



IQ Samhällsbyggnad

2024-01-31

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se.
dnr U2023/02898

Remissvar – Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19)

IQ Samhällsbyggnad har inbjudits att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Vi tackar för möjligheten och lämnar härmed följande synpunkter.

Sammanfattning

IQ Samhällsbyggnad avstyrker ett genomförande av utredningens förslag om stor omorganisering av forskningsfinansieringen i Sverige, i utredningens nuvarande form. Stora delar av de effekter som adresseras går sannolikt att uppnå genom mindre förändringar i dagens organisation. Utredningen har inte nog genomlyst riskerna i sin konsekvensanalys.

Sverige är ett land med stark ställning inom forskning och innovation. Det system för forskningsfinansiering som skapades för drygt 20 år sedan och som sedan utvecklats innehåller både styrkor och svagheter. Bland styrkorna kan nämnas att systemet skapar många gränssytor och konstruktiva samarbeten mellan behovsägare, såväl offentliga som privata, och forskningsutförare. Den akademiska friheten och den forskarinitierade forskningen är en viktig del av systemet. Likaså finns en behovs- och utmaningsdriven logik genom en bredd av finansieringsmöjligheter utifrån olika tematiska perspektiv och angreppssätt.

Den föreslagna stora omorganiseringen av systemet avser att möta svagheter såsom brist i effektivitet, stagnerad nivå på forskningskvalitet, otydlighet i ansvarsutkrävande, dålig samordning av ansökningssystem och förmåga att möta tredje generationen av logik i forskningsfinansiering. *IQ Samhällsbyggnad anser* att dessa svagheter kan mötas genom utveckling av det befintliga systemet och att utredningen inte lyckats påvisa behovet av den omfattande förändring som förslaget innebär. De risker som finns med förslaget till ny organisering och som kommer att uppstå under den omfattande övergångsperioden har inte utretts tillräckligt. Konsekvensanalysen uppvisar stora brister i det avseendet.

Om utredningens förslag genomförs i linje med utredningens förslag är det centralt att beakta och hantera risker genom att:



- säkerställa att de nya myndigheterna har tillgång till den bredd av kompetens som behövs för de komplexa uppgifter som ska hanteras, och tillgång till det djup av kompetens inom en mångfald av områden – ur vårt perspektiv särskilt det breda samhällsbyggnadsområdet – som ska täckas av myndigheterna,
- tillse att de nätverk och samarbetsytor som byggts upp mellan å ena sidan de forskningsfinansierande myndigheterna och å andra sidan näringsliv, övrig offentlig sektor och akademi, bevaras och vidareutvecklas i de nya organisationerna och under övergångsperioden,
- säkerställa att myndigheter med annat huvuduppdrag kan fortsätta att initiera och driva forskning och innovation med tydlig koppling till deras huvuduppdrag,
- säkerställa att analyser och efterföljande prioriteringar av strategiska områden görs i nära samarbete med expertmyndigheter liksom med behovsägare från näringslivet,
- noga överväg indelningen i Vetenskapsmyndighetens vetenskapliga råd så att den bidrar till och främjar en strategisk bredd av vetenskapsområden inklusive samhällsbyggnad. Indelningen bör också främja tvärvetenskapliga och tvärdisciplinära ansatser,
- tillse att styrningen av myndigheterna sker av departement som har logisk koppling till myndigheternas respektive huvudlogik (tabell 6.2) det vill säga: Vetenskapliga områden; Behov; Nyttiggörande,
- beakta tidpunkten för omorganiseringen vid ett eventuellt genomförande av förslaget; det vore olyckligt om det sker i anslutning till förhandlingarna om nästa ramprogram inom EU, och Sverige då skulle få minskat fokus på den processen.

Synpunkter och kommentarer på utredningens förslag

Förslaget i sin helhet

IQ Samhällsbyggnad anser att utredningen i stora delar är väl genomförd. Den utgår från ett helhetsperspektiv, är väl faktaunderbyggd och har en bra struktur med beskrivning av dagens system, en problemformulering, en internationell utblick och ett tydligt förslag som också beskrivs detaljerat.

Utredningen brister dock i logik i delar av problemformuleringen, vilket beskrivs mer nedan samt brister i konsekvensanalysen, vilken inte är underbyggd utan snarare ensidigt sammanfattar utredarens argument för förslaget.

Vidare anser vi att utredningens slutsats att endast en renodlad funktionsindelning är lämplig (sid. 379), är felaktig och för hastigt dragen. Något alternativ med tematisk indelning nämns till exempel inte alls i utredningen.

IQ Samhällsbyggnad menar att en helt funktionsindeldad organisering förvisso skapar tydlighet avseende roll och ansvar i forsknings- och innovationssystemet och därmed också i ansvarsutkrävandet. Förslaget skapar dock tydlighet främst för myndigheterna själva samt för uppdragsgivaren regeringen. För dem som ska nyttja systemet och söka medel för att bidra till utvecklingen förbättras inte tydligheten. Särskilt inte då det enligt utredningen ändå ska finnas hela kedjan från grundläggande forskning till innovation (sid. 21) inom alla tre myndigheterna.



Vidare finns otydligheter i vilka områden som ska betraktas som strategiskt viktiga och hur denna prioriteringsprocess ska gå till.

Utredningens förslag till trepelarsystem med funktionsindelning (sid. 27) riskerar att leda till minskad finansiering inom samhällsviktiga områden. För att minska denna risk är analysfunktionen och processen för att definiera strategiskt viktiga områden central.

Utredningens förslag kommer att leda till minskad kunskap och kompetens om forskningsbehov hos forskningsfinansiärer som en konsekvens av att medel flyttas från expertmyndigheter som idag har annan kärnverksamhet till en centraliserad funktion inom Myndigheten för strategisk forskning (sid. 23).

Centraliseringen av forskningsfinansiering kan medföra viss effektivisering men med minskad diversitet som konsekvens. I dagens system finns många olika finansiärer vilket ger flera inriktningar och upplägg och skapar en bredd av olika typer av verktyg och insatser. När detta centraliseras och antalet utlysningar och söktillfällen minskar, vilket är ett uttalat mål i utredningen (sid. 247), finns risk att goda idéer och initiativ försvinner. Lägre beviljandegrad leder till lägre söktryck, vilket gynnar dem med stor vana och förmåga att formulera ansökningar, men som inte nödvändigtvis är de mest innovativa och banbrytande.

IQ Samhällsbyggnad ser positivt på förslaget om samordnade system och processer som ska leda till enklare, tydligare och mer effektiva ansökningsprocesser (sid. 362). Vi ser också positivt på utredningens förslag att de nya myndigheterna bör bevilja medel till doktorander för hela den period doktorandstudierna pågår (sid. 364). Båda dessa förslag går i linje med IQ Samhällsbyggnads inspel till den forskningspolitiska propositionen 2024. Båda förslagen går dock att uppnå inom ramen för befintlig organisering eller inom en mindre omfattande omstrukturering.

Om utredningens förslag genomförs i sin helhet eller i delar behöver tidpunkten för genomförandet nogta beaktas. Inom de närmaste åren kommer förhandlingar att genomföras för nästa stora ramprogram inom EU. Det är av vikt att de upparbetade kontaktytor som idag finns, både hos forskningsfinansiärer och hos myndigheter med annat huvuduppdrag, kan kvarstå och att vi från Sverige aktivt och strategiskt kan bidra i den processen, och inte störs av en pågående omorganisering.

Synpunkter på utredningens problemformulering (Kapitel 5)

IQ Samhällsbyggnad instämmer i vissa delar av utredningens problemformulering men inte i alla. Det stämmer att dagens organisering av forskningsfinansiering inte svarar helt mot samhällets behov och har svårt att möta de snabba förändringar som sker i samhället (sid. 195). Utredningen beskriver vidare att det idag finns en otydlig rollfördelning (sid. 16; sid. 197). IQ Samhällsbyggnad menar att organiseringen som växt fram under 20 år innehåller otydligheter i form av vissa glapp och överlapp, men att de problem detta medför mest handlar om det ansvarsutkrävande som nämns i utredningen (avsnitt 6.3.2). För aktörerna i systemet finns det snarare en ganska stor tydlighet i dagens system. Det finns forskningsfinansierande myndigheter som har tydligt tematiskt ansvar, tex Formas, Forte, Energimyndigheten, Trafikverket, Naturvårdsverket för att nämna några. Det finns också en tydlighet genom de olika departement som dessa lyder under och där relaterade sakfrågor hanteras. Forskningsfinansiärer med funktionsindelning såsom Vetenskapsrådet och Vinnova har också ett tydligt uppdrag som är begripligt och där styrningen är logisk utifrån uppdraget. Vi upplever inte att aktörerna har svårt att navigera i



detta. Ett visst överlapp som uppstår kan betraktas som en styrka i systemet, vilket tillåter olika typer av forskningsområden, samhällsutmaningar och behov att betraktas på olika sätt och tillåter en diversitet i verktyg och angreppssätt.

Det administrativa förfarandet uppfattas av många som tungt, och försvåras av flera olika system för ansökningar. *Här delar vi utredningens uppfattning.* Även där systemet har samordnats till exempel genom verktyget Prisma – som idag delas av sju olika myndigheter – upplevs systemet som icke-flexibelt med begrepp och tvingande fält som inte alltid är relevanta i de utlysningar där de används. Detta visar att lösningen inte ligger enbart i samordningsansvar för ett gemensamt system.

Utredningen menar att det största problemet i dagens system är blandningen mellan sektorsindelning och funktionsindelning (s. 379). *IQ Samhällsbyggnad delar inte* den synen. Det resonemanget leder till att det bara kan finnas antingen renodlad sektorsindelning eller renodlad funktionsindelning. En renodlad sektorsindelning skulle innebära ett mycket stort antal myndigheter som finansierare, vilket i sin tur leder till slutsatsen att lösningen är en funktionsindelning. *IQ Samhällsbyggnad menar* att den slutsatsen är för snabbt dragen och tvärtom att en blandning mellan logiker kan vara både önskvärt och fruktbart, där det bästa från de olika logikerna kan kombineras. I sammanhanget vill vi också trycka på det missvisande i de formuleringar i utredningen som menar att exempelvis energi- och samhällsbyggnadsområdet präglas av stor tillgång på finansiering (s. 26; s. 226). Dessa områden är mycket omfattande, komplexa, innefattar många aktörer och har påverkan på all annan verksamhet i Sverige. De utgör skärningspunkter med en mängd andra områden, vilket föranleder kopplingar till många innovationsområden och forskningsfält. De kan därför inte jämföras med tematiska områden eller sektorer. Med avseende på forskningsmedel är dessa områden lågt finansierade. Utredningens formulering ”stor tillgång” gäller tillgång till flera finansierare, men däremot inte stor tillgång i mängden medel.

En bristande kvalitetsutveckling av svensk forskning lyfts som ytterligare ett motiv till förslaget till förändring (sid. 16; sid. 195). Även *här anser IQ Samhällsbyggnad* att slutsatserna som redovisas i utredningen inte är självklara. Bland annat beskrivs att den ökade finansieringen år 2000–2021 (fig. 5.2) inte bidragit till en ökning i högciterade vetenskapliga publikationer, men det görs i det sammanhanget ingen analys av vad de ökade medlen investerats i. Som exempel har det skett stora investeringar i de strategiska innovationsprogrammen och andra satsningar med fokus på utveckling och innovation som ger resultat i form av innovationskraft snarare än i form av högciterade publikationer. Enligt figurerna 5.1 och 5.3 ökar antal vetenskapliga publikationer i Sverige både i relation till antal invånare och i relation till investerade medel, och Sverige står sig bra i förhållande till jämförbara länder. Om en ökning av just antalet högciterade publikationer är ett mål så finns sannolikt styrmedel för detta att tillgå redan i det befintliga systemet. Dessa styrmedel måste skapas även om en större organisationsförändring genomförs enligt förslaget.

De sju kriterierna som utredningen ställt upp för extern statlig finansiering (avsnitt 5.3) är väl formulerade. *IQ Samhällsbyggnad delar* uppfattningen att dessa beskriver centrala egenskaper som en organisering av forskningsfinansiering bör uppfyllas. Flertalet av dem kan dock uppnås eller uppnås redan i befintlig organisering, och det saknas i utredningen en tabell motsvarande tabell 6.3 som skulle tydliggöra en jämförelse mellan nuvarande organisering och förslaget.



Om utredningens förslag i sin helhet eller delar därav genomförs behöver följande beaktas för respektive föreslagen myndighet.

Vetenskapsmyndigheten (Kapitel 6.4.1)

IQ Samhällsbyggnad stödjer förslaget där den forskarstyrda **fria forskningen värnas** och att lagen som säkrar myndighetens funktion kvarstår (sid. 275). Det är också positivt att renodla ansvaret för den storskaliga forskningsinfrastrukturen, medan mindre forskningsinfrastruktur-satsningar kan hanteras inom det övriga finansieringssystemet (sid. 279).

Det är positivt att myndigheten föreslås bli forskarstyrd. Forskares åsikter och prioriteringar går dock ofta isär lika ofta som andras. Att tillämpa elektorsval ger ingen garanti för att de valda forskarna tillsammans har den bredd och vidsyn som behöver genomsyra styrelse och de vetenskapliga råden. Det behöver därför tillses att styrelsens sammansättning har stor ämnesbredd, och även med personer som arbetat både inom och utom akademien under sin karriär.

Indelningen i fyra vetenskapsområden (sid. 289) genom fyra **vetenskapliga råd kan behövas överses över**. Förslaget i utredningen bygger på en relativt schematisk sammanslagning av de sex ämnesråd och kommittéer som Vetenskapsrådet idag har i sin organisation. *Vi menar att* den föreslagna indelningen är för traditionell och saknar den djärvhet som behövs för att möta samhällsförändringarna som även den forskarinitierade forskningen behöver förhålla sig till. Indelningen främjar inte tvärvetenskapliga ansatser och där finns även en risk att viktiga forskningsområden förbises, till exempel arkitektur- och samhällsbyggnadsforskning, både som egna vetenskapsområden, och i det breda perspektivet, vilket berör såväl teknikvetenskap som samhällsvetenskap, humaniora och hälsovetenskap. En stor del av de globala samhällsutmaningarna som till exempel klimat, biodiversitet, robusthet och resiliens har stor inverkan på och påverkas starkt av samhällsbyggandets utveckling. Dessa områden behöver också långsiktig forskarinitierad forskning för att möta framtiden.

Myndigheten för strategisk forskning (Kapitel 6.4.2)

Myndigheten kommer att ha en stor bredd av tematiska områden och förväntas enligt utredningens förslag hantera hela kedjan: forskarinitierad forskning – behovsrelaterad forskning – utveckling – innovation (sid. 254), både inom de områden som bedöms som strategiska för Sverige, vilket kommer att variera över tid, och inom samtliga områden som idag finansieras av myndigheter med annat kärnuppdrag (sid. 254). Detta ställer stora krav på myndighetens **kompetens** såväl inom samtliga forsknings- och innovationsområden som i de olika verktyg och insatser som hela kedjan forskning – innovation kräver.

Prioritering av vad som är strategisk forskning, vilka områden myndigheten ska ägna sig åt och hur detta ska förändra sig över tid är en utmaning. Det vill säga, själva den logik som myndighetens uppdrag baseras på – att stödja forskning och innovation som är ”av stor betydelse” för Sverige (sid. 22) – behöver bygga på en systematisk analys som är både transparent och som bygger förtroende hos näringsliv, offentlig sektor och akademi. Det finns risk att prioriteringen av aktiviteter kommer för långt från behovsägarna och i stället hanteras politisk eller endast av tjänstepersoner på myndigheten. Det är centralt att det finns en stark och tydlig funktion för samarbete med näringsliv i olika sektorer, med myndigheter som har expertkunskaper och med akademien som besitter den senaste spetskompetensen i olika områden, när de strategiska områdena ska definieras. För att vara strategisk behöver myndigheten ha ett långsiktigt



perspektiv samtidigt som fokus på olika forskningsområden kan behöva förändras i en snabbt föränderlig värld.

Kopplat till ovanstående prioriteringar behöver **analyser** genomföras i nära samarbete med det kringliggande samhället. Förslaget att myndigheten har en sådan analysfunktion (sid. 326-327) är bra. Myndigheten bör dock inhämta och dra nytta av analyser som andra myndigheter kontinuerligt genomför, liksom motsvarande arbete hos bransch- och intresseorganisationer från olika sektorer, vilka har större förmåga att djupare beskriva utvecklingen inom respektive område. Myndigheten för strategisk forskning bör i stället fokusera på att genomföra synteser och dra övergripande slutsatser över utvecklingen i samhället baserat på detta, liksom att kontinuerligt arbeta med internationell omvärldsbevakning. Myndighetens förmåga till samarbete med många aktörer är central i arbetet med analyser.

Det finns idag upparbetade **nätverk och samverkan** med det kringliggande samhället, både med behovsägare från näringsliv och med offentlig sektor och akademien. Det är centralt att dessa vårdas och utvecklas i den nya strukturen samt även i övergångsperioden mellan de gamla och nya myndigheterna, annars riskerar viktiga upparbetade arbetsformer att tappas bort. Många av dessa strukturer har tagit lång tid att bygga upp och utgör en form av investering i organisatorisk kompetens och samarbete.

Vad gäller **myndigheter med annat huvuduppdrag** som idag också har forskningsmedel ser vi en stor risk att tappa kunskap och kompetens när medel överförs till Myndigheten för strategisk forskning. Det handlar inte bara om den befintliga **kompetens** som finns hos dessa myndigheters personal, utan den kontinuerliga omvärldsbevakningen och de insikter och fördjupade kunskaper som kontinuerligt byggs inom dessa expertmyndigheter, där styrkan ligger i kombinationen av att verka inom och driva sitt tematiska område och att samtidigt kunna identifiera, initiera och utlysa forskning och innovation utifrån **kommande behov**. Det är en förmåga som inte går att överföra till en rent forskningsfinansierande myndighet. Dessa risker ser vi särskilt tydligt vad gäller Energimyndigheten och Trafikverket.

Utredningens förslag om att **egeninitierad forskning**, som inte utlyses externt (sid 318) ska kvarstå inom myndigheterna med annat huvuduppdrag, kan minska dessa risker, till exempel hos Trafikverket. För Energimyndigheten är den typen av egeninitierade och upphandlade forsknings- och utvecklingsinsatser avsevärt mindre förekommande idag. Om förslaget genomförs bör det övervägas att den typen av egeninitierad forskning kan genomföras hos samtliga dessa myndigheter och att medel avsätts för ändamålet. Det bör dessutom övervägas att vidga den gruppen av myndigheter då det finns sedan länge identifierade behov att även till exempel Boverket ska kunna driva och facilitera forskning och innovation. Boverkets roll och uppdrag som expertmyndighet och som ansvarig för stora delar av regelverket har en viktig funktion i den omställning som samhället och samhällsbyggandet är inne i, och behöver därför kunna driva kunskapsfronten. Den forskning och innovation som finansieras av myndigheter omsätts i användning och praktiskt nytta genom myndigheternas samverkan, uppgifter och myndighetsutövning, och på så sätt förkortas avståndet mellan forskning och samhällsnytta.

Mot bakgrund av detta *anser IQ Samhällsbyggnad* att styrningen av finansiering bör ske med tydlig **öronmärkning av medel** för respektive myndighets ansvarsområde. Om detta ska ske via flera anslagsposter men samlat från det departement som ansvarar för Myndigheten för strategisk forskning (sid. 309, alt. 2) eller via anslag som respektive departement som ansvarar



för myndigheterna med annat kärnuppdrag (sid. 309, alt. 3), behöver utredas vidare med en djupare konsekvensanalys, då båda alternativen innehåller för- och nackdelar. *IQ Samhällsbyggnad* menar att alternativ 1 (sid. 309) i utredningen inte är önskvärt. Ett samlat anslag via det departement som ansvarar för Myndigheten för strategisk forskning skulle dels resultera i en otydlig prioritering mellan de olika myndigheternas ansvarsområden, dels innebära att styrningen av medel kommer för långt från behovsägarna och deras kompetens.

Det är följaktligen centralt att styrningen av Myndigheten för strategisk forskning sker via ett **departement med ansvarsområden som relaterar till behovsägare** i Sverige och inte till forskningsutförare, eftersom syftet är att utgå från övergripande samhällsutmaningar där vi som nation behöver långsiktiga och uthålliga insatser. Det innebär att det bör styras av Näringsdepartementet eller motsvarande, alternativt ett departement som samlar flera av de myndigheter som idag har annat kärnuppdrag. En styrning från Utbildningsdepartementet eller motsvarande skulle innebära en olycklig snedfördelning med en stark forskarstyrning och akademiskt fokus, eftersom Vetenskapsmyndigheten rimligen kommer att organiseras under Utbildningsdepartementet eller dess motsvarighet.

Innovationsmyndigheten (Kapitel 6.4.3)

Den föreslagna Innovationsmyndigheten fyller en viktig funktion i innovationssystemet i sin uppgift att stödja transformation av samhälle och näringsliv. *Vi ser särskilt positivt* på att myndigheten till största delen ska arbeta med **andra verktyg och metoder** (sid. 256) än traditionella utlysningar, med fokus på experimentella arbetssätt som regulatoriska sandlådor och systeminnovationer. Det är helt nödvändigt för att åstadkomma de omställningar samhället ska genomföra, inte minst klimatomställningen, energiomställningen och den digital omställningen. För att utforska det nya och okända behövs nya metoder. Erfarenheterna från de strategiska innovationsprogrammen stärker detta och tydliggör också att det behövs andra och mer riktade styrmedel för att åstadkomma **implementering och nyttiggörande**, vilket IQ Samhällsbyggnad också trycker på i inspelet till forsknings- och innovationspropositionen 2024.

Myndighetens fokus på små och medelstora företag (sid. 256) och kommuner fyller också ett viktigt behov, men det är viktigt att även olika myndigheter adresseras, särskilt i arbete med regulatoriska sandlådor och liknande. Det kan också finnas en risk att de större aktörernas innovationsförmåga och drivkraft i systemförändringarna tappas, då det kan uppstå ett glapp mellan Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten. Det behövs marknadskompletterande **insatser även mot de större aktörerna**. Det kan till exempel handla om gemensamma strukturer som behövs i olika sektorer där ingen aktör har enskilt intresse men alla aktörer har nytta av lösningen. Där behövs de större aktörerna som draglok både resursmässigt i utvecklingen och för att skapa trovärdighet och brett nyttjande av lösningarna. Även vad gäller systeminnovation har de större aktörerna en viktig roll, där de ofta agerar kunder åt de mindre. En ny organisering av forskningsfinansieringen behöver se till att inte ett sådant glapp uppstår i systemet.



Rekommendation

IQ Samhällsbyggnad avstyrker en omorganisering av forskningsfinansieringen i sin helhet som utredningen i sin nuvarande form föreslår. Vi menar att de sju kriterierna som lyfts fram uppfylls eller kan uppfyllas med mindre omfattande förändringar i dagens organisering. Motsvarande gäller för den problembild som läggs fram i utredningen. De risker som föreligger har heller inte genomlysts tillräckligt i utredningen inklusive konsekvensanalysen.

Anita Aspegren

VD, IQ Samhällsbyggnad

Om IQ Samhällsbyggnad

IQ Samhällsbyggnad är en unik medlemsorganisation för företag och organisationer i samhällsbyggnadssektorn som är intresserade av forskning och innovation. Vi kombinerar forsknings- och innovationsfrågor med gränsöverskridande samverkan och verkar i skärningspunkten mellan näringsliv, politik, civilsamhälle och akademi. Tillsammans skapar vi i IQ Samhällsbyggnad samhällsnytta genom ökad kompetens och fler innovationer inom samhällsbyggandet. Vi gör detta genom tät dialog med våra medlemmar och det omgivande samhället.

Då IQ Samhällsbyggnad är en organisation med bredd – med 100 medlemmar från hela samhällsbyggnadssektorn – för vi hela sektorns talan när det gäller FoI-frågor. Förankringen inom branschorganisationerna är därtill mycket god, och med tanke på den mängd aktörer som dessa organisationer i sin tur företräder, kan IQ Samhällsbyggnad indirekt sägas företräda långt fler medlemmar än de 100 aktörerna. Läs mer om oss på www.iqs.se.