

# Mot en kunskapsbaserad forskningspolitik?

En jämförande studie av några länder i Europa

Mats Benner, Katarina Larsen  
Lisa Scordato, Sveinung Skule

Rapport 43/2014

**NIFU**



# Mot en kunskapsbaserad forskningspolitik?

En jämförande studie av några länder i Europa

Mats Benner, Katarina Larsen  
Lisa Scordato, Sveinung Skule

Rapport 43/2014

Rapport 43/2014

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning  
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Prosjektnr. 12820479

Oppdragsgiver Kungliga IngeniörsVetenskapsAkademien (IVA)  
Adresse Box 5073, 102 42 Stockholm, Sverige

Trykk Link Grafisk

ISBN 978-82-327-0049-3  
ISSN 1892-2597 (online)

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)

---

# Forord

Hva kan Sverige lære av hvordan andre europeiske land har organisert sitt arbeid med forskningspolitiske analyser og kunnskapsgrunnlag for forskningspolitikken? Dette er hovedspørsmålet i rapporten, som er skrevet på oppdrag fra Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA). Prosjektet er gjennomført som en del av IVA-prosjektet *Utsiktsplats forskning*. Rapporten er også utgitt av IVA, med identisk tittel og innhold men med et annet rapportomslag.

Rapporten er i hovedsak skrevet av Mats Benner. Lisa Scordato og Sveinung Skule har bidrat til det norske kapitlet, og Katarina Larsen har bidratt til avslutningskapitlet og kapitlet om Nederland. Sammen med Gunnar Sivertsen har de også gjennomført noen av intervjuene rapporten bygger på. Takk til Sverker Sörlin, Niels Mejlgård, Kaare Aagaard, Randi Søgner, Geir Arnulf, Olof Hallonsten og Sylvia Schwaag Serger som har lest og kommentert hele eller deler av teksten.

Eventuelle feil og mangler står for forfatterens egen regning.

Oslo, november 2014

Espen Solberg  
Forskningsleder



# Innhold

1	Inledning.....	7
2	Danmark: forskningsmirakel med kunnskapsgrund? .....	10
3	Nederländerna - forskningsanalys for politisk forandring.....	15
4	Norge: Stark kunnskapsgrund, svag politisk samordning? .....	19
5	Langsiktig radgivning i ett turbulent system: Storbritannien.....	25
6	Sverige och forskningspolitisk radgivning: fran modell till undantag? .....	29
7	Forskningsanalys utan centrum men med koordinering: Tyskland .....	35
8	Slutsatser och forslag om forskningspolitisk analys .....	39
	Referenser .....	45





# 1 Inledning

Forskningspolitiken har blivit ett allt viktigare politiskt område. Länder som Kina, Indien, Brasilien och Singapore gör kraftiga satsningar på att bygga ut sina forskningssystem. Också nationer i ekonomisk kris använder forskningspolitiken som ett offensivt instrument: i USA stod forskningssatsningar för en betydande del av krispolitiken efter finanskraschen 2008 och Storbritannien har på senare år ökat sina investeringar i forskning trots den statsfinansiella krisen. Också EU har kontinuerligt höjt sin forskningspolitiska profil. En ännu större tillväxt finns utanför det rena forskningspolitiska området, i gränsytor mot andra områden: forskningspolitiken tvinnas samman med näringspolitik för att stimulera innovation och ekonomisk utveckling, med miljöpolitik för att minska samhällets sårbarhet, med socialpolitik för att skapa ett hållbart samhälle när demografin skiftar. Exempelen kan mångfaldigas. Forskningspolitiken har därmed vuxit ur sina traditionella beslutsformer, där relationen mellan stat och forskarsamhälle var den dominerande och där politiken främst syftade till att skapa synlighet och transparens i utbytet av resurser och inflytande (Guston 2000).

Internationellt finns en tydlig inriktning mot att stärka forskningspolitikens kunskapsunderlag men också att finna lämpliga former för rådgivning och analys (Lane et al. 2011; Lentsch & Weingart 2011). Det handlar om att hantera olika uppgifter, från statistiska överblickar till analyser av specifika policyproblem, det handlar om institutionell organisation och utvecklingsmöjligheter inom olika områden, särskilt sådana som spänner över flera politikområden. Det handlar också om de specifika formerna för analys och rådgivning. Det finns ett antal olika modeller för hur sådan analys och rådgivning sköts. Idealt sett handlar det om att ha en stark analyskapacitet på regeringsnivå, liksom former för överväganden och debatt inom rådgivande organ. Det handlar om att ha organisationer med egen analyskapacitet, såväl myndigheter som universitet och institut. Det handlar om att säkra tillgången på analyskapacitet utanför regerings- och myndighetssfären, för att upprätthålla långsiktig kunskapsuppbyggnad och expertis. Mer allmänt handlar det om att säkra hanteringen av olika uppgifter inom forskningsrådgivningen – från instrumentella till upplysande – på ett sätt som skapar politisk långsiktighet, effektivt genomförande och systematisk uppföljning (Weiss 1979).

Forskningspolitiken i Sverige har de senaste decennierna präglats av återkommande och omfattande reformer: utbyggnad av forskningsresurserna i hela landet, introduktionen av stora centrumprogram, förstärkning av innovationsstöd, satsningar på forsknings- och innovationsområden, stöd till rekryteringen av internationella forskare och rekryteringsstöd för yngre forskare, kvalitetsvärdering av basanslag, initiering av storskaliga infrastrukturer, för att bara nämna några. Samtidigt har universitetens ledningsformer och organisation omvandlats och den högre utbildningen byggts ut.

Men vilket är egentligen resultatet? Och vilka var egentligen avsikterna och målen? Det är påfallande oklart hur intentioner och effekter relateras till varandra och hur de olika initiativen formats och genomförts, liksom vilka effekter de fått för utbildning, forskning och innovation i Sverige. Det finns

indikationer på att resultatet blivit mer både sämre och mer oklart än avsett, men systematisk uppföljning förekommer bara i begränsad utsträckning. Utvärderingar görs av enskilda initiativ men sällan eller aldrig ur ett systemperspektiv. Regeringen har begränsad analyskapacitet, medan myndigheterna alltmer knutits till regeringen som utförare av politiska beställningar snarare än som självständiga analysaktörer. Då och då tillsätts offentliga utredningar men deras genomslag varierar liksom deras möjligheter att göra grundliga analyser.

Sverige har annars varit pådrivande för s.k. evidensbaserad politik, till exempel via kraftfulla utrednings- och analysfunktioner inom arbetsmarknad och skola (IFAU), finanspolitik (Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet), jordbrukspolitik (Agrifood) och senast inom vård och omsorg (Vårdanalys). Forskningspolitiken präglas istället av en fragmentering av kunskapsunderlaget, ryckighet i politikens inriktning, och bristande koordinering mellan olika politiska insatser. Myndigheterna själva ägnar sig främst åt utvärdering och uppföljning av enskilda program. Universiteten är inte särskilt pådrivande inom området – den enda specialiserade enheten inom området (Forskningspolitiska institutet i Lund) lades ned 2013 – medan deras samverkansorgan SUHF är en liten organisation med begränsade möjligheter att bedriva regelbundet analysarbete. Oberoende institut som SISTER har aldrig lyckats etablera sig, medan akademierna främst driver verksamheten i kortare projektform.

Bilden är med andra ord något bekymmersam. Som del i projektet 'Utsiktsplats Forskning' har projektgruppen vid NIFU/KTH genomfört en internationell jämförelse mellan Sverige och andra länder. En stor mängd intervjuer och annat material har samlats in kring forskningspolitikens kunskapsunderlag i Sverige och andra länder.

Mönstret är tydligt: Forskningspolitiken i Sverige saknar i internationell jämförelse en stark grund i evidens och uppföljning av politikens mål och effekter. Snarare är det trender, tendenser och nätverk som styrs vad som görs. Det finns exempel på dubblingar och överlapp i politiken, men också områden som lämnas outvecklade. Förutsättningarna är annars inte dåliga. Sverige har en påfallande välutvecklad grupp av förvaltningsorgan med en tradition av självständighet och lyhördhet. Svenska universitet utmärks av en hög grad av självbestämmande. Politiken har en tradition av långsiktighet och öppenhet för rådgivning och analys, till exempel via forskningsberedningen (en av världens första organ för samråd och analys) och forskningspropositionerna, där Sverige gick i bräschen för en långsiktig planering av forskningens ramvillkor.

En förklaring till de svenska tillkortakommandena i ett internationellt sammanhang är att de etablerade formerna för analys och långsiktighet monterats ned. Det kan ske i form av akademier som utarbetar kunskapsunderlag, översikter och analyser om universitetens villkor, om speciella områden och kontroverser (Storbritannien och Holland är två goda exempel på detta). Det kan vara särskilda institut som i Norge och Nederländerna, eller kluster av akademiska institutioner med långsiktiga uppdrag som i Storbritannien. Det kan, som i fallet med Danmark och Tyskland, vara förekomsten av rådgivande och samordnande organ.

Sammantaget står Sverige ganska unikt i sin brist på samlad analytisk kompetens inom forskningspolitiken, trots höga och djärva policyambitioner inom området och trots en omfattande reformaktivitet det senaste decenniet. Ännu mer anmärkningsvärd framstår utvecklingen i ljuset av den nytillträdde regeringens ambition att ha ett tioårigt perspektiv i den kommande forskningspropositionen. I andra länder finns en permanent analysstruktur, till exempel i form av särskilda institut (Nederländerna, Danmark, Norge, Finland), eller ett ansvar för olika akademier att följa upp policyutvecklingen (Nederländerna, Storbritannien). Det ger staten kunskapsunderlag men stärker också möjligheten för samråd med näringslivet, myndigheterna och universiteten. Det fogar samman olika intressen och ger dem en enhetlig kunskapsgrund att stå på.

Om Sverige ska stå starkt som kunskapsnation måste också forskningspolitiken följas upp, dess mål och medel prövas och dess framtida riktning diskuteras. Svensk forskningspolitik har idag stor betydelse för hur den svenska forskningen utvecklas och hur attraktiva svenska kunskapsmiljöer är.

Den formar också villkoren för innovationsprocesser, för kopplingen mellan forskning och utbildning, för lärosätenas ledning och styrning. Behovet av en samlad analys är därför stort, och växande.

Det finns några olika tänkbara modeller att hantera uppgiften: att starta fristående institut är en. Myndigheter och departement är ofta låsta vid sina uppdrag och uppgifter, och har en egen uppgift att lösa först, nämligen att förstärka sin egen beställarkompetens. En tänkbar lösning är att, likt NIFU i Norge och Rathenau i Holland, lägga detta som långsiktiga analysuppdrag på särskilda forskningscentrum. En annan är att akademierna får förtroendet att driva långsiktiga analysuppgifter, som i Storbritannien och Nederländerna. Det finns flera möjligheter som diskuteras längre fram i denna rapport.

Vi går nu vidare i framställningen med en genomgång av forskningspolitisk rådgivning och analys i olika länder: Danmark, Norge, Nederländerna, Sverige, Storbritannien och Tyskland. Presentationen tar sin utgångspunkt i en enkel beskrivning av varje lands forskningssystem med några grundläggande fakta om kvalitet och struktur, och vänder sig därefter till de olika nivåerna för policyanalys: regeringskansli, myndigheter, universitet och fristående organ. Avslutningsvis resonerar vi om hur de olika analysdelarna relaterar sig till varandra när de olika länderna utformar och genomför sin forskningspolitik, från målformulering till utfall. Vi har ingen idealtypisk modell som vi jämför länderna utifrån, utan utgår snarare ifrån att man kan tänka sig en betydande variation med olika tyngdpunkter för rådgivningen.

Vi utgår däremot ifrån en idealbild där analys och policyutformning är relaterade till varandra och där forskningspolitiken förankras i kunskap och analys, till exempel i en 'akademisk infrastruktur' av vetande eller i en korporativ modell av intressesammanjämkning.

## **Metod**

Denna rapport bygger på drygt 20 intervjuer och samtal med forskningsanalytiker i olika länder liksom på dokumentanalys och bearbetningar av sekundmaterial (se mer under referenser).

Intervjuerna har genomförts av Mats Benner, Katarina Larsen, Lisa Scordato, Sveinung Skule, Espen Solberg och Gunnar Sivertsen.

Texten har skrivits av Mats Benner, med undantag av det norska avsnittet som Sveinung Skule och Lisa Scordato har utarbetat. Katarina Larsen har bidragit till det nederländska avsnittet samt avslutningen. Sverker Sörlin, Niels Mejlgaard, Kaare Aagaard, Olof Hallonsten och Sylvia Schwaag Serger har läst och kommenterat hela eller delar av texten.

## 2 Danmark: forskningsmirakel med kunskapsgrund?

Dansk forskning har genomgått en radikal utveckling under de senaste decennierna. Det gäller hur forskningen styrs: Våldiga resurser har tillförts, nya styrformer introducerats och finansieringsformer ändrats. Det gäller också hur forskningen utvecklats: Från att ha haft en relativt blygsam internationell ställning befinner sig Danmark idag i den absoluta världstoppen värderat i vetenskapligt genomslag. Också kring innovation och nyttiggörande excellerar Danmark, och danska universitet har en framskjuten position i världen. Men hur har dessa förändringar tillkommit och hur har de följts upp? Finns det en god förståelse av hur dansk forskning har utvecklats och varför? Och hänger den positiva utvecklingen för forskning samman med förändringarna i styrning?

Ett antal viktiga vägval för dansk forskning har gjorts, men exakt hur de tillsammans har skapat förutsättningar för ett danskt 'forskningsunder' är mindre väl känt. De olika momenten i dansk forskningspolitik sedan 1990 – satsningen på forskningsfonder (Grundforskningsfonden 1993 och Högteknologifonden 2004), förändringen av universitetslagen 1993 och 2003, förändringar i det statliga forskningsfinansieringssystemet (forskningsrådsreformen 2004) med flera – har inte heller de föregåtts av något omfattande utredningsarbete. Snarare har reformerna tillkommit en i taget och svarat emot olika typer av politiska intressen och initiativ. Enskilda individer och policynätverk tycks vara särskilt betydelsefulla som bärare av idéer och föreställningar om politiska mål.

Dansk forskningspolitik är primärt strukturerat efter enskilda initiativ och relativt kortsiktig planering. Danmark har inte infört någon form av forskningspropositioner eller liknande utan resursfördelningen till universitet (och andra forskande institutioner) är istället fördelad över två-tre år, huvudsakligen baserad i s.k. avtal och kontrakt mellan staten och universiteten som reglerar målsättningar och måluppfyllelse.

Det betyder emellertid inte att dansk forskningspolitik saknat rådgivningskanaler eller att den är i avsaknad av evidens och uppföljning. Om något har forskningspolitiken arbetat med många olika typer av rådgivning och utvärdering. Ett forskningspolitiskt råd inrättades exempelvis 2004 som en del av den beslutade reformeringen av forskningsrådssystemet; liknande rådsfunktioner har funnits sedan 1970-talet (Aagaard 2014). Det forskningspolitiska rådet kom att genomföra olika typer av rapporter och sammanfattningar om tillståndet för dansk forskning. Helt nyligen har det fått en ny sammansättning och ett breddat mandat, där innovation och kommersialisering har en väsentligt mer framträdande roll. Exakt vilken roll rådet ska spela i framtiden är därmed oklar. Likaså har det danska vetenskapsministeriet en egen analysenhet som samlar in och bearbetar data om utvecklingen för dansk forskning. Danmark har också genomfört en stor mängd utvärderingar, inte sällan med internationell expertis, för att få understöd för policyreformer. Danmark har också utarbetat ett system

med s.k. forskningsbarometrar för att samla data om utvecklingen för dansk forskning och den vägen underbygga policies.

Man kan också konstatera att Danmark trots de lite varierande beslutsunderlagen som föregår är utvärderingstått. Till exempel utvärderades den forskningsrådsorganisation som funnits sedan 2004 både 2008 och 2012 (Forsknings- og innovationsstyrelsen 2009). 2013 utvärderades Danmarks Grundforskningsfond och 2009 utvärderades 2003 års universitetslag. Också effekterna av universitetsfusionerna har utvärderats liksom den satsningen på UNIK, infrastruktur- och samverkanssatsningar inom fyra utvalda områden för ett par år sedan. Också enskilda delar av forskningspolitiken har återkommande utvärderats, till exempel program för akademi-industrisamverkan och forskarutbildningsreformer.

Det har därför, inte överraskande, vuxit fram en ganska betydande utvärderingsbransch kring dansk forskning. Dessa utvärderingar har emellanåt stor betydelse för hur dansk forskningspolitik utformas. Till exempel kom utvärderingen av Grundforskningsfonden att få betydelse för att fonden fick behålla sin självständighet trots uppfattningen att fonden hade betydande överlapp med offentliga finansierare (till exempel i utvärderingen av forskningsrådssystemet från 2009; Danmarks regering 2009).

Också på en meta- och systemnivå har det funnits vissa uppföljningar och analyser, speciellt under senare år när uppmärksamheten kring utvecklingen för dansk forskning ökat. Likt Norge och Tyskland har Danmark återkommande 'forskningsbarometrar' som deskriptivt sammanställer utvecklingen för dansk forskning. Detta till trots finns det flera studier och utvärderingar som har pekat på just bristen på överordnade studier och perspektiv på hela det danska forskningsystemet, och att en tradition av fragmentering och uppdelning lever kvar, de stora och djupgående förändringarna av dansk forskning (ERAC 2012).

### **Beskrivning av systemet för rådgivning och analys**

I ERAC:s (European Research Area and Innovation Committee) analys av dansk forsknings- och innovationspolitik lyftes frågan om dess kunskapsunderlag, med många men splittrade organ för rådgivning och analys (ERAC 2012). Liknande observationer har gjorts av andra, till exempel den stora utvärderingen av det danska forskningsrådssystemet där det dåvarande forskningspolitiska rådets kapacitet ifrågasattes – liksom rollen och betydelsen för det s.k. koordinationsutvalget för forskning (KUF) som skulle fungera som samordnare och sammanjämkare mellan de offentliga finansierarna (<http://ufm.dk/publikationer/2009/filer-2009/evalueringsrapport-aug-2009.pdf>).

Det betyder inte att det saknas organ som analyserar bakgrunden till och genomförandet av reformer. Dock finns det en viss politisk faiblesse för beslut som utvecklats inom relativt sammanhållna policynätverk, snarare än 'evidensbaserad' politik. Detta skiljer forskningsområdet något från andra fält i Danmark, där just råd och analysenheter varit mycket betydelsefulla för att nå politisk konsensus och för att knyta policygenomförande till kunskapsunderlag, till exempel kring näringspolitik och ekonomisk politik. Forskningspolitiken har haft en mer blandad och heterogen form för rådgivning och analys.

### **Myndigheter och departement**

På forskningspolitikens område är huvudmannen Uddannelse- og forskningsministeriet (föregångaren forskningsministeriet inrättades två decennier tidigare och hette från 2001 till 2011 Videnskabsministeriet; olika konstellationer av uppgifter och åtföljande namn har förekommit över åren). Inledningsvis knöts en särskild myndighet – *Center for forskningsanalyse* (CFA) – till departementet med ansvar för forskningspolitisk analys. Efterhand – vilket behandlas mer utförligt nedan – minskade interaktionen mellan departement och CFA. I gengäld byggdes en intern analyskapacitet upp inom departementet och i den överordnade myndigheten för forskning och innovation (Styrelsen for forskning og innovation, FI). I uppgiften för FI ingår också att ta fram s.k. framsyn för att skapa underlag för en 'strukturerad debatt' mellan olika intressenter kring forskningens betydelse för det danska samhället. Till de större initiativ som tagits hörs framtagandet av underlag om

strategiska forskningsområden (FORSK2015 och FORSK2020), infrastruktursatsningar som det danska deltagandet och engagemanget i ESS.

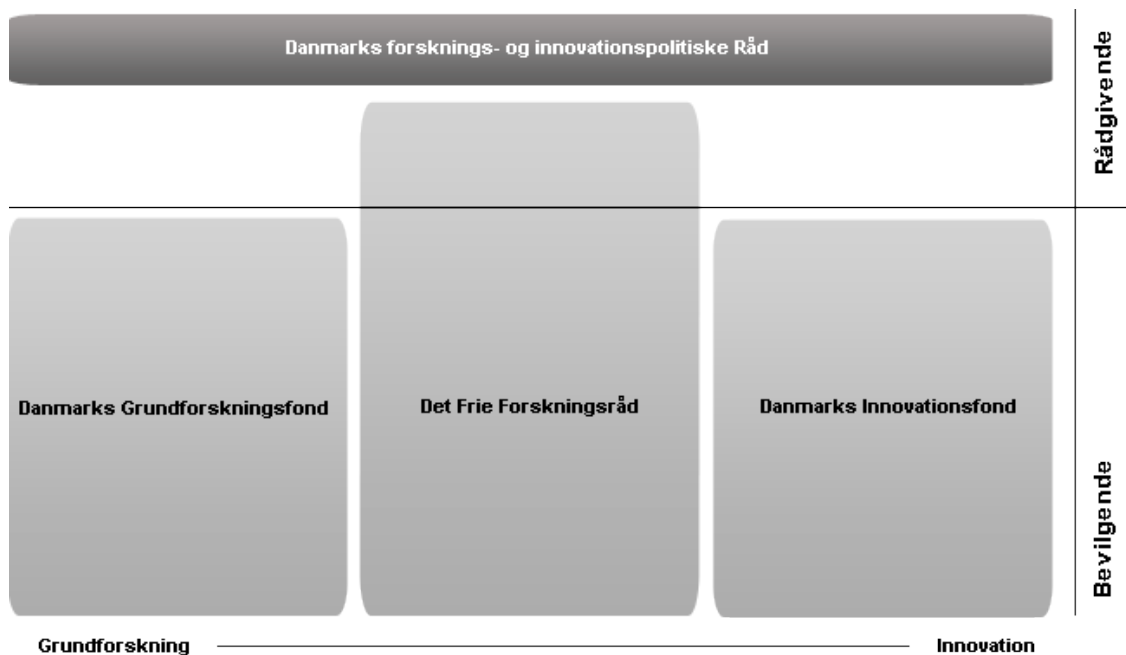
FORSK2020-rapporten är en förlängning av rapporten "FORSK2015 – et prioriteringsgrundlag for strategisk forskning" (Ministeriet for forskning, innovation og videregående uddannelser 2012). Avsikten med dessa var att stärka kunskapsunderlaget bakom beslut om stöd till prioriterade områden. De föregicks av en omfattande process där många olika intressenter bereddes möjlighet att medverka. Att notera är också att ett av de områden som identifierades i FORSK2015 var just studiet av kunskapsproduktion och kunskapsanvändning:

'Et forskningsbehov retter sig mod ændringerne i den måde, hvorpå universiteter og de forskningsbevillende systemer og virkemidler organiseres, herunder konsekvenserne for konkrete forskningsaktiviteter, valg af forskningsemner, indholdet af de videnskabelige aktiviteter og forholdet til det øvrige samfund. Forskningen kan også omfatte samspillet mellem interesser, strategier og resultater i forhold til de mange nye forskningspolitiske virkemidler. Det drejer sig bl.a. om virkemidler, der rettes mod at øge det internationale samarbejde mellem forskere, skabe tættere samarbejde med erhvervslivet samt at kanalisere samfundsprioriteringer ind i forskernes emnevalg og uddannelser. Dette er områder, hvor der eksperimenteres aktivt i Danmark og i mange andre lande, men hvor viden om de langsigtede konsekvenser fortsat er meget mangelfuld.' (Ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling 2008: 72)

En ambition från departementets sida är att öka förståelsen av vad en systemanalys egentligen är och hur den genomförs. Detta behov har accentuerats efter finanskrisen 2008, som drabbat Danmark ganska hårt med låg ekonomisk tillväxt och sviktande statsfinanser. En viktig uppgift framgent är därför att förstå hur villkoren för dansk forskning egentligen ser ut och hur olika reformer och tilltag påverkar dem. I detta ligger också en förväntan om bättre koordinering mellan analysarbetet inom ministeriet, hos myndigheter, privata aktörer och universiteten.

Ministeriet och dess underställda styrelse för forskning och innovation är alltså i ökande grad upptagna med frågan om forskningspolitisk analys, uppföljning och kartläggning och avsikter, mål och effekter. Det finns som nämnts ett särskilt utpekat organ för denna uppgift, vars nuvarande namn är Danmarks Forsknings – og Innovationspolitiske Råd (DFIR), vilket är Danmarks officiella rådgivande organ för forsknings- och innovationspolitiken. Rådet etablerades 1 april 2014 och ersatte det Forskningspolitiske Råd som varit aktivt sedan 2004. DFIRs uppdrag är att ge rådgivning till utbildnings- och forskningsministern samt andra ministrar men även till representanter i Folketinget. Rådet har också i uppdrag att säkerställa förmedlingen av forsknings-, teknologi- och innovationspolitiken. Rådgivningen sker via beställning eller på rådets eget initiativ.

DFIR:s betydelse är ännu oklar, men dess företrädare var betydelsefull främst via sammansättningen av rådet (med många centrala aktörer inom området, från universitet, förvaltning och näringsliv) snarare än dess systematiska arbete med evidens och analys.



I DFIR:s (och dess föregångares) årsrapporter görs en problembeskrivning av forsknings- och innovationssystemet samt förslag på hur forskningspolitiken bör utformas. Under senare år har speciellt frågor kring samspelet mellan universitetens tre huvudaktiviteter uppmärksammas: forskning, forskningsbaserad utbildning samt kunskapsförmedling. Enligt Rådet bör systemet i högre utsträckning inrättas så att samarbete och samspel mellan aktörer och styrmedel förstärks, samtidigt som de ser ett behov av att från politiskt håll förbättra förståelsen av forskningens effekter och resultat. Under de senaste åren har DFIR:s företrädare även tagit initiativ till en bredare diskussion om utvecklingsbehov inom det danska forsknings- och innovationssystemet som de menar måste bli bättre rustat inför framtida och oförutsedda utmaningar. Detta indikerar att det rådgivande systemet försöker skapa en diskussion om både principer och praktiken för forskningspolitiken, även om dess direkta inflytande på politikens utformning inte förefaller särskilt starkt. Det faktum att rådet fått ändrade mandat och sammansättning över tiden kan indikera att dess betydelse ökat, men även antyda motsatsen, nämligen att rollen och inflytandet fluktuerar kraftigt.

Den forskningspolitiska analysfunktionen kring rådet och dess föregångare har, enligt samstämmiga uppgifter, främst legat i de rapporter som lagts fram och mer allmänt i den kvalificerade sammansättningen av rådet (betrodda företrädare från olika delar av forskningssystemet). Rådets karaktär av just speciellt utpekade råd snarare än en ad hoc-grupp stärker den betydelsen. Det identifierar själv teman och områden som det anser vara av betydelse. Rådets egen analyskapacitet är däremot begränsad med bara ett fåtal anställda som främst arbetar med att samla in och bearbeta statistik från EU och OECD. Det är inte heller någon större beställare av rapporter och analyser från externa aktörer. Rådet i sig beskrivs av informanter – nuvarande och tidigare ledamöter – främst som ett forum för diskussion och debatt om villkoren för dansk forskning. Rådet kan därför beskrivas som opinionsbildande och agendasättande. Samtidigt var det folketingets beslut att rådet skulle arbeta med evalueringar och analys utöver den rådgivande rollen, men av detta syns ännu inte mycket.

### Forskningspolitisk analys inom universitet och intresseorganisationer

Den danska forskningspolitiska debatten är livaktig. De många forsknings- och universitetspolitiska reformerna har utsatts för återkommande kritik (och emellanåt stöd) från främst engagerade forskare och universitetsledare. Det finns färre exempel på akademisk forskning om forskningspolitik och universitetsreformer. En informant vid beskriver situationen för Danmark på följande sätt: 'småt, fragmenteret, underfinansieret og præget af ret begrænset samarbejde. Samtidig gælder det også for de fleste af disse miljøer/personer, at kontakten til policymakers er ret begrænset.'

Det finns dock ett speciellt centrum för forskningspolitiska studier, det tidigare omnämnda CFA (Dansk Center for Forskningsanalyse) vid Aarhus universitet. CFA inrättades 1997 som ett särskilt sektorsforskningsinstitut, med särskilt ansvar för forskningsstatistik. Denna uppgift kom också att präglade mycket av CFA:s tidiga arbete. CFA påverkades av den fusionsvåg som satte igång vid mitten av 00-talet, där sektorsforskningsinstituten skulle överföras till universiteten. CFA flyttades redan 2004 över till Aarhus universitet som en 'proballong' inför den stora överföring som påbörjades 2007. Från och med inträdet i Aarhus universitet började en viss akademisering av CFA:s verksamhet. 2006 flyttades uppgiften att ansvara för statistikproduktionen över till myndigheten Danmarks Statistik. Verksamheten har främst inriktats mot forskningspolitisk forskning, dels med egen finansiering, dels i form av uppdrag (från myndigheter och universitet) och från olika projekt, främst EU-finansierade, medan den nationella finansieringen är blygsam.

Centret får regelbundet uppdrag och uppgifter från myndigheter och politisk organ, men huvudsakligen av avgränsat slag. Dock har centret påverkat debatten på eget initiativ, till exempel genom att ge ut en uppmärksam bok om forskningspolitiska reformer under 00-talet (Mejlgaard och Aagaard 2012). Det finns därutöver en rad andra organisationer som i varierande utsträckning genomför analyser och bidrar med diskussionsunderlag. Några av de mest centrala är intresseorganisationer som Dansk Industri, Danske Universiteter, Dansk Magisterforening, Det Kongelige Danske Videnskaberne Selskab, ATV (Akademiet for de tekniske videnskaber) och DEA (en think tank som främst sysslar med utbildningspolitiska frågor). Särskilt ATV pekas ut som en viktig drivkraft bakom centrala forskningspolitiska reformer och har varit viktigt för båda agendasättning och rekrytering av ledande forskningspolitiska företrädare. Utöver detta finns det en hel flora av konsultföretag, speciellt Damvad, PWC, Rambøll och McKinsey. Gemensamt för den stora floran av analysföretag är att de genomför analyser och utvärderingar på uppdragsbasis, och med tanke på den stora mängden utvärderingar har de byggt upp en betydande styrkeposition inom dansk forskningsanalys.

### **Sammanfattning: forskningsanalyssystem på väg – men inte utan komplikationer**

Danmark har ett sammansatt forskningspolitiskt system, som blandar kraftfull politisk styrning med återkommande reformer, livlig forskningspolitisk debatt och starka och förhållandevis autonoma universitet och forskningsråd. Dansk forskningspolitik präglas därför av en markerad blandning av aktivism och tröghet, ryckighet och långsiktighet. De många politiska initiativen har inte saknat kunskapsgrund, men evidensen har varit osystematisk. Men huvudtendensen är ett uppvaknande, där upptäckten av en särdeles god utveckling för dansk forskning stimulerat utvecklingen av mer sammanhållna former för forskningspolitisk analys, från departementsnivå ned till universiteten själva, för att förstå hur denna positiva utveckling kan förklaras och hur den kan vidmakthållas. Huvudelement i detta upprustningsarbete är den nationella uppföljningen av forskningen, de ökande men fortfarande osäkra ambitionerna att höja analyskapaciteten inom departementet, inriktningen mot samordning och koordinering av finansierare och den ökade aktiviteten inom nationell rådgivning och policysamordning via det forsknings- och innovationspolitiska rådet. Det kvarvarande tomrummet är en oberoende och stark analysfunktion, som inte är knuten till policyinitiativ, utvärdering eller opinionsbildning; en sådan skulle sannolikt ge stadga åt den ryckiga policyutvecklingen i landet.



### 3 Nederländerna - forskningsanalys för politisk förändring

Nederländerna är ett förhållandevis litet land med ett forskningssystem som presterar på hög internationell nivå. Holländska forskare citeras klart över världsgenomsnittet – den nederländska forskningen är den tredje mest citerade i världen efter USA och Schweiz. Universiteten i Nederländerna ligger undantagslöst över världsgenomsnittet, ett mönster som bara återfinns i Singapore, Danmark och Schweiz (Vetenskapsrådet 2012). Nivån på forskningen är med andra anmärkningsvärd hög men också jämn: Holland har universitet och högskolor som ligger relativt lika i vetenskapligt genomslag, medan till exempel Storbritannien har många framstående universitet, men också en stor grupp lärosäten med låg synlighet. Även om de holländska universiteten är homogena är de inte stationära. Betydande strukturförändringar har skett över tiden, där ämnen och miljöer lagts ned eller slagits samman, inom och mellan universitet, för att på så vis skapa starka miljöer på hög internationell nivå. Enkelt uttryckt har det nederländska forskningspolitiken syftat till modernisering men också konsolidering, som bygger på idén om likhet men också sträng kvalitetsgranskning och omsorgsfull fördelning av resurser. Nederländerna har en forskningspolitik som bygger på arbetsfördelning, med ett ansvar för universiteten, att sköta elitutbildningar och vara huvudsakligen grundforskningsorienterade; ett annat för en stor sektor av forskningsinstitut, varav en del har grundforskningsprofil (och ligger under forskningsrådet NWO) medan andra är knutna till en sektor och dess kunskapsintressen (institut inom TNO), och en tredje roll för den betydande högskolesektor, som framför allt har kortare arbetsmarkandsorienterade utbildningar och mer tillämpad forskning som sina uppgifter.

FoU-investeringarna i Holland är emellertid mer måttliga och ligger på ett EU-genomsnitt på runt två procent av BNP. Även om Nederländerna är ett rikt land är näringsstrukturen inte särskilt FoU-intensiv, med stor betoning på primärnäringen, men också kemi, olja och gas.

#### **Forskningspolitikens former och aktörer**

Det holländska forskningspolitiska systemet har beskrivits som 'förhandlat' ('mediated'), Meulen & Rip 2001). Det består av en mängd relativt jämnstarka aktörer som var för sig inte kan göra några omfattande systemändringar men som i olika allianser kan förändra politiken. Denna modell syns i mycket av de initiativ som format den holländska forskningspolitiken. Även om Nederländerna har en god överblick över sitt forskningssystem med avseende på resultat och effekter, saknas det en överordnad policyrådgivningsnivå. Det finns ett policyråd för forskning, teknologi och innovation (AWTI) liksom en s.k. Innovationsplattform, som båda publicerar allmänna rekommendationer och driver vissa policyfrågor, bland annat om de s.k. topp-sektorerna (se nedan). Inom andra områden är rådet och plattformen mer passiva och de kan inte betraktas som lika starka och inflytelserika som exempelvis det finska eller amerikanska forskningspolitiska råden.

På regeringsnivå finns det en tydlig uppdelning mellan finansdepartementet, som främst driver frågor om nytta och anknytningen mellan forskning, innovation och ekonomisk tillväxt, och utbildnings- och forskningsministeriet (OCW) som har en mer lågmäld politisk roll (Öquist & Benner 2012). Det närmaste detta departement kommit i det avseendet är de strategiska planer som universiteten är ålagda att göra, och som sedan en tid granskas och betygssätts av en expertpanel, för att sedan ligga till grund för en mindre del av resursfördelningen.

Redan på den politiska nivån finns det alltså en viss spänning mellan olika perspektiv och intressen, som dock alltså inte verkar vara vare sig kontraproduktiv eller förlamande.

Det nederländska forskningspolitiska systemet kan också ses som ett växelspel mellan kontinuitet och förändring. Förändringen har framför allt kommit i form av nya forskningspolitiska initiativ för att stödja olika framväxande områden, till exempel medicin och nanoteknologi. Under perioden fram till 2010, tillfördes betydande resurser till holländsk forskning via statliga intäkter kopplade till olja och gas. Dessa satsningar kom huvudsakligen i form av separata program utanför den reguljära forskningsfinansieringen, och förhandlades fram mellan det politiska systemet, industriella intressen och grupper av pådrivande forskare (van der Most 2009).

Samtidigt är kontinuiteten i politiken betydande. Universitetssystemet är stabilt och när större förändringar har aviserats – till exempel en planerad sammanslagning år 2011 av universiteten i Rotterdam, Delft och Leiden för att skapa ett 'superuniversitet' – har de skrinlagts efter betydande kritik. Djärva planer på universitetsreformer och andra större omläggningar inom forskningssystemet har motats bort, medan det pågår kontinuerliga förändringar inom universiteten utan någon braskande presentation. Ett exempel på det gäller forskningsutvärdering. Likt Storbritannien har Nederländerna sedan mitten av 1980-talet haft system av forskningsutvärderingar, först ordnat av staten och efterhand i universitetens egen regi. Också här syns den relativa trögheten i det forskningspolitiska systemet men också handlingskraften hos enskilda aktörer med den övergripande ambitionen att finna gemensamma mål. Den ursprungliga idén var att staten skulle använda utvärderingarna som grund för den nationella resursfördelningen, en modell som universiteten förkastade. Som eftergift för att staten avstod från att införa ett resultatbaserat fördelningssystem, ålade sig universiteten att följa en stipulerad modell för hur deras egna forskningsutvärderingar ska genomföras, internt inom varje universitet. Denna modell har förhandlats fram i samspel mellan universitetsassociationen VSNU, forskningsrådet NWO och det nederländska vetenskapsakademien – som är en viktig aktör och sammanhållande länk i det holländska forskningspolitiska systemet.

På liknande förhandlade sätt har universitetens tjänstestruktur utformats. Det bygger på ett intrikat samarbete mellan forskningsrådet NWO, Vetenskapsakademien och universiteten. Modellen, som infördes år 2000, bygger på NWO:s karriärprogram, som heter Veni, Vidi, Vici (officiellt 'Innovational Research Incentives Scheme'). I praktiken anställer universiteten enbart personer som har fått ett Veni-bidrag från NWO. Det sker därför en nationellt koordinerad nyrekrytering till de holländska universiteten, i syftet att minska fragmenteringen av anställningsmodeller, säkra kvaliteten och höja förutsägbarheten i den akademiska karriären.

Ett tredje exempel på förhandlingsspelet bakom de nederländska forskningspolitiska initiativen gäller inriktningen på forskningsfinansieringen. Med vikande tillväxt och växande statsskuld utgör intäkterna från olja och gas inte längre en specialdestinerad källa för forskningssatsningar. Som en del i krisstrategin kom NWO tillsammans med bland annat Vetenskapsakademien och associationen för de holländska universiteten, liksom finansdepartementet, fram till att NWO:s stöd skulle paketeras om så att det passade den övergripande politiska strategin att få den holländska ekonomin att växa, och att få den att växa på basis av ny kunskap. En process har gått ut på att identifiera tio s.k. topp-sektorer för den holländska ekonomin och att länka dessa till NWO:s forskningsstöd i tre former – privat-offentlig samverkan (forskningssamverkanskonserter med delad finansiering), programstöd (utan kontantstöd från industrin men nära samverkan från problemformulering till resultatredovisning) och anknytning mellan NWO:s reguljära stödformer (projekt, karriärtjänster med mera) och topp-sektorerna.

Vad alla dessa tre exempel visar är tre olika saker. För det första att det finns en återkommande forskningspolitisk rådslagsmodell, som inte bara är symbolisk (av typen möten i ett råd) utan som handlar om att lösa konkreta uppgifter och problem. För det andra är problemlösningen påfallande väl kunskapsunderbyggd. Olika studier och analyser föregick förändringar och la grunden för olika handlingsalternativ, och en återkommande komponent är att följa upp effekterna av dem. Till exempel kommer Vetenskapsakademien senare i år (2014) med en större utvärdering av effekterna av top-sectorsinitiativet, och tidigare uppföljningar har gjorts av de tidigare omnämnda rådgivningsorganen. För det tredje finns det en liten kärna av återkommande organisationer – inte minst den nederländska vetenskapsakademien, KNAW.

### **Vetenskapsakademien och andra analysorgan**

KNAW, den kungliga Nederländska Vetenskapsakademien, har en omfattande analysenhet och fungerar på många sätt som forskningspolitikens centrum i Nederländerna. Akademien fungerar som en traditionell akademi, med arbete i olika kommittéer och utskott huvudsakligen utifrån de valda ledamöternas preferenser och intressen. Men KNAW har också en analytisk sida, och fungerar som problemlösare, analytiker och omvärldsbevakare åt det holländska forskningssystemet och åt den nationella forskningspolitiken. Dess roll i olika policyinitiativ har berörts ovan. KNAW arbetar aktivt med olika typer av studier av villkoren inom olika vetenskapsområden, till exempel humaniora (KNAW 2013) och ingenjörsvetenskaper (KNAW 2010). Utöver detta har akademien gjort studier av vetenskapens roll i samhället och förståelsen och mottagandet av vetenskap (KNAW 2009, 2012).

Universiteten är viktiga policyaktörer av två anledningar. Dels är Nederländerna ett av de länder som bedriver mest forskning om högre utbildning, forskning, innovation och universitet. Här återfinns den omfattande bibliometriska miljön i Leiden, vetenskapsstudiemiljön i Twente, innovationsforskningen i Maastricht och högre utbildnings-miljöer i Twente och i Amsterdam. Dels har de holländska universiteten själva blivit en form av policyaktörer i takt med att finansieringssystemet förändrats. Inom universiteten spelar forskningsutvärderingarna en viktig roll som underlag för egen policyanalys. Universiteten bygger upp kompetens inom flera olika områden, särskilt i samband med de regelbundet (var sjätte år) återkommande forskningsutvärderingarna. Till deras analytiska uppgifter hör:

- Förberedelse för nationella och internationella utvärderingar
- Kontinuerlig analys av den egna organisationen och av olika grupper
- Utvärdering efter organisatoriska förändringar (sammanslagning av enheter, nya ämnen etc)
- Bibliometriska studier
- Studier av effekter av olika publiceringsmönster

Ett ökande fokus på användbarhet och 'impact' har skapat utrymme för ett nytt partsgemensamt samarbete, där NWO, Vetenskapsakademien och universitetassociationen VSNU har startat ett gemensamt projekt, 'Evaluating Research in Context'. Arbetet bedrivs i projektform inom en annan central analytisk aktör, Rathenauinstitutet i Haag (som ligger under KNAW men som har en egen styrelse), som bedriver flera projekt inom ramen för projektet men också fungerar som en självständig analytiker och observatör av policyutvecklingen i landet, med särskilt ansvar för systemanalyser av forskningen.

### **Sammanfattningsvis: förhandlingsforskningspolitik**

Forskningen i Nederländerna uppvisar en konsistent hög nivå, huvudsakligen inom ramen för befintliga resurser. Som forskningspolitiskt system kan det beskrivas som rationellt och välunderbyggt. Det finns få misshälligheter och sprickor utan politiken präglas av en betydande konsensus. Det är sannolikt en effekt av ett inkluderande beslutsfattande, där alla berörda samlas och formar uppfattningar om möjliga lösningar på problem eller utmaningar. Regeringen spelar självklart en betydande roll för forskningspolitikens riktning, men det viktigaste elementet i det forskningspolitiska beslutsfattandet finns i olika typer av samverkan mellan de centrala organisationerna inom fältet: Vetenskapsakademien, forskningsfinansiärerna (främst NWO) och universiteten. Nederländerna har en tradition av korporativ samverkan och problemlösning, vilket spiller över på forskningspolitiken. Detta

förhandlingssystem bygger dels på den rationella kalibreringen av aktörers intressen, dels ett trovärdigt och rimligt underlag. Den rollen har Vetenskapsakademin till stor del fyllt och är idag en forskningspolitisk plattform av dignitet, på senare tid kompletterat av dess Rathenauinstitut (som sedan ett decennium har en avdelning för systemanalys), och vissa inslag i den akademiska forskningen. Universiteten är också analytiska aktörer i sin egen kraft och tar fram underlag på alla nivåer, från enskilda ämnen och institutioner till samverkan mellan lärosäten och mellan lärosäten och andra organisationer, till exempel sjukvården. Resultatet blir ett system av kontinuerlig analys och gradvis förändring. Viljan att komma överens är slående men också önskan att underbygga komplexa politiska beslut med analys.

## 4 Norge: Stark kunnskapsgrund, svag politisk samordning?

Internationella jämförelser ger en mångtydig bild av Norge som forsknings- och innovationsnation. De senaste 20 åren har de totala forskningsutgifterna legat på en stabil nivå. 2011 låg FoU-utgifterna på omkring 1,65 procent av BNP vilket är under genomsnittet i OECD, EU och i världen totalt. En förklaring är Norges höga BNP, men också att näringslivet står för en mindre del av FoU-investeringarna än i andra länder. Det i sin tur förklaras av att det norska näringslivet är inriktat mot råvarubaserade näringssektorer, där FoU-investeringarna vanligtvis är begränsade.

Offentliga FoU-investeringar som andel av BNP är däremot höga internationellt sett. Utbildningsnivån är dessutom hög och ökar i snabb takt. Norge har en hög andel forskare per invånare, men ligger bakom de andra nordiska länderna. Man har också lyckats relativt väl med att få fram goda resultat i termer av vetenskapliga publiceringar. Numera ligger Norge på fjärde plats efter Schweiz, Sverige och Danmark vad gäller antal publiceringar per invånare och tillhör de länder i världen som har haft den starkaste publiceringsökningen (Norges forskningsråd 2013). Däremot citeras norska artiklar inte lika ofta jämfört med de svenska eller danska, vilket kan tyda på att norsk forskning har svagare genomslagskraft i den internationella toppforskningen. De norska universiteten intar också en relativt blygsam position på internationella rankinglistor (Benner and Öquist 2013).

På politisk nivå finns det ett stort intresse för mätningar av forskning. Sedan 1960-talet har Norge haft utredningsinstitut med ansvar för produktion av forskningsstatistik. Sedan 1997 publicerar Norges forskningsråd (Forskningsrådet), i samarbete med Statistisk Sentralbyrå (SSB) och Nordisk institutt for studier av innovasjon forskning og utdanning (NIFU) en "Indikatorrapport" med noggranna statistiska översikter och analyser av det norska forsknings- och innovationssystemet. Rapporten har publicerats årligen sedan 2009. Sedan 2011 har det norska Kunnskapsdepartementet (KD) utgivit årliga "forskningsbarometrar" (likt Danmark och Finland) som sammanställer utvecklingen för norsk forskning mot ett flertal indikatorer och i ett internationellt perspektiv.

Mättningsrapporter, rekommendationer från ad hoc-kommittéer, breda offentliga samrådsförfrågningar, utvärderingar och utredningar är redskap som forskningspolitiken förfogar och arbetar med. De utgör viktiga kunskapsunderlag för beslutsfattare och används för att understödja policyreformer och nya satsningar. Några exempel är introduktionen av ett skatteincitamentssystem för näringslivets FoU-investeringar (Skattefunn) 2003, satsningar på centrumbildningar (Senter for Fremragende Forskning) 2002, SAK-strategin (Samarbeid, Arbeidsdeling og Konsentrasjon) för att öka kvaliteten i universitets- och högskolesektorn, "tellekantsystemet" och flera omorganiseringar av Forskningsrådet.

I Norge är "forskningsmeldigene" till Stortinget ("White Papers") viktiga källor för att förstå den politiska inriktningen av forskningspolitiken. Till skillnad från forskningspropositionerna i Sverige innehåller Stortingsmeldingarna inga budgetmässiga riktlinjer och handlar mer om övergripande mål och riktlinjer för politiken. Meldingene presenterar och analyserar dokumenterad kunskap som finns tillgänglig eller som beställs för ändamålet. 'Forskningsmeldninger' har lagts fram återkommande sedan 1975 (med fyra till sex års mellanrum). Arbetet med dessa meldingene leds av Forskningsavdelningen i Kunnskapsdepartementet i nära samarbete med andra departement och stundvis med bistånd från "utlånade" rådgivare från Forskningsrådet. I den senaste forskningsmeldingen föreskrevs att Norge framgent ska utarbeta 10-åriga långtidsplaner för forskning. Den första planen lanserades i oktober 2014 och täcker perioden 2015-2024. Planen är av översiktlig karaktär och skisserar främst huvuddragen i en långsiktig strategi.

Det norska forskningssystemet kännetecknas av ett starkt sektorstänkande i forskningsfinansieringen. Samtliga departement har ansvar för att finansiera forskning inom och för sin egen sektor. Samtidigt har Norge en stark samordning på strategisk nivå i form av ett centralt forskningsråd, som parallellt finansierar tillämpad, strategisk, näringslivsinriktad och grundläggande forskning, och dessutom fungerar som forskningspolitisk rådgivare åt det politiska systemet. Studier har pekat på att Norges forskningsråd fragmenteras internt genom en stor mängd av bidragsformer och en betydlig detaljstyrning från de olika departementen. Studier pekar också på bristen av långsiktighet och koordinering som två stora utmaningar som hindrar ökad kvalitet och förnyelse i det norska forskningssystemet (Benner och Öquist 2013, Riksrevisjonen 2012).

Relationen mellan KD och Forskningsrådet är delad. Officiellt är Forskningsrådet alltså regeringens rådgivare i forskningsrelaterade frågor. Samtidigt ansvarar Forskningsrådet i praktiken ensamt för finansiering av forskning. Det är en organisatorisk modell som gör det svårt att skilja mellan Forskningsrådet som neutral rådgivare och som en självständig aktör med egna intressen. Detta har bidragit till att Forskningsrådet riskerar att bli (eller upplevas som) en illegitim kanal för opartisk rådgivning. Å andra sidan råder uppfattningen hos en del politiska beslutsfattare att Forskningsrådets forskningspolitiska uttalanden saknar skarpa och strategiskt innehåll (Technopolis 2012). Det forskningspolitiska systemet präglas därför av en markant sektorisering på politisk nivå och av en tvetydighet hos policyaktören Norges Forskningsråd som strävar efter att upprätthålla en balans mellan sina ansvarsområden.

Olika internationella studier har också påpekat att Norge saknar ett överordnat och fristående "advisory board" i forsknings- och innovationspolitiken.

Generellt präglas systemet av stor konsensus bland aktörerna om de grundläggande principerna i forskningssystemet. Överlag har norsk forskningspolitik ett väletablerat system för forskningspolitiska analyser och har flera kanaler att vända sig till för en kunskaps- och evidensbaserade politik. Frågan är bara hur råd, analys och bedömningar översätts till praktisk politik.

### **Beskrivning av systemet för rådgivning och analys**

I Norge ansvarar KD för frågor som rör utbildning och forskning. Som påpekats tidigare genomsyras det norska forskningssystemet av ett betydande sektorstänkande. Sektorstänkandet påverkar också forskningspolitikens rådgivningssystem. Utvärderingar pekar ofta på sektorstänkandet som orsaken bakom fragmenteringen i det norska forsknings- och innovationssystem och på en svag koordinering av forskningspolitiken mellan sektorsområden som ett hinder för strategiska prioriteringar. I Norge finns heller inget forsknings- och innovationsråd likt det i Danmark eller i Finland som kan skapa helhetssyn och formulera nationella strategier som sammanfogar särintressen och delstrategier. Det råder emellertid enighet bland beslutfattare att den sortens råd inte riktigt passar i det norska systemet. Fram till nyligen har regeringen haft ett eget forskningsutskott (Regjeringens forskningsutvalg –RFU), bestående av ministrar för de mest centrala forskningsfinansierande departementen. Den nya regeringen har nyligen beslutat att utskottet ska läggas ner med

motiveringen att forskningsrelaterade frågor bör behandlas av hela regeringen. Sektoriseringen kvarstår med andra ord och olika försök att bryta med den har misslyckats.

Det betyder emellertid inte att sektorprincipen enbart är en svaghet i systemet. Den har däremot skapat ett system där många departement har intresse och tar ansvar för forskningsrelaterade frågor, vilket försvårar arbetet med att sätta upp gemensamma mål för forskningspolitiken (Technopolis 2012).

Detta syns i det konkreta arbetet med forskningsstrategier. Så kallade 21-strategier (*forskning for det 21-århundradet*) är återkommande strategiprocesser med målet att samla forsknings- och näringslivsaktörer inom olika sektorer. Den första lanserades i regi av olje- och energidepartementet (OG21). 21-strategier har sedan dess lanserats på en rad andra områden som energi (Energi21), hälsa och vård (HelseOmsorg21), hav (Hav21), maritimforskning (Maritim21) och klimatområdet (Klima21). Strategiprocesserna som finns i dem ska generera ny kunskap om sektorernas utvecklingspotential och samlar ett brett spektra av analysaktörer och intressenter.

I Norge har tillsatta expertkommittéer (ekspertutvalg/NOU<sup>1</sup>) en viktig funktion. Kommittéerna tillsätts regelbundet av regeringen med mandat att komma med råd inom specifika forskningspolitiska områden. Kommittéernas arbete bygger på breda offentliga samråd där centrala aktörer och intressenter bidrar med inspel. Därutöver underbygger kommittéerna sina rekommendationer med hjälp av flera utredningar och studier.

Ett exempel på försöken att stärka den forskningsanalytiska kapaciteten på nationell nivå är Forskningsprogrammet FORFI, som lanserades 2009 för att tillgodose behovet av bättre kunskapsunderlag för forsknings- och innovationspolitiken. Ett ytterligare mål var att förstärka relationerna mellan forskare och beslutsfattare. Resonemangen bakom programmet var att ett mer kunskapsbaserat samhälle har behov av att förstå de krafter och processer som formar och driver kunskapsutvecklingen. Erfarenheterna av programmet är dock att man endast i begränsad utsträckning lyckats uppnå programmålen. En nyligen genomförd utvärdering drar slutsatsen att målet att såväl stärka kunskapsbildningen som samarbetet mellan forskare och policyaktörer var rätt tänkt. Utvärderingen pekar emellertid på en rad komplikationer. Programmet finansierade ett stort antal små projekt och omfattade ingen koncentrerad centersatsning eller satsningar av större dignitet. Enligt utvärderingen har programmet inte heller lyckats att skapa kontinuitet och långsiktiga förutsättningar i utbyggnaden av kunskapsunderlag, eller nya former för samspel mellan brukarna och forskarna. Intressant nog visade utvärderingen att det – oberoende av FORFI – existerade omfattande och väletablerade samarbetsrelationer mellan aktiva forskningsmiljöer och myndigheterna på det forskningspolitiska området (Norges forskningsråd 2014). Sammantaget visar programmets ambitioner på att det finns en politisk vilja i Norge att satsa på forskning om forskning.

## **Om Norges forskningsråd**

Forskningsrådet har ett omfattande och brett uppdrag. Det ska ge strategisk rådgivning, finansiera forskning och vara en mötesplats för utveckling av forskningspolitik och kunskapsspridning.

Forskningsrådet etablerades i sin nuvarande form 1993 efter en kompromiss mellan de största departementen som innebar en sammanslagning av fem forskningsråd. Beslutet speglade behovet av att förenkla ett annars komplext och splittrat forskningsrådssystem. Samtidigt beslutade regeringen att ålägga det nya forskningsrådet en forskningspolitisk rådgivningsfunktion som tidigare existerat under olika former<sup>2</sup>.

Efter en omfattande utvärdering och omorganisering av Forskningsrådet 2003 ändrades dess officiella mandat som regeringens viktigaste rådgivare i forskningsrelaterade frågor. Beslutet var politiskt motiverat där man önskade få fram en bredare mångfald av aktörer som kunde bidra med

---

<sup>1</sup> Norske Offentlige Utredninger.

<sup>2</sup> I 1965 etablerades Hovedkomiteen for norsk forskning som ett rådgivande organ för regeringen. Komiteen avlöstes i 1983 av Forskningspolitisk rådet som verkade fram till 1988.

kunskapsunderlag till politiken. Trots ändringen står Forskningsrådet kvar som den viktigaste aktören för forskningspolitisk rådgivning. Rådet har en central roll även i departementens förhandlingsarbete kring budgetpropositionerna, genom att lägga fram förslag på olika satsningar. Forskningsrådet påverkar också forskningspolitiken genom formella och informella kanaler till departementen. En icke oväsentlig dimension är rörligheten av enskilda individer mellan statsförvaltningen och myndigheterna, vilket minskar avstånden i systemet och skapar förtroende mellan aktörer. Relationerna mellan Forskningsrådet och de olika departementen är med andra ord intima och baserade på stort förtroende (Technopolis 2012).

Under de senaste åren har Forskningsrådet stärkt sin interna analyskapacitet och rådet arbetar mer målinriktat med att positionera sig som en strategisk rådgivande aktör. Forskningsrådets rådgivningsstruktur koncentrerar sig i stort sett på studier av enskilda verktyg och program, och man har i liten grad utvecklat analysen av forskningspolitiken i sin helhet utöver de verktyg Forskningsrådet själv förfogar över (Technopolis 2012).

### **Aktörer som genomför forskningspolitisk analys**

Det finns en rad miljöer som genomför (forskningsbaserade) analyser och utredningar med relevans för forskningspolitiken. Vid universitetet i Oslo har *Sentret for teknologi, innovasjon og kultur (TIK)* studerat forskning och teknologi sedan mitten av 1980-talet. Vid Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) genomför Institutt for tverrfaglige kulturstudier forskning, undervisning och förmedling kring teknologi- och vetenskapsstudier. Andra universitet med forskningsmiljöer med relevans för forskningspolitiken är Universitetet i Tromsø och Universitetet i Nordland. Det finns även en rad miljöer vid högskolor (Norges Handelshøgskole og Handelshøgskolen BI) och forskningsinstitut (NIFU, Nordlandsforskning, Møreforskning, Norges utenrikspolitiske institutt og International Research Institute of Stavanger). De akademiska miljöernas policyanknytning är dock högst varierande.

Det finns också en växande skara konsultföretag som specialiserar sig på studier av forskning och innovation, främst i utvärderingsform.

### **NIFU – ett specialiserat institut för forskningsstatistik och studier av forsknings- och utbildningspolitik**

Ett stort fristående institut (NIFU) gör alltså en stor mängd studier som fungerar som uppföljningar av forskningspolitiska mål och effekter. NIFU har under flera decennier spelat en central roll för analys och statistikproduktion inom forskningsfältet. Institutets huvudsakliga mål är att främja insikter i hur kunskap och kompetens organiseras, utvecklas, förmedlas och används i samhället genom forskning, utvärdering, analyser och statistikproduktion. Institutet skall vara en oberoende och kritisk kunskapsproducent för politikutformning inom forskning, innovation och kompetensutveckling.<sup>3</sup>

NIFU har existerat (via olika ägarformer och återföljande namn) sedan mitten av 1950-talet. Institutet etablerades i början som en utredningsstab i *Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF)* i mitten av 1950-talet. Så tidigt som 1961 fick verksamheten en egen styrelse, vilket förstärkte dess oberoende ställning i förhållande till NAVF:s övriga verksamhet. 1969 blev verksamheten omorganiserad till ett eget institut under NAVF. Både forskningspolitiska studier och studier av högre utbildning stod centralt från början. Den första forskningsstatistiken togs fram redan 1963, och sedan 1997 har den publicerats regelbundet.

Sedan 1978 har tidskriften "*Forskningspolitikk*" utgivits av NIFU (med en periodicitet på fyra nummer per år). Tidskriften förmedlar policyrelevanta studier på området forskning och innovation i en

---

<sup>3</sup>I beskrivningen av det norska systemet får NIFU en mer utförlig beskrivning än andra aktörer. Syftet är att belysa institutmodellen som ett av flera möjliga sätt att organisera forskningspolitisk analyskapacitet nationellt (se diskussionen kring detta i rapportens slutkapitel).



populärvetenskaplig form och fungerar som en arena för bred debatt om forsknings- och innovationsrelaterade frågor.

En utvärdering som gjordes 1990 drog slutsatsen att institutet hade en unik roll i norsk forskningspolitik, genom utredningar, utveckling av databaser, forskningspolitisk debatt, popularisering av kunskap och agendasättning. Utvärderingen, med titeln «*Børs – Kontor – Katedral?*», framhävde också att institutet gradvis hade gått från att vara ett internt utredningskontor för Forskningsrådets kunskaps- och statistikbehov till att vara en självständig aktör med departementen som de viktigaste uppdragsgivarna, och som samtidigt präglade forskningspolitiska studier mot mer oberoende och akademiskt innehåll.

När NAVF slogs samman med de övriga fyra forskningsråden i Norges Forskningsråd 1993 följde institutet med som en underliggande enhet. 1996 frikopplades institutet helt från Forskningsrådet, och har sedan dess varit organiserat som ett fristående institut. År 2004 slogs NIFU ihop med STEP-gruppen, som hade etablerades av *Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd* 1991 för att stärka kunskapsunderlaget för forsknings- och innovationspolitiken. I samband med sammanslagningen blev forskning kring innovation i näringslivet en viktig del av verksamheten, och institutets områden omfattar därmed i dag hela kunskapspolitiken – från grund- och gymnasieskola, via högre utbildning till forskning, innovation och kompetensutveckling i näringslivet. Basanslagen har gradvis minskat sedan mitten av 90-talet och ligger nu på omkring 15 procent av det samlade anslaget.

NIFU har i dag omkring 75 anställda forskare. Även om institutet är en oberoende aktör fortsätter Forskningsrådet att ha en betydlig roll för verksamheten. NIFU har ett nationellt ansvar för produktion, analys och förmedling av statistik och indikatorer för hela FoU- och innovationssystemet, och NIFU är dessutom leverantör av norsk officiell statistik inom områdena till EU och OECD. En betydlig del av verksamheten är därmed baserad i denna statistiska uppgift tillsammans med den årliga Indikatorrapporten som NIFU ansvarar för. Tillsammans med de årliga analyserna av budgetpropositionerna bidrar statistikverksamheten och bibliometriska studier i väsentlig grad till institutets roll som central i den forskningspolitiska debatten i Norge.

Forskningsrådet finansierar omkring en tredjedel av institutets aktiviteter. Med undantag för statistikarbetet, är institutet beroende av framgång på den öppna uppdragsmarknaden.

I dag fortsätter NIFU att vara en viktig samhällsdebattör och producent av uppföljningar och analyser. Sedan några år tillbaka upplever emellertid institutet att det har blivit svårare att upprätthålla sin funktion och relevans samt att leva upp till beslutsfattarnas förväntningar. Viktiga utmaningar är en låg långsiktig finansiering, trög anbudsbyråkrati, brist på dialog och kortsiktighet hos uppdragsgivarna. Institutet har under senare tid upplevt en ökande "mismatch" mellan marknad och kunskapsbehov. Man menar att uppdragsgivarna ger uttryck för ett ökat behov av systemanalyser och helhetsperspektiv samtidigt som uppdragsmarknaden karakteriseras av små och kortvariga uppdrag dominerade av utvärderingar och utredningar om enskilda satsningar, men också av ett strikt regelverk för upphandlingar. Situationen har bidragit till att en rad konsultfirmor börjat etablera sig och fått en större roll i utvecklingen av kunskapsunderlaget för forskningspolitiken, till förfång för långsiktighet och systemperspektiv i forskningsanalysen.

### **Forskningspolitisk analys inom intresseorganisationer**

Under de senaste åren har andra aktörer som t.ex. Universitets- og høyskolerådet (UHR) och Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA) blivit alltmer tongivande i forskningspolitiska frågor. Särskilt UHR har fått en central roll i utvecklingen av finansieringsmodeller inom sektorn. Emellertid har varken UHR eller FFA någon särskilt välutvecklad analyskapacitet.

Intresseorganisationer som Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Abelia (NHOs forening for kunnskaps- og teknologibedrifter), Norsk Industri, LO, Forskerforbundet och Teknisk Naturvitenskapelig forening (Tekna) spelar också en aktiv roll i den forskningspolitiska debatten, organiserar

forskningspolitiska konferenser och fungerar som beställare av mindre utredningar och analyser. Organisationerna framstår till viss del som splittrade i sina åsikter men har stundvis haft ambitioner om att uppträda på gemensam front. Genom initiativet "*Kunnskapsdugnaden*" i perioden 2006-2009 var ambitionen att skapa en plattform för debatt och kunskapsutveckling om de stora utmaningarna Norge som kunskapsnation står inför.

Också Vitenskapsakademiet har en aktiv röst i den forskningspolitiska debatten, men utan att kunna dra nytta av ett eget analysinstitut motsvarande det vi ser i Nederländerna.

### **Sammanfattning**

Norge har en relativt välutvecklad forskningspolitisk analysfunktion, med flera rådgivningskanaler: Norges Forskningsråd som har forskningspolitisk rådgivning, inklusive analyser, som ett av sina tre viktigaste uppdrag. Det finns en utvecklad tradition för utvärderingar av enskilda satsningar. Norge har också ett specialiserat fristående institut (NIFU) med nationellt ansvar för statistik och indikatorer för norsk FoU, och som kombinerar denna funktion med forskning, utredning och rollen som nationellt debattforum. Det finns också några akademiska miljöer med forskningspolitik som forskningsfält, liksom en växande grupp av konsultfirmor. På den politiska nivån finns Forskningsavdelningen i Kunskapsdepartementet som utformar årliga Forskningsbarometrar och går igenom och sammanfattar kunskapsunderlaget i återkommande 'forskningsmeldingar'.

Bilden är sammantaget imponerande: det finns forum för debatt och analys, en sammanhållen finansieringsstruktur och en ram för långsiktig politisk planering. Det finns emellertid en rad svagheter. Trots den stora analysapparaten finns det försvinnande få systemanalyser av forsknings- och innovationssystemet eller analyser av hur olika satsningar påverkar varandra. Forskningsrådet, regeringens främsta forskningspolitiska rådgivare, har inte tagit sig an ett helhetligt uppdrag utan framstår mer som ett konglomerat av aktiviteter och intressegrupperingar, och fungerar främst ett förhandlingsmaskineri med de olika sektorsdepartementen. Ett starkt sektorstänkande hindrar samordningen av forskningspolitiken, men skapar också utmaningar i relation till behovet av helhetligt kunskapsunderlag mellan sektorer. Allt detta gör systemet påfallande intresserat av analys men samtidigt lika påfallande ointresserat av radikal förändring, eftersom det är så sammansatt och komplext.

## 5 Långsiktig rådgivning i ett turbulent system: Storbritannien

Storbritannien är en vetenskaplig stormakt med några av världens ledande universitet och ett vetenskapligt genomslag som tillhör de högsta i världen. Storbritannien har en stor grupp av högteknologiska företag, bland annat inom områden som läkemedel och flyg. Landet har emellertid en blygsammare position vad gäller investeringar i forskning och utveckling och ligger under genomsnittet för EU:s 27 medlemsstater (1.7 procent av BNP, varav två tredjedelar är privatfinansierat). Samtidigt har satsningarna på forskning nästan fördubblats i fasta priser mellan 1989 och 2012 (Office for National Statistics 2012).

Den brittiska forskningspolitiken samlar många olika aktörer, intressen, styrformer och målsättningar. Det finns ingen direkt ram för politiken utan den är uppbyggd av olika delområden. Det finns dock återkommande strategier för forskningsområdet; den senaste kom 2011 och en ny är planerad för 2015. Dessa strategier är huvudsakligen dokument utan budgetramar och därför främst viljeyttringar, om än skarpt formulerade. I den senaste – vars huvudnummer var att satsningarna på forskningsområdet inte skulle skäras ned trots den statsfinansiella krisen, men att i gengäld forskningens koppling till ekonomisk utveckling förtydligades – summeras en rad olika styrmedel och mål: satsningar på internationella nätverk och samarbeten, stöd till forskning i små och medelstora företag, olika insatser för att öka det samhälleliga genomslaget för universitetsforskningen (Department of Business, Innovation & Skills 2011). Bakom strategin låg ett omfattande samrådsarbete med olika analytiska underlag och inspel från en vid krets av intressenter.

De ekonomiska ramarna för forskningspolitiken fastställs huvudsakligen årligen via tilldelningen av resurser till universitet, institut, forskningsråd och övriga finansiärer. Forskningspolitikens centrum finns i *Ministry for Business, Innovation and Skills* (BIS). Forskningsfrågorna har flyttat runt i det brittiska politiska systemet över åren, men flyttades 1992 från det dåvarande utbildningsdepartementet in i det näringspolitiska ministeriet (Department of Trade and Industry), och har sedan dess hört till det politikområdet. Alla departement gör emellertid sina forskningspolitiska prioriteringar och utvecklar sina egna forskningsstrategier i avdelningar för forskningsplanering under ledning av varsin 'chief scientific adviser'. Gruppen av rådgivare är samlad i en rådgivande kommitté till premiärministern, som i sin tur leds av regeringens chefsrådgivare (chief scientific adviser).

Även om departementen var för sig är välorganiserade och har sina egna forskningsagendor finns det ändå i praktiken vissa sammanhållna mål för forskningspolitiken och, framför allt, vissa sammanhållna processer och aktörsnätverk för att analysera och utforma dessa.

En viktig bakomliggande förklaring till utformningen av brittisk forskningspolitik är universitetens dominans i det brittiska forskningssystemet. Storbritannien har oproportionerligt många

högpresterande universitet: Åtta av de 50 mest citerade universiteten i världen är brittiska, medan inga tyska eller franska universitet hör till den gruppen. Universiteten står också för över 70 procent av den offentliga forskningen. Forskningspolitiken verkar därför framför allt via universiteten medan institutssektorn i hög grad har monterats ned; den var annars en viktig del av efterkrigstidens brittiska forskningspolitik (Boden et al. 2003). Istället har universitetssektorn alltså blivit den huvudsakliga målgruppen för forskningspolitiken.

Betydande delar av den brittiska forskningspolitiken har handlat om fördelning av resurser till universitetsforskningen, med huvudsakligen olika typer av bedömningssystem och metriker som grund. Fram till mitten av 1980-talet var denna fördelning både väldigt stabil över tiden och programmatiskt sluten: den ansvariga myndigheten (University Grants Committee) lämnade aldrig ut sitt beslutsunderlag eftersom det ansågs störa universitetens verksamhet och leda till opportunistiska anpassningar (Brown 2013). Den första forskningsutvärderingen genomfördes 1986 och den senaste i år (2014). Denna modell bröt radikalt med den slutna formen för beslutsfattande och öppnade hela systemet av analys och finansiering av universitetsforskningen. Efterhand har fördelningsmodellen breddats och 'impact' och anknytning mellan praktik och forskning väger idag relativt tungt – en femtedel av den samlade bedömningen av universitetens forskning utgår från samverkansdimensionen. Betoningen på genomslag syns i styrningen av forskningsråden, som – tillsammans med det teknikpolitiska organet InnovateUK (tidigare Technology Strategy Board) – står för huvuddelen av den externa finansieringen av brittisk offentlig forskning. Forskningsråden begär numera regelmässigt att ansökare ska göra en bedömning av vem som kan ha nytta av deras forskning och hur denna nytta kan förverkligas.

Samtidigt är universiteten starka organisationer med stor självständighet. De brittiska universiteten har skiftande organisatorisk status – de äldsta har ett s.k. Royal Charter som ger dem betydande frihet i förhållande till direkt statlig styrning, medan nyare universitet har en annan typ av organisation, dock inte heller den i den myndighetsform som annars varit legio i resten av Europa. Universiteten har högst varierande styresskick, där särskilt de äldre universiteten har en komplex beslutsstruktur med vidsträckt bestämmanderätt för kollegiet. Samtidigt har vissa brittiska universitet utsett ledningar med ett tydligt mandat, vilket emellanåt skapat spänningar mellan lärare och ledning (ett exempel är Oxford-rektorn John Hood, som avgick 2009 efter kontroverser med kollegiet; Cartwright 2009).

Forskningspolitikens genomförande är med andra ord inte heller okomplicerat och präglad av beroendet av det förhållandevis självständiga universitetssystemet. Gemensamt för lärosätena är inriktningen mot konkurrens om resurser för att driva på koncentration och 'excellens', men också att profilera verksamheten mot särskilda områden - framför allt via forskningsrådets finansiering men också som en effekt av de återkommande forskningsutvärderingarna. Områden och miljöer som inte får stöd av forskningsråden och som får svaga betyg i forskningsutvärderingen har svårt att överleva, och ett betydande inslag i universitetens planering handlar om att förutse och parera effekterna av forskningsutvärderingarna och rådstilldelningen.

De brittiska forskningspolitiska styrmedlen är alltså relativt få och överskådliga: basfinansiering till universiteten som baseras på de nationella forskningsutvärderingarna, och extern finansiering huvudsakligen via forskningsråden till projekt, program och centrum. Styrningen av universiteten är inte särskilt markant utöver detta – deras självstyre är som nämnts betydande, och deras arbetsformer och organisation är inte enkelt nåbara för politisk intervention. Här ligger sannolikt förklaringen till en del av det fortsatta forskningspolitiska reformarbetet, nämligen att knyta universiteten närmare olika övergripande statliga projekt och planer (framför allt ekonomisk förnyelse). Delvis beror utvecklingen på att den brittiska staten gjort sig av med flera av de viktigaste styrmedlen för forskning, framför allt i form av institut men också forskningsprogram som kommer direkt från de olika ministerierna och deras myndigheter. Det finns finansiering som kommer den vägen, till exempel från miljöministeriet (DEFRA), men den är minimal i jämförelse med den finansiering som går till universiteten eller via forskningsråden. Det innebär att regeringen styr indirekt via universitet och forskningsråd, vilket kan förklara varför fokuseringen på 'impact' är så dominerande i den politiska retoriken och varför det

politiska systemet så starkt pressar universitet och råd att bredda sin handlingsrepertoar. Kvaliteten i verksamheten tas i huvudsak för givet eftersom universiteten och forskningsråden är så markant kollegialt styrda och eftersom kvalitetskraven är så prominenta i universitetens utvärderingssystem och i forskningsrådets urvalsformer. Detta är en möjlig förklaring till att det blossat upp ett nytt intresse för forskningsinstituterna som organisationsform – med inspiration från det tyska exemplet.<sup>4</sup> Politiken söker efter alternativa och kompletterande utförarstruktur, som inte är lika bundna vid ett strängt akademiskt mandat. Dessutom pågår en ständig diskussion om hur forsknings- och utbildningssektorn ska finansieras och hur fördelningen mellan offentliga och privata åtaganden ska se ut, inte minst i ljuset av den fundamentala omdaning av finansieringen av grundutbildningen i England (HEFCE 2013).

## Regeringens forskningspolitik

Något egentligt övergripande forskningspolitiskt råd finns alltså inte i Storbritannien; det tidigare omnämnda råd som finns (som rådgör statsministern under ledning av 'chief scientific adviser') fungerar främst som diskussionsforum om forskningens samhällsliga konsekvenser. Istället fungerar de återkommande forskningsstrategierna som en sorts samlande ram för analys, överväganden och förslag från en bred grupp intressenter. I det pågående arbetet med en ny forskningsstrategi har en mängd olika think tanks och organisationer engagerats, till exempel Royal Society och de övriga vetenskapsakademierna, enskilda forskare, företag med mera, i samspel med Näringsdepartementet. Arbetsgrupperna täcker olika policyområden, till exempel rekrytering, samverkan, finansiering och vetenskapskommunikation, och arbetar fram underlag som sedan bearbetas inom regeringskansliet. I den senaste (2011) forskningsstrategin skrevs för övrigt underlaget till den inledande systembeskrivningen av forskare med djup forskningspolitisk sakkunskap. Överhuvudtaget karakteriseras regeringskansliet av ett in- och utflöde av personer från olika miljöer som bidrar inom olika projekt, i seminarieform, med skriftliga underlag med mera.

Om vi ser på regeringens arbetsformer mer specifikt, har *Department of Business, Innovation and Skills* (BIS) en egen analysavdelning med ett tjugotal anställda och samverkar med den nationella statistikmyndigheten (*Office for National Statistics*). Analysenhetens huvudsakliga uppgift är att rådgöra universitets- och forskningsministern, ge rådgivning åt tjänstemän inom departementet och att allmänt analysera utvecklingen inom forskning och innovation i landet. Analysgruppen har också en nätverksfunktion och finansierar forskningspolitisk verksamhet vid olika akademiska institutioner, främst de två stora enheterna inom området (*Institute for Innovation Research* i Manchester och *SPRU, Science Policy Research Unit* i Sussex). Regeringen har lagt ut uppdrag till dessa kring vetenskaplig infrastruktur och företagets innovationsverksamhet, och båda dessa lade grund för förslag i den senaste forskningsstrategin. De har också lagt grund för förslag om s.k. innovationskapapulter i den senaste forskningsstrategin; sådana katapulter är storskaliga samverkanscentrum mellan stat, universitet och företag inom ett tiotal områden som cellterapi, avancerad tillverkning och stadsutveckling.

## Intermediärer

Under de senaste decennierna har en rik flora av mellanliggande organ, think tanks och halvvoffentliga organ vuxit fram i Storbritannien, inte minst under den långa perioden av Labourstyret, när detta blev en etablerad arbetsform för policyutveckling och debatt. Modellen präglar alltså också forskningspolitiken, som arbetar med olika typer av nätverk och samrådsgrupper. Vissa forskargrupperingar är viktiga och har varit det under en längre tid, särskilt kring universiteten i Manchester och Sussex. Viktigast är kanske akademierna, och då speciellt Royal Society. Royal Society tycks ha något av en särställning när det gäller forskningspolitisk rådgivning och är en viktig källa till analys och förståelse av det brittiska forskningssystemet. Ett exempel är den roll som Royal Society-presidenten Paul Nurse anses ha spelat för att påverka synen på forskningsutgifter hos finansdepartementet och finansministern George Osborne efter regimskiftet 2010, vilket ska ha lagt grunden för kontinuiteten i forskningens finansiering (i princip alla andra områden finns vidkännas

<sup>4</sup> I ett tal av dåvarande universitets- och forskningsministern David Willetts, vid King's College, 7 juli 2014.

betydande besparingar, i en första fas på över 6 miljarder pund). Royal Society gör också egna studier – i princip alltid på eget initiativ – om brittisk forskning och dess villkor och ställning i världen och om olika prioriteringsmodeller inom forskning. Ett exempel på detta är en bred översikt av globala trender inom forskningen och utvecklingsvillkoren för brittisk forskning (Royal Society 2011). Därutöver är Royal Society en viktig del i den våg av s.k. evidensbaserad politik som präglar samtida brittisk politik, med studier om beslutsfattande inom kontroversområden som nanoteknik, genmodifierade organismer och cybersäkerhet (Collins 2011).

### **Universitetens egna analysfunktioner**

Royal Society ägnar sig inte åt analyser av universiteten. Här är det lite mer sparsmakat med analyser. Universiteten har viss egen analyskapacitet. Denna är framför allt samlad i olika universitetsassociationer som Russell Group (för de mest forskningsintensiva universiteten), vilken har en egen analysenhet som producerar olika typer av policyunderlag. Utöver de tidigare omnämnda verksamheterna i Manchester och Sussex finns det omfattande forskning om den högre utbildningens finansiering och organisation vid många universitet. King's College i London har ett policyinstitut som bedriver forskning om finansieringen av forskning och högre utbildning och vid University College London finns ett centrum vid namn STEaPP, som arbetar med att stärka kopplingen mellan forskning och policy inom olika områden (energi, hälsa, forskningspolitik med mera).

Finansieringsorganet HEFCE är inte bara finansiär utan gör också olika typer av analyser av och för de brittiska universiteten. Dit hör studier av internationella erfarenheter och modeller för akademi-industrisamverkan (HEFCE 2014). Forskningsråden å sin sida är inte bara finansiärer utan agerar policynära med återkommande rapporter till exempel om begreppet 'impact'. Förutom regelbundna utvärderingar och bibliometrisk uppföljning, följer råden upp olika initiativ som tagits för att förändra brittisk forskning (bland annat regelbundna s.k. 'impact reports').

### **Sammanfattning: nätverk för kunskap**

Storbritannien har en ganska sammansatt forskningspolitik. Något tydligt centrum för policyanalys finns inte, utan den består av en samling aktörer och intressenter i olika samverkansfora. Politiken är inte heller helt lättöverskådlig utan karakteriseras av en viss ryckighet, där mål och medel introduceras och förändras efterhand. Detta kan låta som en forskningspolitik utan vare sig mål, medel eller riktning, men det är inte hela bilden. Snarare är det brittiska systemet förhållandevis starkt och stabilt. En förklaring är att det finns en mycket omfattande kunskapsinfrastruktur inom området – företrädd av akademiska miljöer, vetenskapsakademierna, universiteten, delar av brittisk industri och inte minst regeringskansliet självt – vilket säkrar att den forskningspolitiska rådgivnings- och analysfunktionen fungerar och att det pågår en välinformerad diskussion om villkoren för brittisk forskning, nationellt och i världen. Systemet har visat sig robust i såväl uppgång som nedgång. I särskilt kritiska perioder, som efter finanskrisen 2008 och de stora budgetneddragningarna i samband med den (liksom i samband med den omfattande upprustningen av brittisk forskning under 1990- och 00-talet), formade kretsen av policyaktörer och intressenter en stabil ram kring målformulering och genomförande. De återkommande forskningsstrategierna är också välorganiserade processer av analys, policybildning, förslag på genomförande och formuleringen av mål att följa upp – med breda och kvalificerade analytiska underlag som bas. Det brittiska systemet är lösare än exempelvis det tyska eller nederländska, och saknar den samlade analyskapaciteten hos det norska, men har strukturer och arbetsformer som kompenserar för detta.

## 6 Sverige och forskningspolitisk rådgivning: från modell till undantag?

Sverige är en av världens mest ambitiösa forskningsnationer, med bland de högsta investeringarna i forskning och utveckling i världen. Svenskt näringsliv är forskningsintensivt och internationellt orienterat. Också de offentliga utgifterna för forskning och utveckling ligger på en hög, om än inte lika anmärkningsvärt hög, nivå. Sverige ligger vidare näst högst i världen vad gäller antal publiceringar per invånare och på en god, om än inte särskilt enastående, nivå vad gäller vetenskapligt genomslag – över världsgenomsnittet men inte i nivå med exempelvis Danmark och Nederländerna. Svenska universitet ligger också ett stycke bakom sina danska och holländska motsvarigheter när det gäller vetenskapligt genomslag, även om den generella nivån är högre än i exempelvis Norge (Vetenskapsrådet 2013).

Sverige har varit något av en pionjär inom forskningsplanering och forskningspolitisk analys. Forskningsberedningen inrättades redan 1962, med uppgift att koordinera ett växande forskningssystem och utreda och analysera – och därefter förankra – olika forskningspolitiska reformer och initiativ. Världens andra akademiska forskningspolitiska centrum (efter SPRU i England) startade 1966 i Lund som Forskningspolitiska programmet (senare omdöpt till Forskningspolitiska institutet). Under ett långt mellanspel, från mitten av 1960-talet till sent 1970-tal, rådde sektorisering där forskningsanalysen främst återfanns hos enskilda sektorsmyndigheter. Efter detta mellanspel kom forskningspropositionerna att skapa överblick och samordning i forskningspolitiken.

Parallellt har det svenska utredningsväsendet spelat en viktig roll också inom forskningspolitiken, där flera stora policyförändringar – inklusive införandet av forskningspropositionerna – förberetts i brett sammansatta utredningsgrupper med anknuten expertis. Det har funnits betydande forskningspolitisk expertis i det svenska universitetssystemet, med lite olika profil i Lund, Uppsala, Stockholm, Göteborg och Linköping, iscensatt av statlig finansiering (inklusive Kommittén för forskningsekonomi och forskningsorganisation under tidigt 1970-tal, Universitets- och högskoleämbetet under 1970- och 1980-talen, Forskningsrådsnämnden under samma period, och Rådet för forskning om universitet och högskolor fram till 1998). Under senare tid har området minskat i betydelse, efter en kort renässans under SISTER:s verksamhet (Swedish Institute for Studies of Education and Research) från 2000 till 2009. Forskningspolitiska institutet i Lund lades ned 2013, och forskningspolitiska studier återfinns idag utspritt och ganska fragmenterat över landet. Däremot finns en stor grupp av innovationsstudiemiljöer, med understöd av bland annat Vinnova, liksom viss forskning kring den högre utbildningens organisation, men ingen av dem bedriver omfattande policyanalys.

Efterhand har det svenska forskningspolitiska systemet blivit bredare och mindre koordinerat. När den stora satsningen på forskning skulle genomföras i samband med 1990-talskrisen och utskiftningen av

löntagarfondernas medel, förlades de nya resurserna utanför existerande myndigheter; inte heller universitetens plädering att medlen skulle föras till dem hörsammades (Sörlin 2005). Istället inrättade regeringen på mycket kort tid en serie forskningsstiftelser, en lösning som främst hade juridiska och politiska motiv men som också avspeglade en föreställning om stiftelseformens forskningspolitiska träffsäkerhet. I motsvarande hast gjordes kraftfulla nedskärningar av de statliga åtagandena bara några år senare, återigen utan större konsekvensanalys. När forskningsrådssystemet reformerades 2001 var kunskapsunderlaget bräckligt, inte minst eftersom det var bråttom att få fram ett förslag. Den parlamentariska utredningen Forskning 2000 hade nämligen oväntat föreslagit en radikal reformering av hela forskningsfinansieringssystemet, vilket väckte stor bestörtning som behövde hanteras politiskt. Inte mindre än två utredningar fick därefter i uppgift att komma med ett mer aptitligt förslag till omställning och slutresultatet blev en omritning av det statliga finansieringssystemet med två tunga poler: ett sammanslaget grundforskningsråd och en innovationsmyndighet. En effekt av förändringarna i finansieringssystemet blev att forskningsfinansiärerna förväntades samarbeta i olika konstellationer ('stora' och 'lilla' gruppen). Effekterna av detta påbud uteblev, vilket senare togs upp i en annan statlig utredning som också fungerade som utvärdering av reformen 2001 (SOU 2008:30; Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans). Andra forskningspolitiskt betydelsefulla förändringar, till exempel kring styrningen av forskningsstiftelserna, universitetens organisatoriska ställning och utformningen av resursfördelningen till forskning (och högre utbildning) har också haft varierande former för kunskapsunderbyggnad och förankring.

Det betyder inte att den forskningspolitiska aktiviteten avtagit. Tiden sedan millennieskiftet har tvärtom präglats av hög ambitionsnivå och återkommande reformer: satsningar på starka forskningsområden, livsvetenskaper och strategiska forskningsområden är några av de mest framträdande. Men riktningen på politiken och dess former och mål har inte blivit tydligare med tiden. Trots att Sverige fortfarande har kvar skelettet av ett forskningspolitiskt analysystem – forskningsberedningen, statliga utredningar, expertis inom myndigheter och departement, viss forskning – har forskningspolitikens kunskapsunderlag blivit bräckligare. Den politiska viljan har varit stark men analysen har inte hållit jämna steg.

### **Systemet för rådgivning och analys**

Alltsedan 1990-talets början har forskningspolitiken varit utbildningsdepartementets ansvar, ibland med en minister med ett s k paragraf 5-ansvar för koordineringen av alla politikområden med anknytning till forskningsfrågor, ibland inte. Flertalet departement har enheter för forskning, men oftast relativt små. Den forskningspolitiska enheten inom utbildningsdepartementet har ett femtontal anställda; näringsdepartementets enhet för forskning och innovation är något större.

Forskningsberedningen fick alltså tidigt uppgiften att koordinera den svenska forskningspolitikens upprustning och modernisering under 1960-talet. Efter att ha legat i träda under 1970-talet, fick beredningen nytt liv under 1980-talet när nya principer för politiken skulle formuleras och när nya, mer övergripande områden, introducerades (nya material, molekylärbiologi, etc.; Premfors 1986). Forskningsberedningens ökade betydelse sammanföll med en allmän upprustning av den samlade forskningspolitiken, när den leddes från statsrådsberedningen under politiker som Ingvar Carlsson, Odd Engström och Kjell-Olof Feldt, och när den samlades i de treåriga forskningspropositionerna. Läget komplicerades väsentligt i samband med den ekonomiska krisen som började 1990. I den borgerliga regeringen Bildt togs forskningspolitiska reformer och beslut fram i en trång krets inom departementet med bara begränsad extern förankring; också departementets egen expertis användes enbart i ringa utsträckning (Benner 2001). När socialdemokratin tog makten 1994 låg fokus dels på budgetsanering, dels på att få till en hållbar politisk allians med först Vänsterpartiet och sedan Centerpartiet, och forskningspolitiken användes huvudsakligen som ett besparings- och kompromissbyggarinstrument. Även om exempelvis forskningsberedningen var aktiv under hela 1990-talet (såväl med Per Unckel som Carl Tham som utbildningsministrar) och publicerade åtskilliga rapporter och höll många sammanträden, skedde politikutformningen mestadels i andra sammanhang.



Forskningspolitiken blev alltså en angelägenhet huvudsakligen för utbildningsdepartementet, och den övergripande politiska koordinering som rått under 1980-talet har inte återuppstått efter policybrottet runt 1990. Under det senaste decenniet har utbildningsdepartementet behållit sin starka ställning inom forskningspolitiken, och huvudparten av de reformer och policyinitiativ som tagits har kommit därifrån. Det *har* förekommit andra typer av initiativ och strategiprocesser där forskningspolitiken spelat in, till exempel kring Östersjösamarbete och branschutveckling under regeringen Persson (2006) och kring fordonsindustrin 2008, men politikutvecklingen har skett vid utbildningsdepartementet. Det är därifrån som de stora reformerna initierats, som introduktionen av Linnéstöd och Berzeliuscentra 2005, de strategiska forskningsområdena 2008 och satsningen på livsvetenskaperna 2012. Efterhand har andra departement, särskilt näringsdepartementet, höjt sin profil och drivit egna frågor inom området, till exempel de strategiska innovationsprogram som lanserades 2012. Uppryckningen av de under lång tid eftersatta industriforskningsinstituten under 00-talet skedde emellertid i samverkan mellan båda departementen.

Forskningsberedningen finns fortfarande kvar och har haft skiftande representation under det senaste decenniet. Dess roll i utformningen av forskningspolitiken har dock varit begränsad och den var inte direkt involverad i någon av de stora reformer som sjuösatts det senaste decenniet (Benner 2008). Det enda gripbara uttrycket för dess arbete är en rapport om forskningens framtid ('Forskning formar framtiden') som utkom 2010 – året efter att en forskningsproposition lagts fram. Under en kort period mellan 2004 och 2006 kompletterades beredningen av ett innovationsråd, som dock lämnat få skriftliga eller andra avtryck. Också de statliga utredningarna har försvagats. De har varit många under perioden, i skiftande former och fora, men få av dem har haft ett direkt inflytande över politiken. Flera har direkt förkastats, medan andra huvudsakligen haft karaktären av korta beslutsunderlag, till exempel utredningen om starka forskningsmiljöer (Ds 2004:21, Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick) eller utredningen om finansieringen av ESS (Ds 2005:20, Svenskt värdskap för ESS).

Vad gäller andra större initiativ finns det inga direkt tillgängliga beslutsunderlag. I arbetet med att utveckla strategiska forskningsområden som ny statlig insatsform – som utgjorde en av hörnstenarna i 2008 års forskningsproposition – ingick inget direkt utredningsarbete. I ett tidigt stadium fick Vetenskapsrådet möjlighet att göra ett underlag om storskaliga insatsformer, som det dock avstod från (Benner 2008). Modellen bereddades därefter inom regeringskansliet, även om forskningsfinansiärerna i ett senare skede fick lämna underlag kring möjliga insatsområden, men själva proceduren, formuleringen och genomförandemodellen utformades av regeringen själv. Något kortfattat beskrevs proceduren så här i propositionen:

'Regeringen har inför denna proposition initierat en process för att fastställa ett antal forskningsområden där det bedöms finnas potential för världsledande forskning i Sverige. Områdena har valts utifrån de strategier som inför propositionen inlämnats från forskningsfinansiärer, universitet och högskolor, andra forskningsutförare samt företag och näringslivsorganisationer.' (Prop. 2008/09:50 s. 25)

Efter denna beredning fick forskningsfinansiärerna i uppgift att utlysa medlen och bereda ansökningarna, och har också haft ansvaret för utvärdering och analys av effekter av stödet via de strategiska områdena. Dessa utvärderingar är främst kortfattade genomgångar av effekter av de enskilda programmen, inte av deras effekter på forskningssystemet i stort. I 2012 års forsknings- och innovationsproposition återkom de strategiska områdena, denna gång också med en kortfattad motivering till arbetsform och urval av områden:

'regeringen (har) i denna proposition identifierat ytterligare några områden av särskild betydelse för näringsliv och samhälle där det finns behov av riktade forskningssatsningar. Inom många branscher i näringslivet görs koncentrerade satsningar på forskning och utveckling för att utveckla nya produkter och processer. Regeringen anser att denna utveckling bör kompletteras för områden där forskningen har stor potential genom att genomföra långsiktiga satsningar på forskning av hög kvalitet inom dessa områden.' (Prop. 2012/13:30 s. 74).

Intressant nog nämndes Linnéstöden – som alltså var huvudpunkten i 2005 års proposition – bara sparsamt i 2008 års proposition (trots att ytterligare 20 centrum inrättades det året) och inte alls i 2012 års proposition, trots att stöden vid det laget både utvärderats och deras effekter på den svenska forskningen börjat klarna. Efter 2008 har inga utlysningar gjorts inom Linnéstödsprogrammet och nya resurser har istället tillförts via andra vägar. Ett exempel på det gäller insatserna för att stödja rekrytering av s.k. toppforskare i 2012 års proposition, som också presenterades helt kort med avseende på bakgrund och analys:

'Den låga nivån av internationell rekrytering jämfört med andra framstående forskningsländer är en tydlig brist i det svenska forskningssystemet. Detta gäller inte minst rekrytering av etablerade utländska forskare på hög nivå. Kontakter och utbyte på elitnivå är ytterst viktigt för att höja kvaliteten på forskningen. Sådana utbyten bör dock i större utsträckning än vad som i dag är fallet också avse mer långvariga perioder och innefatta permanenta rekryteringar för att på så vis bli effektiva som kvalitetshöjare inom svensk forskning. Som ett led i arbetet med att stärka kvaliteten inom svensk forskning bör ett system skapas för internationell rekrytering till universitet och högskolor av de forskare som har störst potential för framtiden.' (Prop. 2012/13:30 s 73)

Oavsett effekterna och resultaten av dessa satsningar – som i samtliga fall inneburit resurstillskott – är resonemangen bakom dem påfallande korta och frånvaron av mer grundliga analyser av hur de ska sjösättas frapperande, liksom hur olika insatser förhåller sig till varandra och till förändrade villkor för universiteten. En alldeles särskilt viktig prioritering i forskningspolitiken gäller de storforskningsanläggningar som är under utveckling, SciLifeLab i Stockholm/Uppsala och MAX IV/ESS i Lund (Hallonsten 2012). Också här är det påfallande hur lite samlad diskussion och analys som gjorts av satsningarna, vilket emellanåt skapat debatt kring hur de offentliga åtagandena egentligen utformas och hur prioriteringar mellan olika typer av mål gjorts (KVA 2008). Liknande motsättningar och oklarheter har präglat arbetet med att ta fram ett nationellt system för resursfördelning, till exempel kring den utredning som förre universitetskanslern Anders Flodström genomförde i ärendet, som presenterades och senare remissbehandlades under viss turbulens ('Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor', 2012).

### **Forskningsråd, myndigheter och andra intressenter**

De svenska forskningsfinansiärerna har egna analysenheter, framför allt Vetenskapsrådet och Vinnova, Verket för innovationssystem. Vinnovas verksamhet bygger på den omfattande analysfunktion som byggdes ut redan under 1970-talet under STU, och som sedan fortsatt att vara ett signum för myndigheterna inom industri- och näringsdepartementen. Verksamheten idag är dock mer blygsam, med ett tiotal medarbetare inom enheten för omvärldsanalys och utvärdering; dock finns det expertis också på annat håll inom myndigheten.

Vetenskapsrådet har en särställning som den enda myndigheten som fungerar som regeringens rådgivare inom forskningspolitiken. Den exakta innebörden i denna roll är dock mer diffus och det finns få konkreta tecken på denna rådgivande roll. I ett tidigt skede var Vetenskapsrådet värd för det s.k. Forskningsforum, som hade vissa samordnande och analytiska funktioner. Forskningsforum fann emellertid aldrig sina former i det svenska forskningssystemet och lades senare ned för att inte ersättas av någon liknande organisation (Rambøll 2003). Vetenskapsrådet gör diverse analyser av forskningens utveckling i Sverige, ofta med statistisk och bibliometrisk grund, men också kring organisatoriska frågor om forskares arbetsvillkor, jämställdhet och liknande. Rådet har förstärkt sin analysverksamhet väsentligt under senare år, men dess roll som analytiker av och rådgivare kring utvecklingen av svensk forskning på en mer generell nivå är fortfarande begränsad.

Vetenskapsrådet och Vinnova genomför utvärderingar av sina olika insatsområden, och Vinnova har varit särskilt aktivt med att utveckla s.k. effektanalys. Vetenskapsrådet har en utvärderingsstrategi från 2011 som på ett detaljerat sätt beskriver hur olika typer av utvärderingar – av projekt, områden, procedurer och systemeffekter – ska genomföras. Det är emellertid svårt att utläsa effekterna av denna strategi, exempelvis är det länge sedan några mer omfattande utvärderingar av

forskningsområden gjordes liknande de som genomfördes under 1990-talet på främst naturvetenskapernas områden. Myndigheten för tillväxtpolitisk analys bedriver viss analysverksamhet kring forskning, huvudsakligen ur ett näringspolitiskt perspektiv, och Forskningsrådet Formas har också ett fåtal personer med vissa analysuppgifter. Inslag av sådana uppgifter finns också inom forskningsstiftelsernas kanslier. Annars är det påtagligt lite forskningspolitisk analysverksamhet som bedrivs inom myndighetssfären, särskilt om man jämför med utvecklingen för ett par decennier sedan.

Utöver myndigheterna har Sverige en etablerad grupp av akademier, med världens äldsta ingenjörsvetenskapsakademi (IVA) och en Vetenskapsakademi (KVA) av särskild dignitet med tanke på ansvaret för utdelningen av bland annat Nobelpris i kemi och fysik, Riksbankens ekonomipris och Crafoordpriserna. IVA har en historia som något av ett forskningspolitiskt kraftcentrum i Sverige under krigsåren och den närmaste efterkrigstiden, där flera av de viktigaste reformerna gått vägen genom akademien, som fungerat som mötesplats och arena för forskningspolitiska överväganden (Weinberger 1997, Pettersson 2012). Sedan 1970-talet har IVA:s roll varit mer begränsad, även om den varit aktiv i förarbetena inför de senaste forsknings- och innovationspropositionerna med olika projekt, senast Agenda för forskning (2012). Dessa projekt samlar de flesta centrala forskningsfinansiärer i sina styrgrupper, och bygger vanligen på en bred utblick över villkoren för svensk forskning (senast med en tydlig anknytning till relationen mellan forskning och utbildning). Deras avtryck i forskningspolitikens innehåll och beslutsformer förefaller begränsade. KVA har ett forskningspolitiskt utskott och deltar emellanåt i den forskningspolitiska debatten, men mindre aktivt och systematiskt än vetenskapsakademier i exempelvis Storbritannien och Nederländerna. Akademien har agerat kring villkoren för s.k. toppforskning, finansiering av storforskningsanläggningar och diverse områden av samhällsrelevans, som skola och psykiatri. Akademien har inte någon egen analysavdelning utan är beroende av ledamöternas insatser.

Universiteten, slutligen, har ingen nämnvärd egen analyskapacitet. De förenas visserligen i SUHF (Sveriges Universitets- och Högskoleförbund), och i viss mån också i Universitetskanslersämbetet, men vare sig enskilt eller samlat har universiteten genomfört omfattande analyser av den egna verksamhetens villkor. Det närmaste man kommer är SUHF:s framtidsmanifest, som uttrycker en del allmänna hållningar om universitetens framtida utmaningar ('Framtiden börjar nu'). Universiteten har däremot lagt stor möda på att utbilda akademiska ledare på olika nivåer, både i den formella linjen och inom forskargrupper, sannolikt främst som en respons på förändringar i forskningsfinansieringssystemet. I viss utsträckning har de också börjat rekrytera enskilda analytiker, främst med bibliometrisk kompetens.

## **Sammanfattning**

Sverige var en gång i tiden en föregångare inom forskningspolitiska studier. Forskningsberedningen tillhörde pionjärerna bland organ för forskningspolitisk koordinering, ett forskningspolitiskt institut inrättades 1966, policyanalysen inom myndighetssfären växte kraftigt under 1970-talet, 1980-talets forskningspropositioner bildade skola i utformningen av långsiktiga mål för forskningen samtidigt som UHÅ:s utbildnings- och forskningspolitiska enhet och senare Rådet för forskning om universitet och högskolor väckte respekt med sin finansiering av framstående forskare och sina täta internationella nätverk.

Efterhand har bilden blivit mer splittrad. En djup ekonomisk kris parerades med en snabb utbyggnad av finansieringssystemet, vilket skapade helt nya arbetsmodeller och finansieringsmönster, men också en väsentligt mer splittrad aktörsbild. Det senaste decenniet har sett en rad olika forskningspolitiska initiativ med högst varierande underbyggnad och konsekvensanalys. Själva ramverket för den forskningspolitiska analysen finns kvar, men dess olika komponenter har försvagats. Forskningsberedningen bedriver inga egna analysprojekt och är främst ett forum för debatt och överläggningar. Myndighetssfären har knutits närmare regeringen och fungerar alltmer som utförare av regeringens olika forskningspolitiska beställningar, medan den egna handlingsramen beskurits. Universiteten, som borde ha stärkt sin analyskapacitet som en följd av det väsentligt mer komplexa finansierings- och styrningssystemet, har ingen egen analysapparat och har i flera fall gjort sig av med

intern kompetens. Bilden blir än mer problematisk om man betänker villkoren för svensk forskning: en ganska otydlig avreglering av universiteten, in- och utfasningen av olika finansieringsmodeller, oklar arbetsfördelning och relationer mellan nya och äldre lärosäten, och i allmänhet en sammansatt bild av villkoren för svensk forskning i framtiden med avseende på kvalitet, användbarhet, anknytning till andra uppgifter och internationella samarbeten.

## 7 Forskningsanalys utan centrum men med koordinering: Tyskland

Tysk forskningspolitik präglas av en blandning av kontinuitet och förändring. Kontinuiteten återfinns i ett forskningssystem med bestämda former för ansvarsfördelning. Universiteten tillhör delstaterna medan den nationella forskningspolitiken verkar via Deutsche Forschungsgemeinschaft och olika ministerier, framför allt utbildnings- och forskningsministeriet. Därutöver finns en omfattande institutssektor som är samägd av delstaterna och den federala regeringen. De mest kända av dem är Max Planck-instituten, Fraunhofer-instituten och Helmholtz-centrumen, med skilda uppgifter (grundforskning, innovation och storforskningsanläggningar).

Dessa grundvillkor hänger huvudsakligen samman med arbetsfördelningen mellan nationella och federal nivåer i Tyskland. De har också historiska förklaringar, inte minst vad gäller uppdelningen i universitet och institut, liksom arbetsfördelningen mellan dem.

Annat är olikt. Den stora förändringen ligger i synen på hur forskningssystemet är uppbyggt, vad det ska åstadkomma och hur det ska styras. Den traditionella bilden har alltså varit en av institutionell uppdelning och ansvarsfördelning. Efterhand har den politiska inriktningen skiftat mot hur gemensamma mål kan sättas upp, hur en rimlig arbetsfördelning ska åstadkommas och hur forskningssystemet i hela landet ska styras och ledas (Meyer Kraemer 2001). Förändringen syns i samordning av de forskningspolitiska målen. Från att varit ganska frikopplat i sina olika delar – forskningsinstitutet för sig, universiteten för sig, finansieringspolitik för sig, den nationella politiken och den delstatliga var för sig – har de olika delarna alltmer knutits ihop i utformningen och genomförandet av forskningspolitiken. Politiken har fått en riktning mot att sätta upp specifika mål och att identifiera medlen att nå dem, både vad gäller universitetens arbetsformer, samverkan mellan institut och universitet, koppling mellan forskning och innovation och mellan vetenskap och utbildning. Till skillnad från länder som Storbritannien och Frankrike är det inte fråga om någon centraldirigerad riktning. Istället är den en kombination av olika nivåer och intressenter som har format målen och implementeringen, och som nu följer upp genomförandet.

Tyskland är därför ett exempel på en forskningspolitisk modell med många olika aktörer, intressenter och beslutsnivåer, där de olika delarna koordineras utan ett tydligt politiskt centrum. Den stora mängden intressenter till trots finns det en tydlig riktning, det finns modeller för att etablera frågeställningar och för att sätta upp och följa upp politiska mål. Tyskland är därför en tydlig exponent för ett distribuerat, pluralistiskt men koordinerat forskningspolitiskt system, som man kan kalla *korporativt*. Även om den starka tyska traditionen av korporatism är i avtagande (Streeck 2008), finns det ändå tydliga drag av den inom det forskningspolitiska området, där policier etableras via

förhandling och förankring och där var för sig oberoende och fristående aktörer och intressenter knyts närmare varandra i utformningen av politiken.

Politiken riktar sig till dels mot universiteten – som alltså inte primärt är en federal angelägenhet – där en omfattande satsning på ett så kallade excellensinitiativ har varit avsedd att förnya och stimulera kvalitetsutvecklingen inom tyska universitet (Leibfried 2008). Ett annat är att göra en allmän översyn över den högre utbildningen och bättre rusta de tyska universiteten för förändrade villkor för utbildning och ökad internationell konkurrens ('Hochschulpakt 2020'). Till det arbetet hör en ökning av universitetens overheaduttag och en satsning på fler utbildningsplatser, gemensamt finansierat av delstater och den federala nivån. Ett ytterligare viktigt element är den forsknings- och innovationspakt ('Pakt für Forschung und Innovation') som också utarbetats tillsammans av den federala och den delstatliga nivån, som sätter en femprocentig ram för resursökning till tyska forskningsinstitutioner och som kopplar den till olika resultatmål och en årlig uppföljning av effekter. Vidare finns en pågående diskussion om hur tysk forskningspolitik påverkas av EU, liksom hur Tyskland kan stärka sitt inflytande över utformningen av EU:s forskningspolitik. I dessa fall finns det klara ambitioner och mål, vilka har diskuterats och utformats i olika fora innan de fått status av officiell politik. I alla dessa fall finns det också metoder för att följa upp resultat och effekter, och modeller och metoder för att samordna aktiviteterna inom olika nivåer.

### **Politikutformning på nationell nivå: ministerium och forskningsråd**

De initiativ som räknats upp har alla en slagsida mot centralisering och 'nationalisering', där förbundsstaten driver på för att skapa en större dynamik och flexibilitet inom forskningssystemet, liksom en starkare samordning mellan olika aktörer. Den centraliserande politiken har alltså pågått under en länge tid, egentligen redan från 1980-talet men har accelererat det senaste årtiondet, i ljuset av sviktande ekonomi, arbetslöshet och komplikationer efter den tyska återföreningen (Schmoch 2011). Förändringar i det tyska forskningssystemet ingår därmed i en bredare reformering av den tyska ekonomin, med syftet att skapa nya former för sysselsättning och tillväxt (Streeck 2008), men också för att skapa konkurrens och dynamik mellan universitet och forskningsinstitut, och för att stärka universitetens utbildning och samverka med samhället i övrigt. Samtidigt är dess fundament fortfarande arbetsfördelning, vilket ställer krav på former för överväganden, analys och debatt om forskningspolitikens mål.

Det tyska ministeriet för forskning och utbildning, BMBF, utformar den statliga politiken, men är också finansär och driver flera större forskningssatsningar inom många olika områden (digitala humaniora, bioekonomi, agrobioteknik etc.). Ministeriet har en stor analysavdelning, som huvudsakligen arbetar med att ta fram strategidokument inom de olika satsningsområdena. Dessa kan karakteriseras som 'strategiska' och är primärt inriktade mot utpekade teknik- eller samhällsområden. Strategierna från ministeriet täcker dessa olika områden och omfattar också en öppen dokumentation av hur stödet fördelas och prioriteras, liksom de mål som satsningarna ska uppnå. BMBF driver därutöver en bred s.k. foresightprocess, om samhällets långsiktiga utmaningar ('Gesellschaftliche Herausforderungen 2030'). Alltsedan 1960-talet ger ministeriet dessutom återkommande ut en omfattande (över 700 sidor) överblick och översyn av det tyska forskningssystemets utveckling och prestationer, sedan 1998 med en internationell jämförelse (Bundesbericht Forschung und Innovation; [http://www.bmbf.de/pub/BuFI\\_2014\\_barrierefrei.pdf](http://www.bmbf.de/pub/BuFI_2014_barrierefrei.pdf)).

Också andra ministerier finansierar forskning, till exempel närings-, miljö-, lantbruks- och utrikesdepartementen. Förutom egna strategiprocesser och analysavdelningar, har flera av dem vetenskapliga råd för policyanalys och debatt inom sina respektive områden.

Det tyska forskningsrådet (Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG) är en annan viktig aktör inom den tyska forskningspolitiken, och det viktigaste – jämte BMBF – instrumentet för statlig styrning av forskningssystemet. DFG har en tydligare 'bottom-up'-ansats än BMBF. Samtidigt har DFG en förhållandevis bred insatsportfölj, med projektstöd, stöd till lärosäten (fördelning av medel från det tidigare omnämnda excellensinitiativet), sexåriga prioriterade områden (Schwerpunktsprogramme) och

10-åriga DFG-centra liknande de svenska Linnéstöden, forskningsenheter, tvärvetenskapliga centra och kliniska forskningscentra. För att vara ett forskningsråd arbetar DFG därmed med en ganska bred palett av insatser, och en viktig nivå för analys och utformning av DFG:s insatser utgörs av dess senat, som i sin tur har ett stort antal utskott för olika forskningspolitiska frågor, såväl sådana som berör särskilda ämnesområden som mer allmänna och övergripande frågor.

Utöver sin egen roll, fungerar DFG också som koordinatör av ett större samarbete mellan olika större forskningsfinansiärer och andra forskningspolitiska aktörer i Tyskland, en allians som uttrycker olika ståndpunkter om den tyska forsknings- och utbildningspolitiken men som inte är uppbackad av något specifikt kansli eller liknande utan huvudsakligen fungerar som koordinatör av olika intressen.

Den kanske viktigaste nivån för forskningspolitiska diskussioner, analys och uppföljning är Wissenschaftsrat, Vetenskapsrådet. Vetenskapsrådet fungerar sedan sin start 1957 som ett slags deliberativt forum för analys och agendasättande inom forskningspolitikens område (Stucke 2011). Dess ledamöter hämtas från akademi, institut, företag, myndigheter och politik, och dessa arbetar i sin tur inom olika kommittéer och rådgivande utskott, ofta med extern analyskapacitet engagerad. Den huvudsakliga uppgiften är att studera villkoren för tysk forskning på systemnivå med avseende på kvalitet, genomslag, infrastruktur, finansiering med mera. Indirekt är uppgiften att knyta forskning och politik närmare varandra, men också att skapa ökad samverkan mellan olika forskande organ, till exempel institut och universitet. Bland dess viktigaste uppgifter i närtid kan nämnas initieringen och genomförandet av excellensinitiativet (tillsammans med DFG). DFG fungerar, enligt Stucke (2011), som ett konsensusorgan där syftet är att jämka samman olika intressen främst inom akademi och politik, men det har inte enbart en förankrande roll utan har också drivit på förändringar och reformer i den tyska forskningspolitiken. Den omvandlingen mot internationella jämförelser, institutionell förändring och tydliga mål och uppföljning som skett anses hämta sitt ursprung i Vetenskapsrådets arbete med att följa det tyska forskningssystemets utveckling.

Ett annat organ för samordning är GWK (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz) som sedan 2007 fungerar ett koordinerande organ för delstater och förbundsregering. Förutom en mer samordnande roll, tar det vissa initiativ för att följa upp utvecklingen i tysk forskning. I september 2014 påbörjade GWK en utvärdering av excellensinitiativet under ledning av det schweiziska forskningsrådets direktör.

## **Institut och akademier**

I den omfattande tyska institutssektorn finns det också viss forskningspolitisk analyskapacitet. Historiskt har en viktig aktör varit Fraunhoferinstitutet för system- och innovationsanalys i Karlsruhe, med täta kontakter med BMBF och dess företrädare och med såväl kvantitativ som kvalitativ expertis. Dess politiska betydelse anses dock ha minskat och även om det är en fortsatt aktiv grupp inom området, ansvarigt bland annat för uppföljningen av forsknings- och innovationspakten.

Akademiernas roll i den forskningspolitiska analysen är relativt begränsad. Det finns olika delstatliga akademier, till exempel i Berlin och i Bayern, som bedriver viss analysverksamhet men med liten organisation, huvudsakligen byggd på ledamöternas arbete. Den nationella vetenskapsakademien, Akademie Leopoldina, har mer omfattande forskningspolitisk analysverksamhet, och publicerar regelbundet forskningspolitiska rapporter; mest auktoritativt sannolikt utanför den rena forskningspolitiska sfären medan dess inflytande i allmänna forskningsorganisatoriska frågor anses ganska liten. Rollen för akademien har därför varit större som opinionsbildare i 'forskning för politik' snarare än 'politik för forskning', till exempel genom rapporter om statskund, stamceller och annat där medlemmarnas auktoritet kan åberopas. Inom det tekniska området finns en tämligen nystartad (2008) akademi – acatech (Deutsche Akademi der Technikwissenschaften), med viss aktivitet inom ett stort antal områden, delvis med anknytning till forskningspolitiken. Akademierna är sammantaget relativt små och nya aktörer i det tyska forskningssystemet och har inte samma roll och auktoritet som till exempel de holländska och brittiska.

## Universiteten och den federala nivån

Universiteten är underställda delstaterna, samtidigt som deras traditionellt detaljerade styrning har tonats ned – en del s.k. landesuniversitet har omvandlats till stiftelseuniversitet med högre grad av självbestämmande, och en mängd olika experiment pågår vad gäller styrelseformerna. Styrningen av universiteten varierar också stort inom landet, där en del delstater är aktiva 'ägare', framför allt i södra Tyskland (Bayern och Baden-Württemberg) som också varit de mest framgångsrika i konkurrensen om 'excellensmedel'. Här har delstaterna varit aktiva i omstruktureringar inom och mellan lärosäten, och här har lärosätena själva varit pådrivande i den utvecklingen med alltmer 'entreprenöriella' akademiska ledningsformer. Det kanske mest kända och uppmärksammade fallet gäller inrättandet av Karlsruher Institutet für Technologie (KIT), grundat 2009 som en sammanslagning av det tekniska universitetet i Karlsruhe och Forschungszentrum Karlsruhe, en statlig forskningsanläggning. Andra delstater har en mer passiv och reaktiv ledningsroll och därför också en väsentligt mindre – eller obefintlig – egen analysapparat.

Universiteten har organiserat sig i en nationell rektorskonferens (HRK, Hochschulrektorenkonferenz) som samlar hela högskolesektorn och därmed framför allt presenterar rapporter och analyser av mer allmänt slag.

## Akademiska analysmiljöer

I den akademiska miljön finns ett antal viktiga punkter för forskningsanalys. En gruppering finns i förvaltningshögskolan i Speyer som framför allt studerar villkoren för universitetens organisation och ledning, liksom den stora forskningsenheten INCHER (International Centre for Higher Education Research) vid universitetet i Kassel. Universitetet i Bielefeld har traditionellt varit hemvist för forskningspolitisk analys, med en grupp bildad av vetenskaps sociologen Peter Weingart kring studiet av vetenskapens sociala och politiska villkor. 2012 lades verksamhet ned (Institut für Wissenschafts- und Technikforschung) och inlemmades i en bredare struktur för samhällsvetenskaplig forskning om vetenskap och teknik. Det saknas efter det ett tydligt forskningspolitiskt centrum i Tyskland, och frågan om forskningspolitisk planering har varit känslig i landet, med en del kontroverser i det historiska kring frågor. Ett Max Planck-institut med forskningspolitisk inriktning (Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt), stängde exempelvis 1981 efter olika kontroverser.

## Sammanfattning

Tysk forskningspolitik har under de senaste decennierna genomgått en remarkabel utveckling, där ett heterogent och svårstyrt system med många olika politiska nivåer och en stor mängd policyaktörer blivit alltmer överskådligt och inriktat mot att sätta upp olika mål. Politikförändringen har skett i breda fora och system har utvecklats för att sätta upp mål och följa upp effekter. Det tyska forskningspolitiska systemet saknar ett naturligt analyscentrum och är därför beroende av att sammankoppla analyskapaciteten i olika forum. Dessa – främst Vetenskapsrådet – har samtidigt fått en mycket framskjuten position i arbetet med att jämka samman aktörer och intressen inom olika delar av det tyska forskningssystemet. En annan viktig komponent är det omfattande arbetet med att ta fram jämförbara data för tysk forskning, som sköts av BMBF. Tyskland är därför ett påtagligt exempel på hur korporativa organ som knyter till sig expertis i projekt- och arbetsgrupper kan bli ett kraftfullt sätt att utforma politik.



## 8 Slutsatser och förslag om forskningspolitisk analys

### Den internationella bakgrunden

Forskningspolitiken hör till de områden som vuxit mest under de senaste 20-30 åren, i Sverige och globalt. Tillväxten har flera förklaringar – en del handlar om att hela kunskapssystemet växer, med utbildningsexpansion och ett växande FoU-intensivt näringsliv, vilket spiller över på forskningspolitiken. Annat handlar om ökade förväntningar på forskningens samhällsroll och betydelse. Ett typexempel utgör USA, där 2008 års finansiella sammanbrott möttes med betydande forskningssatsningar. De stora satsningarna i USA kompletterades i sin tur av ett stort program för 'science of science policy' för att öka förståelsen av forskningssystemets villkor och effekter av olika typer av program och stödformer (Lane et al. 2011).

EU har också knutit sina växande åtaganden inom forskning och innovation till olika program och initiativ för uppföljning och analys. Många länder har genomfört genomgripande förändringar av sina universitet med avseende på finansiering, ledning och styrning med mera, vilket föranlett en intensiv debatt om villkoren för kvalitet och genomslag i akademiska miljöer. I länder som snabbt växlar upp sina forskningssatsningar, som Kina och flera asiatiska länder, ökar intresset för en mer planerad och transparent analys av forskningens villkor och genomslag.

En faktor som ytterligare drivit på intresset för forskningspolitisk analys är globaliseringen av forskning och innovation, som radikalt förändrar villkoren för politikens mål, medel och effekter. Ännu en faktor som ökar intresset för analys av forskningspolitiken är de ekonomiska problemen i många länder. Inte minst i Europa är de ekonomiska effekterna av de offentliga åtagandena inom forskning och utbildning en akut fråga: hur de ska finansieras och organiseras, och hur arbetsdelningen skall se ut mellan olika nivåer i Europa, regionalt, nationellt eller på unionsnivå.

### Den forskningspolitiska analysen - olika nationella former

Forskningen har alltså blivit ett allt viktigare men också alltmer komplext och kontroversiellt offentligt åtagande, och det har följts av ökade förväntningar att förstå hur forskningen verkligen fungerar och hur den kan styras. Formerna för detta varierar mellan länder. Det handlar om olika institutionella mönster som funnits under en längre tid och som påverkar synen på arbetsdelning och ansvar inom området, men det handlar också om synen på om politiken ska underbyggas och hur politiken bör bedrivas och vara uppbyggd. Sverige men i viss mån också Finland, Tyskland och Nederländerna samlar forskningspolitiken i fleråriga propositioner som specificerar såväl ekonomiska ramar som ideologisk färdriktning. Andra länder har propositioner men utan ekonomisk anknytning, till exempel Norge och Storbritannien. Andra länder arbetar med kortare, inte sällan ettåriga avtal mellan stat och myndigheter (inklusive universitet) med mer kortsiktiga målformuleringar och uppföljningstillfällen –

Danmark men också den amerikanska och australiensiska forskningspolitiken har sådana drag. Dessa olika modeller ställer olika krav på policyanalys och reflekteras vanligen i hur policyanalysen är uppbyggd. Man kan tänka sig system med långsiktiga planeringsramar som saknar omfattande policyanalys – en inte riskfri kombination som öppnar för stor variation i målformuleringar och uppföljning. Man kan också tänka sig system med omfattande resurser inom policyanalys men kortsiktiga planeringshorisonter – en annan riskabel kombination som riskerar att skapa klyftor mellan kunskap och politik.

I vårt uppdrag har legat en kartläggning av olika system för kunskapsunderbyggnad av forskningspolitiken. Vi kan identifiera fyra olika sådana modeller, var och en med sina styrkor och svagheter:

Den första – som vi kan kalla en politisk modell – bygger på att departement och ministerier står för huvuddelen av expertunderlaget, uppföljningen och utvärderingen. Viss extern konsultation förekommer, men är inte systematisk och inte alltid kopplad till politikutformningen. Departementen kompletteras av forskningsråd, institut och i viss mån av universitetsanknuten expertis i debatt och analys av forskningen. Modellen skapar en nära anknytning mellan politik och analys men riskerar att bli självrefererande och tränga undan andra intressen och målsättningar än dem som ligger i den politiska riktningen. Danmark är i viss mån en företrädare för denna modell, där på kort tid en betydande apparat för policyanalys och policyuppföljning byggts upp inom regeringskansliet. Samtidigt har den politiska dominansen ett antal viktiga komplement och korrektiv, främst det forskningspolitiska rådet (dock med svag analyskapacitet men hög legitimitet) och en mängd påfallande aktiva think tanks och analysorganisationer.

Den andra, akademimodellen, bygger på vetenskapliga akademier som den viktigaste aktören inom forskningspolitisk analys. Akademiernas betydelse i dessa länder (främst Nederländerna men delvis också Storbritannien hör hit) springer främst ur deras långa historia och oomtvistliga roll i de nationella forskningssystemen – men också avsaknaden av samlad kompetens i regeringskansliet ger akademierna en särställning som analys- och beslutsarena. Akademierna är därför närvarande i policyanalysen men har varierande uppdrag, en del är av mer kontinuerligt slag och handlar om uppföljning av vetenskapligt genomslag, samverkan mellan olika aktör i forskningssystemet, internationell policybevakning med mera, medan annat är mer tillfälligt och projektbaserat. Akademiernas fria ställning och internationella nätverk är de främsta tillgångarna med denna modell för policyanalys. Nackdelarna är att akademiernas autonomi kan riskeras om de blir alltför beroende av återkommande uppdrag och uppgifter från stat och andra intressenter. En annan nackdel är att akademiernas invalsregler, skarpa tematiska avgränsningar i förhållande till varandra och anciennitetsordning, tenderar att göra det svårt för framväxande fält och nya initiativ att göra sig gällande. Akademiernas legitimitetsgrund – att de är företrädare för de valda ledamöterna (som därigenom har en viss särställning i akademiernas inriktning) – är också samtidigt deras svaghet. I de fall akademierna blivit viktiga analytiska aktörer har de också skapat en produktiv relation mellan självständiga och kraftfulla kanslier och sina ledamöter.

Den tredje, expert- eller institutmodellen, som främst kan exemplifieras med Norge. Här finns särskilda institut för analys av forskningspolitiken, i myndighets- eller stiftelseform. Dessa institut är vanligen delfinansierade av staten men har ett bredare mandat och söker finansiering i många olika sammanhang. De kan ha uppgifter inom FoU-statistik och uppföljning av olika reformer, men har också en akademisk sida som publicerar, söker externa anslag, ingår i internationella forskningssamarbeten. De har därför en mångsidig legitimitet, en hög grad av permanens och nära nog monopol på forskningspolitisk analyskapacitet. Deras trovärdighet är därför stark. Nackdelen ligger i själva institutmodellen, som saknar en del av den flexibilitet som en akademisk förankring ger men också den legitimitet som följer ur status, som akademierna har. Institutet riskerar att bli uppdragsdrivna snarare än att arbeta efter en egen agenda med en egen analytisk plattform.

Den fjärde modellen – som kan kallas korporativ – bygger på att uppgifterna hanteras i en deliberativ form, där många olika besluts- och analysnivåer samspelar utan ett tydligt centrum och där många

aktörer samsas i formuleringen och uppföljningen av forskningspolitiska mål. En del analyskompetens återfinns i akademiska miljöer, andra i myndigheter, åter andra i institut och en del inom regeringskansliet. Det finns därför ingen institutionell tyngdpunkt för den forskningspolitiska analysen, som istället har en nätverkskaraktär – frågor etableras och perspektiv sprids via grupper och nätverk som dock möts i olika partssammansatta organ. Denna modell finner man mest uttalat i Tyskland, där forskningspolitiken är en delad angelägenhet mellan delstater och federalstat, och där många olika aktörer medverkar i utformningen av forskningspolitiken 'på marken'. Sverige har traditionellt också hört hit, men saknar en del av de mekanismer Tyskland utvecklat för att föra forskningspolitisk debatt och analys. Den viktigaste skillnaden är att Tyskland har ett forum för forskningspolitiska överväganden – *Wissenschaftsrat* – som historiskt har spelat rollen som initiativtagare och pådrivare för reformer av systemet, men också att det svenska utbildningsdepartementet har mindre analyskapacitet än BMBF. Den svenska forskningsberedningen har inte alls samma roll som det tyska Vetenskapsrådet.

	<b>Expertunderlag från</b>	<b>Kännetecken</b>
Politisk modell	Departement, ministerier forskningsråd, viss expertis vid universitet och institut	<input type="checkbox"/> Politik-analys koppling <input type="checkbox"/> Risk för självrefererande
Akademimodellen	Vetenskapliga akademier Uppföljning vetenskapligt genomslag t.ex. NL och UK	<input type="checkbox"/> Akademiens autonomi och internationella nätverk <input type="checkbox"/> Särställning för ledamöter
Institutmodellen	Institut för analys av forskningspolitiken t.ex. Norge och Finland	<input type="checkbox"/> Legitimitet, kontinuitet, forskningssamarbeten <input type="checkbox"/> Risk att bli uppdragsdrivna
Korporativa modellen	Deliberativ: myndigheter, universitet, akademier, regeringskansli etc. många besluts och analysnivåer t.ex. Tyskland och Sverige men olika mekanismer	<input type="checkbox"/> Frågor etableras och sprids i grupper och nätverk <input type="checkbox"/> Behov av uthållig 'mötesplats' för överläggningar

### **Sverige – ett land utan modell?**

Sverige utmärker sig överhuvudtaget genom att ha mer temporära och tillfälliga modeller för forskningspolitikens kunskapsunderlag, där intressenätverk har lättare att göra sig gällande när det gäller att sätta frågor på den forskningspolitiska dagordningen och att följa upp och värdera mål och effekter för forskningen. Till skillnad från de länder som har en statscentrerad forskningspolitik – till exempel Danmark, men också Tyskland och Storbritannien – har det svenska regeringskansliet inte heller någon omfattande analysapparat.

Vår analys av de senaste forskningspropositionerna – 2005 och framåt – ger vid handen att kunskapsunderlaget i dessa propositioner skiftat och är starkt beroende av andra aktörers insatser och intressen. Till skillnad från i Storbritannien och Nederländerna spelar inte de svenska akademierna någon betydande roll inom den forskningspolitiska området. Även om akademierna periodvis är viktiga, till exempel IVA inför 2005 års proposition, är deras roll i forskningspolitiken varierande över tiden. De har också huvudsakligen varit opinionsbildande, möjligen en reflektion av den starka rollen för medlemmarna i förhållande till kanslierna.

Sverige saknar också institut som i det norska fallet, och den akademiska forskningen har ingen naturlig huvudman efter att Rådet för forskning och universitet och högskolor lades ned i slutet av 1990-talet och efter att den sista kvarvarande miljön för forskningspolitiska studier nyligen lades ned. Ett försök i institutsriktningen gjordes med SISTER men kunde aldrig få den institutionella stabilitet som karakteriserar de norska och finska motsvarigheterna. Svagheten i institutsmodellen ligger i beroendeförhållandet – myndigheterna och instituten är huvudsakligen finansierade (direkt eller indirekt) av skattemedel och deras självständighet är inte ovillkorad.

Det finns med andra behov av konstruktiva förslag som kan leda framåt.

## **Förslag på organisation av forskningsanalys**

Vi inleder med några av de analysfunktioner som ett forskningspolitiskt system behöver för att kunna formulera mål, medel och metoder att förstå utfallet.

### **Funktionella behov**

Den forskningspolitiska analysen har ett antal funktioner som bör utgöra utgångspunkten för varje organisatoriskt förslag:

Kvantitativ systemöversikt av typen 'forskningsbarometer' (sammanställning av statistik, bibliometri etc.) med viss regelbundenhet.

Identifiering, analys och bedömning av övergripande målsättningar – i analysform men också genom organisering av hearings, seminarier, informella möten etc.

Makroanalys, utvecklingen på institutionell och organisatorisk nivå (universitet, institut, branscher etc.)

Mikroanalys av vetenskapliga ämnen, miljöer, program etc.

Internationell policyanalys och internationella policytrender

Uppföljning och utvärdering av policies

Deltagande i den internationella vetenskapliga debatten inom området (konferenser, publikationer etc.) Initiering av och deltagande i internationella nätverk inom fältet. Ledning av den forskningspolitiska debatten.

Kompetenserna bör finnas inom sociologisk, politisk och ekonomisk policyanalys, organisationsteori, bibliometri, vetenskapshistoria, Science and Technology Studies (STS) och liknande fält.

### **Organisatoriska former och värdskap**

Dessa uppgifter och kompetenser kan organiseras på olika sätt och i olika former, och behöver inte ha ett institutionellt centrum utan kan fungera i distribuerad form. Men det bör finnas någon form av samordning för att säkerställa att ingen uppgift lämnas obevakad, och det bör någon sammanhållen form för att säkra rekrytering och kompetens inom fältet. Det bör också finnas någon form av kontinuitet – antingen institutionell eller nätverksbaserad – för att ge verksamheten trovärdighet och betydelse som spelplan för analys och debatt.

Som vi konstaterat, utmärker sig Sverige genom att sakna såväl tydlig institutionell tyngdpunkt – akademi, institut, regeringskansli med mera – som en samordnande och koordinerande punkt, som det tyska Vetenskapsrådet. Sverige har många aktörer och många intressenter, och dessutom en bindande form för forskningspolitiskt beslutsfattande i form av mångåriga propositioner, men saknar en samlad forskningspolitisk analysfunktion. Den finns istället på många håll, en del inom myndigheter, till viss del inom regeringskansliet, i akademiska miljöer, hos forskningsfinansiärer.

Politiken vill – från tid till annan – många olika saker men saknar en institutionaliserad form för överläggningar om mål och medel. Istället har ett slags à la carte-modell utformats, där olika intressenter konsulteras beroende på vilken uppgift eller vilket policyproblem som ska hanteras.

I de länder vi studerat ligger den forskningspolitiska analysen hos ett antal centrala aktörer: universitet, institut, fristående think tanks, myndigheter, akademier och departement. I vissa länder spelar akademiska forskningsmiljöer en betydande roll. De främsta exemplen på den typen av akademisk anknytning av den forskningspolitiska analysen återfinns i Storbritannien, där ett ökande antal miljöer är aktiva i både policyanalys och utvärdering. Storbritannien utmärker sig också genom att universiteten själva blivit alltmer aktiva forskningspolitiska aktörer, genom analys av nätverk, intressen och ramvillkor för deras verksamhet. Det handlar till viss del om en reaktion på den förändrade finansieringen av utbildningen, men också förändringar i universitetens nätverk (utökade industrisamarbeten), samverkan mellan universitet och en förändrad konkurrenssituation i universitetslandskapet. Också Nederländerna har en stark analyskapacitet främst inom akademier och think tanks, medan de akademiska miljöerna är svagare. Institut finns främst i Norge, där NIFU har en helt central uppgift att följa den forskningspolitiska utvecklingen och svara emot politiska behov av att förstå villkoren för norsk forskning. Think tanks och en rik flora av konsulter kompletterar den starka rollen för regeringskansliet i dansk forskningspolitisk analys och debatt, och stabiliserar den annars ganska ryckiga danska policyutvecklingen. Tyskland har en omfattande analysfunktion inom departement på federal nivå och på delstatsnivå (med variationer), men har också viktiga 'korporativa' fora för forskningspolitiska överläggningar, där forskarsamhälle, politiker, forskningspolitisk expertis med flera överlägger.

Vi kan alltså konstatera att Sverige är svagt företrätt inom alla dessa områden. Vårt första förslag är därför att en analysfunktion skyndsamt inrättas med tillräckligt hög legitimitet för att långsiktigt kunna bedriva oberoende analysverksamhet med ansvar för de uppgifter vi beskrivit ovan. Denna funktion ersätter inte andra analysfunktioner – universiteten bör till exempel uppmuntras att stärka sin analytiska kapacitet i ett alltmer flexibelt och rörligt forskningssystem. Myndigheter som Vinnova och Vetenskapsrådet har omfattande analyskapacitet, som dock primärt är kopplade till deras myndighetsuppdrag vilket gör dem mindre lämpade för den typ av systemanalys som skisseras här. Denna befintliga analysroll kan snarast renodlas och skärpas om en övergripande analysfunktion inrättas utanför dem.

Hur ska då funktionen organiseras? Erfarenheterna från SISTER talar emot institutsmodellen med många delägare, och institutsmodellen bör överhuvudtaget användas sparsamt eftersom den är kostsam och tar lång tid att etablera. Dessa erfarenheter kan istället tala för att någon av akademierna bör få förtroendet att organisera funktionen. Akademierna har redan en fungerande projektverksamhet och dessutom en legitimitet som ett nystartat institut inte omedelbart kan få. IVA har historiskt spelat en viktig roll som forum för forskningspolitisk debatt och analys och har omfattande erfarenhet och välutvecklad basorganisation för uppgiften. En annan modell bygger på akademisamverkan. Om akademierna tillsammans får ansvaret blir legitimiteten och målbilden ytterligare förstärkt eftersom de tillsammans täcker in alla väsentliga delar av forskningen i Sverige: KVA med betoning på grundforskning, KSLA och IVA med tekno-ekonomisk profil och KVHAA med humanistisk-samhällsvetenskaplig orientering. Samtidigt har akademierna fungerat främst som plattformar för olika projekt, medan in-housekapaciteten är begränsad.

Det senare talar för att antingen en statscentrerad eller en nätverksbaserad modell provas. Vi går nu igenom förutsättningarna för dessa.

En modell är att lägga uppgiften tydligare inom eller i nära anslutning till *regeringskansliet* för att på så sätt stärka anknytningen till det politiska systemet. En sådan modell liknar National Science Board (NSB) i USA. NSB är rådgivare till kongressen och presidenten, och har erfarna ledamöter som understöds av en omfattande analysfunktion som bland annat publicerar den auktoritativa Science

and Engineering Indicators. NSB genomför också olika utredningar om tillståndet för amerikansk och internationell forskning, både på eget initiativ och som respons på politiska önskemål. En svensk motsvarighet skulle kunna utgå från forskningsberedningen, men ge den ett tydligare analytiskt och rådgivande mandat och koppla den till ett kansli.

En sådan analysfunktion kan läggas inom regeringskansliet men då förslagsvis utanför de närmast berörda departementen, främst utbildningsdepartementet och näringsdepartementet. Under vissa perioder har statsrådsberedningen spelat en viktig roll inom forskningspolitiken, och då har också analysfunktionerna lagts där, till exempel under 1980-talets andra hälft liksom i det tidiga 1960-talet, när forskningsberedningen inrättades. Det finns också erfarenheter från institutbildningar inom regeringskansliet – det tydligaste är SIEPS för europapolitiska studier – som ligger just inom Statsrådsberedningen. Uppgiften kan eventuellt istället kopplas till en ny myndighet med ett brett ansvar för forskning och högskolor (som föreslogs i en VR-rapport inför 2008 års forskningsproposition; Sörlin 2008), alternativt läggas som ett uppdrag för Universitetskanslersämbetet. Det kan ske i parallell till liknande myndigheter med expert- och analysansvar, som ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi), Myndigheten för kulturanalys och Vårdanalys.

En alternativ variant kan kallas *det forskningspolitiska nätverket*, liknande det som finns i bland annat Danmark och Storbritannien. Här handlar det om en allmän upprustning av såväl analys som koordination, såväl inom regeringskansliet som mellan myndigheter, och med en anknytning till akademiska forskningsmiljöer. Centrala analysuppgifter kan läggas som ett långsiktigt uppdrag inom universitetssystemet, och som ett särskilt uppdrag till ett eller flera lärosäten, till exempel i samverkan med akademierna som kan fungera som plattform för seminarier och möten. En sådan konstruktion kan säkra den vetenskapliga förankringen och ge möjligheter till långsiktig kunskapsuppbyggnad och rekrytering till fältet, och dessutom skapa en anknytning till utbildning på grundläggande och avancerad nivå. En parallell finns i konstruktionen med Agrifood Economics Centre, som organisatoriskt ligger inom två lärosäten men som basfinansieras av Landsbyggsdepartementet med uppgift att följa och analysera politik inom departementets område. IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, är visserligen en myndighet, men har en liknande konstruktion med statlig basfinansiering och med fysisk och organisatorisk anknytning till Uppsala universitet. Andra liknande modeller, dock med en mer blandad finansieringsform, är Utrikespolitiska institutet och Institutet för framtidsstudier.

En helt central dimension oavsett variant handlar om internationellt samarbete. Det finns redan idag stark analyskapacitet i de övriga nordiska länderna, vilket en svensk analysfunktion kan knyta an till och samarbeta med. Internationellt finns också en rik flora av analysorgan som en ny svenska forskningsanalytiker kan samverka med. Redan idag finns relationer och kontakter mellan dem och svenska universitet och myndigheter, men de kan systematiseras om den svenska analysfunktionen får en sammanhållen form. Ett utökat internationellt samarbete är naturligt eftersom forskningspolitiken alltmer rör sig över gränserna, både vad gäller mål och effekter. Ett nationellt system kan därför inte studeras i sin enskildhet.

Alla modeller har styrkor och svagheter. Universitet och akademier har legitimitet men kan vara för begränsade av sin nuvarande roll. Myndigheter i sin tur hämmas av närheten till regeringskansliet och den växande mängden uppdrag som läggs på dem. Analysverksamheter inom regeringskansliet riskerar att dras in i det dagliga arbetet och mista sin integritet. Akademiskt baserade analysenheter kan bli marginaliserade. Uppgiften att dokumentera, analysera och värdera villkoren för svensk forskning kvarstår att hantera – och det brådskar.

## Referenser

- Aggaard, Kaare (2014). Nyt dansk forskningsrådgivene organ. *Forskningspolitikk*, 2/2014.
- Benner, Mats (2001). *Kontrovers och konsensus. Veenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Nora: Nya Doxa.
- Benner, Mats (2008). *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*. Nora: Nya Doxa.
- Benner Mats och Öquist, Gunnar (2013) *Room for increased ambitions? Governing "breakthrough research in Norway 1990-2013. Report to the Research Council of Norway*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Boden, Rebecca et al. (2003). *Scrutinising Science. The Changing UK Government of Science*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Brown, Roger with Helen Carasso (2013). *Everything for Sale? The Marketization of UK Higher Education*. London: Routledge.
- Cartwright, Justin (2009). 'The Man Who Saved Oxford', *The Spectator*, Oct. 17, 2009.
- Collins, Peter (2011). 'Quality Control in Scientific Policy Advice: The Experience of the Royal Society', i Lentsch & Weingart, eds.
- Department of Business, Innovation and Skills (2011). *Innovation and Research Strategy for Growth*.
- ERAC (European Research Area Committee) (2012). *Peer Review of the Danish Research and Innovation System*.
- Forsknings- og innovationsstyrelsen (2009). *Evaluering af forskningsrådssystemet i Danmark*.
- Guston, David H. (2000). *Between Politics and Science. Assuring the Integrity and Productivity of Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallonsten, Olof, red. (2012). *In Pursuit of a Promise*. Lund: Arkiv.
- HEFCE (Higher Education Funding Council for England) 2013. *Impact of the 2012 Reforms*. HEFCE (Higher Education Funding Council for England) 2014. *Measuring university-business links in the United States*.
- KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen ) (2010). *Quality assessment in the design and engineering disciplines*. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences / Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, November 2010.
- KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen ) (2011). *Quality indicators for research in the humanities*. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences / Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, May 2011.
- KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen ) (2013). *Quality Indicators in the Social Sciences*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences / Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, March 2013.
- KNAW (2012), <https://www.know.nl/en/news/publications/between-research-and-society>
- KVA (Kungl. Vetenskapsakademien) (2008). 'Forskningspropositionen 2008/09:50 rörande MAX IV och ESS'.

- Lane, Julie et al., eds. (2011). *The Science of Science Policy: A Handbook*. Redwood City, CA: Stanford Business Books.
- Leibfried, Stephen, Hg. (2008). *Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven*. Frankfurt: CampusVerlag.
- Lentsch, Justus & Weingart, Peter, eds. (2011). *The Politics of Scientific Advice. Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mejlgaard, Niels och Aagaard, Kaare, red. (2012). *Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet*.
- Ministeriet for forskning, innovation og videregående uddannelser (2012). *FORSK2020. Strategiske forskningshorisonter*.
- Meulen, Barend van der & Rip, Arie (2001). 'The Netherlands: Science Policy by Mediation', I Laredo, Philippe & Mustar, Philippe, eds. *Research and Innovation Policy in the New Global Economy. An International Comparative Analysis*. Elgar.
- Meyer Kraemer, Frieder (2001). The German Innovation System. I Laredo, Philippe & Mustar, Philippe eds. *Research and Innovation Policy in the New Global Economy. An International Comparative Analysis*. Elgar.
- Ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling (2008). *FORSK 2015. Et prioriteringsgrundlag for strategisk forskning*.
- Most, Frank van der (2009). *Research Councils Facing New Science and Technology*. Enschede: University of Twente.
- Norges forskningsråd (2014) *Evaluering av FORFI. Kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og innovasjonspolitikken*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Norges forskningsråd. (2013) *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet –statistikk og indikatorer 2013*. Wendt, Kaja och Solberg, Espen (red.). Oslo: Norges Forskningsråd.
- Office for National Statistics (2012). *Statistical bulletin: UK Gross Domestic Expenditure on Research and Development, 2012*
- Premfors, Rune (1986). *Svensk forskningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Rambøll (2003). *Utvärdering av forskningsforum*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Riksrevisjonen (2012) Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Dokument 3:3 (2012-2013).
- Royal Society (2011). *Knowledge, Networks and Nations. Global Scientific Collaboration in the 21st Century*.
- Schmoch, Ulrich (2011). 'The Role of Universities in the Learning Economy', i Brundenius & Göransson, red. *Universities in Transition: The Changing Role and Challenges for Academic Institutions*. Springer.
- Streeck, Wolfgang (2008). *Re-Forming Capitalism – Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford University Press.
- Stucke, Andreas (2011), Quality Assurance Through Procedures – Policy Advice by the German Science Council, i Lentsch & Weingart, red. *The Politics of Scientific Advice. Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge University Press.



- Sörlin, Sverker, red. (2005). *I den absoluta frontlinjen. En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*. Nora: Nya Doxa.
- Technopolis (2012) *Evaluation of the Research Council of Norway. Background Report No 1. – Production of strategic Intelligence and Advice*. Brighton: Technopolis group.
- Vetenskapsrådet (2012). *The Swedish Production of Highly Cited Papers*. Authored by Staffan Karlsson & Olle Persson. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Weiss, Carol (1979). 'The Many Meanings of Research Utilization', *Public Administration Review*, 39, 5, 426-431.
- Wissenschaftsrat (2013). *Aufgaben, Kriterien und Verfahren des Evaluationsausschusses des Wissenschaftsrates*.

Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)