

Eksempler på mulige målrettede samfunnsoppdrag i Norge

Målrettede samfunnsoppdrag eller 'missions' har fått mye oppmerksomhet og det vurderes nå hvorvidt dette er noe som bør innføres i Norge. Det har blitt publisert en lang rekke artikler og rapporter som diskuterer hva målrettede samfunnsoppdrag er, og hvilken betydning det kan ha for å møte store samfunnsutfordringer. Vi vet derfor en hel del om hva målrettede samfunnsoppdrag kan være, men det har vist seg vanskelig å konkretisere hvordan målrettede samfunnsoppdrag kan gjennomføres i praksis.

Dette notatet presenterer eksempler på hvordan målrettede samfunnsoppdrag kan se ut i Norge. Notatet er en del av et oppdrag NIFU har fått fra Kunnskapsdepartementet som vil resultere i en rapport i februar 2022. Eksempelene springer ut fra vedtatt politikk. Det er allikevel viktig å understreke at eksemplene er ment for å illustrere. De er ikke tenkt som innspill til en diskusjon om hvilke samfunnsoppdrag som bør velges i Norge. I resten av denne introduksjonen vil vi presentere kort hva som kjennetegner målrettede samfunnsoppdrag som tilnærming¹ og hvilke eksempler vi har valgt.

Valg og forankring av samfunnsoppdrag

Målrettede **samfunnsoppdrag bør betraktes som en prosess** eller en tilnærming snarere enn et tiltak. Samfunnsutfordringer som «klima og omstilling» eller «velferd og demografiendringer» er komplekse og berører mange sektorer og politikkområder. Det kan være ulike syn på hva slags målrettede samfunnsoppdrag som eventuelt bør velges og hvordan disse igjen skal brytes ned i mer avgrensede samfunnsoppdrag. En vesentlig del av målrettede samfunnsoppdrag som prosess handler derfor om å bestemme seg for hvilket problem som skal løses og deretter konkretisere det målrettede samfunnsoppdraget. I dette notatet har vi gått rett på en beskrivelse av to eksempler på løsningsorienterte samfunnsoppdrag uten en slik forutgående prosess. Vi har isteden valgt eksempler som er forankret i vedtatt politikk og i ulike innspill til Langtidsplanen.

Hva kjennetegner målrettede samfunnsoppdrag?

Målrettede samfunnsoppdrag bør være **dristige og inspirerende**. Store samfunnsutfordringer krever målrettede samfunnsoppdrag som vil kreve betydelige politiske og økonomiske investeringer. Det må være vilje til å legge tilstrekkelige investeringer i målrettede samfunnsoppdrag. For å skape det nødvendige engasjementet for slike målrettede samfunnsoppdrag må det derfor oppfattes som viktig av mange.

¹ Disse punktene er hentet fra en litteraturgjennomgang som vil inkluderes i den endelige rapporten som leveres til Kunnskapsdepartementet. Sentrale kilder inkluderer OECD sine rapporter, Mazzucato sitt arbeide for Europakommisjonen, og oppsummeringer av akademiske forskningsmiljøer ved blant annet Universitetet i Utrecht.

For at samfunnsoppdrag skal mobilisere tilstrekkelig innsats for å løse konkrete utfordringer må de være **målbare og tidsbegrensede**. Eksempler på en slik konkretisering kan være målene om «Norge til netto null innen 2050» eller «reduere matsvinn med 50% innen 2030».

Det kan være **ulike typer målrettede samfunnsoppdrag**. Samfunnsutfordringer som klima eller velferd er ulike og må løses på ulike måter. For eksempel vil betydningen av forskningspolitikken ikke være den samme for å løse omstillingsutfordringen og utfordringer knyttet til utenforskap. Videre er det slik at én utfordring kan tilnærmes med ulike typer samfunnsoppdrag. I litteraturen skilles det på såkalte *akselererende* og *transformerende* samfunnsoppdrag. De transformerende samfunnsoppdragene er mer komplekse, krever en større grad av sosiale og strukturelle endringer (i tillegg til teknologiske endringer), og involvering av et bredere sett med ulike aktører. Ikke minst kan transformerende samfunnsoppdrag innebære stor grad av interessemotsetninger, noe som gjør selve defineringen av oppdraget svært politisk. Samtidig må det understrekes at også akselererende samfunnsoppdrag kan innebære kryssende interesser eller møte motstand. I de eksemplene vi har valgt til dette notatet viser vi til både akselererende og transformerende samfunnsoppdrag, men i vår konkretisering legger vi mer vekt på hva som kan oppnås gjennom akselererende samfunnsoppdrag.

Store samfunnsoppdrag må brytes ned i mer avgrensede prosjekter. Store samfunnsoppdrag som «Norge til netto null innen 2050» vil ikke gi tilstrekkelig retning eller bidra til tilstrekkelig koordinering med mindre de brytes ned til mindre og dermed håndterbare prosjekter. Det finnes derfor ikke én måte å introdusere målrettede samfunnsoppdrag for å møte store samfunnsutfordringer som klima. En kan tenke seg ulike alternativer der en for eksempel definerer et stort, transformerende samfunnsoppdrag med en rekke mer avgrensede samfunnsoppdrag av ulik karakter. En kan også tenke seg at det begrenses til å introdusere ett eller to mer avgrensede samfunnsoppdrag som vil kunne bidra til å løse den store samfunnsutfordringen, men uten at det overgripende målet (f.eks. netto null) defineres som et samfunnsoppdrag. Det er uansett viktig at de avgrensede samfunnsoppdragene også konkretiseres med tidsavgrensede og tallfestede mål.

Selv om samfunnsoppdragene må avgrenses for å gjøre dem håndterbare, er det viktig å sørge for en overordnet politisk koordinering av samfunnsoppdrag som er rettet mot den samme utfordringen og slik sørge for at ulike sider av utfordringen blir adressert på en helhetlig måte.

De fleste samfunnsoppdrag krever at det **mobiliseres et bredt sett med aktører**. I noen tilfeller kan dette være nasjonale myndigheter og næringsliv (f.eks. havvind), men i andre tilfeller kan det være nødvendig å involvere en rekke andre typer aktører som forbrukere (jordbruk og bærekraftige byer) og kommuner (utenforskap). Noe av det som skiller et målrettet samfunnsoppdrag fra en mer tradisjonell innovasjonssatsing er at det må mobilisere bredt, både i utforming og gjennomføring.

De fleste målrettede samfunnsoppdrag vil kreve **forankring på et høyt politisk nivå**. Ettersom samfunnsoppdragene krever mobilisering på tvers av flere (mange) departementer, der det kan være kryssende interesser, må samfunnsoppdragene forankres på regjeringnivå.

En viktig del av prosessen er å få på plass gode metoder for å **monitorere** progresjonen til de målrettede samfunnsoppdragene. Dette er viktig for å løpende vurdere om de mer avgrensede prosjektene bidrar tilstrekkelig til å nå de konkrete målene og for å avdekke behov for endring på områder der det ikke er satt i gang prosjekter eller tiltak. Monitorering er samtidig spesielt utfordrende når samfunnsoppdragene må mobilisere mange ulike aktører, virkemidler, på tvers av mange politikkområder.

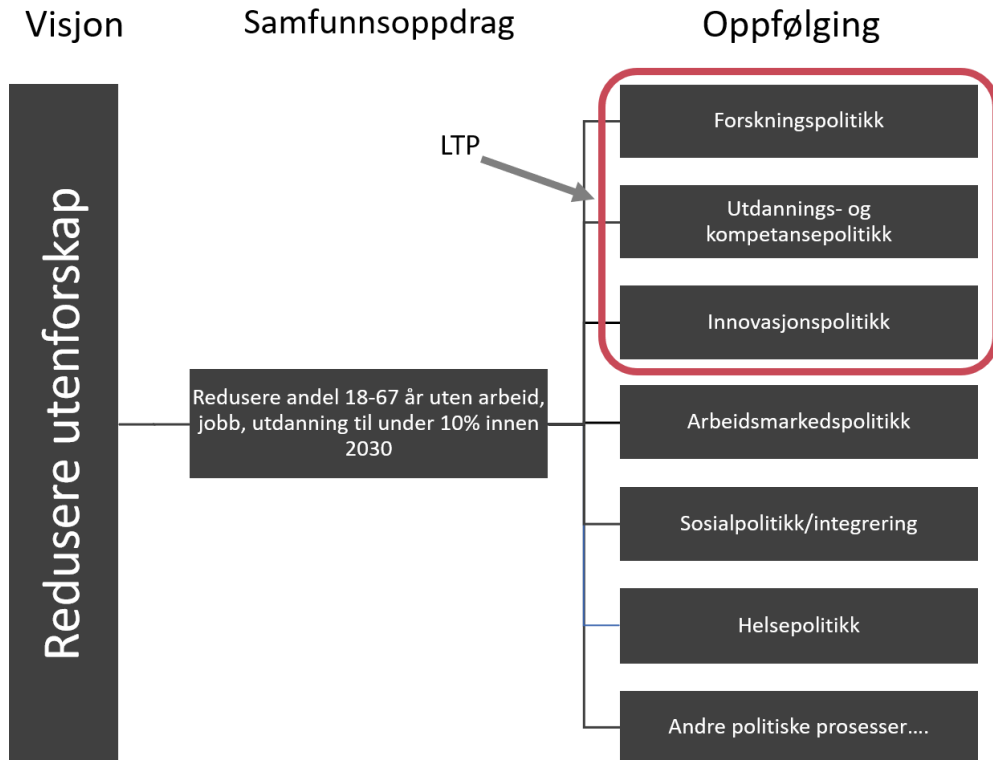
Samfunnsoppdrag vs. dagens tilnærming i norsk FoU- og innovasjonspolitik

Noen av formålene ved samfunnsoppdrag er allerede godt ivaretatt i norsk politikk. Bl.a. har Forskningsrådet lenge hatt utlysninger og virkemidler som retter forskningen inn mot store samfunnsutfordringer. Det er også flere satsinger som går på tvers av virkemiddelaktører, departementer og sektorer. Det som først og fremst vil være nytt ved eventuelle samfunnsoppdrag er:

- At satsingene lyses ut med konkrete, og gjerne tallfestede og tidfestede mål som skal nås.
- At prosjekter og aktiviteter vurderes i henhold til deres evne til å nå disse målene, og at andre hensyn (vitenskapelig kvalitet, verdiskaping mv.) kommer i andre rekke.
- At alle aktiviteter og delprosjekter koordineres slik at de sammen bidrar til å nå det samme målet.
- At det etableres et system og en metodikk for å følge med på om samfunnsoppdraget følger den planlagte framdriften og at delmål og milepæler nås.

I tillegg vil alle de skisserte samfunnsoppdragene kreve at både departementer og virkemiddelaktører samarbeider bredere og tettere enn det som er tilfellet i dag. Der innovasjonspolitik og økonomisk politikk inngår i løsningen, må det også være aksept på disse områdene for å styre innsatsen mot bestemte mål og tema. Det vil utfordre dagens prinsipper om næringsnøytral politikk med markedssvikt som rasjonale for offentlig innsats.

Generelt sett kan vi anta at avgrensede og akselererende samfunnsoppdragene i større grad kan møtes gjennom å mobilisere eksisterende ordninger som Grønn plattform og Pilot-E, spisse porteføljene til Forskningsrådet, og gjennom koordinering mellom de forskningspolitiske virkemidlene og det som ikke fanges opp av disse ordningene (som for eksempel reguleringer og stimulering av etterspørsel utover hva Enova bidrar med). Mer transformerende samfunnsoppdrag (f. eks. redusere utenforskap), samt store, komplekse samfunnsoppdrag (f.eks. grønn omstilling av norsk næringsliv) vil derimot kreve mobilisering av politiske tiltak utenfor forskningssystemet (og de innovasjonspolitiske virkemidlene). I slike samfunnsoppdrag vil forsknings- og innovasjonspolitikken snarere inngå som en del av et større bilde. Fremfor alt vil store, transformerende samfunnsoppdrag kreve politisk lederskap. Hva som skal til for å skape den tilstrekkelige politiske viljen for å iverksette denne typen samfunnsoppdrag er et viktig forskningsspørsmål, men går utover rammen for dette notatet.



Figur 1 Illustrasjon på hvordan et målrettet samfunnsoppdrag for å redusere utenforskap kan følges opp innenfor og utenfor rammene av LTP

I dette notatet presenterer vi to eksempler på mulige målrettede samfunnsoppdrag i Norge. Disse eksemplene er:

- Storstilt satsing på havvind
- Redusere klimagassutslipp fra jordbruket

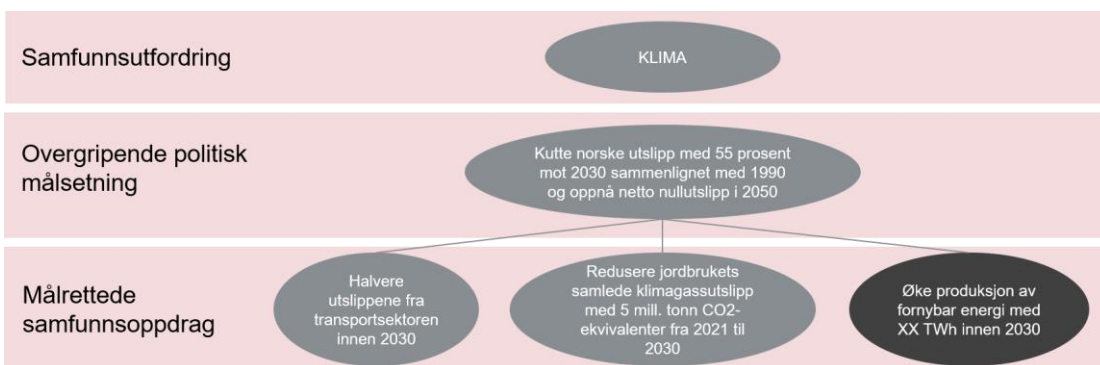
En *storstilt satsting på havvind* kan beskrives som et akselererende samfunnsoppdrag. Et samfunnsoppdrag på å *reducere klimagassutslipp fra jordbruket* kan brytes ned i både transformerende og akselererende avgrensede samfunnsoppdrag. Felles for begge eksemplene er at forskning og innovasjon kan spille en vesentlig rolle.

Avslutningsvis har vi inkludert to andre eksempler – *reducere bilbruk i byene og ungt utenforskap*. Vi går ikke like nøye inn i disse eksemplene, men vi inkluderer disse for å illustrere at målrettede samfunnsoppdrag som tilnærming kan egne seg for ulike samfunnsutfordringer. Eksempelet om bilbruk i byer illustrerer også et annet viktig poeng – nemlig at på noen områder er politikken allerede organisert på en måte som har mye til felles med målrettede samfunnsoppdrag.

Eksempel 1:

Storstilt satsing på havvind

Bakgrunn: En storstilt satsing på havvind kan bidra til å løse flere store samfunnsutfordringer. Mer fornybar energi vil være nødvendig for å realisere utviklingen av nye, grønne næringer (batteriproduksjon, grønn hydrogen, prosessindustri) og utslippskutt i andre sektorer (transport). De siste fem årene har det samlede kraftbehovet vært på omtrent 135 TWh og det er ulike estimater for kraftbehovet fremover. NVEs basisscenario anslår et behov for 154 TWh i 2030, mens andre scenarier legger til grunn et behov på mellom 170 og 190 TWh i 2030. Skal Norge lykkes med å redusere utslippene vil det kreve ytterligere elektrifisering innenfor en rekke sektorer, og det vil da være behov for økt produksjon av fornybar kraft. Havvind kan derfor være en del av løsningen på klimautfordringen og det overordnede målet om «Norge til netto null innen 2050».



Figur 2 Illustrasjon på hvordan et overgripende mål om «netto null innen 2050» kan brytes ned i flere målrrettede samfunnsoppdrag.

Havvind kan også bidra mot målet i Hurdalsplattformen om å øke norsk eksport utenom olje og gass med 50% innen 2030. *Felles energi- og industripolitisk plattform* (NHO og LO) viser således til sammenhengen mellom utbygging av fornybar energi, omstilling og utvikling av ny grønn industri, og klimamålene. For å nå et overordnet mål om å omstille norsk næringsliv vil det være nødvendig å skape vekst i andre næringer. Bidraget til omstilling vil være større dersom denne veksten skjer i næringer som benytter seg av mye av den eksisterende kompetansen, arbeidskraften, og infrastrukturen i petroleumssektoren. Det er mange næringer som kan dekke slike behov og en av disse er havvind. De gode forutsetningene for å bygge opp en norsk havvindindustri er godt dokumentert og knytter seg til en konkurransedyktig maritim sektor og ingeniørmiljøer med kompetanse fra marine operasjoner, dype havner, og tilgjengelige havarealer. Et målrettet samfunnsoppdrag på havvind kan derfor også ses på som et verktøy for å bidra til en løsning på det globale behovet for ren energi ved bruk av relevant norsk kompetanse, norske innovasjonssystemer og de globale nettverkene til relevante aktører.

Potensialet for en norsk havvindindustri har, til tross for at det har vært store ambisjoner for norsk havvind i mer enn 15 år, ikke blitt realisert i tilstrekkelig grad. Den norske

leverandørindustrien leverer 36 ganger mer til olje og gass enn til havvind. Videre er over 80 prosent av leverandørindustriens FoU rettet mot petroleum, mens under 2 prosent er rettet mot fornybar energi, herunder havvind. Ifølge noen estimater vil Norge i 2025 stå for én promille av verdens havvindproduksjon.

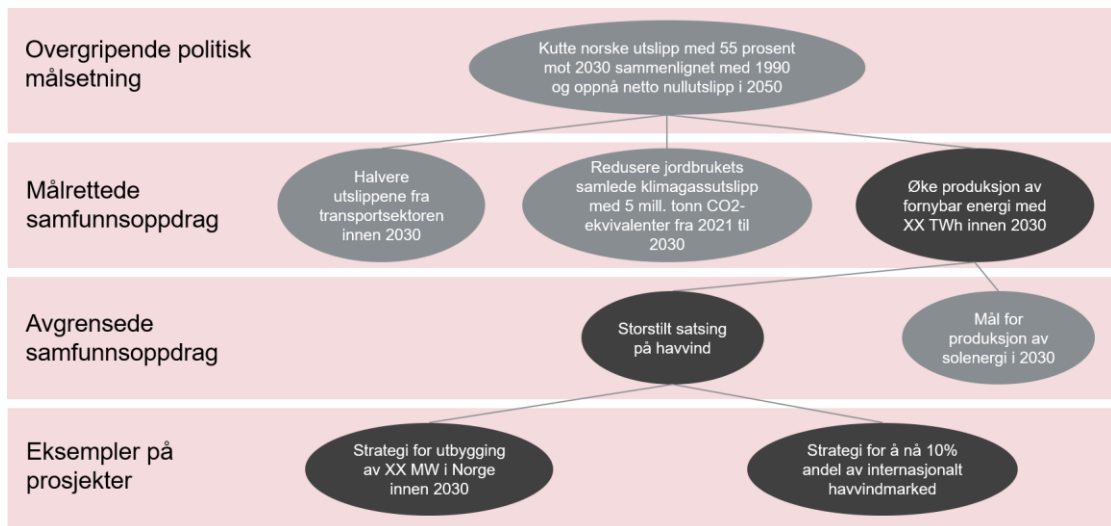
Potensialet for en norsk havvindindustri er stort. Årsakene til at det ikke har blitt realisert så langt er sammensatt, men ulike studier viser blant annet til fravær av et hjemmemarked og at det er utfordrende å få tilgang til internasjonale markeder, perioder med stor etterspørsel etter tjenester i olje- og gassindustrien, fravær av langsiktige politiske målsetninger, og manglende koordinering på tvers av energi-, nærings-, og klimapolitikken. Samtidig er det fortsatt muligheter for å lykkes med en storstilt satsing på havvind i Norge. En mulighet kan være gjennom å definere og gjennomføre en slik satsing som et målrettet samfunnsoppdrag.

Definere et mål: Til tross for store ambisjoner for norsk havvind har ikke myndighetene satt tallfestede mål for norsk havvindindustri. Det har derfor heller ikke vært mulig å følge opp hvorvidt politikken har levert på de ambisjonene en har satt seg. Noe av det som kjennetegner de landene som har lyktes med å bygge opp en sterk havvindindustri er at de har satt seg ambisiøse og konkrete mål. Ett eksempel på dette er Storbritannia som i 2009 satte som mål at 15% av energisystemet skulle være fornybart og at en stor andel av dette måtte komme fra havvind. Departementet for energi og klima lanserte i 2011 et veikart med en forventning om utbygd kapasitet på 18GW innen 2020 og over 40 GW innen 2030. Departementet lanserte også en 'taskforce' som skulle utvikle en strategi for å redusere kostnadene for havvind til £100 per MWh innen 2020. Selv om ikke disse målene ble nådd har de bidratt til at Storbritannia tidoblet utbyggingen av havvind mellom 2010 og 2020. Som et siste ledd ble det i 2020 etablert en sektoravtale mellom myndighetene og næringen med et mål om å realisere 30 GW installert kapasitet innen 2030.

Hva kunne være norske mål: Dersom en storstilt satsing på havvind skal etableres som et målrettet samfunnsoppdrag må næringen og myndighetene i fellesskap etablere noen konkrete og tidsavgrensede mål. Disse målene bør defineres nærmere, men vi kan vise til noen mål som har blitt løftet frem for 2030²:

- Norsk leverandørindustri har en global markedsandel innen havvind på rundt 10 prosent.
- 500 MW flytende havvind i Utsira-området.

² LO og NHO Felles industri- og energipolitisk plattform (2021)



Figur 3 Illustrasjon på hvordan det avgrensede samfunnsoppdraget «storstilt satsing på havvind» kan plasseres inn under en overgripende politisk målsetning, og hvordan det kan brytes ned i avgrensede mål.

Sentrale virkemidler i dag: Norske myndigheter har satset betydelig på havvind de siste årene der store deler av virkemiddelapparatet er mobilisert for å støtte opp under utviklingen av en norsk havvindindustri.

- **Forskningsrådet** har investert mer enn en halv milliard kroner i havvind-relatert forskning, primært til Norcowe og Nowitech (FME). I tillegg har Forskningsrådet gitt en stor bevilgning til NorthWind (FME) som startet opp i 2021. Forskningsrådet har gjennom de strategiske porteføljeplanene mulighet til å koordinere forskningsinnsatsen inn mot utvalgte samfunnsutfordringer, inkludert temaer knyttet til produksjon av ny fornybar energi. Dersom regjeringen definerte havvind som et målrettet samfunnsoppdrag med tilhørende konkretisering av mål vil Forskningsrådet kunne omdefinere porteføljeplanene.
- De fleste virksomhetene som er eller kan bli en del av en norsk verdikjede for havvind leverer i dag produkter og tjenester til petroleumssektoren³. Det aller meste av forskningsaktiviteten til disse virksomhetene er knyttet til olje og gass⁴. Dersom forskningsinnsatsen skal vris mot havvind bør det gjøres endringer i de generelle støtteordningene for forskning i næringslivet.
- **Innovasjon Norge** har flere tilbud som treffer norske havvindbedrifter, som for eksempel programmet High Potential Opportunities (HPO). Gjennom *Team Norway* samarbeider ulike aktører med å hjelpe norske bedrifters eksportaktiviteter, der blant annet NORWEP, Innovasjon Norge, og ambassadene er involvert. Havvind har vært et satsingsområde i Team Norway. For å nå målet om internasjonal markedsandel kan Team Norway styrkes og målrettes enda mer mot havvind.

³ Conditions for growth in the Norwegian offshore wind industry. International market developments, Norwegian firm characteristics and strategies, and policies for industry development. Centre for Sustainable Energy Studies (CenSES).

⁴ Indikatorrapporten 2021.

- **ENOVA** bidrar til å stimulere etterspørsel gjennom støtte til demonstrasjonsprosjekter som f.eks. Hywind Tampen, installasjon av nullutslippsløsninger på offshore vind-fartøy, og piloter.
- Gjennom **Grønn plattform** har myndighetene støttet en rekke omstillingsprosjekter, inkludert ett prosjekt knyttet til infrastruktur for havvind. Grønn plattform har flere trekk som gjør det egnet til å møte samfunnsutfordringen knyttet til klima og omstilling: det er stort, går på tvers av virkemiddelapparatet, og passer tematisk. Tildelingskriteriene er åpne der det er ønskelig å støtte et bredt spekter av prosjekter som kan bidra til grønn omstilling. Dersom Grønn plattform skal mobiliseres for å løse mer avgrensede samfunnsoppdrag som havvind kan det vurderes å spisse deler av tiltaket inn mot dette samfunnsoppdraget.
- **Pilot-E** er en ordning opprettet for å bedre koordineringen i virkemiddelapparatet og for å akselerere teknologiutvikling innenfor miljøvennlig energiteknologi. En gjennomgang av OECD peker på at ordningen kan passe godt til å realisere akselererende samfunnsoppdrag der modning og kommersialisering av teknologi spiller en viktig rolle. Pilot-E har gitt støtte til en rekke prosjekter knyttet til grønn omstilling, med en spesielt stor andel til grønn maritim transport. Det har ikke vært lyst ut midler til havvindrelaterte prosjekter (med unntak av fartøy egnet for havvind).
- Utenfor disse sentrale virkemidlene er det flere områder som vil være viktige for å realisere et målrettet samfunnsoppdrag på havvind. Eksempler på dette kan være regulering og nettkobling. Dette er områder som faller utenfor tiltak som for eksempel Grønn plattform, men som kan være viktig for å utløse resultatene fra prosjekter støttet av Grønn plattform.

Koordinering og politisk forankring: For å lykkes med en storstilt satsing på havvind vil det være nødvendig å sette konkrete og ambisiøse mål for både utbygging i Norge og for markedsandeler internasjonalt. Ansvaret for å følge opp regjeringens politikk for havvind ligger i dag hos Olje- og energidepartementet. En storstilt satsing på havvind er avhengig av at alle berørte politikkområder prioriterer dette. Dette inkluderer det næringsrettede og eksportfremmende virkemiddelapparatet, olje- og energipolitikken, fiskeri, klima og miljø, og forskning og høyere utdanning.

For å realisere disse målene er det derfor nødvendig med en koordinert innsats på tvers av mange departementer. Med en *Storstilt satsing på havvind* kan det vurderes om ansvaret for gjennomføring og oppfølging bør flyttes ut av et enkeltdepartement og at de konkrete målene forankres på regjeringnivå.

Hurdalsplattformen peker på sektoravtaler som én måte å legge til rette for at det offentlige og næringslivet samarbeider om en slik satsing. En sektoravtale kan bidra til at både myndigheter og næringen selv prioriterer tilstrekkelig ressurser.

Vi har her valgt å presentere dette oppdraget som et akselererende målrettet samfunnsoppdrag. Merk imidlertid at en økt satsing på havvind vil bli påvirket av andre politiske valg. Vinterens høye strømpriser viser for eksempel hvordan politiske valg når det

gjelder bruk av markeder direkte påvirker produksjonen av energi i Norge. I hvilken grad man viderefører utbyggingen av olje- og gassfelter i Nordsjøen vil også ha direkte konsekvenser for utbyggingen av en norsk havvindindustri. Et slikt akselererende samfunnsoppdrag må derfor settes inn i en bredere politisk kontekst før man bestemmer seg for mål og midler.

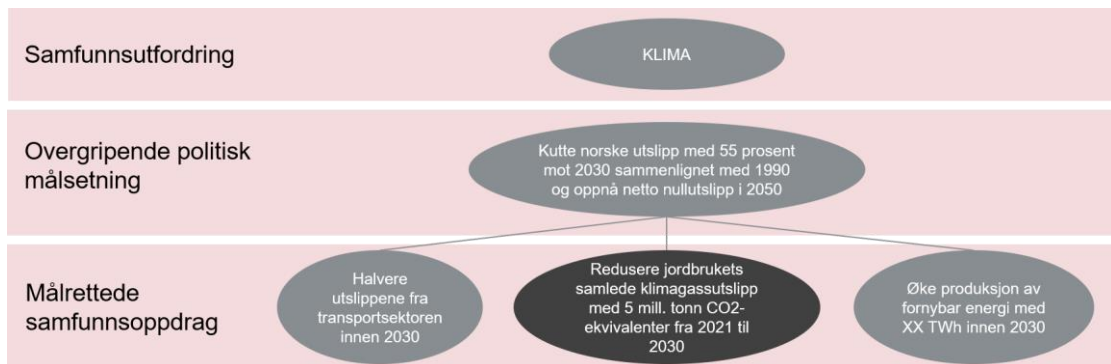
Mulig organisering av samfunnsoppdraget *Storstilt satsing på havvind*

- Definere mål for *utbygging i Norge* og for *markedsandeler internasjonalt* innen 2030 (og 2050). Involvere et bredt sett med aktører, inkludert relevante departementer, næringslivet og interesseorganisasjoner. Målene må forankres på regjeringsnivå. Ansvar for oppfølging bør ikke legges til ett departement.
- Opprette en samfunnsoppdragsgruppe ('mission task force') med representanter fra alle berørte departementer. Gruppen må gis tilstrekkelig myndighet til å mobilisere de ressurser og virkemidler hvert departement har til rådighet for å bidra til å nå det overordnede målet.
- Samfunnsoppdragsgruppen og næringen må i fellesskap utvikle strategier for å realisere målene om *utbygging i Norge innen 2030* og *markedsandeler internasjonalt*. Fremfor å fokusere på hva som vil være gode tiltak bør strategiene definere hva som skal til for å nå målene. En mulighet er å legge dette under sektoravtaler etter modell fra Storbritannia.
- Endre mandatet til **Enova** slik at prosjekter som bidrar til å bygge opp et norsk marked og/eller øker internasjonal markedstilgang prioriteres. Rammene til Enova må da økes.
- Endre mandatene til **Nysnø** og **Investinor** slik at disse inkluderer mål om å investere i virksomheter og prosjekter som retter seg mot regjeringens definerte målrettede samfunnsoppdrag.
- **Grønn plattform** kan rettes tydeligere mot å nå de konkrete målene definert under samfunnsoppdraget på havvind. En mulighet kan være å øke de årlige midlene til Grønn plattform fra 250 mill. i 2022 til 500 mill. i 2023 og dedikere halvparten av disse til samfunnsoppdraget på havvind. Søknader til denne delen av Grønn plattform bør vurderes ut ifra hvordan prosjektet vil bidra til å realisere målene for samfunnsoppdraget.
- Opprette et eget **porteføljestyre i Forskningsrådet** for å støtte opp under målene i samfunnsoppdraget. For den delen av utlysningen som er rettet mot samfunnsoppdraget bør *relevans* vektet tyngre i tildelingsprosessen. Summen av prosjekter og hvorvidt de bidrar som helhet til å nå målene i samfunnsoppdraget bør også vektet tyngre. Her kan det gis enda større rom for at porteføljestyret velger prosjekter ut fra hva som tjener samfunnsoppdraget som helhet.
- **Pilot-E** kan egne seg til å støtte opp under målet om å markedsandeler i det internasjonale markedet for havvind. Neste utlysning bør da innrettes mot dette målet.
- Virkemidler på etterspørselssiden som sikrer at det blir lønnsomt å bygge ut havvind i Norge må på plass.
- Styrke finansiering av salg- og markedsaktiviteter internasjonalt. Enten gjennom eksisterende virkemidler som NORWEP, Eksfin, Team Norway eller gjennom å opprette nye støtteordninger med friske midler.

Eksempel 2:

Redusere utslipp fra norsk jordbruk

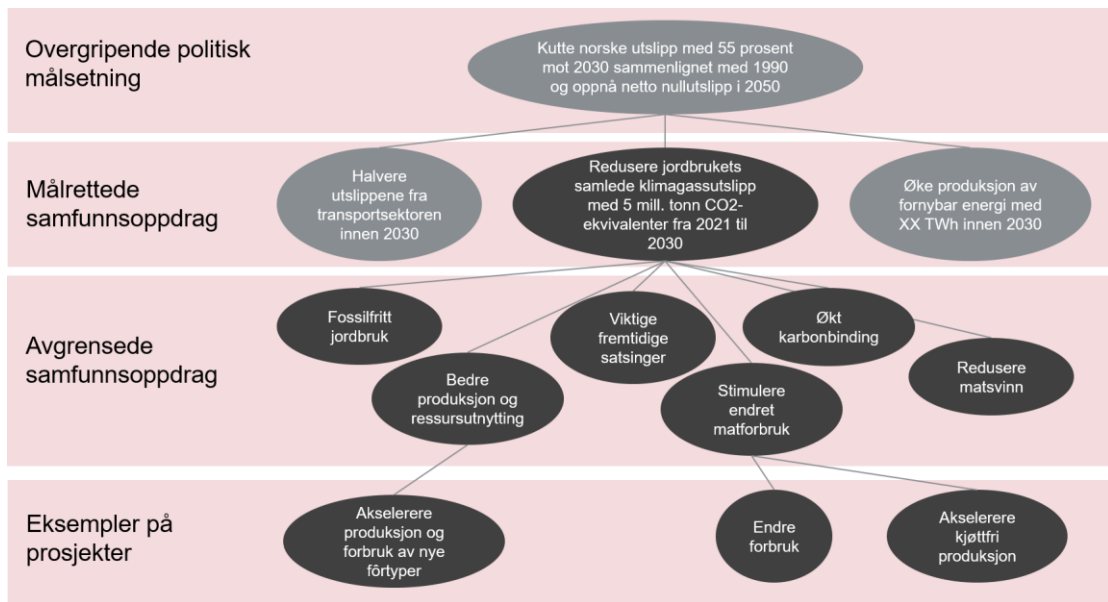
Bakgrunn: Hurdalsplattformen har som mål å øke verdiskapningen fra landbruket, samtidig som klimaavtrykket reduseres. Det finnes ingen konkrete mål i plattformen om å redusere utslipp fra jordbruket spesifikt. *Klimakur 2030* viser derimot at kutt i utslipp fra norsk jordbruk kan være en viktig bidragsyter til at Norge når sine klimamål for 2030 og 2050.



Figur 4 Illustrasjon på hvordan et overgripende mål om «netto null innen 2050» kan brytes ned i flere målrrettede samfunnsoppdrag.

Definere et mål: Klimaavtalen mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og regjeringen (heretter *Klimaavtalen*) har satt et mål om å redusere jordbrukets samlede klimagassutslipp med 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter fra 2021 til 2030. Et slikt konkret og tidsavgrenset mål kan egne seg som et målrrettet samfunnsoppdrag. Samtidig må et slikt mål brytes ned i mer avgrensede samfunnsoppdrag for at det skal omsettes i konkret handling.

Hvordan kan målet brytes ned? I *Klimaavtalen* forplikter jordbruket og regjeringen seg til å gjøre tiltak for å redusere utslipp fra jordbruket. Mål for jordbruket selv er 1) fossilfritt jordbruk, 2) bedre produksjon og ressursutnyttning, 3) viktige fremtidige satsinger, og 4) økt karbonbinding. Regjeringen har på sin side forpliktet seg til å arbeide for å 1) redusere matsvinn og 2) stimulere endret matforbruk. Det overordnede målet kan dermed brytes ned i seks mer avgrensede samfunnsoppdrag. Noen av disse samfunnsoppdragene er allerede konkretisert, som for eksempel målet om 50% redusert matsvinn innen 2030. De andre målene er i mindre grad konkretisert. *Klimaavtalen*, *Klimameldingen*, *Nasjonal strategi for en grønn, sirkulær økonomi* og *Klimakur 2030* sier derimot mye om ulike tiltak og satsingsområder som kan bidra inn mot disse målene. Utvikling av nye matprodukter som alternativ til kjøtt eller utvikling av nye typer fôr og gjødsel er eksempler på grep der forskning og teknologiutvikling kan spille en betydelig rolle. Utvikling og spredning av ny teknologi kan også bidra til økt presisjon, og dermed redusert, bruk av gjødsel. Ved å omdefinere de seks målene til konkrete samfunnsoppdrag kan virkemidler deretter styres enda tydeligere inn mot å nå disse målene. Et eksempel på to konkretiseringer kan være « redusere forbruk og produksjon av kjøtt med XX% innen 2030 » og « redusere klimagassutslipp fra fôr med XX% innen 2030 ».



Figur 5 Illustrasjon på hvordan samfunnsoppdraget «reducere utslipp fra jordbruket» kan plasseres inn under en overgripende politisk målsetning, og hvordan det kan brytes ned i avgrensede mål og prosjekter.

Sentrale virkemidler i dag: *Klimaplan for 2021-2030 (Klimameldingen)* skiller på sektorovergripende og sektorspesifikke virkemidler. De sektorspesifikke virkemidlene diskuteres utførlig i klimameldingen. I tillegg til å vise til en lang rekke prioriterte områder, tiltak og ambisjoner, viser klimameldingen til *jordbruksavtalen* (del av jordbruksoppgjøret) og *klimaavtalen*. *Klimaavtalen* er som allerede nevnt en intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen som har elementer i seg som kan være utgangspunkt for et målrettet samfunnsoppdrag. Intensjonsavtalen har satt et konkret mål om å gi en klimagassreduksjon på 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter innen 2030. Dette målet skal nås i samarbeid mellom jordbruket og myndighetene. Oppfølgingen av avtalen gjøres i de årlige jordbruksforhandlingene.

De sektorovergripende virkemidlene inkluderer ulike avgifter på utslipp, støtte til forskning og innovasjon, og ulike reguleringer. Innenfor virkemidler for forskning og innovasjon finnes det flere satsinger knyttet til reduksjon av klimagassutslipp fra jordbruket.

- **Forskningsrådet** har flere utlysninger knyttet til å redusere utslipp og klimaavtrykk gjennom f.eks. porteføljen *Energi, transport og lavutslipp*. Disse har ikke konkrete kriterier knyttet til reduksjon i utslipp fra jordbruket. Porteføljen for *Landbasert mat, miljø og bioressurser* vektlegger flere områder som er relevante for dette samfunnsoppdraget (f.eks. utvikling av emballasje som bidrar til redusert matsvinn, reduserte karbonutslipp eller økt karbonbinding). Et målrettet samfunnsoppdrag bør innebære at kriteriene dreier en del av forskningen mer direkte inn mot ett eller flere av de seks avgrensede samfunnsoppdragene identifisert ovenfor. Merk at behovet for nye grep og nye løsninger vil medføre at man i noen tilfeller vil måtte prioritere relevans fremfor «vitenskapelig kvalitet». Et ensidig fokus på «vitenskapelig kvalitet» kan lett føre til at vel etablerte miljøer som i større grad er fokusert på gårdsdagens behov blir prioritert fremfor nye konstellasjoner av forskere og bedrifter som i større

grad vil se på fremtidens utfordringer. Man må med andre ord sikre rom for oppbygging av alternative kunnskapsmiljøer og det kan tilsi at man tar fra de etablerte *insiderne* noe av makta.

Forskningsrådet har sammen med Innovasjon Norge, SIVA og Enova lyst ut midler for å akselerere utviklingen av fôrtyper for fisk og husdyr som reduserer klimagassutslipp (*Mer bærekraftig fôr til husdyr og fisk – fra idé til marked*) med en modell som minner om Pilot-E. Dette er en satsing som er rettet mot ett av de seks avgrensede samfunnsoppdragene, og kan sees som et eksempel på et tiltak som egner seg for å løse slike samfunnsoppdrag.

Grønn plattform kan støtte prosjekter som gir reduserte utslipp fra jordbruket, men ingen av de 11 prosjektene som fikk støtte retter seg mot jordbruket.

- **Innovasjon Norge** har flere ordninger som kan støtte prosjekter knyttet til klimagassutslipp fra jordbruket, som *Tilskudd til bioøkonomiprojekter* og *Fornybar energi i landbruket* og *Miljøteknologiordningen*.
- Delmålene i avtalen mellom **Enova** og KLD er å oppnå kutt i ikke-kvotepliktig sektor og å stimulere til teknologi og innovasjon som bidrar til nullutslipp. Dette er mål som gir rom for å støtte kommersialisering av teknologi som kan bidra til å løse flere av de avgrensede samfunnsoppdragene innenfor jordbruk og klima. Regjeringen kan også gi Enova i oppdrag å støtte avgrensede prosjekter. Det vil være mulig å gi Enova i oppdrag å støtte f.eks. kommersialisering av matvareproduksjon som erstatter kjøttproduksjon.

Forskningsbehov i dag: I tillegg til ny teknologi og nye løsninger er det behov for ny, forskningsbasert kunnskap innenfor en rekke områder. For å nå det overordnede målet og for å utvikle politikk for å nå dette målet er det behov for mer kunnskap om jordbrukets samlede utslipp og muligheter til utslippsreduksjoner og opptak. Det er også behov for kunnskap om hvordan ulike tiltak virker inn på utslipp fra jordbruket. Dette gjelder spesielt tiltak som potensielt kan være gode klimatiltak, men som er vanskelige å kvantifisere.

Koordinering og politisk forankring: Utslippskutt kan gjøres direkte i jordbrukssektoren, men også andre sektorer. Transport og oppvarming av bygg er andre sektorer, samt arealbruk. Med tanke på at de fleste kuttene i jordbruket må komme i andre sektorer, er det behov for koordinering med disse andre sektorene. Flere av de avgrensede samfunnsoppdragene krever derfor koordinering på tvers av politikkområder. Ett eksempel er målet om å redusere forbruk og produksjon av kjøtt. *Klimaplanen* til jordbruket sier ingenting om dette, mens kutt i kjøttforbruk trekkes frem som et viktig tiltak i *Klimakur 2030*. Dette kan ha sammenheng med kryssende interesser. Uten tilstrekkelig koordinering og forankring på et høyt politisk nivå vil det være vanskelig å nå et slikt mål.

Mulig organisering av samfunnsoppdraget *Redusere utslipp fra norsk jordbruk*

- Forankre det overordnede målet om å kutte utslipp fra jordbruket på regjeringsnivå.
- Opprette en samfunnsoppdragsgruppe ('mission task force') med representanter fra alle berørte departementer. Gruppen må gis tilstrekkelig myndighet til å mobilisere de ressurser og virkemidler hvert departement har til rådighet for å bidra til å nå det overordnede målet.
- Etablere 1-6 avgrensede samfunnsoppdrag innunder det overordnede målet (f.eks. *redusere produksjon og forbruk av kjøtt og bedre produksjon og ressursutnytting*). Konkretisere disse avgrensede samfunnsoppdragene med tallfestede og tidsavgrensede mål (f.eks. *redusere kjøttforbruk med XX% innen 2030* eller *redusere utslipp knyttet til fôr med XX% innen 2030*). Vurdere om også disse avgrensede målene må forankres på regjeringsnivå.
- Innrette utlysningene innenfor **Forskningsrådets** relevante porteføljer der det er et krav at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene OG/ELLER opprette nye utlysninger med krav om at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene.
- Innrette eksisterende virkemidler hos **Innovasjon Norge** der det er et krav at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene OG/ELLER opprette nye støtteordninger der et er krav at prosjektene skal bidra til å nå de avgrensede målene.
- Rette deler av midlene under **Grønn plattform** mot ett eller flere av de avgrensede samfunnsoppdragene (for eksempel *fossilfritt jordbruk* eller *økt karbonbinding*).
- Etablere flere utlysninger tilsvarende Forskningsrådets «*Mer bærekraftig fôr til husdyr og fisk – fra idé til marked*» etter modellen til **Pilot-E** for å løse de andre avgrensede målene, som for eksempel *utvikling av alternativ matproduksjon*.

To andre eksempler

Redusere bilbruk i byene

Transport er en av de største kildene til utslipp av klimagasser og luftforurensninger i Norge. Utslippsframskrivninger peker på at om lag en tredjedel av ikke-kvotepliktige klimagassutslipp fram mot 2030 vil komme fra veitransport.

Politikken for transport i byene har trekk som minner om et målrettet samfunnsoppdrag. Den er knyttet til en stor samfunnsutfordring (klima), har tallfestede og tidsavgrensede mål (*halvere utslipp fra transportsektoren innen 2030 og nullvekstmålet i byområdene*), og har blitt brutt ned i flere avgrensede mål som for eksempel (1) en sykkelandel på 20 prosent i byområdene og at 2) alle nye lette varebiler skal være utslippsfrie innen 2025, og innen 2030 skal varedistribusjonen i bysentra være tilnærmet utslippsfri. I de fire største byområdene følges nullvekstmålet opp gjennom byvekstavtaler som gir retning for transport og arealpolitikken i kommunene. Byvekstavtaler forventes inngått med flere byområder de kommende årene. Avtalene sørger for samordning mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. For å nå disse målene er det satt i gang eller pekt på en rekke tiltak. Mange av tiltakene retter seg mot investeringer i infrastruktur og atferdsendringer, og forskning og innovasjon vil spille en mer begrenset rolle. Samtidig har Pilot-T nylig bevilget 60 millioner kroner til nye, smarte transportløsninger, og kan sees som et eksempel på at forsknings- og innovasjonspolitikken mobiliseres for å akselerere løsninger som kan bidra til å nå målene for å redusere utslipp fra transportsektoren. Oppfølgingen av avtalene foregår gjennom en politisk styringsgruppe, noe som legger til rette for koordinering på tvers av politikkområder.

Vi kan også tenke oss noen endringer som kan gjøres dersom en vil definere redusert bilbruk i byene som et samfunnsoppdrag. En kan tenke seg et mer dristig og inspirerende mål. Oslo kommune har for eksempel et mål om å redusere biltrafikk med en tredel innen 2030, sammenliknet med 2015. Dette er et mål som kunne blitt definert nasjonalt for alle store byer i Norge. Videre kunne en opprettet egne utlysninger etter modell fra Grønn plattform der kriteriet var at prosjektene skal bidra betydelig til de mer avgrensede målene, som for eksempel økt bruk av sykkel.

Et samfunnsoppdrag for redusert bilbruk i byene kunne også ha som målsetting å sørge for læring på tvers av kommuner, der erfaringer gjort i noen kommuner bidrar til en justering av satsingen som også kan få følge for andre kommuner. Det betyr at både fylker og kommuner, samt relevante organisasjoner som for eksempel KS bør bli aktive medeiere i oppdraget. Byenes innbyggere bør trekkes med i utviklingen av et slikt samfunnsoppdrag, delvis fordi de har ideer som kan berike arbeidet, og delvis fordi deres aksept ofte er avgjørende for om et slikt tiltak vil lykkes.

Redusere ungt utenforskap

En annen stor samfunnsutfordring er knyttet til ungt utenforskap og at en høy andel mellom 18 og 35 står utenfor arbeid eller utdanning. Hurdalsplattformen har et mål om at alle som kan og vil jobbe, skal få mulighet til det. Videre er det et mål om å få flere som i dag ikke er i stand til å jobbe inn i arbeidslivet. Flere av innspillene til Langtidsplanen (fra samfunnsvitenskapelige miljøer) har pekt på bekjemping av utenforskap som kandidat til et nasjonalt samfunnsoppdrag. Et dristig og inspirerende mål kunne være å halvere andelen unge som står utenfor arbeid eller utdanning innen 2030, sammenlignet med 2021. Dette vil være et samfunnsoppdrag som må mobilisere på tvers av en rekke politikkområder: Bedre helse i oppveksten og bedre psykisk helse, tilgang til høyere utdanning, redusere frafall i skolen, og økt tilhørighet for særlig utsatte grupper er noen eksempler på områder som en kunne tenke seg formulert som konkrete mål og dermed som avgrensede samfunnsoppdrag. Dette er også et samfunnsoppdrag som i stor grad må mobilisere til innsats lokalt, noe som allerede skjer i regi av bl.a. KS og ulike satsinger på tvers av kommuner.

For å nå disse avgrensede samfunnsoppdragene eller målene vil politikk utenfor forsknings- og innovasjonssystemet være særlig viktig. Samtidig vil det være behov for forskningsbasert kunnskap om hva som fører til utenforskap og hvilke tiltak som kan redusere utenforskap. Samtidig vil utdannings- og kompetansepolitikken være sentral, og dermed berøre andre deler av KDs og Langtidsplanens ansvarsområde. Et stort og ambisiøst samfunnsoppdrag vil derfor kunne mobilisere både innenfor og utenfor forsknings- og innovasjonspolitikken.

Utenforskaps-problematikken illustrerer på god måte behovet for å gi de berørte eierskap i utviklingen av relevante tiltak. Det er de som står utenfor som best kan forklare hvorfor de står utenfor og som derfor også kan lede oss i retning av mulige løsninger. Forskere kan bidra til å systematisere denne erfaringen, men gitt at vi her står overfor bevegelige mål med sosiale og kulturelle strukturer som hele tiden forandrer seg, gir det lite mening i å be forskere om å gi politikere «løsningen».