

Verdiskapende og kostnadseffektivt

Evaluering av fondet for forskningsavgift på
landbruksprodukter (FFL) og
Forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA)

Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Landbruksdirektoratet

Prosjektperiode

Januar – september 2022

Prosjektteam

Sjefsanalytiker Bjørn Brastad
Sjefsanalytiker Elisabet Sørfjorddal Hauge
Senioranalytiker Yngve Tufteland
Senioranalytiker Johan Iøkken



The **venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

På oppdrag fra Landbruksdirektoratet har Oxford Research evaluert forskningsmidlene for jordbruk og matindustri. Disse består av to fond som skal bidra til å støtte opp under den norske jordbrukspolitikken; Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og Forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA).

Evalueringen ble gjennomført i perioden januar 2022 til september 2022, og er utarbeidet av sjefsanalytiker Bjørn Brastad, sjefsanalytiker Elisabet Sørfjorddal Hauge senioranalytiker Yngve Schröder Tufteland og senioranalytiker Johan Løkken.

Vi vil takke Landbruksdirektoratet for et svært spennende prosjekt og godt samarbeid underveis i gjennomføringen. Vi vil også rette en stor takk til styrene i FFL og JA for gode diskusjoner og innspill. Disse har vært meget nyttige for evalueringsarbeidet.

Kristiansand, 22. september 2022

Bjørn Brastad
Sjefsanalytiker
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1. Bakgrunn, problemstillinger og metode	2
1.1 Hva skal evalueres - nærmere om Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA)	2
1.1.1 Om Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL)	2
1.1.2 Om Forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA)	3
1.2 Evalueringens problemstillinger	3
1.3 Metodisk fundament for evalueringen	5
1.3.1 Eksplorative intervjuer	5
1.3.2 Dokument- og registerdataanalyse	5
1.3.3 Gruppeintervju med styremedlemmer	5
1.3.4 Gruppeintervju med sekretariatet	5
1.3.5 Dybdeintervjuer med bedrifter og næringsliv, forskningsmiljøene og forvaltningen	6
1.3.6 Spørreundersøkelse til mottakere av midler	6
1.3.7 Samlet vurdering av datamaterialet	7
1.4 Rapportens innhold	7
2. Innretning og måloppnåelse	8
2.1 Profilen på bevilgningene fra FFL og JA	8
2.1.1 Oversikt over pågående prosjekter i porteføljen	8
2.1.2 Finansieringskilde og tilsagnssum	10
2.1.3 Oversikt over tildelinger på de ulike bransjene	11
2.2 Er det sannsynlig å nå målsetningene til FFL og JA gjennom den valgte innretningen?	11
2.2.1 Ordningenes formål	12
2.2.2 Virkningskjede for FFL og JA	13
2.2.3 Nærmere diskusjon av virkningskjeden	26
2.3 Addisjonalitet – FFL og JA sin utløsende effekt	27
2.4 Samarbeid, forskningsresultater. Innovasjoner og verdiskaping	28
2.4.1 Bidrar støtten til samarbeid?	28
2.4.2 Forskningsinnhold og -resultater	29
2.4.3 Innovasjoner	31
2.4.4 Langsiktig utvikling av kunnskapsallmenningen	32
2.4.5 Bidrag til atferdsendring og verdiskaping i næringen	33
2.4.6 Nyttig for alle interessenter	33
2.5 Bidrag til landbrukspolitiske målsetninger	34
2.6 FFL/JA i relasjon til Forskningsrådet og andre forskningsprogrammer	35
2.6.1 Oppfatter søkerne forskjellene mellom Forskningsrådets og FFLs/JAs midler?	35
2.7 Oppsummering	37
3. Organisering og drift av fondene	39
3.1 Er driften kostnadseffektiv?	39
3.1.1 Administrativ ressursbruk	39
3.1.2 Ressursbruken i forbindelse med søknadsarbeid og rapportering	41

3.1.3 Forvaltes midlene kostnadseffektivt sammenlignet med Fiskeri- og havbruksnærings forskningsfinansiering (FHF)	46
3.2 Er forvaltningen av ordningen hensiktsmessig sett opp mot formålet?	51
3.2.1 Styresammensetning og styrearbeid	51
3.2.2 Styring fra Landbruks- og matdepartementet	53
3.2.3 Kjøp av tjenester fra Forskningsrådet	54
3.2.4 Utlysingsstrategier og tildelingskriterier	55
3.3 Hvordan fungerer samarbeidet mellom FFL og JA under fellesbetegnelsen «Forskningsmidlene for landbruks- og matindustrien»?	56
3.4 Oppsummering	57
4. Konklusjoner og anbefalinger	59
4.1 Konklusjoner	59
4.1.1 FFL og JA bidrar til å nå hovedmålene på en god måte	59
4.1.2 Driften av FFL og JA er kostnadseffektiv og hensiktsmessig organisert for å nå målene	60
4.2 Anbefalinger	62
4.2.1 Ressursfordelingen bør tydeliggjøres	62
4.2.2 Antallet forskningsmiljøer, brukere og faglige retninger kan utvides	62
4.2.3 Søknadsprosedyre og oppfølging kan utvikles	63

Figurer

Figur 1: Oversikt over antall prosjekter fordelt på prosjekttype og år (n=263)	9
Figur 2: Antall prosjekter fordelt på finansieringskilde og år (N=263)	10
Figur 3: Tilsagnssum i kroner fordelt på finansieringskilde og år (N=263)	10
Figur 4: Fordelingen i prosent mellom innbetalt avgift og innvilgede prosjekter per bransje	11
Figur 5: Prosjektfokus innenfor sentrale landbrukspolitiske målsettinger. Prosent. (N=263)	12
Figur 6: Prosjektfokus innenfor sentrale landbrukspolitiske målsettinger. Prosent. (N=88)	13
Figur 7 Programteori for FFL og JA	25
Figur 8: Hva hadde skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom FFL/JA ikke hadde gitt støtte? Prosent. (n=88)	27
Figur 9: Prosjektene bidrag til samarbeid mellom aktørene. Prosent. (n=88)	29
Figur 10: Porteføljen fordelt på forskningsart for perioden 2019–2021, i mill. kroner	30
Figur 11: Respondentenes beskrivelse av forskningsinnholdet i prosjektet. Prosent. (n=88)	30
Figur 12: Forskningsresultater gjennom prosjektet. Prosent. (n=88)	31
Figur 13: Innovasjoner gjennom prosjektet. Prosent. (n=88)	32
Figur 14: FFL/JA sin betydning for næringen. Prosent. N=88	33
Figur 15: Bidrag til landbrukspolitiske målsettinger i prosjektet. Prosent. (n=88)	35
Figur 16: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om FFL og JA...? (n=88)	36
Figur 17: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om FFL og JA ...? I prosent. (n=88)	45
Figur 18: Organisasjonskart FHF	47

Tabeller

Tabell 1: Aktørtyper og organisasjoner intervjuet	6
Tabell 2: Antall mottakere og respondenter på spørreundersøkelsen. Svarprosent	6
Tabell 4: Antall dagsverk brukt på søknadsskriving. n=88	42
Tabell 5: Antall dagsverk brukt på revidering av søknad. n=86	43
Tabell 6: Antall dagsverk brukt på revidering av søknad. n=80	44
Tabell 7: Antall dagsverk brukt på sluttrapportering. n=29	44
Tabell 8: Årlig FoU-avgift. i hele 1000. NOK.	47
Tabell 9: Fordeling av FoU-avgiften mellom de to sektorene i perioden 2017-2021. Prosent.	48
Tabell 10: Pågående, oppstartede og avsluttende prosjekter pr. år i perioden 2017-2021	48

Sammendrag

På oppdrag fra Landbruksdirektoratet har Oxford Research evaluert forskningsmidlene for jordbruk og matindustri. Disse består av to fond som skal bidra til å støtte opp under den norske jordbrukspolitikken; Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og Forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA).

Evalueringen viser at ordningene har et tydelig definert formål og en innretning som bidrar til måloppnåelse. Det er en god og logisk sammenheng mellom fondenes innretning, de landbrukspolitiske målsetningene som ønskes oppnådd og de sentrale forholdene som må løses for å realisere disse. Oxford Research finner heller ikke at det er andre virkemidler som kunne ha gitt bedre resultater. FFL og JA dekker områder som ikke dekkes av andre nasjonale forskningsprogrammer, og spiller dessuten en viktig rolle i å forsterke innsatsen på tilgrensende områder som også finansieres av andre forskningsprogram.

FFL og JA er nyttig for både nærings- og forskningsaktørene. Prosjektene bidrar vesentlig forskningsmessig, men ikke minst gir de næringsaktørene et svært godt utbytte både når det gjelder utvikling av samarbeidsrelasjoner, konkrete innovasjoner og bidrag til verdiskapingen. Et tydelig signal på opplevd nytte er den gjentagende deltagelsen fra næringsaktørene, enten i form av finansiering eller arbeidskraft.

En svært viktig suksessfaktor for FFL og JA er at de gir miljøene som får støtte anledning til å jobbe med utviklingsforløpet på langsiktig basis. Langsiktigheten bidrar både til utvikling av tillitsfulle relasjoner, gir muligheter for å «avlære» gamle måter å jobbe på og anledning til å lære nye rutiner og prosesser. Dette innebærer at FFL og JA bidrar til å redusere risikoen ved å delta i langsiktige forsknings- og innovasjonsprosjekter samt vedlikehold og en langsiktig utvikling av kunnskapsallmenningen for næringen.

Oxford Research finner at driften av FFL/JA er kostnadseffektiv samlet sett både når det gjelder administrativ ressursbruk og ressursbruken i forbindelse med søknadsbehandling. Forvaltningen av ordningen er videre hensiktsmessig sett opp mot formålet.

- Styresammensetningen bidrar til ordningenes måloppnåelse og sikrer legitimitet og relevans for alle deler av næringen.
- Føringerne fra LMD gir styret et stort handlingsrom og fungerer svært godt for å få fram prosjekter som oppleves som relevante både for nærings- og forskningsaktørene.
- Det er et godt samarbeid mellom FFL/JA og Forskningsrådet. Dette bidrar til at formålet med FFL/JA nås, og til å utnytte den samlede offentlige virkemiddelporteføljen, samt sikrer «sømløshet» mellom FFL/JA og Forskningsrådets virkemidler.

Samlet sett viser evalueringen at man i hovedsak lykkes svært godt med ordningene. Vår viktigste anbefaling er derfor at FFL/JA i først og fremst fortsetter arbeidet med samme kurs, til det beste for kunnskapsutviklingen og for næringen. Oxford Research foreslår imidlertid at det tas noen grep som ytterligere kan bidra til å styrke måloppnåelsen. Disse presenteres nærmere i kapittel 4.2.

1. Bakgrunn, problemstillinger og metode

1.1 Hva skal evalueres - nærmere om Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA)

Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri består av to fond som skal bidra til å støtte opp under den norske jordbrukspolitikken. Denne rapporten evaluerer henholdsvis Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og Forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA).

FFL og JA er to ulike ordninger med egne styrer, formål og brukere. Det er imidlertid delvis sammenfall mellom ordningene når det gjelder formål og brukere, og midlene forvaltes i tett samarbeid under samlebetegnelsen *Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA)*. Sammen finansierer ordningene forskning og innovasjon i hele verdikjeden fra primærledd til industri- og forbrukerledd. Midlene tildeles i hovedsak forskningsprosjekter og mindre FoU-prosjekter (utredninger og forprosjekter) etter åpen utlysning, men det gis også rammetilskudd over begge ordninger.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har fastsatt egne retningslinjer og vedtekter for forvaltningen av ordningene og oppnevner styremedlemmene. Styrene har i hovedsak felles møter, og har utarbeidet en felles strategiplan (jf. Strategi for forskningsstyrenes arbeid 2018-2022). Landbruksdirektoratet er sekretariat for styrene.

Styrene kjøper administrative tjenester av Norges forskningsråd i forbindelse med utlysning, søknadsbehandling og prosjektoppfølgning av forskningsprosjekter. Dette er regulert i en egen samarbeidsavtale. I henhold til avtalens formål skal FFL/JA og Forskningsrådet også samarbeide om målrettede tiltak innen landbruks- og matforskningen og legge til rette for godt samarbeid i plan- og strategiprosesser for å sikre at midlene gir best mulig nytteverdi for sektoren.

1.1.1 Om Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL)

FFL finansieres gjennom en forskningsavgift på landbruksprodukter, både på nasjonal produksjon og importerte råvarer, halvfabrikata og ferdigvarer. Landbruksdirektoratet krever inn avgiften på egg, kjøtt, melk, korn, vegetabiler og honning. På importerte varer krever Skattedirektoratet inn avgiften.

Midlene fra avgiften settes inn i et fond og forvaltes av et styre bestående av syv styremedlemmer, der tre av disse også utgjør JA-styret. Styret representerer hele verdikjeden i norsk matproduksjon. FFL skal finansiere forskning knyttet til landbruksprodukter som nyttes til å fremstille nærings- og nytelsesmidler, samt fôrkorn til husdyr.

FFL ble opprettet i henhold til lov av 26. juni 1970 om forskningsavgift på visse landbruksprodukter. Formålet med loven er å sikre økonomisk grunnlag for forskning knyttet til landbruksprodukter som nyttes til ervervsmessig framstilling av nærings- og nytelsesmidler. I loven heter det blant annet at avgiften er brukernes bidrag til å fremme forskning som skal komme en bransje eller en produksjon til gode. I strategiplanen har styret utdypet formålet med midlene til følgende (jf. *Strategi for forskningsstyrenes arbeid 2018-2022*):

«FFL skal stimulere til forskning som bidrar til effektiv ressursbruk, konkurransekraft, vekst og utvikling for å realisere potensialet i den jordbruksbaserte verdikjeden, og bidra til å løse samfunnsmessige utfordringer.»

I tillegg støtter FFL forskningsinstituttet Nofima, samt Forskningsrådets miljøprogram, gjennom tildeling av rammetilskudd.

1.1.2 Om Forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA)

Forskningsmidler over jordbruksavtalen avsettes årlig over jordbruksavtalen og er øremerket forskning. Midlene forvaltes av et styre med tre medlemmer som representerer avtalepartene i jordbruksoppgjøret: staten v/Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Formålet med fondet er å utvikle ny kunnskap til landbruks- og matsektoren. Prioriteringene skal være i tråd med landbrukspolitiske mål og prioriterte innsatsområder for norsk landbruk i tråd med årlige jordbruksoppgjør. Midlene skal i første rekke gå til utvikling av anvendt kunnskap og gi nytteverdi for brukere av kunnskapen på kort og lang sikt. Det er et mål å oppnå god samordning av avtalemidler, midler i Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og midler til forskning som tildeles av Forskningsrådet. Siktemålet er at midlene samlet sett skal gi best mulig effekt.

I styrets strategi utdypes formålet med midlene som følger:

«JA skal stimulere til forskning og kunnskapsutvikling som sikrer verdiskaping og bærekraftig landbruksproduksjon over hele landet.»

I tillegg støtter JA forskning innen planteforedling og hesteforskning gjennom rammebevilgninger til hhv. Graminor AS og norsk-svensk hesteforskning, samt rammetilskudd til Forskningsrådets miljøprogram.

1.2 Evalueringens problemstillinger

I jordbruksoppgjøret 2021 ble det foreslått å evaluere ordningene Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og Forskningsmidler over jordbruksavtalen (JA), jf. *Prop. 200 S (2020–2021) Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet*. Mandatet for evalueringene ble utformet av styrene for FFL og JA med utgangspunkt i føringene fra departementene og jordbruksoppgjøret 2021, og inkluderer begge fondene. De overordnede problemstillingene i evalueringsarbeidet er:

- 1) Er driften effektiv?
- 2) Er forvaltningen av ordningene hensiktsmessig organisert?
- 3) Bidrar ordningene til å nå formålet?

Disse problemstillingene er ytterligere spesifisert i konkurransegrunnlaget fra Landbruksdirektoratet. Evalueringen skal i tillegg belyse fem mer detaljerte spørsmål:

1) Er formålet med midlene tydelig, og i hvilken grad oppnås formålet?

- Det ønskes en vurdering av om prosjektporteføljen gjenspeiler formålet med midlene, men ikke en vurdering av enkeltprosjekters resultater og måloppnåelse.
- Er valgte virkemidler (prosjektyper og rammetilskudd) egnet til å nå formålet?
- Hvordan oppfatter søkerne forskjellene mellom Forskningsrådets midler og midlene fra FFL og JA?

2) Er driften kostnadseffektiv?

- Administrativ ressursbruk inkluderer arbeid som utføres i styret og i sekretariatet, samt kjøp og bruk av tjenester fra Forskningsrådet.
- Søkerne og mottakerne av forskningsmidler sin ressursbruk ifm. søknadsarbeid og rapportering bør også vurderes, både for forskningsprosjekter som Forskningsrådet administrerer, utredninger og forprosjekter som Landbruksdirektoratet administrerer, samt rammebevilgninger.
- Forvaltes midlene kostnadseffektivt sett opp mot andre sammenlignbare ordninger?

3) Er forvaltningen av ordningen hensiktsmessig organisert sett opp mot formålet?

a. Styringsmodellen og forvaltningen av ordningen skal vurderes, herunder:

- Styresammensetning og styrearbeid, inkludert praksis med at JA-styrets medlemmer også er styremedlemmer i FFL
- Landbruksdirektoratet som sekretariat
- Regelverk, samt føringer og styringslinjer fra Landbruks- og matdepartementet
- Samarbeid og kjøp av tjenester fra Forskningsrådet, og om krav og føringer i Forskningsrådet påvirker i hvilken grad formålet med midlene oppnås

b. utlysingsstrategier og tildelingskriterier

4) Samordning og samarbeid mellom FFL og JA under fellesbetegnelsen «Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri»

- Er den felles forvaltningen av midlene hensiktsmessig organisert?
- Hvordan påvirker den felles forvaltningen oppnåelse av formålet for hver ordning?

5) Anbefalinger for videre forvaltning av ordningene og mulige tiltak for forbedringer

1.3 Metodisk fundament for evalueringen

I dette kapitlet belyser vi datakildene som er tatt i bruk for å besvare evalueringens problemstillinger. Vi har både benyttet dokument- og registerdataanalyse, gjennomført enkeltintervjuer med sentrale interessenter, hatt gruppeintervjuer med styrene og sekretariatet samt gjennomført en spørreundersøkelse til mottakerne av midler fra FFL og JA.

1.3.1 Eksplorative intervjuer

I starten av oppdraget gjennomførte vi tre eksplorative intervju. Hensikten med disse intervjuene var å øke prosjektteamets forståelse og innsikt om de to ordningene, slik at det videre arbeidet ble tuftet på et solid kunnskapsgrunnlag. Det ble gjennomført intervjuer med Sekretariatet for JA og FFL, Styret for JA og FFL og Norges Forskningsråd.

1.3.2 Dokument- og registerdataanalyse

En viktig datakilde i evalueringen har vært å gjennomgå ulike dokumenter, informasjon og tidligere analyser som et utgangspunkt for vurdering av en rekke forhold knyttet til oppdragets problemstillinger. Følgende dokumenter har blitt gjennomgått:

- Regelverk (lov, forskrift og vedtekter for FFL, retningslinjer for JA)
- Strategi for forskningsstyrenes arbeid 2018-2022, samt handlingsplaner og utlysningsplaner
- Årshjul for FFL/JA
- Informasjon på Landbruksdirektoratets og Forskningsrådets nettsider om ordning, utlysning og søknadsprosess (inkl. skjema for søknad og rapportering)
- Prosjekt- og søknadsoversikt. Prosjektoversikten viste pågående prosjekter per 2019 samt innvilgninger gjort av styrene per desember 2021.

I tillegg har et viktig bidrag til å besvare oppdragets problemstillinger vært en gjennomgang og analyse av tidligere porteføljeanalyser, herunder både forskningsrådet sin porteføljeanalyse av Porteføljeanalysen for Landbasert mat, miljø og bioressurser og analysen av JA og FFL sin prosjektportefølje. I tillegg har gjennomgangen av Fiskeri- og havbruksnæringens (FHF) sine nettsider og årsrapporter vært en viktig datakilde i sammenligningen av andre lignende ordninger.

1.3.3 Gruppeintervju med styremedlemmer

Det ble gjennomført to gruppeintervju med styrene for JA og FFL. Hensikten med gruppeintervjuene var å avdekke hvordan styrene arbeider, deres strategi, samarbeidet med Forskningsrådet, og hvilke føringer som gis gjennom jordbruksoppkjøret og fra Landbruksdirektoratet. I tillegg har et sentralt poeng vært å avdekke hvordan fondene har fungert til nå og hvor vidt det er justeringsbehov fremover.

1.3.4 Gruppeintervju med sekretariatet

Det ble også gjennomført to gruppeintervju med sekretariatet for JA og FFL. Tematisk berørte intervjuene samtlige av oppdragets problemstillinger, men fokuserte særlig på om driften av FFL og JA er kostnadseffektiv og hvorvidt forvaltningen av ordningen er hensiktsmessig organisert sett opp mot formålet.

1.3.5 Dybdeintervjuer med bedrifter og næringsliv, forskningsmiljøene og forvaltningen

En viktig datakilde i evalueringen har vært kvalitative dybdeintervjuer med nøkkelinformanter. Intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av en semistrukturert intervjuguide. Denne definerte hvilke hovedtemaer samtalen dreide seg om, samtidig som den åpnet opp for at dimensjoner og elementer som dukket opp i intervjuet kunne forfølges og utdypes. Guiden tok utgangspunkt i samtlige evalueringsspørsmål som evalueringen skulle dekke, men ble tilpasset den enkelte informant i forhold til hva som var relevant ut ifra relasjon og kjennskap til ordningene, typen organisasjon som vedkommende representerer, osv. Det ble gjennomført 17 intervjuer med 12 aktører fra følgende organisasjoner:

Tabell 1: Aktørtyper og organisasjoner intervjuet

Næring	Forskning	Forvaltning	Utredning
Animalia	Nibio	Landbruksdirektoratet	Agri analyse
Norsvin	Nofima	Norges forskningsråd	
Nortura	Veterinærinstituttet	Landbruks- og matdepartementet	
Ullensvang fruktlager	Ruralis		

Kilde: Oxford Research AS

1.3.6 Spørreundersøkelse til mottakere av midler

Det ble gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot prosjektledere som har mottatt tilsagn fra FFL og JA i perioden 2012 til 2022. Tematisk tok den for seg innholdet i prosjektet, JA og FFL sitt bidrag til næringen, støttens betydning for samarbeid, prosjektresultater og ordningens forvaltning. Det ble totalt gitt tilsagn til 263 prosjekter i perioden 2012 til 2022. Av disse prosjektene var det 202 prosjekter der e-postadresse til prosjektleder var oppgitt. Disse var mulige mottakere av undersøkelsen. Samtidig var det slik at mange av prosjektlederne hadde ansvaret for flere prosjekter i porteføljen.

For å redusere rapporteringsbyrden blant prosjektlederne, gjorde vi en selektering av hvilke prosjekter som skulle motta undersøkelsen. Innledningsvis bestemte vi oss for å la prosjektlederne kun svare med utgangspunkt i ett prosjekt. Selekteringen tok videre utgangspunkt i typen prosjekt. I tilfeller der prosjektledere hadde gjennomført forprosjekter, utredningsprosjekter og hovedprosjekter, falt valget på hovedprosjekt. Videre var også størrelsen på prosjektene avgjørende, større prosjekter ble prioritert over mindre. I tillegg prioriterte vi eldre prosjekter fremfor nyere prosjekter. Totalt medførte dette at vi hadde 126 unike e-postadresser til prosjektledere for prosjekter som hadde mottatt støtte fra JA og FFL i perioden 2012 til 2022. Undersøkelsen ble sendt ut til alle disse, hvorav 87 besvarte undersøkelsen. 39 respondenter valgte å avstå fra å svare eller hadde en ugyldig/ feil e-postadresse.

Tabell 2: Antall mottakere og respondenter på spørreundersøkelsen. Svarprosent

Totalt antall tilsagn	263
Antall tilsagn med unik prosjektleder	202
Antall tilsagn med e-postadresse	126
Utvalg	126
Svar	87
Svarprosent	71 %

Kilde: Oxford Research AS

1.3.7 Samlet vurdering av datamaterialet

Det samlede datamaterialet gir oss et fyllestgjørende grunnlag for å besvare de ulike problemstillingene. Dokumentstudien, intervjuene og gruppeintervjuene bidrar særlig til vurderingen av problemstillingene som handler om organisering, drift og kostnadseffektivitet, mens spørreundersøkelsen gir innblikk i målgruppens vurdering av hvorvidt ordningene gjenspeiler formålet, måloppnåelsen og forvaltning av ordningen. Svarprosenten på spørreundersøkelsen ligger på 71 prosent, noe som vurderes som høy gitt seleksjonskriteriene og prosjektens alder. Vi finner også at de som har svart er representative for populasjonen, noe som innebærer at kvaliteten på dataene er tilfredsstillende.

1.4 Rapportens innhold

I kapittel 2 tar vi for oss FFL og JA sin innretning og måloppnåelse, mens kapittel 3 belyser fondenes organisering og drift. I kapittel 4 presenteres våre hovedkonklusjoner og forslag til videreutvikling av ordningene.

2. Innretning og måloppnåelse

Et sentralt spørsmål i evalueringen er om formålet med midlene er tydelig, og i hvilken grad formålet oppnås? Dette er en kompleks problemstilling som berører flere ulike dimensjoner, og i dette kapitlet ser vi nærmere på følgende mer detaljerte spørsmål:

- Hvordan er bevilgingene fra FFL og JA innrettet?
- Er det sannsynlig å nå målsetningene til FFL og JA gjennom den valgte innretningen?
- I hvilken grad er FFL og JA utløsende for gjennomføring av prosjektene?
- Prosjektene bidrag til samarbeid, forskningsresultater, innovasjoner og verdiskaping
- Prosjektene bidrag til å nå sentrale landbrukspolitiske målsetninger

2.1 Profilen på bevilgningene fra FFL og JA

Som et første ledd i å kunne vurdere innretningen og måloppnåelsen til FFL og JA, er det nødvendig å ha en oversikt over profilen på bevilgningene. I det videre ser vi både på tildelingene på et overordnet nivå samt finansieringskilde og størrelse for de ulike prosjektene. Porteføljen som vises, er pågående prosjekter fra og med perioden 2019 til desember 2021¹. Vi er særlig opptatt av å belyse om det er et rimelig forhold mellom hva som er betalt inn for de ulike næringene og hva de har fått igjen i form av tildelinger.

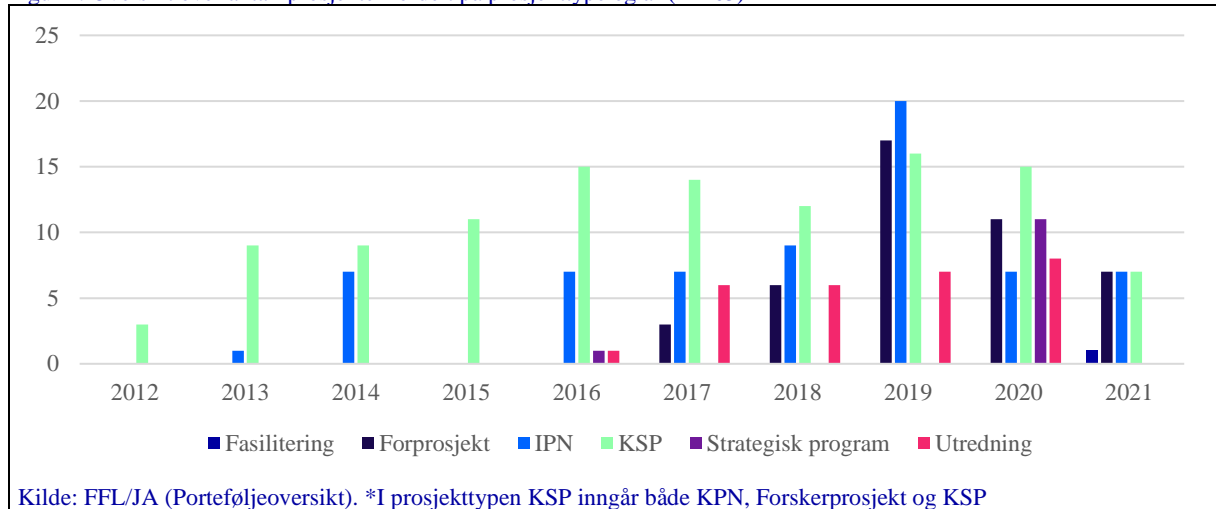
2.1.1 Oversikt over pågående prosjekter i porteføljen

Til sammen i ordningene er det bevilget like over 1,9 milliarder til pågående prosjekter fra og med perioden 2019 til desember 2021. Gjennomsnittsprosjektet som er støttet er på 7 235 218 NOK. Porteføljen består av 263 unike prosjekter fordelt på ulike prosjekttyper, som vist i figur 1. Dersom de strategiske programmene holdes utenfor har det blitt bevilget like over 1,3 milliarder NOK siden 2012. Gjennomsnittsprosjektet er da på 5 212 934 NOK.

I tillegg har styrene finansiert en rekke mindre prosjekter som ikke er innom Forskningsrådet sine systemer, typisk utredninger og forprosjekter, men også større satsinger som KORNFuth (10 mill). Og i hele perioden, også før 2003, har en stor del av inntektene til FFL vært brukt til å finansiere Matforsk/NOFIMAs strategiske programmer.

¹ Noen av disse prosjektene ble innvilget allerede i 2012, men pågikk fortsatt i 2019/2021 pga. lengre forsinkelser.

Figur 1: Oversikt over antall prosjekter fordelt på prosjekttype og år (n=263)



Figur 1 viser at hvilken type prosjekter som er støttet varierer år for år. Her er det viktig å understreke at ordningen har vært under utvikling i dens virketid. Noen av prosjekttypene har byttet navn, men målformuleringene for dem er imidlertid de samme.

Forprosjekter har som mål å føre til videre forskning. I disse søknadene må det angis hvilket forskningsprosjekt det er tenkt å lede til. Som det vises i figur 1 var det et særlig høyt antall forprosjekter i 2019.

Utredninger skal belyse problemstillinger på et gitt område, skissere og vurdere mulige tiltak. I disse søknadene skal det pekes på forutsetninger for, og konsekvenser av utredningens anbefalinger. Som det framgår av figur 1 har antall utredninger holdt seg rimelig likt i perioden fra 2017 til 2021.

Innovasjonsprosjekt i næringslivet (IPN) er rettet mot bedrifter, og midlene skal gå til innovasjonsprosjekter med omfattende innhold av forskning og utvikling. Som illustrert i figur 1 var antall IPN'er særlig høyt i 2019, men har ellers vært svært likt i årene fra 2016 til 2021.

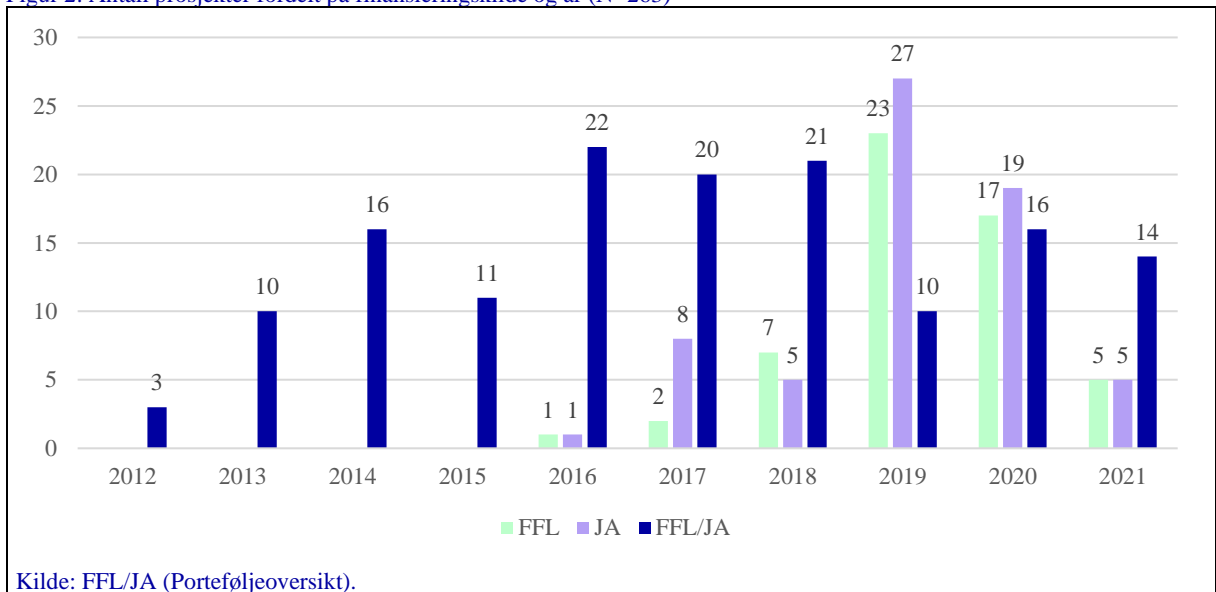
Kompetanseprosjekt for næringslivet (KPN)/ Kompetanse- og samarbeidsprosjekt (KSP) er rettet mot samarbeidsprosjekter i hele verdikjeden fra primærledd til industri- og forbrukerledd. Søkerne må være godkjente norske forskningsorganisasjoner i forpliktende samarbeid med relevante aktører i offentlig sektor, frivillige organisasjoner, næringsliv og/eller andre private organisasjoner.

I 2016 ble det vedtatt støtte til fire **strategiske programmer** for perioden 2017 – 2020. Nofima var forvalter av midlene på nesten 300 millioner NOK. Nofimas strategiske programmer 2017-2020 ble avsluttet i 2020, samtidig som søknadsprosess for ny programperiode ble gjennomført. Med bakgrunn i ny søknad for perioden 2021-2024, innvilget styret i desember til sammen 300 mill. kroner for fire nye år med Nofimas strategiske programmer.

2.1.2 Finansieringskilde og tilsagnssum

FFL/JA finansierer forskning og innovasjon i hele verdikjeden sammen, fra primærledd til industri- og forbrukerledd. I figur 2 under viser vi antall prosjekter fordelt på finansieringskilde og år. Figuren viser at det gjennom hele perioden er vanlig at prosjekter finansieres med støtte fra begge ordningene.

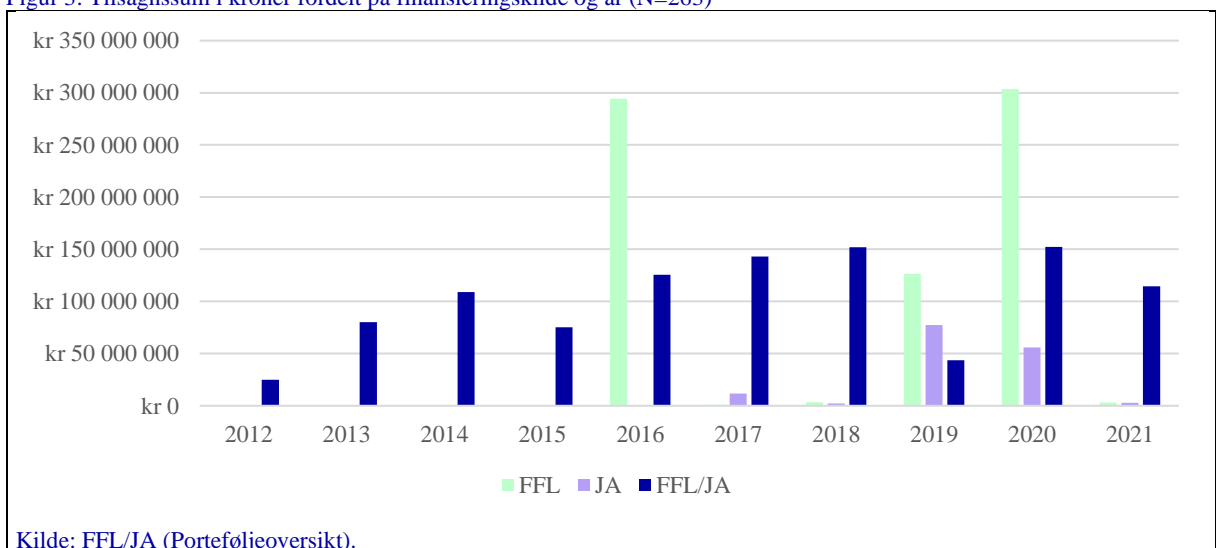
Figur 2: Antall prosjekter fordelt på finansieringskilde og år (N=263)



Kilde: FFL/JA (Porteføljeoversikt).

I figur 3 vises det hvilke tilsagnssummer de ulike finansieringskildene har bidratt med over tid. Årsaken til at tallene for FFL er svært høye i 2016 og 2020 knytter seg til at de ble bevilget ca 300 millioner NOK til strategiske program i disse årene.

Figur 3: Tilsagnssum i kroner fordelt på finansieringskilde og år (N=263)



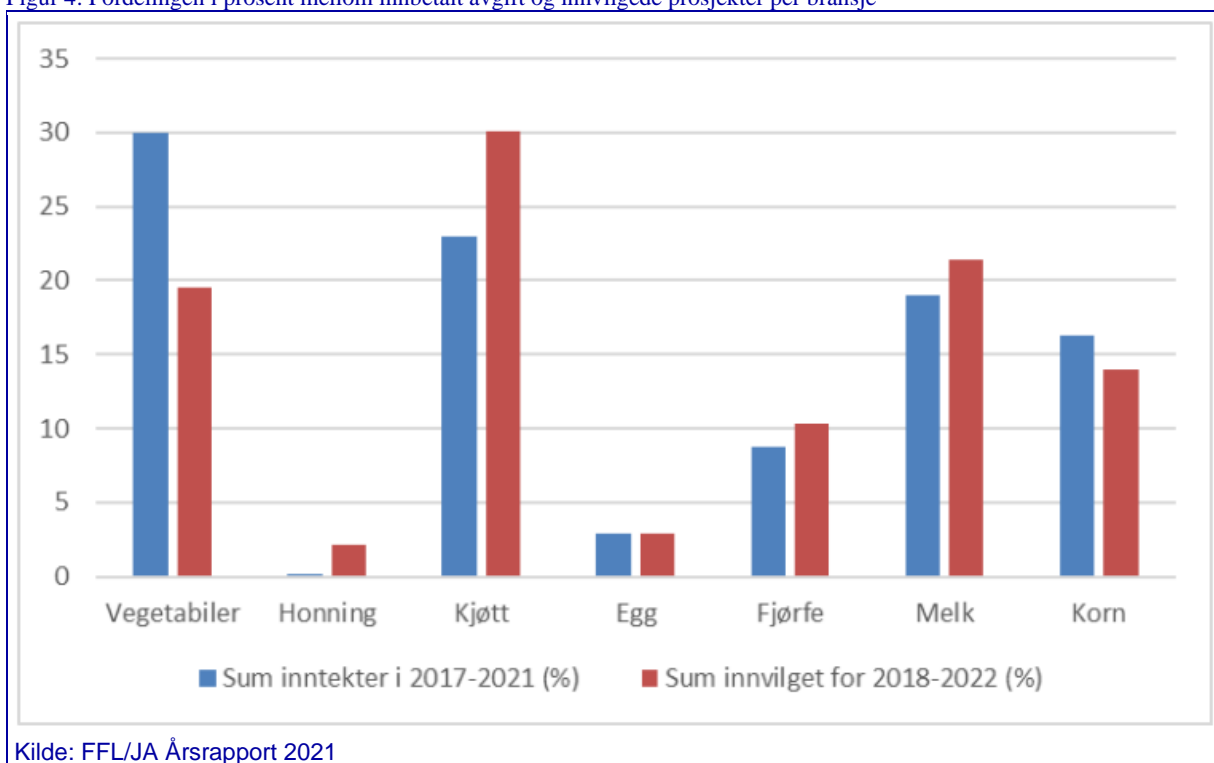
Kilde: FFL/JA (Porteføljeoversikt).

2.1.3 Oversikt over tildelinger på de ulike bransjene

Figur 4 viser fordelingen mellom innbetalt forskningsavgift og innvilgede prosjekter i perioden 2017 til 2021 for inntekter og for andel midler innvilget til prosjekter i perioden 2018 til 2022. I figuren er også importinntekter fordelt per bransje, noe som forklarer den høye andelen inntekter fra vegetabiler i perioden.

Dersom man sammenligner hvor mye som er betalt i forskningsavgift med hva som har blitt tildelt for de ulike bransjene, er det et godt samsvar. Dette er også noe som bekreftes gjennom intervjuene med næringsaktørene og forskningsmiljøene. Det er ingen aktører som har noen innvendinger til fordelingen av tildelinger av midlene til de ulike bransjene. En rimelig tolkning av dette er at de ulike bransjene synes de får tildelt en andel som står i forhold til hva de betaler i forskningsavgift.

Figur 4: Fordelingen i prosent mellom innbetalt avgift og innvilgede prosjekter per bransje



Kilde: FFL/JA Årsrapport 2021

2.2 Er det sannsynlig å nå målsetningene til FFL og JA gjennom den valgte innretningen?

For å belyse i hvilken grad det er sannsynlig å nå målsetningene til FFL og JA gjennom den valgte innretningen har vi utviklet en programteori for FFL og JA. En programteori redegjør for en virkningskjede som illustrerer hvordan innsatsfaktorer er tenkt å lede til tilskuddsordningens formål. Dette innebærer at en programteori er med på å gi:

- Større presisjon i forståelsen av ordningenes tiltenkte virkemåte og måloppnåelse. Hvilke antagelser har en om sammenhengen mellom innsatsen og målsetningene, og hvilke forutsetninger ligger til grunn for dette?

- Bedre forståelse for hva ordningene kan romme av variasjon knyttet til hvilke prosjekter som kan støttes innen gjeldende rammer

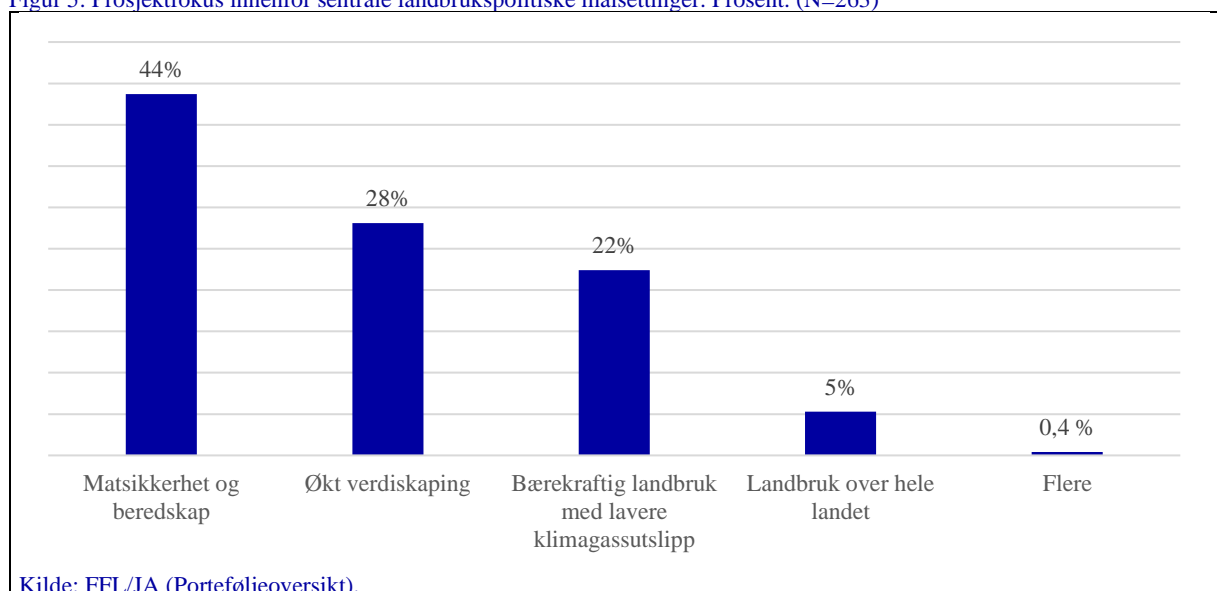
Gjennom å belyse disse forholdene vil vi være i stand til å diskutere om FFL/JA er et velegnet, godt, eller ikke fullt så godt virkemiddel for å realisere de overordnede målsetningene basert på mer teoretiske og overordnede vurderinger, og om det eventuelt bør gjøres endringer i innretningen.

2.2.1 Ordningenes formål

Ut fra målsetningene for tilskuddsordningene (se kapittel 1.2) ligger det en forståelse og et premiss om at FFL/JA må oppleves tilgjengelig, nyttig, relevant og i samsvar med øvrige føringer som følger av lov, forskrift, statsbudsjettet, jordbruksavtalen og retningslinjer for styrene. Strategien legger ingen føringer for faglige prioriteringer i årlige utlysninger. Faglige prioriteringer utformes slik at de følger opp politiske prioriteringer og kunnskapsbehov som er framkommet i dialog med næring og forskningsinstitusjoner.

I registerdataene har Landbruksdirektoratet oppgitt hvilke sentrale landbrukspolitiske målsetninger prosjektene skulle bidra til. Som figur 5 viser, skal 44 prosent av prosjektene bidra til «matsikkerhet og beredskap», 26 prosent til «økt verdiskaping», 24 prosent «bærekraftig landbruk», mens rundt fem prosent tikket av for «landbruk over hele landet». Med utgangspunkt i registerdata, kan det med andre ord virke som at intensjonene med å bruke virkemidlene er mindre orientert mot distriktspolitiske formål, og heller mer mot utvikling av verdikjeden og sikring av en god økonomiske utvikling i landbruket.

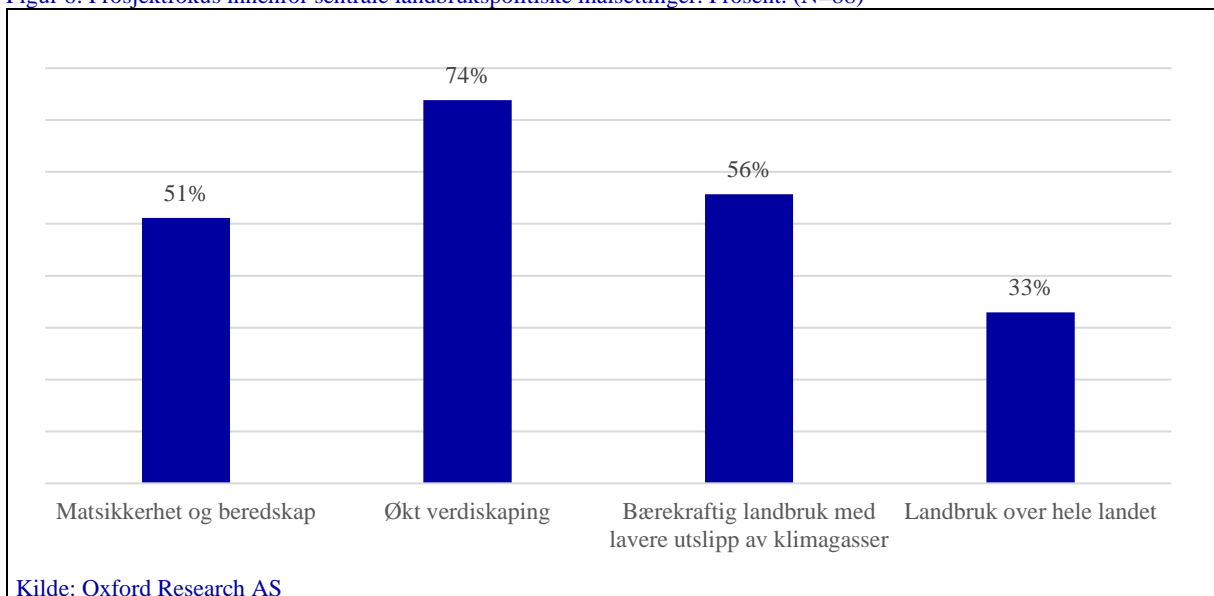
Figur 5: Prosjektfokus innenfor sentrale landbrukspolitiske målsetninger. Prosent. (N=263)



I søknaden kan prosjektmottakerne vinkle den inn mot flere landbrukspolitiske mål, men det er sekretariatet som velger ut hvilken landbrukspolitisk målsetning prosjektet legger mest vekt på, basert på en vurdering av hva som anses som prosjektets viktigste bidrag. I gjennomføringen av prosjektene kan det likevel være slik at tilskuddsmottakerne har mål om å bidra til flere av de sentrale

landbrukspolitiske målsettingene. I spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakerne ble det derfor gitt respondenten muligheten til å oppgi flere målsetninger. Dette gir et annet bilde av hvilke mål det legges mest vekt på. Som det framgår av figur 6 er da økt verdiskaping den landbrukspolitiske målsetningen som blir oppgitt av klart flest (74 prosent). Dette viser at brukerfokus og brukernytte er noe som aktørene har i ryggmargen. Det er også verdt å merke seg at en tredjedel har som mål å bidra til landbruk over hele landet.

Figur 6: Prosjektfokus innenfor sentrale landbrukspolitiske målsetninger. Prosent. (N=88)



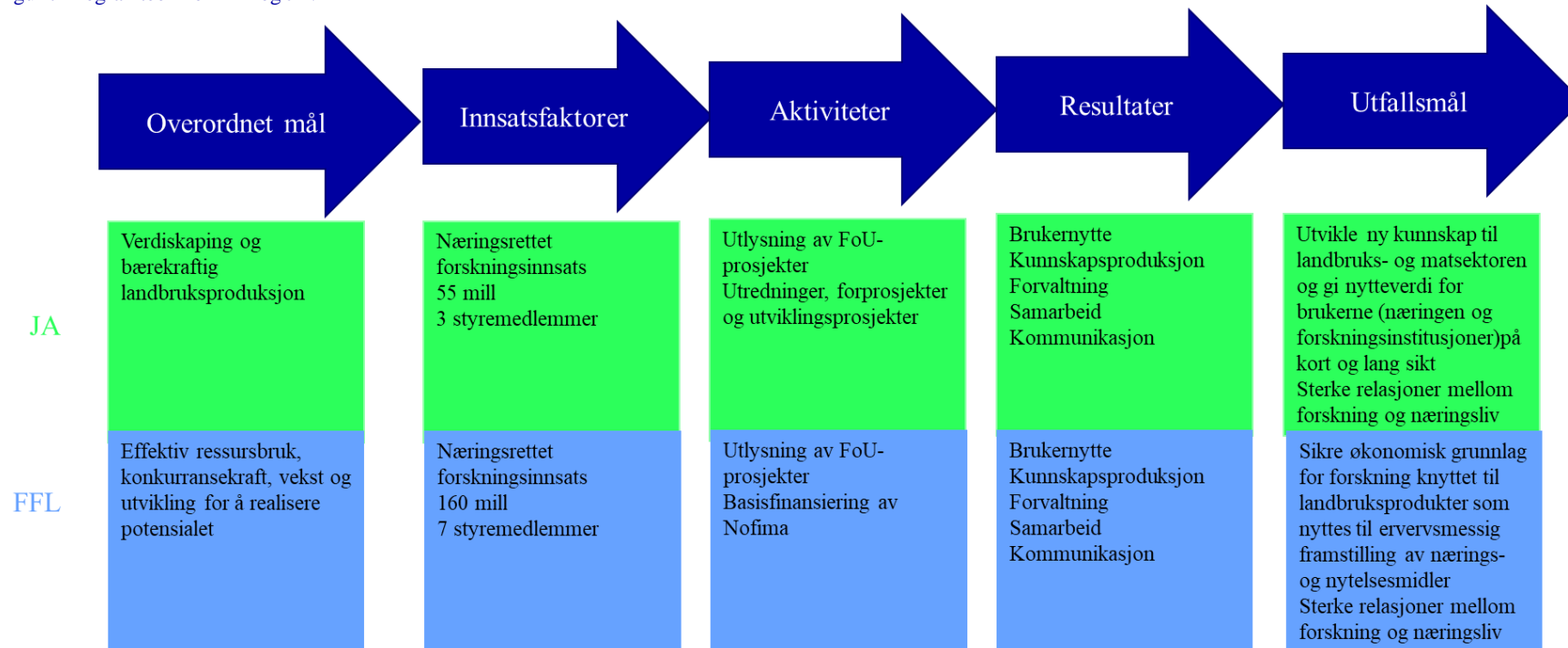
2.2.2 Virkningskjede for FFL og JA

For å etablere en virkningskjede må man tenke på *målnivåer*. Man setter som regel opp nivåene *overordnet mål - innsatsfaktorer – aktiviteter – resultater – utfallsmål*. Nivået for aktiviteter ligger i stor grad innenfor kontrollsfæren til prosjekteierne, mens kontrollen blir mindre når man flytter seg til brukerresultater og utfallsmål/samfunnseffekter. Ofte vil dette dreie seg om endringer i atferd, kunnskap og holdninger som man i varierende grad kan påvirke.

Virkningskjeden i figur 7 på neste side er utledet fra retningslinjene for de to ordningene, men utarbeidet generisk slik at momentene i den blir relevante for flest mulig av prosjektene. Det er imidlertid stor variasjon i størrelse og innhold mellom de ulike prosjektene, og man må naturlig nok se resultatene i lys av det enkelte prosjekts planer.

Et annet sentralt forhold med virkningskjeden er at prosjektene ikke kan betraktes enkeltvis, men må ses i sammenheng. Informantene fra Forskningsrådet understreker logikken med at forskningsprosjekter i jordbruk og matindustri er prosessorientert er basert på flere avgrensede prosjektforløp som avløser hverandre. Dermed blir FFL og JA som virkemidler en portefølje av prosjekter som bidrar til måloppnåelse.

Figur 7 Programteori for FFL og JA.



Kilde: Oxford Research AS

2.2.3 Nærmere diskusjon av virkningskjeden

Slik Oxford Research vurderer det, er det en god og logisk sammenheng mellom innretningen av FFL og JA og de resultatene og effektene man ønsker å oppnå. Det er flere medvirkende årsaker til dette, men vi vil trekke fram at:

- Strategidokumentene fremstår som mer tydelig enn det som er nevnt i loven. Målsetningene i strategiene er med på å fremme retning, men uten å være for rigide til å tillate handlingsrom når behovene endrer seg.
- Midlene er i stand til nå brede deler av verdikjeden, både med tanke på ulike typer enkeltprodusenter og ulike nivåer i verdikjeden. Det er avgjørende for å nå målene som ligger på utfallsnivå i virkningskjeden.
- Man klarer å supplere vurderingene av vitenskapelig kvalitet med gode relevansvurderinger. Både sekretariats og styrenes gode kjennskap til behovet i næringen og de ulike verdikjedene den består av er viktig her. Kjennskapen bidrar til å finansiere næringsrelevante prosjekter som gir konkret nytteverdi.
- Prosjektene bidrar til akkumulert kunnskapsbygging over tid. Tilskuddene som gis i begge fondene finansierer prosjekter med klare avgrensinger. Et eksempel på en sammensatt innovasjonsprosess er utviklingen av osten Snøfrisk. Intervjuet med Tine viser at innovasjonsprosessen fra idé til hyllevarer, har bestått av til sammen 14 prosjekter som hver for seg har bidratt over ti år. Prosjektene har handlet om flere problemstillinger i hele verdikjedeløpet, fra beiteforhold og dyrehelse til produksjon.

En annen sentral dimensjon knyttet til virkningskjeden er om det er andre virkemidler som kunne ha gitt bedre resultater. Slik Oxford Research ser det, er det vanskelig å se at slike virkemidler finnes. Dersom det skulle ha vært tilfelle, måtte prosjektene ha vært vesentlig mer markedsnære. Prosjektene som finansieres gjennom FFL og JA er imidlertid preget av stor «forsknings-/innovasjonshøyde». Risikoen for enkeltbedrifter blir da høy. Dette er både knyttet til hva som kommer ut av prosjektene i seg selv, men også faren for at ansatte kan bytte jobb og ta med seg kompetansen til konkurrenter. For å redusere risikoen er ulike former for tilskudd (utredninger, forprosjekt, forskningsprosjekt og rammetilskudd) det mest effektive.

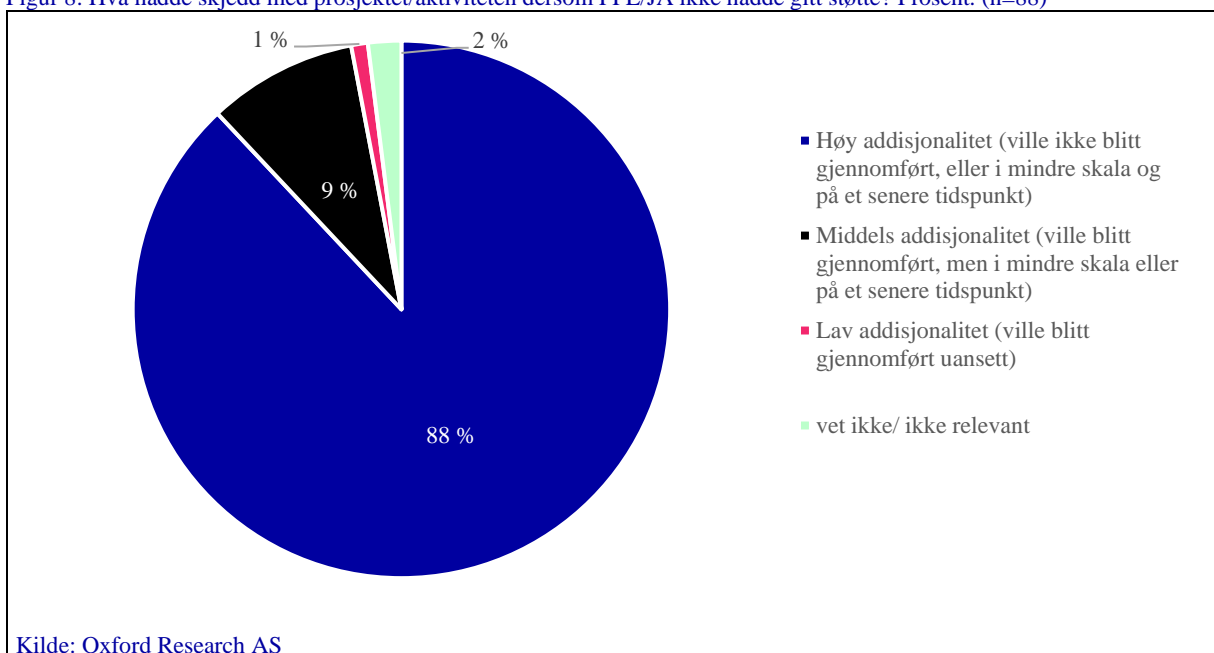
En dimensjon som det er ønskelig å tydeliggjøre når det gjelder virkemiddelinnretningen er fordelingen av midler på hovedkategorier. Det framstår som uklart hvilke strategiske betraktninger som har blitt gjort for å komme fram til den relative fordelingen mellom kategoriene. Det handler særlig om hvor mye midler som brukes på rammetilskudd, og da særlig rammetilskuddet til Nofima. Her er det behov for en mer prinsipiell diskusjon der fordelingen av midler ses i lys av bidraget til de overordnede målsetningene. Det er ikke sikkert denne diskusjonen vil føre til noen endringer i praksis, men det er likevel viktig å adressere spørsmålet på en systematisk måte.

2.3 Addisjonalitet – FFL og JA sin utløsende effekt

For at innsatsen gjennom FFL og JA skal kunne legitimeres, må den føre til en merverdi for næringen. I dette delkapittelet ser vi på om støtten fra FFL/JA har vært avgjørende for å utvikle og realisere vellykkede prosjekter, det vil si om støtten har en utløsende effekt (addisjonalitet).

Det er viktig å understreke at høy addisjonalitet ikke er et mål i seg selv. Det må også skapes resultater gjennom prosjektene for landbruksnæringen. Svarene fra spørreundersøkelsen presentert i figur 8 viser klart at finansieringen fra FFL/JA har vært utløsende for gjennomføringen av prosjektene. Uten finansieringen er det 88 prosent av prosjektene som ikke ville blitt gjennomført i det hele tatt. Dette indikerer høy addisjonalitet. Imidlertid oppgir noen få respondenter (9 prosent) at finansieringen hadde middels addisjonalitet. Det betyr at prosjektet uten finansieringen fra FFL og JA ville blitt gjennomført, men i mindre omfang eller på et senere tidspunkt.

Figur 8: Hva hadde skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom FFL/JA ikke hadde gitt støtte? Prosent. (n=88)



Å vurdere addisjonaliteten trekker linjer til brukernes opplevelse av nytteverdi og hva som hadde skjedd dersom de ikke hadde tilgang til midler fra de to ordningene. I vurderinger av addisjonalitet er strategisk svargivning en utfordring. Det kan tenkes at tilskuddsmottakere vil svare at prosjektet/aktiviteten ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddet. I de kvalitative intervjuene har vi derfor utfordret informantene nettopp på tilskuddsmidlenes nytteverdi og aktørenes alternative muligheter til å finansiere forskning. Informantene understreker at det ikke finnes alternative kilder for å få finansiert praksisnær forskning som gjerne har et element av uttesting, prøving og feiling som gir høy risiko. Informantene understreket videre at deres virksomheter ikke kunne ha drevet med forskning dersom de ikke hadde finansiering til det. Informanten fra Norsvin fortalte at:

«Vi søker fra flere plasser. Vi har hatt veldig nytte av fondsmidlene. Vi har jo ikke klart å gjøre så mye forskning uten ekstern støtte. Det har jeg sagt i mange sammenhenger og det er en styrke i Norge. Når vi er med på EU-søknader er det en annen type søknad som vi i næringen sliter med å få noe ut av. Der skal det telles ansatte etc. FFL/JA kan vi bake inn i vår bedrift og er en fin måte å organisere det at vi trenger å finne gode samarbeidspartnere. Disse kan vi ellers ikke kjøpe tjenester av. Det er klart at disse fondsmidlene er det stor takhøyde for å gjøre dette.

Informantene fra Tine understreket at jordbruk og landbruk også har mange små og mindre aktører, og at disse har større vansker med å gjennomføre forskning uten tilgang til ekstern finansiering. På spørsmålet om hva som hadde skjedd med forskningsaktiviteten uten FFL og JA, svarte informanten;

Vi hadde hatt litt mindre aktivitet, men mindre dramatisk for oss enn for de små aktørene. I et større bilde er fravær av FFL og JA mye skumlere for små aktører som ikke har apparatet selv. Det ville vært skremmende for norsk matproduksjon. I en tid hvor vi importerer mer og mer – må vi ta ut fortrinn og muligheter. Forskningsmidlene er også et svar på det, og vi må satse på at noe drypper på alle små. Tilgangen til disse midlene finnes ikke i andre nordiske land.

2.4 Samarbeid, forskningsresultater. Innovasjoner og verdiskaping

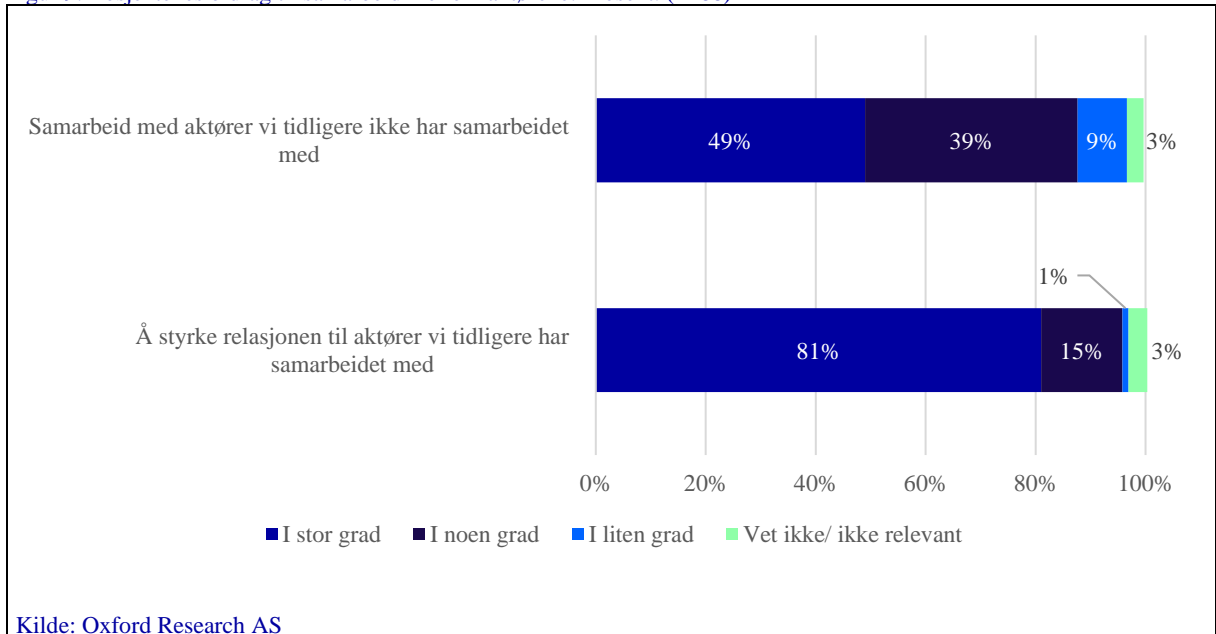
JA og FFL skal bidra til å realisere potensialet i den jordbruksbaserte verdikjeden, sikre verdiskaping og bærekraftig landbruksproduksjon over hele landet. I det videre ser vi nærmere på FFL- og JA-prosjektene sitt bidrag til samarbeid mellom forsknings- og næringsaktører, bidraget til forskningsresultater og innovasjoner samt betydningen for verdiskapingen. Vi tar både for oss hva som er oppnådd så lang samt hva som forventes å bli oppnådd i framtiden.

2.4.1 Bidrar støtten til samarbeid?

Et mål med begge fondene er tettere samarbeid mellom forskningsaktører og næringsaktører. I spørreundersøkelsen til prosjektlederne har vi derfor spurt om prosjektet deres har bidratt til samarbeid med nye aktører samt i hvilken grad prosjektet har bidratt til å styrke relasjonen med aktører de tidligere har samarbeidet med.

Som figur 9 viser så bidrar prosjektene vesentlig i etableringen av samarbeid mellom nye forsknings- og næringsaktører. I tillegg spiller prosjektene en vesentlig rolle i relasjonsbyggingen mellom aktører som tidligere har samarbeidet. Nesten en av ni (88 prosent) prosjektledere oppgir at prosjektet har bidratt til samarbeid med aktører de tidligere ikke har samarbeidet med. Omtrent halvparten av respondentene oppgir at prosjektet i stor grad har bidratt til samarbeid med aktører de tidligere ikke har samarbeidet med. I overkant av ni av ti respondenter oppgir at prosjektet har bidratt til å styrke relasjonen med aktører som tidligere har samarbeidet.

Figur 9: Prosjektene bidrag til samarbeid mellom aktørene. Prosent. (n=88)



Vi har også spurt prosjektlederne om samarbeidet er videreført med en eller flere samarbeidspartnere etter at prosjektet er avsluttet. Dette sier noe om hvordan prosjektlederne har oppfattet nytten av samarbeidet. Nesten alle respondentene som har avsluttet sine prosjekter (96 prosent) oppgir å ha videreført samarbeidet etter prosjektets slutt. Dette understreker at FFL/JA har bidratt til å forsterke samarbeidsrelasjonene blant de sentrale nærings- og forskingsaktørene innen landbruks- og matsektoren.

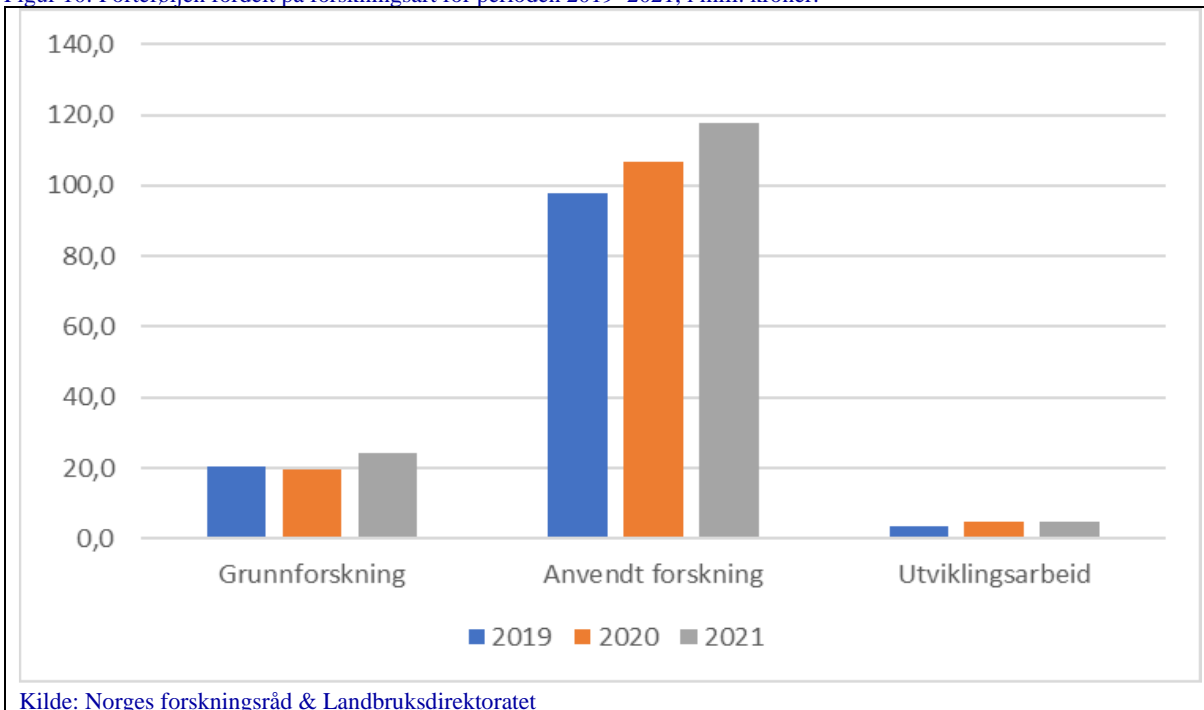
2.4.2 Forskningsinnhold og -resultater

I dette delkapittelet ser vi på forskningsinnholdet i FFL og JA sin portefølje og hvilke oppnådde eller forventede forskningsmessige resultater prosjektene har knyttet til en rekke sentrale forhold. De neste figurene viser respondentenes svar på spørsmålene.

Forskningsinnholdet i porteføljen

Vi begynner med å se på hvordan prosjektporteføljen fordeler seg mellom de ulike forskningsartene i perioden 2019 til 2021. Som figur 10 viser, ligger hovedvekten av innsatsen på anvendt forskning, noe som er naturlig gitt fondenes innretning mot næringsrettet forskning.

Figur 10: Porteføljen fordelt på forskningsart for perioden 2019–2021, i mill. kroner.



Kilde: Norges forskningsråd & Landbruksdirektoratet

For å få et mer detaljert inntrykk av forskningsinnholdet i prosjektporteføljen har vi i spørreundersøkelsen også belyst respondentenes synspunkter på dette. Resultatene i figur 11 viser at JA og FFL bidrar med solide forskningsbidrag og en betydelig verdiskaping. Nesten halvparten (47 prosent) oppgir at forskningsinnholdet i prosjektet bidrar til forskningsfronten innenfor sitt felt, mens en av tre respondenter oppgir at prosjektet bidrar til å flytte forskningsfronten innenfor sitt felt og frembringer ny kunnskap av vesentlig betydning.

Figur 11: Respondentenes beskrivelse av forskningsinnholdet i prosjektet. Prosent. (n=88)



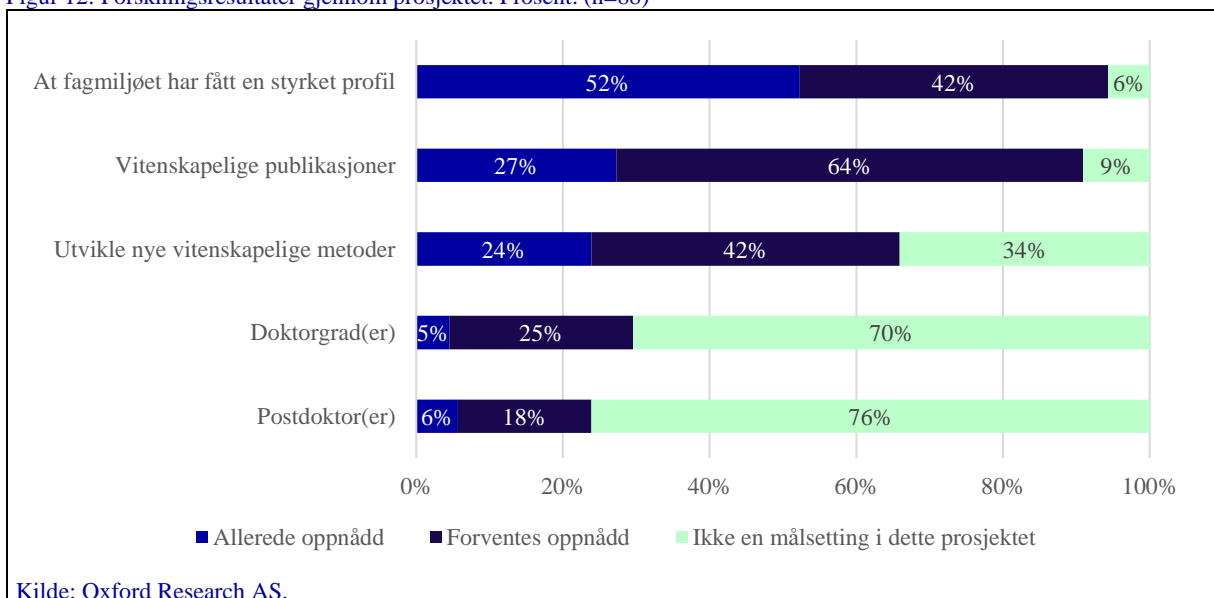
Kilde: Oxford Research AS

Forskningsmessige resultater

Vi har også bedt respondentene om å oppgi hvilke oppnådde eller forventede forskningsmessige resultater prosjektene har knyttet til ulike sentrale forhold. Figur 12 viser respondentenes svar på spørsmålet. De fleste respondentene trekker frem at prosjektet vil bidra til styrking av fagmiljøets profil, utvikling av nye vitenskapelige metoder og føre til publikasjoner. Ni av ti respondenter oppgir at publiseringen av vitenskapelige publikasjoner og styrkingen av fagmiljøets profil allerede er oppnådd eller forventes oppnådd de kommende årene. Flere enn seks av ti oppgir at nye vitenskapelige metoder er utviklet eller forventes utviklet i løpet av de kommende årene.

Det er en vesentlige lavere andel som oppgir at prosjektet har oppnådd eller har som målsetning å oppnå postdoktorarbeid, men samtidig er det færre som oppgir at dette er en målsetning i prosjektet. Prosjektene innretter seg primært mot konkrete problemstillinger som landbruks- og matsektoren står ovenfor, noe som også kan være en forklaring på at færre oppgir mer akademiske resultater som doktorgrads- og postdoktorarbeid som en målsetning i sine prosjekt. En slik prioritering fremstår i tråd med ordningenes målsetninger.

Figur 12: Forskningsresultater gjennom prosjektet. Prosent. (n=88)



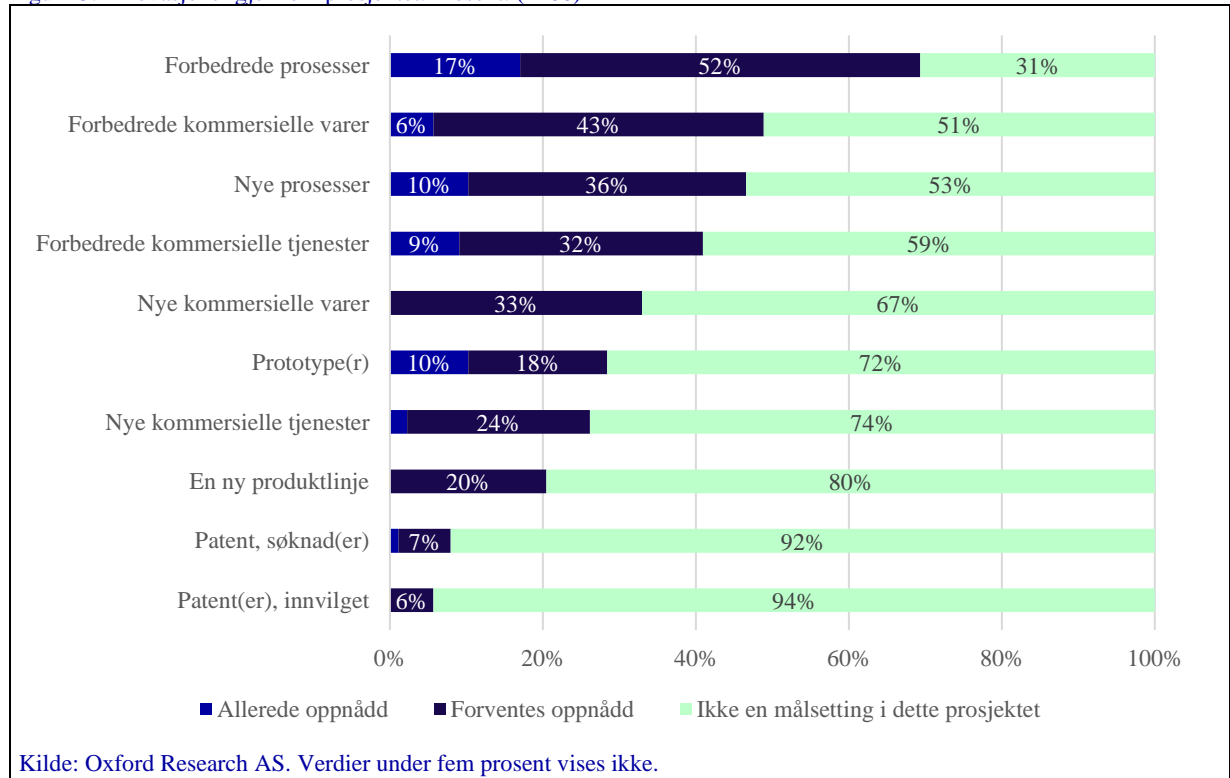
2.4.3 Innovasjoner

Figur 13 viser hvilke produkt- og prosessinnovasjoner prosjektet har oppnådd eller har som mål å oppnå for deres virksomheter. Resultatene viser at prosjektene i stor grad knytter seg til forbedring og utvikling av nye prosesser, varer og tjenester. Dette er innovasjonsområder som primært forventes oppnådd de kommende årene og som i liten grad allerede er realisert. Årsaken til dette knytter seg nok til at innovasjonsarbeid både blant næringen og forskningsmiljøene er tidkrevende og dermed ikke lar seg realisere på kort sikt.

Innovasjonsområdene som skårer høyest er forbedringen av prosesser og kommersielle varer. I forbedringen av prosesser oppgir 69 prosent av respondentene at dette er oppnådd eller forventes oppnådd de kommende årene. Når det kommer til forbedringen av kommersielle varer oppgir nesten halvparten (49 prosent) at dette er oppnådd eller forventes oppnådd de kommende årene. Samtidig ser

vi at det er en stor andel av respondentene, mellom 80 og 94 prosent som oppgir at utvikling av nye produktlinjer, patentsøknader og etablering av patenter ikke er en målsetting i deres prosjekt.

Figur 13: Innovasjoner gjennom prosjektet. Prosent. (n=88)



2.4.4 Langsiktig utvikling av kunnskapsallmenningen

Innovasjonsprosesser er normalt ikke lineære prosesser, men heller stegvise forløp som bygger på *gårdagens* og *dagens* resultater. Innovasjon er en interaktiv prosess som blir formet av en sammensmelting av institusjonelle rutiner og sosiale møter (Healy og Morgan 2012²). Innovasjon er også forbundet med risiko der man gjennom blant annet prøving og feiling, kan oppleve at intenderte planer for prosjektgjennomføring må endres og tilpasses stadig nye situasjoner. Det er dermed av avgjørende betydning av miljøene som får støtte fra FFL og JA har anledning til å jobbe med utviklingsforløpet på langsiktig basis. Dette er en svært viktig suksessfaktor, og er ellers noe som FFL og JA er godt øvet i. Langsiktigheten bidrar både til utvikling av tillitsfulle relasjoner, gir muligheter for å «avlære» gamle måter å jobbe på og anledning til å lære nye rutiner og prosesser. Ikke minst bidrar langsiktigheten til å utvikle og vedlikeholde kunnskapsallmenningen, noe som er det aller mest vesentlige. Oppsummert innebærer dette at FFL og JA bidrar til å:

- Redusere risiko for aktører ved å delta i langsiktige forsknings- og innovasjonssprosjekter

² Healy, A. & Morgan, K. (2012) Spaces of Innovation: Learning, Proximity and the Ecological Turn, *Regional Studies*, 46:8, 1041-1053

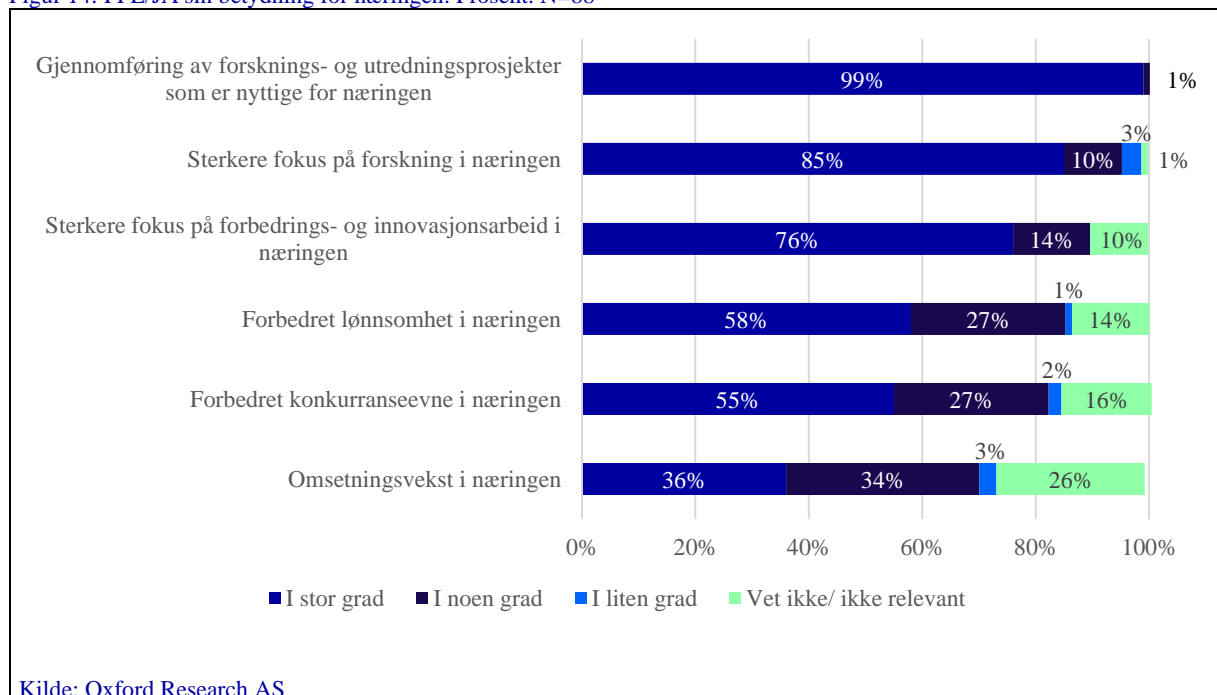
- Langsiktig utvikling og vedlikehold av kunnskapsallmenningen som bidrar til å utvikle de ulike delene av næringen.

2.4.5 Bidrag til atferdsendring og verdiskaping i næringen

Prosjektene som finansieres gjennom FFL og JA kan bidra til å styrke verdiskapingen i næringen, men den kan også føre til atferdsendringer hos aktørene som på sikt også er gunstige for verdiskapingen. Som det illustreres i figur 14 mener så og si samtlige respondenter at FFL og JA i stor grad har betydning for gjennomføringen av forsknings- og utredningsprosjekter som er nyttige for næringen. Åtte av ti respondenter oppgir videre at FFL og JA i stor grad bidrar til et sterkere fokus på forskning i næringen og syv av ti oppgir at FFL og JA i stor grad bidrar til et sterkere fokus på forbedrings- og innovasjonsarbeid i næringen. Dette er svært positivt med tanke på å skape framtidige konkurransefortrinn som vil bidra til å styrke verdiskapingen.

Prosjektene som finansieres gjennom FFL og JA gir også gode, konkrete bidrag til den nåværende verdiskapingen. Blant respondentene oppgir 85 prosent at prosjektene i stor eller noen grad har bidratt til økt lønnsomhet i næringen. For bidraget til bedret konkurransevne ligger denne andelen på 82 prosent, mens 70 prosent har ledet til omsetningsvekst i næringen.

Figur 14: FFL/JA sin betydning for næringen. Prosent. N=88



2.4.6 Nyttig for alle interessenter

Et annet interessant funn, som kanskje ikke fremstår som spesielt overraskende, men som dokumenteres svært godt gjennom funnene over, er at prosjektene er nyttige for både nærings- og forskningsaktørene. Prosjektene bidrar forskningsmessig, men ikke minst er de nyttige for næringen. Det er gjennomgående slik at næringsaktørene får et svært godt utbytte av prosjektene både når det gjelder utvikling av samarbeidsrelasjoner, konkrete innovasjoner og bidrag til verdiskapingen.

Et tydelig signal på opplevd nytte er den gjentagende deltagelsen fra næringsaktørene, enten i form av finansiering eller arbeidskraft. Det er ingen andre forskningsmidler som kan bidra til finansiering av denne typen prosjekter som tar for seg konkrete problemstillinger som landbruks- og matnæringen står ovenfor.

For forskningsmiljøene opplever de å få et solid forskningsmessig/vitenskapelig utbytte av prosjektene. Hovedpoenget her er med andre ord at alle aktørene får et svært godt utbytte av prosjektene og at nytten er størst på sin «hjemmebane». FFL og JA bidrar både til å:

- Styrke anvendt forskning som det er vanskelig å hente midler og ressurser til andre steder
- Koble akademia med aktører i praksisfeltet som gjør at akademisk kunnskap omsettes til praksisfeltet og vice versa

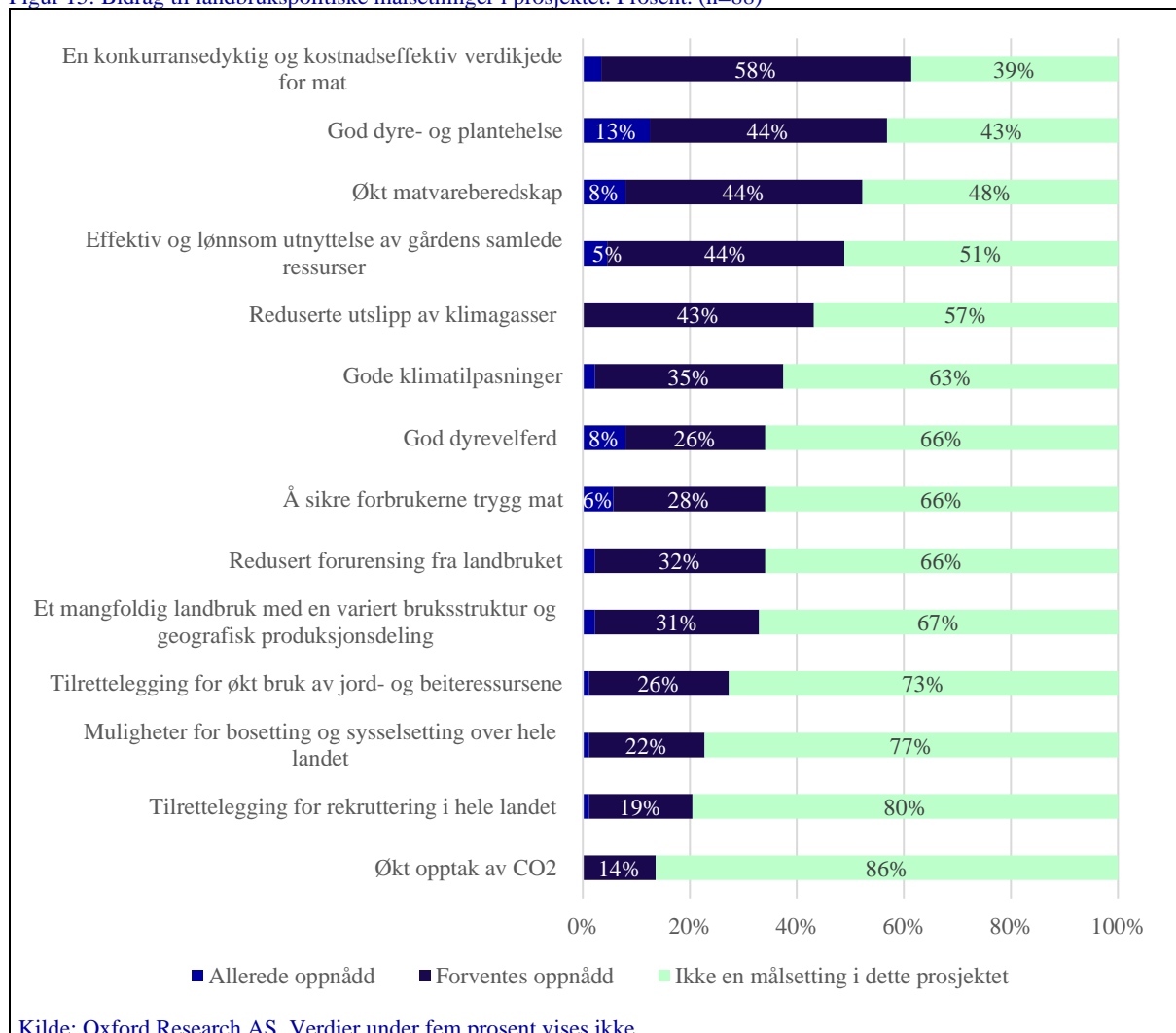
2.5 Bidrag til landbrukspolitiske målsetninger

Primært er det forskningsmidlene over jordbruksavtalen (JA) som innrettes mot de landbrukspolitiske målsetningene, men styrene for JA og FFL har samtidig en strategisk målsetning om å sikre en helhetlig tilnærming og samlet ressursutnyttelse av forskningsmidlene for JA og FFL. Figur 15 på neste side viser respondentenes oppfattelser av JA og FFL sitt bidrag til de landbrukspolitiske målsetningene.

Resultatene viser at respondentene primært forventer et bidrag til de landbrukspolitiske målsetningene i løpet av de kommende årene. Mellom 14 og 58 prosent av respondentene oppgir at prosjektene i løpet av de kommende årene forventes å bidra til å realisere de ulike landbrukspolitiske målsetningene. Det er en mindre andel av respondentene (mellom 1 og 13 prosent) som oppgir at prosjektene allerede gir et bidrag til de landbrukspolitiske målsetningene.

Dersom man slår sammen både oppnådde og forventede bidrag, vil prosjektene i størst grad bidra til en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat (61 prosent), god dyre- og plantehelse (57 prosent), økt matvareberedskap (52 prosent) og effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens ressurser (49 prosent).

Figur 15: Bidrag til landbrukspolitiske målsetninger i prosjektet. Prosent. (n=88)



2.6 FFL/JA i relasjon til Forskningsrådet og andre forskningsprogrammer

Relevant samarbeid med andre finansieringsaktører er viktig for effektiv virkemiddelbruk og relevant forskning. FFL og JA samvirker tett med andre aktører og virkemidler på feltet. I Forskningsrådets porteføljeanalyse av «Landbasert mat, miljø og bioressurser» framheves det at de andre sentrale finansieringskildene på feltet er Forskningsrådets BIONÆR-program, andre programmer fra Forskningsrådet og Horisont2020. I evalueringen har vi belyst FFLs og JAs samspill med disse og tatt for oss hvordan FFL og JA har fungert når det gjelder å dekke en del sentrale funksjoner som forsknings- og innovasjonsvirkemiddel.

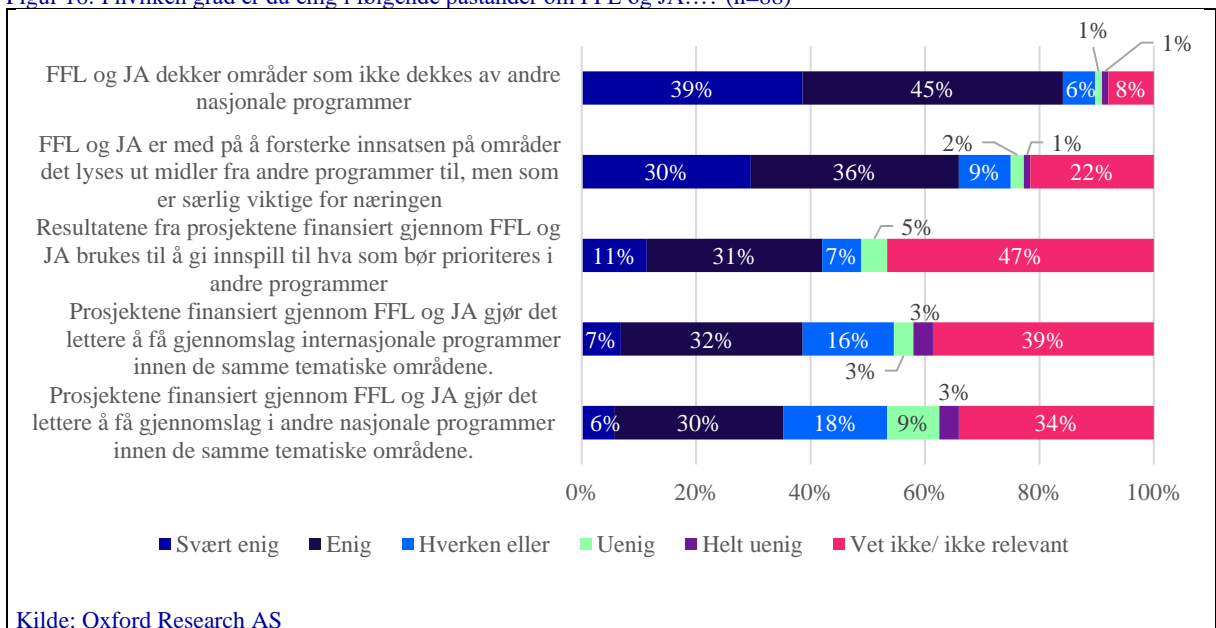
2.6.1 Oppfatter søkerne forskjellene mellom Forskningsrådets og FFLs/JAs midler?

Et moment som er viktig for å vurdere samspillet mellom Forskningsrådets og FFLs/JAs midler er hvordan ansøker oppfatter forskjellene mellom dem. Våre intervjuer med både forsknings- og næringsaktørene viser at de har god innsikt i de ulike formålene for henholdsvis Forskningsrådets og

FFL/JAs ordninger, og det synes ikke som at FFL/JA står i fare for å bli usynlig i forskningssystemet. Problemoppfatningen knyttet til dette synes å være mer fremtredende for styret enn for prosjektdeltakerne. Kommunikasjonsmessig kan det være et problem for ordningen om det ikke fremstår som tydelig for omverdenen hvilke prosjekter som har blitt finansiert av FFL/JA.

I spørreundersøkelsen har vi spurt respondentene om de er enige i en noen påstander om FFL/JA og deres relasjon med andre forskningsprogram. Av figur 16 ser vi at 84 prosent av respondentene oppgir at de er enige eller svært enige i at FFL og JA dekker områder som ikke dekkes av andre nasjonale programmer. To av tre respondenter oppgir å være enige eller svært enige i at FFL og JA er med på å forsterke innsatsen på områder det lyses ut midler fra andre programmer til, men som også er særlig viktige for næringen. Omtrent fire av ti respondenter er enige eller svært enige i at resultatene fra prosjektene finansiert gjennom FFL og JA brukes til å gi innspill til hva som bør prioriteres i andre programmer. I overkant av to av tre respondenter mener at FFL og JA-finansierte prosjekter som bidrar til å få gjennomslag i nasjonale og internasjonale programmer innen samme tematiske områder.

Figur 16: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om FFL og JA...? (n=88)



2.7 Oppsummering

Midlene har et tydelig definert formål og en innretning som bidrar til måloppnåelse. Det er en god og logisk sammenheng mellom fondenes innretning, de landbrukspolitiske målsetningene som ønskes oppnådd og de sentrale forholdene som må løses for å realisere disse. Vi finner heller ikke at det er andre virkemidler som kunne ha gitt bedre resultater.

Bevilgningene fra FFL og JA er innrettet på en måte hvor det er samsvar mellom innbetalt forskningsavgift og utbetalt beløp for de ulike bransjene. Dette støttes også gjennom intervjuene. Det er ingen som påpeker et ønske om en annen prioritering. En rimelig tolkning av dette er at de ulike bransjene synes de får en andel som står i forhold til hva de betaler inn i forskningsavgift.

Vi finner at støtten fra FFL og JA har vært avgjørende for gjennomføring av prosjektene. Uten finansieringen ville 88 prosent av prosjektene ikke blitt gjennomført i det hele tatt, eller på et senere tidspunkt og med mindre omfang. Fraværet av støtten ville nok ha rammet de mindre aktørene hardest, ettersom de i liten grad ville være i stand til å gjennomføre forskning uten tilgang på eksterne midler.

FFL og JA bidrar både til styrking av eksisterende samarbeid og utvikling av nye samarbeidsrelasjoner. 88 prosent oppgir at FFL og JA har bidratt til samarbeid med aktører de tidligere ikke har samarbeidet med, mens 96 prosent framhever at FFL og JA har bidratt til å styrke eksisterende samarbeidsrelasjoner.

Hovedvekten av midlene fra FFL og JA er allokert til anvendt forskning, noe som er i tråd med formålet for FFL og JA. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at JA og FFL bidrar med solide forskningsbidrag. Nesten halvparten (47 prosent) oppgir at forskningsinnholdet i prosjektet bidrar til forskningsfronten innenfor sitt felt, mens en av tre oppgir at prosjektet bidrar til å flytte forskningsfronten innenfor sitt felt og frembringer ny kunnskap av vesentlig betydning.

Majoriteten av respondentene trekker frem at prosjektene finansiert gjennom FFL og JA har ført til eller vil bidra til styrket profilering av fagmiljøet, utvikling av nye vitenskapelige metoder og føre til publikasjoner. Samtidig er det få som oppgir at prosjektene leder til doktorgrader og postdoktorarbeider, noe som fremstår naturlig gitt at hovedvekten av midlene rettes mot anvendt forskning.

En svært viktig suksessfaktor for FFL og JA er at de gir miljøene som får støtte anledning til å jobbe med utviklingsforløpet på langsiktig basis. Langsiktigheten bidrar både til utvikling av tillitsfulle relasjoner, gir muligheter for å «avlære» gamle måter å jobbe på og anledning til å lære nye rutiner og prosesser. Dette innebærer at FFL og JA bidrar til å redusere risikoen ved å delta i langsiktige forsknings- og innovasjonsprosjekter samt vedlikehold og en langsiktig utvikling av kunnskapsallmenningen for næringen.

Mye av innovasjonene som kommer ut av prosjektene er knyttet til forbedring og utvikling av nye av prosesser og kommersielle varer. Disse innovasjonene gir direkte nytte for næringen. FFL og JA bidrar også til positive adferdsendringer hos mange av tilsagnsmottakerne. Disse endringene er både knyttet til et sterkere søkelys på forskning i næringen og et sterkere fokus på forbedrings- og innovasjonsarbeid i næringen. Dette er svært positivt med tanke på å skape framtidige konkurransefortrinn som vil bidra til å styrke verdiskapingen.

Mer enn åtte av ti respondenter påpeker at prosjektene i stor eller noe grad allerede har bidratt til forbedret konkurransevne og økt lønnsomhet i næringen. FFL og JA gir også på sikt et viktig bidrag i arbeidet med å nå de landbrukspolitiske målsetningene. Bidraget er størst for målene knyttet til en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat, god dyre- og plantehelse, økt matvareberedskap og effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens ressurser.

FFL og JA dekker områder som ikke dekkes av andre nasjonale forskningsprogrammer. Ordningene er spiller også en viktig rolle i å forsterke innsatsen på tilgrensende områder som også finansieres av andre forskningsprogram. Dette bidrar også til å gi signaler om hva som bør prioriteres i andre programmer.

Samlet sett er FFL og JA nyttig for både nærings- og forskningsaktørene. Prosjektene bidrar vesentlig forskningsmessig, men ikke minst er de nyttige for næringen. Næringsaktørene får et svært godt utbytte av prosjektene både når det gjelder utvikling av samarbeidsrelasjoner, konkrete innovasjoner og bidrag til verdiskapingen.

Et tydelig signal på opplevd nytte er den gjentakende deltagelsen fra næringsaktørene, enten i form av finansiering eller arbeidskraft. Det er ingen andre forskningsmidler som kan bidra til finansiering av denne typen prosjekter som tar for seg konkrete problemstillinger som landbruks- og matnæringen står ovenfor.

3. Organisering og drift av fondene

Hvordan FFL og JA organiseres og driftes har betydning for hvilke resultater som oppnås gjennom dem. I dette kapitlet tar vi for oss tre hovedspørsmål:

- Er driften kostnadseffektiv?
- Er forvaltningen av ordningen hensiktsmessig organisert sett opp mot formålet?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom FFL og JA under fellesbetegnelsen «Forskningsmidlene for landbruks- og matindustrien»?

3.1 Er driften kostnadseffektiv?

Hvorvidt driften av FFL og JA er kostnadseffektiv handler om flere dimensjoner. I tråd med føringene fra Landbruksdirektoratet i konkurransegrunnlaget adresserer vi følgende spørsmål:

- En vurdering av administrativ ressursbruk. Dette inkluderer arbeidet som utføres i styret og i sekretariatet, samt kjøp og bruk av tjenester fra Forskningsrådet.
- Søkerne og mottakerne av forskningsmidler sin ressursbruk i forbindelse med søknadsarbeid og rapportering
- Forvaltes midlene kostnadseffektivt sett opp mot andre sammenlignbare ordninger?

3.1.1 Administrativ ressursbruk

FFL og JA er to ulike ordninger med egne styrer, formål og brukere. Det er imidlertid delvis sammenfall mellom ordningene når det gjelder formål og brukere, og midlene forvaltes i tett samarbeid under samlebetegnelsen Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA).

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har fastsatt egne retningslinjer og vedtekter for forvaltningen av ordningene og oppnevner styremedlemmene. Styrene har i hovedsak felles møter, og har utarbeidet en felles strategiplan (jf. Strategi for forskningsstyrenes arbeid 2018-2022). Landbruksdirektoratet er sekretariat for styrene.

Styrene kjøper administrative tjenester av Norges forskningsråd i forbindelse med utlysning, søknadsbehandling og prosjektoppfølgning av forskningsprosjekter. Dette er regulert i en egen samarbeidsavtale. I henhold til avtalens formål skal FFL/JA og Forskningsrådet også samarbeide om målrettede tiltak innen landbruks- og matforskningen og legge til rette for godt samarbeid i plan- og strategiprosesser for å sikre at midlene gir mest mulig nytteverdi for sektoren.

Videre i dette delkapitlet vurderer vi kun den administrative ressursbruken. Vi vil imidlertid understreke at den administrative ressursbruken er tett sammenkoblet med i hvilken grad forvaltningen av FFL og JA er hensiktsmessig sett opp mot formålet. En nærmere vurdering av hvorvidt forvaltningen av FFL og JA er hensiktsmessig for å nå målsetningene blir gitt i kapittel 3.2.

Ressursbruk knyttet til arbeidet i styret

Det er et eget styre for både FFL og JA. FFL-styret består av representanter fra LMD, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Landbrukssamvirke, NHO MAT og Drikke, Virke og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, mens JA-styret består av representanter fra LMD (styreleder), Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Norges Forskningsråd er observatør i begge styrene.

Styrene arbeider etter en femårig strategiplan med fem fokusområder; brukernytte, kunnskapsproduksjon, forvaltning, samarbeid og kommunikasjon. Styrene har videre følgende hovedoppgaver³:

- Forvaltning av utlysninger, innvilgning og oppfølging av prosjekter
- Utarbeiding av strategier
- Kartlegging av kunnskapsbehov
- Gjennomføring av kvalitets- og kontrolltiltak

Den administrative ressursbruken til styret er primært avhengig av antall styrerepresentanter, antall møter som avholdes, omfanget på agendaen og hvordan møtene gjennomføres (fysisk eller digitalt). Dersom kostnadene skal reduseres i et omfang som monner, er hovedgrepet først og fremst å redusere antall styremedlemmer og antall styremøter. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at det er mulig å bruke mindre ressurser på styrets arbeid og samtidig opprettholde kvaliteten og legitimiteten til styret samt deres bidrag til måloppnåelsen. Oxford Research vurderer det følgelig slik at styrets arbeid er innrettet på en kostnadseffektiv måte.

Arbeidet som utføres i sekretariatet

Sekretariatet for styrene for FFL og JA består av 5 personer i Landbruksdirektoratet, men det arbeidsomfanget som utføres tilsvarer 3 årsverk. Sekretariatet har en viktig tilretteleggende rolle for arbeidet i styret, deltar i utforming av utlysninger, vurderer forskningsprosjektenes relevans, står for søknadsbehandling av forprosjekter og utredninger samt dialogen og samarbeidet med Forskningsrådet. Gitt omfanget på oppgavene som sekretariatet utfører, er det slik Oxford Research ser det vanskelig å redusere kostnadene vesentlig uten at det vil gå ut over servicenivået og kvaliteten på arbeidet.

Kjøp og bruk av tjenester fra Forskningsrådet

I samarbeidsavtalen mellom FFL og JA og Forskningsrådet slås det fast at Forskningsrådets kostnader med å forvalte FFL's/JA's prosjektportefølje dekkes tilsvarende kostnaden for 3 årsverk bestående av 2,5 rådgiver/seniorrådgiverstilling og 0,5 konsulent/seniorkonsulentstilling. I beregningen av kostnaden inngår gjennomsnittlig lønnsnivå for stillingskategoriene inkludert arbeidsgiveravgift, pensjons- og overheadkostand. Denne kostnaden justeres årlig i tråd med prosentsatsen for lønns- og prisveksten i årlige statsbudsjett (Prop. 1S). I 2022 lå de samlede kostnadene til Forskningsrådet på 4,26 millioner NOK.

³<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/styrer-rad-og-utvalg/styrene-for-ffl-og-ja>

Både gjennom våre intervjuer med styrerepresentantene i FFL og JA og sekretariatet i Landbruksdirektoratet er det bred enighet om at det er økonomisk gunstig å kjøpe tjenestene fra Forskningsrådet. Dersom man skulle bygge opp tilsvarende kompetanse og systemer selv, ville det krevd at man brukte betydelig med tid og ressurser. Det er dessuten vanskelig å se at den administrative ressursbruken ville blitt mindre samlet sett, selv etter en overgangsperiode med betydelige transaksjonskostnader.

Oxford Research stiller seg bak disse vurderingene. Det ville være uforholdsmessig krevende å bygge opp tilsvarende systemer og kompetanse internt i Landbruksdirektoratet, og det er dermed svært kostnadseffektivt å kjøpe tjenestene knyttet til søknadshåndtering og oppfølging fra Forskningsrådet. Særlig ville det ha vært svært kostbart å bygge opp egne ekspertpaneler.

3.1.2 Ressursbruken i forbindelse med søknadsarbeid og rapportering

Et sentralt element i vurderingen av kostnadseffektivitet er søkerens ressursbruk i forbindelse med søknadsarbeid og rapportering. FFL og JA bør være så brukerorienterte at tiden som går med til søknadsutforming og rapportering minimeres. For å belyse hva som er situasjonen her, har vi tatt i bruk samme grunntilnærming som ble benyttet i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet⁴. I spørreundersøkelsen som ble sendt ut til mottakere av prosjektmidler har vi bedt respondentene anslå hvor mange dagsverk de har brukt i forbindelse med søknadsskriving, revidering av søknad, tid brukt på underveis-rapportering og tid brukt på rapportering i etterkant av prosjektet.

Som de neste tabellene viser er det stor variasjon i hva respondentene oppgir er antall dagsverk brukt, både når det kommer de forskjellige prosjekttypene og de ulike fasene av søknads- og rapporteringsarbeidet. Det er derfor viktig å hensynta en rekke forhold når en skal se på respondentenes anslag i tidsbruk. For det første må en hensynta forskningsmiljøets erfaring med forskningsprosjektet som finansieres gjennom FFL/JA. Er det et nytt felt for miljøet, eller har en jobbet mye med det fra før? Videre påvirkes også tidsbruken av om forskningsmiljøet har etablerte samarbeidspartnere å trekke på – det tar mer tid hvis man må bygge et konsortium og bli kjent gjennom søknadsfasen. Dersom en har jobbet på feltet fra før går det mindre tid til søknadsarbeidet ved at en kan «klippe og lime inn» fra tidligere relaterte prosjekter med stor overføringsverdi.

I en vurdering av ressursbruken knyttet til søknadsarbeidet og rapporteringen er det viktig å være klar over at ikke all tidsbruken representerer rene kostnader for bedriftene og forskningsmiljøene. Noe av tidsbruken innebærer også verdiøkende aktiviteter, men det verdiøkende elementet varierer imidlertid sterkt mellom søknads- og rapporteringsfasen:

- Søknadsfasen medfører transaksjonskostnader, men deler av tiden som brukes på søknaden kan også bidra til kompetanseheving, utvikling av innovasjonsidéer og etablering/videreutvikling av samarbeidsrelasjoner for bedriftene og forskningsmiljøene. Alt dette representerer aktiviteter som på sikt kan bidra til økt verdiskaping.
- Rapporteringsfasen representerer primært rene transaksjonskostnader, men noe av rapporteringen kan være verdiskapende. For eksempel kan den bidra til en justering av kursen

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f8355831ed346c38fba23362eaa59be/helhetlig-anbefaling-om-innretning-og-organisering-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet.pdf>

underveis som gjør at man kommer på rett spor og styrker verdiskapingsbidraget fra prosjektet. I tillegg kan deler av sluttrapporteringen brukes som et formidlingsverktøy som både kan være med på å frembringe nye forsknings- og innovasjonsprosjekter samt skape nye verdiskapende samarbeidsrelasjoner.

Tid brukt på søknadsskriving

I tabell 4 vises det hvor mye tid respondentene oppgir å ha brukt på søknadsskrivingen til FFL og JA. Dette inkluderer både den samlede tidsbruken, men også omfanget av dagsverk for prosjekttypene med over 10 respondenter. Dette inkluderer prosjekttypene Forprosjekt, Forskerprosjekt, IPN og KSP.

Totalt har respondentene brukt 2475 dagsverk på søknadsutformingen. Det er imidlertid stor variasjon mellom de ulike respondentene når det gjelder hvor mange dagsverk som er brukt. Det laveste antall dagsverk ligger på to dagsverk, og det høyeste antall dagsverk på 100 dagsverk. I gjennomsnitt bruker respondentene 28 dagsverk på søknadsutforming. Imidlertid påvirkes gjennomsnittet av at enkelte respondenter oppgir et uforholdsmessig høyt antall dagsverk når en ser på type prosjekt og størrelsen på tilskuddet de har mottatt. En måte å ta hensyn til disse atypiske verdiene på er å benytte medianen. Medianen viser at det typiske antallet dagsverk benyttet på søknadsskriving ligger på 20 dagsverk.

Tabell 3: Antall dagsverk brukt på søknadsskriving. n=88

Tid brukt på søknadsskriving (dagsverk)	Samtlige prosjekter	Forprosjekt	Forskerprosjekt	IPN	KSP
N	88	11	19	26	24
Minimum antall dagsverk	2	2	3	9	15
Maksimum antall dagsverk	100	60	67	80	100
Gjennomsnittlig antall dagsverk	28	13	29	30	39
Median	20	4	30	20	30
Totalt antall dagsverk	2475	143	542	774	935

Kilde: Oxford Research AS

Alle søkerne er selvsagt interessert i å bruke så lite tid på søknadsskriving som mulig. Våre intervjuer med en del av de sentrale søkerne viser imidlertid at de ikke synes søknadskravene fra FFL og JA er urimelige. Snarere er de innforstått med hvilke krav som gjelder og forholder seg til dem som en inngangsbillett som står godt i forhold til den potensielle uttellingen. En medvirkende årsak til dette er at FFL og JA benytter Forskningsrådet sine systemer og rutiner. Dette er velkjent for de aller fleste søkerne, og gjør at de får en mindre ressurskrevende søknadsfase enn de ville ha fått dersom FFL og JA hadde noen helt egne krav.

Gjennom fritekstkommentarene i spørreundersøkelsen er det noen respondenter som trekker fram at et alternativ for å redusere tidsbruken i søknadsfasen kan være et todelt system:

- Det lages en kortfattet skisse som vurderes
- De som får godkjent skissen går videre og utarbeider en ordinær søknad

En slik måte å gjøre det på vil føre til at miljøer som uansett vil ha små muligheter for å nå gjennom med en søknad slipper å bruke mye tid på den. Et moment som også må tas hensyn til i denne

diskusjonen er konsekvensene for søknadskvaliteten. Oxford Research vil understreke at man fortsatt bør velge ut flere prosjekter til hovedsøknadsfasen enn man har finansielle rammer til. På den måten opprettholdes konkurransedimensjonen, noe som trolig er positivt for gjennomsnittskvaliteten på søknadene.

Rammetilskuddene som gis til Nofima og Graminor er gunstige når det gjelder tiden som brukes på søknadsskriving⁵. I stedet for at miljøene må søke hvert år, lages det ett sett av søknader hvert fjerde år. Dette er med på å redusere tiden som går med på søknadsskriving, og det er dermed en gunstig virkemiddelinnretning for å redusere transaksjonskostnadene.

Tid brukt på revidering av søknad

I spørreundersøkelsen har vi også bedt respondentene anslå hvor mye tid de har brukt på intern revidering av søknaden. I tabell 5 vises respondentenes samlede tidsbruk, men også omfanget av dagsverk for prosjektypene Forprosjekt, Forskerprosjekt, IPN og KSP.

Totalt har respondentene brukt 548 dagsverk på intern revidering av søknaden. Det laveste antall dagsverk en respondent oppgir å ha brukt på revidering er null, mens det høyeste antall dagsverk ligger på 75 dagsverk. I gjennomsnitt bruker respondentene 6 dagsverk på søknadsrevidering, mens medianen er på 5 dagsverk. Dette virker rimelig sammenlignet med funnene i områdegjennomgangen av de næringsrettede virkemidlene, men også Oxford Research sin egen erfaring med søknadsskriving på store prosjekter.

Tabell 4: Antall dagsverk brukt på revidering av søknad. n=86

Tid brukt på revidering av søknad (dagsverk)	Samtlige prosjekter	Forprosjekt	Forskerprosjekt	IPN	KSP
N	86	9	19	26	24
Minimum antall dagsverk	0	0	0	1	0
Maksimum dagsverk	75	5	13	75	21
Gjennomsnittlig antall dagsverk	6	2	4	11	7
Median dagsverk	5	1	3	5	5
Totalt antall dagsverk	548	18	77	272	163
Kilde: Oxford Research AS					

Tid brukt på underveisrapportering

Det skal også rapporteres fra prosjektene som får tildeling underveis, og i tabell 6 under har vi kartlagt antall dagsverk som benyttet til dette. Samlet har de 80 prosjektene som svarte brukt 754 dagsverk på rapportering underveis i prosjektperioden. Det er imidlertid stor variasjon her. Det laveste antall dagsverk en respondent oppgir å ha brukt på underveisrapportering er null, mens det høyeste antall dagsverk ligger på 90 dagsverk. I gjennomsnitt har respondentene brukt 9 dagsverk på underveisrapportering, mens medianen er på 5 dagsverk. I denne sammenhengen er det viktig å være klar over at prosjektene er på ulike stadier i gjennomføringen. Tidsbruken brukt på

⁵ Det gis også rammetilskudd til Hesteforsk og Miljøforsk, men disse lyser ut midlene videre til primærsøkerne.

underveisrapportering vil dermed ligge noe høyere, men basert på våre data har vi ikke et godt nok grunnlag for å belyse hvor stor økningen vil bli.

Tabell 5: Antall dagsverk brukt på revidering av søknad. n=80

Tid brukt på rapportering underveis (dagsverk)	Samtlige prosjekter	Forprosjekt	Forskerprosjekt	IPN	KSP
N	80	9	19	24	20
Minimum antall dagsverk	0	0	2	0	1
Maksimum dagsverk	90	14	27	90	20
Gjennomsnittlig antall dagsverk	9	3	9	16	6
Median dagsverk	5	2	5	9	5
Totalt antall dagsverk	754	29	162	382	128

Kilde: Oxford Research AS

Tid brukt på sluttrapportering

Vi har også kartlagt hvor mange dagsverk respondentene har brukt på sluttrapportering. I og med at de aller fleste prosjektene som finansieres gjennom FFL og JA er langsiktige, er det kun 29 av prosjektene som har svart at de er ferdige. I tabell 7 vises disse prosjektenes tidsbruk på sluttrapportering.

Totalt har de 29 prosjektene brukt 233 dagsverk på rapportering i etterkant prosjektperioden. Som for underveisrapportering er det stor variasjon mellom prosjektene. Det laveste antall dagsverk brukt på sluttrapportering er 1 dagsverk, mens det høyeste er 80 dagsverk. I gjennomsnitt bruker respondentene 8 dagsverk på sluttrapportering, mens medianen ligger på 5 dagsverk. Vi vil understreke at dette tallet er noe mer usikkert enn de andre som følge av at det er et begrenset antall prosjekter som er helt avsluttede. Vi har imidlertid sammenlignet tidsestimater med hva man fant i områdegjennomgangen av de næringsrettede virkemidlene for alle Forskningsrådet sine virkemidler. I områdegjennomgangen lå medianen for antall dagsverk brukt på rapportering på 4. Dette estimatet inkluderte allikevel en mye bredere virkemiddelportefølje med større variasjon i tidshorisont og beløpsstørrelse. Det er dermed ikke overraskende at medianen ligger noe lavere her enn den gjør for FFL og JA, noe som tyder på at den oppgitte ressursbruken knyttet til FFL og JA virker rimelig.

Tabell 6: Antall dagsverk brukt på sluttrapportering. n=29

Tid brukt på rapportering i etterkant av prosjektperioden (dagsverk)	Samtlige prosjekter
N	29
Minimum antall dagsverk	1
Maksimum dagsverk	80
Gjennomsnittlig antall dagsverk	8
Median dagsverk	4
Totalt antall dagsverk	233

Kilde: Oxford Research AS

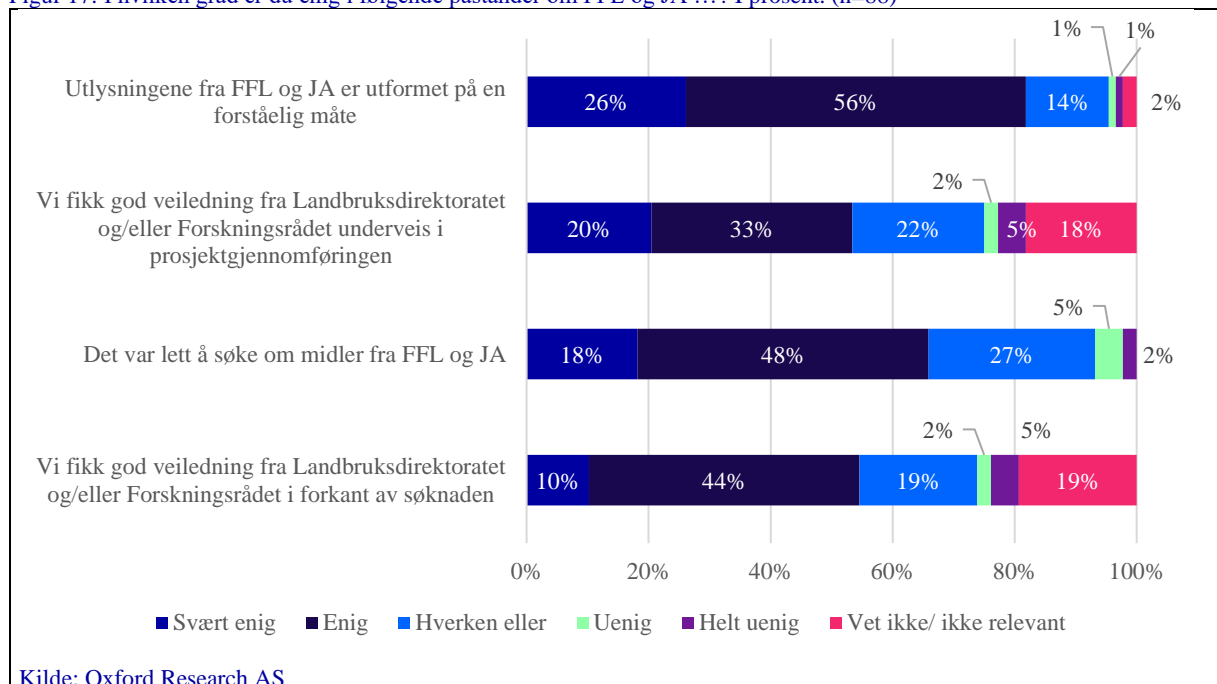
Landbruksdirektoratets og Forskningsrådets bidrag til å redusere tiden brukt på søknadsskriving og rapportering

Gjennom hvordan Landbruksdirektoratet og Forskningsrådet utformer utlysninger, prosedyrer og veileder søkerne kan man bidra til å redusere transaksjonskostnadene. I spørreundersøkelsen til tilsagnsmottakerne har vi bedt dem om å vurdere noen sentrale dimensjoner knyttet til Landbruksdirektoratet og Forskningsrådet sin praksis.

Som figur 17 viser er 82 prosent av respondentene enige eller svært enige i at utlysningene fra JA og FFL er utformet på en forståelig måte. To av tre respondenter synes det er lett å søke midler fra FFL og JA, mens det kun er sju prosent som synes det er vanskelig.

Veiledning er en måte å redusere tiden søkerne bruker på søknadsskriving og rapportering. Når det kommer til veiledning fra Landbruksdirektoratet og/eller Forskningsrådet, oppgir over halvparten av respondentene at de fikk god veiledning fra Landbruksdirektoratet og/eller Forskningsrådet både i forkant av, og underveis i prosjektgjennomføringen. Selv om man ser bort fra de som har svart «vet ikke/ikke relevant», innebærer det at det kan være fornuftig med en nærmere diskusjon om hvordan man kan videreutvikle veiledningsarbeidet ytterligere.

Figur 17: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om FFL og JA ...? I prosent. (n=88)



Samlet vurdering av tiden brukt på søknadsskriving og rapportering

82 prosent av bedriftene og forskningsmiljøene er enige i at utlysningene fra JA og FFL er utformet på en forståelig måte, mens to tredjedeler synes det er lett å søke midler fra FFL og JA. Vår spørreundersøkelse viser videre at aktørene som har fått tildeling bruker en del mer tid på søknadsarbeidet (median på 25 dagsverk) enn på underveis- og sluttrapportering (median på 9 dagsverk). Med andre ord brukes det mest tid på den aktiviteten som i størst grad også kan lede til økt

verdiskaping (gjennom kompetanseheving, utvikling av innovasjonsideer og etablering/videreutvikling av samarbeidsrelasjoner).

Det er relativt utfordrende å få et godt bilde av hvordan søkerne selv egentlig ser på tidsbruken knyttet til søknadsskriving og rapportering. Alle ønsker i utgangspunktet å bruke så lite tid som mulig. En angrepsvinkel som kan brukes for å belyse bedriftenes reelle nytte/kostnadsvurderinger er imidlertid deres søknadsatferd over tid. Det er en rekke aktører som har søkt på og fått midler fra FFL og JA. En rimelig tolkning av dette er at aktørene har tillit til at systemet fungerer, samt synes søknads- og rapporteringskostandene ligger på et riktig nivå sammenlignet med hva man oppnår av støtte fra FFL og JA.

3.1.3 Forvaltes midlene kostnadseffektivt sammenlignet med Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF)

En måte å vurdere hvorvidt midlene som tildeles gjennom FFL og JA forvaltes på en effektiv måte er å se den opp mot andre sammenlignbare ordninger. Den ordningen som etter Oxford Research sin vurdering er mest lik FFL/JA er Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF). I det videre ser vi nærmere på hvordan FHF er organisert og innrettet samt hvor mye økonomiske midler som går med til forvaltningen.

Organisering

FHF er et statlig aksjeselskap som eies av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

Gjennom eierskapet er statens mål å styrke finansieringen av forskning og utvikling i sjømatnæringen som legger til rette for økt verdiskaping, miljøtilpasning, omstilling og nyskaping i fiskeri- og havbruksnæringen.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) utgjør selskapets generalforsamling og står for utnevning av styret for selskapet. Styret består av syv representanter fra næringen. For å sikre god kompetanse fra næringen, innhenter NFD forslag på kandidater til styret fra sjømatnæringen. Styret sitter i tre år av gangen, og dagens styre sitter i perioden 2021 til 2023. Både Norges forskningsråd og Innovasjon Norge har observatører i FHF sitt styre.

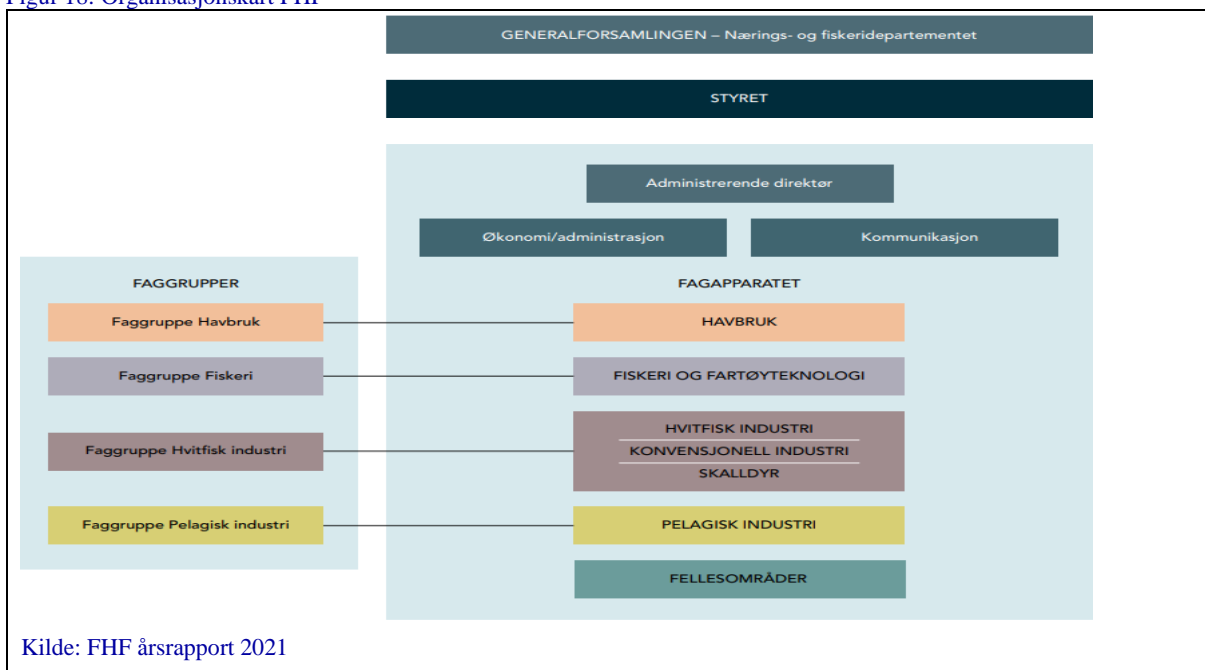
FHF har ulike former for samarbeid med Norges forskningsråd gjennom de forskjellige forskningsprogrammene. Blant annet deltar FHF med observatør i Havbruksprogrammet, og det er et utstrakt samarbeid omkring temaer, prioriteringer og utlysninger. FHF samarbeider også tett med Innovasjon Norge. Det er finansieringssamarbeid og faglig samarbeid både på nasjonalt nivå og gjennom Innovasjon Norges regionkontorer. FHF har også løpende dialog med de regionale forskningsfondene langs kysten.

FHF er organisert i tre avdelinger: kommunikasjon, økonomi- og administrasjon og fagapparat. Kommunikasjonsavdeling har sammen med fagapparatet ansvaret for tilrettelegging og formidling av forskningsresultatene fra hvert enkelt prosjekt tilbake til næringen. Økonomi- og administrasjonsavdelingen har ansvar for forvaltningsoppgaver som er pålagt gjennom lov, forskrift og vedtekter, og er sterkt involvert i den faglige produksjonen i prosjektene gjennom blant annet FHF's prosjektdatabase som er kjernen i FHF's oppfølgings-, rapporterings- og formidlingssystem.

Fagapparatet er organisert i to fagteam, Team havbruk og Team villfisk, og har ansvar for kontakten med de ulike sektorene i sjømatnæringen og organiseringen av prosjektene mot utøvende forskningsinstitusjoner.

I tillegg er selskapet ytterligere forankret i næringen med fire rådgivende faggrupper. Disse bistår i arbeidet med prioriteringer og består av aktive aktører i næringen. Faggruppene ledes av medlemmer av styret.

Figur 18: Organisasjonskart FHF



I de fleste prosjekter oppnevnes det også referansegrupper, som i hovedsak består av næringsaktører. Disse er sentrale i vurderingen av det enkelte prosjekt sin måloppnåelse etter avsluttet prosjekt.

Finansiering

Sjømatnæringen står for all finansiering av selskapet. Dette gjøres gjennom en FoU-avgift på eksporten av all norsk sjømat (0,3 prosent). Det gjøres en fordeling av FoU-avgiften mellom sektorene basert på andelen av innbetalt avgift, etter at midler til fellesområder er dekket. FHF betaler ut midlene etterskuddsvis, løpende gjennom prosjektenes varighet. De siste 20 % av tilsagnene utbetales når alle sluttrapporter og sluttregnskap fra et prosjekt er mottatt.

Tabell 8 gir en oversikt over FoU-avgiften de siste fem årene. FoU-avgiften har variert fra 305 til 373 millioner kroner, og lå på 363 millioner kroner for 2021.

Tabell 7: Årlig FoU-avgift, i hele 1000. NOK.

2017	2018	2019	2020	2021
373 300	304 500	321 800	316 100	362 800

Kilde: FHF årsrapport 2017 – 2021

Tabell 9 viser FOU-avgiftens fordeling mellom de to sektorene i perioden 2017 til 2021. Som det framgår har andelen som kommer fra havbruk økt gjennom perioden.

Tabell 8: Fordeling av FoU-avgiften mellom de to sektorene i perioden 2017-2021. Prosent.

Sektor/år	2017	2018	2019	2020	2021
Havbruk	64 %	57 %	71 %	71 %	71 %
Villfisk	36 %	43 %	29 %	29 %	29 %

Kilde: FHF årsrapport 2017 – 2021

FHF's prosjektportefølje

For å kunne relatere FHF's innsats til FFL og JA på en god måte, er det også nødvendig med en oversikt over antall prosjekter som inngår i FHF's portefølje. I tabell 10 vises det antall FHF-prosjekter som pågår, er nyoppstartede og avsluttede pr år i perioden 2017 til 2021. Antall pågående prosjekter har ligget på 144-147 prosjekter i perioden fra 2019-2021.

Tabell 9: Pågående, oppstartede og avsluttende prosjekter pr. år i perioden 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Pågående prosjekter	186	180	144	147	145
Oppstartede prosjekter	116	61	56	54	73
Avsluttede prosjekter	88	82	70	56	46

Kilde: FHF årsrapport 2017 - 2021

Utlysninger og utlysingsstrategi

FHF utarbeider årlige handlingsplaner som synliggjør prioriteringer innenfor hver sektor. Disse er utarbeidet i tett samspill med næringen, primært gjennom arbeidet i FHF's faggrupper og besluttet av FHF's styre. Videre skjer prioriteringer og definering av enkeltprosjekter gjennom:

- Oppfølging av handlingsplanen
- Ifra næringen og fra forskningsinstitusjoner

Handlingsplanen for 2021 oppgir at forskningsinnsatsen på **havbruk** er organisert på fem hovedområder; fiskehelse og fiskevelferd, kvalitet, havbruk og miljø, fôr og fôrressurser samt rammebetingelser. Forskningsinnsatsen på **villfisk** er på sin side delt inn i seks hovedområder: fiskeri, konvensjonell industri, hvitfisk industri, pelagisk industri, skalldyr samt rammebetingelser villfisk.

I tillegg er noen aktiviteter innrettet på tvers av de ulike områdene, og utgjør **fellesområder**. Dette er gjort med tanke på at noen aktiviteter vil være mest effektivt innrettet dersom de er organisert på tvers av områdene. Innenfor hvert område gjøres det hvert år en prioritering om hvilke områder som fortsatt skal prioriteres og hvilke nye prioriteringer det er behov for.

I tillegg initierer styret hvert år **strategiske satsinger**. Dette er områder som er viktige for næringen i et lengre perspektiv – og som krever en særskilt felles innsats for å kunne skape verdier og utgjøre en forskjell.

FHF har lav terskel for innspill fra næringen og sikrer gjennom interne rutiner at alle innspill blir behandlet på enhetlig vis. Dette bidrar til å sikre næringsforankring og legitimitet. I 2021 mottok FHF 38 innspill, hvorav 21 ble prosjekter eller vurdert i arbeidet med neste års handlingsplan.

Ved iverksetting av prosjekter er konkurranseutsetting hovedregel. Iverksettingen skjer gjennom:

- Utlysning fra FHF
- Utlysning med bistand fra Norges forskningsråd
- Direkte forespørsel til ett FoU-miljø

97 prosent av tilsagn gitt i 2021 var konkurranseutsatt (93 prosent i 2020).

FoU-prosjekt

Åpne utlysninger for FoU-prosjekter legges ut på FHF sin nettside fortløpende. Kravene til innhold i søknaden gjøres etter en standardmal for prosjektbeskrivelse og budsjett, finansiering og framdrift. I tillegg må søkerne også dokumentere faglige og økonomiske forutsetninger for å gjennomføre prosjektet.

FHF oppnevner en referansegruppe bestående av personer som representerer næringen og har relevant kompetanse i forhold til det enkelte prosjektets målsettinger.

Hvilke tildelingskriterier som gjelder for FOU-prosjekter publiseres sammen med hver utlysning. Innkomne søknader blir vurdert og evaluert av FHF etter kriterier satt i den enkelte utlysning. I vurderingen av søknader hensyntar FHF følgende forhold:

- Søknadene gjennomgås for å avklare om de er i tråd med målsettingen for utlysningen og oppfyller de formelle krav som er satt.
- Søknadene rangeres av FHF basert på score på evalueringskriteriene, samt eventuelt kommentarer og råd fra ekstern kompetanse.
- En innstilling lages og besluttet ut fra en totalvurdering av kriteriene.
- Søkere som besluttet tildelt støtte kontaktes. Forutsetninger for tilsagn presenteres og valgt(e) miljø(er) får en frist til å akseptere/avslå å delta i videre løp.
- FHF gir tilsagn til valgt(e) søker(e).
- FHF's gjeldende standardvilkår på tilsagnstidspunktet vil legges til grunn
- Etter at endelig beslutning om tildeling av prosjekt er tatt, vil alle søkere bli varslet om utfall.

Prosjekt i bedrift

Innen teknologirelaterte prosjekter gir FHF tilsagn til enkeltbedrifter under ordningen «Prosjekt i bedrift», der tilsagn kan gis til sjømatbedrift med forpliktende samarbeid med teknologileverandør eller til teknologibedrift med forpliktende samarbeid med en sjømatbedrift. FHF sin regulære forskningsfinansiering tillater ikke tilskudd til teknologileverandører uten at det kommer i konflikt med statsstøtteregulverket. FHF har derfor gjennom EUs gruppeunntaksforordning meldt inn et virkemiddel som er gitt navnet «Prosjekt i bedrift» og som åpner for tilskudd til sjømatbedrifter og til teknologibedrifter.

Ordningen medfører at FHF kan lyse ut en problemstilling og søker kan være en norsk sjømatbedrift i nært samarbeid med en eller flere teknologileverandører. Med sjømatbedrift menes en bedrift som omfattes av fiskeriunntaket i EØS-avtalen. Søker kan også være teknologileverandør under forutsetning av at prosjektet gjennomføres i nært og forpliktende samarbeid med sjømatbedrift(er).

Finansiell støtte kan gis til forprosjekter, til deler av prosjekter eller til hele prosjekter. Det kan være aktuelt med samfinansiering mot andre virkemidler. Støttegraden skal også være innenfor rammen av EØS-avtalen.

Kravene til innhold i søknaden gjøres etter en standardmal for prosjektbeskrivelse og budsjett, finansiering og framdrift. Søker må også dokumentere faglige og økonomiske forutsetninger for å gjennomføre prosjektet.

Hvilke tildelingskriterier som gjelder for ordningen, publiseres sammen med hver utlysning. Innkomne søknader blir vurdert og evaluert av FHF etter kriterier satt i den enkelte utlysning.

FHFs egen ressursbruk

I FHFs regnskap finnes det en oversikt over hvor mye penger som går med til å administrere fondet. De samlede kostandene ligger på 28,5 millioner kroner i 2021. Hovedtyngden av disse kostnadene består av lønnskostnader på 25,9 millioner kroner, mens det resterende utgjøres av leie av datatjenester/-systemer, møter/kurs/reiser og datakostander.

Dersom man relaterer de interne driftskostnadene til hvor mye penger som ble krevd inn i FoU-avgift i 2021, utgjør de interne driftskostnadene en andel på 7,9 prosent.

FHF sammenlignet med FFL og JA

Gjennomgangen av FHF viser at dette fondet er innrettet relativt forskjellig fra FFL og JA når det gjelder innretning, prioriteringer og rutiner. Dette er særlig knyttet til følgende dimensjoner:

- FHF står for hele forvaltningen selv og leier ikke inn tjenester
- Det er en mer aktiv innhenting av innspill knyttet til hvilke forskningsbehov som bør prioriteres
- Det lyses ut stort antall mindre utlysninger som alle har egne tildelingskriterier
- Det etableres egne referansegrupper for alle prosjekter
- Gjennomsnittsstørrelsen per innvilgede prosjekt er lavere enn for FFL/JA

En konsekvens av valgene til FHF er at kostnadene per tildelt krone er en god del høyere for FHF enn det er for FFL og JA. Dette innebærer at FFL og JA har en kostnadseffektiv forvaltningsmodell.

Med tanke på om FFL og JA er innrettet på en fornuftig måte er imidlertid kostnadseffektivitet kun en dimensjon. Det er også nødvendig å vurdere hva som er brukernes nytte av prosjektene. Dette er et aspekt vi ikke har hatt mulighet for å vurdere for FHF, og vi er dermed ikke i stand til å belyse om FHFs måte å gjøre det på gir et bedre eller dårligere «nytte/kostnadsforhold» enn hva som er tilfelle for FFL og JA.

3.2 Er forvaltningen av ordningen hensiktsmessig sett opp mot formålet?

Forvaltningen av ordningen bør bidra til at man i så stor grad som mulig når målsetningene for FFL og JA. I dette delkapittelet belyser vi om forvaltningen av ordningen er hensiktsmessig sett opp mot formålet. For å vurdere dette, tar vi for oss følgende spørsmål:

- a. En vurdering av styringsmodellen og forvaltningen av ordningen, herunder:
 - Styresammensetning og styrearbeid, inkludert praksis med at JA-styrets medlemmer også er styremedlemmer i FFL
 - Landbruksdirektoratet som sekretariat
 - Regelverk, samt føringer og styringslinjer fra Landbruks- og matdepartementet
 - Samarbeid og kjøp av tjenester fra Forskningsrådet, og om krav og føringer i Forskningsrådet påvirker i hvilken grad formålet med midlene oppnås
- b. Utlysingsstrategier og tildelingskriterier

3.2.1 Styresammensetning og styrearbeid

Styresammensetning

Som beskrevet i kapittel 3.1.1 består FFL-styret av representanter fra LMD, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Landbrukssamvirke, NHO MAT og Drikke, Virke og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, mens JA-styret består av representanter fra LMD (styreleder), Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Både intervjuene med styret selv, sekretariatet i Landbruksdirektoratet, Norges Forskningsråd og LMD viser at styresammensetningen fungerer svært godt med tanke på å bidra til ordningenes måloppnåelse. Den brede representasjonen i FFL-styret sikrer at alle de sentrale næringene/produksjonene er representert på en god måte. Dette er med på å gi fondet legitimitet samtidig som det gjør at man er i stand til å utforme relevante utlysninger og vurdere hvor godt ulike søknader bidrar til de overordnede målsetningene.

I FFL-styret har man også en god balanse mellom medlemmer som har vært med en stund og nye medlemmer. Det gjør at man både får inn nye impulser samt opprettholder kontinuiteten i arbeidet. En annen styrke som avdekkes gjennom intervjuene er at FFL-styret har evnen til å «løfte blikket». Styremedlemmene er ikke bare opptatt av sin egen bransje, men også hvordan de kan bidra til å løfte hele næringen. Dette er svært verdifullt, og bidrar til å utløse synergieffekter og å styrke FFL-styrets legitimitet.

De tre styremedlemmene i JA sitter også i FFL-styret. Som det påpekes i strategien for FFL og JA kan det være en utfordring knyttet til habilitet i JA-styret da dette styret er lite og næringsorganisasjonene kan være involvert i noen prosjekter. I tillegg kan det også i prinsippet tenkes at JA-styret legger ekstra vekt på å få frem prosjekter med kun JA- finansiering, noe som kan være utfordrende for den samlede måloppnåelsen. Hensikten med dette er å synliggjøre at midlene som settes av i jordbruksavtalen blir brukt til beste for primærnæringen. Våre intervjuer viser at disse forholdene håndteres godt i praksis. Man har både kommet fram til en tilnærming til habilitet som fungerer godt og JA-styret er også opptatt av helheten. En modell der styremedlemmene for JA også inngår i styret for FFL har heller ingen negative konsekvenser for brukerne – snarer tvert imot. Brukerne er først og fremst opptatt av å

få gjennomført gode prosjekter med verdi for næringen, og da er dagens styrepraksis overveiende positiv.

Styrets arbeid

Styrene skal som nevnt i kapittel 3.1.1 arbeide med å følge opp de fem områdene i strategien samt ivareta følgende hovedoppgaver; forvaltning av utlysninger, innvilgning og oppfølging av prosjekter, utarbeiding av strategier, kartlegging av kunnskapsbehov og gjennomføring av kvalitets- og kontrolltiltak⁶.

Styrene har gode og avklarte ansvarsforhold med sekretariatet i Landbruksdirektoratet og Forskningsrådet. Gjennomgående preges styrenes arbeid av et sterkt engasjement, gode diskusjoner og et ønske om å bidra overfor næringen. Styrets arbeid har imidlertid endret seg en god del i evalueringssperioden. I store deler av perioden brukte styrene mye tid på å relevansvurdere de ulike prosjektsøknadene. Sekretariatet i Landbruksdirektoratet overtok denne funksjonen mot slutten av evalueringssperioden, noe som betyr at styret har frigjort tid som de kan bruke på deres resterende oppgaver. Dette innebærer at styrearbeidet har utviklet seg i positiv retning, og diskusjonene er i større grad knyttet til strategi og overordnet måloppnåelse.

Slik Oxford Research vurderer det, er det framover likevel et ytterligere behov for at styret løfter blikket og tenker mer systematisk igjennom hva som bør være FFLs og JAs overordnede strategi og hvordan man bør jobbe. Dette er mellom annet knyttet til følgende dimensjoner:

- Det ble lagt noen føringer fra LMD knyttet til hvor mye midler som burde brukes på utredninger, forskningsprosjekter og strategiske programmer helt i etableringsfasen av FFL og JA. I ettertid er det gjort få vurderinger av om den opprinnelige fordelingen er den mest fornuftige med tanke på å nå ordningenes målsetninger. Det er følgelig behov for å ha en nærmere diskusjon av dette. Særlig gjelder dette forholdet mellom hvor mye midler som brukes på de strategiske programmene og hva som går til forskningsprosjekter.
- En grundigere diskusjon av hvordan man kan sikre brukerinvolvering og eierskap til prosjektene. I strategien til FFL og JA påpekes det at en utfordring er at brukerne ikke blir nok involvert, og ofte ikke har tilstrekkelig eierskap til forskningsprosjektene og at det settes av for lite tid til medvirkning. Med tanke på brukernytte vil det dermed være ønskelig at styret ser nærmere på hvilke grep som kan gjøres her. Et alternativ kan være at styret bestiller en kortfattet utredning i regi av sekretariatet eller får et eksternt miljø til å gå mer i dybden på dette. En annen mulighet kan være at styret også i større grad inviterer sentrale brukere fra næringen og både drøfter forskningsbehov samt hvordan prosjektene kan bli så nyttige som mulig for næringen.
- Løsning av en del framtidige prosjekter vil kreve større grad av tverrfaglig innsats. Det er ønskelig at styret diskuterer hvordan man best mulig kan legge til rette for å stimulere til og utvikle tverrfaglig samarbeid. Relatert til dette vil det også være formålstjenlig om styret diskuterer om det vil være nødvendig å heve det maksimale støttebeløpet for KSP'er og IPN'er, samt å eventuelt lage noe mer spissede utlysninger der tverrfaglige prosjekter står i sentrum.
- Grønn og blå sektor har en del problemstillinger som er felles. Det vil være ønskelig at styret vurderer hva som kan være mulig å hente gjennom et slikt samarbeid (særlig med FHF og

⁶<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/styret-rad-og-utvalg/styrene-for-ffl-og-ja>

Forskningsrådet) og hvordan man eventuelt kan legge til rette for slikt tverrfaglig samarbeid i større grad. Forskningsrådets observatør i styret har konkret erfaring med fasilitering av forskningssamarbeid mellom grønn og blå sektor, og vil kunne være en svært nyttig diskusjonspartner her.

- I FFLs og JAs portefølje er det mange forskningsaktører som har fått støtte til gjennomføring av flere prosjekter. Dette er stort sett en styrke for å gjennomføre relevante prosjekter som både gir stor nytteverdi for næringen og bidrar til utviklingen av kunnskapsallmenningen. Det er imidlertid grunn til at styret diskuterer om det veletablerte aktørbildet sørger for nødvendig grad av fornyelse eller om det er behov for å arbeide med å få inn noen nye på forskningssiden?
- Hvilke grep kan tas i bruk for å utvikle enkeltprosjekter, skape synergieffekter mellom prosjekter og bidra til akkumulert kunnskapsutvikling? Hvordan følges prosjektene opp i ettertid? Hvordan jobber man for å sikre at det samlede virkemiddeltilbudet på feltet utnyttes på en best mulig måte med tanke på å bidra til akkumulert kunnskapsutvikling?
- Forholdet er rimelig avklart i praksis, men det vil likevel være naturlig å ha en prinsipiell diskusjon av praksisen med at JA-styrets medlemmer også er styremedlemmer i FFL.

Det vil være naturlig at sekretariatet hos Landbruksdirektoratet involveres i en del av disse diskusjonene.

Landbruksdirektoratet som sekretariat

Ut fra respondentenes og vår vurdering blir sekretariatsfunksjonen i Landbruksdirektoratet løst på en god og smidig måte. Sekretariatet opptrer serviceinnstilt ovenfor styret og for søkere, og er godt oppdatert på næringens behov. Dette gjør sekretariatet i god stand til å løse oppgavene som er knyttet til tilrettelegging for styret, deltakelse i utforming av utlysninger, søknadsbehandling av forprosjekter og utredninger og ha den løpende dialogen og samarbeidet med Forskningsrådet

De årlige innspillsprosessene hvor sekretariatet sender ut informasjon og ber om innspill fra næring og forskning håndteres på en god måte. Sekretariatets oppgaver når det gjelder veiledning i forbindelse med søknader er relativt begrensede, da det i hovedsak er Forskningsrådet som gjør denne jobben.

Når det gjelder utviklingsmuligheter, mener Oxford Research at sekretariatet kan dra nytte av den gode posisjonen de allerede har opparbeidet seg til å være enda mer frempå når det gjelder videre veiledning. Da med tanke på når forskningsprosjekter går mot fullføring eller nylig er avsluttet. En konkret mulighet kan være at sekretariatet har som fast punkt å følge opp prosjektleder på dette tidspunktet, og drøfte hvordan prosjektet kan tas videre enten innenfor rammene av FFL og JA, eller til andre i virkemiddelapparatet.

3.2.2 Styring fra Landbruks- og matdepartementet

LMD har utformet regelverk samt føringer og styringslinjer for forvaltningen av FFL og JA. Som vist i kapittel 1.2 understrekes det i loven av 26. juni 1970 at forskningsavgiften er brukernes bidrag til å fremme forskning som skal komme en bransje eller en produksjon til gode. Det er også lagt til grunn at de ulike sektorer i matvarekjeden som betaler forskningsavgift, skal komme rimelig ut med hensyn til fordeling av avgiftsmidlene (jf. Ot.prp.nr. 6 (2000-2001)). I vedtektene for FFL-styret, fastsatt av LMD 4. januar 2016, er det videre påpekt at «fondets midler skal disponeres av styret til fremme av

forskning i samsvar med formålet i lovens § 1, og ha relevans for de produktgrupper som er avgiftspliktige». I henhold til vedtektenes §4 slås det dessuten fast at styret har en særlig plikt til å yte midler til Nofima AS, noe som også kommer frem i årlige oppdragsbrev fra LMD til styret.

Det er også utarbeidet noen spesifikke føringer for JA fra LMD. I retningslinjene for JA-styret, fastsatt av LMD 4. januar 2016, er formålet med JA-midlene å utvikle ny kunnskap til landbruks- og matsektoren. Prioriteringene skal være i tråd med landbrukspolitiske mål og prioriterte innsatsområder for norsk landbruk i tråd med årlige jordbruksoppgjør. Videre spesifiseres det at midlene i første rekke skal gå til utvikling av anvendt kunnskap og gi nytteverdi for brukere av kunnskapen på kort og lang sikt. Det er et mål å oppnå god samordning av avtalemidler, midler i FFL og midler til forskning som tildeles av Forskningsrådet.

Både intervjuene med styrene for FFL og JA og sekretariatet viser at regelverk, føringer og styringslinjer fra LMD er utformet på en gode med tanke på å realisere de overordnede målsetningene. LMD er primært opptatt av om FFL og JA bidrar til de overordnede målsetningene samt forvaltes på en kostnadseffektiv måte. Det innebærer at regelverk, føringer og styringslinjer fra LMD gir styret et stort handlingsrom innenfor de overordnede prioriteringene. En slik tillitsbasert tilnærming fungerer svært godt for å få fram prosjekter som både oppleves som relevante for nærings- og forskningsaktørene.

Gjennom jordbruksoppjøret gis det noen konkrete føringer på deler av porteføljen, og da særlig for utredninger gjennom JA. Disse føringene oppleves ikke som problematiske hverken for styrene eller sekretariatet i Landbruksdirektoratet. En medvirkende årsak til dette er at føringene ikke berører en stor andel av de tilgjengelige midlene. Føringene blir dermed mulig å ivareta på en enkel måte samtidig som man opprettholder et stort overordnet handlingsrom.

Et element som kan diskuteres i forbindelse med føringene fra LMD er hva departementet kan bidra med for å realisere større, tverrfaglige prosjekter. Et alternativ her kan være at LMD legger inn noen overordnede føringer om dette i oppdragsbrevet, blant annet knyttet til noen tematikker hvor det kan være særlig relevant.

LMD selv er også en aktør som kan dra nytte av prosjektene som finansieres gjennom FFL og JA. Det kan være formålstjenlig å ha en nærmere diskusjon av hvordan prosjektresultatene kan utnyttes som et virkemiddel for utvikling av LMDs forvaltning og i deres politikkutvikling. Hvordan kan en videreutvikle og skape enda bedre arenaer for dette, og hva vil være særlig interessant for LMD tematisk?

3.2.3 Kjøp av tjenester fra Forskningsrådet

FFL/JA benytter Forskningsrådet sine administrative tjenester både knyttet til søknadshåndtering og oppfølging. Dette inkluderer også Forskningsrådets systemer for vurdering av prosjekters forskningsfaglige kvalitet (inkluderer vurdering fra faglige ekspertpaneler), formell tilbakemelding på søknadsbehandlingsprosessen til søkerne, med kontraktsinngåelse, eventuelt avslag på søknad inkludert.

Forskningsrådet administrerer FFL/JA-finansierte utlysninger og prosjekter i henhold til de til enhver tid gjeldende generelle vilkår for FoU-prosjekter, regelverk om offentlig støtte og annet relevant regelverk. Forskningsrådet følger også opp spørsmål knyttet til endringer i prosjektteam og

prosjektinnhold samt underveis- og sluttrapportering fra prosjektene. Forskningsrådet står også for utbetaling av midler til prosjektene og fakturerer FFL/JA ved slutten av hvert kalenderår for dette.

I løpet av de siste fem årene viser våre intervjuer med Forskningsrådet og sekretariatet i Landbruksdirektoratet at det har vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom Forskningsrådet og FFL/JA. Det har utviklet seg et tett og tillitsbasert samarbeid, og rolleavklaringen synes å være godt etablert. En medvirkende årsak til dette er at man har etablert et tett dag-til-dag-samarbeid hvor det blant annet hele tiden avklares hvem som bør gjøre hva samt diskuteres konkrete avveininger knyttet til ulike prosjekter.

Det gode samarbeidet mellom FFL/JA og Forskningsrådet er en viktig medvirkende faktor til at formålet med FFL/JA nås. Vi vurderer det som at organiseringen bidrar til å utnytte den samlede offentlige virkemiddelporteføljen på feltet på en måte som sikrer at man unngår u hensiktsmessig overlapp og blir i stand til å realisere synergier på en god måte. Særlig sikrer dagens praksis en «sømløshet» mellom FFL/JA og Forskningsrådets virkemidler, noe som er gunstig for å oppnå høyest mulig samfunnsøkonomisk avkastning av midlene som brukes. Vi kan imidlertid se at det vil være et potensial for at de overordnede strategiske prosessene i Forskningsrådet vil kunne gi mindre mulighet for skreddersøm i utlysningene fra FFL/JA, men samlet er dette på langt nær et stort nok problem til at det kan vurderes å avslutte innkjøpene av tjenester fra Forskningsrådet.

3.2.4 Utlysingsstrategier og tildelingskriterier

Fellesutlysningene mellom Forskningsrådet og FFL/JA virker å være hensiktsmessige slik at søkerne i liten grad trenger å bruke ressurser på å identifisere riktig ordning, da søknadene rutes til riktig ordning. Samtidig lar dette de beste prosjektene få tilslag. Når det gjelder utredningsprosjektene som behandles i Landbruksdirektoratet oppleves det som noe problematisk at søknadsdato følger jordbruksoppkjøret. Dette gjør at det blir litt for knapt med tid til for å etablere gode konsortier fra oppkjøret er i havn til søknadsfristen i utredningsprosjektene. Midler til forskning, utvikling og innovasjon i de store landbrukssamvirkene kan dessuten allerede være brukt eller forpliktet til andre prosjekter når det skal jobbes med disse søknadene. Slik sett kan dette gå ut over samlet måloppnåelse.

Intervjuene med både forsknings- og næringsaktørene viser at en felles søknadsfrist for forskningsprosjekter i Forskningsrådet og i FFL/JA er fordelaktig, både for samfunnet og for søkerne. For søkerne er det effektivt å kunne konsentrere seg om å lage en best mulig faglig søknad og kun sende en inn én søknad pr. prosjekt. Samfunnsøkonomisk er det også hensiktsmessig at søknadene blir sluset inn på riktig ordning med en gang, og at det unngås strategisk søking i flere omganger. Den eneste fordelen om det skulle blitt innført ulik søknadsfrist er at det av profileringshensyn vil være enklere å synliggjøre FFL/JA. Imidlertid kan vi ikke se at dette på langt nær oppveier fordelene med felles frist.

Tildelingskriteriene som ligger til grunn for FFL er Forskningsrådets tildelingskriterier, samt relevansvurderingene som sekretariatet i Landbruksdirektoratet står for. Dette er et system som fungerer svært godt. Forskningsrådet er den offentlige aktøren som besitter den beste kompetansen til å vurdere kvaliteten i forskningsprosjekter samtidig som Landbruksdirektoratet har «fingeren på pulsen» når det gjelder næringens behov. For utredningsprosjekter, som vurderes av Landbruksdirektoratet, er også tildelingskriteriene hensiktsmessige og enkle å forholde seg til for

søkerne. De fleste søkerne på midler fra FFL/JA, særlig forskningsprosjekter, kommer fra erfarne miljøer som er vant til å forholde seg til at de definerte kriteriene.

En dimensjon som en del informanter er opptatt av når det gjelder tildelingspraksisen for FFL er sammensetningen av vurderingspanelene som Forskningsrådet benytter seg av. Det uttrykkes skepsis til at det kan være et for stort innslag av internasjonale eksperter i dem, noe som kan være negativt for å skjønne hva som er ekstra viktig for å utvikle næringen i norsk kontekst. Samtidig ser imidlertid Oxford Research at det også kan være slik at de internasjonale ekspertene bidrar med nye impulser og kontakt med den internasjonale forskningsfronten. Det vil dermed være ønskelig at styret har en nærmere diskusjon om denne problemstillingen. I hvilken grad har man en fornuftig balansegang i dag?

I forbindelse med tildelingskriteriene er det også en del informanter som har tatt opp at det er ulik praksis for egenandel mellom Forskningsrådet og FFL og JA når det gjelder kompetanse og samarbeidsprosjekter (KSP). Det påpekes at den høyere egenandelen hos FFL og JA kan ha negative konsekvenser for deltakelsen fra små- og mellomstore bedrifter i KSP'er. Det er ønskelig at styret har en nærmere diskusjonen om dette, og vurderer i hvilken grad det er behov for harmonisering.

3.3 Hvordan fungerer samarbeidet mellom FFL og JA under fellesbetegnelsen «Forskningsmidlene for landbruks- og matindustrien»?

FFL og JA forvaltes i tett samarbeid under fellesbetegnelsen «Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri». Både intervjuene med næringsaktørene, forskningsmiljøene, styret og forvalterne viser at den felles forvaltningen fungerer svært godt. Det er flere grunner til dette:

- Skillet når det gjelder målgruppe mellom FFL og JA og hvor praksisnære prosjektene skal være er godt kjent for brukerne.
- Det er en effektiv avklaring av hvilke prosjekter som hører til hvor, noe som gir et sømløst system preget av brukervennlighet.
- Den felles forvaltningen gjør at sekretariatet og styret får god forståelse for hva som er de største behovene i næringen samlet sett. Samarbeidet tillater videre en form for porteføljetenkning i fellesfinansierte prosjekter, der JA-midler kan innrettes mot produsentleddet, mens FFL-andelen bidrar til de delene av prosjektene som gjelder næringen ellers. Dette er gunstig for å skape en god, koordinert innsats som bidrar til den overordnede måloppnåelsen.

Et forhold som kan være en ulempe med felles forvaltning er at det foreligger en risiko for at andelen «rene» JA-prosjekter blir liten. Det er ingen av våre informanter som påpeker at dette er et problem i praksis, og samlet sett vurderer dermed Oxford Research det slik at dagens tilnærming med felles forvaltning bidrar til størst måloppnåelse samlet sett.

3.4 Oppsummering

Oxford Research finner at driften av FFL/JA er kostnadseffektiv samlet sett både når det gjelder administrativ ressursbruk, ressursbruken i forbindelse med søknadsbehandling, og også når vi sammenligner med Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF).

Vi kan ikke se at det er store oppsider knyttet til å bruke mindre ressurser på styrenes arbeid uten at det ville gått ut over kvaliteten og legitimiteten samt deres bidrag til måloppnåelsen. Gitt omfanget på oppgavene som sekretariatet i Landbruksdirektoratet utfører, er det også vanskelig å redusere kostnadene til denne funksjonen vesentlig uten at det vil gå betydelig ut over servicenivået og kvaliteten på arbeidet. Det er også økonomisk gunstig å kjøpe tjenester fra Forskningsrådet knyttet til utlysning, søknadsbehandling og prosjektoppfølgning av forskningsprosjekter. Det ville for det første vært betydelige kostnader ved å bygge opp tilsvarende kompetanse og systemer selv, i tillegg til at den administrative ressursbruken neppe hadde blitt mindre samlet sett selv på sikt.

Når det gjelder ressursbruken i forbindelse med søknadsarbeid og rapportering er det etter Oxford Research sin vurdering stilt rimelige krav til søkerne. Det er variasjon i hvor lang tid søkerne bruker på både søknader og rapportering, men medianen for begge to ligger innenfor det man kan forvente i denne typen ordninger. Våre intervjuobjekter har heller ikke løftet frem søknads- og rapporteringskravene som spesielt utfordrende. Dette underbygges videre ved at det er en rekke aktører som har søkt på og fått midler fra FFL og JA i flere omganger, noe som etter vår vurdering tyder på at de mener at kravene til søknad og rapportering ikke er for overveldende. For å redusere tidsbruken for søkerne ytterligere kunne man eventuelt vurdert å innføre et todelt system der søkere først leverte skisse, og de mest lovende ideene gikk videre til hovedsøknad.

Sammenlignet med FHF fremstår forvaltningen av FFL/JA som mer kostnadseffektiv. FHF har imidlertid en relativ ulik innretning, og det er dermed vanskelig å vurdere om FHF gir et bedre eller dårligere «nytte/kostnadsforhold» enn FFL og JA.

Den andre hovedproblemstillingen i dette kapitlet var hvorvidt forvaltningen av ordningen er hensiktsmessig sett opp mot formålet. Vi mener at det er gode grunner for å mene at dette er tilfelle.

Styresammensetningen fungerer svært godt med tanke på å bidra til ordningenes måloppnåelse. Den brede representasjonen i FFL-styret gir fondet legitimitet samtidig som det gjør at man er i stand til å utforme relevante utlysninger. De tre styremedlemmene i JA sitter også i FFL-styret, men potensielle habilitetsproblemer knyttet til dette håndteres godt i praksis. Begge styrene viser god evne til å ta vare på helheten til det beste for næringen. Styrene har gode og avklarte ansvarsforhold med sekretariatet i Landbruksdirektoratet og Forskningsrådet, men det er et potensial for å legge mer vekt på diskusjoner knyttet til strategi og overordnet måloppnåelse. Blant annet er det ønskelig at styret drøfter temaer knyttet til fordelingen mellom utredninger, forskningsprosjekter og strategiske programmer, brukerinvolvering, tverrfaglighet, samarbeid mellom grønn og blå sektor, samt rekruttering av nye forskningsmiljøer. Sekretariatsfunksjonen i Landbruksdirektoratet fungerer på en god og smidig måte. Sekretariatet i Landbruksdirektoratet opptre serviceinnstilt ovenfor styret og for søkere, og er godt oppdatert på næringens behov.

Føring og styringslinjer fra LMD er utformet på en god måte med tanke på å realisere de overordnede målsetningene i ordningene. Føringene gir styret et stort handlingsrom innenfor de overordnede prioriteringene, og dette fungerer svært godt for å få fram prosjekter som oppleves som relevante både for nærings- og forskningsaktørene. LMD kunne muligens selv dratt større nytte av FFL/JA-prosjektene i egen forvaltning og politikikutvikling.

Oxford Research finner at det er et godt samarbeid mellom FFL/JA og Forskningsrådet, som bidrar til at formålet med FFL/JA nås, og til å utnytte den samlede offentlige virkemiddelporteføljen, samt sikrer «sømløshet» mellom FFL/JA og Forskningsrådets virkemidler. De overordnede strategiske prosessene i Forskningsrådet kan imidlertid gi visse utfordringer gjennom mindre mulighet for skreddersøm i utlysningene fra FFL/JA.

Fellesutlysningene mellom Forskningsrådet og FFL/JA virker å være hensiktsmessige slik at søkerne i liten grad trenger å bruke ressurser på å identifisere riktig ordning, da søknadene rutes til riktig ordning. Samtidig lar dette de beste prosjektene få tilslag. Når det gjelder utredningsprosjektene som behandles i Landbruksdirektoratet, oppleves det som noe problematisk at søknadsdato følger jordbruksoppkjøret. Felles søknadsfrist for forskningsprosjekter i Forskningsrådet og i FFL/JA er fordelaktig, både for samfunnet og for søkerne. Tildelingskriteriene som ligger til grunn for FFL er Forskningsrådets tildelingskriterier, samt relevansvurderingene som sekretariatet i Landbruksdirektoratet står for. Dette er et system som fungerer svært godt. For utredningsprosjekter, som vurderes av Landbruksdirektoratet, er også tildelingskriteriene hensiktsmessige og enkle å forholde seg til for søkerne.

Den felles forvaltningen av FFL og JA under fellesbetegnelsen «Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri» fungerer svært godt. Skillet på målgruppe mellom FFL og JA og hvor praksisnære prosjektene skal være er godt kjent for brukerne, med et sømløst system preget av brukervennlighet. Samtidig gjør den felles forvaltningen at sekretariatet og styret får god forståelse for hva som er de største behovene i næringen samlet sett. Samarbeidet tillater videre en form for porteføljetenking i fellesfinansierte prosjekter, der JA-midler kan innrettes mot produsentleddet, mens FFL-andelen bidrar til de delene av prosjektene som gjelder næringen ellers.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1 Konklusjoner

Ordningene har et tydelig definert formål og en innretning som bidrar til måloppnåelse. Det er en god og logisk sammenheng mellom fondenes innretning, de landbrukspolitiske målsetningene som ønskes oppnådd og de sentrale forholdene som må løses for å realisere disse. Oxford Research finner heller ikke at det er andre virkemidler som kunne ha gitt bedre resultater. FFL og JA dekker områder som ikke dekkes av andre nasjonale forskningsprogrammer, og spiller dessuten en viktig rolle i å forsterke innsatsen på tilgrensende områder som også finansieres av andre forskningsprogrammer.

FFL og JA er nyttig for både nærings- og forskningsaktørene. Prosjektene bidrar vesentlig forskningsmessig, men ikke minst gir de næringsaktørene et svært godt utbytte både når det gjelder utvikling av samarbeidsrelasjoner, konkrete innovasjoner og bidrag til verdiskapingen. Et tydelig signal på opplevd nytte er den gjentagende deltagelsen fra næringsaktørene, enten i form av finansiering eller arbeidskraft.

En svært viktig suksessfaktor for FFL og JA er at de gir miljøene som får støtte anledning til å jobbe med utviklingsforløpet på langsiktig basis. Langsiktigheten bidrar både til utvikling av tillitsfulle relasjoner, gir muligheter for å «avlære» gamle måter å jobbe på og anledning til å lære nye rutiner og prosesser. Dette innebærer at FFL og JA bidrar til å redusere risikoen ved å delta i langsiktige forsknings- og innovasjonsprosjekter samt vedlikehold og en langsiktig utvikling av kunnskapsallmenningen for næringen.

Oxford Research finner at driften av FFL/JA er kostnadseffektiv samlet sett både når det gjelder administrativ ressursbruk og ressursbruken i forbindelse med søknadsbehandling. Forvaltningen av ordningen er videre hensiktsmessig sett opp mot formålet.

- Styresammensetningen bidrar til ordningenes måloppnåelse og sikrer legitimitet og relevans for alle deler av næringen.
- Føringsene fra LMD gir styret et stort handlingsrom og fungerer svært godt for å få fram prosjekter som oppleves som relevante både for nærings- og forskningsaktørene.
- Det er et godt samarbeid mellom FFL/JA og Forskningsrådet. Dette bidrar til at formålet med FFL/JA nås, og til å utnytte den samlede offentlige virkemiddelporteføljen, samt sikrer «sømløshet» mellom FFL/JA og Forskningsrådets virkemidler.

4.1.1 FFL og JA bidrar til å nå hovedmålene på en god måte

Bevilgningene fra FFL og JA er innrettet på en måte hvor det er samsvar mellom innbetalt forskningsavgift og utbetalt beløp for de ulike bransjene. Dette støttes også gjennom intervjuene med sentrale interessenter. Det er ingen som ønsker en annen prioritering, og en rimelig tolkning av foregående er at de ulike bransjene synes de får en andel som står i forhold til hva de betaler inn.

Støtten fra FFL og JA har vært avgjørende for gjennomføring av prosjektene. Uten finansieringen ville 88 prosent av prosjektene ikke blitt gjennomført i det hele tatt, eller på et senere tidspunkt og med mindre omfang. FFL og JA bidrar også både til styrking av eksisterende samarbeid og utvikling av nye samarbeidsrelasjoner. 88 prosent oppgir at FFL og JA har bidratt til samarbeid med aktører de tidligere ikke har samarbeidet med, mens 96 prosent framhever at FFL og JA har bidratt til å styrke eksisterende samarbeidsrelasjoner.

Hovedvekten av midlene fra FFL og JA er allokert til anvendt forskning, noe som er i tråd med formålet for FFL og JA. JA og FFL bidrar med solide forskningsbidrag. Nesten halvparten (47 prosent) oppgir at forskningsinnholdet i prosjektet bidrar til forskningsfronten innenfor sitt felt, mens en av tre oppgir at prosjektet bidrar til å flytte forskningsfronten innenfor sitt felt og frembringer ny kunnskap av vesentlig betydning.

Majoriteten av respondentene trekker frem at prosjektene finansiert gjennom FFL og JA har ført til eller vil bidra til styrket profilering av fagmiljøet, utvikling av nye vitenskapelige metoder og føre til publikasjoner. Samtidig er det få som oppgir at prosjektene leder doktorgrader og postdoktorarbeider, noe som fremstår naturlig gitt at hovedvekten av midlene rettes mot anvendt forskning.

Mye av innovasjonene som kommer ut av prosjektene er knyttet til forbedring og utvikling av nye prosesser og kommersielle varer. Disse innovasjonene gir direkte nytte for næringen. FFL og JA bidrar også til positive adferdsendringer hos mange av tilsagnsmottakerne. Disse endringene er både knyttet til et sterkere fokus på forskning i næringen og et sterkere fokus på forbedrings- og innovasjonsarbeid i næringen. Dette er svært positivt med tanke på å skape framtidige konkurransefortrinn som vil bidra til å styrke verdiskapingen.

Mer enn åtte av ti respondenter påpeker at prosjektene i stor eller noe grad allerede har bidratt til forbedret konkurransevne og økt lønnsomhet i næringen. FFL og JA gir også på sikt viktige bidrag i arbeidet med å nå de landbrukspolitiske målsetningene. Bidraget er størst for målene knyttet til en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat, god dyre- og plantehelse, økt matvareberedskap og effektiv og lønnsom utnyttelse av gårdens ressurser.

4.1.2 Driften av FFL og JA er kostnadseffektiv og hensiktsmessig organisert for å nå målene

Oxford Research kan ikke se at det er store oppsider knyttet til å bruke mindre ressurser på styrenes arbeid uten at det ville gått ut over kvaliteten og legitimiteten samt deres bidrag til måloppnåelsen. Gitt omfanget på oppgavene som sekretariatet i Landbruksdirektoratet utfører, er det også vanskelig å redusere kostnadene til denne funksjonen vesentlig uten at det vil gå betydelig ut over servicenivået og kvaliteten på arbeidet. Det er også økonomisk gunstig å kjøpe tjenester fra Forskningsrådet knyttet til utlysning, søknadsbehandling og prosjektoppfølgning av forskningsprosjekter. Det ville for det første vært betydelige kostnader ved å bygge opp tilsvarende kompetanse og systemer selv, i tillegg til at den administrative ressursbruken neppe hadde blitt mindre samlet sett selv på sikt.

Når det gjelder ressursbruken i forbindelse med søknadsarbeid og rapportering er det etter Oxford Research sin vurdering stilt rimelige krav til søkerne. Det er variasjon i hvor lang tid søkerne bruker på både søknader og rapportering, men medianen for begge to ligger innenfor det man kan forvente i denne typen ordninger. Våre intervjuobjekter har heller ikke løftet frem søknads- og rapporteringskravene som spesielt utfordrende. Dette underbygges videre ved at det er en rekke

aktører som har søkt på og fått midler fra FFL og JA i flere omganger, noe som etter vår vurdering tyder på at de mener at kravene til søknad og rapportering ikke er for overveldende. For å redusere tidsbruken for søkerne ytterligere kunne man eventuelt vurdert å innføre et todelt system der søkere først leverte skisse, og de mest lovende ideene gikk videre til hovedsøknad.

Sammenlignet med FHF fremstår forvaltningen av FFL/JA som mer kostnadseffektiv. FHF har imidlertid en relativ ulik innretning, og det er dermed vanskelig å vurdere om FHF gir et bedre eller dårligere «nytte/kostnadsforhold» enn FFL og JA.

Styresammensetningen fungerer svært godt med tanke på å bidra til ordningenes måloppnåelse. Den brede representasjonen i FFL-styret gir fondet legitimitet samtidig som det gjør at man er i stand til å utforme relevante utlysninger. De tre styremedlemmene i JA sitter også i FFL-styret, men potensielle habilitetsproblemer knyttet til dette håndteres godt i praksis. Begge styrene viser god evne til å ta vare på helheten til det beste for næringen. Styrene har gode og avklarte ansvarsforhold med sekretariatet i Landbruksdirektoratet og Forskningsrådet, men det er et potensial for å legge mer vekt på diskusjoner knyttet til strategi og overordnet måloppnåelse. Blant annet er det ønskelig at styret drøfter temaer knyttet til fordelingen mellom utredninger, forskningsprosjekter og strategiske programmer, brukerinvolvering, tverrfaglighet, samarbeid mellom grønn og blå sektor, samt rekruttering av nye forskningsmiljøer. Sekretariatsfunksjonen i Landbruksdirektoratet fungerer på en god og smidig måte. Sekretariatet i Landbruksdirektoratet opptre serviceinnstilt ovenfor styret og for søkere, og er godt oppdatert på næringens behov.

Føring og styringslinjer fra LMD er utformet på en god måte med tanke på å realisere de overordnede målsetningene i ordningene. Føringene gir styret et stort handlingsrom innenfor de overordnede prioriteringene, og dette fungerer svært godt for å få fram prosjekter som oppleves som relevante både for nærings- og forskningsaktørene. LMD kunne muligens selv dratt større nytte av FFL/JA-prosjektene i egen forvaltning og politikikutvikling.

Oxford Research finner at det er et godt samarbeid mellom FFL/JA og Forskningsrådet, som bidrar til at formålet med FFL/JA nås, og til å utnytte den samlede offentlige virkemiddelporteføljen, samt sikrer «sømløshet» mellom FFL/JA og Forskningsrådets virkemidler. De overordnede strategiske prosessene i Forskningsrådet kan imidlertid gi visse utfordringer gjennom mindre mulighet for skreddersøm i utlysningene fra FFL/JA.

Fellesutlysningene mellom Forskningsrådet og FFL/JA virker å være hensiktsmessige slik at søkerne i liten grad trenger å bruke ressurser på å identifisere riktig ordning, da søknadene rutes til riktig ordning. Samtidig lar dette de beste prosjektene få tilslag. Når det gjelder utredningsprosjektene som behandles i Landbruksdirektoratet, oppleves det som noe problematisk at søknadsdato følger jordbruksoppjøret. Felles søknadsfrist for forskningsprosjekter i Forskningsrådet og i FFL/JA er fordelaktig, både for samfunnet og for søkerne. Tildelingskriteriene som ligger til grunn for FFL er Forskningsrådets tildelingskriterier, samt relevansvurderingene som sekretariatet i Landbruksdirektoratet står for. Dette er et system som fungerer svært godt. For utredningsprosjekter, som vurderes av Landbruksdirektoratet, er også tildelingskriteriene hensiktsmessige og enkle å forholde seg til for søkerne.

Den felles forvaltningen av FFL og JA under fellesbetegnelsen «Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri» fungerer svært godt. Skillet på målgruppe mellom FFL og JA og hvor praksisnære prosjektene skal være er godt kjent for brukerne, med et sømløst system preget av brukervennlighet. Samtidig gjør den felles forvaltningen at sekretariatet og styret får god forståelse for hva som er de

største behovene i næringen samlet sett. Samarbeidet tillater videre en form for porteføljetenkning i fellesfinansierte prosjekter, der JA-midler kan innrettes mot produsentleddet, mens FFL-andelen bidrar til de delene av prosjektene som gjelder næringen ellers.

4.2 Anbefalinger

Denne evalueringen av FFL og JA viser at man i hovedsak lykkes svært godt med ordningene. Vår viktigste anbefaling er derfor at FFL/JA i hovedsak fortsetter arbeidet med samme kurs, til det beste for kunnskapsutviklingen og for næringen. Oxford Research vil likevel foreslå at det tas noen grep som ytterligere kan bidra til å styrke måloppnåelsen. I det videre går vi nærmere inn på hvert av disse punktene, og som vi mener bør ses i sammenheng.

4.2.1 Ressursfordelingen bør tydeliggjøres

På overordnet plan vil det være merverdi av at styret jobber tydeligere strategisk for å utvikle ordningene. Oxford Research anbefaler at styret diskuterer forholdet mellom ressursbruken på henholdsvis utredninger, forskningsprosjekter og strategiske programmer, og dokumenterer begrunnelsene for hvorfor den gjeldende fordelingen bør bestå, eventuelt justeres.

4.2.2 Antallet forskningsmiljøer, brukere og faglige retninger kan utvides

Vi har pekt på at det er et tydelig tegn på opplevd nytte og at det er mange forskningsaktører som har fått støtte til gjennomføring av flere prosjekter. Oxford Research mener likevel at styret bør ta stilling til hvorvidt det veletablerte aktørbildet sørger for nødvendig grad av fornyelse eller om det er behov for å arbeide med å få inn noen nye på forskningssiden. Vår antakelse er at det ved utvidelse av målgruppen for ordningen vil kunne være positivt for nyskapingen, samt gi impulser til gode diskusjoner både på program- og prosjektnivå.

I kompetanse- og samarbeidsprosjekter (KSP) bør styret vurdere å senke egenandelen for bedrifter fra 20 til 10 prosent⁷. Dette vil bringe FFL/JA mer på linje med Forskningsrådet, men enda viktigere vil det kunne bidra til at deltakelsen fra små- og mellomstore bedrifter blir mer utbredt.

I forbindelse med dette arbeidet anbefaler vi at styret sørger for at det blir gjennomført en vurdering, enten internt av sekretariatet eller eksternt, eventuelt gjennom løpende brukerinvolvering, av hvordan brukerne av forskningen kan involveres tydeligere i prosjektene, dermed sikres eierskap og at nytten optimaliseres.

Løsning av en del nåværende og fremtidige utfordringer i landbruks- og matsektoren vil antageligvis kreve større grad av tverrfaglig innsats. Styret bør diskutere hvordan man best mulig kan legge til rette for å stimulere til og utvikle tverrfaglig samarbeid, utover det ovennevnte forslaget om å utvide antall forskningsaktører. Grønn og blå sektor har for eksempel en del problemstillinger som er felles. Det vil være ønskelig at styret vurderer hva som kan være mulig å hente gjennom et slikt samarbeid (særlig med FHF og Forskningsrådet) og hvordan man eventuelt kan legge til rette for å få det til i større grad.

⁷ Prosentandelen blir beregnet ut fra et forskjellig utgangspunkt. FFL/JA dekker ikke medvirkning fra samarbeidspartnere, mens Forskningsrådet dekker denne medvirkningen, helt eller delvis.

4.2.3 Søknadsprosedyre og oppfølging kan utvikles

Oxford Research fant at sekretariatet i LDIR jobber effektivt, og at arbeidsdelingen med Forskningsrådet er hensiktsmessig. For å redusere tidsbruken i søknadsfasen bør det vurderes å innføre en todelt søknadsprosedyre, der kun søkere som før godkjent skisse til prosjekt går videre til å utarbeide ordinær søknad. Dersom antallet miljøer og brukere som deltar utvides vil antageligvis en slik todeling være ytterligere hensiktsmessig.

Styret bør videre drøfte hvordan de skal gå frem for å utvikle enkeltprosjekter, skape synergieffekter mellom prosjekter og bidra til akkumulert kunnskapsutvikling, hvordan prosjektene følges opp i ettertid, og hvordan man jobber for å sikre at det samlede virkemiddeltilbudet på feltet utnyttes på en best mulig måte med tanke på å bidra til akkumulert kunnskapsutvikling. Gitt at anbefalingen knyttet til styret om utvikling av enkeltprosjekter følges er det naturlig at sekretariatet i større grad bidrar med videre veiledning når forskningsprosjekter går mot fullføring eller nylig er avsluttet, og drøfter med prosjektleder hvordan prosjektet kan tas videre enten innenfor rammene av FFL og JA, eller til andre i virkemiddelapparatet.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu