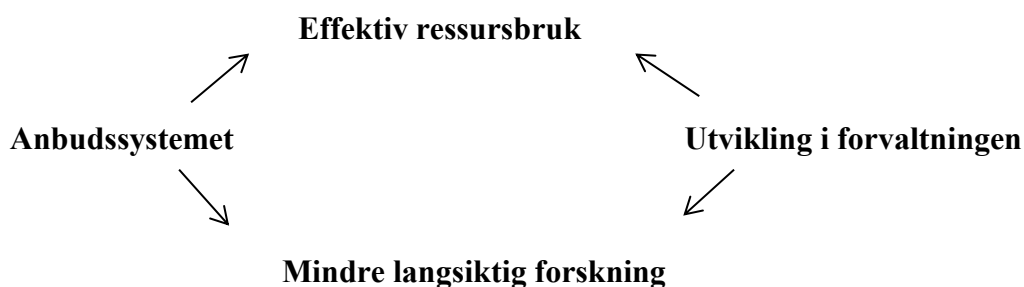
En kostnadseffektiv offentlig sektor med høy grad av brukervennlighet er et vanlig mål i tankegodset fra NPM (Time 2012). Her er motivet fra et rasjonelt synspunkt å få så mye som mulig ut av innsatsen, i dette tilfellet utførelse av et gitt forskningsoppdrag, til minst mulig pris. Sett fra «polis»-perspektivet kompliseres bildet noe. Her stilles det spørsmål ved hvem som bestemmer hvilken type utfall som er ønskelig, og hvilken type effektivitet man vil oppnå (Stone 2002).

8.2. Intenderte og ikke intenderte virkninger

Hva forteller diskusjonen av hypotesene om intenderte og ikke intenderte virkninger av anbudspraksisen? Baklien (2000:53) forteller at evaluering av et tiltak ikke er synonymt med måloppnåelse, og at virkninger ikke nødvendigvis er «positive og forventede».

Intervjudata indikerer at fokus på effektiv ressursbruk kan medføre at man er mindre opptatt av å se «det store bildet» og koble forskningsoppdrag sammen. Fra instituttsektoren kom det betraktninger om byråkrater som ikke evner å se helheten i forskjellige forskningsfelt. Dette kan tenkes å hindre oppbygging av gode, langvarige miljøer. Med utgangspunkt i dette kan en fremstilling over ulike typer virkninger og påvirkninger etter Bakliens mal (2000) se slik ut:

Figur 8.2. Virkninger av anbudssystemet, versjon 1



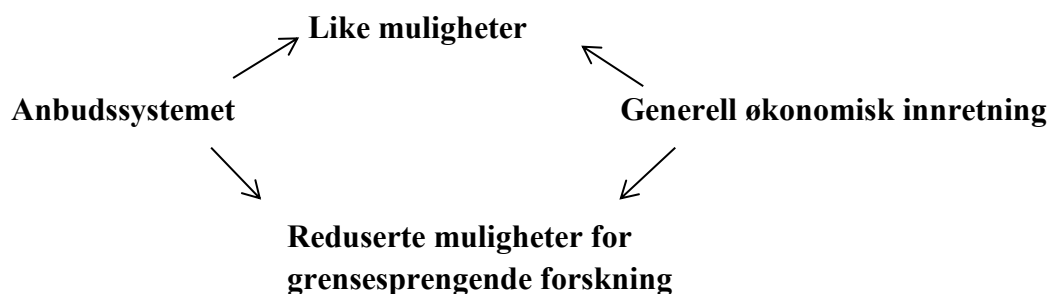
Figuren viser at effektiv ressursbruk og mindre grad av langsiktig forskning ikke nødvendigvis skyldes anbudssystemet alene. Tendenser i forvaltningen kan også ha påvirket dette. Samtidig kan det som beskrives som et stadig mer omfattende anbudssystem hevdes å være et resultat av utviklingen i forvaltningen for øvrig, hvor virksomhet i det offentlige i økende grad er gjenstand for kontroll (Butenschøn 2012). I tillegg kan graden av kostnadseffektivitet som følge av anbudssystemet variere, særlig dersom man ser

transaksjonskostnader på begge sider av bordet i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Figuren kan dermed hevdes å være en utilstrekkelig fremstilling av anbudssystemets virkninger for forskningsinstituttene.

Anbudssystemet hevdes å være en bremsekloss når det gjelder målet om økt innovasjon og grensesprengende forskning (Fridstrøm 2009). Er anbudssystemet alene skyld i manglende måloppnåelse på dette punktet i norsk forskning? Andre aspekter ved forskningsadministreringen kan også være med på å forklare dette, for eksempel preges midlene for fri forskning, kalt FRIPRO, av mange søkere og hard konkurranse (Norges Forskningsråd 2013). Instituttene uttrykker jevnlig frustrasjon over lav basisbevilgning, og et nytt finansieringssystem som fordrer økt fokus på resultater fra instituttens side kan også tenkes å føre til at forskerne ikke i større grad satses på mer dristige prosjekter. Dermed kan dette være et finansierings spørsmål snarere enn noe annet.

Fra instituttsektoren påpekes det at anbudssystemet, slik det praktiseres i dag, gir få incentiver til å komme med nye ideer. Gode forskningsideer har ingen beskyttelse. De kan tvert i mot bli lagt ut på anbud, der alle kan delta i konkurransen på lik linje med initiativtakerne (Fridstrøm 2009). Selv om det gir få incentiver til å komme med nye ideer legger anbudssystemet likevel til rette for at flere aktører skal få mulighet til å delta i konkurranse. Like muligheter for alle fremheves av informantene fra FAD som en del av begrunnelsen bak anskaffelsesregelverket. Med bakgrunn i dette kan en alternativ fremstilling over ulike virkninger av anbudssystemet se slik ut:

Figur 8.3. Virkninger av anbudssystemet, versjon 2



Denne figuren viser at anbudssystemet har et likebehandlingsprinsipp i seg, og informantene synes enig i verdien av konkurranse. Samtidig gir bruk av konkurranse få incentiver til å utføre forskning «utenfor boksen». Dette kan også være et resultat av de generelle økonomiske rammevilkårene til instituttforskningen. Satsingen på transportforskning har for

eksempel ikke økt de siste årene (Reinholdtsen & Sandvik 2013). At man har en økonomisk innretning hvor instituttene i økende grad premieres på bakgrunn av oppnådde resultater fremfor andre ting, kan hevdes å være en form for likebehandling fra myndighetenes side. Et resultatbasert finansieringssystem som premierer oppdragsorientering kan videre tenkes å redusere incentivene for å presentere egne forskningsideer.

8.3. Rom for endring? Og hvilken da?

En evaluering som undersøker virkningene av et tiltak kan være et nyttig verktøy for å foreta eventuelle endringer i tiltaket. Jeg har skissert en situasjon som synes å være uheldig for transportforskningsinstituttene, og uheldig for utviklingen av et enda mer kunnskapsbasert Norge i forlengelsen av det. Samtidig synes det å være en felles oppfatning om at konkurranse har en egenverdi som tilrettelegger for likebehandling. Det synes snarere å være rammebetingelsene som anbudssystemet legger premissene for som fører med seg uheldige konsekvenser, og «konstruktive modifikasjoner» er etterlyst (Hallén 2011). Hva kan gjøres for å forbedre situasjonen? Informantene fra instituttsektoren har kommet med innspill til potensielle endringer av dagens praksis.

Flere av informantene fra instituttsektoren har gitt uttrykk for at det er et behov for økte terskelverdier for anbud. De nåværende verdiene sies å gi uforholdsmessig høye transaksjonskostnader. I tillegg fremheves et ønske om å ta i bruk forskningsunntaket i regelverket mer aktivt. Det er også ønskelig med økt bruk av den nye standardavtalen for FoU-oppdrag fremfor konsulentkontrakter når man inngår en avtale om et forskningsoppdrag. Det er viktig for forskningen at ikke oppdragsgiver sitter igjen med eiendomsrett på resultatene i etterkant, slik man gjerne gjør dersom konsulentkontrakten benyttes. Videre er det et generelt ønske fra instituttsektoren med mer dialogbaserte mekanismer i forbindelse med anbudssystemet.

Er forslagene fra instituttsektoren realiserbare? Utvalget som skal gjennomgå den særnorske tilpasningen til anskaffelsesregelverket vil muligens gi svar på spørsmålet om hevelse av terskelverdiene. En eventuell heving av terskelverdien, som da sannsynligvis vil gjelde for alle typer tjenester, kan hevdes å gå i mot prinsippet om likebehandling som nevnes i lovteksten, da det kan føre til økt grad av direkte tildelinger ved mindre oppdrag. Samtidig kan det tenkes at de minste instituttene har vanskelig for å delta i konkurransen i dagens situasjon, på grunn av høye transaksjonskostnader. Unntaket for enkelte FoU-oppdrag i

regelverket synes på sin side å være lite kjent, og må sannsynligvis forankres og defineres før det tas i bruk i større grad.

En generell oppfatning om at konkurranse er verdifullt i seg selv kan tenkes å være en innvending mot å ta i bruk et unntak for FoU-oppdrag. I tillegg kan det tenkes at frykten for sanksjoner ved feiltolking ikke vil forsvinne med det første. Når det gjelder bruk av standardkontrakt er denne frivillig, men forskerne gir uttrykk for at det er vanlig å si nei dersom oppdragsgiver vil bruke konsulentkontrakt og ikke forskningskontrakt ved et FoU-oppdrag. Media har en rolle her, det kan tenkes at man ikke vil unngå et negativt oppslag om at man ikke tar i bruk forskningskontrakten, slik Aftenpostens reportasjeserie om styrt forskning avdekket (Hultgren & Moe 2011). Den siste forskningsmeldingen viser til at offentlig sektor oppfordres til å vurdere bruk av standardkontrakten ved inngåelse av forskningsoppdrag (Meld. St. 18 (2012-2013)).

En av karakteristikkene til NPM er at lederne er endringsorientert, og det synes som at det kan være behov for å endre praktiseringen av anbudssystemet i forbindelse med oppdragsforskning. Samtidig har anbudssystemet en verdifull funksjon i at den fører til like muligheter for alle aktører, og åpenhet i anskaffelser av forskningsoppdrag. Når det gjelder små forskningsmiljø innen transportfeltet synes riktignok argumentet om likebehandling å bli mindre relevant. Her kjenner man gjerne til hvem som har best kompetanse på et felt, og hos instituttene gir de uttrykk for at de gjerne vet hvem som kommer til å få oppdraget før vinneren er erklært. Dette kan være et spørsmål om hva som er viktigst, målene om effektiv ressursbruk og likebehandling i norsk forvaltning, eller hensynet til de forskningspolitiske målsetningene om å heve kvaliteten i norsk forskning, også for den anvendte delen.

9. Avsluttende bemerkninger

Jeg vil nå oppsummere hovedtrekkene i oppgaven, og diskutere betydningen av disse. Forskning er en viktig del av utviklingen av samfunnet, og en drivkraft til verdiskaping i dag (Folkestad 2012). I Norge beskrives forskning som et viktig verktøy for å svare på nye samfunnsutfordringer (Meld. St. 18 (2012-2013)). Man kan anta at det er lettere å besvare disse utfordringene med et velfungerende forskningssystem. Funnene i oppgaven tyder på at den delen av forskningssystemet som har med oppdragsforskning og anbudskonkurranser å gjøre, ikke fungerer optimalt for forskningsinstitutt innen transport. Mangel på dialog og kortsiktig kunnskapsoppbygging er eksempler på potensielle uheldige sidevirkninger av anbudspraksisen, som Røste (2008) påpeker at er en viktig del av kostnadene når man evaluerer et politisk tiltak.

Konkurransetsetting av offentlige tjenester kan sies å være et resultat av den administrative reformbølgen New Public Management (Butenschøn 2012). Den norske tilnærmingen til NPM beskrives tradisjonelt sett som forsiktig. De største årsakene til det er at Norge har unngått store økonomiske kriser, og at den norske statstradisjonen med et omfattende forvaltningsapparat ikke nødvendigvis er kompatibelt med NPMs karakteristikker. De siste årene har man riktignok sett en endring i dette, Norge kommer gradvis som reformator av offentlig sektor (Christensen et al. 2007). Globalisering, økt integrasjon i EU og press fra for eksempel OECD kan være noen av årsakene til dette. I tilpasningen av Blairs «tredje vei» og NPM-tankesettet til norsk forvaltning har det særlig vært fokus på MRS og bruk av anbud i forbindelse med innkjøp i det offentlige (Butenschøn 2012). Selv om en del av NPM-tankesettet er økt grad av kontroll, har ikke konsekvensene av NPM vært gjenstand for en stor grad av evaluering og kontroll selv. Teorien knyttet til at markedsføring medfører en mer effektiv forvaltning må dermed testes gjennom empiri i oppgaver som dette.

Christensen et al. (2007:117) omtaler NPM som «en avveining mellom demokrati og marked». De påpeker at selv om NPM er et utbredt fenomen, finnes det ikke en etablert sannhet om at tankesettet fører til mer effektivitet og bedre prestasjoner. Det er viktig at diskusjonen om NPM ikke gjøres til et spørsmål om kostnadseffektivitet alene, men at man ser eventuelle gevinster i forhold til andre prinsipper slik som for eksempel tillit, forutsigbarhet, faglig kvalitet og prinsippet om demokrati. NPM og økt fokus på governance kan hevdes å være i tråd med demokratiske prinsipper. Fokus på samarbeid fremfor hierarkisk styring, kan føre til at det kan være lettere for befolkningen å påvirke politiske beslutninger.

At markedsprinsipper ikke nødvendigvis passer et sammensatt statsapparat, er likevel en vanlig kritikk av NPM. Staten skal ivareta mange hensyn, og dermed kan fokus på effektiv ressursbruk alene gå på bekostning av forskjellige interesser, noe man med utgangspunkt i Stones (2002) «polis»-perspektiv også kan være enig i.

Gjennom å undersøke virkningen av det som omtales som et «anbudsregime» (Lorentzen 2011) i oppdragsforskning for et bestemt fagfelt, har jeg forsøkt å supplere det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om instituttsektoren. Jeg har villet gi innsikt i virkninger av overordnet politikk på konkret detaljnivå. Funnene antyder at påvirkning fra NPM-tankesettet om å påføre forvaltningen virkemidler fra næringslivet, ikke fungerer like godt for alle deler av offentlig sektor. Oppdragsgiverne i forvaltningen oppfatter regelverket som komplisert, og våger ikke å utnytte mulighetene som ligger i det. Samtidig synes aktørene fra instituttsektoren å være mer bekymret over virkningene enn forvaltningen selv. Hvordan kan denne innsikten anvendes?

I oppgaven har jeg vist at det kan være behov for å gjennomgå praksisen og se på behovet for «konstruktive modifikasjoner» (Hallén 2011) med tanke på måten regelverket praktiseres i dag. En supplerende studie i form av en kostnadsanalyse som undersøker faktiske transaksjonskostnader i forbindelse med ulike anbudsprosesser, vil kunne være interessant, og muligens gjøre at tema får økt fokus fra oppdragsgivernes side. I første omgang blir det spennende å se hva utvalget som skal vurdere behovet for en forenkling av den særnorske tilpasningen til reglene for offentlige anskaffelser, konkluderer med. Videre vektlegger regjeringen i forskningsmeldingen (Meld. St. 18 (2012-2013)) behovet for å forenkle systemet for den resultatbaserte basisbevilgningen, og her vil det være interessant å se hvorvidt det vil påvirke hverdagen hos forskningsinstituttene.

Oppgaven begrenses av tid og rom. Utvalget er begrenset på bakgrunn av tidsaspektet til en masteroppgave, og at jeg kun fokuserer på to forskningsinstitutt kan være et kritikkverdig moment ved oppgaven. Mitt mål har imidlertid vært å inkludere en rekke ulike stemmer, slik at man får en mest mulig nyansert fremstilling av hvordan prosessen fungerer. Samtidig er instituttsektoren svært heterogen, og man kan stille spørsmålsteget ved muligheten for at funnene mine har gyldighet for andre sektorer enn transportforskning. En utvidet eller supplerende studie som fokuserer på oppdragsgivere og forskningsinstitutt innen et annet forskningsfelt i tillegg til transportforskning, vil kunne øke potensialet for generalisering. På bakgrunn av oppgavens omfang har jeg imidlertid valgt å inkludere så mange aktører som

mulig innen oppdragsforskning på feltet for transportforskning i stedet for å inkludere flere fagfelt. Inkludering av forskningspolitiske organ og instituttene interesseorganisasjon øker likevel sjansen for at funnene kan ha gyldighet for andre deler av instituttsektoren.

Hvordan situasjonen ville vært dersom man unngikk å tildele forskningsoppdrag i et åpent forskningsmarked og i større grad tildelte oppdrag direkte, forblir ubesvart i denne oppgaven. Det dreier seg primært om en avveining mellom effektivitet og likhet. Kostnadseffektivitet er en viktig karakteristikk i NPM-reformbølgen, men høye transaksjonskostnader gjør at anbudspraksisen kan hevdes å være samfunnsøkonomisk ugunstig. Reformene som skulle gi økt effektivitet og avbyråkratisering sies å ha gitt motsatt effekt (Butenschøn 2012). Helseminister Jonas Gahr Støre viser på sin side til at økt byråkratisering for eksempel innen helsevesenet er et resultat av en demokratiseringsprosess hvor hver enkelt har økt sine rettigheter når man er i kontakt med det offentlige (Time 2012).

Unntaket i anskaffelsesregelverket for visse FoU-unntak synes lite kjent hos aktører i forskningssektoren som praktiserer regelverket. Hvorfor finnes det et unntak i utgangspunktet? I veilederen for offentlige anskaffelser kan man lese at unntaket er innført fordi enkelte FoU-kontrakter krever partnerskapslignende forhold, «fremfor å være et forhold mellom en leverandør og en kjøper» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012a:20). At forskning og utvikling er et viktig virkemiddel i utviklingen av europeisk industri, er også et argument bak unntaket for FoU-anskaffelser. Denne argumentasjonen synes å være i tråd med målene gitt forskningsmeldingen, som beskriver forskning som et verktøy i møte med stadig nye utfordringer i samfunnsutviklingen (Meld. St. 18 (2012-2013)).

Byråkratene på oppdragsgiversiden er forvalterne av anskaffelsesregelverket, og kan i varierende grad være de som bestemmer hvorvidt man satser på en rekke tilbydere eller en enklere prosess med færre involverte aktører. Her synes det å være et behov for å presisere hva unntaket egentlig innebærer, og når man kan ta det i bruk. Uklarheten kan hevdes å skyldes at anskaffelsesregelverket anses som et relativt nytt rettsområde, som fortsatt er i stadig utvikling (NOU 2010:2). Hvorvidt oppdragsgiverne i dette tilfellet kan omtales som bakkebyråkrater med stort handlingsrom til å utøve skjønn, kan diskuteres.

Evalueringsforskning som studerer prosesser er et stadig mer vanlig virkemiddel i samfunnsstyringen (Baklien 2000). Hva kan man få ut av en evaluering som dette? I OECDs retningslinjer for «Best practice Evaluation» (1999) kan man lese at: «The objective of evaluation is to provide useful information and reduce uncertainty in relation to the policies it

studies, but it cannot give “right” answers or replace judgement in decision-making.» En evaluering gir ikke nødvendigvis en fullstendig vurdering av virkningen av et tiltak. Baklien (2000) fremhever viktigheten av ikke bare å måle hvorvidt et tiltak har oppnådd gitte mål, men også undersøke eventuelle andre virkninger av et tiltak, slik anbudspraksisen kan tenkes å ha uheldige konsekvenser for instituttsektoren.

I følge King, Keohane og Verba (1994:32) bør man alltid ha kausalitet i bakhodet når man diskuterer funn i en studie: «someone who "thinks like a social scientist" asks whether a connection is a true causal one». Videre forteller de at «we should always report a reasonable estimate of the degree of certainty we have in each of our inferences» (King, Keohane og Verba (1994:32). Hvor sikre er funnene mine? Man kan anta at det er en sammenheng mellom anbudspraksisen og en utilfredsstillende arbeidssituasjon i instituttsektoren, samtidig som man skal være forsiktig med å foreta bastante slutninger på små datasett. Selv om den belager seg på få enheter kan den kvalitative tilnærmingen likevel inneholde mange observerbare implikasjoner, og i dette tilfellet dreier det seg om en form for deskriptiv slutning, snarere enn å avdekke kausale årsakssammenhenger.

Tema er viktig i forbindelse med det uttalte behovet for en velfungerende forskningssektor i Norge. Behovet for et godt fungerende system for forskning er i tråd med fokus på utvikling av mer kunnskapsbasert næringsutvikling og innovasjon i offentlig sektor (Meld. St. 18 (2012-2013)). Som Jordfald fra FFA sa det: «(.....) hvis vi kunne bruke offentlig sektor som en spydspiss til å utvikle forskning og innovasjon i Norge, gjennom innkjøpene og virksomheten sin, så hadde vi oppnådd vanvittig mye». Økt fokus på innovasjon i det offentlige kan tenkes å føre med seg fokus på organisering av forskningssektoren. Forskningsmeldingen gir derimot ikke inntrykk av at instituttsektorens rammevilkår vil gjennomgå den nærmeste tiden. Dersom Norge skal bli internasjonalt ledende på forskningsområder hvor man har fortrinn bør rammevilkårene legges til rette for langsiktig oppbygging av kvalitetssikrede forskningsmiljø, også i instituttsektoren.

Litteratur:

- Adnor (2012). *Konkurransen og markedsføring*. Hentet 04. desember 2012 fra www.adnor.no/index.php?p=3-48-48&url=www.adnor.no
- Andvig, J. C. (2008). Samfunnsforskning på et pseudomarked. *Nytt norsk tidsskrift*, 2008 (01), s. 3-13
- Arnold, E. & Mahieu, B. (2012). *A good council? Evaluation of the Research Council in Norway*. Brighton: Technopolis Group.
- Asplan Analyse (2005). *Omstillinger; Hva koster de? Hva krever de?* Prosjektrapport til Fagforbundet.
- Asplan Viak (2008). *Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen*. Hentet 04. januar 2013 fra www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/rapport_offentlige_anskaffelser_terskelverdier.pdf
- Baklien, B. (2000). Evalueringsforskning for og om forvaltningen. I Foss, O. & Mønnesland, J. (red.), *Evaluering av offentlig virksomhet* (s. 52 - 73). NIBRs PLUSS-SERIE, 4-2000.
- Baklien, B. (2010). Norsk rusmiddelforskning – styrt eller styrende. *Nytt norsk Tidsskrift* 2010 (01/02), s. 162-170.
- Bay, A. H., & Smith, E. (2012). *Institutter mot undergangen?* Hentet 20. januar 2013 fra www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Kronikker-og-andre-artikler/2012/2012-008
- Busch, T. & Vanebo, J. O. (2011). Interne markeder – fokus på bestiller – utfører-modellen. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo J. O. (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (s.106 - 117). Oslo: Universitetsforlaget.
- Butenschøn, D. G. R (2012). *Nede for telling*. Dagens Næringsliv, s. 36-46.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (1998). *Den moderne forvaltning*. Otta: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P. & Roness, P. G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalby, K. (2005). *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management*. Hentet 10. februar 2013 fra www.fagforbundet.no/file.php?id=1209
- Dalland, O. (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dawes, K. (2012). *Pluss-karakter for NHOs INNOVASJON+*. Hentet 26. mars fra www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Plusskarakter_for_NHOs_INNOVASJON/1253980477189
- Ellingsen, A. (2012). *Akademias tellekanter*. Hentet 14. februar fra www.manifesttidsskrift.no/akademias-tellekanter/
- Ewalt, A. (2001). *Theories of Government and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Hentet 21. november 2012 fra <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/unpan000563.pdf>

- Folkestad, A. (2012). *Unios innspill til forskningsmeldingen*. Hentet 02.mars 2013 fra www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Forskning/Forskningsmelding2013/Innspill_UNIO280312.pdf
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012a). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012b). *Utvalg skal foreslå forenkling av offentlige innkjøp*. Hentet 17.desember 2012 fra www.regjeringen.no/nb/dep/fad/presesenter/pressemeldinger/2012/utvalg-skal-foresla-forenkling-av-offent.html?id=710280
- Forskerforbundet (2013). *Forskningsmeldingen (Meld St. 18, 2012-2013)*. Hentet 16.april fra www.forskerforbundet.no/var-politikk/uttalelser/2013/forskningsmeldingen-meld-st-18-2012-2013/
- Foss, O. (2000). Evaluering – samfunnsforskning i politikkenes tjeneste. I Foss, O. & Mønnesland, J. (red.), *Evaluering av offentlig virksomhet* (s. 17 – 47). NIBRs PLUSS-SERIE, 4-2000.
- Fridstrøm, L. (2009, 25.juni). *Regimet kastrerer forskerne*. Aftenposten, s. 3.
- Guldbrandsen, M., Ramberg, I., Sarpebakken, B., Schwach, V., Sivertsen, G., Solberg, E. & Wiig, O. (2012). *Instituttsektorens rolle og organisering i Norge med spesiell vekt på samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK)*. Rapport 50/2012. Oslo: NIFU.
- Hallén, A. (2011). *Vilkårene for oppdragsforskning*. Hentet 15.september fra www.fpol.no/Forskningspolitikk/Documents/03-2011/Forskningspolitikk_3-2011_side%2024.pdf
- Hallén, A. (2012). *En dårlig idé*. Hentet 14.april 2013 fra www.aftenposten.no/meninger/debatt/En-darlig-id-7069974.html#.UYk8eLUIXzx
- Hill, P. J. (1999). *Public choice: A review*. Hentet 22. februar 2013 fra www.gordon.edu/ace/pdf/hill=f&e34.pdf
- Hodne, B. (2012, 30.november). *Forskning tema i valgkampen*. *Sunnmørsposten*.
- Holden & Jordfald (2012). *Høringsuttalelse om forskningsmeldingen*. Hentet 03.januar 2013 fra www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Forskning/Forskningsmelding2013/Innspill_FFA260312.pdf
- Holgensen, J. D., & Melgård, M. (2012). *Lysbakken går av som statsråd*. Hentet 13.mars fra www.aftenposten.no/nyheter/Lysbakken-gar-av-som-statsrad-6777109.html#.UUC1fDB5zzx
- Hultgren, J. & Moe, I. (2011). *Styrt forskning*. Metoderapport til SKUP, Aftenpostens Innenriksredaksjon. Hentet 01.november fra www.skup.no/Metoderapporter/2010/05-Styrt_forskning.pdf
- Jahr-Hopperstad, J. (2012). *Innpassing av forsvarsanskaffelser i regelverk om offentlige anskaffelser*. (Masteroppgave, Universitetet i Bergen). Hentet 03. januar 2013 fra www.nho.no/getfile.php/bilder/RootNY/filer_og_vedlegg1/J%C3%B8rgen%20Jahr-Hopperstad.pdf
- Jordfald, G. (2012). *Anbudsprosessen: Tvangstrøye med albuerom?* Hentet 01.mars 2013 fra www.ciens.no/data/no_NO/file/5522.pdf

- Jordfald, G. (2013). *Melding i utakt med virkeligheten*. Hentet 01. april fra www.utdanningsnytt.no/templates/udf20.aspx?id=32410&epslanguage=en
- Kallerud, E. (2012). Forskning og innovasjon for å løse globale samfunnsutfordringer. I *Forskningspolitikk 2012* (35, 3), s. 14-16.
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Klausen, K. K. (2001). New Public Management – en fortolkningsramme for reformer. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo J. O. (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (s. 24 – 32). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kongthorp, R. T. (2012). *Om unntaket for offentlige anskaffelser for visse FOU- kontrakter*. (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet 10 november 2012 fra hdl.handle.net/10852/19801
- Kunnskapsdepartementet (2012). *Forskningsbarometeret 2012. Forskning for forandring*. Rapport. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kvale, S. (2007). *Doing Interviews*. London: SAGE Publications Ltd.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Lipsky, M (2010). *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russel Sage Foundation
- Lorentzen, H. (2011). *Anbudstyranniet*. Hentet 01.oktober 2012 fra www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article4090563.ece
- Lovdata (2012). *LOV 1999-07-16 nr 69: Lov om offentlige anskaffelser*. Hentet 01.oktober 2012 fra www.lovdata.no/all/hl-19990716-069.html
- Meld. St. 30 (2008-2009). *Klima for forskning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 36 (2008-2009). *Det gode innkjøp*. Oslo: Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet.
- Meld. St. 18 (2012-2013). *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 26 (2012 – 2013). *Nasjonal transportplan 2014 – 2026*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Mydske (2011, 13.oktober). New Public Management. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 2011* (04), s. 253-256.
- Myklebust, N. (2011). *Fagerbergutvalget i vrangstrupen*. Hentet 18.oktober fra www.forskning.no/artikler/2011/juni/290088
- Mønnesland, J. (2000). Innledning. I Foss, O. & Mønnesland, J. (red.), *Evaluering av offentlig virksomhet* (s. 4 – 16). NIBRs PLUSS-SERIE, 4-2000.
- Nervik, J. A. (1997). *Offentlig politikk og klientløpebaner*. UiO: Institutt for Statsvitenskap.
- Norges Forskningsråd (2011). *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2011*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Norges Forskningsråd (2012a). *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2012*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Norges Forskningsråd (2012b). *Årsrapport 2011, Forskningsinstituttene. Samlerapport*. Oslo: Norges Forskningsråd.

- Norges Forskningsråd (2013). *Fri prosjektstøtte oppnår sine viktigste mål, viser evaluering*. Hentet 15.april 2013 fra www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Fri_prosjektstotte_oppnar_sine_viktige_mal_vise_r_evaluering/1253976703824
- NOU 1997:21 (1997). *Offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- NOU 2010:2 (2010). *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- NOU 2011:6 (2011). *Et åpnere forskningssystem*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2012:2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo:Utenriksdepartementet.
- OECD (1999). *Improving Evaluation Practices. Best Practise Guidelines for Evaluation and Background Paper*. Paris: Publication Service.
- Ot.prp. nr. 71 (1997-98). *Om lov om offentlige anskaffelser*. Hentet 04. november 2012 fra www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/otprp/19971998/otprp-nr-71-1997-98-.html?id=159179
- Parr, O. S. (2012). *Ny hodepine for Norges næringsdrivende*. Hentet 04.desember 2012 fra www.hegner.no/juss/article690907.ece
- Rapley, T. (2004). Interviews. I Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. & Silverman, D. (red.), *Qualitative Research Practice* (s. 15 – 33). London: Sage Publications Limited.
- Regjeringen (2012). *Varsler ny offensiv for forenkling av offentlig sektor*. Pressemelding, 7.desember 2012. Oslo: Statsministerens kontor.
- Regjeringen (2013a). *Kompetanse for kunnskapsnasjonen*. Hentet 21.mars 2013 fra www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/utdanning_og_kompetanse/kompetanse-for-kunnskapsnasjonen.html?id=434589
- Regjeringen (2013b). *Offentlig forvaltning*. Hentet 7. februar fra www.regjeringen.no/nb/tema/offentlig_forvaltning.html?id=927
- Regjeringen (2013c). *Forskningssystemet*. Hentet 08. januar 2013 fra www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/forskning/forskningssystemet-2.html?id=563203
- Regjeringen (2013d). *Konkurransopolitikk*. Hentet 10.februar 2013 fra www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransopolitikk.html?id=1363
- Regjeringen (2013e). *Gjennomgang av den særnorske delen av regelverket for offentlige anskaffelser – mandat for offentlig utredningsutvalg*. Hentet 28. april 2013 fra www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Anskaffelser_utvalg_mandat.pdf
- Reikvam, R., Tranøy, B. S., Ekeland, A., Rønning, R., Hansen, M., & Hagen, A. (2008). *Utveier. «Samhandlingsmodell» som alternativ til New Public Management*. Hentet 02 april 2013 fra www.sv.no/content/view/full/32253
- Reinholdtsen, L & Sandvik, S. (2013). – *Det er nok mer stas å klippe snorer enn å bevilge penger til forskning*. Hentet 09. april 2013 fra www.nrk.no/okonomi/vil-ha-mer-transportforskning-1.10979260
- Repstad, P. (1998). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. I *Political Studies*, 1996 (XLIV), s. 652-667.

- Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2006). *Vårt Politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, O. B. (2008). *Politikk og økonomi – for statsvitere*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Røtnes, R. (2012). *Evaluering av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutt som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering*. Oslo: Damvad Norge.
- Røyseland, A. & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 2008 (1-2), s. 86-106.
- Simila, J. O. (2011). Offentlige anskaffelser – noen prinsipielle dimensjoner. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo J. O. (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (s. 165-178). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sintef (2013). *Om oss*. Hentet 01.februar 2013 fra www.sintef.no/Teknologi-og-samfunn/Transportforskning/Transportforskning/
- Skålbones, O. (2012). *Kvalitet og effektivitet. Strømtilknytning i NTE Nett AS*. (Masteroppgave, Handelshøjskolen København). Hentet 02. november fra www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_30915
- Solberg, E., Larsen, K., Wiig, O., Aagaard, K., & Sivertsen, G. (2012). *Markets for Applied Research*. NIFU: Rapport 46/2012.
- Solberg, E. (2013). Instituttene er brobyggere mer enn barrierer. I *Forskningspolitikk 2013* (1), s. 14-15.
- SOU (1996:29). *Forskning och pengar. Slutbetenkande av Forskningsfinansieringsutredningen*. Stockholm: Fritze.
- Stenseth, N. C. (2012, 28.desember). Forskningsrådet + Akademiet = Sant. *Aftenposten*, s. 5.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton and Company.
- StudentTorget (2013). *Blandet mottagelse*. Hentet 30.mars 2013 fra www.studenttorget.no/index.php?show=22&expand=3796,22&artikkelid=11934
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Time, J. K. (2012, 25.oktober). *Ikke snakk om New Public Management!* Morgenbladet, s. 21-22.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.
- TOI (2013). *Transportøkonomisk institutt*. Hentet 01.februar 2013 fra www.toi.no/category6.html
- Tollefsen, M. (2011). *Analyse av tilbudsstrategien til Asplan Viak*. (Masteroppgave, Universitetet i Agder, Institutt for økonomi.). Hentet 03.januar 2013 fra brage.bibsys.no/hia/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_21579/1/BE-501%202011%20vsr%20Masteroppgave%20Martin%20Tollefsen.pdf
- Tostensen, A. (2012). Oppdragsforskning, penger og forskningsetikk. I Fosshem, H. & Ingierd, H. (red), *Forskning og Penger* (s. 27-44). Oslo: De forskningsetiske komiteer.
- Vanebo, J. O. (2011). Institusjonell ombygging av staten og offentlig sektor. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo J. O. (red.), *Modernisering av offentlig sektor* (s. 22 – 33). Oslo: Universitetsforlaget.

- Veggeland, N. (2004). *Regionalisering, bestillerrolle, avtaler, selvråderett*. Hentet 21.november 2012 fra www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/REGA/distriktskommisjonen/15.Veggeland.pdf
- Vegtilsynet (2012). *Tilsynsrapport, sak 2012 - 01*. Hentet 13.mars 2012 fra www.vegtilsynet.com/_attachment/433251/binary/729407
- Vidnes, A. K. (2013). *Stoltenberg: - Kunnskap er nøkkelen*. Hentet 12.mars 2013 fra www.forskerforum.no/wip4/stoltenberg-kunnskap-er-noekkelen/d.epl?id=2117995
- Vik-Mo, B. & Nervik, J. A. (1999). *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. ISS-rapport nr. 52, NTNU.
- Wibe, H.W. (2013). *Syltynn forskningsmelding*. Hentet 12.mars fra www.abelia.no/forskning/syltynn-forskningsmelding-article2432-134.html
- Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo:Universitetsforlaget.
- Winter, S. (2002). *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies*. Hentet 21.februar 2013 fra www.sfi-campbell.dk/graphics/SFI/Forskerfiler/Soren_winter/APSA02_SCW3.pdf
- Winter, S. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering av politik*. Aarhus: Academica.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative Research from Start to Finish*. New York:The Guilford Press

VEDLEGG 1. INFORMASJON TIL INFORMANTENE

INFORMASJONSSKRIV

Takk for at du ønsker å stille som informant i arbeidet med min masteroppgave.

Tema for oppgaven er bruk av anbudsregler i oppdragsforskning. Gjennom oppgaven vil jeg forsøke å avdekke hvilke konsekvenser bruk av anbudsregler i oppdragsforskning har for forskningsinstitutt, med fokus på transportsektoren. Målet er å bidra til økt forståelse av hva konkurranseutsetting av forskningsoppdrag har å si for instituttsektorens forskningsinnretning.

For å finne ut av dette vil jeg intervjuer rundt 10 aktører. Gjennom intervjuer vil jeg forsøke å undersøke informantenes egne opplevelser av praktisering av anbudsreglene.

Masteroppgaven er på 45 studiepoeng, med planlagt innlevering våren 2013. Veilederen min ved NTNU heter Jon Arve Nervik, professor ved institutt for sosiologi og statsvitenskap.

Varigheten på intervjuet vil variere, men det tas utgangspunkt i en varighet på mellom 30 og 60 minutter. Jeg vil ta i bruk båndopptager og ta notater under intervjuet. Det vil være mulighet for anonymisering dersom det er ønskelig. Jeg vil også legge til rette for gjennomlesing av utskrevne intervjuer før oppgaven publiseres, dersom informantene ønsker dette. Når oppgaven er innlevert vil datamaterialet slettes.

Merk at det er frivillig og delta som informant og at det er mulig å trekke seg fra studiet når som helst uten grunn.

Mvh

Torunn Tveit Gaasemyr
torunn.gaasemyr@ntnu.no
Tlf.: 452 96 311

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur Telefonnummer

VEDLEGG 2. INTERVJUGUIDER

Vedlegg 2.1. Intervjuguide, instituttsektoren.

Sintef Transportforskning, TØI

Oppvarming:

1. Navn:
2. Fartstid på instituttet og arbeidsoppgaver:
3. Utdanning- og yrkesbakgrunn:

Refleksjonsdel:

4. Kan du fortelle om dine erfaringer med bruk av anbudsregler i fordeling av forskningsoppdrag?
5. Kan du i korte trekk beskrive en vanlig søknadsprosess hos dere, fra dere bestemmer dere for å søke til søknaden er sendt?
6. Føler du at anbudsreglene slik de praktiseres i dag hemmer eller styrker arbeidet med å levere god, forskningsbasert kunnskap til forvaltning og næringsliv for instituttene?
7. I hvilken grad kjenner du deg igjen i påstander om at anbudssystemet har ført til fremmedgjøring mellom forsker og oppdragsgiver?
8. Hvordan betrakter du oppdragsgivernes kompetanse i forbindelse med utformingen av utlysninger? (Har du noen refleksjoner rundt hvorfor de ikke benytter seg mer av smutthullet i regelverket?)
9. Har du noen tanker om hva som vil være konsekvensene ved praktisering av anbudsregler på lengre sikt, for eksempel med tanke på miljø som ikke får oppdrag over tid?

Avslutning:

10. Da går det mot slutten, er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 2.2. Intervjuguide, oppdragsgivere.

Vegdirektoratet, Samferdselsdepartementet

Bakgrunn:

1. Navn:
2. Fartstid og arbeidsoppgaver:
3. Utdanning- og yrkesbakgrunn:

Refleksjonsdel:

4. Kan du si litt om dine erfaringer med anbudsregler og offentlige anskaffelser?
5. Kan du beskrive en anbudsprosess hos dere? (hvem skriver tilbud, hvor mange tilbud får dere, hvilke hensyn tar dere når dere kårer en vinner, hvor lang tid kan det gå mellom hver gang man skriver tilbud)
6. Hvilken opplæring får dere i regelverket? (Vet dere at det eksisterer et unntak for FoU-anskaffelser – dersom ikke resultatet tilfaller oppdragsgiver alene?)
7. Er regelverket oppfattet som komplisert? (er det gjerne slik at man gjør det som er gjort før, den trygge veien, i stedet for å undersøke mulighetene i regelverket?)
8. Har dere merket en utvikling i praktisering av regelverket?
9. Kan du kort beskrive forholdet mellom dere og SINTEF/TØI?

Avslutning:

10. Da nærmer jeg meg slutten, er det andre ting du ønsker å legge til?

Vedlegg 2.3. Intervjuguide Kunnskapsdepartementet

Bakgrunn:

1. Navn:
2. Fartstid og arbeidsoppgaver:
3. Utdanning- og yrkesbakgrunn:

Refleksjon:

4. Instituttsektoren er sagt å skulle få en særskilt plass i den nye forskningsmeldingen. Kan dere si litt om bakgrunnen for dette og de evalueringene som allerede er i gang satt?
5. Hvilke erfaringer har dere selv med bruk av anbudsregler i oppdragsforskning?
 - Hvilken opplæring får de ansatte i departementet?
 - Hvordan velger de hvem som skriver et tilbud, basert på ledig tid, kompetanse, oversikt over feltet, og så videre?
6. Det har i det siste blitt uarbeidet en ny standardkontrakt for forskning. Hva utlyste det, har dere inntrykk av at den brukes?
7. For ikke lenge siden kom det en overgang til et mer resultatbasert finansieringssystem for instituttsektoren. Kan dere si noe mer om det og utviklingen i sektoren for øvrig?
8. Har dere noen refleksjoner rundt betraktninger fra forskerhold om at lav basisfinansiering gjør instituttene mer avhengig av ekstern finansiering, og de er da lettere å påvirkes til «styrt forskning». (Ref. Aftenpostens SKUP-serie i begynnelsen av 2011.)
9. Tror dere konkurranseutsetting av oppdragsforskning slik det praktiseres i dag, hemmer eller styrker forskningsinnretningen (kvaliteten) på instituttforskningen?

Avslutning:

10. Da nærmer jeg meg slutten, har dere noe dere vil legge til?

Vedlegg 2.4. Intervjuguide Norges Forskningsråd

Introduksjon:

1. Navn:
2. Fartstid og arbeidsoppgaver:
3. Utdanning- og yrkesbakgrunn:

Refleksjon:

4. Kan du kort beskrive instituttsektorens rolle i det norske forskningsbildet?
5. Hvilken erfaring og generelle oppfatninger har du knyttet til praktisering av anbudsregler i oppdragsforskning?
6. Hvilket inntrykk har dere av kompetansen hos oppdragsgiverne i det offentlige som bestiller forskningsoppdrag?
7. I det siste har vi sett en overgang til en mer resultatbasert basisbevilgning. Hvordan har dere inntrykk av at dette fungerer?
8. Det har også kommet på plass en ny standardkontrakt for forskningsoppdrag. Kan du fortelle litt om den (blir den brukt)?
9. Direktøren i Norges Forskningsråd, Arvid Hallén, har skrevet i kronikker at et dysfunksjonelt regime har utviklet seg, og at det er behov for konstruktive modifikasjoner av regelverket. Kan du si litt mer om det, er det en generell oppfatning i hele NFR?
10. Hvilket inntrykk har du av status transportforskning i Norge?
11. Norge har forbedring når det gjelder internasjonalisering, for eksempel ligger Norge bak nabolandene hva gjelder deltagelse i EUs 7. rammeprogram. Hva kan være årsakene til dette?
12. Hvilke konsekvenser vil praktisering av anbudsregler kunne ha for instituttsektoren over lengre tid?

Avslutning:

13. Er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 2.5. Intervjuguide, Forskningsinstituttene Fellesarena.

Bakgrunn:

1. Navn:
2. Fartstid og arbeidsoppgaver:
3. Utdanning- og yrkesbakgrunn:

Refleksjonsdel:

4. Kan du kort beskrive instituttsektorens og rolle i det norske forskningsbildet, og litt om FFAs rolle?
5. Hvilken erfaring og generelle oppfatninger har du/medlemmene deres knyttet til praktisering av anbudsregler i oppdragsforskning og konsekvensene dette har for instituttsektoren?
6. I deres innspill til forskningsmeldingen skisserer dere en situasjon hvor instituttsektoren og UoH-sektoren opptrer på samme konkurransearena men med ulike rammebetingelser. Kan du si litt mer om det?
7. Hvilket inntrykk har du av kompetansen hos oppdragsgiverne i offentlig sektor?
8. Hva tror du kan være konsekvensene av anbudsreglene over tid?
9. I det siste har vi sett en overgang til en mer resultatbasert basisbevilgning. Hvordan har du inntrykk av at dette fungerer for instituttene?
10. Det har også kommet på plass en ny standardkontrakt for forskningsoppdrag. Hvilket inntrykk har du av den?
11. Hvilke forventninger har du til den nye forskningsmeldingen?
12. Hallén i NFR etterlyser i en kronikk behov for «konstruktive modifikasjoner av regelverket», og TØI-lederen har foreslått det samme (i form av at terskelverdien heves til EU-nivå for FoU-oppdrag). Har FFA forslag til hva dette kan være?
13. Nylig kom rapporten «Markets for applied research» ut, som sammenligner anvendt forskning i en rekke land. Hvilket inntrykk har dere fra situasjonen i våre naboland angående dette?

Avslutning:

14. Er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 2.6. Intervjuguide, Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet.

Bakgrunn:

1. Navn:
2. Fartstid og arbeidsoppgaver:
3. Utdanning- og yrkesbakgrunn:

Refleksjonsdel:

4. Hvilke generelle betraktninger har du angående bruk av anbudsregler i Norge, og argumentasjonen bak innføring av lavere terskelverdier enn det EØS-regelverket tilsier at man må ha?
5. Hvorfor har ansvaret for anskaffelsesreglene gått over fra NHD til FAD?
6. Det pågår en evaluering av reglene for offentlige anskaffelser, kan du si litt om det?
7. Bruk av anbudsregler med tanke på FoU-oppdrag, generell oppfatning om hvordan det fungerer?
8. Har regelverket utviklet seg over tid? Kan dette sees i lys av utvikling i forvaltningen for øvrig, med utgangspunkt i NPM-prinsipper?
9. Det finnes et unntak for FoU-oppdrag i regelverket. Har du inntrykk av at det blir brukt, og hvorfor tas det ikke hyppigere i bruk?
10. Blir det gitt noen opplæring i regelverket til embetsverket fra deres side?
11. Fra forskningsmiljø blir regelverket hevdet å være et «Rigid system, hindrer dialog.», og modifikasjoner etterlyses. Er det realistisk?

Avslutning:

12. Er det noe du ønsker å legge til?

VEDLEGG 3

Tabell 3

Vitenskapelig publisering i 2011 i utvalgte land. Antall og prosent. (Norges Forskningsråd 2012a).

Land	Antall artikler	Prosentandel av verdensproduksjonen ¹	Antall artikler per 1000 innbyggere
USA	354 486	0	1
Kina	157 545	0	0
Storbritannia	97 834	0	2
Tyskland	93 541	0	1
Japan	76 099	0	1
Frankrike	66 283	0	1
Canada	57 263	0	2
Italia	53 476	0	1
Spania	49 095	0	1
India	45 485	0	0
Sør-Korea	44 718	0	1
Australia	43 441	0	2
Brasil	34 210	0	0
Nederland	32 975	0	2
Russland	28 281	0	0
Taiwan	26 648	0	1
Sveits	24 152	0	3
Tyrkia	23 294	0	0
Sverige	20 700	0	2
Polen	20 617	0	1
Belgia	18 371	0	2
Danmark	13 261	0	2
Østerrike	12 496	0	1
Israel	12 154	0	2
Hellas	10 526	0	1
Finland	10 414	0	2
Norge	10 360	0	2
Portugal	10 187	0	1
Mexico	10 070	0	0
Tsjekkia	9 741	0	1
New Zealand	7 791	0	2
Irland	7 184	0	2
Ungarn	5 892	0	1
Island	827	0	3

¹Andel av verdensproduksjonen beregnet ut fra summen av alle lands produksjon.