



Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning

En rapport från IVA-projektet Agenda för forskning

Agenda för
FORSKNING



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN (IVA) är en fristående akademi med uppgift att främja tekniska och ekonomiska vetenskaper samt näringslivets utveckling. I samarbete med näringsliv och högskola initierar och föreslår IVA åtgärder som stärker Sveriges industriella kompetens och konkurrenskraft. För mer information om IVA och IVAs projekt, se IVAs webbplats: www.iva.se.

VETENSKAP & ALLMÄNHET, VA, arbetar för att öka intresset och engagemanget för kunskap. Föreningen utvecklar ny kunskap om relationen vetenskap – samhälle och arbetar för att åstadkomma samtal i nya former om forskning som engagerar. För mer information om VA, se VAs webbplats: www.v-a.se.

Utgivare: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2012
Box 5073, SE-102 42 Stockholm
Tfn: 08-791 29 00

IVA-M 429
VA-RAPPORT 2012:4
ISSN: 1102-8254
ISBN: 978-91-7082-846-1

Huvudförfattare: Klas-Herman Lundgren, VA
Projektledare: Elin Vinger, IVA
Layout: Anna Lindberg & Pelle Isaksson, IVA

Denna rapport finns att ladda ned som pdf-fil via IVAs hemsida www.iva.se

Förord

Sveriges statsförvaltning behöver forskningsbaserad och högkvalitativ kunskap för sin verksamhet. Hur sker den kunskapsinhämtningen i dag? Vem initierar och genomför den och hur kvalitetssäkras den? Hur används den framtagna kunskapen i myndigheternas verksamhet och hur sprids den vidare?

Vetenskap & Allmänhet, VA, har sökt svar på dessa frågor genom att undersöka processerna för inhämtning av forskningsbaserad kunskap vid sju statliga myndigheter. Studien har initierats av Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, inom ramen för projektet Agenda för forskning.

Under tre år, med start 2010, driver IVA Agenda för forskning i syfte att etablera en central arena för forskningspolitisk debatt i Sverige. Målet är att stärka den forskningspolitiska diskussionen och att identifiera kunskapsluckor.

Baserat på denna behovsinventering genomför projektet riktade studier av olika delar av forsknings- och innovationssystemet. Projektet genererar på så sätt underlag och förslag till forskningspolitiken. Se även <http://www.iva.se/Agendaforforskning>

Vetenskap & Allmänhet, VA, arbetar för att öka intresset och engagemanget för kunskap. Föreningen utvecklar ny kunskap om relationen vetenskap – samhälle och arbetar för att åstadkomma samtal i nya former om forskning som engagerar.

I denna rapport, *Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning*, VA-rapport 2012:4 och IVA-M 429, presenteras resultaten av studien. Arbetet har genomförts av projektledare *Klas-Herman Lundgren*, utredare *Heidi Armbruster-Domeyer* och kanslichef *Karin Hermansson* vid VA. Rapporten får gärna citeras med angivande av källa. Den kan också hämtas från www.v-a.se.

Vi hoppas att rapporten ska stimulera till fler samtal om vetenskapens roll i samhället och bidra till att processerna för myndigheternas kunskapsinhämtning förbättras.

Vetenskap & Allmänhet i maj 2012



Cissi Billgren Askwall
Generalsekreterare

FÖRKORTNINGAR

FAS	Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
FK	Försäkringskassan
FKI	Forskningsbaserad kunskapsinhämtning
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
Fol	Forskning och innovation
FoU	Forskning och utveckling
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
KI	Konjunkturinstitutet
KTH	Kungliga tekniska högskolan
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
SCB	Statistiska centralbyrån
SEB	Skandinaviska Enskilda Banken
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
TRAFVA	Trafikanalys
TV	Trafikverket
VTI	Statens väg-och transportforskningsinstitut

Innehåll

1. Sammanfattning	7
Slutsatser.....	7
2. Bakgrund och motiv till studien	9
3. Arbetsmetod och tillvägagångssätt	11
Fokus och avgränsningar för studien	11
Frågeställningar	12
Genomförda moment.....	12
4. Fallstudierna	14
Försäkringskassan (FK)	15
Konjunkturinstitutet (KI)	16
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	18
Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)	20
Trafikmyndigheterna	22
Trafikverket (TV)	22
Trafikanalys (TRAFA).....	24
Statens väg- och transportinstitut (VTI).....	26
5. Analys	29
Hur sker den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen?	30
Hur använder myndigheterna den inhämtade kunskapen?.....	32
Vilken styrning och vilket uppdrag finns från statsmakterna?	32
Hur sprids kunskapen?	33
Hur tas kunskapen emot och används utanför myndigheten?	34
6. Sammanfattning av resultaten	35
7. Slutsatser och reflektioner	38
8. Bilaga	41
Bilaga 1: Studiens upplägg och omfattning	41
Bilaga 2: Kriterier för val av fallstudier	41
Bilaga 3: Reglering av den ordinarie forskningspolitiska processen	42
Bilaga 4: De sökta medlens storlek	44
Bilaga 5: Källförteckning	45



I. Sammanfattning

Studien har fokuserat på den inhämtning av forskningsbaserad kunskap som sker via statliga myndigheter utanför den ordinarie forskningspolitiska processen. Den omfattar såväl rena forskningsresultat som annan kunskap (till exempel utredningar och analyser) baserad på forskning. En kombination av olika analysmetoder har använts. Dels har en mer övergripande granskning skett av omfattning och typ av forskningsbaserad kunskapsinhämtning som sker via myndigheterna, dels har ett antal myndigheter med olika profil valts ut för djupare fallstudier.

SLUTSATSER

Våra övergripande slutsatser (se kapitel 7 för ytterligare detaljer) är följande:

- Erfarenhetsutbytet mellan myndigheter om forskningsbaserad kunskapsinhämtning bör öka.
- Myndigheter bör undvika att alltid anlita samma forskare när forskningsbaserad kunskapsinhämtning läggs ut externt, eftersom det kan medföra ett snävt upplägg och färre nya idéer.
- En myndighet bör alltid säkra sin forskningskompetens för varje område där myndigheten inhämtar forskningsbaserad kunskap, oavsett om myndigheten utför egen forskning eller inte.
- Varje myndighet som utför forskning eller lägger ut forskning bör ha ett organ som granskar dessa processer.

- Myndigheternas forskningsansvar behöver ses över och ansvaret för sektorsforskningen förtydligas.
- Utvärderingsmetoder och återkopplingsprocesser från departement och regeringskansli till myndigheterna bör utvecklas. Dessutom behöver beställarkompetensen säkerställas hos departementen och för hög grad av detaljstyrning undvikas.
- Myndigheternas arbete med att sprida den inhämtade kunskapen behöver utvecklas. De behöver också utveckla metoderna för att mäta hur den kunskap de tar fram används utanför myndigheten.



2. Bakgrund och motiv till studien

Sveriges riksdag och regering satsar årligen omfattande medel på forskning av olika slag. I dag är forskning till stor del en uppgift för utbildningsdepartementet och till viss del även för näringsdepartementet. Dessa departement tar också hänsyn till forskningsbaserad kunskap när de utarbetar sina förslag. Samtidigt finns behov av forskningsbaserad kunskap hos övriga departement, regeringskansli och riksdag i arbetet med de förslag och den politik som utarbetas där. Studier utförda av Vetenskap & Allmänhet, VA, visar dock att forskningsbaserad kunskap sällan används av politiker på olika nivåer när de tar fram politiska beslut, men att de samtidigt önskar mer kontakt med forskare. Det finns därmed ett behov att tränga djupare in i frågan om hur forskningsbaserad kunskap kan berika politikens utformning och genomförande.

Merparten av medlen till forskning flödar via den ordinarie forskningspolitiska processen. Denna process styrs huvudsakligen av forsknings- och innovationspropositionerna och av forskningsråden (huvudsakligen inom utgiftsområde 16 i statsbudgeten). Men utöver detta tillförs årligen departement, myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting betydande belopp för forskning och kunskapsutveckling, detta utan att medlen behandlas i den ordinarie forskningspolitikens processer. Huvuddelen av dessa medel läggs på olika statliga myndigheter att hantera. Dessa myndigheter har emellertid i regel andra huvuduppgifter än att bedriva eller finansiera forskning och utveckling. Det är också rimligt att anta att den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen vid

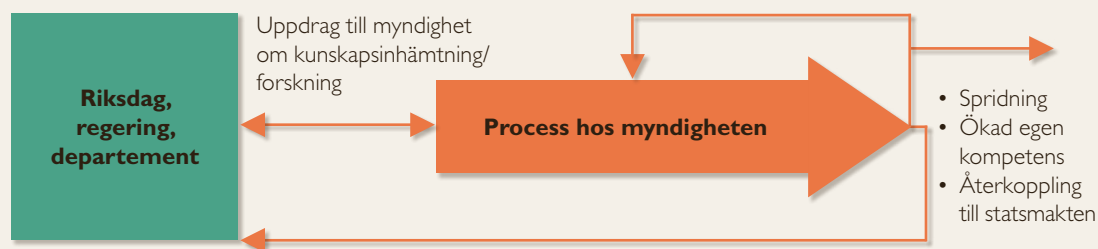
dessas har en stor spännvidd i ämnesinriktning, form, kvalitet och relevans för myndighetens eget samhällsuppdrag. Studien har som mål att klargöra hur dessa medel används och hur resultaten tas tillvara, samt om medlen skulle kunna användas på ett effektivare sätt, sett ur den politiska förvaltningens synvinkel.

Det är därför relevant att undersöka av vilken storlek dessa medel är, om de används i tillräckligt hög grad för systematisk forskningsbaserad kunskapsuppbyggnad och om det skulle gå att förbättra användningen genom att använda andra eller förbättrade processer för att beställa och integrera eller sprida forskningsbaserad kunskap. Utifrån detta är det också intressant att undersöka på vilka sätt kunskap från den offentligt finansierade forskningen återförs till den offentliga förvaltningen. En god återkoppling och dialog skulle kunna ge viktiga bidrag. Men en sådan dialog ställer stora krav på forskningsnära kompetens vid myndigheterna och statsmakten. Inom den offentliga förvaltningen måste det finnas god förmåga att formulera kunskapsbehov, liksom kompetens och kraft att säkerställa att de underlag man beställer inriktas mot dessa behov.



3. Arbetsmetod och tillvägagångssätt

Figur 1: Beställning av forskningsbaserad kunskap via myndighet



FOKUS OCH AVGRÄNSNINGAR FÖR STUDIEN

Studien har undersökt processerna för den forskningsbaserade kunskapsinhämtning som sker via statliga myndigheter utanför den ordinarie forskningspolitiska processen. I detta omfattas forskning som sker vid myndigheterna men även andra typer av kunskapsinhämtning (till exempel beslutsunderlag och analyser) som beställs av myndigheterna. I en första pilotstudie konstaterades att medlen som går via myndigheterna är av relevant storlek och värda att undersökas, även om den exakta summan är svår att bestämma. Vi menar också att forskningsbaserad kunskapsinhämtning (i denna studie förkortat som FK1) är ett begrepp som omfattar fler aktiviteter än forskning och utveckling.

En särskild utredare, Per Tegnér, kartlade under samma tid som studien genomfördes

omfattningen av och inriktningen på den forskning och utveckling (FoU) som bedrivs vid statliga myndigheter (Dir. 2011:83). Den statliga utredningen hade bland annat som direktiv att genomföra en övergripande kartläggning av omfattningen och inriktningen av den FoU som bedrivs inom eller finansieras av aktuella myndigheter, samt översiktligt jämföra metoder för kvalitetssäkring med dem som används av forskningsråden och andra relevanta myndigheter.

Vi erfor att utredaren fokuserade på att undersöka hur myndigheter tar emot uppdragen från statsmakterna och hur forskning kvalitetssäkras. För att komplettera utredningen har vi efter samråd med utredaren valt andra angreppsvinklar. Vår studie har därför fokuserat på den senare delen av processen vid myndigheter som utför forskningsbaserad kunskapsinhämtning. Hur tas kunskapen fram, hur används den, hur sprids den och hur återkopplas

den? Vi valde också ett bredare anslag och såg till forskningsbaserad kunskap i en vidare bemärkelse, medan den statliga utredningen fokuserade mer strikt på ren forskning.

FRÅGESTÄLLNINGAR

Studiens mål har varit att undersöka och kartlägga processer för **forskningsbaserad kunskapsinhämtning (FKI)** som sker utanför den ordinarie forskningspolitiska processen via statliga myndigheter. Studien har utifrån detta mål sökt svar på följande fem övergripande frågeställningar, som även exemplifieras.

Hur sker den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen?

- Använder myndigheter egna forskare, tjänstemän, externa forskare eller andra metoder för kunskapsinhämtning? Hur motiveras detta?
- Sker samarbete med andra myndigheter eller externa aktörer?
- Hur sker återkopplingen från dem som utför själva kunskapsinhämtningen till en myndighet?

Hur använder myndigheterna den inhämtade kunskapen?

- Används kunskapen i myndigheternas kvalitetsdrivande arbete?
- I vilken mån anslås pengar för att ge kunskapsunderlag till den egna verksamheten?
- Skulle medlen kunna användas bättre genom förtydligade processer eller bättre beställarkompetens?

Hur styrs myndigheterna och vilket uppdrag finns från statsmakterna?

- Vilket uppdrag ges från statsmakterna att inhämta forskningsbaserad kunskap?
- Hur ser den externa styrningen och återkopplingen ut?
- Finns det områden där myndigheterna skulle kunna hantera anslagna medel bättre?

Hur sprids den inhämtade kunskapen?

- Hur ser processerna ut för spridning av den inhämtade kunskapen?
- Vilka är målgrupperna?

Hur tas den inhämtade kunskapen emot och används utanför myndigheten?

- Används resultaten av departement och regering eller av andra myndigheter?

GENOMFÖRDA MOMENT

En kombination av olika analysmetoder har använts för att undersöka området. Dels har vi utfört en övergripande granskning av vilken forskningsbaserad kunskapsinhämtning som sker vid våra myndigheter. Dels har det varit viktigt att i mer detalj granska hur de specifika processerna vid enskilda myndigheter är utformade. Nedanstående myndigheter valdes därför ut för fallstudier utifrån kriterier som återfinns i bilaga 2. En närmare beskrivning av studiens upplägg återfinns även i bilaga 1.

- Försäkringskassan (FK)
- Konjunkturinstitutet (KI)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)

Tre myndigheter från trafiksektorn:

- Trafikverket (TV)
- Trafikanalys (TRAFANA)
- Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)

Följande praktiska moment har genomförts i kronologisk ordning i studien:

Genomgång av data från SCB

För att få en uppfattning om omfattningen av de FoU-medel som går till de utvalda myndigheterna har tillgänglig data från SCB analyserats.

Analys av delar av statsbudgetpropositionerna för åren 2009, 2010 och 2011

För att bedöma vilken styrning som sker via statsbudgetpropositionerna har dessa analyserats genom en översiktlig genomsökning baserad på utvalda nyckelbegrepp.

Analys av myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och utvalda regeringsuppdrag

För att finna vilka huvuduppgifter de utvalda myndigheterna har och vilka specifika uppdrag som ges till dem (till exempel gällande FoU, kunskapsspridning och sektorsansvar) har deras myndighetsinstruktioner, regleringsbrev (för 2011, i vissa fall för 2009) och utvalda regeringsuppdrag analyserats.

Analys av myndigheternas informationsmaterial om deras forskning

Tillgängligt informationsmaterial om de utvalda myndigheterna och deras forskning har analyserats (till exempel information på hemsidor, årsredovisningar och strategier).

Djupintervjuer med företrädare för myndigheterna

De utvalda myndigheterna har analyserats genom djupintervjuer. Intervjuerna har syftat till att ge en tydligare bild av hur myndigheterna motiverar sitt tillvägagångssätt och att kartlägga processerna. Intervjuerna har utgått från en intervjumall som justerats utifrån aktuell myndighet. De som intervjuats har varit på ledningsnivå inom myndigheterna, till exempel forskningschef, generaldirektör eller forskningssekreterare. Samtalen har spelats in och transkriberats. De intervjuade har även getts möjlighet att justera beskrivningen av sin myndighet.

4. Fallstudierna

Figur 2: SCB-data för 2009, egen och utlagd FoU

Personal, årsverken och totala utgifter inom statliga myndigheters egen FoU-verksamhet

Myndighet	Utgifter för egen FoU 2009, mkr	Utgifter för utlagd FoU 2009, mkr	Egen och utlagd FoU 2009, mkr
Försäkringskassan	..	8	8
Konjunkturinstitutet	7	..	7
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	2	123	125
Statens väg- och transportforskningsinstitut	110	4	114
Strålsäkerhetsmyndigheten	..	84	84
Vägverket	92	246	338
Banverket	215	102	317
SIKA

I detta kapitel ges en kort beskrivning av de analyserade myndigheterna, längre beskrivningar finns i appendix 1. De myndigheter som studerats har i många avseenden olika profil när det gäller den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen. Vissa av myndigheterna har fokus på att vara ”kunskapsmyndigheter” (till exempel Konjunkturinstitutet och Trafikanalys), medan andra har forskningsbaserad kunskapsinhämtning endast som en mindre del av en bredare och mångfacetterad verksamhet (till exempel Trafikverket och Försäkringskassan).

Variationen är stor även när det gäller relationen mellan intern och extern kunskapsinhämtning. Vissa myndigheter prioriterar att sköta arbetet internt för att höja kompetensen inom myndigheten, medan andra väljer att lägga ut kunskapsinhämtningen, ofta för att de inte har resurserna internt eller för att de ser kvalitets-säkringsfördelar i detta. Några av myndighe-

terna arbetar med egen forskningsutlysning och vissa arbetar mer grundforskningsnära än andra.

Även statsmakternas styrning varierar. Detaljregleringen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev skiljer sig åt. Vissa myndigheter har dessutom en mer löpande dialog medan andra har mycket mindre kontakt med sina hemdepartement. Hur den inhämtade kunskapen förankras varierar och myndigheternas spridningsuppdrag samt grad av samverkan med andra myndigheter skiftar också stort.

Myndigheterna varierar i storlek och ekonomi. SCB har data för egen och utlagd FoU vid de olika myndigheterna, men den senaste statistiken gäller år 2009. Det är dessutom svårt att avgöra vad myndigheterna definierar som FoU. 2009 hade inte heller Trafikanalys och Trafikverket bildats; därför redovisas i figur 2 istället de dåvarande myndigheterna Vägverket, Banverket och SIKA.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (FK)

Försäkringskassan är en omfattande myndighet som ansvarar för stora delar av det offentliga trygghetssystemet. Den arbetar med att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen. Den är även utbetalande myndighet för Pensionsmyndigheten. En viktig enhet för forskningsbaserad kunskapsinhämtning är avdelningen *Analys och prognos*. Avdelningen har cirka 80 medarbetare, varav flera disputerade som även jobbar deltid på lärosäten. Från Riksdagen har medel anslagits för forskning om socialförsäkringar och därför har Försäkringskassan en forskningsfunktion för detta. Myndigheten ger stöd till forskningsprojekt och program vid lärosäten, medel till aktiviteter och datakostnader samt samverkansprojekt med andra organisationer och myndigheter. Försäkringskassan har ett forskningsprogram om socialförsäkringarna inom vilket utlysningar på cirka 7,9 miljoner kronor per år görs. Myndigheten för en intern diskussion om utlysningarnas bredd och relevans för myndigheten.

Förutom forskningsprogrammet hämtas kunskap in genom en blandning av inköp av forskningsbaserad kunskap och data samt de egna forskarnas arbete. Mycket är kopplat till prognos- och analysverksamhet, vilket även kan generera vetenskapliga artiklar. Det finns ett intresse av att föra avdelningen närmare forskarsamhället. Försäkringskassans analysavdelning har enligt intervjupersonen ett mervärde genom närheten till verksamheten. Dessutom kan den som en del av Försäkringskassan påverka myndighetens arbete i högre grad än externa parter kan göra. Anlitade forskare bjuds in för samtal om resultaten och vad de kan användas till. Mycket arbete krävs även för att sprida kunskapen inom myndigheten. Den intervjuade ser möjligheter att bättre integrera inhämtad kunskap i den egna verksamheten.

Regeringsuppdragen kan både vara allmänna och sådana som diskuterats en längre tid. Försäkringskassan initierar gärna uppdrag. Brett formulerade uppdrag som ger handlingsfrihet och som inte är slumpmässiga eller alltför resursslukande föredras.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (FK)

FAKTA

Bildades: 2005, ersatte Riksförsäkringsverket och länsförsäkringskassorna
Anställda: Cirka 12 500
Hemdepartement: Socialdepartementet

EKONOMI

SCB: 8 miljoner utlagd FoU 2009
Analys och prognos-avdelningen: 74 miljoner i budget 2011

REGLERING

I instruktion bland annat följande:

följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,

*ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för...
stödja forskning inom socialförsäkringsområdet*

I regleringsbrev för 2011 bland annat följande:

Av anslagsposten får högst 8,9 mkr användas för att stödja forskning inom socialförsäkringens område. Finansiering av forskning om socialförsäkringarna, inklusive pensionsområdet, ska ske i samråd med Pensionsmyndigheten.

Enligt den intervjuade finns ett behov av bättre processer för att bedöma om resultat kommer till användning, till exempel hos departementet, men det anses vara svårt att utveckla. Det vägledande för spridning av kunskapsmaterial ska enligt den intervjuade vara det allmänpolitiska intresset. Detta ska gälla även när resultaten visar på problem hos Försäkringskassan, men det är inte okomplicerat. För allmänheten finns utförlig information om socialförsäkringarna medan forskningen mestadels rapporteras via rapportserier, tidskrifter, hemsida, konferenser och så vidare. Försäkringskassan anordnar också en årlig forskarkonferens i Umeå samt en dag om socialförsäkringarna där utlysningarnas resultat presenteras.

Den intervjuade ser fördelar med att Försäkringskassan utför egen forskning då den kan se till att behövd forskning blir av. Det finns dock behov av förbättringar i den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen, enligt intervju-

personen. Förmågan att ta till sig kunskap i hela verksamheten är en kärnfråga, liksom att ha en gemensam syn och att vara en professionell organisation byggd på kunskap. Myndigheten identifierar även ett behov av mer

forskning om socialförsäkringarna i stort. Ytterligare en viktig faktor för Försäkringskassan är data, eftersom den hanterar mycket stora datamängder.

Avvägning intern/extern FKI	Utlysning eller köp vid extern FKI	Uppdrag	Egen FKI/forskning?	FKI i fokus	FKI-användning	FKI-spridning
Analys/data och viss forskning internt, grundforskning externt	Liten forskningsutlysning (7,9 miljoner), köp i övrigt	Ej detaljstyrt Vissa i dialog Får finansiera forskning	Ja, mestadels analys/prognoser/statistik	Nej	Kan förbättras internt Utlysningarnas resultat ibland svåra att använda	Fokus på statmakterna och internt Konferenser, rapporter, media, tidskrifter, samarbeten

KONJUNKTURINSTITUTET (KI)

Konjunkturinstitutet gör prognoser som sedan används i den nationella ekonomiska politiken i Sverige. Prognoserna från myndigheten används som beslutsunderlag av andra myndigheter, organisationer, företag och arbetsmarknadens parter. Dessutom analyserar myndigheten den ekonomiska utvecklingen både i Sverige och internationellt. En utgångspunkt för KIs arbetsmetod är att hämta in kunskap från litteratur och data. Forskningsområdena är svensk ekonomi och miljöekonomi.

Myndigheten har två forskningsavdelningar: den miljöekonomiska enheten samt prognosavdelningens enhet för forskning och makroekonomiska modeller. KI beställer mycket lite forskning och inga utlysningar görs. I stället utförs nästan all forskning internt. Intervjupersonen menar att KI vill att arbetet ska bidra till att utveckla det egna humankapitalet och betonar värdet av att låta olika specialister jobba tillsammans, eftersom det leder till högre kompetens hos alla i organisationen. KI utnyttjar ibland extern arbetskraft, men föredrar enligt den intervjuade att ta in någon temporärt till myndigheten. Det händer inte ofta och sker mestadels bara för några månader i taget. Däremot bedrivs vissa forskningsprojekt i samarbete med andra myndigheter eller lärosäten.

På det miljöekonomiska området finansieras ofta utvecklingsprojekt av forskningsråd eller utförs i samarbete med lärosäten. KI genomför inte särskilt mycket grundforskning, även om gränsen anses vag. Myndigheten har ett behov av att kunna besvara välformulerade och detaljerade frågor. Den tillämpade forskningen genomförs ofta genom simulering och prognoser som är baserade på aktuella politiska debatter. 2011 beslutades att KI ska ha ett vetenskapligt råd, men det är ännu inte utsett.

KI har en verksamhetsplan, men måste vara flexibelt utifrån inkommande uppdrag. Många av projekten följer också direkt på uppdrag av regeringen. Eftersom ett tämligen detaljerat regleringsbrev styr KIs resurser finns inte mycket spelrum, och det upplevs som att regleringsbrevet blivit mer detaljerat över tid. Uppdragen ses dock enligt den intervjuade som intressanta. Styrningen ligger konkret någonstans mellan en löpande dialog och oväntade uppdrag. En risk är enligt den intervjuade att uppdragen anstränger resurserna och möjligheten till kompetensutveckling och innovativt tänkande. KI försöker tolka uppdragen så att de ger meningsfulla och samhällsintressanta projekt. Arbeta kan även initieras av KI självt. Exempelvis måste KI starta analysprocesser om finansmarknaden drabbas av stora problem. Den intervjuade påtalar att KI vill ha ett oberoende och inte vara en underleverantör av rapporter.

KONJUNKTURINSTITUTET (KI)

FAKTA

Bildades: 1937

Anställda: Cirka 60

Hemdepartement: Finansdepartementet

EKONOMI

SCB: 7 miljoner egen FoU 2009, ingen utlagd.

Ramanslag 2011: 52,9 miljoner. 11 miljoner lades på FoU 2011.

REGLERING

I instruktion bland annat följande:

följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet samt i anslutning till detta göra prognoser för den svenska ekonomin,

följa den vetenskapliga diskussionen inom de områden som berör institutets verksamhet samt bedriva forskning i syfte att utveckla analys- och prognosmetoder,

bistå Regeringskansliet (Finansdepartementet) med utfalls- och prognosdata ...

i samråd med sådana myndigheter och sammanslutningar som arbetar inom näraliggande områden verka för att statistiskt material av betydelse ...

I regleringsbrev för 2011 bland annat följande:

Konjunkturinstitutet ska förse regeringen (Finansdepartementet) med leveranser av utfalls- och prognosdata i det gemensamma databasformatet ...

Annars skulle skiljelinjen mellan Finansdepartementet och KI suddas ut.

När frågeställningen är intressant och det finns tid utför KI uppdrag som beställs av utomstående, till exempel SEB eller Strålsäkerhetsmyndigheten. Intervjupersonen menar att bemanningen skulle vara alltför ansträngd utan ett inflöde av externa medel.

KI gör mestadels regelbundna rapporter som läses av många. Man anser att det är viktigt med pedagogiska budskap och rapporter, och arbetar därför mycket med dessa, bland annat inför sina presskonferenser. Förutom huvudbudskapet görs en bedömning från fall till fall av vilka budskap som ska lyftas fram. KI presenterar även material hos andra myndigheter, departement, lärosäten och på konferenser. Avrapportering till regeringen sker mestadels via specialstudier eller rapporter, till exempel interna PM som blir officiella när de skickas in. Även working papers och fördjupnings-PM används. Dessutom sker löpande dialog med regeringen.

KI följer hur mycket myndigheten och dess rapporter nämns i media. Det görs även en läsarusundersökning av Konjunkturslägesrapporten. Annan användning av resultaten är enligt den intervjuade svår att mäta. Det är

också svårt att bedöma hur regeringen och riksdagen hade agerat om de inte haft underlagen från KI.

Samverkan med andra myndigheter är viktig – men inte en stor del av verksamheten. Den intervjuade bedömer KIs position och roll som tydlig, som den främsta makroekonomiska myndigheten. Det finns dock beröringspunkter med andra myndigheter.

Bemanning är en kritisk faktor enligt den intervjuade, liksom att det måste finnas tid att fördjupa sig och att jobba innovativt. Intervjupersonen bedömer att tillgången till makroekonomiskt utbildade nationalekonomer, gärna med forskarutbildning, är begränsad. Riksbanken har mer resurser för rekrytering och det finns även en kompetenskonkurrens med Finansdepartementet. Eftersom KI inte har mycket grundforskning kan det vara svårt att behålla forskare. Intervjupersonen bedömer att myndigheten behöver mer mikroekonomiska data (SCB-data) för att kunna möta regleringsbrevens krav, samt mer matchade individ/företagsdata, men detta är en fråga om resurser. Den intervjuade bedömer KIs ekonomiska resurser som för små.

Avvägning intern/ extern FKI	Utlysning eller köp vid extern FKI	Uppdrag	Egen FKI/ forskning?	FKI i fokus	FKI- användning	FKI- spridning
I regel internt med egen perso- nal, ibland extern arbetskraft Följer forskning	Upphandlar sällan forskning Data köps in	Detaljerade uppdrag Regleringsbrevet påverkar tydligt Prognoser som beslutsunderlag	Ja, mes- tadels analys/ prognoser	Ja	Egen forsk- ning används internt Extern användning är svår att mäta	Regelbundna rap- porter, working papers, seminarier, media, samarbeten Specialrapporter till regeringen

MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP (MSB)

MSB har som huvuduppgift att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. Myndigheten arbetar förebyggande men även aktivt med stöd i samband med olyckor och kriser. Dessutom dras lärdomar utifrån de kriser och olyckor som inträffar. I arbetet ingår *kunskapsuppbyggnad, stöd, utbildning, övning, reglering, tillsyn och eget operativt arbete*. När det gäller forskning och utveckling ska myndigheten *beställa, kvalitets-säkra och förmedla forskning och utvecklings-arbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*.

I arbetet spelar kunskapsutveckling en stor roll och därför har MSB valt att finansiera forskning. I regel bedrivs all forskning som finansieras av MSB externt genom utlysningförfarande. Det finns forskarutbildade personer vid MSB, men de bedriver inte någon forskning vid myndigheten. Det är inte tanken utifrån regleringsbrevet, enligt den intervjuade. I stället görs kvalificerade utredningsuppdrag. Det finns en del mindre studieprojekt och uppdrag vid MSB som läggs ut utan utlysningförfarande. Studierna är korta tidsbegränsade insatser som formuleras internt. Myndigheten har också en avdelning för kvalificerat lärande. Den samlar statistik och arbetar med uppdrag, som till exempel att ge en samlad bild av olycksutvecklingen. Dessutom inhämtas kunskap via övningsavdelningen.

Forskningen som MSB finansierar är behovsmotiverad och utifrån myndighetens perspektiv. Samtidigt arbetar MSB i samråd med olika aktörer i samhället för att identifiera samhällets behov. Behovsprövningen ses som central och är ett område där MSB arbetar för att bli

bättre. Den intervjuade menar att förankringen i verksamheten är viktig, speciellt när det gäller forskningsprojekt. För att åstadkomma detta finns en forskningsledningsgrupp som är MSBs arena för forsknings-samarbeten. Den arbetar både med att bedöma ansökningar och strategiskt med forskningsprogrammen.

Varje år sker en öppen utlysning över MSBs forskningsprogram, liksom tematiska utlysningar med nya teman varje år, utlysning av nya postdok-tjänster samt några mindre satsningar. För varje utlysning bedöms de inkomna ansökningarna utifrån relevans och kvalitet. Det vetenskapliga rådet svarar, tillsammans med adjungerade forskare från lärosäten och forskningsinstitut, för den vetenskapliga granskningen. Dessutom finns två av varandra oberoende granskare med olika inriktning. När ett projekt valts ut tillsätts en projektansvarig och en biträdande projektansvarig internt. Ett avtal skrivs också som specificerar tidsram, kommunikation med mera. Den intervjuade menar att MSB har nära kontakt med projekten.

MSB får inte forskningsuppdrag från regeringen, men däremot ibland utredningsuppdrag och liknande. Den intervjuade upplever att departementet har större intresse för Försvarsmaktens forskningsfrågor. I dagsläget hamnar MSBs frågor på många olika departement och det är möjligt att en annan departemental indelning skulle gynna MSB. Intervjupersonen upplever det som att regeringsuppdragen inkommer ovanpå det vanliga arbetet och att det finns möjlighet att utveckla Regeringskansliets beställarkompetens liksom dialogen mellan parterna. Intervjupersonen menar att MSB verkligen vill göra forskningen till en integrerad del av myndigheten, även om kunskapen främst är behövd ute i samhället.

MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP (MSB)

FAKTA

Bildades: 2009, ersatte Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar

Anställda: Cirka 1 000

Hemdepartement: Försvarsdepartementet

EKONOMI

SCB: 2 miljoner egen FoU 2009, 123 miljoner utlagd FoU. Årlig forskningsfinansiering cirka 120 miljoner enligt myndigheten.

REGLERING

I instruktion bland annat följande:

1. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,

2. arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,

3. bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser,

4. följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, ...

I regleringsbrev för 2011 bland annat följande:

... Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska efter samråd med berörda myndigheter göra en sammanställning av det civila behovet av forskning på CBRN-området... Anslagsposten får användas till att finansiera forskning och studier inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvarsområde.

MSB ser för tillfället över, via en utvärderare, hur resultaten från forskningsprojekten kommer till användning. Ett problem enligt den intervjuade är att MSB äger frågorna fram till att projekten är avslutade, men inte hur kunskapen sedan används i samhället. MSB vill enligt den intervjuade bli bättre på behovsanalyser, att kommunicera resultat och stärka samverkan med externa aktörer. Ett projekt ska alltid leverera både en vetenskaplig rapport och en populärvetenskaplig rapport. För att underlätta arbetet erbjuds forskarna en utbildning i bland annat populärvetenskapligt skrivande. I referensgrupperna för projekten sitter även personer från samhället. Myndigheten deltar vid mässor, har kontakter med media och arrangerar workshops och seminariedagar. MSB anordnar även utbildningar.

Det finns omfattande medel från MSB som inte är forskningsmedel men som fördelas via MSBs enhet för inriktning och planering. De går till kommuner, frivilligorganisationer med flera, för att stärka samhällsskyddet och beredskapen i kommunerna. De ger kunskapsinhämtning samt kunskapsutveckling ute i samhället. Enligt intervjupersonen råder en viss oklarhet kring rollerna inom sektorn. Den intervjuade skulle

gärna se ett tydligare mandat när det gäller den koordinerande rollen och även mer resurser. MSB arbetar internationellt inom tre områden när det gäller forskningsbaserad kunskapsinhämtning: USA, EU och Norden.

Enligt den intervjuade är den enskilt största framgångsfaktorn att MSB gjort forskningsbaserad kunskapsinhämtning till en väl integrerad del av verksamheten. Det anses ge bättre möjlighet att sprida kunskapen, beskriva behoven och utveckla hela myndighetens verksamhet. Den intervjuade ser stora utvecklingsmöjligheter när det gäller att utvärdera projekt och satsningar, att arbeta mer med kommunikation av projekten, att förbättra behovsanalysen och att utveckla samverkan med externa aktörer. Intervjupersonen anser att om MSB ska vara trovärdigt och drivande i säkerhetsfrågor måste myndigheten kunna basera det den säger på vetenskaplig grund. MSB har mycket forskningsmedel jämfört med sina nordiska systerorganisationer. Om Sverige skulle föra över forskningsfinansieringen helt till forskningsråden riskerar sektorsforskningen att bli lidande och vissa frågor att försvinna, menar den intervjuade.

Avvägning intern/ extern FKI	Utlysning eller köp vid extern FKI	Uppdrag	Egen FKI/ forskning?	FKI i fokus	FKI- användning	FKI- spridning
I regel externt	Utlysningar som regel (110 Mkr). 20 Mkr studie- medel	Brett Beroende av många departement, oväntade uppdrag förekommer	I regel inte	Till viss del	Arbetar aktivt för att an- vända resultat Vill utveckla behovsanalys	Media, semina- rier, utbildningar, mässor, rap- porter

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN (SSM)

Strålsäkerhetsmyndigheten har ett samlat ansvar inom kärnsäkerhet och strålskydd. Ansvaret kretsar kring frågor om skydd av *människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning, frågor om säkerhet och fysiskt skydd i kärnteknisk och annan verksamhet med strålning samt frågor om nukleär icke-spridning*. Ibland används SSMs kunskap vid andra myndigheter. Det är dock i första hand bedömningar som återkopplas – sällan forskningen i sig.

SSM har via regleringsbrevet ett uppdrag att *bidra till att utveckla nationell kompetens för dagens och framtidens behov inom myndighetens verksamhetsområde*. Detta sker bland annat via Svenskt kärntekniskt centrum (SKC) som är ett samarbete mellan högskola, industri och myndigheten. Vissa forskningsområden skulle enligt intervjupersonen inte kunna upprätthållas om myndigheten inte stöttade dem, till exempel viss forskning inom strålskyddsområdet och inom området icke-spridning av kärnvapen. SSM har också nyligen fått reglerat att den ska ta initiativ till utbildningar.

Det är endast cirka 5-6 miljoner kronor per år som utlyses och utlysningarna gäller överlag strålskydd. Enligt den intervjuade har SSM tagit intryck av hur Vetenskapsrådet hanterar utlysningar. Det nuvarande upplägget är en bred utlysning med många ansökningar. Kriterierna för bedömning är både kompetens och relevans. Däremot är utlysningen inom strålskydd mycket grundforskningsnära och kan enligt den intervjuade ses som ett kompetensstöd för att garantera att det finns aktiva forskare inom området i Sverige. Enligt intervjupersonen anser SSM att

den har en tydlig roll som myndighet, men att det finns områden där frågeägandet inte är helt tydligt, även om myndighetsrollerna i stort är tydliga. SSM ser enligt den intervjuade ett stort behov av att inhämta kunskap. De flesta uppdragen läggs ut på konsulter och industri, men det finns mindre projekt där myndigheten är mer delaktig. SSM har många disputerade forskare, men det är bara ett fåtal som utför FoU i sitt arbete.

Projekt kan initieras utifrån frågeställningar som identifierats inom myndigheten, eller på förslag från potentiella utförare. Sedan förs en förberedande diskussion med handläggare och utförare. SSMs forskningsnämnd är en instans i arbetet med forskningsstrategier och planer. I nämnden behandlas större förslag som SSM redan bestämt att de vill genomföra.

Forskning som kan användas av fler än SSM undantas från lagen om offentlig upphandling och ofta kontaktas därför lärosäten eller andra utförare direkt via upparbetade kanaler. På vissa håll i organisationen finns dock en vilja att sätta etiketten forskning på projekt som mer har utredningskaraktär för att slippa upphandlingsmomentet. Myndigheten arbetar för att stödja verksamheten i dessa gränsdragningar så att lagen efterlevs.

Andra vägar för forskningsbaserad kunskapsinhämtning är de internationella projekt där SSM deltar. De är ofta stora, svåra att avsluta och lågintensiva, men de ger resultat och varje aktör får enligt den intervjuade ut mer än de medel som satsats. Det gäller dock att resultaten sedan används.

SSM har en liten forskningsenhet. Den intervjuade beskriver att det är på handläggarnivå som projekten hanteras inom hela myndigheten. SSM beställer och följer sina projekt nära

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN (SSM)

FAKTA

Bildades: 2008, genom att Statens kärnkraftsinspektion och Statens strålskyddsinstitut slogs samman
Anställda: cirka 260
Hemdepartement: Miljödepartementet

EKONOMI

SCB: ingen egen FoU 2009, 84 miljoner utlagd FoU.
Lägger enligt egen uppgift cirka 80 miljoner på forskningsuppdrag.

REGLERING

I instruktion bland annat följande:

Uppgifter för att bygga upp och sprida kunskap

Strålsäkerhetsmyndigheten ska bidra till att nationell kompetens för dagens och framtidens behov utvecklas inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska därför ta initiativ till forskning,

utbildning och studier samt bedriva omvärldsanalys och utvecklingsverksamhet.

Myndigheten ska vidare genomföra beräkningar och mätningar samt ta fram underlag för bedömningar inom strålskyddsområdet och upprätthålla kompetens för att kunna förutse och möta framtida frågor. Förordning (2011:1589).

Strålsäkerhetsmyndigheten ska genom information och öppenhet bidra till att ge allmänheten insyn i all verksamhet som omfattas av myndighetens ansvar...

I regleringsbrev för 2011 bland annat följande:

Anslagsposten får användas för grundläggande och tillämpad forskning samt studier och utredningar för att utveckla nationell kompetens inom myndighetens verksamhetsområde och för att stödja och utveckla myndighetens tillsyn.

– antingen via referensgrupper eller via löpande kontakt – och tar emot resultaten. Detta möjliggör inläring och fortbildning i det dagliga arbetet och ger en kompetensförstärkning. Den handläggare som lagt ut ett forskningsuppdrag är ansvarig för att rapporten blir publicerbar. När det gäller ren grundforskning via programmen är kontakten mindre än vid de beställda projekten. I vissa fall används referensgrupper.

Intervjupersonen upplever att SSM har en tämligen nära och kontinuerlig dialog med departementet. Enligt den intervjuade får SSM inte särskilt många externa, styrda uppdrag. I stället får myndigheten en viss mängd resurser från statsmakterna som den får använda inom sitt område. Statsmakterna ger heller inga forskningsbeställningsuppdrag till SSM, men ibland kopplar myndigheten själv in forskning i uppdrag. Det är alltså inte direkta forskningsuppdrag som beställs och återrapporteras, utan forskningen används som en del för ett underlag. Forskningsuppdrag blir därför en del av processen för att kunna ta ställning i frågor.

SSM ger ut en forskningsrapportsserie som publiceras på hemsidan samt trycks i viss upplaga.

Till allmänheten sker en del riktad spridning. Tidigare gjorde SSM publikationer för allmänheten, men nu kan man ta del av sådan information enbart via digitala medier. Intervjupersonen upplever att det är lätt att nå ut till allmänheten och att media känner till myndigheten. SSM medfinansierar konferenser, anordnar seminarier och presenterar material vid olika arrangemang. Publicering i vetenskapliga tidskrifter förekommer också.

SSM har begärt att få använda en del av forskningsmedlen för egen forskning. Enligt den intervjuade skulle det vara smidigare om myndigheten hade mer egen tid till forskning. Det skulle också göra den bättre på att beställa och ta hand om forskningsresultat. SSM arbetar enligt den intervjuade utifrån en relativt väl utmejslad process och ser inte några större behov av förändringar. Detta skulle dock kunna förändras vid större uppdrag. En verksamhet som emellertid fortfarande är relativt outvecklad är utvärderingen av den forskning som myndigheten finansierar. Enligt intervjupersonen är en viktig framgångsfaktor kompetensen hos handläggarna. SSM konkurrerar i många fall med indu-

strin, som har lättare att erbjuda högre lön. Då behöver SSM kunna erbjuda något annat, nämligen intressanta arbetsuppgifter som att forska. Genom möjligheten att bedriva egen forskning

uppnås två syften enligt de intervjuade: En utveckling av myndighetens kompetens och möjligheten att behålla kompetenta medarbetare.

Avvägning intern/extern FKI	Utlysning eller köp vid extern FKI	Uppdrag	Egen FKI/forskning?	FKI i fokus	FKI-användning	FKI-spridning
Externt, liten del internt	Liten utlysning (5-6 miljoner) Resten köps (totalt 80/100 miljoner)	Brett, få uppdrag Nära dialog Ansvar för kompetensutveckling	Liten del via projekt/egna forskare	Nej	Beslutsunderlag till statsmakterna Följer projekt nära Stärker myndigheten	Rapporter, media, digitalt mot allmänheten, konferenser, seminarier, tidskrifter

TRAFIKMYNDIGHETERNA

Det finns ett flertal myndigheter som verkar inom transportområdet. I början av 2010 skedde en större omstrukturering då Trafikverket och Trafikanalys startades, samtidigt som Banverket, Vägverket och Sika avvecklades. De nya myndigheterna ska samarbeta med Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. I utredningen *Mer innovation ur transportforskning* av Jan Nylander uppskattades de ungefärliga kostnaderna för transportrelaterad forskning och innovation för 2009. Siffrorna är dock svåra att jämföra eftersom begreppen definieras olika. Trafikverket ger dessa siffror baserat på utredningen (vilket är andra värden än redovisade FoU-data från SCB för Banverket och Vägverket 2009):

2009 (Banverket + Vägverket)	865 Mkr
2010 (Trafikverket + Banverket + Vägverket)	650 Mkr
2011 Trafikverket (samlad budget)	490 Mkr
2012 Trafikverket (planeringsram)	490 Mkr

Data från SCB för 2009 anger 215 miljoner i egen FoU för Banverket och 92 miljoner i utlagd FoU. För Vägverket anges 92 miljoner i egen FoU och 246 miljoner i utlagd FoU. För Sika anges vare sig egen eller utlagd FoU. Trafikverket har inte heller i dag något specificerat anslag för FoU.

TRAFIKVERKET (TV)

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga planeringen av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Dessutom har myndigheten ansvar för byggande, drift och underhåll av järnvägar och vägar, liksom för grundläggande tillgänglighet i interregional kollektiv persontrafik och statsstödsprövning till sjöfart. Verket ska också arbeta för att de transportpolitiska målen ska uppnås.

Trafikverket har en mycket bred verksamhet där forskningsbaserad kunskapsinhämtning bara är en mindre del av helheten. Trafikverket ser sig inte ha ett ansvar för forskning och innovation, utan att det i stället är en *integrerad del i verksamheten för att uppnå uppsatta mål*. Myndigheten utför kunskapsinhämtning i relation med omvärlden genom experter och ett mindre antal doktorander (avlönade via lärosäten). Det finns inga heltidsanställda forskare med forskaruppgifter utöver doktoranderna. Huvuddelen av den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen sker i stället externt utifrån uppskattade behov. Många som arbetar på Trafikverket har dock forskningsbakgrund, till exempel doktorer, även om merparten är civilingenjörer. Trafikverket gör inte längre några utlysningar utan arbetar i stället tillsammans med olika lärosäten. Arbetet med att värdera och hantera ansökningar bedöms bli för stort. När behov finns görs i stället riktade insatser. Trafikverket bidrar med medel för adjungerade professorer, men i mindre grad än tidigare.

Trafikverket ser sig inte som forskningsfinan-

TRAFIKVERKET (TV)

FAKTA

Bildades: 2010 tillsammans med Trafikanalys
Anställda: cirka 6 500
Hemdepartement: Näringsdepartementet

EKONOMI

Se ovan om Trafikmyndigheterna

REGLERING

I instruktion bland annat följande:

Inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde

Utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet

Ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser

Beställa, dokumentera, mäta och följa upp sådan forsknings-, innovations- och demonstrationsverksamhet inom transportområdet som motiveras av Trafikverkets uppgifter

I regleringsbrev för 2011 bland annat följande:

Övriga insatser för effektivisering av transportsystemet (ram)302 mkr"... en del är..."b) Forskning, utveckling och demonstration.

siär utan som behovsstyrt, det vill säga att myndigheten lägger ut forskning som den ser ett behov av. En stor del av forskningen utförs vid VTI och KTH, men även andra aktörer kopplas in. Eftersom andra kan använda forskningsresultaten behöver Trafikverket inte upphandla forskning enligt lagen om offentlig upphandling. När det gäller arbete med stora utredningar genomförs det både internt och externt. Trafikverket har även branschgemensamma program. Verket arbetar efter en femstegsprincip som innebär att om liknande arbete utförs eller har utförts i andra länder så används detta via kunskapsinhämtning eller internationella samarbeten. Fokus för kunskapsinhämtningen ligger på de strategiska utmaningarna och deras inverkan på investeringsfrågor, trafikledning, drift och underhåll. Trafikverket arbetar även med olika typer av analyser och modeller. Enligt den intervjuade utför Trafikverket inte någon grundforskning och vill inte heller göra det. I stället ses ett behov av att utföra tillämpad forskning för att inte stagnera. Intervjupersonen påpekar att de branschgemensamma programmen är mycket viktiga.

Trafikverket styr sin forskning och innovation genom en strategi och en plan för FoU. För varje utmaning i planen finns en portfölj, bestående av forskning och innovation (samt en komplet-

terande portfölj om Trafikverket som organisation). Denna portföljuppdelning har nyligen införts och det är den strategiska avdelningen i samråd med företrädare för verksamheten som väger portföljerna mot varandra. Tidigare hade myndigheten ett innovationsnätverk, men ett innovationsråd ska nu inrättas i stället. Rådet kommer att besluta om fördelningen av medel mellan portföljerna.

Resultat går in i verksamheten i den mån det bedöms lämpligt och utifrån tillgängliga resurser. Ofta bedöms implementeringskostnaderna vara högre än utvecklingskostnaderna. Internt sker kunskapsanvändningen på olika sätt inom olika områden. Projektledare hämtar kunskap från specialisterna, som sedan sprids inom projektet. Tidigare hade varje region inom Trafikverket egna avdelningar för olika verksamhetsområden. Nu har verket i stället nationella avdelningar. Det skapar större förutsättningar att sprida kunskap över hela landet. Trafikverket arbetar aktivt med hur resultaten ska föras ut i verksamheten, bland annat via interna seminarier.

Intervjupersonen ser inte att Trafikverket har rollen att arbeta med FoU, utan att myndigheten får löst reglerade medel från departementet och att de själva funnit sitt arbetssätt utifrån utvecklingsbehoven. När det gäller planeringen

av verksamheten har myndigheten kontinuerlig kontakt med departementet på olika nivåer. Trafikverket får även utredningsuppdrag och andra uppdrag. Större uppdrag kräver mycket arbetskraft och måste prioriteras då dess deadlines är skarpa. Det händer även att Trafikverket själva initierar och föreslår regeringsuppdrag. Verket försöker vidareförmedla erfarenheterna från forskning och innovation på olika sätt till statsmakterna, bland annat genom hearingar och beslutsunderlag. Myndigheten får också många remisser.

Trafikverket har försökt att utveckla processer för att bedöma hur den framtagna kunskapen används externt. Enligt intervjupersonen är resultatet tydligt när materialet leder till reviderade regelverk, men i andra fall är användningen svårare att bedöma. Oftast är det för kostsamt att införa bedömningsmetoder.

Trafikverket har ett uppdrag att sprida kunskap och information. Alla rapporter skickas till VTI som lägger in dem i en internationell transportforskningsdatabas. Spridningen till allmän-

heten sker dels via media, dels praktiskt genom förändringar och innovationer i trafiksektorn utifrån ny kunskap. Trafikverket arbetar överlag mycket med hur forskningsresultaten ska få praktisk användning.

Det finns en risk att det är samma forskare med liknande utbildning och kultur som rör sig runt i sektorn, vilket kan leda till att nya lösningar inte skapas. Därför ser Trafikverket det som viktigt att få in andra idéer, bland annat genom europeiskt samarbete. Verket anser inte att det ska arbeta med grundforskning, utan vill utveckla verksamheten genom tillämpad forskning. Intervjupersonen menar att Trafikverket är den myndighet som kan formulera behoven bäst. Däremot utför Trafikverket inte forskningen själv, utan köper in den. Den intervjuade har svårt att se hur ett forskningsråd skulle kunna göra detta. De branschgemensamma programmen anses vara en viktig framgångsfaktor, liksom ett inarbetat och välfungerande samarbete med både akademien och branschen samt den nya portföljhanteringen.

Avvägning intern/extern FKI	Utlysning eller köp vid extern FKI	Uppdrag	Egen FKI/forskning?	FKI i fokus	FKI-användning	FKI-spridning
Till stor del externt	Köp/samarbeten	Brett Dialog och egeninitierade uppdrag	Analys, utredningar, samarbeten Många experter	Nej	Varierar utifrån resurser och bedömning	Beslutsunderlag, seminarier, samarbeten, hearingar, media, praktiska förändringar

TRAFIKANALYS (TRAFKA)

Trafikanalys beskriver sig som en kunskapsmyndighet för transportpolitik och förser beslutsfattare med kunskapsunderlag. Den granskar, analyserar, följer upp och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder. På så sätt är myndigheten med i utvecklingen av politiken. I avvägningen mellan extern och intern forskningsbaserad kunskapsinhämtning anses det viktigt att använda den egna kompetensen, men att den nästan alltid behöver kompletteras externt. Trafikanalys är en liten myndighet, vilket gör det svårt att anställa för all täcka all behövd kompetens. Trafikanalys utför ungefär hälften

av forskningen med intern personal och hälften med extern personal. De intervjuade anser att extern kompetens ger en kvalitetsgranskning, nya perspektiv och flexibilitet. "Lärande upphandling" är ett begrepp som används. Inom vissa områden är det dock tydligt prioriterat att ha intern kompetens.

Myndigheten ser sig få arbeta forskningsnära och forskar också på eget material och egen statistik. En majoritet av handläggarna har forskarexamen. Trafikanalys undviker dock att "beforska" områden eftersom den inte är en forskningsmyndighet. I stället sker all forskningsbaserad kunskapsinhämtning utifrån eget behov. Trafikanalys arbetar själva med kvalifice-

TRAFIKANALYS (TRAFÄ)

FAKTA

Bildades: 2010 tillsammans med Trafikverket
Anställda: cirka 30
Hemdepartement: Näringsdepartementet

EKONOMI

Se ovan om Trafikmyndigheterna

REGLERING

I instruktion bland annat följande:

Ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer.

Bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom transportområdet, särskilt med tonvikt på transportsystemets utveckling i Europeiska unionen och dess effekter för Sverige,

Kontinuerligt följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser och följa den internationella modellutvecklingen på området,

Trafikanalys får inom sitt verksamhetsområde bedriva egen forskning utifrån statistiskt material.

Trafikanalys ska sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina verksamheter till andra myndigheter och intressenter, ...

I regleringsbrev för 2011 bland annat följande:

Myndigheten ska redovisa prognoser för 2011-2015 vid nedanstående prognostillfällen... Mätningar av företags administrativa kostnader... Nationell strategi för regional konkurrenskraft,... entreprenörskap och sysselsättning 2007.

rad utredning där en viss del håller forskningskvalitet. Enligt de intervjuade är det inte en relevant fråga för myndigheten om det som utförs är forskning eller ej.

Externa uppdragstagare är såväl konsulter som andra myndigheter och lärosäten. De intervjuade menar att de vet ungefär var de ska söka efter kompetens och understryker att den finns hos individerna. Sektorn är inte så liten, anser intervjupersonerna, men Trafikanalys anlitar även kompetens från andra nordiska länder för att bredda den.

Utlysningförfarande bedöms enligt de intervjuade inte vara lämpligt. Trafikanalys gör därför bara upphandlingar, oftast genom att myndigheten själv identifierar och ger uppdrag till lämpliga personer. Både direktupphandling och regelrätt upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling förekommer. Det händer också att forskare eller konsulter vet att Trafikanalys har ett nytt uppdrag och kontaktar myndigheten direkt. De externa personerna väljs informellt och metoden beskrivs som ett "hantverk" för att skapa en bra blandning av utförare.

I de avtal som upprättas för de utlagda uppdragen anges att arbetet ska utföras i dialog med Trafikanalys. Det är vanligt att personer från Trafikanalys sitter med i projektgrupperna. Om andra myndigheter inte är direkt berörda av ett uppdrag är de sällan med i en styrgrupp, men de kan finnas med i projektgrupper. Ibland deltar även departementstjänstemän i grupperna. Trafikanalys har ett vetenskapligt råd som främst behandlar de färdiga resultaten, men i någon mån också deltar i kvalitetsgranskningen under arbetets gång via något som liknar ett remissförfarande.

Trafikanalys delar upp sina uppdrag i regeringsuppdrag, instruktionsuppdrag, egeninitierade uppdrag i dialog med regeringen samt helt egeninitierade uppdrag. Regeringsuppdrag brukar inte överraska Trafikanalys utan föregås nästan alltid av en beredning. Det bedöms av de intervjuade som att slutresultatet brukar vara fullt genomförbart, och att uppdragen i regel förbättras under beredningsprocessen. Den tid dessa processer tar är emellertid en faktor som de intervjuade bedömer blir mer och mer

kritisk. Trafikanalys försöker överlag ha en löpande dialog med hemdepartementet. Det har däremot hänt att uppdrag kommit mer oväntat från andra departement. Intervjupersonerna påpekar att departementet inte består av forskare utan att tjänstemännens kompetens är policyriktad och att de har ont om tid. Det ställer krav på att leverera tämligen enkla och kortfattade underlag, vilket i sin tur kan försämra förutsättningarna att få en tydlig återkoppling. Ofta vill departementet få en dragning eller ett seminarium när uppdraget är avslutat.

Spridningen av projektresultat till andra myndigheter varierar och bilden av hur resultat används är något otydlig, enligt intervjupersonerna. Regionala aktörer läser ganska mycket av Trafikanalys underlag och Trafikanalys statistik används av en bred grupp, men rapporteringen är riktad till regeringen och till intresserade riksdagsledamöter. Trafikanalys vänder sig inte till allmänheten och myndigheten har inte någon informationsroll. Däremot publiceras material på hemsidan och målet är att det ska vara relativt lättillgängligt. Man skickar också pressmeddelanden om statistiken.

Trafikanalys ingår i myndighetssamarbetsor-

ganet Transam där olika transportmyndigheter samverkar. Enligt de intervjuade upplevs myndighetsrollerna som ganska tydliga men de skulle kunna förtydligas något. Omstruktureringen av aktörerna inom området upplevs ha satt sig, men mindre justeringar pågår. Avgränsningarna mellan Trafikverket och Trafikanalys är enligt de intervjuade inte alltid helt tydliga, även om myndigheten i stort har tydliga roller. När samråd behövs mellan myndigheter kan de riskera att bli personberoende.

Enligt de intervjuade kan myndigheten ibland se att Trafikanalys uppdrag leder till regeringsbeslut eller ställningstaganden, men det är inte alltid klart vilka moment som gett effekt och hurvida det verkligen är forskningsinslagen. Här skulle utvärderingssystemen kunna utvecklas mer, menar de intervjuade. De anser att det är mycket viktigt för Trafikanalys att kunna anställa forskare och hålla rimligt aktuell kunskap inom många fält. Myndigheten strävar efter att vara en kunskapsbyggande och kunskapsökande organisation. Det är nödvändigt, både för att kunna upphandla och för att upprätthålla kompetensen hos de anställda.

Avvägning intern/extern FKI	Utlysning eller köp vid extern FKI	Uppdrag	Egen FKI/forskning?	FKI i fokus	FKI-användning	FKI-spridning
Hälften internt, hälften externt	Köp/samarbeten	Tämligen detaljerat Löpande dialog med departementet	Mkt analys/kval. utredning Forskning till viss del inom kvalificerad utredning	Ja	Stärker myndigheten Kunskap förs vidare till beställare	Riktad mot regering och riksdag Rapporter, mot media, statistik, hemsida

STATENS VÄG- OCH TRANSPORT-INSTITUT (VTI)

VTI är ett forskningsinstitut inom transportsektorn och en statlig myndighet. Den genomför forskning och utveckling om infrastruktur, trafik och transporter för att öka kunskapen om sektorn, samt för att bidra till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Myndigheten beskriver att kunskapen ger bättre beslutsunderlag hos aktörer inom transportsektorn och får i många

fall direkta tillämpningar såväl i nationell som i internationell transportpolitik. Merparten av uppdragsintäkterna är statliga och kommunala uppdrag. Trafikverket och Vinnova är VTIs stora uppdragsgivare, och endast en liten del av finansieringen är privat. Det finns tre forskningsavdelningar vid VTI: *Infrastruktur, Trafik och trafikant* samt *Samhälle, miljö och transporter*. VTI gör i regel all forskning själv. Däremot sker ofta samarbeten med andra forskningsutförare, myndigheter, organisationer och industri. Det

STATENS VÄG- OCH TRANSPORTINSTITUT (VTI)

FAKTA

Bildades: Härstammar från 1923 ur KAK:s väginstitut.
Fick formen VTI 1971
Anställda: cirka 200
Hemdepartement: Näringsdepartementet

EKONOMI

SCB: 110 miljoner egen FoU 2009, 4 miljoner utlagd FoU. 189 miljoner i intäkter 2011: 39 i anslag och 149 från uppdrag.

REGLERING

I instruktion bland annat följande:

att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. Institutet ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås genom att bidra till att kunskapen om transportsektorn kontinuerligt förbättras.

I institutets uppgifter ingår att 1. bedriva samhällsmotiverad tillämpad forskning, 2. tillhandahålla tvärvetenskapliga forskningsmiljöer, 3. samverka med universitet och högskolor som bedriver näraliggande forskning och utbildning.

Institutet utför forsknings- och utvecklingsarbete åt myndigheter och andra uppdragsgivare...

I regleringsbrev för 2011 bland annat följande:

VTI ska för anslaget 1:9 Statens väg- och transportforskningsinstitut lämna prognoser på anslaget utveckling för åren 2011 - 2015 i informationssystemet Hermes vid nedanstående prognostillfällen... Anslaget får också användas till forskning och medfinansiering av VTI:s deltagande i EU-projekt.

har även skapats ett par centrumbildningar där VTI deltar, vilket ger en viss närhet till högskolesektorn.

Myndigheten utför enbart tillämpad forskning. En del är konsultarbete och forskning som utnyttjas i kvalificerade utredningar. Unikt för VTI är att institutet enligt instruktionen får inrätta fem professorer. Enligt den intervjuade har VTI sedan ett par år strävat mot en större andel disputerade och professorerna är en del i att höja kompetensen ytterligare. Samtidigt är inriktningen fortfarande mot tillämpad forskning.

VTI följer ISO-standard för projektadministration. Forskarna har ett stort ansvar för att själva söka finansiering för sin forskning. Projekt startas genom dialog mellan projektledare och enhetschefer, och efter godkännande från generaldirektören. VTIS styrelse har fått ett ökat ansvar för verksamheten, vilket enligt den intervjuade gett positiva resultat. Institutet har även ett tämligen nyinrättat vetenskapskollegium som består av professorer och docenter. Det har ersatt det externa vetenskapsrådet. Kollegiet utvärderar och rekommenderar interna satsningar och ska i efterhand även utvärdera de temaprojekt ledningen beslutat om. VTI har också genomfört

en "peer-review" av sig själv där en fristående panel har granskat forskningen.

VTI är beroende av beställningar för att finansiera sina tjänster. Vinnova ger ofta längre uppdrag vilket medför ökad stabilitet i verksamheten. Den mesta av verksamheten är uppdragsforskning, vilket gör att den interna styrningen blir beroende av mängden uppdrag VTI får. Enligt intervjupersonen finns inga större problem med att upprätthålla arbetsplatsens attraktivitet, bland annat tack vare fokuset på forskning och samarbetena med lärosäten. Intervjupersonen menar att VTI påverkats av en period med låg verksamhet vid Trafikverket, i och med att institutets personal och doktorander är beroende av att få uppdrag från Trafikverket. Den samhällsmotiverade kritiska forskningen blir numera utan finansiering enligt den intervjuade.

Intervjupersonen uppfattar VTI som oberoende och att departementet inte styr nämnvärt över verksamheten. Institutet får bara några få uppdrag eller uppdaterade regleringsbrev per år. VTI initierar inte heller uppdrag hos departementet, men inför uppdrag förs en dialog. Den intervjuade tror att det kan bli fler uppdrag framöver. En möjlig orsak är att Trafikverket

omorganiserar och därför levererar mindre än vanligt. Naturligt är annars att departementet i första hand kontakter Trafikverket eller Trafikanalys, bland annat eftersom VTI oftast kräver extra resurser för att kunna utföra extra uppdrag. I regel leder uppdragen till en rapport som presenteras hos uppdragsgivaren. Det tycks däremot inte ske någon formell återkoppling till VTI om hur resultaten använts, men eftersom institutet får få uppdrag upplever det sig ha tämligen god överblick över om resultaten används.

VTI har ett ansvar för kompetensen i sektorn när det gäller forskningsresultat och driver därför BIC, Bibliotek och informationscenter, för att samla och sprida kunskap. Institutet anlitas även i ganska stor omfattning som expertorgan och medverkar i konferenser. VTI anordnar även Nordens största konferens för transportsektorn, Transportforum. Intervjupersonen upplever att mycket kunskap sprids från VTI men att myndigheterna inom sektorn har blivit sämre på att ta till sig forskning. VTI har inget uppdrag att sprida kunskap till allmänheten, utan ska i stället informera andra myndigheter och de som använder forskningen. Dock skickas pressmeddelanden, och alla rapporter finns på hemsidan.

Centrumbildningarna har varit en del av en långsiktig kunskapsuppbyggnad inom sektorn. Den intervjuade ser dock en risk för att de medför att forskningsbeställarkompetens läggs ut till dem som också utför forskningen. Dessutom kan det bli svårt för forskningsområden som inte omfattas av en centrumbildning. Intervjupersonen upplever att rollfördelningen blivit otydligare mellan myndigheterna. Tidigare

leddes myndighetssamordningsorganet Tranasam av Vinnova för att samordna forskningen. Forskningsansvaret för sektorn har också över tid försvunnit från Banverket/Trafikverket. VTI har framfört problemen med det oklara forskningsansvaret till regeringen. Den intervjuade menar att sektorn upplevs som ganska sluten. Antalet myndigheter är få och arbetsmarknaden begränsad. Centrumbildningarna motverkar emellertid slutenheten då de inneburit fler aktörer. Samtidigt konkurrerar de med VTI och ger ökade administrationskostnader inom sektorn. Även EU-projekt ger viktiga och stora nätverk som motverkar en sluten sektor.

Enligt intervjupersonen upplever sig VTI vara en kompetent myndighet som kan sin forskning och har ett helhetsperspektiv. Institutet ser relevansen som central, eftersom den avgör huruvida VTI kommer att få beställningar; det skapas ett kundtryck. Enligt den intervjuade skulle VTI vilja bedriva mer egen forskning för att kunna säkerställa att behövd forskning som inte beställs ändå blir utförd. Det finns också behov av systemövergripande forskning och forskning som inte rymms inom ramen för Trafikverkets och Vinnovas finansiering. Den intervjuade påtalar att Transportstyrelsen skulle behöva mycket forskning men att den inte längre har något forskningsansvar. Intervjupersonen menar att fördelen med att bedriva forskning vid VTI är att myndigheten har en långsiktig områdeskunskap och data från en lång period. Dessutom är VTI intresserat av sitt område och upplever sig vara bättre än lärosätena på att styra forskningen.

Avvägning intern/extern FKI	Utlysning eller köp vid extern FKI	Uppdrag	Egen FKI/forskning?	FKI i fokus	FKI-användning	FKI-spridning
Internt	Egen, samt i centrumbildningar	Brett, arbetar utifrån beställningar	Ja	Ja	Till beställare i första hand	Till beställare BIC, konferenser, Transportforum Expertroll Working Papers

5. Analys

Figur 3: Undersökta myndigheter och deras olika former av forskningsbaserad kunskapsinhämtning. Ej exakta relationer.



Analysen i detta kapitel behandlar studiens frågeställningar. I det efterföljande kapitlet sammanfattar vi de viktigaste resultaten och i rapportens sista kapitel ger vi våra övergripande slutsatser och reflektioner.

Studien har fokuserat på den inhämtning av forskningsbaserad kunskap som sker via statliga myndigheter utanför den ordinarie forskningspolitiska processen. Den omfattar såväl rena forskningsresultat som annan kunskap (till exempel utredningar och analyser) baserad på forskning. En kombination av olika analysmetoder har använts. Dels har en mer övergripande granskning skett av omfattning och typ av forskningsbaserad kunskapsinhämtning som sker via myndigheterna, dels har sju myndigheter valts ut för djupare fallstudier. Dessa är Försäkringskassan, Konjunkturinstitutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – MSB, Statens väg- och transportforskningsinstitut –

VTI, Strålsäkerhetsmyndigheten – SSM, Trafikanalys och Trafikverket.

De myndigheter som studerats har i många avseenden olika profil. Vissa har fokus på att vara "kunskapsmyndigheter" (till exempel Konjunkturinstitutet och Trafikanalys), medan andra har forskningsbaserad kunskapsinhämtning endast som en mindre del av en bredare och mångfacetterad verksamhet (till exempel Trafikverket och Försäkringskassan).

I studiens första steg undersökte vi den ekonomiska storleksordningen för den utförda kunskapsinhämtningen. Data från SCB om medel för forskning och utveckling (FoU) ger vägledning, även om omfattningen är svår att definiera eftersom det går att göra olika tolkningar av vad som ryms inom begreppet FoU. Observera även att begreppet forskningsbaserad kunskapsinhämtning inkluderar medel som ligger utanför ramen för ordinarie FoU. SCB:s prognos över statliga

FoU-medel via statsbudgeten visar att det totala anslaget uppgick till cirka 29 miljarder kronor år 2011. Av dessa gick cirka 4,7 miljarder kronor, 16 procent, direkt till civila myndigheter (exklusive lärosäten, forskningsråd, Vinnova, försvarsmyndigheter och så vidare). Det är medel inom denna summa som till stor del kan sägas ligga ”utanför den ordinarie forskningspolitiken”. SCB-data visar också att år 2009 gick 2,6 miljarder kronor till FoU utförd vid statliga myndigheter och 1,8 miljarder kronor till FoU vid landsting och kommuner.

Omfattningen av forskningsbaserad kunskapsinhämtning utanför den ordinarie forskningspolitiken är alltså betydande, även om den är väsentligt mindre än den forskning som utförs inom den ordinarie forskningspolitiska ramen.

HUR SKER DEN FORSKNINGSBASERADE KUNSKAPINHÄMTNINGEN?

Oavsett hur mycket medel som används är det viktigt att undersöka om våra myndigheter har genomtänkta och väl fungerande processer för att inhämta och använda sig av forskningsbaserad kunskap i sitt arbete. Myndigheterna bedriver sin forskningsbaserade kunskapsinhämtning på tre olika sätt: internt (VTI, Konjunkturinstitutet), externt (MSB, SSM och Trafikverket) eller genom en kombination av dessa (Trafikanalys och Försäkringskassan). Myndigheterna som har undersökts i fallstudien har valt olika tillvägagångssätt utifrån olika motiveringar. Det är inte heller troligt att ett visst tillvägagångssätt skulle vara det bästa för alla myndigheter.

Det finns därmed ingen tydlig ”best practice” för forskningsbaserad kunskapsinhämtning vid myndigheterna. Olika metoder har växt fram med olika motiveringar, ofta utifrån myndigheternas form och uppdrag.

Myndighetens ansvarsområde och uppdrag påverkar hur kunskapsinhämtningen genomförs. De undersökta myndigheter som har inhämtning av forskningsbaserad kunskap i fokus för sin verksamhet utför den i regel internt. De har till stor del formen av forskningsinstitut. Både Konjunkturinstitutet och VTI är sådana

myndigheter. Det är tydligt att de i regel utför egen forskningsbaserad kunskapsinhämtning med sin egen personal, som till största delen är forskare.

Flera av de intervjuade befarar att om de inte själva utförde den forskning de behöver, så skulle den inte bli gjord alls. De påpekar också att de själva är de som bäst kan formulera och beställa den forskning som behövs. Det är troligt att myndigheternas forskning skulle bli mer teoretiskt inriktad om den skulle föras över till lärosätena. Den skulle anpassas mer till de inomvetenskapliga belöningsystemen än till behoven av praktisk tillämpning. Att ha egen forskning ses dessutom som en nyckelfaktor för att behålla och rekrytera personal med forskningskompetens. Flera av myndigheterna upplever att det blivit svårare att rekrytera och behålla den behövda kompetensen. Det finns i flera fall en konkurrens om personal med industri, andra myndigheter eller departement. Att erbjuda möjlighet att forska kan då utgöra en konkurrensfördel.

Det finns myndigheter som i regel inhämtar sin forskningsbaserade kunskap från externa aktörer. Ett skäl är att det för vissa myndigheter är svårt att hålla all kompetens inom myndigheten – särskilt om ansvarsområdet är brett eller myndigheten liten. Motiveringen kan också vara att det ger kvalitetssäkring, flexibilitet och nya perspektiv från externa aktörer. Vissa menar även att myndigheten inte har som uppdrag och roll att arbeta internt med ren forskning. Större myndigheter som inte har huvudfokus på forskningsbaserad kunskapsinhämtning är till exempel Försäkringskassan och Trafikverket. Där tas också en större del av den forskningsbaserade kunskapen in via externa aktörer. Samtidigt bör nämnas att det i regel finns experter internt som inte utför forskning, men som arbetar med forskningsbaserad kunskap.

Ett exempel på en myndighet som valt att kombinera intern och extern kunskapsinhämtning är Trafikanalys som utför uppskattningsvis hälften av kunskapsinhämtningen internt och köper in den andra hälften. Dess arbetssätt avspeglar att den som en liten myndighet inte har möjlighet att inrymma all nödvändig kompetens för sitt ansvarsområde.

Externt utförd forskningsbaserad kunskapsinhämtning sker till största delen vid landets universitet och högskolor och till en mindre del vid andra myndigheter eller med hjälp av konsulter. Strålsäkerhetsmyndigheten är en myndighet som använder sig av konsulter i en större omfattning. Vanligast är annars att direkt kontakta forskare vid lärosäten som är kunniga inom ett ämne som är relevant för myndigheten. Sedan köps eller upphandlas forskning eller forskningsbaserad kunskap av dessa. Ett sådant tillvägagångssätt innebär en relativt låg risk för myndigheten, eftersom den förmodligen redan vet vilka forskare eller vilken aktör den vill använda, samt vilken typ av material som kommer att levereras. I regel kan myndigheten kontakta utförarna med kort varsel, vilket gör processen särskilt användbar när tidsramen är snäv. Å andra sidan kan upphandling och köp medföra att processen för kunskapsinhämtning inte blir transparent och kvalitetssäkrad. Att enbart arbeta med upphandlingar kan också medföra att det blir en snäv krets av aktörer som får alla uppdrag. Det kan potentiellt medföra en likriktning i resultaten och en brist på nya idéer.

En annan metod för att hämta in extern forskningsbaserad kunskap är att använda ett utlysningssystem, vilket i regel görs inom ramen för ett forskningsprogram hos myndigheten. Att använda ett öppet utlysningssystem ger möjlighet för andra än en av myndigheten redan välkänd krets att ansöka. Det kan potentiellt medföra en mer mångfacetterad blandning av forskare. Ansökningarna kommer även att konkurrera med varandra, vilket teoretiskt kan medföra högre kvalitet. Utlisningssystemet möjliggör en klar och öppen process med ett strukturerat tillvägagångssätt där ansökningarna kan bedömas utifrån olika kriterier. Å andra sidan kan utlysningar göra det svårt att få projekten att fokusera på för myndigheten rätt områden. Alltför breda utlysningar gör det svårt att säkerställa att ansökningarna gäller de områden där myndigheten behöver inhämta forskningsbaserad kunskap. Därmed finns en risk att relevanskraven inte uppfylls. Det finns även en generell risk att resultaten blir för grundforskningsnära och svåra att använda konkret i myndighetens arbete. Enligt intervjuerna har exem-

plvis Försäkringskassan sådana erfarenheter. Om utlysningarna i stället är för snäva finns en risk att enbart redan påtänkta aktörer ansöker. Då riskerar utlysningssystemet att bli en onödig och kostsam omväg. Det tar förstås också tid att använda ett utlysningssystem, vilket blir problematiskt om tidsramen är snäv.

De undersökta myndigheterna som lägger ut forskningsbaserad kunskapsinhämtning externt hanterar uppföljningen på olika vis. MSB påtalar exempelvis vikten av att ha kontinuerlig kontakt med sina externa projekt. Andra tycks mestadels ha en dialog initialt och när resultaten tas emot i form av seminarier och rapporter. Att ha en kontinuerlig dialog och koppling till de externa utförarna bör förbättra möjligheterna att öka kompetensen inom myndigheten, även om arbetet utförs externt. Oavsett om utlysningar eller upphandlingar används behöver myndigheten en viss forskningskompetens. Den bör ha kapacitet att bedöma inom vilka områden som mer kunskap behövs. Den behöver också kunskap om hur externa forskningsprojekt ska hanteras och beställas samt hur inhämtad forskningsbaserad kunskap bör tas om hand. Det finns exempel på myndigheter där dessa processer är otydliga, vilket kan leda till att resultaten inte används i myndighetens arbete.

Även andra typer av extern kunskapsinhämtning sker, till exempel köp av data, omvärldsbevakning och medverkan i olika fora. Att delta i internationella projekt ses ofta som ett sätt att bedriva omvärldsbevakning, bredda perspektiven, kunna delta i större resurskrävande sammanhang, samarbeta med nya partners och hämta hem resultat.

Intervjuerna visar att metoderna för att föra in forskningsbaserad kunskap i myndighetens arbete ofta är beroende av enskilda anställda och deras kompetens. Detta är en följd av den decentraliserade hanteringen av den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen inom myndigheterna; myndigheter kan själva bestämma hur de ska organisera sin kunskapsinhämtning. Om det saknas formella och centrala kriterier för processerna och strukturerna blir de mer beroende av enskilda individer. Om dessa lämnar myndigheten finns en risk att processerna förändras. Ett sätt att minska personberoendet

är därför att ha tydliga processer och kontrollerande organ med externa ledamöter. Dessa strukturer måste självklart utformas utifrån myndigheternas uppdrag och form.

De undersökta myndigheterna utför eller beställer i regel tillämpad forskning. Grundforskning förekommer mestadels i utlysningssprogram.

HUR ANVÄNDER MYNDIGHETERNA DEN INHÄMTADE KUNSKAPEN?

När kunskap inhämtas från externa aktörer är det relevant att fråga sig i vilken utsträckning den inhämtade kunskapen används för att stärka myndighetens eget kvalitetsdrivande arbete? I fallstudien framträder en förvånansvärt tydlig bild av att myndigheterna i regel prioriterar att utföra forskningsbaserad kunskapsinhämtning utifrån deras uppdrag och uppgifter. Forskning enbart för att brett "beforska" områden tycks inte ske i någon större omfattning. Det finns en samstämmighet om att forskningen måste komma till användning inom myndighetens eget ansvarsområde, eller på något sätt bidra till att utveckla myndighetens kompetens.

De undersökta myndigheter som upphandlar forskningsbaserad kunskap ser i regel till att upphandla sådant som går att använda – vilket är rimligt eftersom de betalar för den. Även de som agerar på tydliga uppdrag från departement och regering tar fram användbar forskningsbaserad kunskap. Ibland är kunskapen främst användbar för dessa beställare, men ibland även för myndigheten själv. Det finns dock en risk att resultat från forskningsprogram och utlysningar inte används, eftersom dessa kan vara för långt från myndighetens verksamhet. Tydliga processer för en kontinuerlig kontakt med utlagda projekt kan stärka personalens kompetens och ge mer användbara resultat. Detsamma gäller för att resultaten från utlysningar ska bli användbara.

De som utlyser forskningsmedel tenderar att i större grad utföra bred forskning inom ett område. Endast i ett fall, Strålsäkerhetsmyndigheten, är anledningen att myndigheten har ett tydligt uppdrag att stötta utveckling av nationell kompetens för myndighetens ansvarsområden, genom att bland annat initiera forskning. Vid

Försäkringskassan finns även en vagare skrivning i dess instruktion om att den ska stödja forskning inom socialförsäkringsområdet. Däremot är det inte alltid som myndigheterna upplever att resultaten från dessa utlysningar bidrar konkret till deras arbete. MSB har utarbetade processer för att försöka använda resultat från utlysta projekt, något som tycks nödvändigt när utlysningar används. I andra fall saknas en tydlig process för användningen av resultaten, till exempel vid Försäkringskassan.

I regel har myndigheterna inte något uppdrag att ansvara för forskning inom sin sektor och därför är det också få som utför eller beställer forskning för att bedriva en bred områdesforskning. Samtidigt är det tydligt att många av de intervjuade anser att angelägen forskning inte skulle utföras om myndigheterna inte genomförde den, och att de tror att forskningen skulle bli för teoretisk och för långt från deras behov om den genomfördes via forskningsråden eller av lärosätena. Det framkommer även i flera fall att det är oklart var ansvaret för sektorsforskningen ligger. Den oklara ansvarsfördelningen riskerar att medföra att en forskningsinfrastruktur saknas när konkreta behov uppstår och att behövd forskning inte blir utförd i den omfattning som vore lämpligt. Några av de intervjuade menar att forskningsbehov "faller mellan stolarna" redan i dag.

I större myndigheter, där den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen inte är i fokus, påtalas också behovet av att aktivt förankra den inhämtade kunskapen i hela myndigheten. Försäkringskassan är exempel på en sådan myndighet.

VILKEN STYRNING OCH VILKET UPPDRAG FINNS FRÅN STATSMAKTERNA?

Regleringen av den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen i myndigheternas instruktion och regleringsbrev varierar. Försäkringskassan har som ovan nämnts fått specificerat hur mycket medel som den får använda till forskning om socialförsäkringarna. Andra, som Trafikverket, har inget specifikt anslag eller någon reglering för sin forskning. Instituteten

(Konjunkturinstitutet och VTI) har forskning brett integrerat i sin myndighetsroll, medan det endast är Strålsäkerhetsmyndigheten som har ett tydligt ansvar för bred forskning. Forskningsansvaret är alltså mycket olika beroende på myndighet och departement. Det finns ingen tydlig förklaring till dessa skillnader i styrning, även om myndighetens roll till viss del spelar in.

De undersökta myndigheterna har i regel en dialog och återkoppling med statsmakterna och flera av dem ser det som naturligt att ha en löpande dialog med sitt departement. Myndigheter som levererar data och underlag direkt till regering och departement, exempelvis Konjunkturinstitutet och Trafikanalys, har en löpande dialog men tycks samtidigt hårdare styrda. Konjunkturinstitutet är ett exempel på en myndighet där de relativt många uppdragen från statsmakterna riskerar att anstränga myndighetens snäva resurser. Myndigheter som har ett brett formulerat regleringsbrev och få regeringsuppdrag arbetar mer fritt, till exempel MSB som även använder sig av forskningsprogram.

Flera av myndigheterna, exempelvis Konjunkturinstitutet och VTI, påtalar vikten av ett oberoende från regering och departement. Samtidigt är det flera myndigheter som i dialog med departement initierar uppdrag till sig själva, vilket enligt de intervjuade borgar för välformulerade och användbara uppdrag. I vissa fall där styrningen är mer detaljerad tycks det finnas behov av att arbeta för att säkra oberoendet, bland annat eftersom den hårda styrningen kan göra det svårt för myndigheten att hinna identifiera egna kunskapsbehov.

Det är värt att notera att det långtifrån alltid är ren forskning som beställs av departementet; i stället kan det vara att ta fram ett underlag där myndigheten sedan bedömer om ny forskning behövs.

Några av de undersökta myndigheterna uttrycker en önskan om en högre beställarkompetens hos statsmakterna. Detta tycks framför allt gälla de myndigheter som mottar en ansevärd mängd uppdrag, men som samtidigt inte har en löpande dialog med sitt departement. Flera myndigheter påtalar även att uppdrag som inkommer från andra departement än hemdepartementet tenderar att komma mer oväntat. Detta

kan vara ett utslag av den strikta ansvarsuppdelning som finns mellan departement i Sverige.

I regel återkopplas myndighetens arbete till statsmakterna i form av rapporter, PM och seminarier. Det är vanligt att myndigheter tar fram särskilda beslutsunderlag eller rapporter till departementen. Dessa är i regel enklare eller mer policyinriktade än myndigheternas vanliga forskningsrapporter. SSM levererar till exempel i huvudsak bedömningar utifrån sina resultat. Vissa myndigheter agerar även som experter åt regering och departement i olika forum.

Återkopplingen skulle i många fall kunna bli tydligare. Dessutom skulle kunskapen om forskningsfrågor och beställarkompetensen hos departementen sannolikt kunna höjas. Det skulle kunna leda till resultat i format bättre anpassade efter deras behov. Om processerna anpassas till en för låg forskningskompetens vid departementen riskerar de att tappa i kvalitet.

Både när det gäller beställarkompetens och återkoppling tycks processerna bygga på att departementens anställda har en inriktning mer mot policyfrågor än mot forskningsfrågor. De intervjuade påtalar att underlagen måste förenklas och att departementets beställningar i vissa fall även måste bearbetas och tolkas av myndigheten. Det är troligt att både processerna och resultaten skulle tjäna på en större forskningskompetens hos statsmakterna.

HUR SPRIDS KUNSKAPEN?

Den forskningsbaserade kunskapen från de undersökta myndigheterna sprids till andra myndigheter eller allmänheten främst genom olika typer av rapporter och publikationer på hemsidan. Vissa myndigheter publicerar större och välkända rapportserier, som Konjunkturbarometern från Konjunkturinstitutet. Andra publicerar statistik, exempelvis Försäkringskassan. Därtill tas mängder av mindre rapporter fram, som dessutom ofta presenteras på seminarier eller konferenser. Pressmeddelanden är också vanliga. Några myndigheter menar att de inte har som uppdrag att sprida information till allmänheten – andra sprider sådan information utifrån bedömningar från fall till fall.

Intervjuerna med de utvalda myndigheterna visar att flera av dem sprider sin kunskap tämligen brett, men inte mot tydligt identifierade grupper. Det finns i vissa fall också en tendens att leverera rapporter utan målgruppsanpassning. Vissa myndigheter arbetar dock mer strukturerat för att deras material ska vara lättillgängligt och intressant. Exempelvis bjuder MSB in forskare som fått anslag till kurser där de får öva på att skriva populärvetenskapliga texter och Konjunkturinstitutet strukturerar rapporter utifrån de budskap som ska förmedlas på presskonferenser.

Flera av myndigheterna arbetar tillsammans inom sin sektor, vilket innebär att de sprider resultat till varandra. Ett tydligt exempel är trafiksektorn, där även direkta beställningar mellan myndigheterna görs. Flera av de intervjuade myndigheterna sprider dock inte resultaten till andra myndigheter i någon större grad.

HUR TAS KUNSKAPEN EMOT OCH ANVÄNDS UTANFÖR MYNDIGHETEN?

En indikator på den forskningsbaserade kunskapens ändamålsenlighet är om den används utanför myndigheten. En relevant fråga är därför i vilken utsträckning resultaten används av andra aktörer, exempelvis departement, regeringen, andra myndigheter eller allmänheten. Den externa användningen är förstås även beroende av hur återkoppling och spridning fungerar.

Det saknas i regel processer hos myndigheterna för att mäta om och hur de framtagna resultaten används externt. Detta trots att flera myndigheter har försökt att införa eller öns-

kar sådana processer. Det som mäts är oftast genomslag i media, förändringar i regelsystem, politiska beslut och liknande. Ingen av myndigheterna tycks dock ha en heltäckande bild av användningen.

De undersökta myndigheterna anser sig även ha svårt att veta om och hur statsmakterna specifikt använder de resultat som levererats. Detta upplevs svårt att utvärdera, men i vissa fall kan myndigheterna se konkreta resultat i form av förändringar i regelsystem, fattade beslut eller i den förda politiken. Det finns alltså ett behov av att stärka återkopplingen mellan departement och myndigheter.

Vid direkta beställningar från andra myndigheter är det generellt sett enklare för en myndighet att se om resultaten kommer till användning eller ej, men inte alltid.

6. Sammanfattning av resultaten

Omfattningen av den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen utanför den forskningspolitiska processen är betydande, även om den är mindre än för den forskning som utförs inom den ordinarie processen. SCB:s prognos över statliga FoU-medel via statsbudgeten visar att det totala anslaget uppgick till cirka 29 miljarder kronor 2011. Av detta gick cirka 4,7 miljarder kronor, 16 procent, direkt till civila myndigheter. Det är medel inom denna summa som till stor del kan sägas ligga ”utanför den ordinarie forskningspolitiken”.

Myndigheterna kan bedriva sin forskningsbaserade kunskapsinhämtning på tre olika sätt: helt internt, helt externt eller genom en kombination av dessa. Det finns ingen tydlig ”best practice” för forskningsbaserad kunskapsinhämtning vid myndigheterna. Olika metoder har växt fram med olika motiveringar, ofta utifrån myndigheternas form och uppdrag. När det gäller ren forskning så utför eller beställer nästan alla de undersökta myndigheterna endast tillämpad forskning. Grundforskning förekommer i vissa utlysningprogram men det är tydligt att utlysningar som utförs utan tydliga återkopplingsprocesser riskerar att leda till svår-använda resultat.

Externt utförd kunskapsinhämtning sker till största delen vid landets universitet och högskolor och till en mindre del vid andra myndigheter eller med hjälp av konsulter. Myndigheter använder två huvudmetoder för att inhämta kunskap externt: forskningsprogram med utlysningförfaranden eller upphandlingar och köp. Motiveringen till att använda upphandlingar i stället för utlysningförfarande är i regel att

det medför en lägre risk då myndigheterna ofta ”känner” utförarna, att det går snabbare och att resultaten anses ha en större chans att bli användbara. Motiveringen för att å andra sidan använda utlysningar är att det kan ge en mer transparent process och en bredare blandning av utförare, eventuellt med högre kvalitet som följd. Övrig extern kunskapsinhämtning sker via köp av data, omvärldsbevakning, internationellt arbete och medverkan i olika fora.

Eftersom övergripande eller centrala processer för forskningsbaserad kunskapsinhämtning i regel saknas, tycks de existerande processerna inom myndigheterna i många fall vara beroende av enskilda individer och deras kompetens. Ett sätt att göra processerna mindre personberoende är att ha tydliga processer och kontrollerande organ med externa ledamöter. Dessa strukturer måste självklart utformas utifrån myndigheternas uppdrag och form. Egen kompetens och kunskap om forskningsfrågor hos myndigheten anses centralt, både för att beställa och bedriva forskningsbaserad kunskapsinhämtning. Att utföra egen forskning vid myndigheten anses ge både sådan kompetens och ökad möjlighet att behålla och rekrytera kompetent personal.

Alla analyserade myndigheter baserar stora delar av sitt arbete på forskningsresultat, antingen sådana som tas fram internt eller sådana som inhämtas externt från andra aktörer. Det finns dock en risk att resultat från forskningsprogram och utlysningar inte används, eftersom de kan vara för långt från myndighetens verksamhet. Kunskap från upphandlingar och egen forskning används däremot i regel för fortsatt

Figur 4: Några karakteristika för den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen vid de undersökta myndigheterna

	VTI	KI	TRAFÄ	MSB	SSM	TV	FK
Forskningsprogram, utlysningar				✓	✓		✓
Större mängd upphandlingar			✓		✓	✓	✓
Forskningsbaserad kunskapsinhämtning som huvuduppgift	✓	✓	✓				
Egen forskning i större omfattning	✓	✓	✓				✓
Doktorander	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Fokus på inhämtning av tillämpad forskning	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uppgift att stötta grundforskning					✓		✓
Vetenskapligt råd med externa ledamöter			✓	✓	✓		✓

arbete inom myndigheterna. Tydliga processer för en kontinuerlig kontakt med utlagda projekt kan stärka personalens kompetens och ge mer användbara resultat. Detsamma gäller för att resultaten från utlysningar ska bli användbara. I större myndigheter finns också ett behov av att arbeta med att förankra den inhämtade kunskapen i hela myndigheten.

I regel prioriteras inhämtandet av forskningsbaserad kunskap utifrån myndighetens eget kunskapsbehov. Endast lite forskning utförs för att mer generellt ”beforska” områden. Myndigheter har i regel inte något uppdrag att ansvara för forskning inom sin sektor och därför är det också få som utför eller beställer forskning i syfte att bedriva en bred områdesforskning. Forskningsansvaret är alltså mycket olika beroende på myndighet och departement, och det går inte att se en tydlig orsak till dessa skillnader.

Det framkommer även i flera fall en oklarhet om var ansvaret för sektorsforskningen ligger. Den otydliga infrastrukturen och ansvarsfördelningen för forskningen kan potentiellt medföra

att behövlig forskning inte blir utförd i den grad som vore lämpligt.

Detaljstyrningen från statsmakterna varierar. Det finns ingen tydlig förklaring till dessa skillnader i styrning, även om myndighetens roll spelar in. I regel sker en dialog med och återkoppling till departementet. Vissa myndigheter initierar även egna regeringsuppdrag genom dialogen. Några myndigheter har en hårdare och snävare styrning som kan anstränga verksamheten, medan andra har ett fritt uppdrag eller ett mindre ”intresserat” departement. Där styrningen är mer detaljerad finns det ibland behov av att arbeta för att säkra oberoendet. En alltför hård styrning kan göra det svårt för myndigheten att hinna identifiera egna kunskapsbehov.

Återkopplingen till departement görs i regel via rapporter, beslutsunderlag, dialoger och seminarier. Sannolikt kan kunskapen om forskningsfrågor och beställarkompetensen vid departementen höjas. Det skulle potentiellt kunna ge resultat i format bättre anpassade efter deras behov. Om processerna anpassas till en låg

forskningskompetens vid departementen riskerar de att tappa i kvalitet.

En rad olika metoder används för att sprida inhämtad kunskap. Rapporter, pressmeddelanden, seminarier och konferenser är de vanligast förekommande. Myndigheternas kunskap distribueras i rapportform via deras hemsidor till allmänheten, men det saknas ofta genomtänkta och strategiska processer för att sprida resultaten. I många fall finns skäl att utveckla och prioritera arbetet med detta.

Myndigheterna har i regel ingen tydlig översikt över hur deras underlag och resultat används utanför myndigheten, vare sig generellt eller av beställare som statsmakterna. Processer saknas för att mäta om resultaten kommer till användning, trots att flera myndigheter har försökt att införa eller önskar sådana. Det som mäts är oftast genomslag i media, förändringar i regelsystem, politiska beslut och liknande.

7. Slutsatser och reflektioner

Erfarenhetsutbytet mellan myndigheter om forskningsbaserad kunskapsinhämtning bör öka.

Det finns ingen "best practice" för hur myndigheter arbetar med forskningsbaserad kunskapsinhämtning. Det kan även vara svårt och kanske inte ens önskvärt att utforma en sådan eftersom arbetet ofta är beroende av myndighetens form och uppdrag. Däremot finns stora möjligheter att lära av varandra genom ett ökat och strukturerat kunskapsutbyte mellan myndigheterna.

Myndigheter bör undvika att alltid anlita samma forskare när forskningsbaserad kunskapsinhämtning läggs ut externt, eftersom det kan medföra ett snävt upplägg och färre nya idéer.

Myndigheter bör vara uppmärksamma på om perspektiven blir snävare när forskning och forskningsbaserad kunskap köps in eller upphandlas externt av för myndigheten redan välkända forskare. Det kan medföra att nya idéer, tankar och perspektiv försvinner. Det kan även innebära en mindre transparent process.


En myndighet bör alltid säkra sin forskningskompetens för varje område där myndigheten inhämtar forskningsbaserad kunskap, oavsett om myndigheten utför egen forskning eller inte.

Även om myndigheten inte utför den forsknings-

baserade kunskapsinhämtningen internt behövs kompetens inom aktuella forskningsfrågor för att kunna beställa forskningsbaserad kunskap på ett kvalificerat sätt. Annars finns en risk att resultaten inte blir tillämpbara och därför inte heller använda av myndigheten. En viss grad av forskningskompetens behövs därför alltid vid en myndighet som arbetar med kunskapsinhämtning. Denna kompetens behöver dessutom hållas uppdaterad och frågan blir därmed nära kopplad till rekryteringen av personal.

Varje myndighet som utför forskning eller lägger ut forskning bör ha ett organ som granskar dessa processer.

Användningen av intern eller extern forskningsbaserad kunskapsinhämtning är beroende av myndighetens storlek och uppdrag. Men metoderna är ofta beroende av individer inom myndigheten, delvis för att det ofta saknas en central och övergripande process för hur kunskapen ska hanteras inom myndigheten. För att göra kunskapsinhämtningen mindre personberoende bör ett vetenskapligt råd eller liknande organ finnas vid varje myndighet som arbetar med forskningsfrågor. Sådana organ främjar dessutom kontakten med vetenskapssamhället.



Myndigheternas forskningsansvar behöver ses över och ansvaret för sektorsforskningen förtydligas.

Få myndigheter utför eller beställer forskning för att bedriva en bred områdesforskning. I regel finns det inte heller i deras uppdrag eller instruktioner. Samtidigt är det tydligt att många myndigheter anser att angelägen forskning inte skulle utföras om de inte genomförde den själva. Det framkommer även i flera fall en oklarhet om var ansvaret för sektorsforskningen ligger. Sådana "infrastrukturfrågor" bör ses över, liksom uppdragen till och regleringen av myndigheterna.

Utvärderingsmetoder och återkopplingsprocesser från departement och regeringskansli till myndigheterna bör utvecklas. Dessutom behöver beställarkompetensen säkerställas hos departementen och för hög grad av detaljstyrning undvikas

Ofta fungerar statsmakternas styrning, men intervjuerna visar att myndigheterna i många fall inte vet huruvida deras kunskap verkligen används av departement, regering och riksdag. Bättre metoder bör därför tas fram för att mäta hur användbara underlagen varit. Därmed kan underlagen förbättras och avpassas till departementens behov. Departementen bör också säkerställa en god forskningskompetens för att processerna inte ska riskera att tappa i kvalitet. Det är även viktigt att

undvika detaljstyrning som försämrar möjligheter till kunskapsuppbyggnad.

Myndigheternas arbete med att sprida den inhämtade kunskapen behöver utvecklas. De behöver också utveckla metoderna för att mäta hur den kunskap de tar fram används utanför myndigheten.

Myndigheterna anser generellt att det är svårt att mäta om den inhämtade kunskapen används av externa aktörer. Dessutom saknas ofta planer och processer för att sprida kunskapen brett.



↑ E4 E20 ↑ E4 E20 ↑ E4 E20 ↑

↑ E4 E20 ↑ E4 E20 ↑ E4 E20 ↑

ESSINGE
GÄRNA
500 m

E20
E4

8. Bilaga

BILAGA 1: STUDIENS UPPLÄGG OCH OMFATTNING

Studien genomfördes genom två delstudier:

- Pilotstudie via genomsökning av statsbudgeten
- Fallstudier av forskningsbaserad kunskapsinhämtning vid sju myndigheter

Arbetsgången för fallstudierna:

- Identifiering av tiotal tänkbara myndigheter för fallstudie, val av kriterier
- Urval och beslut om sju fall att studera närmare
- För varje vald myndighet:
 - Genomgång av relevanta dokument (regleringsbrev, instruktion, budgetunderlag, budget, verksamhetsberättelser, specifikationer av uppdrag, återrapporteringar med mera)
 - Intervjuer med nyckelpersoner på myndigheterna
 - Processbeskrivning med hjälp av inhämtade fakta
 - Analys och rapportering

BILAGA 2: KRITERIER FÖR VAL AV FALLSTUDIER

Ett antal myndigheter med olika profil valdes ut för fallstudier utifrån följande kriterier.

Kriterier för val av myndighet

- Myndigheten ska bedriva kunskapsinhämtning utanför den ordinarie forskningspolitiska processen (ej styrt via FoU-propositionen eller forskningsråden).
- Området för kunskapsinhämtning bör ha en tydlig frågeställning och vara ett som samhället/statsmakterna behöver ny kunskap inom.
- Endast statliga myndigheter omfattas.
- Kommuner och landsting undersöks inte eftersom de medel som etiketteras forskning/FoU och går via dem är relativt små. Försvaret utesluts eftersom det finns sekretessaspekter som är svåra att hantera. Universitet och högskolor undantas också då de är en tydlig del av den ordinarie forskningspolitiska processen.

Kriterier för att uppnå spridning mellan de undersökta myndigheterna

- Fördelningen egen/utlagd FoU.
- Storleken på statsanslag för FoU (exklusive ALF-medel som är medel som ges enligt ett avtal mellan staten och vissa landsting om samarbete om grundutbildning av läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården).
- I vilken utsträckning medel används för att ge bidrag till den egna verksamheten, för att lyfta och uppmärksamma områden och för upphandling av kunskapsinhämtning/forskning.
- Grad av tydlighet och styrning från statsmakterna i vad som efterfrågas och krävs.
- Myndighetens organisation och uppdrag (huvudfokus på forskningsbaserad kunskapsinhämtning eller inte, nystartad eller gammal och så vidare).

BILAGA 3: REGLERING AV DEN ORDINARIE FORSKNINGSPOLITISKA PROCESSEN?

Forsknings- och innovationspropositionen

Forsknings- och innovationspropositionen är ett omfattande styrmedel för svensk forskning och innovation. Den återkommer vart fjärde år och styr de övergripande statliga investeringarna inom forskning och innovation. Eftersom propositionen kan ses som en av hörnstenarna för den ordinarie forskningsprocessen är den en lämplig utgångspunkt för att definiera vad som ligger inom och utanför den ordinarie processen. De större områden som tydligt reglerades budgetmässigt i den senaste forsknings- och innovationspropositionen, 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*, var följande:

- Forskning vid universitet och högskolor (strategiska satsningar och så vidare)
- Vinnova
- Forskningsråden (Formas, FAS, Vetenskapsrådet)
- Energimyndigheten
- Rymdstyrelsen
- Polarforskningssekretariatet
- Institutens strategiska kompetensmedel
- Industriforskningsinstitutet
- Finansmarknadsforskning från en stabilitetsfond som avsågs sättas upp
- Kungl. Biblioteket
- Etikprövning

Medel som går till dessa områden i statsbudgeten bör därmed kunna ses som reglerade inom den ordinarie forskningspolitiska processen.

Forskningsstiftelserna

De olika forskningsstiftelser som bildades 1993 och 1994 av löntagarfondsmedel får inte längre några anslag av staten (regeringen utser dock ordförande och ledamöter i stiftelsernas styrelser). Eftersom inga medel för forskning går från staten denna väg är stiftelserna inte relevanta för detta projekt.

Andra statliga forskningsfinansiärer

Forsknings- och innovationspropositionen beskriver många sektorsmyndigheter som finansierar forskning och utveckling inom sina ansvarsområden, till exempel Banverket, Naturvårdsverket, Sida, Statens energimyndighet, Vägverket och myndigheter som arbetar med försvarsfrågor. Hur de fördelar stora delar av sina medel regleras dock inte i forsknings- och innovationspropositionen och därför är dessa myndigheter i många fall relevanta att analysera.

Statsbudgetpropositionen

Regeringen lägger i budgetpropositionen sitt förslag till hur staten ska använda sina pengar. Efter beslut i riksdagen ansvarar regeringen med hjälp av sina myndigheter för att genomföra beslutet. Budgetpropositionen har 27 olika utgiftsområden. Utgiftsområde 16 rör *Utbildning och universitetsforskning*. I denna del styrs följande:

- Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Myndigheten för yrkeshögskolan
- Högskoleverket
- Verket för högskoleservice
- Universitet och högskolor

- Vuxenutbildning
- Vetenskapsrådet
- Rymdforskning
- Institutet för rymdfysik
- Kungl. Biblioteket
- Polarforskningssekreteriatet
- Sunet
- Centrala etikprövningsnämnden
- Regionala etikprövningsnämnder
- Särskilda utgifter för forskningsändamål
- Internationella programkontoret för utbildningsområdet
- Utvecklingsarbete med mera inom områdena utbildning och forskning

Stora delar av Utgiftsområde 16 är därmed sammankopplade med forsknings- och innovationspropositionen och ingår alltså i *den ordinarie forskningspolitiska processen*. Medel som anslås via till exempel FAS, Formas och Vetenskapsrådet, det vill säga inom den ordinarie processen, förekommer även i de andra delarna av statsbudgeten. Samtidigt kan det finnas medel inom område 16 som inte tillhör den ordinarie processen, som den är definierad enligt ovan.

Det går därmed inte att anta att forskningsmedel i alla andra utgiftsområden än 16 är de som ligger utanför den ordinarie processen, men det går heller inte att anta att alla medel i utgiftsområde 16 finns inom den.

Myndighetsinstruktioner

Ramarna och formerna för verksamheten vid en myndighet bestäms i en förordning som benämns myndighetsinstruktion. I denna regleras bland annat uppgifter för myndigheten och hur den leds.

Regleringsbrev

Regleringsbrev är regeringsbeslut som innehåller mål- och resultatkrav på myndigheter och även deras finansiella förutsättningar. För vissa institutioner som inte är myndigheter utfärdas en annan typ av regeringsbeslut med mål, återrapporteringskrav och uppdrag.

I regleringsbreven kan utläsas i mer detalj än i statsbudgetpropositionen hur anslagna medel används till olika ändamål. Därför är de lämpliga att gå vidare till efter att anslag identifierats i statsbudgeten.

Kommuner och landsting

Kommuners och landstings medel bör kartläggas separat från statsbudgeten och forsknings- och innovationspropositionen. Värt att veta är att medlen kan användas för att finansiera forskning vid universitet och högskolor. FoU vid kommuner och landsting är i regel också finansierad av offentliga medel. Landsting och kommuner lägger olika mycket medel på forskning och har inte alltid specifika budgetar för detta.

Ett belysande exempel är en granskning av hur stor del av Landstinget i Uppsala läns medel som gick till forskning. Granskningen initierades efter att Upsala nya tidning uppmärksammat att ingen hade insikt i hur mycket medel som gick till forskning. Studien visade att 206 miljoner kronor av landstingets medel 2010 användes till forskning, varav 180,3 miljoner gick till Akademiska sjukhuset i Uppsala.

BILAGA 4: DE SÖKTA MEDLENS STORLEK

Inom ramen för pilotstudien är medlens omfattning inte möjlig att identifiera i detalj. Däremot ger data från SCB en grov uppskattning.

Beräknade FoU-medel 2009-2011 (data ur SCB Statistikdatabas)

Beräknade FoU-medel, mkr efter mottagande enheter och tid

	2009	2010	2011
Företag	0	0	0
Svenska universitet och högskolor	13269	13636	14111
Vetenskapsrådet	4029	4500	4608
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	393	393	399
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	848	895	904
Verket för innovationssystem	1846	1905	1969
Försvarsmyndigheter	2356	2178	2223
Civila myndigheter	5182	5509	4309
Internationella organisationer	10	10	10
Ej fördelade medel	0	0	0

Viktiga fotnoter

Mellan 2004 och 2005 förändrades indelningen i mottagande enheter. För data enligt den gamla indelningen, avseende 2004 och tidigare, se tabellen *Beräknade FoU-medel i statsbudgeten efter ändamål och mottagande enheter*, under Statsbudgetanalysen, äldre serier.

I totalen år 2009 ingår 336 miljoner kronor från det nya anslaget *Institutens strategiska kompetensmedel m.m.* som inte har kunnat fördelas på ändamål.

I totalen år 2010 ingår 443 miljoner kronor från anslaget *Institutens strategiska kompetensmedel m.m.* som inte har kunnat fördelas på ändamål.

Statliga medel

Det går inte att anta att forskningsmedel i alla andra utgiftsområden än nummer 16 i statsbudgeten är de som ligger utanför den ordinarie processen. Att utgå från medel till forskning och utveckling som inte styrs av forsknings- och innovationspropositionen och som inte finansieras via forskningsråd, stiftelser och medel till universitet och högskolor är en mer relevant avgränsning. Däremot är det värt att påpeka att även vissa medel som ligger utanför definitionen av FoU är relevanta, till exempel myndighetsuppdrag om att inhämta kunskap och ta fram beslutsunderlag.

Totalt finansierades FoU med cirka 112 miljarder kronor i Sverige 2009. Cirka 31,4 miljarder var offentlig finansiering och 28 miljarder av denna kom från staten. Den offentliga finansieringen fördelades med 4,7 miljarder utfört inom försvarssektorn, 22 miljarder inom universitetssektorn, 2,6 miljarder vid statliga myndigheter och 1,8 miljarder i landsting och kommuner.

Tabellen ovan visar data från SCB över hur FoU-medel fördelades i statsbudgeten, medan siffrorna ovan avser var arbetet i praktiken utfördes. I tabellen är övriga civila myndigheter redovisade separat från lärosäten, forskningsråd, Vinnova och försvarsmyndigheter. I statsbudgeten 2009 var således de övriga civila myndigheternas FoU-medel cirka 5,2 miljarder kronor, vilka sedan minskade till 4,3

miljarder 2011. Det är rimligt att anta att det är medel inom dessa summer som till stor del är de som kan sägas vara ”utanför den ordinarie forskningspolitiken”.

Kommuner och landsting

Egen FoU

Från SCB:s data går att få en översiktsbild som visar att landstingen 2009 lade cirka 3,6 miljarder kronor på egen FoU, varav cirka 1,6 miljarder var ALF-medel (medel som ges enligt ett avtal mellan staten och vissa landsting om samarbete om grundutbildning av läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården). Landsting som har universitetssjukhus stod för 96 procent av de totala utgifterna för egen FoU bland landstingen. Deras egen FoU finansierades 2009 till stor del av ALF-medel (46 procent) och via självfinansiering (41 procent). Fyra procent bestod av övriga offentliga medel. Kommunerna lade som jämförelse endast 88 miljoner kronor och lokala och regionala FoU-enheter 139 miljoner. Tre fjärdedelar var självfinansierad.

Utlagd FoU

Utgifterna för av landstingen utlagd FoU 2009 var 438 miljoner kronor, varav 57 miljoner var ALF-medel. 72 procent av den utlagda FoU:n skedde vid universitet och högskolor. Kommunerna lade ut 109 miljoner kronor och de lokala och regionala FoU-enheterna endast 4 miljoner.

BILAGA 5: KÄLLFÖRTECKNING

Forsknings- och innovationspropositionen 2008/09:50 – Ett lyft för forskning och innovation

Forskning och utveckling i Sverige – översikt, internationella jämförelser mm. SCB, http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____207858.aspx Hämtad 110916

Regleringsbrev. Regeringen, <http://www.regeringen.se/sb/d/5041/a/36432> Hämtad 110916

Riksdagen – Statens budget. Riksdagen, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____273.aspx/ Hämtad 110916

SCB. Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2009, SCB. UF 10 SM 1001

SCB. FoU-utgifter och FoU-årsverken i företagssektorn, universitets- och högskolesektorn samt offentlig sektor år 2010. SCB, juli 2011

SCB. Statistikdatabasen

SCB. Statliga anslag till forskning och utveckling 2011, Statsbudgetanalysen. SCB. UF 17 SM 1101

Kartläggning av forskningspengar. UNT, <http://www.unt.se/uppsala/kartlaggning-av-forsknings-pengar-1440861.aspx> Hämtad 110916

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter, Dir. 2011:83

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter (SOU 2012:20) samt underlag till utredningen

Försäkringskassan

Forskning. Försäkringskassan, <http://www.forsakringskassan.se/omfk/forskning/> Hämtad 120307

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Regeringskansliets rättsdatabaser, http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPSHOW}=format%3DTHW&BET=2009%3A1174%24 Hämtad 120307

Om Försäkringskassan. Försäkringskassan, <http://www.forsakringskassan.se/omfk> Hämtad 120308

Konjunkturinstitutet

KIs instruktion. Riksdagen.nu http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2007759-med-inst_sfs-2007-759/ Hämtad 120307

Om KI. Konjunkturinstitutet. <http://www.konj.se/528.html> Hämtad 120308

MSB

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Notisum.se, <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20081002.htm> Hämtad 120313

Om MSB. MSB, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/> Hämtad 120313

MSBs uppdrag. MSB, <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Sa-arbetar-MSB/MSBs-uppdrag/> Hämtad 120313

MSB Årsredovisning 2011. MSB, <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26171.pdf> Hämtad 120314

SSM

Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten. Notisum.se, <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20080452.htm> Hämtad 120307

Om myndigheten. SSM, <http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/Om-myndigheten/> Hämtad 120307

SSM Årsredovisning 2010. SSM 2011-691

Trafikanalys

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys. Regeringskansliets rättsdatabaser, http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPSHOW}=format%3DTHW&BET=2010%3A186%24 Hämtad 120308

Vetenskapligt råd. Trafikanalys. <http://www.trafa.se/Om-Trafikanalys/Vetenskapligt-rad/> Hämtad 120308

Trafikverket

Om Trafikverket. Trafikverket, <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/> Hämtad 120314

Snabbfakta Trafikverket. Trafikverket, <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Snabbfakta-om-Trafikverket/> Hämtad 120314

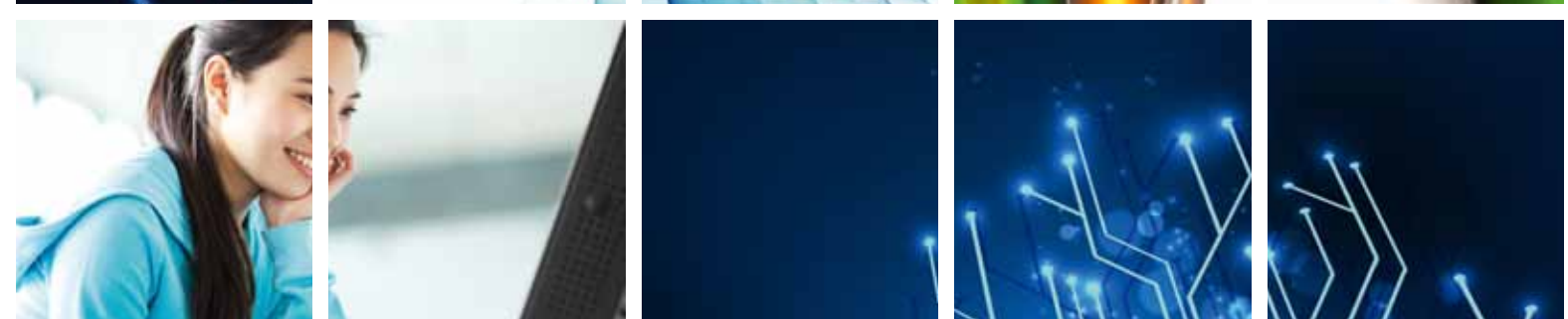
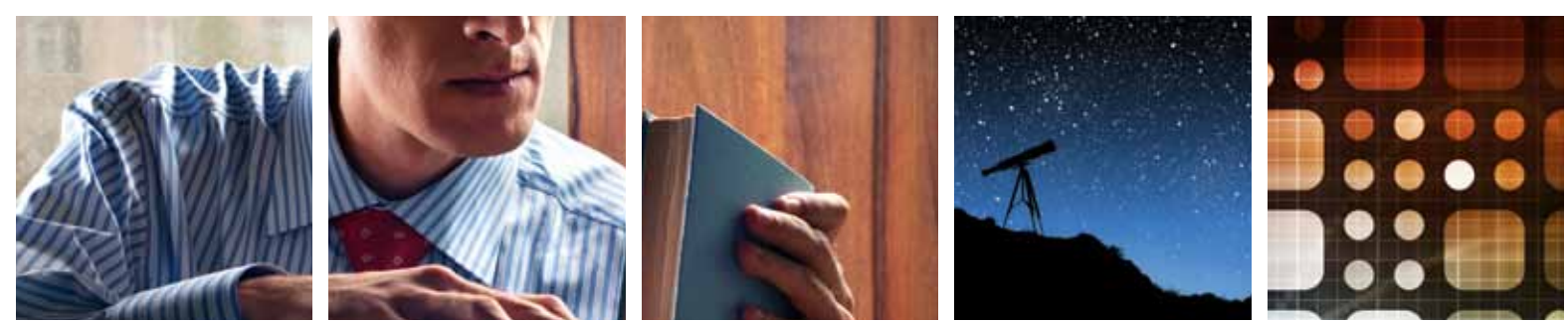
Trafikverkets instruktion. Lagen.nu <https://lagen.nu/2010:185> Hämtad 120308

Vem gör vad av myndigheterna inom transportområdet. Trafikverket, <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Vem-gor-vad-av-myndigheterna-inom-transportområdet/> Hämtad 120314

VTI

Om VTI. VTI, <http://www.vti.se/sv/om-vti/om-vti/> Hämtad 120314

VTIs instruktion. Lagen.nu, <https://lagen.nu/2007:964> Hämtad 120314



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN