



Vetenskap & Allmänhet

Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning

– *Underlagsrapport till IVA-projektet Agenda för forskning*

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

Vetenskap & Allmänhet, VA, har sökt svar på dessa frågor genom att undersöka processerna för inhämtning av forskningsbaserad kunskap vid sju statliga myndigheter. Studien har initierats av Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, inom ramen för projektet Agenda för forskning. I den kommande rapporten *Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning* presenteras resultaten av studien. Här följer en kort sammanfattning.

Studiens upplägg

Studien fokuserar på den inhämtning av forskningsbaserad kunskap som sker via statliga myndigheter utanför den ordinarie forskningspolitiska processen. Den omfattar såväl rena forskningsresultat som annan kunskap (t.ex. utredningar och analyser) baserad på forskning. En kombination av olika analysmetoder har använts. Dels har en mer övergripande granskning skett av omfattningen och typen av forskningsbaserad kunskapsinhämtning som sker via myndigheterna, dels har ett antal myndigheter med olika profil valts ut för djupare fallstudier. Dessa är Försäkringskassan, Konjunkturinstitutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – MSB, Statens väg- och transportforskningsinstitut – VTI, Strålsäkerhetsmyndigheten – SSM, Trafikanalys och Trafikverket.

Kunskapsinhämtning utanför forskningspolitiken

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

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

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

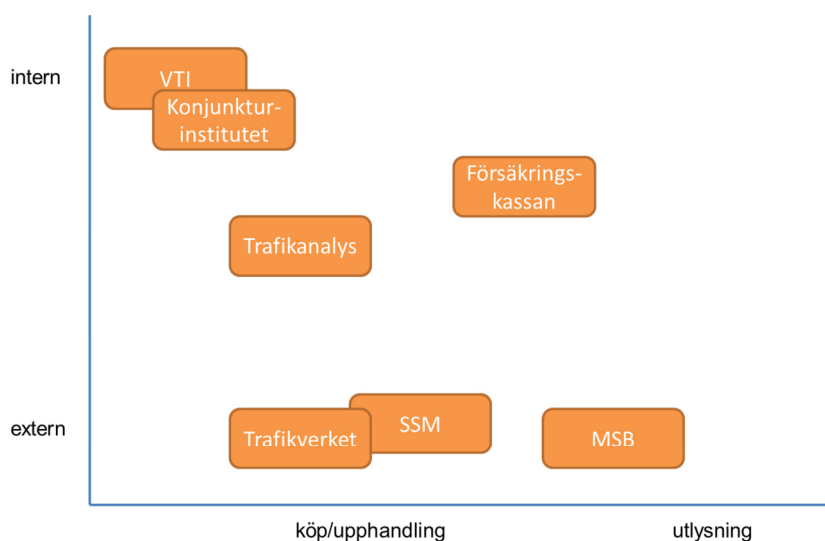
Hur sker kunskapsinhämtningen?

Oavsett hur mycket medel som används är det viktigt att undersöka om våra myndigheter har genomtänkta och väl fungerande processer för att inhämta och använda sig av forskningsbaserad kunskap i sitt arbete.

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

Variationen är stor även när det gäller relationen mellan intern och extern forskning. Vissa myndigheter prioriterar att sköta arbetet internt för att höja kompetensen inom myndigheten, medan andra väljer att lägga ut kunskapsinhämtningen, ofta för att de inte har resurserna internt eller för att de ser kvalitetssäkringsfördelar i detta. Några av myndigheterna arbetar dessutom med egen forskningsutlysning,

Myndigheterna bedriver alltså forskningsbaserad kunskapsinhämtning på tre olika sätt: internt (VTI, Konjunkturinstitutet), externt (MSB, SSM och Trafikverket) eller genom en kombination av dessa (Trafikanalys och Försäkringskassan).



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

Det finns ingen tydlig "best practice" för forskningsbaserad kunskapsinhämtning vid myndigheterna. Olika metoder har växt fram med olika motiveringar, ofta utifrån myndigheternas form och uppdrag. Nästan alla de undersökta myndigheterna utför eller beställer endast tillämpad forskning. Grundforskning förekommer mestadels i utlysningsprogram, och det är tydligt att utlysningar som utförs utan tydliga återkopplingsprocesser riskerar att leda till svåråtvända resultat.

Externt utförd kunskapsinhämtning sker till största del vid landets universitet och högskolor och till en mindre del vid andra myndigheter eller med hjälp av konsulter. Myndigheter använder två metoder för att inhämta kunskap externt: forskningsprogram med utlysningförfaranden eller upphandlingar och köp. Motiveringen för att använda upphandlingar i stället för utlysningförfarande är i regel att det medför en lägre risk då myndigheterna ofta "känner" utförarna, att det går snabbare och att resultaten anses ha en större chans att vara användbara. Motiveringen för att å andra sidan använda utlysningar är att det kan ge en mer transparent process och en bredare blandning av utförare, eventuellt med högre kvalitet.

Att delta i internationella projekt ses ofta som ett sätt att bedriva omvärldsbevakning, bredda perspektiven, kunna delta i större resurskrävande sammanhang, samarbeta med nya partners och hämta hem resultat.

I regel saknas en övergripande eller central process för forskningsbaserad kunskapsinhämtning. Därför tycks processerna inom myndigheterna i många fall vara beroende av enskilda individer och deras kompetens. Ett sätt att minska personberoendet är att ha tydliga processer och kontrollerande organ med externa ledamöter. Dessa strukturer måste självklart utformas utifrån myndigheternas uppdrag och form.

Egen kompetens och kunskap hos myndigheten om forskningsfrågor anses centralt både för att beställa och bedriva egen forskningsbaserad kunskapsinhämtning. Att utföra egen forskning vid myndigheten kan ge sådan kompetens. Det ses dessutom som en nyckelfaktor för att kunna behålla och rekrytera personal med forskningskompetens.

Varför inhämtas kunskapen och hur används den?

De analyserade myndigheterna baserar stora delar av sitt arbete på forskningsresultat, antingen sådana som tas fram internt eller sådana som inhämtas externt från andra aktörer. Det finns en samstämmighet om att forskningen måste komma till användning inom myndighetens eget ansvarsområde, eller på något sätt bidra till att utveckla myndighetens kompetens. Det finns dock en risk att resultat från forskningsprogram och utlysningar inte används, eftersom de kan vara för långt från myndighetens verksamhet. Kunskap från upphandlingar och egen forskning används däremot i regel för fortsatt arbete inom myndigheterna. Tydliga processer för en kontinuerlig kontakt med utlagda projekt kan stärka personalens kompetens och ge mer användbara resultat. Detsamma gäller om resultaten från utlysningar ska bli användbara. I större myndigheter, där den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen inte är i fokus, påtalas också behovet av att behöva arbeta med att förankra den inhämtade kunskapen i hela myndigheten.

I regel prioriteras inhämtandet av forskningsbaserad kunskap utifrån myndighetens eget kunskapsbehov. Endast lite forskning utförs för att mer generellt "beforska" områden. Få myndigheter har uppdrag att ansvara för forskning inom sin sektor och därför är det också få som utför eller beställer forskning för att bedriva en bred områdesforskning. Det framkommer även i flera fall att det är oklart var ansvaret för sektorsforskningen ligger. Den oklara ansvarsfördelningen riskerar att medföra att en forskningsinfrastruktur saknas när konkreta behov uppstår. Flera av de intervjuade anser att angelägen forskning inte skulle ske om myndigheterna inte utförde den och några menar att forskning "faller mellan stolarna" redan i dag.

Regleringen av den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen i myndigheternas instruktion och regleringsbrev varierar. Det forskningsansvar som finns varierar beroende på myndighet och departement. Det finns ingen tydlig förklaring till dessa skillnader i styrning, även om myndighetens roll spelar in. Flera myndigheter påtalar även att uppdrag som inkommer från andra departement än "hemdepartementet" tenderar att inkomma mer oväntat. Detta kan bero på den strikta ansvarsuppdelning som finns mellan departementen i Sverige.

I regel sker en dialog med och återkoppling till departementet. Några myndigheter har en hårdare och snäv styrning som kan anstränga verksamheten, medan andra har ett friare uppdrag eller ett mindre "intresserat" departement. Där styrningen är mer detaljerad finns det ibland behov av att arbeta för att säkra oberoendet. En för hård styrning kan göra det svårt för myndigheten att hinna identifiera egna kunskapsbehov.

Återkopplingen till departement görs i regel via rapporter, dialoger och seminarier, och skulle i många fall kunna bli tydligare. Kunskapen om forskningsfrågor och beställarkompetensen hos departementen kan sannolikt höjas. Det skulle kunna leda till resultat i former som är bättre anpassade efter deras behov. Om processerna anpassas till för låg forskningskompetens vid departementen riskerar de att tappa i kvalitet.

En rad olika metoder används för att sprida inhämtad kunskap. Rapporter, pressmeddelanden, seminarier och konferenser är de vanligast förekommande. Genomtänkta och strategiska processer för att sprida resultaten behöver dock utvecklas i många fall.

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

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

Några karakteristika för den forskningsbaserade kunskapsinhämtningen vid de undersökta myndigheterna.

Slutsatser

- Erfarenhetsutbytet mellan myndigheter om forskningsbaserad kunskapsinhämtning bör öka.
- Myndigheter bör undvika att alltid anlita samma forskare när forskning läggs ut externt, eftersom det kan medföra ett snävt upplägg och färre nya idéer.
- En myndighet bör alltid säkra sin forskningskompetens för varje område där myndigheten inhämtar forskningsbaserad kunskap, oavsett om myndigheten utför egen forskning eller inte.
- Varje myndighet som utför forskning eller lägger ut forskning bör ha ett organ som granskar dessa processer.
- Myndigheternas forskningsansvar behöver ses över och ansvaret för sektorsforskningen förtydligas.
- Utvärderingsmetoder och återkopplingsprocesser från departement och regeringskansli till myndigheterna bör utvecklas. Dessutom behöver beställarkompetensen hos departementen säkerställas och för hög grad av detaljstyrning undvikas.
- Myndigheternas arbete med att sprida den inhämtade kunskapen behöver utvecklas. De behöver också utveckla metoderna för att mäta hur den kunskap de tar fram används utanför myndigheten.