

FUI-miljöer i offentlig verksamhet

FORSKNINGS-, UTVECKLINGS- OCH INNOVATIONSMILJÖER
I KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER



Sveriges
Kommuner
och Landsting



FUI-miljöer i offentlig verksamhet

FORSKNINGS-, UTVECKLINGS- OCH INNOVATIONSMILJÖER
I KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER



Upplysningar om innehållet
Eva Marie Rigné, eva.marie.rigne@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-296-6
Text: Eva Marie Rigné
Illustration/foto: Rickard L. Eriksson, Thomas Henrikson,
Pia Nordlander, Philippe Dureuil, Monty Rakusen/Getty Images
Produktion: Åkesson & Curry
Tryck: LTAB, 2015

Förord

Det är Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) förhoppning att denna rapport blir ett bidrag till en helhetsbeskrivning av hur det svenska forsknings- och innovationssystemet ser ut, och framför allt ger en belysning av dess mindre kända beståndsdelar. Den verklighet som redovisas är också viktig att diskutera i relation till det statligt finansierade forskningslandskapet bestående av universitet, högskolor och forskningsinstitut.

I flera tidigare studier har SKL, liksom förbundets föregångare Landstingsförbundet respektive Svenska Kommunförbundet, följt utvecklingen av de forsknings-, utvecklings- och innovationsmiljöer (FUI-miljöer) som drivs av förbundets medlemmar. Resultaten av detta arbete har publicerats löpande i olika skrifter. Denna rapport utgör den senaste uppföljningens beskrivande del.

Fil. dr. Eva Marie Rigné, forsknings- och utvecklingssamordnare vid SKL, har utfört arbetet med att ta fram underlag för rapporten och skrivit slutlig text. Vi vill tacka alla de kommuner, landsting och regioner som medverkat med olika typer av faktaunderlag för dess framställande.

Stockholm i augusti 2015

Joakim Feldt
Sektionschef
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

7	Sammanfattning
10	Inledning
10	Svensk forskning, utveckling och innovation - i Sverige, EU och världen
14	Svensk forskning, utveckling och innovation i kommuner, landsting och regioner
17	Kapitel 2 - Metod
19	Kapitel 3 - Utvecklingen av landskapet
27	Kapitel 4 - Drivkrafter bakom utvecklingen?
27	Betydelsen av högskoleutbyggnad och annan infrastruktur för FUI
30	FoU-strategier i kommuner, landsting och regioner
34	SKL:s medlemmar som FUI-aktörer i de europeiska ramprogrammen
	Litteratur

Sammanfattning

Den nationella forsknings- och innovationspolitiken inriktas huvudsakligen mot universitets- och högskolesektorn och i någon mån också näringslivet. Näringslivet, och framför allt ett mindre antal stora globala företag, står för den stora andelen forsknings-, utvecklings- och innovationsarbete (FUI-arbete) i Sverige. Kommuner, landsting och regioner har ofta långtgående engagemang i regionernas lärosäten, då dessa anses vara den kanske viktigaste enskilda utvecklingsresursen i regionen. I 2012 års forsknings- och innovationspolitiska proposition lyftes samverkan med omgivande samhälle (näringsliv och offentlig sektor) fram som en kvalitetsgivande och –drivande aspekt av FUI men universitets- och högskolesektorns utveckling av sin samverkan med omgivande samhälle går enligt flera studier tämligen trögt, trots att medel för detta avsatts genom de stora statliga forskningsfinansiärerna. Studier av utvecklingen av universitets- och högskolesektorns samverkansuppdrag (exempelvis Benner & Sörlin 2015) pekar på en fortsatt distanserad hållning visavi de kunskapsintressen som samhället i form av SKL:s medlemmar utvecklar, och de statliga forskningsfinansiärerna verkar huvudsakligen fortfarande genom stöd till inomvetenskapligt definierad ”excellent” forskning av grundforskningskaraktär.

Forskning, utveckling och innovation (FUI) utförs emellertid också av och hos SKL:s medlemmar: kommuner, landsting och regioner. De är en viktig del av det nationella forsknings- och innovationssystemet. Det är en dynamisk och innovativ del av FUI-landskapet som återfinns i kommuner, landsting och regioner. Den utgörs av s.k. länkororganisationer¹ av olika slag som befinner sig utanför akademien och kan ses som ett komplement till den.

Not. 1. Länkororganisationer fungerar som bryggor mellan olika samhällssektorer, eller länkar mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma sektor. Eftersom de också ofta innehåller element från olika organisationsmönster kallas de också ofta ”hybridorganisationer”.

”Länkar och länkorganisationer vilka arbetar i gränslandet mellan forskning och annan samhällsverksamhet, ses som ett viktigt kitt i ett framtida innovationssystem” (Bergström et al. 2000: 7)

De är kreativa och innovativa miljöer just på grund av sin förmåga till att fånga upp verksamhetsnära frågor och föra in dessa i en forskningskontext, vilket i sin tur berikar forskningen och tillför nya kvaliteter till den.

Ser man till antalet FUI-organisationer som drivs av medlemmarna har en ökning skett över tid, och antalet är nu större än 2010 då den senaste undersökningen gjordes. År 2000 fanns 82 FUI-miljöer. 2014 har antalet ökat till 187.

Man kan beskriva utvecklingen som både en numerär ökning av antalet FUI-miljöer och en förstärkning av lokala och regionala forsknings- och innovationssystemers infrastruktur. Trots farhågor gällande att förändrad samhällsorganisation skulle leda till en uttunning eller försvagning av medlemmarnas FUI-arbete syns inte tecken på en sådan utveckling. Varaktigheten och stabiliteten är däremot mycket beroende av hur långsiktigt engagemang staten har i de gemensamma satsningar som ofta ligger till grund för att FUI-miljöerna uppstått. Absorptionskapaciteten för FUI-arbete hos SKL:s medlemmar är god, bland annat beroende på den höga utbildningsnivån hos anställda, vilket gör att man kan förvänta sig goda effekter av satsningar på FUI hos medlemmarna.

I en tidig uppföljning av FUI-miljöerna konstaterades att de styrs av kommunernas, landstingens och regionernas verksamheter och kunskapsbehov inom dessa, och i liten utsträckning korresponderar direkt med den akademiska sektorns uppdelning i specifika discipliner. Denna iakttagelse står sig också i den senaste inventeringen.

Inriktningen på FUI-arbetet är brett men naturligt nog dominerar hälso- och sjukvårdens och välfärdens verksamhetsområden fältet. Verksamheterna finns lokaliserade över hela landet.

SKL:s medlemmar finansierar mycket FUI-arbete. Sedan 2000-talets mitt sammanställer SCB statistik om FoU och innovation i kommuner, landsting och regioner.

Över tid har SKL:s medlemmars finansiering av FUI ökat, enligt SCB:s statistik. Detta går emot trenden som gäller för näringslivsfinansierad FUI, som minskar, liksom FUI inom de statliga s.k. forskande myndigheterna.

År 2007 investerade exempelvis SKL:s medlemmar drygt 3.4 miljarder kronor i eget FUI-arbete. 2013, då den senaste statistiken framställdes, noterades satsningar på 3.8 miljarder kronor.

Det sker med största sannolikhet en underrapportering av hur mycket Sveriges kommuner, landsting och regioner satsar på FUI. SKL:s medlemmar mottar själva också som forskningsaktörer FUI-finansiering från de europeiska ramprogrammen för forskning och innovation och det finns alltså en anknytning till det europeiska forsknings- och innovationssystemen.

Inledning

Svensk forskning, utveckling och innovation – i Sverige, EU och världen

Sverige är ett av de länder där staten är huvudman för kunskapsproduktionen genom universitets- och högskolesektorn. Det sker dels genom direktanslag till universitet och högskolor, dels genom finansiering kanaliserad via statliga forskningsråd som söks av forskare i öppen konkurrens. Vid sidan av denna finns också en till utbredningen liten sektor av statligt finansierade forskningsinstitut, samt s.k. forskande myndigheter. Dessa är statliga myndigheter (se exempelvis sammanställningen i SOU 2012:20) som också disponerar och fördelar medel för forskning, utveckling och innovation – FUI med en sammanfattande beteckning.

Sedan 1990-talet har den forskningspolitiska diskussionen kring finansieringen av forskning, utveckling och innovation också kommit att handla mycket om endast denna statliga sektor. Den diskussionen bortser från att det finns andra aktörer inom FUI-sektorn, som kommuner, landsting och regioner (som vi skall återkomma till) och den som företag står för.

Näringslivet står för huvuddelen av FUI-arbetet i Sverige, med en stark inriktning på tillämpad forskning och forskningsstött utvecklingsarbete. Läkemedels- och life science-industrin, IT/telekom- och fordonsindustrin är exempel på mycket FUI-intensiva delar av näringslivet, som också har en lång historisk tradition. De får också ofta bidra med exempel på hur staten och näringslivet samverkat i FUI-arbete av central vikt för samhällssektorer som försvaret, energiproduktionen och kommunikationssektorn.



Enligt SCB har näringslivets finansiering av FUI-arbete utvecklats enligt följande:

Tabell 1: Företagens FoU-avgifter, mnkr

	2007	2009	2011	2013
totalt	78 352	80 464	82 066	85 934
Varav via industri- forskningsinstitut	1 374	1 660	1 473	1 495

En aktuell källa till oro är den snabba minskningen av näringslivsfinansierad FUI som sker i landet (vilket ännu inte är synlig i ovanstående tabell), vilket i sin tur pekar på sårbarhet i det svenska FoU-landskapet. Svenskt Näringsliv² har exempelvis publicerat rapporten ”Kunskapsekonomi på sluttande plan – en undersökning av företagens FoU i Sverige” (april 2015) i vilken hävdas att de kraftigt ökande globala investeringarna i forskning och utveckling (FoU) går på tvärs med utvecklingen i Sverige. Orsakerna till stagnationen pekas ut som:

- Minskade FoU-investeringar från ett fåtal storföretag
- Ökade FoU-investeringar från övriga storföretag lokaliseras utanför Sveriges gränser
- Brist på växande FoU-företag och nyinvesteringar från utländska företag i Sverige.

Globaliseringen av FUI-arbete tilltar starkt och det pågår en otvetydig förskjutning och förstärkning av detta österut. Nationer som Singapore, Kina och Indien tillhör snabbväxarna i den globala FUI-verksamheten, vid sidan av sedan länge etablerade storheter som USA och Japan. Värt att notera är att det inte är särskilt många år sedan uppfattningen att dessa inte var kunskapsbaserade ekonomier, utan konkurrerade mest utifrån låga produktionskostnader, var mycket utbredd.

I detta globala perspektiv halkar EU efter (se exempelvis rapport från Kansliet för strategisk analys 2014). Samtidigt är det sedan länge väl känt att Sverige utgör ett exempel på en nation inom EU som trots stora satsningar på FUI både från privat och offentligt håll (uppskattningsvis nära 4% av BNP, varav tre fjärdedelar kommer från näringslivet, Wallberg 2012) har svårt att omsätta dessa i exempelvis fler FUI-intensiva företag, nya patent, tjänster och produkter och andra resultat av satsade resurser (se exempelvis EU-kommissionens Innovation Union Scoreboard 2014 och OECD Innovation Scoreboard maj 2015). Det finns en omfattande diskussion om denna s.k. svenska paradox ur både teoretiska och empiriska perspektiv (se exempelvis Benner & Sörlin 2008; VINNOVA & ESBRI 2013).

Under senare år har det gjorts flera statliga satsningar på att stimulera FUI, bland annat manifesterat i förstärkningar av både finansiering och infrastruktur, och en nationell innovationsstrategi (Forskning formar framtiden 2010; SOU 2012: 41 Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor; Den nationella innovationsstrategin 2012), liksom ett nationellt innovationsråd.

Not. 2. Svenskt Näringsliv har också 2012 publicerat antologin ”Med Sverige på läktaren?”, där forskningspolitik mer allmänt diskuteras.

Generellt har den statliga finansieringen av FUI ökat enligt SCB, både via direkta anslag till universitets- och högskolesektorn och via anslagen som kanaliseras genom olika forskningsfinansierande myndigheter.³

Tabell 2: FoU hos universitet och högskolor, mnkr

	2007	2009	2011	2013
	23 534	27 934	31 247	33 831

Ett ledmotiv för dessa satsningar har också varit att det är spetsforskning och s.k. excellent vetenskap som skall prioriteras (Benner & Sörlin 2008). Excel-lensprincipen innebär att det är FUI av högsta internationella kvalitet som skall belönas, och följaktligen intensifieras diskussionen om vilka kriterier som skall användas för bedömning av kvalitet. Är det exempelvis forskarsamhällets interna kvalitetskriterier eller finns det andra, lika legitima, från intres-senter utanför akademien?⁴

I denna föreställning vilar också uppfattningen att det finns vissa bestämda forskningsområden där svensk FUI är, eller kan bli, världsledande och att dessa därför är av särskilt strategisk betydelse att stödja; något som anses gynna områden som medicin, teknik och naturvetenskap framför humaniora och samhällsvetenskap, och redan etablerade elitforskare.⁵ Öronmärkta statliga medel har sedan 2000-talets mitt avsatts för att organisera s.k. ”centres of excellence” som starka FUI-miljöer.

Ett överordnat mål har varit att stödja utvecklingen av ett nationellt forsknings- och innovationssystem som kan fungera som tillväxtmotor för landet som helhet. Detta mål återkommer också på den europeiska nivån, där satsningar på FUI för att åstadkomma tillväxt är en viktig del av den s.k. Europa 2020-strategin. Detta utgör alltså bakgrunden till och inramningen av FUI som den bedrivs i Sverige idag.

Konsultfirman DAMVAD som skrivit rapporten ”Politik kräver samverkan och underlag” på uppdrag av Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) 2014 menar, kanske något överraskande med tanke på den flora av statliga myndigheter med uppföljnings- och utvärderingsuppdrag vilka är knutna till politikområdet forskning, innovation och högre utbildning, att den svenska

Not. 3. Detta har också resulterat i att alltfler forskningsanslag ligger obrukade hos universitet och högskolor, se ”Bidrag ökar till forskning – men lämnas orörda”, artikel i Dagens Nyheter 2015-06-07.

Not. 4. Intressanta bidrag till denna diskussion ges av Lundblad 2012, Milton 2012, Sundgren 2012.

Not. 5. Kritik har också riktats mot att satsningarna missgynnar inte bara vissa vetenskapsområden utan på individnivå också yngre forskare, och kvinnliga forskare; eller på institutionsnivå yngre lärosäten med mindre välutvecklad forskningsprofil och lägre basanslag för forskning. Se också Milton 2012 för en kritik mot att det leder till en alltför teknikfixerad syn på innovation.



forskningspolitiska diskussionen saknar empiriskt solida underlag liksom oberoende analyser av forskningens villkor. Bland annat framförs att ett alltför snävt perspektiv på vad forskning är liksom var denna utförs kännetecknar Sverige. Dessutom saknas enligt rapporten också frågor om vilken roll forskningen spelar för samhället i stort, liksom värderingar av dess relevans och nytta för detta samhälle.

Inte minst med tanke på detta framstår det för SKL som mycket viktigt att rikta ljuset mot den kunskapsproduktion som äger rum vid sidan av det system den nationella forskningspolitiken inriktas på.

Svensk forskning, utveckling och innovation i kommuner, landsting och regioner

Det finns en omfattande FUI-verksamhet i den offentliga sektorn utanför staten, utanför den nationella universitets- och högskolesektorn. Sedan drygt 20 år samlas baskunskap kring denna in av Sveriges Kommuner och Landsting (liksom föregångarna, förbunden Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet). Ingen statlig aktör på nationell nivå är ålagd ett ansvar för

att följa, beskriva eller analysera denna verksamhet. Liksom den FUI som finns inom näringslivet är denna offentliga men icke-statliga FUI verksamhetsnära, flexibel och samhällsnyttig i allra högsta grad.

I en studie från år 2000 tecknades konturerna av det som fick namnet ”det dolda universitetet”. Studien var en reaktion på att den statliga forskningspolitiken inte i nämnvärd grad uppmärksammade den FoU som skedde utanför den statliga universitets- och högskolesektorn och finansierades av andra offentliga aktörer än de statliga forskningsfinansiärerna, nämligen kommunerna och landstingen.

Denna del av forsknings- och innovationssystemet beskrevs på följande sätt:

”...vi pekar på vikten av de FoU-organisationer, vilka idag växer upp utanför universitet/högskolor och ofta är finansierade med lokala/regionala medel. I denna grupp har vi särskilt studerat enheter, som arbetar nära olika delar av offentlig sektor. Här finns således länkorganisationer mellan forskning och praktik, vilka – i likhet med sina systerorgan på näringslivsområdet – kan ses som vitala delar av ett innovationssystem...Formerna för dessa nya verksamheter har tagit sig mycket olika uttryck såväl organisations- som finansieringsmässigt. Kännetecknande för flertalet av dem är en tematisk inriktning mot vissa frågeställningar...som inte är statiska utan utvecklas efterhand i dialog mellan de inblandade. Applikations- och problemsammanhang snarare än vetenskapliga discipliner har format inriktningen. Vi har i detta sammanhang velat se organisationerna som representanter för en ny form av kunskapsproduktion” (Bergström et al. 2000: 8).

Detta är i sin tur också en återspeglning av internationella trender, där FUI blir ett åtagande för allt fler organisationer utanför både statliga institutioner och industrin vilket i sin tur pekar på ett nytt förhållande mellan vetenskap och samhälle (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2001).

I vetenskapsstudielitteraturen betecknas detta som framväxten av ”mode 2”-FUI, som utförs i s.k. hybrid- eller länkorganisationer; ofta med finansiering från fler håll än enbart staten och kanaliserad genom exempelvis ”triple helix”-konstellationer (Etzkowitz & Leydesdorff 1997) där stat, näringsliv och akademi samverkar i kunskapsutveckling och kunskapsproduktion.

Forskningspolitik uppstod under efterkrigstiden på 1900-talet och inriktades tydligt på den universitetsanknutna och disciplinorganiserade vetenskapen. Forsknings- och innovationspolitik för 2000-talet behöver inriktas på samhällsnivå, gripa över olika sektorer och hantera kunskapsproduktion organiserad i mindre traditionella former än universitetens.

En slutsats som dras av Faugert & Co (2015) i en rapport skriven för VINNOVA, är att de stora samhällsutmaningarna också förutsätter innovation



i policyutvecklingen på forsknings- och innovationspolitikens område. En fråga som kan ställas utifrån den utveckling som empiriskt går att belägga hos SKL:s medlemmar, som redan frambringat dessa innovativa FUI-miljöer, är hur de skall tillvaratas och stimuleras – genom omstöpfung av det nationella systemets organisationsformer och finansiering?

Hos SKL:s medlemmar, den icke-statliga offentliga sektorn, sker en omfattande forskningsfinansiering. Finansieringen av FoU hos landsting och regioner görs exempelvis genom bland annat s.k. ALF-avtal⁶ med staten och numera också genom medfinansiering av den nationella satsningen på klinisk behandlingsforskning (handläggs via en partssammansatt kommitté administrerad av Vetenskapsrådet). Men det sker också genom avsättning till FoU direkt inom och från kommunerna, genom exempelvis forskningsfonder eller kommunförbundsanknutna FoU-medel.

Länkorganisationerna och FUI knuten till dessa står i fokus för denna studie. Ingen nationell myndighet är idag ålagd att fortlöpande identifiera och kartlägga detta forskningslandskap och dess organisationer. Vartannat år samlar Statistiska Centralbyrån (SCB) in beskrivande data om FUI i offentlig sektor vilket givit en bättre, om än långtifrån heltäckande, inblick.

SKL har sedan länge arbetat med att kartlägga och tydliggöra den FUI, eller i mer allmänna ordalag kunskapsproduktion, som sker hos förbundets medlemmar. Denna rapport är ett bidrag till detta fortlöpande arbete.

Not. 6. ALF-medlen utgör ersättning från staten till vissa landsting för de merkostnader som landstingen har för den kliniska forskning som utförs i landstingen, i samarbete med universitetssjukhus.

Metod

Datainsamlingen skedde under hösten 2014 och bygger på SKL:s medlemmars egenrapportering i olika former av verksamhetsberättelser, enkätsvar, organisationsbeskrivningar och andra typer av dokument. I vissa fall har denna dokumentation också kompletterats med telefonintervjuer med företrädare för de inventerade verksamheterna. Databaser som FoU i Sverige och föreningen FoU Välfärds medlemsdatabas har använts liksom uppgifter från branschorganisationen Swedish Incubators and Science Parks (SISP).

Dessutom har tidigare genomförda empiriska studier av kommunala och regionala FUI-miljöer gjorda på SKL:s uppdrag använts, huvudsakligen Bergström et al. 2000 och IKA-projektets rapporter⁷ ”Forskning och utveckling i kommuner, landsting och regioner”; ”FoU-strategier i kommuner, landsting och regioner”; ”Gott & blandat – om FoU-miljöer i kommuner, landsting och regioner”. Därtill kommer Reglabs⁸ inventering av svensk forskning om regional utveckling (se www.reglab.se); liksom SKL:s inventering av nationella kunskapscentra och andra nationella/regionala kunskapskluster inom socialtjänsten.

Något behöver också sägas om terminologin som används. Mycket av det som diskuteras i denna rapport, som exempelvis själva begreppet forskning och utveckling, förkortat FoU, samlingsbeteckningen FUI för forskning, utveckling och innovation eller ordet FUI-miljö som samlande beteckning för var sådant arbete bedrivs, saknar entydiga definitioner även om de används flitigt både i den allmänna forskningspolitiska debatten och mer specialiserade vetenskapliga diskurser. I flera fall är de hämtade från det tvär- och

Not. 7. IKA står för Identifiera, Kartlägga, Analysera. IKA-projektet avsatte flera rapporter, vilka samtliga finns angivna i litteraturlistan, och går att beställa från SKL.

Not. 8. Reglab är ett forum för lärande kring regional utveckling, drivet av 24 medlemmar, vilka bl.a. utgörs av regioner, myndigheter och SKL.



mångvetenskapliga fält, vetenskapsstudier, som empiriskt studerar relationen mellan vetenskap och samhälle; eller policydokument av olika slag.

För rapportens syften är heller inte en begreppsexercis det centrala utan begreppen används eftersom de är praktiska och etablerade. På ett konkret och åskådliggörande sätt beskrivs FUI-miljöer i antologin ”Gott & blandat” (Tydén 2009) liksom i en kommande rapport från SKL, ”FUI-miljöer i praktiken” (2015).

Dock kan Nationalencyklopedins (www.ne.se) definition av FoU-enhet vara bra att känna till: ”organisation som har till syfte att förmedla vetenskaplig kunskap, utföra egen forskning och initiera verksamhetsutveckling inom i första hand kommuner och landsting. Former och inriktning varierar påtagligt mellan olika FoU-enheter, dock förenas de i en ambition, att bygga broar mellan forskarsamhället och praktisk verksamhet”.

Utvecklingen av landskapet

Liksom i tidigare studier är ambitionen att ge en så god bild som möjligt av FUI-landskapet hos SKL:s medlemmar men samtidigt kan den inte bli heltäckande. Dels beror detta på att det är ett landskap stätt i ständig förändring. En total överblick är inte möjlig, också beroende på vissa gränsdragningsproblem. Exempelvis är flera FUI-miljöer inte helt, utan delvis finansierade av kommuner, landsting och regioner.

En annan betydelsefull omständighet är, som konstaterades i Bergström (2000: 68) och Möller (2005) att det inte alltid sker en särorganisering av medlemmarnas FUI-verksamhet utan den kan till exempel ligga inordnad i en förvaltning. Vägvalet i denna studie har varit att arbeta med en så stor ”håv” som möjligt för att i ett inledande skede fånga upp en så stor del av landskapet som möjligt, och låta ”finsortering” anstå.

Studien av FUI-miljöerna i offentlig sektor från 2000-2011 (Bergström et al. 2000; IKA-projektet 2005-2011) inventerade dessa utifrån ett perspektiv som definierade dem som en viktig beståndsdel i en pågående omstöpning av det nationella forsknings- och innovationssystemet.

Ett utmärkande drag för Sverige jämfört med flera andra europeiska länder är strävan efter att hålla samman forskning och högre utbildning inom ramen för universitets och högskolors verksamhet. Till skillnad från många andra EU-länder har Sverige som ett resultat av detta vägval jämförelsevis få forskningsinstitut, men uppdragsforskning med tillämplig inriktning, liksom mer allmänt utredningsarbete är en del av verksamheten vid svenska lärosäten och har så varit sedan länge (Benner & Sörlin 2015). Idag samlas instituten i nätverket/varumärket RISE (Research Institutes of Sweden). RISE AB är också namnet på statens ägarbolag för instituten.

Detta nationella system har också kompletterats med en flora av länkkorganisationer som teknikparker, industriella utvecklingscentra, innovationsslussar och liknande (enligt Bergström 2000: 23 uppgick dessa till ca 200 som

med statligt stöd fungerade som stöd för samverkan mellan FoU och privat näringsliv). Tillkomsten av de regionala tillväxtavtalen, och senare regionala utvecklingsprogram och regionala utvecklingsstrategier bildar en ram kring hur FUI-frågor blir en regional och lokal, inte enbart nationell angelägenhet.

Sedan 1997/98 har också den svenska universitets- och högskolesektorn fått ett uppdrag att samverka med det omgivande samhället, då denna uppgift infördes i högskolelagen, vilket också haft betydelse. VINNOVA har nyligen publicerat rapporter skrivna på myndighetens uppdrag (Perez Vico et al. 2014; Benner & Sörlin 2015; Faugert & Co 2015) om samverkan, vilka pekar på att sektorns försök att utveckla sådan också lett till en ökning av länorganisationer. Dessa är en del av sektorn, dock särorganiserade (en inte helt ovanlig utveckling för länorganisationer inom högskolesektorn, se Rigné 2012:116-9).

Likaså konstaterade Bergström et al. (2000) i den första inventeringen, att FoU-enheterna som identifierades och beskrevs var förhållandevis nya företeelser, vilket ansågs tyda på den dynamiska karaktären hos dessa och strävan efter att utveckla FoU-organisationer som kunde komplettera det befintliga universitets- och högskolesystemet snarare än konkurrera med det (Bergström et al. 2000: 69-71).

I termer av inriktningen på forskningspolitiken kännetecknades 1990-talet av en omsvängning från den tidigare förda sektorsforskningspolitiken med stark inriktning på s.k. efterfrågestyrd FoU med tillämpningsinriktning och relevans för olika samhällssektorer, till en betoning av vikten av s.k. nyfikenhetsstyrd forskning huvudsakligen initierad inifrån forskarsamhället. Den nationella centralstyrningen av det högre utbildningsutbudet upphörde till stora delar (en utveckling som belyses i SOU 2015:70) och gradvis betonades alltmer lärosätenas autonomi.

2000-talet fortsatte med en forskningspolitik med satsningar på en förstärkt autonomi för universitets- och högskolesektorn. Flera av de tidigare s.k. regionala högskolorna fick universitetsstatus. Landskapet genomgick också förändringar i så måtto att fusioner skedde, och att vissa organisationer alltså blev större efter sammanslagningar av flera tidigare åtskilda enheter.

Under denna period gjordes också statliga satsningar på uppbyggnad av FoU-miljöer inriktade på exempelvis äldrefrågor och socialtjänstens praktiska verksamhetsområden. SKL:s medlemmar framhöll att det var viktigt med egna FUI-miljöer fristående från universitets- och högskolemiljöerna för att dels kunna åstadkomma en flexibel kunskapsutveckling styrd av de egna verksamheternas kunskapsbehov och -intressen snarare än det etablerade vetenskapliga samhällets disciplinära orienteringar, liksom att miljöerna utgjorde unika mötesplatser för praktiker, politiker och forskare (Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet 2003b: 20-1). Utredningen ”Kommunal kompetens i utveckling”, SOU 2007:72, pekade också på att egen

FoU-verksamhet hade stor strategisk betydelse och ingick i den kommunala kompetensen, samt att dess inriktning borde breddas.

Så hur omsattes dessa utvecklingstendenser i skapandet av lokala och regionala FUI-miljöer?

TABELL 1: Lokala och regionala FUI-verksamheter 2000-2014

2000: 82	2010: 107	2014: 187
----------	-----------	-----------

Ovanstående sammanställning visar den ökande utbredningen av FUI-miljöer. Sannolikt innebär ändå denna en underrapportering eftersom i antalet 187 döljer sig flera mindre enheter samlade under en övergripande organisation, vilket till exempel är mycket vanligt inom landstingens/regionernas FUI-verksamhet. Fler landstingsverksamheter har dock utan tvekan fångats upp jämfört med tidigare kartläggningar, trots att det finns ett flertal svårigheter att få grepp om den kliniska forskningen. Det finns en väl känd frustration över försöken att kvantifiera FUI inom landstingen och regionerna, vilken visar sig inte minst när SCB genomför sina mätningar av FoU i kommuner och landsting.

En beskrivning av en FoU-enhets uppdrag kan exempelvis vara den här, vilken i sin tur visar på hur uppdragen kan tänkas leda till flera mindre enheter:

”Den verksamhet som bedrivs inom FoU-enheten utgår från fem deluppdrag. Dessa fem deluppdrag utgör grundkomponenter för en hållfast utveckling av landstingets FoU-verksamhet:

- *Strategisk utveckling inom FoU*
- *Stöd till forskare och ledning*
- *Samordning av FoU-insatser*
- *Samverkan, intern och extern*
- *Spridning av forskningsresultat*

FoU-enheten verkar för en ökad integrering av forskning i klinik, utbildning, förbättringsarbete, folkhälsoarbete och innovationssystem.” (Norrbottens läns landstings forskningsbokslut 2013)

Inom landstingen är patientnära klinisk FoU en självklar del i modern hälso- och sjukvård, som skall praktiseras och integreras i alla delar av systemet. En naturlig del av verksamheten vid universitetssjukhusen är samverkan med universitetet, näringslivet och andra typer av FUI-miljöer. Vad som förefaller ha ökat inom landstingen/regionerna är olika typer av starkt specialiserade FUI-miljöer med inriktningar på vissa sjukdomar eller viss typ av medicinsk teknik.

Är då detta en rättvisande bild av FUI-miljöernas utveckling? I en mening finns ingen jämförbarhet eftersom enheterna lever sitt eget liv, och verksamheter kan uppstå, fortleva under en tid, sedan kanske omorganiseras, byta namn eller få en förändrad inriktning. Det är logiskt och rimligt att vara så flexibla och föränderliga för verksamheter som organiseras för att vara snabbfotade och responsiva mot omvärldens behov.

Bergström et al. (2000) gjorde ett försök att ge en bild av verksamheternas varaktighet och konstaterade då att de flesta hade uppstått under 1990-talet och alltså var unga etableringar. Likaledes konstaterades i IKA-projektets rapporter svårigheten att bestämma vilka FUI-miljöer som var samma som tidigare identifierade och kartlagda, eftersom namnbyten och omorganisation var så vanligt förekommande.

Föränderligheten återspeglades också i inriktningen som rapporterades från verksamheterna. Det skall omedelbart sägas att de tidigare studierna inte använt sig av samma kategoriseringssystem. I tabell 2 har vi försökt sammanföra tidigare inventeringar under de övergripande rubriker som används i den senaste. Tidigare har uppdelningar gjorts på mindre områden, exempelvis i "äldreomsorg" eller "handikapp" (exempelvis Möller 2005). I nedanstående tabell omfattar inriktning "socialtjänst" alla socialtjänstens områden. "Hälso- och sjukvård" inkluderar också psykiatri, kliniska prövningar, arbets- och miljömedicin, hälsoekonomi samt odontologisk FUI. "Folkhälsa" inrymmer epidemiologi, samhällsmedicin och folkhälsofrågor mer allmänt. Kategorin "utbildning/skola" omfattar olika typer av pedagogiskt inriktad FUI. "Innovation" inkluderar social innovation.

TABELL 2: Huvudsaklig inriktning på verksamheten (flera är möjliga)

	2000	2010	2014
Socialtjänst	34	44	53
Hälso- och sjukvård	26	71	88
Folkhälsa	1	24	26
Miljö	2	1	6
Samhällsbyggnad		8	2
Utbildning/skola	7	1	6
Innovation		1	12
Annat	8	29	39

För FUI-miljöer inriktade på socialtjänstens områden har de senaste årens tillkomst av regionala samverkans- och stödstrukturer inneburit ett tillskott.



Flera olika överenskommelser mellan staten och SKL ligger till grund för dessa, och de innebär också angränsningar till områden som hälso- och sjukvård och e-hälsa. För en mer detaljerad bild av FoU-enheternas inriktning hänvisas till SKL-rapporterna "Nationella kunskapscentra och andra nationella/ regionala kunskapskluster inom socialtjänsten" och "Regionala samverkans- och stödstrukturer – kunskapsutveckling inom socialtjänsten".

IKA-projektet uppmärksammade (Möller) 2005 att en inriktning som blivit betydligt vanligare då dess första delstudie gjordes, jämfört med läget redovisat av Bergström et al. (2000), var regional utveckling och tillväxt. Att döma av vad som specifikt kan återfinnas i IKA-projektets delrapport 3 (2010) döljer sig denna utveckling i "annat"-kategorin där. Folkhälsoområdet däremot synes ha tagit ett rejält kliv framåt som inriktning. Det kan sammanfalla med att folkhälsopolitiska mål antogs i allt större utsträckning under 2000-talets första årtionde och förebyggande folkhälsoarbete fördelades på fler aktörer bland förbundets medlemmar än tidigare.

Skola/utbildning synes ha minskat över tid. Under slutet av 1990-talet öppnades för möjligheten att organisera FUI för utbildningssektorn av

utbildningshuvudmännen via så kallade regionala utvecklingscentra, vilket gör att det är något förvånande att inte fler sådana kvarstår (för analyser av dessa verksamheter, se Högskoleverket 2009; Rigné 2012; Öijen 2014). Hypotetiskt sett borde åtminstone ett tjugotal sådana miljöer inriktade på skolutveckling, eller mer brett, FoU för utbildningssektorn kunna komma med, eftersom de ursprungligen tänktes ha en anknytning till de lärosäten där utbildning av lärare bedrivs. En tänkbar förklaring kan vara att dessa verksamheter "tagits över" från skolhuvudmännen kommunerna av universiteten och högskolorna.

Noterbart bland inriktningarna på verksamheterna är framväxten under senare år av miljöer med uttrycklig inriktning på innovation. Vi antar att detta följer av de satsningar som gjorts inte minst av landsting och regioner på att bygga upp s.k. innovationsslussar, liksom annan infrastruktur för innovativt arbete och verksamhetsutveckling. Intresset bland kommuner och regioner för s.k. social innovation har också ökat under senare år, vilket avspeglas i att denna inriktning dyker upp.

Ett område där vi förväntat oss att hitta fler FUI-enheter är miljö- och samhällsbyggnadsområdet. En förklaring till att inte fler hittats kan vara att branschorganisationer som Svensk Fjärrvärme, Avfall Sverige och Svenskt Vatten, med kommuner och kommunala bolag som medlemmar, satsar på FUI-verksamhet. SKL som organisation förvaltar också FoU-fonder för områdena trafik- och infrastruktur samt kommunala/landstingskommunala fastigheter.

En annan intressant inriktning som redovisas av FUI-miljöerna är förstås den ganska omfattande andel som betecknas som "Annat". Bland det som döljer sig i kategorin "annat" är t.ex. FUI inriktad på:

- › kommunal styrning, ledning och ekonomi
- › kommunal/regional utveckling, samhällsorganisation och ekonomi
- › arbetsmarknad
- › implementeringsforskning
- › kompetensförsörjning
- › viss teknikutveckling som e-Hälsa, IT
- › arbetsmiljö
- › migration
- › stadshistoria
- › idrott
- › turism/besöksnäring
- › trä
- › livsmedel, försöksodling
- › personskadeförebyggande
- › säkerhet och sårbarhet
- › allmän välfärdsutveckling

Det förefaller ha blivit något mer vanligt förekommande att miljöerna försöker kliva ur sektorsbundenheten och det har blivit fler miljöer som ägnar sig åt flera olika verksamhetsområden inom ramen för en och samma organisation. Dessutom (som påpekades i delrapport 3 av IKA-projektet, DFR 2010) återspeglar kategorin ”annat” också den basala öppenheten hos FUI-miljöerna att ta sig an frågeställningar/kunskapsutveckling inom områden som efterfrågas av politiker/praktiker i regioner, landsting och kommuner.

Bergström et al.(2000: 65) konstaterade att inriktningen på FUI-miljöernas verksamhet generellt styrdes av huvudmännens verksamheter och kunskapsbehov inom dessa, och i liten utsträckning korresponderade direkt med den akademiska världens uppdelning i specifika discipliner. Denna iakttagelse står sig också vad gäller den senaste inventeringen.

Var finns då dessa FUI-miljöer i geografiskt hänseende? Nedan redovisas detta i tabellform.

TABELL 3: Miljöer fördelade på län

Blekinge	4
Dalarna	8
Gotland	3
Gävleborg	8
Halland	7
Jämtland	4
Jönköping	9
Kalmar	5
Norrbottnen	10
Skåne	37
Stockholm	24
Sörmland	6
Uppsala	10
Värmland	14
Västerbotten	15
Västernorrland	5
Västmanland	8
Västra Götaland	35
Örebro	14
Östergötland	15



Som tidigare nämndes samlar SCB sedan 2000-talets mitt in data för att framställa beskrivande statistik rörande FUI i offentlig sektor. Denna publiceras vartannat år i Sveriges offentliga statistik. Sammanställt nedan finns utvecklingen i tabellform.

TABELL 4: Utgifter för egen FoU i kommuner och landsting, MKR

	2007	2009	2011	2013
Kommuner	76	88	80	141
Landsting	3 292	3 550	3 918	3 492
Lok. och reg. FoU-miljöer	121	139	187	228

Drivkrafter bakom utvecklingen?

Betydelsen av högskoleutbyggnad och annan infrastruktur för FUI

Man kan beskriva utvecklingen som både en numerär ökning av antalet FUI-miljöer och en förstärkning av lokala och regionala forsknings- och innovationssystemens infrastruktur. Ur vår synvinkel är det intressant hur lokala och regionala FUI-miljöer fortlever parallellt med universitets- och högskolesektorn. Bergström et al. (2000) pekade på en betydelsefull drivkraft bakom tillväxten av dem i form av den omfattande utbyggnaden av högskolor under 1990-talet. Många av dessa uppfattades också som ”regionala” högskolor, dvs. en i första hand regional resurs för kunskapsproduktion – ”det finns åtskilliga vittnesbörd om hur kommuner och landsting betraktade lärosätena som politiska instrument snarare än självständiga enheter”, skriver t.ex. Benner & Sörlin (2015:30, se också s. 13).

I viss mån hänger denna bild av dessa högskolor kvar, trots att flera av dem bytt status och numera är universitet. Vissa av dem har också fusionerat och det är färre enheter kvar – ett exempel är Linnéuniversitetet som sammanlagits med Högskolan Kalmar, och nu har en tvåcampuslösning med lokalisering i både Växjö och Kalmar.

SKL (2014: 39) resonerar om sektorns betydelse:

”Med tiden har dock såväl kommuner som landsting, regioner och samverkansorgan i allt högre grad engagerat sig i regionens egna lärosäten. Det beror på att dessa anses vara den kanske viktigaste enskilda utvecklingsresursen i regionen.”



Flera rapporter från KK-stiftelsen visar också på att de nyare och mindre lärosätena har en positiv utveckling av vad avser kvaliteten på forskningen och inte står de äldre etablerade efter (Sandström 2012; ”Gammal och stor inte alltid bäst”, Universitetslärares 13/2014). Samma slutsats dras av VINNOVA i genomgången av internationella studier av kvaliteten på FUI producerad i samverkan med omgivande samhälle (arbetsmaterial presenterat på dialogmöte samhällsintressenter-VINNOVA 2013-05-20).

I propositionen 2012/13: 30 *Forskning och innovation* uttryckte dåvarande regeringen en ambition att ändra resursfördelningssystemet för universitet och högskolor, så att samverkan med det omgivande samhället skulle kunna premieras bl.a. genom en omfördelning av basresurser utifrån hur pass framgångsrikt samverkan bedrevs och i förlängningen, hur väl forskningen nyttiggörs.

Flera statliga forskningsfinansiärer fick i uppdrag att presentera modeller för hur detta skulle kunna göras. VINNOVA som samordnar flera av finansierarnas arbete, har också aktivt stött utvecklingsprojekt inom universitets- och högskolesektorn med denna inriktning. 2013-14 anslog myndigheten 80 miljoner SEK till att ta fram modellförslag, och under 2015-16 fördelas 120 miljoner kronor till universitets- och högskolesektorn för projekt inom området samverkan, 60 miljoner/år och utlysning. Medlen har dock inte varit möjliga för samhällsintressenter, alltså exempelvis kommuner, landsting och regioner, att söka.

Som Benner & Sörlin (2015) påpekar, är responsen från lärosätena på forskningsfinansiärernas modellförslag inte särskilt konstruktiv och positiv

även om man gärna tar emot medel för olika utvecklingsprojekt. Dock menar de att de ”nya” lärosäten som nämnts ovan tycks ha lättare att hitta samverkansformer med omgivande samhälle.

Man skulle kunna tänka sig att det uppdrag till universitets- och högskolesektorn som består i samverkan med det omgivande samhället skulle kunna påverka utbredningen av lokala och regionala FUI-miljöer exempelvis genom gemensam organisering och finansiering av sådana. Hur detta skulle kunna tänkas ske är en av flera implicita frågeställningar i de VINNOVA-uppdagna studier av samverkan som publicerats under 2014 och 2015. Samverkan definieras i detta sammanhang som ”en interaktiv process som skapar ömsesidig nytta, både för lärosäten och samverkanspartners” (Faugert & Co 2015: 5). Samtliga rapporter understryker att samverkansaktiviteterna ökat inom universitets- och högskolesektorn, men att den ännu är mycket ojämnt utvecklad i relation till olika partners. Perez Vico et al. (2014) försöker ringa in s.k. samverkansmönster i syfte att undersöka effekterna av samverkan men konstaterar att både mönstren och de eventuella effekterna mångtydiga och svåra att identifiera.

Faugert & Co (2015) som bygger på ett begränsat antal fallstudier rörande samverkan med kommuner, landsting och regioner, uppger att lärosätena anser att sådana samverkansrelationer inte alltid blir lika fokuserade och resultat-inriktade som samverkan med företag och näringsliv men att absorptionskapaciteten inom offentlig sektor är god.

Utbildningsnivån hos anställda inom offentlig sektor är generellt sett hög. Sedan den s.k. högskolereformen 1977 då flera av utbildningarna för stora grupper av anställda inom exempelvis skola/utbildning och välfärdssektorn införlivades i universitets- och högskolesektorn har enligt det här synsättet kompetensen hos personalen att använda sig av och utveckla kvalificerad kunskap inom sina verksamhetsområden ökat. Men en ökad absorptionskapacitet kan också bero på att många kommuner kommit att finansiera s.k. kommun doktorander, dvs. anställda som med stöd av arbetsgivaren genomgår forskarutbildning vid sidan av sin verksamhet inom den ordinarie anställningen (se SKL 2008).

Lärosätenas eget utvecklingsarbete kring samverkan med offentliga organisationer som SKL:s medlemmar kan också illustreras av lärprojektet ”Med samverkan i fokus”, drivet av UniLink (se www.unilink.se, en ideell förening för universitet och högskolor).

Frågan är om samverkan som den nu definieras och drivs av universitet och högskolor, kan möta de behov av kunskapsutveckling genom FUI som det omgivande samhället har. Madelene Sandström, vd för KK-stiftelsen, som har god inblick i sektorns samverkansförsök med näringslivet är uttalat skeptisk (Sandström 2012).

Tydén (2009:203) pekade också på att ”det kan ligga nära till hands att se framväxten av dessa nya FoU-organisationer som en reaktion på att högskolor/universitet har ett statligt uppdrag som inte alltid går att förena med att snabbt svara upp mot de problemställningar som synliggörs inom offentlig verksamhet”.

Länkorganisationerna som FUI-miljöerna utgör exempel på kan också ses som mer centrala än den traditionella universitets- och högskolesektorn för ett välfungerande forsknings- och innovationssystem genom sin gränsöverskridande karaktär (Bergström et al. 2000: 31-2; Rigné 2012: 111-8). Som organisationer betraktade är de ofta exempel på mer innovativ organisering än den traditionella byråkrati som universitet och högskolor utgör. Benner & Sörilin (2015) tycks förorda en innovativ och pluralistisk organisering av samverkansuppdraget, men kvarhållet inom universitets- och högskolesektorn. Annars skulle en tänkbar lösning på det som samma författare 2008 karakteriserade som universiteten i kris vara en förstärkning av institutssektorn (se också Johannesson 2008), i form av institut inriktade på branschen kommuner, landsting, regioner – den icke-statliga offentliga sektorn.

Brokigheten i detta FUI-landskap utanför de traditionella akademiska institutionerna kan också ses som en framgångsfaktor för dem (Tydén 2009: 204). Den praktik och vardag som utvecklas i FUI-miljöerna har också varit föremål för fallstudier (Ekermo 2002; Mattsson 2001, 2004) som visar på deras differentiering och mångtydighet vad avser kunskapsproduktion. Ofta nog betonas att de är kreativa miljöer just på grund av sin förmåga till att fånga upp verksamhetsnära frågor och föra in dessa i en forskningskontext, vilket i sin tur berikar forskningen och tillför nya kvaliteter till den.

FoU-strategier i kommuner, landsting och regioner

Att forma och utveckla lokala och regionala forsknings- och innovationssystem har varit en viktig fråga för svenska kommuner och regioner under lång tid (CKS 2000, 2004; Kommunförbundet Skåne 2009; Melander 2006; Benner & Sörilin 2015: 13-5). Tidigt utmejslades som en väsentlig fråga för kommuner, landsting och regioner behovet av att stå för egna formuleringar av vilka kunskapsbehov de har. SKL identifierade under 2004 genom seminarier och workshops med sina medlemmar en rad aktiviteter kring FoU och innovativa processer i kommuner, landsting och regioner vilka utgjorde mer eller mindre långt drivna försök att utveckla ett mer strategiskt förhållningssätt till forskning, utveckling och innovation.

IKA-projektet startades bland annat för att identifiera, kartlägga och analysera dessa strategier och arbetet fortlöpte under flera år. SKL (2007b) gjorde en närmare inventering hur medlemmarnas arbete omsatts i praktik. De



flesta landsting hade redan då antagit egna forskningsstrategier eller -policies, medan andra medlemskategorier inte gjort det men önskade göra det. Det gällde särskilt regionerna, men också kommuner som samverkade i eller genom någon typ av gemensamt ägd FUI-miljö. Sedan dess har fler regioner tillkommit.

En annan aspekt är också att vanan och erfarenheterna av att utveckla ambitiösa och stora utvecklingsplaner vuxit. De dokument som fanns 2007 såg varierande ut, och ett allmänt upplevt behov vid tidpunkten för den inventeringen var behov av samordning på mer övergripande nivå. En angelägen fråga att följa upp nu är huruvida detta realiserats, eller om detta behov fortfarande kvarstår. Ytterligare en aspekt är behovet av en utökad samverkan med näringslivet och hur detta får genomslag i regionala och lokala FUI-strategier.

En viktig drivkraft för att ta fram strategier har visat sig vara behovet av att få en samlad bild av vilka behov av kunskapsutveckling, styrkor och svagheter m.m. som finns i regionen, inte minst för att kunna utveckla integrerade och övergripande strategier för regional utveckling och tillväxt. Vissa



regioner har till exempel stött sig på OECD-analyser, ett exempel är Region Värmland (redogörs för i Benner & Sörlin 2015, se också Sölvell 2009).

Att medvetet arbeta med att stödja och driva innovativ verksamhet hos SKL:s medlemmar har blivit mer utbrett. Förbundet har också genom ett samverkansavtal med den statliga forskningsfinansiären VINNOVA genomfört ett antal kapacitetsstödjande insatser direkt inriktade på stimulans av innovativitet och utveckling av de offentliga tjänster medlemmarna erbjuder. Ändå går inte mer än uppskattningsvis ca 2% av VINNOVAS samlade anslag på ca 2,8 miljarder för finansiering av forskning, utveckling och innovation till mottagare i den offentliga sektorn utanför universitet och högskolor, och övriga forskande statliga myndigheter.⁹ Akademien är den i särklass största mottagaren av anslag, medan ca 1/3 utdelas till näringslivet.

Satsningarna på s.k. excellenscentra, strategiska innovationsområden och strategiska innovationsagendor, allt frukter av de senaste forsknings- och innovationspolitiska propositionerna, öppnar också utrymme för förbundets medlemmar att som representanter för ”omgivande samhälle” engageras.

Å andra sidan återkommer frågan om samhällets organisering och betydelsen av denna likt den gjort vid tidigare inventeringar av lokala och regionala FUI-miljöer. 1 januari 2015 bildades sex nya regioner (Jönköping, Jämtland,

Not. 9. Uppskattningen bygger på ett försök att av SKL och VINNOVA gemensamt följa upp utfallet av parternas avtal om gemensamma satsningar på att stödja FUI-kapacitet hos SKL:s medlemmar.

Gävleborg, Kronoberg, Örebro, Östergötland), med ansvar för både hälso- och sjukvård och regional utveckling, i landstings och regionförbunds ställe. I skrivande stund ligger det regionala utvecklingsansvaret hos 10 regioner, 7 regionförbund och 4 länsstyrelser.

Regionförbunden, som utgjorts av kommunerna i länet tillsammans med landstinget, har drivit FoU-verksamhet med stark koppling till primärkommunala ansvarsområden, främst socialtjänsten. Vilka konsekvenser dessa förändringar får på sikt återstår att se? Är regionerna/landstingen beredda att driva FUI främst för primärkommunala kunskapsintressen? Kommer kanske kommunförbund att återuppstå i vissa län för att tillgodose att denna typ av FUI-miljöer kommer att bevaras?

Region Halland har behållit den FoU-verksamhet som tidigare drevs av regionförbundet och har en avdelning för regional samverkan där utvecklingsfrågor inom vård och socialtjänst är ett område. Region Gotland samverkar med FoU Södertörn. Inom Västra Götalandsregionen har de fyra kommunförbunden fortsatt sin verksamhet och har FoU-verksamhet inriktad på primärkommunerna.

När IKA-projektet genomfördes uttrycktes i en rapport (Möller 2005) farhågan att de då pågående stora förändringarna inom kommuner, landsting och regioner och därmed sammanhängande besparingsåtgärder skulle leda till en uttunning, kanske rentav försvinnande, av FUI-miljöer. Dessutom påtalades den osäkerhet som rådde kring framtida samhällsorganisation (fortfarande en högst aktuell fråga), exempelvis med oklarhet om regionbildningar. Samtidigt stod det redan då klart att många kommunala och regionala samverkansorgan inkluderade FoU i sin verksamhet, och det tycks ha fortsatt. Inom IKA-projektet rapporterades 2007 en övervägande positiv inställning till att utveckla övergripande FoU-strategier (SKL 2007b). Ansvarskommitténs (2007) förslag till framtida regional organisation innehöll också ett förslag att stödja det utökade regionala utvecklingsansvaret med medel för direktfinansiering av FoU hos regionerna. Vilken vikt FUI har för förbundets medlemmar även fortsättningsvis framgår också i rapporten Staten och de regionala självstyrelseorganens uppgifter (SKL 2014: 39-40).

Det finns också exempel på ett koncept, ”forskningskommun”, som Kommunförbundet Skåne sedan 2012 utvecklat, och karakteriserar som en del av strategisk utveckling.

Å andra sidan visar studier av universitets- och högskolesektorns samverkansuppdrag (Benner & Sörlin 2015) på en fortsatt distanserad hållning visavi de kunskapsintressen som ”samhället” i form av SKL:s medlemmar utvecklar, och forskningsfinansierarna verkar huvudsakligen fortfarande genom stöd till inomvetenskapligt definierad ”excellent” forskning av grundforskningskaraktär.

SKL:s medlemmar som FUI-aktörer i de europeiska ramprogrammen

Internationellt har uppmärksamheten på FUI och betydelsen av detta för tillväxt stått sig stark genom hela 2000-talet, och accentuerats än mer mot bakgrund av dels finansiella kriser, dels den mycket snabba globaliseringen i stort.

”I takt med att marknader och samhällsbyggen har globaliserats har behovet av FoU-baserad kunskap i det omgivande samhället ökat, liksom behoven av att få samhällseliga problem lösta och behoven av att utveckla produkter och processer som är kommersiellt konkurrenskraftiga” (Faugert & Co 2015: 99).

Den självklart ledande rollen för Europa och USA som FUI-aktörer har förändrats mycket snabbt. Dessutom visar det sig att FUI sker i en mer avgränsad samhällssektor i EU jämfört med länder som exempelvis USA och Japan. Graden av entreprenörskap är väsentligt lägre, liksom personrörligheten mellan akademi och näringsliv – och för den delen, offentlig sektor. Kort sagt förefaller det finnas ett större avstånd att överbrygga inom EU för att ta tillvara på den tillväxtkraft FUI kan vara, och det gäller kanske särskilt Sverige som enskild medlemsstat.

Bergström et al. (2000: 72) rapporterade att de mest långlivade FUI-miljöerna också lyckades attrahera medel från statliga forskningsfinansiärer men också EU-finansiering. IKA-projektet rapporterade att en inte ovanlig drivkraft för utvecklingen av FoU-strategier bland SKL:s medlemmar var *”viljan att ta del av EU:s forskningspengar samt profilera sig på ett europeiskt plan. Samarbete och fokus kring forskningsfrågor gör det lättare att sätta Sverige och de aktuella regionerna på kartan och underlättar långsiktighet och samtal över organisationsgränserna”* (SKL 2007b: 16).

En bärande del av den gemensamma europeiska utvecklings- och tillväxtstrategin Europa 2020 utgörs av satsningar på FUI genom det europeiska ramprogrammet Horisont 2020¹⁰, organiserad kring ett antal stora samhällseliga utmaningar som alla medlemsstater står inför. Ramprogrammets finansiering är öppen att söka också för aktörer utanför akademien, som exempelvis SKL:s medlemmar. Detta är en skillnad mot tidigare ramprogram, som riktats mot universitets-, högskole- och institutssektorn.

Att kommuner, landsting och regioner numera mejslar ut en roll som FUI-aktörer kan bland annat ha att göra med att det blivit allt vanligare att de erhåller finansiering för egen FUI-verksamhet från europeiska fonder. Tidigare studier av medlemmarnas deltagande i dessa program har gjorts

Not. 10. Horisont 2020 löper 2014-20 och omfattar ca 80 miljarder Euro, fördelat på områdena spetskompetens/excellent science; industriellt ledarskap/industrial leadership och samhällsutmaningar/societal challenges.

(Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet 2003; SKL 2007, 2013) och visar på en stor bredd på inriktningen på det FUI-arbete som gjorts. SKL liksom dess företrädare har också aktivt arbetat för att stötta och stimulera medlemmarnas deltagande i den europeiskt finansierade forsknings- och innovationsarbetet.

Horisont 2020 är tämligen nytt, och det är kanske därför mer givande att se vilket deltagande SKL:s medlemmar haft i föregående ramprogram för att få ett hum om hur anknytningarna till europeisk FUI ser ut.

I rapporten *Kunskapande över gränser* (SKL 2013) identifierades sammanlagt 56 deltaganden av medlemmarna i EU-projekt, i sammanlagt 47 ramprogramprojekt. Undersökningen gjordes innan programperioden nått sitt slut, och vi vet att fler deltaganden kom under programmets sista år 2012-13. Deltagandet var ungefär detsamma till storleken som i det föregående, sjätte ramprogrammet för forskning och innovation. Enligt VINNOVA som årligen rapporterar om svenskt deltagande i EU:s ramprogram stod offentlig förvaltning fram till 2012 för 7% av de svenska deltagandena och som mottagare av 5% av utdelade medel (drygt två miljarder kronor 2011). I denna kategori återfinns förutom SKL:s medlemmar också statliga myndigheter, men inte universitet och högskolor.

Geografiskt sett fanns deltagande i sjunde ramprogrammet från hela Sverige, även om storstadslänen dominerar deltagandet. Förbundets medlemmar medverkar vanligen som projektpartner i konsortier, men det förekommer också att man har koordinatorsrollen. EU-kommissionens uppmuntran av gränsöverskridande konsortier anses ha uppmuntrat utvecklingen av dessa nya roller för förbundets medlemmar (Faugert & Co 2015: 102). Likaså är EU:s strategier för smart specialisering och dessas omsättning i regionala innovationsstrategier direkt relevanta för förbundets medlemmar att förhålla sig till.

Men en annan faktor som inte bör förbises är att de egna FUI-miljöerna också representerar en ökande kompetens att inom den egna organisationen arbeta med FUI-frågor, och en alternativ arbetsmarknad för forskarkompetent personal. Allt eftersom fler forskarutbildade examineras (och ökningen har varit stadig under hela 2000-talet) ökas också absorptionsförmågan av FUI inom näringsliv och offentlig sektor (Faugert & Co 2015), vilket om än långsamt, förändrar och differentierar kapaciteterna i forsknings- och innovationssystemet som helhet. För SKL:s medlemmars del har kanske hälso- och sjukvårdssektorn varit den mest självklara för forskarutbildad personal att verka inom, men exempelvis med förändringarna av skollagen samt införandet av karriärtjänster för lärare öppnas också hela utbildningssektorn och den pedagogiska verksamheten med kommuner som huvudmän för att fler med forskarkompetens kommer att verka där. Likaså bygger FoU-miljöerna som verkar mot socialtjänst och äldreomsorg på forskarkompetens.

Litteratur

Benner, Mats & Sörlin, Sverker, red. (2008) *Forska lagom och vara världs- bäst – Sverige inför forskningens globala strukturomvandling*, Stockholm: SNS Förlag

Benner, Mats & Sörlin, Sverker/VINNOVA (2015) *Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv*, Stockholm: VINNOVA

Bergström, Eva et al. (2000) *Det dolda universitetet – framväxten av nya FoU-miljöer utanför universitet och högskolor*, Falun: Dalarnas Forskningsråd, Forskningsrådsnämnden, Landstingsförbundet, Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet, DFR-rapport 2000:2

”Bidrag ökar till forskning – men lämnas orörda”, *Dagens Nyheter* 2015-06-07

Centrum för Kommunstrategiska Studier, CKS (2000) *Forskning för kommuner*, Linköping: Linköpings universitet
(2004) *Kunskap som redskap: forskningsprogram 2003-2006*, Linköping: CKS Innovativa kommuner 1

Ekermo, Mats (2002) *Den mångtydiga FoU-idén – lokala FoU-enheters mening och betydelse*, Örebro: Örebro Universitet, Institutionen för socialt arbete

Etzkowitz, Henry & Leydesdorff, Loet, eds. (1997) *Universities and the global knowledge economy: a Triple Helix of university-industry-government relations*, London: Continuum

Faugert & Co (2015) *Långsiktig utveckling av svenska lärosätens samverkan med det omgivande samhället: effekter av forsknings- och innovationsfinansierars insatser*, Stockholm: Faugert & Co, Technopolis Group

Forskningsberedningen 2010 *Forskning formar framtiden*

- ”Gammal och stor inte alltid bäst”, *Universitetsläraren* 13/2014
- Gibbons, Michael et al. (1994) *The New Production of Knowledge - the dynamics of science and research in contemporary societies*, London: SAGE
- Görnerup, Emil/Svenskt Näringsliv (2015) *Kunskapsekonomi på sluttande plan – en undersökning av företagens FoU i Sverige*, Stockholm: Svenskt Näringsliv
- Högskoleverket (2009) *Utvärdering av regionala utvecklingscentra och nationella resurscentrum*, Stockholm: Högskoleverket rapport 2009:1
- IVA/DAMVAD (2014) *Politik kräver samverkan och underlag – en studie av analysförmågan i svensk forskningspolitik*, Stockholm: DAMVAD
- Johannesson, Thomas (2008) ”Arbetsfördelningen mellan universitet, institut och företag”, i Benner & Sörlin 2008
- Kommunförbundet Skåne (2009) *Kommunal forsknings- och förnyelsestrategi för Skåne*, Lund: Kommunförbundet Skåne, rapport 2009:1
- Lundblad, Nicklas (2012) ”Gemensam problemlösning för framtiden”, i Svenskt Näringsliv, Bergstrand 2012
- Mattsson, Matts (2001) *Stenar under vattenytan – forsknings- och utvecklingsarbete problematiserat*, Lund: Studentlitteratur
(2004) *Att forska i praktiken*, Uppsala: Kunskapsförlaget i Uppsala AB
- Melander, Fredrik (2006) *Lokal forskningspolitik*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Milton, Jonas (2012) ”Snobbism bromsar viktig forskning”, i Svenskt Näringsliv, Bergstrand 2012
- Nowotny, Helga et al. (2001) *Re-thinking science: knowledge and policy in an age of uncertainty*, Cambridge: Polity Press
- Näringsdepartementet (2012) *Den nationella innovationsstrategin*, Stockholm: N2012.27

Perez Vico, Eugenia et al./VINNOVA (2014) *Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter*, Stockholm: VINNOVA

Prop. 2012/13: 30 *Forskning och innovation*

Reglab (2011) *Svensk forskning om regional utveckling – inriktningar och miljöer*, Stockholm: Reglab

Rigné, E. M. (2012) *Utmanande utbildning – en studie av regionalt utvecklingsarbete, kollaborativt lärande och samverkan för kunskapande*, Linköping: Regionförbundet ÖSTSAM

Sandström, Madelene (2012) ”Forskningen – till nytta för vetenskapen eller samhället?”, i *Svenskt Näringsliv*, Bergstrand 2012

SKL (2005) *Forskning och utveckling i kommuner, landsting och regioner – en delrapport från IKA-projektet*, Stockholm: SKL

SKL (2007a) *Strategiska allianser för lärande och utveckling – kommuners och landstings erfarenheter av att delta i EU:s sjätte ramprogram för forskning, utveckling och demonstration RP6*, Stockholm: SKL

SKL (2007b) *FoU-strategier i kommuner, landsting och regioner – delrapport två från IKA-projektet*, Stockholm: SKL

SKL (2008) *Forskning i kommunens tjänst – kommundoktorander som brobyggare mellan teori och praktik*, Stockholm: SKL

SKL (2010) *FoU i kommuner, landsting och regioner – delrapport 3 från IKA-projektet*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

SKL (2013a) *Kunskapande över gränser – lokala och regionala erfarenheter av EU:s sjunde ramprogram*, Stockholm: SKL

SKL (2013b) *Nationella kunskapscentra och andra nationella/regionala kunskapskluster inom socialtjänsten*, Stockholm: SKL

SKL (2014a) *Staten och de regionala självstyrelseorganens uppgifter*, Stockholm: SKL

SKL(2014b) *Regionala samverkans- och stödstrukturer – kunskapsutveckling inom socialtjänsten*, Stockholm: SKL

SOU 2007: 10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft – slutbetänkande av Ansvarskommittén*

SOU 2007: 72 *Kommunal kompetens i utveckling*

SOU 2012: 20 *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter*

SOU 2012: 41 *Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor*

SOU 2015: 70 *Högre utbildning under tjugo år*

Sundgren, Jan-Eric (2012) "Akademin och kapitalet sitter i samma båt", i *Svenskt Näringsliv*, Bergstrand 2012

Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2003a) *Utveckling i gränsöverskridande nätverk – lokala och regionala erfarenheter av EU:s forskningsprogram* (2003b) *En forskningsstrategi för kommuner, landsting och regioner*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Svenskt Näringsliv, Bergstrand, Mats, red., (2012) *Med Sverige på läktaren?* Mölnlycke: Svenskt Näringsliv, eddy.se ab

Sölvell, Örjan (2009) *Clusters – balancing evolutionary and constructive forces*, Ödeshög: Ivory Tower Publishers

Tydén, Thomas, red. (2009) *Gott & blandat – om FoU-miljöer i kommuner, landsting och regioner*, Falun: Dalarnas Forskningsråd, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting

UniLink (2015) *Med samverkan i fokus – formaliserad samverkan mellan lärosäten och offentliga organisationer*, Eskilstuna: Mälardalens högskola

Utbildningsdepartementet (2010) *Forskning formar framtiden*, Stockholm: U10.018

Utrikesdepartementet, Kansliet för strategisk analys (2014) *Strategiska trender i ett globalt perspektiv*, Stockholm: UD 14. 049

VINNOVA & ESBRI (2013) *Det innovativa Sverige. Sverige som kunskaps nation i en internationell kontext*, Stockholm: VINNOVA och ESBRI

Wallberg, Harriet (2012) ”Ny väg framåt för svensk forskningspolitik”, i *Svenskt Näringsliv*, Bergstrand 2012

Öijen, Lena (2014) *Samverkan lärosäte-skola*, Örebro: Örebro studies in education, no 47



FUI-miljöer i offentlig verksamhet

Forsknings-, utvecklings- och innovationsmiljöer i kommuner, landsting och regioner

Svensk forskningspolitik inriktas huvudsakligen mot universitets- och högskolesektorn. Men i den icke-statliga offentliga sektorn, alltså i kommuner, landsting och regioner görs också mycket forsknings-, utvecklings och innovationsarbete. Detta är en viktig del av det nationella forsknings- och innovationssystemet. Ingen nationell forskningsmyndighet har dock något ansvar för att följa och analysera detta. I denna rapport beskrivs denna dynamiska del av det svenska forsknings- och innovationslandskapet i ett nationellt och internationellt sammanhang, och dess utseende och utveckling under 2000-talet.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-296-6



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se