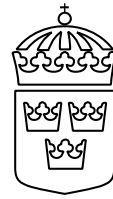


Regeringens skrivelse

2021/22:7



Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet

Skr.
2021/22:7

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 september 2021

Stefan Löfven

Matilda Ernkrans
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning (RiR 2021:5). Rapporten avser sådan forskning och utveckling (FoU) som inte finansieras av forskningsråd och som inte heller finansieras av och utförs vid universitet och högskolor.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den granskade forsknings- och utvecklingsverksamheten (FoU-verksamheten) inte fungerar effektivt och att det därmed inte kan säkerställas att den genomförs med god hushållning av statens resurser. För att åtgärda detta ges en rekommendation till regeringen att säkerställa att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas. Berörda FoU-myndigheter rekommenderas att se till att det finns riktlinjer och en process som säkerställer och dokumenterar saklighet och opartiskhet samt att genomföra riskanalyser så att ekonomiadministrativ kontroll kan sättas in. Vidare rekommenderas granskade myndigheter som utlyser medel att förbättra kontroll och uppföljning samt att genomföra extern revision i större utsträckning.

Regeringen redovisar i denna skrivelse planerade åtgärder. Regeringen anser att det finns skäl att göra en översyn av den FoU som finansieras av statliga medel och utifrån denna översyn överväga hur samordningen av sådan FoU kan förbättras. Vidare kommer regeringen att ha dialog med de granskade myndigheterna om hur de avser att agera utifrån de rekommendationer som riktas till myndigheterna.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Regeringens styrning av myndigheters FoU- verksamhet	4
2.2	Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och relevans i FoU-verksamheten	4
2.3	Administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd.....	5
2.4	Riksrevisionens rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
3.1	Regeringens styrning av myndigheternas FoU- verksamhet kan bli mer effektiv	6
3.2	Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och relevans är i huvudsak ändamålsenliga.....	8
3.3	Myndigheternas administrativa rutiner för riskanalys, uppföljning och kontroll behöver stärkas.....	9
3.4	Riksrevisionens övergripande slutsats.....	12
3.5	Riksrevisionens rekommendationer	12
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	13
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport.....	15
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 september 2021		101

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om vissa delar av statens forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) fungerar effektivt. Granskningen har redovisats i rapporten Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning (RiR 2021:5), se bilagan. Rapporten omfattar inte FoU som finansieras av forskningsråd eller som finansieras av och utförs vid universitet och högskolor.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 25 mars 2021. I denna skrivelse behandlas de iakttagelser och rekommendationer till regeringen och myndigheter som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

Ett urval av de granskade myndigheterna har beretts möjlighet att yttra sig över Riksrevisionens granskning. Ytrandena finns tillgängliga i Regeringskansliet (U2021/02396).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat sammantaget 85 myndigheter, vilka enligt granskningen fördelar och använder ungefär 7 miljarder kronor årligen för forskning och utveckling (FoU). År 2021 uppgår motsvarande belopp till närmare 8 miljarder kronor. Bland de granskade myndigheterna finns såväl de som fördelar medel till FoU genom utlysningar eller uppdragsforskning som de som bedriver FoU i egen regi. Riksrevisionen har gjort en fördjupad granskning av fem av myndigheterna, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. Granskningen har inte inkluderat FoU finansierad av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad, Verket för innovationssystem, Vetenskapsrådet eller den som utförs vid och finansieras av universitet och högskolor.

En utgångspunkt för Riksrevisionens granskning av myndigheternas FoU-verksamhet har varit att styrning och processer som säkerställer kvalitet och relevans samt rutiner som säkerställer hushållning med statens resurser är viktiga förutsättningar för att verksamheten ska fungera effektivt.

Motiv till granskningen är enligt Riksrevisionen att myndigheten vid tidigare tillfällen identifierat uppföljning och kontroll av forskningsbidrag som ett riskområde. Vidare har Riksrevisionen tidigare påpekat att det finns oklarheter om i vilken utsträckning viss forskning stöder uppställda mål och om forskningsresultaten kommer till användning. Riksrevisionen har också konstaterat att det finns brister i handläggningen av FoU samt att i de fall myndigheter betalar ut forskningsbidrag i förskott och kontrollen inte är tillräcklig kan möjligheten att upptäcka felaktigheter försvåras. Det har också i statliga rapporter och utredningar gjorts påpekanden om bland annat forskningens effektivitet och kvalitetssäkring av den samma.

Den övergripande revisionsfrågan är om statens FoU-verksamhet vid myndigheter fungerar effektivt, om det finns förutsättningar för att säkerställa kvalitet och relevans samt om det sker med betryggande intern styrning och kontroll för att garantera hushållning med resurser. För att besvara denna övergripande fråga har Riksrevisionen granskat om regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet är effektiv, om myndigheterna har ändamålsenliga processer för att säkerställa att FoU-verksamheten håller god kvalitet och är relevant, samt om myndigheternas arbete med riskanalys, uppföljning och kontroll är tillräcklig.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens FoU-verksamhet inte fungerar effektivt eftersom förutsättningarna för att säkerställa kvaliteten och hushållning med statens resurser saknas. Slutsatsen baseras på observationer inom tre områden där Riksrevisionen bedömer att förbättringar behövs, effektivitet i regeringens styrning av myndigheters FoU-verksamhet, myndigheters processer för att säkerställa kvalitet och relevans samt administrativa rutiner för riskanalys med uppföljning och kontroll.

2.1 Regeringens styrning av myndigheters FoU-verksamhet

Riksrevisionen påpekar att systematiska utvärderingar av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning och att samordningen av myndigheternas FoU-verksamhet mellan departementen brister. Samtliga fem myndigheterna som omfattas av den fördjupade granskningen utvärderar sin FoU-verksamhet. Det sker dock inte alltid på ett systematiskt sätt, det vill säga strukturerat och med förutbestämd regelbundenhet.

Riksrevisionen påtalar att regeringen i den senaste forskningspropositionen (prop. 2020/21:60) aviserade att det finns skäl att göra en översyn av den statliga organisationen för forsknings- och innovationsfinansiering som inkluderar såväl statliga forskningsfinansiärer som övriga FoU-myndigheter. Riksrevisionen bedömer att en sådan översyn kan bidra till ökad samordning.

2.2 Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och relevans i FoU-verksamheten

Riksrevisionen anser att alla myndigheter som utlyser FoU-medel har ändamålsenliga processer för bedömning av kvalitet och relevans i FoU-verksamheten. Myndigheter som anger att de finansierar uppdragsforskning eller egenfinansierad FoU har inte sådana processer i samma utsträckning. Bland de som utlyser FoU-medel finns enligt Riksrevisionen en utvecklingspotential i arbetet med att forskningsresultat vid myndigheterna ska komma till användning, bland annat för att möta målgruppernas behov.

Riksrevisionen konstaterar dock att 63 procent av alla FoU-myndigheter saknar dokumenterade processer för hantering av jäv för externa sakkunniga och att 42 procent av myndigheterna saknar sådana dokumenterade

processer för egen personal. Myndigheterna behöver bli bättre på att säkerställa och dokumentera oberoende för att inte riskera bristande förtroende för forskningsresultaten.

2.3 Administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd

Riksrevisionen noterar att många myndigheter saknar riskanalyser för FoU-verksamheten. Knappt hälften av myndigheterna uppger att de har tagit fram riskanalyser för FoU-verksamheten, antingen på övergripande nivå eller på projektnivå och endast 25 procent av myndigheterna har dokumenterade processer för riskanalys. Avsaknad av riskanalyser kan leda till att rätt kontrollåtgärder inte sätts in och att FoU-verksamheten därmed inte blir effektiv. Riskanalysen är avgörande för att effektiva kontrollåtgärder sätts in där riskerna är som störst.

Riksrevisionen bedömer att den ekonomiska uppföljningen brister hos myndigheter som utlyser FoU-medel och därmed är förutsättningarna begränsade för uppföljning av upparbetade kostnader i forskningsprojekten. Fem procent av myndigheterna använder sig alltid av extern revision som kontroll av utdelade FoU-medel. Nästan 80 procent av de forskningsfinansierande myndigheterna som granskats använder aldrig extern revision för granskning av forskningsprojekt. Riksrevisionen bedömer att det kan innebära sämre hushållning med statliga medel och risk för avsteg från anslagsförordningen (2011:223). Extern revision kan ge myndigheterna ett bättre underlag för bedömning av att upparbetade kostnader är korrekt redovisade i ett projekt. Av de djupgranskade myndigheterna är det två som har intern revision av projekten och en som alltid har extern revision av alla projekt. De brister i kontrollen som Riksrevisionen funnit hos de djupgranskade myndigheterna innebär en risk för att ingångna avtal mellan forskningsfinansiär och bidragsmottagare inte efterlevs eller att medlen används till något annat än vad de är till för.

Det finns enligt Riksrevisionen även risk för dubbelfinansiering av mottagaren. En majoritet av de FoU-myndigheter som utlyser forskningsmedel kräver att de sökande i ansökan ska ange om de sökt medel hos andra för samma projekt. Vissa myndigheter nöjer sig med denna typ av försäkran. Om inte forskningsfinansiären själv kontrollerar detta finns en risk för dubbelfinansiering av mottagaren.

2.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas varvid ambitionsnivå och frekvens måste avgöras från fall till fall.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till de berörda FoU-myndigheterna:

1. Se till att det finns riktlinjer och en process som säkerställer och dokumenterar saklighet och opartiskhet i FoU-verksamheten. Riktlin-

- jerna ska gälla för såväl externa personer som egen personal vid myndigheten som är delaktiga i FoU-processen
2. Genomför eller komplettera riskanalyser så att effektiva ekonomiadministrativa kontrollåtgärder av FoU-verksamheten kan sättas in.

Slutligen rekommenderar Riksrevisionen de myndigheter i granskningen som utlyser FoU-medel att se över och i relevanta delar förbättra ekonomiadministrativ kontroll och uppföljning av lämnade bidrag. Extern revision som kontroll och uppföljningsmetod bör oftare övervägas.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Ett urval av de granskade myndigheterna, inklusive alla de fem djupgranskade myndigheterna har fått tillfälle att yttra sig över rapportens iakttagelser. Myndigheterna ser genomgående positivt på att deras FoU-verksamhet granskats och de avser att använda Riksrevisionens rekommendation i det egna kvalitetsarbetet. En ytterligare kommentar från några myndigheter är att med tanke på de många verksamheter som har granskats kan generella rekommendationer vara svåra att tillämpa på enskilda myndigheter.

Regeringen instämmer med Riksrevisionens rekommendation att det är angeläget att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas och välkomnar därför Riksrevisionens granskning. Regeringen bedömer sammantaget att Riksrevisionens iakttagelser i flera delar kommer att kunna stärka myndigheternas arbete med att ta fram rutiner för bedömning av kvalitet och relevans, tydliga riktlinjer och processer som garanterar och dokumenterar saklighet och opartiskhet i FoU-verksamheten samt bidra till arbetet med att effektivisera den ekonomiadministrativa kontrollen av FoU-verksamheten.

3.1 Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet kan bli mer effektiv

Regeringen delar Riksrevisionens slutsats att utvärdering av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning. Regeringen har endast i ett fåtal fall gjort övergripande utvärderingar av de av Riksrevisionen granskade myndigheterna och få av myndigheterna har gjort övergripande utvärderingar av den egna verksamheten. När det gäller de fem djupgranskade myndigheterna framgår det bland annat i Riksrevisionens enkäter till de granskade myndigheterna och i de rapporter som Riksrevisionen hänvisar till att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens energimyndighet gör regelbundna egna utvärderingar av FoU-verksamheten. Statskontoret har på regeringens uppdrag bl.a. utvärderat Brottsförebyggande rådets FoU-satsningar (Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet, 2020:13). Vid Försäkringskassan görs främst utvärde-

ringar av enskilda FoU-projekt. Naturvårdsverket har gjort övergripande utvärderingar av enskilda områden men gör inte regelbundna utvärderingar av all FoU. Övergripande utvärderingar bidrar till effektivitet och måluppfyllelse och underlättar för myndigheterna att med dessa som grund regelbundet kunna ompröva sina FoU-verksamheter. Det är därför regeringens bedömning att myndigheterna i högre utsträckning bör göra övergripande utvärderingar av sin FoU-verksamhet. Frekvens och ambitionsnivå bör avgöras från fall till fall utifrån en riskanalys, bl.a. baserad på storleken på avsättningen.

Vidare instämmer regeringen i Riksrevisionens slutsats att regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet kan förbättras. Samordningen av FoU-frågor inom Regeringskansliet fokuserar på förberedelser av den återkommande forskningspolitiska propositionen och EU-relaterade forskningsfrågor och det är de stora forskningsfinansiärerna som står i fokus. Det framgår av de forsknings- och innovationspropositioner som regeringen varje mandatperiod överlämnar till riksdagen. Dessa behandlar huvudsakligen den forskning som utförs vid universitet och högskolor, och som finansieras med lärosätenas anslag för forskning och utbildning på forskarnivå och med bidrag från forskningsfinansiärerna. Den senaste övergripande granskningen av FoU-verksamheten vid övriga myndigheter gjordes 2012 (Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter, SOU 2012:20). För vissa myndigheter kan det även finnas behov av att förtydliga forskningsuppgiften, bl.a. för att säkerställa en legal grund för behandling av personuppgifter.

Det är regeringens bedömning att för att Sverige ska kunna vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer är det viktigt att säkerställa att den statliga organisationen för forsknings- och innovationsfinansiering är väl anpassad till samhällsutvecklingen och fungerar på ett ändamålsenligt, kvalitativt, samordnat och kostnadseffektivt sätt. Det handlar dels om de statliga forskningsfinansiärerna, dels om övriga myndigheters forsknings- och innovationsfinansiering. Regeringen ser skäl att göra en översyn av den statliga forskningsfinansieringen. En sådan översyn skulle kunna bidra till en helhetsbild av den FoU som utförs med statliga medel som underlag till utarbetandet av forskningspolitiken och kan bidra till en effektivare samordning av FoU-verksamheten. Behovet av att regeringen samordnar FoU-verksamheternas beror dock på verksamheternas inriktning. Där behovet av styrning är mindre är också behovet av samordning från regeringen mindre. Vidare kan aktivt deltagande av myndigheterna i Vetenskapsrådets nätverk för FoU-myndigheter bidra till en ökad samordning och samarbete kring FoU på myndigheterna. Det finns stora möjligheter att genom ökad myndighetssamverkan dra nytta av lärosätenas FoU och av forskningsrådets expertis för expertgranskning av projekt, riskanalyser och ekonomisk uppföljning och därmed ge ett bättre utförande av FoU-verksamheten. Det skulle kunna utgöra ett bidrag för att följa upp den i forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2020/21:60) noterade bristen på genomslag för svensk forskning jämfört med satsade medel.

När det gäller de myndigheter som ingår i den fördjupade granskningen anser regeringen att regeringens styrning är mest omfattande när det gäller Brottsförebyggande rådet och Statens energimyndighet. Ungefär hälften av den FoU som utförs vid Brottsförebyggande rådet görs enligt regerings-

uppdrag. Statens energimyndighet utför den FoU som beskrivs i de propositioner om energiforskning som presenteras för riksdagen ungefär vart fjärde år. För de tre övriga myndigheterna används resultaten framför allt som kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom myndigheterna och sektorn. Det är därför regeringens uppfattning att styrningen av de djupgranskade myndigheterna är tillräcklig och anpassad till regeringens behov av styrning av de olika FoU-verksamheterna. Dock bör även dessa inkluderas i den övergripande översyn av den statligt finansierade FoU-verksamheten som regeringen anser att det finns skäl att genomföra. Dessa myndigheters verksamhet behöver även ingå i den helhetsbild regeringen använder som underlag för utarbetande av forskningspolitiken.

3.2 Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och relevans är i huvudsak ändamålsenliga

Processer för bedömning av kvalitet och relevans

Riksrevisionen har i sin rapport noterat att myndigheter som utlyser FoU-medel har ändamålsenliga processer för bedömning av kvalitet och relevans men att det finns brister hos myndigheter som upphandlar FoU och hos de som utför FoU i egen regi. Det är regeringens bedömning att myndigheter som utlyser FoU-medel arbetar enligt liknande principer som forskningsråden och har ändamålsenliga processer för bedömning av projektens kvalitet. Det är regeringens uppfattning utifrån dialoger med de FoU-myndigheter som inte utlyser forskningsmedel, att även de myndigheterna i huvudsak har ändamålsenliga processer. Däremot har flertalet inte dokumenterat de processer de har för identifiering av forskningsbehov, formulering av projekt samt system för vetenskaplig granskning. I den mån sådan dokumentation saknas bör det åtgärdas. Regeringens bedömning är att de djupgranskade myndigheterna har tillfredsställande rutiner för kvalitetsgranskning. Samtliga använder externa sakkunniga med expertis inom områden som är relevanta för de ansökningar som granskas.

Jäv

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att de myndigheter som bedriver FoU och de som upphandlar eller beställer FoU behöver säkerställa en opartisk hantering av FoU-stöd. Av Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter framgår att 79 procent av de myndigheter som utlyser FoU-medel har en dokumenterad process för att hantera jäv för egen personal medan endast en fjärdedel av de myndigheter som upphandlar forskning och de som bedriver FoU i egen regi med egna medel har sådana processer. Det är regeringens bedömning att alla myndigheter som utför, upphandlar eller utlyser FoU-verksamhet bör ha processer för att bedömningen och handläggningen av ärenden och att forskningens genomförande sker på ett opartiskt sätt samt att detta dokumenteras.

När det gäller de djupgranskade myndigheterna anser regeringen att det framgår att samtliga, utom Brottsförebyggande rådet, har dokumenterade processer för att hantera jäv för externa sakkunniga och för egen personal. *Brottsförebyggande rådet* uppger i sitt yttrande att de med anledning av

rapporten förtydligt och stärkt myndighetens arbete mot jäv genom att ta fram särskilda styrdokument i form av policy, riktlinjer och en jävsdeklaration för externa granskare och experter. Skr. 2021/22:7

Användning av resultaten

Riksrevisionen konstaterar att det finns en utvecklingspotential när det gäller att resultaten kommer till användning. Regeringen instämmer i att den FoU som finansieras av de granskade myndigheterna bättre behöver komma till användning i den egna verksamheten och i sektorn där myndigheten verkar. Det är regeringens uppfattning att myndigheter som finansierar och bedriver FoU gör detta för att utveckla sin verksamhet och väljer projekt som är relevanta för de problem som myndigheten identifierat. Uppemot 80 procent av de granskade myndigheterna uppger också att de använder resultaten i verksamhet. Något färre använder resultaten för kunskaps- och kompetensuppbyggnad i sektorn. Däremot finns det alltid en möjlighet att detta kan ske i större utsträckning. Regeringen bedömer att myndigheterna bör ta tillvara den potential till ytterligare spridning av de resultat som finns.

3.3 Myndigheternas administrativa rutiner för riskanalys, uppföljning och kontroll behöver stärkas

Risikanalys

Riksrevisionen påtalar att många myndigheter saknar riskanalyser för FoU-verksamheten, där det med riskanalys exempelvis menas granskning av möjliga oegentligheter, om medlen inte använts till avsett syfte eller att resultat och leverans uteblir. Det är regeringens bedömning utifrån Riksrevisionens granskning att alltför få av de granskade myndigheterna dokumenterar sådana riskanalyser. När det gäller risker för att FoU-verksamheten inte når förväntade resultat kan utfallet av forskning inte förutsägas i förväg. Däremot kan en riskanalys identifiera när åtgärder behöver sättas in för att ändra projektets inriktning eller avsluta ett projekt som riskerar att inte leda till avsedd nytta.

När det gäller de djupgranskade myndigheterna är det regeringens bedömning att deras riskanalyser i huvudsak är av en omfattning som är rimlig i proportion till storleken på deras FoU-verksamhet. Det är dock centralt att myndigheterna säkerställer att riskanalyserna omfattar alla nödvändiga delar. *Brottsförebyggande rådets* projektplaner innehåller en riskbedömning för det enskilda projektet med huvudsakligt fokus på det vetenskapliga genomförandet medan ekonomiadministrativa risker sällan lyfts fram, eftersom de enligt myndigheten bedöms vara marginella. *Försäkringskassan* behandlar enligt Riksrevisionen risk för oegentligheter i mycket begränsad utsträckning och det är främst jäv som Försäkringskassan beaktar. Försäkringskassan har med anledning av rapporten och de rekommendationer som getts fattat beslut om att säkerställa att de riskbedömningar och riskanalyser som görs av projekten dokumenteras. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anger att myndigheten

följer upp forskningsansöningarna med lägesredovisningar och årliga mer omfattande rapporter där forskarna redovisar eventuella avvikelser. Vid behov fattar myndigheten tilläggsbeslut som reglerar avvikelserna. Riskbedömning av projekt och mottagare förekommer i begränsad utsträckning vid Naturvårdsverket. *Naturvårdsverket* gör riskbedömning av projekt och mottagare men instämmer i att arbetet kan behöva utvecklas för att få till än mer effektiva kontrollåtgärder i processen. *Statens energimyndighet* gör riskanalyser både för myndigheten och för forskningsverksamheten som även inkluderar risker för oegentligheter på ett övergripande plan.

Ekonomisk uppföljning

Riksrevisionen framhåller att den ekonomiska uppföljningen brister hos de myndigheter som utlyser FoU-medel. För forskningsprojekt upprättas ofta en budget innan projekten startar. Det är vanligt att finansären där efter förlitar sig på bidragsmottagarnas mer översiktliga ekonomiska redovisningar. Även om det är regeringens uppfattning att forskare ska ha stor frihet att bedriva sin forskning behövs bättre ekonomisk uppföljning av projekten. Annars går det inte att utvärdera om forskningen på ett kostnadseffektivt sätt har bidragit till att lösa de problem som den var avsedd att lösa. Det är regeringens uppfattning att brister i ekonomisk uppföljning innebär inte bara risk för sämre hushållning med statliga medel, utan även risk för avsteg från anslagsförordningen. Myndigheter som har brister i den ekonomiska uppföljningen behöver åtgärda detta. En del av den FoU som finansieras av de myndigheter som utlyser FoU-medel bedrivs vid universitet och högskolor, där den ekonomiska redovisningen sköts centralt.

Regeringen delar delvis Riksrevisionens bedömning att det finns brister i den ekonomiska uppföljningen hos de djupgranskade myndigheterna. Alla gör ekonomiska uppföljningar av FoU-verksamheten även om den varierar i omfattning. *Brottsförebyggande rådet* anger att de största kostnaderna i FoU-verksamheten framför allt är interna löner. En ytterligare ekonomiadministration behöver enligt myndigheten ses i relation till om det skulle ge en mer effektiv och kvalitativ verksamhet. *Försäkringskassan* fördelar alla sina FoU-medel till universitet och högskolor och den ekonomiska uppföljningen görs därmed av lärosätena. *Försäkringskassan* har med anledning av rapporten inlett ett arbete att se över rutinerna för den ekonomiska uppföljningen av projekt som beviljats medel och uppdatera villkoren i kontrakten som skrivs med projekt som beviljas medel. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har en bedömning av rimlighet i budget som en del av den vetenskapliga granskningen. Rimlighetsbedömning av budget och dokumentation av detta är något som myndigheten kommer att arbeta vidare med för att utveckla den delen av hanteringen. *Naturvårdsverket* uppger att myndigheten har riktlinjer och mallar för ekonomisk rapportering men uppger samtidigt att detaljerade ekonomiska uppföljningar är resurskrävande och att det har inletts ett arbete med att se över vad som är rimligt och möjligt. *Statens energimyndighet* uppger att de gör ekonomisk uppföljning av finansierade projekt i likhet med den som görs av forskningsråden. Regeringen instämmer med *Brottsförebyggande rådet* och *Naturvårdsverket* att när det gäller satsningar av

de storleksordningar som dessa myndigheter gör behöver kostnaden för kontrollinsatsen även ses i relation till projektens storlek. Skr. 2021/22:7

Dubbelfinansiering

Riksrevisionen påtalar att det finns risk för dubbelfinansiering av mottagaren och att det finns brister i kontrollen av detta. Regeringen tolkar denna iakttagelse som att Riksrevisionen avser finansiering från olika källor för samma eller liknande ändamål. Vidare tolkar regeringen att det huvudsakliga skälet till att sådan finansiering kan vara problematisk är att statliga medel används ineffektivt. Alla myndigheter som fördelar FoU-medel har villkor om att mottagare måste informera om de får finansiering även från andra källor. Däremot är kontrollen begränsad. Några myndigheter kontrollerar med andra finansiärer innan utbetalning sker, men huvuddelen verkar endast förlita sig på vad de sökande rapporterar. Exempelvis anger de djupgranskade myndigheterna i avtalsvillkoren att bidrags-sökande som beviljas medel förbinder sig att anmäla erhållna bidrag från andra finansiärer för samma eller liknande ändamål. Om detta sker, eller om det upptäcks att sådant inte har rapporterats, prövas ärendet på nytt och medlen kan helt eller delvis dras in. Det är emellertid svårt att kontrollera om detta sker. Sökande kan ha flera projekt finansierade från olika källor som överlappar varandra utan att vara identiska. I sådana fall är det inte nödvändigtvis fråga om en ur effektivitetssynpunkt problematisk finansiering. Det är något som behöver bedömas från fall till fall utifrån en vetenskaplig granskning. Detta är i många fall resurskrävande för myndigheten. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser exempelvis att för att göra en sådan kontroll under pågående eller avslutade projekt skulle det kräva långtgående åtgärder som är oproportionerliga sett till omfattningen av den FoU som får stöd av myndigheten.

För att undvika dubbelfinansiering behöver finansiärerna i samband med att ansökan handläggs ha nära kontakt med varandra i samband med beslut om stöd och jämföra vilka projekt som får finansiering. I stor utsträckning sker sådan samordning redan.

Revision

Riksrevisionen observerar att nästan 80 procent av de forskningsfinansierande myndigheterna inte använder extern revision för granskning av forskningsprojekt. Det är regeringens uppfattning att FoU-verksamheter vid statliga myndigheter regelbundet bör granskas som del av den interna revisionen som myndigheterna utför. Om det är möjligt och rimligt sett till omfattningen av satsningarna bör FoU-verksamheten även granskas av externa revisorer.

När det gäller de djupgranskade myndigheterna är det regeringens uppfattning att den ekonomiska revisionen är tillfredsställande i relation till omfattningen av deras FoU-verksamhet även om revisionen huvudsakligen är intern. *Brottsförebyggande rådet* påpekar att deras FoU sker inom myndigheten och att kostnaderna är därmed interna och granskas tillsammans med myndighetens övriga räkenskaper. Den FoU som finansieras av *Försäkringskassan* granskas av de lärosäten där forskningen utförs. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* uppger att interrevisionen granskar även FoU-verksamheten. Även hos *Naturvårdsverket* inkluderas

FoU-verksamheten i den interna revisionen. Myndigheten påpekar att externa revisioner är resurskrävande i relation till omfattningen av FoU-finansiering. Myndigheten har dock som följd av Riksrevisionens iakttagelse påbörjat ett arbete med att se över vad som är rimligt och möjligt. *Statens energimyndighet* som har avsevärt större budget för FoU än de övriga djupgranskade myndigheterna uppger att de regelmässigt genomför externa revisioner av den FoU som får stöd.

3.4 Riksrevisionens övergripande slutsats

Sammanfattningsvis instämmer regeringen, när det gäller de granskade myndigheterna, delvis i Riksrevisionens övergripande slutsats att statens FoU-verksamhet inte fungerar tillräckligt effektivt eftersom vissa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas. Myndigheter som utlyser FoU-medel har processer som är i linje med de som tillämpas vid forskningsråden och har därmed system för att säkerställa kvalitet även om det i vissa fall finns brister avseende ekonomisk redovisning och riskanalys. När det gäller myndigheter som upphandlar FoU är det endast 40 procent som har en dokumenterad process för bedömning av kvalitet och relevans. Regeringen har angett att samtliga myndigheter som bedriver eller finansierar forskning bör ha en effektiv och tillfredsställande kvalitetssäkringsprocess avseende den vetenskapliga kvaliteten (prop. 2012/13:30 s. 167–170). Regeringen bedömer därför att myndigheter som upphandlar FoU bör ha en dokumenterad process för bedömning av kvalitet och relevans. Huvuddelen av statens investeringar i FoU avsätts till universitet och högskolor med finansiering från lärosätenas anslag eller från de externa statliga finansörerna. För den FoU som utförs med dessa medel finns enligt regeringens bedömning etablerade processer för samordning, granskning och ekonomisk uppföljning. Andra myndigheter än forskningsråden som utlyser FoU-medel har, vilket Riksrevisionen konstaterat, liknande processer som forskningsråden. Det är regeringens bedömning att dessa processer även till stor del bör kunna tillämpas av myndigheter som upphandlar FoU-verksamhet och myndigheter som utför FoU-verksamhet. Det skulle bidra till att säkerställa kvaliteten vid dessa myndigheter och därmed ge ett bättre nyttjande av resurserna.

3.5 Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen instämmer med Riksrevisionens slutsats att utvärdering av statens FoU-verksamhet sker i alltför liten utsträckning och med rekommendationen att regeringen bör säkerställa att FoU-verksamheten vid de aktuella myndigheterna regelbundet utvärderas. När det gäller Riksrevisionens rekommendation till myndigheterna utgår regeringen från att Riksrevisionens rapport kommer att vara ett värdefullt underlag för myndigheternas fortsatta kvalitetsarbete.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2021/22:7

Med anledning av Riksrevisionens rekommendation till regeringen att säkerställa att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas noterar regeringen följande. Regeringen delar uppfattningen att dess styrning ska vara verksamhetsanpassad och samordnad. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att samordningen av myndigheternas FoU-verksamhet mellan departementen kan förbättras. Nu fokuserar samordningen av FoU-frågor inom Regeringskansliet på de stora forskningsfinansiärerna och inte på de FoU-myndigheter som omfattas av Riksrevisionens granskning. Det finns därmed, vilket också påpekas av Riksrevisionen en risk att synergieffekter inte tas tillvara. Det leder också till att det inte går att få en samlad bild av all statligt finansierad FoU. Det är regeringens avsikt att säkra en bättre överblick över den FoU som finansieras av staten och att detta inkluderar alla myndigheter som utför, upphandlar, beställer och finansierar FoU.

I propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60, s. 61) anför regeringen att det finns skäl att göra en översyn av den statliga forskningsfinansieringen som inkluderar dels de statliga forskningsfinansiärerna, dels övriga myndigheters forsknings- och innovationsfinansiering. Riksrevisionens iakttagelser talar också för att en sådan översyn ska göras brett och inkludera alla myndigheter som utlyser, upphandlar och egenfinansierar FoU. Regeringen instämmer med Riksrevisionens bedömning att en sådan översyn kan bidra till ökad samordning av styrningen vilket ökar möjligheterna att ta tillvara synergier och minska risken för oönskade överlapp mellan olika FoU-myndigheter. En helhetssyn på all FoU som bedrivs med statliga medel ger regeringen bättre möjligheter att utforma forskningspolitiken så att den både bidrar till de forskningspolitiska målen och till politiska mål inom olika samhällssektorer som motiverar myndigheternas FoU-verksamhet. FoU-verksamheten är viktig för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter. FoU-myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn är också betydelsefulla för kunskapsförsörjningen i samhället och bidrar till en mångfald i forskningslandskapet. I flera fall förvaltar de resurser som är viktiga för högre utbildning och för forskning inom universitets- och högskolesektorn.

Resultatet av den översyn som regeringen ser skäl att genomföra kan även bli ett underlag för myndigheternas fortsatta egna utvärderingar av sin FoU-verksamhet i syfte att säkerställa kvalitet, relevans och att god praxis följs. Myndigheterna kan samverka med forskningsråden för att dra nytta av deras expertis för granskning av kvalitet och relevans, system för att garantera oberoende och opartiskhet samt ekonomisk uppföljning. När det gäller frågan om dubbelfinansiering och extern revision har flera myndigheter påpekat att det innebär att stora resurser behöver avsättas. En större samverkan mellan FoU-finansiärer som kan möjliggöras av en översyn kan även bidra till att myndigheter som avsätter en mindre andel av sina resurser för FoU kan få ökad kontroll av dubbelfinansiering och i större utsträckning samverka om extern revision av FoU-verksamheten. En risk-

och konsekvensanalys bör göras innan en myndighet beslutar att själv öka kontroll av eventuell dubbelfinansiering eller att använda extern revision. Detta för att säkerställa att de ökade kostnaderna är motiverade.

När det gäller Riksrevisionens rekommendationer till myndigheterna avser regeringen ha dialog med myndigheterna om deras inställning till rekommendationerna, hur de avser att agera och hur dessa åtgärder påverkar myndigheternas FoU-verksamhet. I dessa dialoger kommer regeringen ha ett särskilt fokus på de brister som Riksrevisionens påtalar i sin rapport.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Statliga myndigheters FoU-verksamhet

– styrning och processer för kvalitet, relevans
och hushållning

RIR 2021:5



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-586-2

RIR 2021:5

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CULTURA CREATIVE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-03-09

DNR: 3.1.1-2020-0337

RIR 2021:5

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statliga myndigheters FoU-verksamhet

– styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning

Riksrevisionen har granskat forskning och utveckling vid statliga myndigheter och regeringens styrning av verksamheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och berörda myndigheter enligt sändlista.

Avdelningschef Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Cecilia Kellberg har varit föredragande. Revisionsdirektör Sara Monaco, revisionsdirektör Jesper Fagerberg och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Cecilia Kellberg

För kännedom:

Berörda departement och myndigheter enligt sändlista.

RIKSREVISIONEN

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Sändlista

Statsrådsberedningen
Arbetsmarknadsdepartementet
Finansdepartementet
Försvarsdepartementet
Infrastrukturdepartementet
Justitiedepartementet
Arbetsförmedlingen
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Delegationen mot segregation
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Folke Bernadotteakademin
Fortifikationsverket
Forum för levande historia
Försvarets materielverk
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Havs- och vattenmyndigheten
Inspektionen för socialförsäkringen
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
Institutet för språk och folkminnen
Konjunkturinstitutet
Konkurrensverket
Konsumentverket
Kriminalvården
Kungliga biblioteket
Lantmäteriet
Läkemedelsverket
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Moderna Museet
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för press, radio och tv
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för tillgängliga medier
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
Nationalmuseum
Kulturdepartementet
Miljödepartementet
Näringsdepartementet
Socialdepartementet
Utbildningsdepartementet
Utrikesdepartementet
Naturhistoriska riksmuseet
Naturvårdsverket
Nordiska Afrikainstitutet
Polarforskningssekretariatet
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksantikvarieämbetet
Riksarkivet
Riksgäldskontoret
Rymdstyrelsen
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
Rättsmedicinalverket
Skatteverket
Skogsstyrelsen
Skolforskningsinstitutet
Socialstyrelsen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
Statens centrum för arkitektur och design
Statens energimyndighet
Statens försvarshistoriska museer
Statens geotekniska institut
Statens historiska museer
Statens institutionsstyrelse
Statens jordbruksverk
Statens konstråd
Statens kulturråd
Statens maritima och transporthistoriska museer
Statens museer för världskultur
Statens musikverk
Statens skolverk
Statens tjänstepensionsverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Statens väg- och transportforskningsinstitut
Statistiska centralbyrån
Strålsäkerhetsmyndigheten
Styrelsen för internationell utvecklingsamarbete
Svenska institutet för europapolitiska studier

RIKSREVISIONEN



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska
institut
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
Tillväxtverket
Totalförsvarets forskningsinstitut
Trafikanalys
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket

RIKSREVISIONEN

Skr. 2021/22:7
Bilaga 1

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	8
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod och genomförande	18
2 Statligt finansierad FoU-verksamhet	20
2.1 Statligt finansierad FoU i Sverige	20
2.2 FoU vid myndigheter	21
2.3 Fördjupad granskning av fem myndigheter	23
3 Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet	26
3.1 Sammanfattande iakttagelser	26
3.2 Tydlighet och detaljeringsgrad	26
3.3 Uppföljning och utvärdering	30
3.4 Samordning	31
4 Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och leverans i FoU-verksamheten	33
4.1 Sammanfattande iakttagelser	33
4.2 Bedömningsprocesser	34
4.3 Rutiner för att hantera jäv i FoU-verksamheten	39
4.4 Användning av forskningsresultaten	42
4.5 Utvärdering av FoU	45
4.6 Samordning med andra myndigheter	49
5 Myndigheternas administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd	52
5.1 Sammanfattande iakttagelser	52
5.2 Riskanalyser kopplade till FoU-verksamheten	53
5.3 Beredning av och beslut om FoU-projekt	55
5.4 Uppföljning av ingångna avtal och projektplaner	57
6 Slutsatser och rekommendationer	62
6.1 Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet kan bli mer effektiv	63
6.2 Vissa myndigheter behöver förbättra processerna för att säkerställa kvalitet och relevans	65
6.3 Myndigheternas arbete med riskanalys, uppföljning och kontroll behöver förbättras	66
6.4 Rekommendationer	68
Referenslista	69
Bilaga 1. Myndigheter som ingår i granskningen	79

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.
Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Beskrivning av de fem myndigheterna i vår fördjupade granskning

Bilaga 3. Frågeformulär till samtliga departement

Bilaga 4. Enkät till FoU-myndigheter

Bilaga 5. Granskningsmall för aktgranskning



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om statens forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) fungerar effektivt vid de myndigheter som inte är forskningsråd eller universitet och högskolor. En viktig förutsättning för att verksamheten ska fungera effektivt är att det finns styrning och processer som säkerställer kvalitet och relevans i verksamheten samt rutiner som säkerställer hushållning med statens resurser. Den övergripande slutsatsen är att statens FoU-verksamhet inte fungerar effektivt eftersom vissa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas.

Granskningens resultat

Många statliga myndigheter finansierar eller bedriver FoU i syfte att bidra till utveckling vid myndigheten i fråga, eller inom den sektor myndigheten verkar. FoU-verksamheten ska i många fall också bidra till att uppnå politiskt uppställda mål. Sammantaget uppgår FoU-verksamheten vid dessa 85 myndigheter till ungefär 7 miljarder kronor årligen.

Det är viktigt att den FoU som staten finansierar är relevant, håller god kvalitet och bedrivs med betryggande intern styrning och kontroll. Men Riksrevisionen har funnit flera brister i verksamheten. Hälften av myndigheterna utvärderar inte sin FoU-verksamhet regelbundet. Regeringens samordning av myndigheternas FoU-verksamhet är begränsad. Det finns brister i flera FoU-myndigheters kvalitetsäkringsprocesser och få FoU-myndigheter har upprättat riskanalyser för verksamheten. Vid de myndigheter som utlyser FoU-medel finns brister i den ekonomiska uppföljningen och kontrollen av forskningsbidrag.

Utvärdering av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning

Systematiska utvärderingar av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning. Det kan leda till att omprövningar och förbättringar av verksamheten uteblir. Utan utvärderingar kan det också vara svårt att bedöma verksamhetens bidrag till uppställda mål och syften. Samordningen av FoU-frågor inom Regeringskansliet fokuserar på de stora forskningsfinansierarna, såsom forskningsråden. Samtidigt saknas en samlad bild av statligt finansierad FoU. Brist på samordning riskerar att leda till att synergieffekter inte tas till vara.

Myndigheterna behöver säkerställa en opartisk hantering av FoU-stöd

Många av de berörda myndigheterna saknar dokumenterade processer för att hantera jäv för externa sakkunniga och för egen personal. Sådana processer är viktiga för att säkerställa opartiskhet och oberoende i verksamheten. Det är främst bland myndigheter som inte utlyser FoU-medel, det vill säga de som på annat sätt

finansierar FoU eller bedriver egen FoU, som sådan dokumentation saknas. Bristerna riskerar att påverka förtroendet för forskningsresultaten.

Riskanalyser saknas hos många myndigheter

FoU-myndigheterna har i alltför liten utsträckning tagit fram riskanalyser för FoU-verksamheten. Riskanalyser kan till exempel handla om oegentligheter, att medlen inte används till avsett syfte, eller att resultat eller leverans uteblir. Genom att identifiera de mest väsentliga riskerna i verksamheten kan kontrollåtgärder och ekonomisk uppföljning bli mer effektiva och ändamålsenliga.

Arbetet med kontrollåtgärder och uppföljning behöver förbättras

De myndigheter som utlyser FoU-medel saknar betryggande rutiner för kontroll och ekonomisk uppföljning av utbetalda forskningsbidrag. De kan därför inte säkerställa en god hushållning med statens resurser. Få myndigheter som utlyser FoU-medel tar in underlag i form av verifikationer och lönespecifikationer från bidragsmottagaren i den ekonomiska slutredovisningen. Knappt några myndigheter alls använder extern revision för granskning av forskningsprojekt. Extern revision kan ge myndigheterna ett bättre underlag för bedömning av att upparbetade kostnader är korrekt redovisade i ett projekt.

Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendation till regeringen:

- Säkerställ att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas. Ambitionsnivå och frekvens måste avgöras från fall till fall.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till berörda FoU-myndigheter:

- Se till att det finns riktlinjer och en process som säkerställer och dokumenterar saktighet och opartiskhet i FoU-verksamheten. Riktlinjerna ska gälla för såväl externa personer som egen personal vid myndigheten som är delaktiga i FoU-processen.
- Genomför eller komplettera riskanalyser så att effektiva ekonomiska administrativa kontrollåtgärder av FoU-verksamheten kan sättas in.

Riksrevisionen ger följande rekommendation till de myndigheter som utlyser FoU-medel:

- Se över och i relevanta delar förbättra ekonomisk-administrativ kontroll och uppföljning av lämnade bidrag. Extern revision som kontroll- och uppföljningsmetod bör övervägas i större utsträckning.

Skr. 2021/22:7
Bilaga 1

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

10 RIKSREVISIONEN

1 Inledning

En relevant och kvalitetssäkrad kunskapsproduktion är viktig för att riksdagen, regeringen och myndigheterna ska få goda beslutsunderlag, för myndigheternas verksamhetsutveckling och för att göra nytta för andra aktörer inom myndigheters ansvarsområde. Många myndigheter med andra huvudsakliga uppgifter än forskning har därför medel för forskning och utveckling (FoU) till sitt förfogande. Syftet med denna FoU-verksamhet kan vara att länka samman forskning och praktik inom olika samhällsområden.¹ Ett annat skäl till att förvaltningsmyndigheter ska bedriva FoU-verksamhet kan vara att regeringen vill vara säker på att viss forskning bedrivs eller för att uppfylla sitt åtagande i en internationell överenskommelse.² FoU vid dessa myndigheter skiljer sig därmed åt från den fria forskningen som generellt sett präglar verksamheten vid universitet och högskolor.³

De statliga forskningsmedlen uppgick till 37 miljarder kronor år 2019. Av dem gick huvuddelen till universitet och högskolor samt forskningsråden⁴. Drygt 7 miljarder kronor fördelades till FoU i övriga myndigheter.⁵ Drygt en tredjedel av dessa medel går till forskare vid universitet och högskolor⁶. Myndigheterna kan bedriva FoU-verksamhet genom att lägga ut FoU, vanligtvis genom utlysningar eller genom uppdragsforskning. Myndigheterna kan också genomföra FoU i egen regi.

1.1 Motiv till granskning

Riksrevisionen har vid återkommande tillfällen identifierat uppföljning och kontroll av forskningsbidrag som ett riskområde.⁷ I Riksrevisionens revisionsrapporter för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) framgår till exempel att Formas och Forte inte kontrollerade kvaliteten på den ekonomiska återrapporteringen för forskningsprojekten, och att inga

¹ Prop. 2020/21:60, s. 60.

² SOU 2008:118, s. 157.

³ Vetenskapsrådet, *Kvalitet, implementering och nytta – en FoU-handbok för statliga myndigheter*, 2019.

⁴ Forskningsråden är Formas, Forte och Vetenskapsrådet. I denna grupp räknas också Vinnova in.

⁵ SCB, "Beräknade FoU-medel efter ändamål och mottagande enhet, 2019", hämtad 2020-12-20.

⁶ Av lärosätenas totala forskningsintäkter på drygt 21 mdkr 2019 kom närmare 1,9 mdkr från de statliga myndigheter som ingår i denna granskning. Universitetskanslersämbetet, *UKÄ Årsrapport 2020*, tabell 29, s. 103. Till det kommer intäkter från uppdragsforskning från statliga myndigheter (inkl. forskningsråd) som uppgick till ca 0,5 mdkr 2019. Universitetskanslersämbetets statistikdatabas, "Summa intäkter (tkr) intäkter från uppdragsforskning 2019", grupperat efter finansår.

⁷ Riksrevisionen, *Riksrevisorenas årliga rapport 2017*, s. 19; Riksrevisionen, *Riksrevisorenas årliga rapport 2018*, s. 18–19; Riksrevisionen, *Riksrevisionens granskningsplan 2019/20*, s. 22–23.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

kontroller gjordes mot underliggande redovisning.⁸ I regleringsbrevet för 2018 fick Formas ett särskilt uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med att utveckla arbetet med kontroll och uppföljning av forskningsbidragen.⁹ Arbetet har hittills visat på avvikelser mellan ansökta och återrapporterade administrationskostnader.¹⁰

Dessutom har Riksrevisionen i tidigare granskningar påpekat att:

- det finns oklarheter om i vilken utsträckning viss forskning stöder uppställda mål och om forskningsresultaten kommer till användning¹¹
- när myndigheter betalar ut forskningsbidrag i förskott och kontrollen inte är tillräcklig kan möjligheten att upptäcka felaktigheter försvåras¹²
- det finns brister i handläggningen av FoU.¹³

Statliga utredningar och andra rapporter har påpekat följande:

- Forskningens kvalitet och effektivitet riskerar att bli sämre när den bedrivs utanför universitet och högskolor eftersom den inte omfattas av det etablerade forskarsamhällets utvecklade former för kritisk granskning och kvalitetssäkring. Forskningen inom myndigheter utsätts ofta inte heller för konkurrens om pengar.¹⁴
- Kvalitetssäkringen hos myndigheter med FoU-verksamhet varierar.¹⁵
- Det är svårt att driva handläggning av forskningsfinansiering i liten skala.¹⁶
- Risk för avsaknad av oberoende kan uppstå när experter från exempelvis näringslivet knyts till myndigheter, eller när myndigheter själva utför FoU.¹⁷
- Det finns en risk för att regeringens styrning av myndigheters FoU-verksamhet blir alltför detaljerad.¹⁸ En detaljerad styrning kan i sin tur göra det svårt för myndigheterna att få tid att identifiera egna kunskapsbehov.¹⁹

⁸ Riksrevisionen, *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Revisionsrapport – 2017*, 2018, s. 2–3; Riksrevisionen, *Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Revisionsrapport – Rutiner och intern styrning och kontroll 2017*, 2018, s. 2–3.

⁹ Regeringsbeslut M2017/03180/S (delvis), M2017/02401/Mm.

¹⁰ Formas, *Årsredovisning 2019*, s. 45. Administrationskostnader, eller overheadkostnader, inkluderar resurser för administration till stöd för kärnverksamheten.

¹¹ Riksrevisionen, *Svensk klimatforskning – vad kostar den och vad har den gett?*, 2012.

¹² Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2017*.

¹³ Riksrevisionen, *Trafikverkets stöd till forskning och innovation*, 2018; Riksrevisionen, *Minnesanteckningar från tidigarelagd granskning 2017. Sammanställning av iakttagelser från Riksrevisionens granskning av Konkursverket november–december 2017*, 2017.

¹⁴ SOU 2008:118, s. 157.

¹⁵ SOU 2012:20, s. 11.

¹⁶ SOU 2008:30, s. 103.

¹⁷ Se t.ex. Bjärvall, "Forskare på dubbla stolar", 2014; Holgersson, *Går det att lita på Brå? – En studie om bias vid myndighetsforskning*, 2019.

¹⁸ SOU 2012:20, s. 39.

¹⁹ IVA, *Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning. En rapport från IVA-projektet Agenda för forskning*, 2012, s. 33.

FoU vid dessa myndigheter ställer särskilda krav på relevans och måluppfyllelse i relation till respektive politikområde. Samtidigt behöver den vetenskapliga kvaliteten upprätthållas liksom oberoende och god intern styrning och kontroll av verksamheten. Riksrevisionen har av ovanstående skäl tagit ett samlat grepp på FoU-verksamheten vid myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn och som inte huvudsakligen ägnar sig åt forskningsfinansiering, det vill säga forskningsråden och Vinnova.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om statens FoU-verksamhet vid myndigheter fungerar effektivt. Att den fungerar effektivt innebär att det i FoU-verksamheten finns förutsättningar för att säkerställa kvalitet och relevans samt hushållning med resurser genom betryggande intern styrning och kontroll. För att besvara den övergripande frågan ställer vi följande delfrågor:

1. Är regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet effektiv?
2. Har myndigheterna ändamålsenliga processer för att FoU-verksamheten ska hålla god kvalitet och vara relevant?
3. Har myndigheterna betryggande administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd?

Vi har granskat den verksamhet som definieras som FoU-verksamhet i Statistiska centralbyråns (SCB) statistik om FoU i offentlig sektor. Statistiken utgår från definitionen av FoU i OECD:s Frascatimanual.²⁰ Enligt definitionen kännetecknas FoU av nyskapande, kreativitet, osäkerhet, systematik och överförbarhet eller reproducerbarhet. Det är inte alltid enkelt att avgöra vilken typ av verksamhet som utgör FoU, vilket vi diskuterar i kapitel 2.

Granskningen är genomförd på en övergripande nivå, med undantag för fem myndigheter vi har gjort en fördjupad granskning av (se avsnitt 2.3). Syftet är att dra generella slutsatser om FoU-verksamheten i samtliga myndigheter.

²⁰ OECD, *Frascati Manual 2015, Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development*, 2015.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Faktaruta: Vissa nyckelbegrepp i granskningen

FoU-myndigheter är de 85 myndigheter som ingår i granskningen och som besvarade Riksrevisionens enkät (se vidare avsnitt 2.2 och bilaga 1). Utgångspunkten är de myndigheter som själva anger att de har utgifter för FoU i SCB:s statistik om FoU i offentlig sektor. Det kan alltså ingå fler myndigheter här än enbart de myndigheter som har utpekade FoU-uppdrag från regeringen i instruktion, regleringsbrev eller andra styrdokument.

Med **FoU-verksamhet** avser vi den verksamhet som bedrivs vid FoU-myndigheter, vilket bland annat omfattar handläggning av FoU-stöd, genomförande av FoU, uppföljning och utvärdering samt spridning av resultat.

Kvalitet avser framför allt vetenskaplig kvalitet eller motsvarande i FoU-verksamheten.

Relevans syftar på den nytta som forskningsverksamheten kan ha för aktuell myndighet, andra målgrupper och samhället i stort. Relevans kan bedömas i förväg, men den slutliga nyttan för målgrupperna (genomslaget) är ofta betydligt svårare att mäta och bedöma.²¹

Vi fokuserar på myndigheternas processer som är en av flera förutsättningar för att säkerställa god kvalitet och relevans i FoU-verksamheten. Vi gör ingen bedömning av huruvida forskningen faktiskt är relevant eller håller hög kvalitet. Inte heller bedömer vi resultat eller effekterna av myndigheternas FoU, till exempel i termer av bidrag till måluppfyllelse. Vi gör inte heller någon bedömning av ändamålsenligheten i hur den statliga forskningsfinansieringen är organiserad.²²

Vi har granskat hur FoU-verksamheten har fungerat framför allt under perioden 2019–2020.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. En övergripande bedömningsgrund är budgetlagen (2011:203), där det framgår att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas i statlig verksamhet.²³ Det innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert. Myndighetsförordningen (2007:515) ställer krav på att myndighetsledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och myndigheten hushållar väl med statens medel. Vidare framgår att myndigheter

²¹ Se t.ex. IVA, *Kunskap i det allmänna tjänst. En kartläggning av fem fristående forskningsorganisationer och utvärderingsmyndigheter*, 2012, s. 24, 30.

²² Att en översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen ska göras föreslås i SOU 2019:6. Översynen bör enligt utredningen omfatta såväl forskningsråden och Vinnova som övriga myndigheter som finansierar forskning. SOU 2019:6, s. 280. I prop. 2020/21:60 ser regeringen skäl att göra en översyn av den statliga forskningsfinansieringen som omfattar samtliga statliga forskningsfinansiärer (s. 61).

²³ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara fördelar som kan finnas för enskilda och staten som helhet.²⁴

De syften och mål som finns uppställda för myndigheternas FoU-verksamhet utgör en utgångspunkt i granskningen. Dessa mål och syften kan vara specificerade i instruktioner och regleringsbrev eller andra styrdokument. För att verksamheten ska fungera effektivt behöver samtliga myndigheter ha processer på plats som säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med syfte och mål.

Nedan redovisas bedömningsgrunderna för varje delfråga. Operationaliserade bedömningsgrunder finns redovisade i kapitel 3–5. I bilaga 5 finns utvecklade kriterier för hur vi bedömt den interna styrningen och kontrollen vid myndigheterna i den fördjupade granskningen av Brottsförebyggande rådet (Brå), Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Naturvårdsverket och Statens energimyndighet (Energimyndigheten).

1.3.1 Delfråga 1: Regeringens styrning av myndigheters FoU-verksamhet

Regeringen har angivit att regeringens styrning av statsförvaltningen bör vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad, vilket riksdagen ställt sig bakom. Detaljstyrning bör undvikas, såvida det inte finns tydliga skäl till detta.²⁵ Vidare har regeringen angivit att uppföljning, utvärdering och kontroll är en viktig del av den statliga styrningen och riksdagen har ställt sig bakom detta.²⁶ Regeringen har också angivit att fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet bör utföras av någon annan part än den berörda myndigheten för att få en opartisk bedömning. Även detta har riksdagen ställt sig bakom.²⁷

Utbildningsutskottet har betonat att det är angeläget med ett ökat fokus i arbetet med att utveckla uppföljningen och utvärderingen av statliga investeringar i forskning, utveckling och innovation.²⁸

Enligt Riksrevisionen är en viktig förutsättning för att FoU-verksamheten ska fungera effektivt att regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet:

- är tydlig och på rätt detaljeringsnivå
- omfattar uppföljning och utvärdering av verksamheten
- är samordnad.

²⁴ Se 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

²⁵ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129.

²⁶ Prop. 2009/10:175 s. 98, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²⁷ Prop. 2009/10:175, s. 112, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²⁸ Bet. 2017/18:UbU17, s. 8–12.

1.3.2 Delfråga 2: Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och relevans i FoU-verksamheten

Regeringen har angivit att samtliga myndigheter som bedriver eller finansierar forskning bör ha en effektiv och tillfredsställande kvalitetssäkringsprocess avseende den vetenskapliga kvaliteten, vilket riksdagen ställt sig bakom.²⁹

I förvaltningslagen (2017:900) tydliggörs vad som gäller i fråga om jäv. Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om någon av de i lagen angivna jävssituationerna finns. Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs.³⁰ Myndigheten behöver härutöver säkerställa att även en person som deltar i ett FoU-projekt på annat sätt än som handläggare gör det på ett sakligt och opartiskt sätt.³¹

FoU-myndigheternas verksamhet skiljer sig åt bland annat beroende på myndighetens uppdrag, om myndigheterna bedriver egen FoU eller utlagd FoU, och om verksamheten är stor eller liten. Ett fåtal av myndigheterna bedriver FoU-verksamhet enbart eller i mycket stor utsträckning med externa medel.³² I dessa fall gäller i allmänhet att kvalitet och relevans granskas av finansieraren i fråga. Riksrevisionen utgår från att kvalitet och relevans i FoU-verksamheten vid myndigheter som lägger ut FoU eller utför FoU med egna medel bör säkerställas genom att:

- det finns en ändamålsenlig och dokumenterad process för bedömning av kvalitet och relevans
- bedömningen, handläggningen och genomförandet sker på ett opartiskt sätt och att detta dokumenteras
- myndigheterna arbetar för att forskningsresultaten sprids och kommer till användning
- systematiska utvärderingar görs av verksamheten.

²⁹ Prop. 2012/13:30, s. 167–170, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151.

³⁰ Se 16 och 17 §§ förvaltningslagen (2017:900). Enligt 18 § ska den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig omedelbart anmäla detta till myndigheten.

³¹ Jfr 1 kap. 9 § regeringsformen där det framgår att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakta saklighet och opartiskhet.

³² Det gäller till exempel Väg- och transportforskningsinstitutet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Naturhistoriska riksmuseet, Statens historiska museer och Nationalmuseum.

1.3.3 Delfråga 3: Administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd

Myndighetsförordningen (2007:515) ställer krav på att myndighetens ledning säkerställer att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Myndighetsförordningen ställer också krav på att myndigheterna hushållar väl med statens medel.³³

För förvaltningsmyndigheter under regeringen som ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller även förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK)³⁴. Förordningen ställer krav på myndighetsledningen att ha en process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515).³⁵

Utöver de mer generella kraven i myndighetsförordningen och FISK utgår Riksrevisionen från Ekonomistyrningsverkets (ESV) vägledning som specifikt behandlar risk för oegentligheter.³⁶ Vägledningen gäller för samtliga myndigheter och kan ses som ett förtydligande av kraven enligt myndighetsförordningen och FISK.

Eftersom FoU-verksamheten är en del av myndigheternas verksamhet ska även denna del kännetecknas av god intern kontroll, oavsett om den bedrivs av egna anställda eller är utlagd på externa aktörer. För myndigheter som utlyser FoU-medel eller finansierar uppdragsforskning finns ytterligare krav. I enlighet med 11 § anslagsförordningen (2011:223) ska utbetalningar göras i nära anslutning till att bidraget ska användas.

Sammanfattningsvis är enligt Riksrevisionen betryggande ekonomiadministrativa processer en viktig förutsättning för hög effektivitet i FoU-verksamheten vid alla FoU-myndigheter. Dessa bör innefatta bland annat följande:

- riskanalyser för verksamheten
- kontrollåtgärder som omfattar beredning inför beslut, tecknande av kontrakt/upprättande av projektplaner
- uppföljning av FoU-medel.

³³ 3–4 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

³⁴ Totalt finns 71 så kallade internrevisionsmyndigheter, bland dem samtliga 15 statliga universitet. Se Ekonomistyrningsverket, "Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen", hämtad 2020-12-20.

³⁵ Se 1–2 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

³⁶ Ekonomistyrningsverket, *Vägledning. Oegentligheter och intern styrning och kontroll*, 2016.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Metod

Granskningens huvudsakliga underlag har bestått av dokumentstudier, intervjuer, två enkäter och en fördjupad granskning av fem utvalda myndigheter. Den fördjupade granskningen inkluderar en aktgranskning av ett antal forskningsprojekt.

För att granska regeringens styrning har vi intervjuat tjänstemän, såsom FoU-samordnare och myndighetshandläggare, vid Justitiedepartementet, Infrastrukturdepartementet, Miljödepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. För att få ett mer komplett underlag skickade vi också ut en enkät till samtliga departement. Syftet var att få svar på hur styrning av FoU-verksamheten vid samtliga myndigheter som bedriver FoU-verksamhet går till. Enkäten återfinns i bilaga 3.

För att undersöka hur myndigheterna arbetar för att FoU-verksamheten ska hålla god kvalitet och vara relevant har vi gjort en fördjupad granskning av fem myndigheter: Brottsförebyggande rådet (Brå), Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Naturvårdsverket och Statens energimyndighet (Energimyndigheten). Urvalet gjordes för att få en spridning avseende storlek på FoU-anslag, FoU-verksamhetens storlek i förhållande till myndighetens anslag i stort, myndigheter som bedriver egen FoU-och myndigheter som finansierar utlagd FoU, samt utgiftsområden. Myndigheterna är också centrala myndigheter inom sina respektive politikområden.

Vi intervjuade företrädare för de fem myndigheterna, i första hand ansvariga för FoU-verksamheten såsom chefer eller samordnare. Dessutom genomförde vi en aktgranskning av de fem utvalda myndigheternas interna kontroll utifrån krav i myndighetsförordning och FISK. För varje myndighet har vi valt ut 10–11 forskningsprojekt för granskning av den interna processen från ax till limpa. Hälften av projekten inom respektive myndighet utgör projekt som avslutats under 2019 och hälften utgör projekt som startats 2019. I övrigt gjordes urvalet slumpmässigt. Granskningsmallen och utvalda projekt finns i bilaga 5.

Med utgångspunkt i den fördjupade granskningen av de fem myndigheterna utformade vi en enkät till samtliga myndigheter med FoU-verksamhet. Innan utskick av enkäten kvalitetssäkrade vi enkätfrågorna med hjälp av personal från två av FoU-myndigheterna. Syftet med enkäten var att få en helhetsbild av FoU-myndigheters kvalitetssäkringsprocesser. Svarsfrekvensen var 98 procent. Myndigheterna identifierades genom att de angivit att de bedriver

FoU-verksamhet i SCB:s enkät 2020 om FoU i offentlig verksamhet.³⁷
Riksrevisionens enkät finns i bilaga 4.

På grund av covid-19 genomförde vi alla intervjuer utom två digitalt. Överlag bedömer vi att det inte påverkat granskningen. Aktgranskningen hade dock kunnat genomföras effektivare om vi hade befunnit oss på plats på myndigheterna, se vidare bilaga 5.

1.4.2 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Cecilia Kellberg (projektledare), Sara Monaco och Jesper Fagerberg. Tomas Gustavsson (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Mats Benner, professor i forskningspolitik, företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet, och Urban Karlström, tidigare bland annat generaldirektör för Fortifikationsverket, statssekreterare och utredare.

Företrädare för Regeringskansliet (Justitie-, Infrastruktur-, Miljö-, Närings-, Social- och Utbildningsdepartementen), Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4.3 Disposition

Rapportens disposition följer de uppställda granskningsfrågorna. I kapitel 2 ger vi en översiktlig beskrivning av den granskade FoU-verksamheten. I kapitel 3 granskar vi om regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet fungerar effektivt. I kapitel 4 granskar vi om myndigheternas processer är ändamålsenliga för att FoU-verksamheten ska hålla god kvalitet och vara relevant. I kapitel 5 granskar vi myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll. I granskningens avslutande kapitel 6 drar vi våra slutsatser och presenterar våra rekommendationer.

³⁷ SCB skickar vartannat år ut en enkät till samtliga statliga myndigheter, exkl. universitet och högskolor, kommuner och regioner. Resultatet utgör en delmängd av SCB:s statistik om forskning och utveckling i Sverige. Den senaste enkäten avser 2019 och resultatet finns publicerat på SCB:s webbplats, "Forskning och utveckling i Sverige". I enkäten besvarar myndigheterna bl.a. frågor om utgifter för utlagd respektive egen FoU samt årsarbetskrafter i egen FoU.

2 Statligt finansierad FoU-verksamhet

I detta kapitel beskriver vi statligt finansierad forskning och utveckling med fokus på FoU-verksamhet vid myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn och som inte utgör forskningsråd.³⁸ FoU-verksamheten vid fem särskilt utvalda myndigheter beskriver vi mer i detalj eftersom vi har gjort en djupare granskning av dessa. Kapitlet syftar till att ge en bakgrund till de revisionsfrågor vi besvarar i kapitel 3–6.

2.1 Statligt finansierad FoU i Sverige

En grundläggande anledning för staten att betala ut stöd till FoU är att denna inte skulle komma till stånd annars. När det finns någon form av marknadsmisslyckande kan staten med hjälp av stöden kompensera för detta.³⁹

Det positiva sambandet mellan FoU-satsningar och ekonomisk tillväxt och utveckling har varit en stark drivkraft för flera regeringar att satsa på FoU.⁴⁰ Sedan slutet av 1970-talet har regeringen lagt en ny forskningspolitisk proposition vart tredje eller fjärde år.⁴¹ Den FoU som bedrivs av övriga statliga myndigheter, utanför universitet och högskolor samt forskningsråd, behandlas normalt inte i forskningspropositionerna. FoU-verksamheten vid Rymdstyrelsen och i viss mån Energimyndigheten omfattas dock av propositionen. Inom ramen för energipolitiken lägger regeringen vart fjärde år fram en särskild energiforskningsproposition i nära anslutning till den forskningspolitiska propositionen.

Sverige har en hög forskningsintensitet i internationell jämförelse och är ett av de fem länder i OECD med högst utgifter för FoU som andel av BNP.⁴² 2019 uppgick utgifterna för FoU i Sverige till drygt 170 miljarder kronor. Näringslivet stod för den största delen av utgifterna, cirka 72 procent, och offentlig sektor stod för cirka 28 procent.⁴³ 2019 anslogs ca 37 miljarder kronor i statsbudgeten till FoU. 50 procent av dessa medel gick till högskolor och universitet, 30 procent till forskningsråden och Vinnova och 20 procent⁴⁴ till övriga statliga myndigheter.⁴⁵

³⁸ Vinnova ingår inte heller i granskningen.

³⁹ Svensson, *Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande*, 2014.

⁴⁰ Se bl.a. Benner, *Kontrovers och konsensus*, 2001.

⁴¹ Wetterberg, *Perspektiv på forskningen*, 2010.

⁴² Vetenskapsrådet, *Forskningsbarometern 2019*, s. 15–16.

⁴³ SCB, "Forskning och utveckling ökar i Sverige. Statistiknyhet från SCB 2020-10-29", hämtad 2021-02-01.

⁴⁴ Varav försvarsmyndigheter 1 mdkr (motsvarande 3 procent) och övriga civila myndigheter 6,4 mdkr (motsvarande 17 procent).

⁴⁵ SCB, "Beräknade FoU-medel i statsbudgeten efter mottagande enhet 2019", Statistikdatabasen, hämtad 2020-12-20.

Den internationellt vedertagna definitionen av FoU finns i OECD:s Frascati-manual.

Faktaruta: Forskning och utveckling enligt OECD:s Frascatimanual⁴⁶

FoU kännetecknas av

- **nyskapande:** FoU-verksamheten har som syfte att skapa ny kunskap samt att hitta nya tillämpningar av befintlig kunskap.
- **kreativitet:** FoU-verksamheten baseras på originella koncept och hypoteser.
- **ovisshet:** FoU-verksamhetens utfall går inte att med säkerhet veta på förhand (ovissheten gäller även åtgången av ekonomiska och personella resurser)
- **systematik:** FoU-verksamheten utförs systematiskt samt är planerad och budgeterad.
- **överförbarhet** och/eller **reproducerbarhet:** FoU-verksamheten avser leda till resultat som potentiellt kan överföras och/eller reproduceras.

SCB utgår från Frascatimanualens definition av FoU i sin statistik. Definitionen är inte helt entydig och ger utrymme för tolkning, vilket vi noterat inom vår granskning. Varje myndighet bedömer själv om deras verksamhet ska klassificeras som FoU i enlighet med definitionen. Riksrevisionen utgår från SCB:s statistik och det har inte ingått i granskningen att analysera huruvida myndigheterna har klassificerat sin FoU-verksamhet korrekt.⁴⁷ Insatser som syftar till implementering av ny kunskap, till exempel genom demonstration, affärsutveckling och kommersialisering, är inte fokus i denna granskning. SCB:s statistik om FoU i offentlig sektor innefattar emellertid i viss mån även sådan verksamhet. I praktiken har det varit svårt att särskilja dessa mer innovationsnära verksamheter från övrig FoU.

2.2 FoU vid myndigheter

Riksdag och regering bedömer att kvaliteten i den offentliga verksamheten främjas av FoU. Inom ramen för sina resurser bör därför statliga myndigheter använda FoU som grund för att utveckla sin verksamhet.⁴⁸ Myndigheter utför även FoU för att upprätthålla kompetensen vid myndigheten, och som underlag för de rekommendationer och den vägledning som myndigheten ger.⁴⁹ Riksdag och regering har också motiverat FoU-verksamhet vid myndigheter med att den

⁴⁶ OECD, *Frascati Manual 2015, Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development*, 2015.

⁴⁷ Att myndigheterna kan ha svårt att veta vad som ska räknas in som FoU bekräftas även av t.ex. ESV, se Ekonomistyrningsverket, *Statens investeringar i FoU. ESV:s förslag om underlag till investeringsplanen i budgetpropositionen*, 2017, s. 21. Se också IVA, *Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning. En rapport från IVA-projektet Agenda för forskning*, 2012, s. 29, som diskuterar svårigheten att definiera omfattningen av myndigheternas FoU eftersom det går att göra olika tolkningar av vad som ryms inom begreppet FoU.

⁴⁸ Prop. 1998/99:94, Bet. 1999/2000:UbU3, rskr. 1999/2000:9.

⁴⁹ Vetenskapsrådet, *Kvalitet, implementering och nytta. En FoU-handbok för statliga myndigheter*, 2019, s. 7.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

behövs för att säkerställa tillräcklig kunskap inom en viss sektor⁵⁰, för att den behövs som underlag för politiska beslut, för att kunna genomföra politiken och för att nå uppställda mål.⁵¹ Kulturdepartementet och Finansdepartementet har flest myndigheter med FoU-verksamhet, men samtliga departement, inklusive Statsrådsberedningen, har sådana myndigheter, se tabell 3 i bilaga 1.

Vi klassificerar myndigheterna som ingår i vår granskning i två huvudsakliga kategorier: egen FoU och utlagd FoU.

Faktaruta: Två kategorier av FoU

Egen FoU

Egen FoU utförs av myndighetens egen personal eller av konsulter i FoU-projekt som leds av myndigheten.⁵²

Utlagd FoU

Utlagd FoU är sådan FoU som myndigheten gett i uppdrag till andra att utföra. Här ingår också bidrag som myndigheten lämnat för FoU till, exempelvis, universitet och högskolor.⁵³

Enligt Riksrevisionen kan utlagd FoU bland annat innebära att myndigheterna **utlyser FoU-medel** eller **lägger ut specifika forskningsuppdrag i form av uppdragsforskning**.

Utifrån SCB:s statistik om FoU i offentlig sektor identifierade vi 87 myndigheter som bedriver FoU-verksamhet, undantaget forskningsråden samt universitet och högskolor och Vinnova.⁵⁴ 85 av dessa myndigheter svarade på vår enkät⁵⁵. Energimyndigheten, Rymdstyrelsen och Sida är de myndigheter som 2019 totalt sett hade mest medel för FoU. Forsvarsmakten och SMHI var de myndigheter som avsatte mest medel för egen FoU (se bilaga 1).

Det råder stor variation mellan myndigheterna vad gäller omfattning och inriktning på FoU-verksamheten. Några enstaka myndigheter har FoU som huvudsaklig uppgift (exempelvis Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI) medan andra myndigheters FoU endast består av att man finansierar något enstaka forskningsprojekt eller motsvarande (exempelvis Skolverket och Statens tjänstepensionsverk). I tabellen nedan har vi klassificerat myndigheterna i tre

⁵⁰ Prop. 2007/08:92, bet. 2007/09:FöU12, rskr. 2007/08:193.

⁵¹ Prop. 2017/18:128, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411.

⁵² SCB, "Instruktion till frågeformuläret Forskning och utvecklingsverksamhet (FoU) (myndigheter)", hämtad 2020-11-27.

⁵³ SCB, "Instruktion till frågeformuläret Forskning och utvecklingsverksamhet (FoU) (myndigheter)", hämtad 2020-11-27.

⁵⁴ SCB, FoU statliga myndigheter, 2020-09-18.

⁵⁵ Ursprungligen besvarade 88 myndigheter enkäten men 3 myndigheter plockades bort eftersom vi bedömer att de inte har någon FoU-verksamhet i enlighet med definitionen, se vidare bilaga 4.

grupper beroende på huvudsaklig typ av FoU-verksamhet. Myndigheter med i huvudsak egen FoU kan också finansiera viss uppdragsforskning.

Tabell 1 Myndigheternas FoU-verksamhet uppdelat på typ av verksamhet⁵⁶

	Antal	Årsarbetskrafter FoU 2019	FoU-utgifter mnr 2019
Myndigheter med i huvudsak egen FoU	20	629	844
Myndigheter med i huvudsak utlagd FoU	27	148	4 212
Myndigheter med både egen och utlagd FoU	38	1 171	2 574

Källa: Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter 2020; SCB, FoU statliga myndigheter, 2020-09-18.

2.3 Fördjupad granskning av fem myndigheter

Nedanstående faktaruta ger en överblick över de fem FoU-myndigheterna i vår fördjupade granskning (se avsnitt 1.4.1 angående kriterier för urval). Energimyndigheten är den överlägset största forskningsfinansieraren bland dem som utlyser FoU-medel. Alla fem myndigheter har FoU i sin instruktion. Regleringsbrevens detaljeringsgrad avseende FoU-uppdraget för respektive myndighet varierar. Energimyndighetens uppdrag styrs också av mål och riktlinjer i den särskilda energiforskningsproposition som läggs fram vart fjärde år i samband med den forskningspolitiska propositionen.⁵⁷ Fyra av de fem utvalda myndigheterna ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). Brå är storleksmässigt inte tillräckligt stor för att omfattas av FISK. Däremot ska Brå, liksom alla myndigheter, följa myndighetsförordningen som ställer liknande krav på en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. För mer information kring varje myndighet, se bilaga 2.

⁵⁶ Kategorierna utgår från SCB:s statistik över FoU-utgifter i offentlig sektor fördelat per myndighet. De svar som FoU-myndigheterna lämnat i SCB:s enkät kan skilja sig åt från de svar som myndigheterna lämnat i Riksrevisionens enkät. Detta gör att uppdelningen mellan utlagd FoU och egen FoU är osäker.

⁵⁷ Prop. 2016/17:66, bet. 2016/17:NU9, rskr. 2016/17:164.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Faktaruta: Myndigheternas FoU-uppdrag

Statens energimyndighet (Energimyndigheten)

ska inom sitt verksamhetsområde

- verka för att de energi- och klimatpolitiska målen samt målen för forskning och innovation inom energiområdet som riksdagen antagit uppnås
- främja forskning och innovation i form av en strategiskt utformad samlad insats som spänner över hela innovationssystemet, i nära samverkan med, och som komplement till, övriga energipolitiska insatser och andra styrmedel som syftar till att nå klimat- och energimål samt energirelaterade miljöpolitiska mål
- främja kommersialisering av forskningsresultat och spridning av nya produkter, processer och tjänster.⁵⁸

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Ska beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.⁵⁹

Naturvårdsverket

ska inom sitt verksamhetsområde

- finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete⁶⁰
- se till att FoU stödjer Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med miljökvalitetsmålen⁶¹
- använda medel från Viltvårdsfonden för viltforskning i enlighet med forskningsstrategin "Viltet och viltförvaltningen"⁶²
- driva forskningsprogrammet Vindval.⁶³

Försäkringskassan

Ska stödja forskning inom socialförsäkringsområdet.⁶⁴

Brottsförebyggande rådet (Brå)

Ska utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området genom att initiera och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete.⁶⁵

⁵⁸ 2 § 1, 7 och 8 förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

⁵⁹ 12 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁶⁰ 3 § 9 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁶¹ Regeringsbeslut, M2019/01283/NmM2019/01891/KIM2019/02166/V m.fl.

⁶² Regeringsbeslut, N2019/027114/FJR.

⁶³ Naturvårdsverket och Statens energimyndighet, *Överenskommelse om genomförandet av programmet Vindval IV – ökade kunskaper om vindkraftens miljöeffekter*, 2017.

⁶⁴ 2 § 7 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁶⁵ 2 § 2 förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 2 FoU vid fem myndigheter, avser 2019 om inte annat anges

	Energi- myndigheten	MSB	Naturvårds- verket	Försäkrings- kassan	Brå
FoU-utgifter, mnkr	1 247	105	97 ⁶⁶	9 + 15 ⁶⁷	53
Typ av FoU	Utlagd	Utlagd	Utlagd	Utlagd	Egen
Antal utlysningar	33	4	3	1	-
Antal projekt (påbörjade)	409 ⁶⁸	8	21	6	11
Årsarbetskrafter FoU	60	9	8	0,6	33
FoU-utgifter i förhållande till totalt anslag, %	30	3,4	1,4	0,01	30

Källa: Mejl från företrädare för Energimyndigheten, 2020-12-08; mejl från företrädare för MSB, 2020-08-27; mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2020-12-20; mejl från företrädare för Försäkringskassan, 2020-08-21; mejl från företrädare för Brå, 2020-10-12; Naturvårdsverkets årsredovisning 2019; Brås årsredovisning 2019; Försäkringskassans årsredovisning 2019; MSB:s årsredovisning 2019; Energimyndighetens årsredovisning 2019.

⁶⁶ 78,8 mnkr miljöforskningsanslaget + 17,8 mnkr viltvårdsfonden enligt Naturvårdsverkets årsredovisning 2019 (73,7 mnkr enligt SCB:s statistik).

⁶⁷ Avser utbetalning av medel till Forte för särskilda forskningsansatningar.

⁶⁸ Avser 2018.

3 Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet

I detta kapitel granskar vi om regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet är effektiv.

Bedömningsgrunder

Enligt Riksrevisionen är regeringens styrning effektiv om

- styrningen av FoU-verksamheten är tydlig och har en rimlig detaljeringsnivå
- styrningen omfattar uppföljning, utvärdering och kontroll
- regeringen samordnar verksamheten.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- De flesta myndigheter upplever att regeringens styrning av FoU-verksamheten är tydlig.
- Det är stora skillnader i hur detaljerat myndigheternas FoU-uppdrag är formulerade i regeringens styrdokument.⁶⁹ För några myndigheter finns inte FoU-verksamhet inskrivet i regeringens styrdokument trots att verksamheten är omfattande. Utelämnande av FoU i styrdokumenten kan utgöra ett hinder för myndigheter att behandla känsliga personuppgifter för forskningsändamål.
- För att försäkra sig om att FoU-medlen används till avsett ändamål anger departementen att de tar del av och analyserar årsredovisningen och revisionsberättelsen. För drygt 20 procent av FoU-myndigheterna har regeringen de senaste åren tagit del av eller själv låtit utvärdera FoU-verksamheten.
- Regeringskansliets samordning av FoU-frågor fokuserar på förberedelser av den återkommande forskningspolitiska propositionen och EU-relaterade forskningsfrågor. Samordningen omfattar inte i någon större utsträckning de granskade myndigheternas FoU. Det är de stora forskningsfinansiärerna, såsom forskningsråden, som är i fokus för samordningen.

3.2 Tydlighet och detaljeringsgrad

Med tydlig styrning avser Riksrevisionen att FoU-verksamhetens mål, uppgifter och villkor ska vara klart uttryckta i de formella styrdokumenten. Om information om styrningens innebörd lämnas i informella kontakter bör den vara väl dokumenterad. Dessutom bör berörda myndigheter också uppfatta styrningen

⁶⁹ Med styrdokument avses framför allt instruktion och regleringsbrev, men även särskilda regeringsuppdrag, propositioner etc.

som tydlig. Detaljstyrning kan till exempel ta sig uttryck i väldigt många specifika regeringsuppdrag eller många och detaljerade anslagsvillkor.

3.2.1 De flesta myndigheter anser att regeringens styrning är tydlig

De allra flesta FoU-myndigheter får sina FoU-uppdrag i instruktion eller i regleringsbrev. Några myndigheter får FoU-uppdrag formulerade i särskilda regeringsuppdrag. Vissa myndigheter tar uppdrag från andra myndigheter, eller agerar utifrån EU-lagstiftning vid genomförande av EU-program eller utifrån annan lagstiftning än instruktionen. För några myndigheter finns inte FoU angivet i regeringens styrdokument.

Över 80 procent av FoU-myndigheterna upplever regeringens styrning, i de fall det finns en sådan styrning, som tydlig. En handfull av myndigheterna anser att det finns tydligt uttalat från regeringens sida att FoU-verksamhet ska bedrivas vid myndigheten, men att det inte är angivet hur verksamheten ska bedrivas.⁷⁰ Det är troligen inte heller regeringens avsikt att styra verksamheten i detalj. Flera departement framför att myndigheterna själva är bäst på att prioritera och att utarbeta processer för FoU-verksamheten.⁷¹ Det finns exempel där FoU-uppdraget varit otydligt uttryckt i styrdokumentet, såsom instruktion och regleringsbrev. Rättsmedicinalverket fick in forskning i sin instruktion i maj 2020, som ett tillägg till lydelsen "utvecklingsarbete, *forskning* och stöd åt forskning av betydelse för verksamheten"⁷². Ändringen innebär ett förtydligande i förhållande till den tidigare instruktionen där det var otydligt om "stöd åt forskning" skulle tolkas som att underlätta för andra aktörer att bedriva forskning eller som att myndigheten själv ska bedriva forskning⁷³.

Styrningens tydlighet har också att göra med om syftet med myndighetens FoU-verksamhet är tydligt. Syftet med FoU-verksamheten vid de olika myndigheterna är uttryckt på helt olika detaljeringsnivå. Exempel på detta finns i avsnitt 2.3, där mål och syften med verksamheten anges för fem myndigheter. Brå till exempel menar att deras uppdrag är så brett formulerat inom rättsväsendet att det mesta ryms inom det. Den övervägande delen av Brås kunskapsproduktion sker utifrån särskilda uppdrag från regeringen.⁷⁴

Omkring en fjärdedel av FoU-myndigheterna anger att deras FoU-uppdrag skulle kunna formuleras på ett bättre sätt. Det är främst myndigheter med liten andel FoU av den totala verksamheten som uppger att förtydliganden av deras uppdrag

⁷⁰ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

⁷¹ Intervjuer med företrädare för Miljödepartementet, 2020-08-24 och Infrastrukturdepartementet, 2020-08-26.

⁷² 2 § 9 i förordningen om ändring i förordningen (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket, Riksrevisionens kursivering.

⁷³ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket*, 2016, s. 19.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

skulle kunna göras.⁷⁵ Enligt Regeringskansliet är det vanligaste syftet med verksamheten att bidra till ökad kunskap för myndigheten i fråga.⁷⁶ Det kan medföra att styrningen från regeringens sida är ganska övergripande och inte särskilt detaljerad eftersom målgruppen för själva forskningsverksamheten är den aktuella myndigheten.⁷⁷ Regeringskansliet uppger även att bidrag till ökad kunskap i aktuell sektor och till att nå uppställda politiska mål är vanliga syften med FoU-verksamheten vid myndigheterna.⁷⁸

FoU-myndigheterna upplever inte att styrningen av FoU-verksamheten är särskilt detaljerad och ett par myndigheter påpekar att det är bra.⁷⁹ En liten andel myndigheter (18 procent) får särskilda regeringsuppdrag som innehåller FoU-verksamhet. Skälet kan vara att regeringen önskar utveckla uppdragets innehåll, vilket inte alltid är möjligt i ett regleringsbrev. Det kan också vara att regeringen vill styra in myndigheten på ett visst område och att ett särskilt behov har uppstått under året.⁸⁰ Även om regeringen inte ger myndigheterna särskilda uppdrag som rör FoU så kan ibland andra regeringsuppdrag som myndigheterna får, generera FoU-verksamhet.⁸¹ Det kan till exempel vara uppdrag som kräver kunskapsunderlag i form av FoU.

De informella kontakterna mellan regeringen och myndigheterna varierar i stor utsträckning. Exempelvis är kontakterna mellan Brå och Regeringskansliet periodvis intensiva avseende FoU-frågor. En dialog förs om utformning av regeringsuppdrag mellan Brå och Regeringskansliet inför framtagandet av regleringsbrev. Informationsutbyte sker också om de projekt Brå önskar utföra på eget initiativ.⁸² Kontakter mellan Försäkringskassan och Regeringskansliet angående FoU-verksamheten är däremot mycket sällsynta.⁸³ En tredjedel av FoU-myndigheterna anger att FoU-frågor aldrig diskuteras specifikt med regeringen. Dessa är huvudsakligen myndigheter där FoU utgör en liten andel av myndighetens totala anslag. Men tre av dessa myndigheter har utgifter för FoU som överstiger 100 miljoner kronor per år⁸⁴. Regeringskansliet anger att ad hoc-mässiga kontakter med FoU-myndigheterna är vanligare än planerade möten. För mindre än hälften av myndigheterna diskuteras FoU vid den årliga myndighetsdialogen.⁸⁵

⁷⁵ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

⁷⁶ Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2020-08-24.

⁷⁸ Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

⁷⁹ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

⁸⁰ Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

⁸¹ Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2020-08-24.

⁸² Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12.

⁸³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-05-28.

⁸⁴ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

⁸⁵ Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

3.2.2 FoU nämns inte alltid i regeringens styrdokument

Knappt 30 procent av FoU-myndigheterna anger att de bedriver FoU utan att detta finns inskrivet i regeringens styrdokument, såsom instruktion och regleringsbrev.⁸⁶ För flera av dessa myndigheter visar det sig att departementen i Regeringskansliet har en annan uppfattning än myndigheterna om huruvida FoU finns inskrivet i styrdokumentet. För några myndigheter är det tydligt för såväl Regeringskansliet som myndigheten i fråga att FoU inte finns med i styrdokumentet. Det gäller Kriminalvården, Inspektionen för socialförsäkringen, Skatteverket och Riksgäldskontoret.⁸⁷ För dessa myndigheter, förutom för Inspektionen för socialförsäkringen, är FoU-verksamheten marginell i förhållande till den övriga verksamheten. Samtidigt är de medel som avsätts i absoluta termer omfattande. Vid Inspektionen för socialförsäkringen uppgår FoU-verksamheten till en mycket stor andel av myndighetens totala verksamhet, mätt i kronor⁸⁸.

FoU-myndigheterna har själva möjligheter att avgöra vilken verksamhet som behövs för att fullfölja sina uppgifter. Det behöver således inte vara ett problem att FoU-verksamheten inte nämns i styrdokumentet. Men om verksamheten är relativt omfattande speglar styrdokumentet inte den faktiska verksamheten.

Enligt EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter behandlas endast om det finns en rättslig grund för behandlingen. En av de grunder som anges i förordningen är att det är nödvändigt att behandla personuppgifterna för att utföra en uppgift av allmänt intresse. För att få behandla känsliga personuppgifter krävs dessutom att något av undantagen från förbudet som annars gäller för sådana uppgifter är tillämpligt. Behandling av personuppgifter för vetenskaplig forskning är ett sådant undantag.⁸⁹ Om FoU-uppdraget inte finns specificerat i författning (instruktion eller annan författning) kan det försvåra för myndigheter att få ut data från andra myndigheter eftersom dessa kan ifrågasätta om det gäller behandling av personuppgifter för forskningsändamål.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är ett exempel på myndighet som efterfrågat författningsreglering av myndighetens behandling av personuppgifter för forskningsändamål. ISF menar att avsaknad av forskning i myndighetsinstruktionen försvårar för myndigheten att bedriva forskning i och med att den rättsliga grunden inte är tydlig. Myndigheten påtalar att en del av myndighetens verksamhet är forskning enligt definitionen i lagen (2003:460) om etikprövning. I många av projekten är det dessutom nödvändigt att behandla

⁸⁶ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

⁸⁷ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020; Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

⁸⁸ SCB, FoU statliga myndigheter, 2020-09-18; Riksrevisionens beräkningar.

⁸⁹ Se artikel 6.1 c och artikel 9.2 j Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

känsliga personuppgifter. ISF menar också att tillägget med forskning i instruktionen skulle underlätta den prövning som andra myndigheter måste göra innan de kan lämna ut känsliga personuppgifter som omfattas av statistiksekretess. ISF har i en skrivelse till regeringen begärt att få forskning inskrivet i sin instruktion.⁹⁰ Skrivelsen bereds fortfarande inom Regeringskansliet.⁹¹

3.3 Uppföljning och utvärdering

Enligt Riksrevisionen bör regeringens styrning omfatta systematisk uppföljning och utvärdering av FoU-verksamheten. Då ges möjligheter att förbättra och vid behov ompröva verksamheten. Dessutom bidrar utvärdering till att bedöma om syfte och mål med verksamheten nås.

3.3.1 Utvärderingar är inte regeringens huvudsakliga verktyg för att följa upp FoU

Regeringen har för ett tjugotal av de 85 myndigheterna de senaste åren låtit göra utvärderingar av FoU-verksamheten, eller tagit del av utvärderingar som myndigheterna själva har gjort eller låtit göra. De utvärderingar som regeringen tagit del av avser såväl enskilda program eller projekt, som verksamheten i dess helhet.⁹² Utvärderingar utgör därmed en liten del av regeringens verktyg för att följa upp myndigheternas FoU-verksamhet.

För att försäkra sig om att de FoU-medel som avsätts till myndigheterna används till avsett ändamål anger Regeringskansliet att de framför allt tar del av verksamheten genom årsredovisningen som analyseras och sedan diskuteras på myndighetsdialogen. Departementen anser också att Riksrevisionens årliga revision är en viktig försäkran om att de avsatta medlen används till rätt saker.⁹³ Vissa myndigheter har separat skriftlig återrapportering av FoU-verksamheten. Återrapportering av särskilda regeringsuppdrag ger också information till departementen.⁹⁴ Miljödepartementet framhåller till exempel att de utgår från att Naturvårdsverket kan göra bedömningar av vilken forskning som behövs och departementets roll är att försäkra sig om att myndigheten har bra processer för att garantera god kvalitet.⁹⁵

⁹⁰ Inspektionen för socialförsäkringen, *Begäran om ändring av förordningen (2009:62) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen*, 2018. Myndigheten har även begärt en registerlagstiftning för att möjliggöra behandling av känsliga personuppgifter i de fall det inte rör sig om forskning. Telefonsamtal med generaldirektören för Inspektionen för socialförsäkringen, 2020-12-16; mejl från företrädare för Inspektionen för socialförsäkringen, 2021-02-04.

⁹¹ Intervju med företrädare för Socialdepartementet, 2020-09-01.

⁹² Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2020-08-24.

3.4 Samordning

Med sammanhållen styrning avser Riksrevisionen att styrningen är koordinerad så att man undviker oönskad dubbling av arbete och motstridiga styrsignaler till myndigheterna.

3.4.1 Regeringens samordning har fokus på de större forskningsmyndigheterna

Det sker ingen generell samordning inom Regeringskansliet som inbegriper FoU-verksamhet vid FoU-myndigheterna. Det är de stora forskningsfinansiärerna som står i fokus i regeringens samordning av FoU. Samordning kring FoU-relaterade frågor som dyker upp löpande sker i samband med gemensam beredning inom Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet samordnar regeringens forskningspolitik och forskningsbaserad innovation. Departementet har initierat ett kontaktnät inom Regeringskansliet för FoU-frågor där berörda departement ingår. Kontakterna avser de forskningsfinansierande myndigheterna Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova. I övrigt är samordningen inom Regeringskansliet framför allt kopplad till den forskningspolitiska propositionen, som tas fram vart fjärde år, och arbete med EU:s forskningsinitiativ.⁹⁶ Denna samordning rör dock inte specifikt de myndigheter som omfattas av denna granskning, med några få undantag (framför allt Energimyndigheten och Rymdstyrelsen).

Det sker alltså ingen generell samverkan eller generellt erfarenhetsutbyte inom Regeringskansliet rörande FoU-verksamhet i staten, till exempel gällande frågor om kvalitetssäkring, hur utvärdering av FoU sker, överlappning av verksamhet eller synergieffekter mellan olika verksamheter.⁹⁷ Detta påpekades också i en tidigare statlig utredning.⁹⁸ Som en följd av utredningen gav regeringen 2013 Vetenskapsrådet i uppdrag att inrätta ett nätverk för statliga myndigheter som har som deluppgift att bedriva eller finansiera FoU. Bakgrunden till uppdraget var att regeringen bedömde att statliga myndigheter som bedriver eller finansierar forskning bör ha ett system för att kvalitetssäkra forskningen, vilket riksdagen ställt sig bakom.⁹⁹ Forumet syftar framför allt till att öka kunskaps- och erfarenhetsutbytet när det gäller kvalitetssäkringsmetoder. Vidare önskade regeringen identifiera eventuellt överlapp mellan olika myndigheters FoU-verksamhet.¹⁰⁰ Nätverket är fortfarande aktivt och arbetet har bland annat

⁹⁶ Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-05-27.

⁹⁸ SOU 2012:20, s. 38–39.

⁹⁹ Prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151.

¹⁰⁰ Regeringsbeslut U2013/2575/F.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

resultat i en handbok för FoU-myndigheter.¹⁰¹ Regeringen avsåg att följa nätverkets arbete, men det är oklart som detta har skett.

Regeringen har utöver detta tagit en rad initiativ till samordning mellan framför allt de större forskningsfinansiärerna¹⁰², vilket inbegriper Energimyndigheten och Rymdstyrelsen. Energimyndigheten ingår i en samordningsgrupp som ska samverka och gemensamt utarbeta analyser, strategier och forskningsprogram och ta initiativ för att utveckla och förnya formerna för forskningsverksamheten.¹⁰³ Energimyndigheten och Rymdstyrelsen är också två av de myndigheter som fick ett uppdrag av regeringen att ta fram ett underlag till den forskningspolitiska propositionen.¹⁰⁴

Regeringen aviserar i den senaste forskningspropositionen (prop. 2020/21:60) att det finns skäl att göra en översyn av den statliga organisationen för forsknings- och innovationsfinansiering som inkluderar såväl de stora statliga forskningsfinansiärerna som övriga FoU-myndigheter. Regeringen anger att det är viktigt att säkerställa att den statliga organisationen för forsknings- och innovationsfinansiering är väl anpassad till samhällsutvecklingen och fungerar på ett ändamålsenligt, kvalitativt, samordnat och kostnadseffektivt sätt.¹⁰⁵

¹⁰¹ Vetenskapsrådet, "Nätverk för FoU-myndigheter", hämtad 2020-06-17.

¹⁰² Utöver Energimyndigheten ingår Verket för innovationssystem, Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd samt Rymdstyrelsen.

¹⁰³ 14 § förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹⁰⁴ Regeringsbeslut U2019/01906/F.

¹⁰⁵ Prop. 2020/21:60, s. 61.

4 Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och leverans i FoU-verksamheten

I detta kapitel besvarar vi frågan om huruvida myndigheterna har ändamålsenliga processer för att FoU-verksamheten ska hålla god kvalitet och vara relevant.

Bedömningsgrunder

Enligt Riksrevisionen har myndigheterna ändamålsenliga processer om de:

- har en dokumenterad process för bedömning av kvalitet och relevans; bedömningen görs av personer med rätt kompetens och delvis av externa personer
- upprätthåller en opartisk handläggning som dokumenteras
- arbetar för att resultaten ska komma till användning
- gör systematiska utvärderingar av FoU-verksamheten samverkar med andra myndigheter och samordnar FoU-verksamheten när det bedöms effektivt.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Det finns en stor variation i myndigheternas processer för att hantera FoU-medel. Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- Samtliga FoU-myndigheter som utlyser forskningsmedel har en dokumenterad process för bedömning av forskningsprojekt inför beslut om medel. Processerna för bedömning av forskningsansökningar är i stort sett i linje med så kallad "best practice" vid Energimyndigheten, Naturvårdsverket, MSB och Försäkringskassan.
- Av de drygt 30 FoU-myndigheter som anger att de finansierar uppdragsforskning är det knappt 40 procent som har en dokumenterad process för bedömning av kvalitet och relevans.
- En stor andel av FoU-myndigheterna saknar en dokumenterad process för hantering av jäv för såväl externa sakkunniga som egen personal i FoU-verksamheten.
- Jävsprövningen dokumenteras inte vid samtliga myndigheter vi gjort en fördjupad granskning av. Utan en dokumenterad jävsprövning går det inte att bedöma om verksamheten utförts på ett oberoende och transparent sätt, vilket kan påverka förtroendet för forskningen.
- Det finns en utvecklingspotential i arbetet med att forskningsresultaten vid myndigheterna ska komma till användning, bland annat för att möta målgruppernas behov. Om resultaten inte kommer till användning, finns det en risk för att det grundläggande syftet med FoU-verksamheten inte kan nås.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

- Endast hälften av FoU-myndigheterna utför utvärderingar av FoU-verksamheten. Utan en systematisk utvärdering riskerar utveckling av verksamheten att utebli.
- Ungefär hälften av FoU-myndigheterna anger att de samordnar sin FoU-verksamhet med andra myndigheter. Av de som utlyser FoU-medel samverkar ungefär hälften kring utlysningar. Det går i dagsläget inte att få en samlad bild över den bidragsfinansierade forskningen i Sverige.

4.2 Bedömningsprocesser

Enligt Riksrevisionen är dokumenterade bedömningsprocesser en viktig förutsättning för att säkerställa god kvalitet och relevans i FoU-verksamheten. Processen kan skilja sig åt beroende på myndighetens uppdrag men bör innehålla bedömningskriterier för vetenskaplig kvalitet, eller motsvarande, och relevans. Det gäller oavsett om FoU-verksamheten bedrivs i egen regi, utlyses eller läggs ut som uppdrag. För myndigheter som bedriver FoU med externa medel gäller i allmänhet att kvalitet och relevans granskas av finansiären i fråga. Vi har utgått från de processer och bedömningskriterier som forskningsråden Forte och Formas använder¹⁰⁶. Enligt Riksrevisionen bör följande kriterier ingå i en ändamålsenlig process för bedömning av kvalitet och relevans:

- Bedömning av vetenskaplig kvalitet omfattar syfte, frågeställningar, originalitet, design, metoder för datainsamling samt genomförande.¹⁰⁷
- Bedömning av relevans omfattar samhällsnytta, nyttiggörande av resultat, kommunikation samt samverkan med intressenter.¹⁰⁸
- Bedömning av vetenskaplig kvalitet och relevans görs av personer med rätt kompetens (exempelvis från akademi och representanter för slutanvändare) och myndigheten tar hjälp av externa granskare.
- Kvalitetssäkring av forskningsresultat sker primärt genom publicering av vetenskapliga artiklar. Om publicering till exempel sker via myndighetens rapportserie bör kvalitetssäkring ske med stöd av externa granskare. Kvalitetssäkringen bör även inkludera forskningsrelevansen.

Som tidigare nämnts (se avsnitt 2.1) är marknadsnära insatser såsom demonstration, affärsutveckling och kommersialisering inte fokus i denna granskning, varför ovanstående kriterier inte är direkt anpassade för denna mer innovationsnära verksamhet.

¹⁰⁶ Till skillnad från Vetenskapsrådet har Forte och Formas, utöver hög vetenskaplig kvalitet, tydligare krav på relevans och nytta i den forskning de finansierar. Det gör Fortes och Formas kriterier mer relevanta för de myndigheter som ingår i vår granskning.

¹⁰⁷ Vetenskapsrådet, *Kvalitet, implementering och nytta. En FoU-handbok för statliga myndigheter*, 2019, s. 16.

¹⁰⁸ Forte, "Tillämpad välfärdsforskning 2020", hämtad 2020-04-23; Formas, "Årliga öppna utlysningen 2020 – forskningsprojekt", hämtad 2020-04-23.

4.2.1 Ändamålsenlig process för bedömning finns hos de myndigheter som utlyser FoU-medel

De myndigheter som utlyser FoU-medel har dokumenterade processer för att bedöma kvalitet och relevans i forskningsansökningar. Av de drygt 30 FoU-myndigheter som anger att de finansierar uppdragsforskning är det bara knappt 40 procent som har en motsvarande process.

Tydliga processer för bedömning av vetenskaplig kvalitet och relevans i forskningsansökningar

I Riksrevisionens enkät svarade 20¹⁰⁹ av FoU-myndigheterna att de utlyser forskningsmedel. Dessa myndigheter står för drygt hälften av utgifterna för FoU bland FoU-myndigheterna. Samtliga av dessa myndigheter har en dokumenterad process med bedömningskriterier som inkluderar relevans och alla utom en bedömer även vetenskaplig kvalitet. I vår fördjupade granskning framgår att bedömningsprocesserna vid Energimyndigheten, MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan i stort sett är i linje med de kriterier som forskningsråden använder och den vägledning som ges i Vetenskapsrådets handbok för FoU-myndigheter.¹¹⁰ För FoU-projekt som delfinansieras av EU gäller särskilda kriterier och krav för bland annat bedömning, återrapportering och medfinansiering. Dessutom måste stöd till företag vara förenliga med EU:s statsstödsregler. Riksrevisionen har inte granskat förenlighet med dessa krav och kriterier.

MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan använder generella bedömningskriterier för vetenskaplig kvalitet och relevans i bedömningen av forskningsansökningar. Energimyndigheten finansierar insatser i olika delar av forsknings- och utvecklingsprocessen och anpassar därmed kriterierna utifrån målen med insatserna. Exempel på sådana bedömningskriterier är vetenskaplig kvalitet eller innovationshöjd, genomförbarhet, nyttiggörande och potential för energiomställning.

För att bedöma relevans använder de fyra myndigheterna ovan kriterier som svarar mot behov i samhället i stort och behov som myndigheterna har för att bedriva sin verksamhet.

För MSB går det inte att säga om det är vetenskaplig kvalitet eller relevans som väger tyngst i bedömningen. Vid Naturvårdsverket väger relevans tyngst; enbart ansökningar som klassas med betyg 4 och uppåt på en 5-gradig skala kan bli föremål för finansiering. Ansökningar med högsta betyg i relevans prioriteras

¹⁰⁹ Av dessa 20 myndigheter anger 9 myndigheter att de även lägger ut FoU i form av uppdrag, exempelvis genom att anlita konsulter eller forskare för ett specifikt FoU-uppdrag.

¹¹⁰ Vetenskapsrådet, *Kvalitet, implementering och nytta. En FoU-handbok för statliga myndigheter*, 2019, Forte, "Tillämpad välfärdsforskning 2020", hämtad 2020-04-23; Formas, "Årliga öppna utlysningen 2020 – forskningsprojekt", hämtad 2020-04-23.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

högre än ansökningar med högsta betyg i vetenskaplig kvalitet.¹¹¹ Vid Försäkringskassan sorteras de forskningsansökningar som bedöms ha låg relevans bort innan de skickas vidare för vetenskaplig bedömning. I den fortsatta bedömningsprocessen väger vetenskaplig kvalitet och relevans lika tungt. Men genom den första gallringen av ansökningar säkerställer myndigheten att alla beviljade ansökningar är relevanta för myndighetens verksamhet.¹¹²

Vanligt att myndigheter som utlyser FoU-medel använder externa sakkunniga för att bedöma vetenskaplig kvalitet

Vid 74 procent av de FoU-myndigheter som utlyser FoU-medel görs bedömningen av forskningsansökningar av både externa sakkunniga och egna medarbetare på myndigheten. Det är vanligt att myndigheterna använder externa sakkunniga för att bedöma vetenskaplig kvalitet, till exempel från myndighetens vetenskapliga råd. Det gör exempelvis MSB, Naturvårdsverket, Försäkringskassan, Energimyndigheten och Konkurrensverket. Myndigheterna tar ofta in extra bedömare, i vissa fall utländska, för att komplettera kompetensen och för att undvika jäv.¹¹³

Myndigheternas personal bedömer i flera fall om krav på formalia uppfylls i den första gallringen av ansökningar. Det gäller exempelvis för Energimyndigheten, Försäkringskassan, MSB, Naturvårdsverket (miljöforskningsanslaget) och Skolforskningsinstitutet. Detsamma gäller för relevansbedömningen som görs internt vid flera myndigheter. Det förekommer också att myndighetens vetenskapliga råd bedömer såväl vetenskaplig kvalitet som relevans, samtidigt som relevansen bedöms internt. Några myndigheter använder sig enbart av externa sakkunniga för att bedöma samtliga bedömningskriterier, såsom till exempel Skolforskningsinstitutet, Brottsoffermyndigheten, Statens geologiska institut och Energimyndigheten. Två av myndigheterna – Folke Bernadotteakademien och Nordiska Afrikainstitutet – gör bedömningen enbart med hjälp av interna bedömare.¹¹⁴

De FoU-myndigheter som inte utlyser forskningsmedel har inte alltid dokumenterade bedömningsprocesser

FoU-myndigheter som inte utlyser FoU-medel kan bedriva egen FoU, finansiera uppdragsforskning eller på annat sätt lägga ut FoU. Knappt 40 procent,

¹¹¹ Naturvårdsverket, "Guidelines for reviewers of the 2020 Swedish Environmental Protection Agency research calls", hämtad 2021-02-15.

¹¹² De ansökningar som gallrats bort redovisas för Försäkringskassans vetenskapliga råd. Mejll från företrädare för Försäkringskassan, 2021-02-15.

¹¹³ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹¹⁴ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020. Enligt UKÄ:s statistik uppgick uppdragsforskning från statliga myndigheter (inkl. forskningsråd) till ca 0,5 mdkr 2019, vilket kan vara en indikation på storleksordningen på uppdragsforskning från de granskade myndigheterna. Universitetskanslersämbetets statistikdatabas, "Summa intäkter (tkr) intäkter från uppdragsforskning 2019", grupperat efter finansjär.

av samtliga FoU-myndigheter anger att de finansierar uppdragsforskning, det vill säga att de anlitat forskare för att bedriva ett forskningsprojekt som formulerats av myndigheten¹¹⁵. Hälften av myndigheterna som anger att de finansierar uppdragsforskning har en dokumenterad process med kriterier för bedömning av projekt som läggs ut som uppdrag. Vetenskaplig kvalitet och relevans är vanliga kriterier. Andra kriterier som nämns är kompetens hos utförare (till exempel Strålsäkerhetsmyndigheten), kostnad och möjligheter till leverans (till exempel Delegationen mot segregation), samt pris och antal aktörer (till exempel Trafikverket).

Ett fåtal av myndigheterna bedriver FoU-verksamhet enbart eller i mycket stor utsträckning med externa medel.¹¹⁶ I dessa fall gäller i allmänhet att kvalitet och relevans granskas av finansören i fråga.

Brå, som ingår i vår fördjupade granskning, bedriver enbart egen FoU. Bedömningen av vilket projekt som ska starta och/eller utformning av projekt görs internt på myndigheten av ledningsgruppen. Med utgångspunkt i projektdirektiv och projektplan förs en diskussion kring frågeställningar, metodval och så vidare för att säkerställa den vetenskapliga kvaliteten.¹¹⁷ Det förekommer också att referensgrupper tillsätts inom projekten¹¹⁸. Allt Brå gör ska ha hög kriminalpolitisk relevans. Myndigheten har i uppdrag att identifiera angelägna utvecklingsområden, vilket Brå gör genom en systematisk omvärldsbevakning där rättsväsendets behov och erfarenheter inhämtas.¹¹⁹

De flesta vetenskapliga råd har rådgivande och strategiska uppgifter

Regeringen anger att en lämplig form för kvalitetssäkring av en myndighets FoU kan vara att inrätta ett vetenskapligt råd, eller motsvarande, vid myndigheter som bedriver eller finansierar forskning.¹²⁰ Även Vetenskapsrådets nätverk för FoU-myndigheter rekommenderar att FoU-myndigheter har ett vetenskapligt råd och ser att ett råd med externt tillsatta ledamöter kan ge stöd vid utvecklingen av myndighetens FoU-verksamhet.¹²¹

¹¹⁵ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020. I enkäten använde vi formuleringen "upphandlingar av specificerade forskningsprojekt". I strikt mening är uppdragsforskning inte upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Det kan därför finnas ytterligare myndigheter som finansierar uppdragsforskning men som inte angett det i enkäten på grund av otydlig fråga. Riksrevisionen har lagt till Konkurrensverket till gruppen som finansierar uppdragsforskning. Myndigheten hade besvarat enkätfrågan med ett nej, men lägger ut uppdragsforskning enligt information på sin webbplats. Konkurrensverket, "Uppdragsforskning", hämtad 2021-01-26.

¹¹⁶ Det gäller till exempel VTI, SMHI, Naturhistoriska riksmuseet, Statens historiska museer och Nationalmuseum.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12; mejl från företrädare för Brå, 2021-02-10.

¹¹⁸ Se t.ex. Brå, Projektplan Brottsförebyggande Informationsdelning, dnr. 0420/19.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12.

¹²⁰ Prop. 2012/13:30, s. 169.

¹²¹ Vetenskapsrådet, *Kvalitet, implementering och nytta. En FoU-handbok för statliga myndigheter*, 2019.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

42 procent av FoU-myndigheterna har ett vetenskapligt råd eller motsvarande¹²². Det är framför allt myndigheter som utlyser FoU-medel som har vetenskapliga råd. Råden har till övervägande del rådgivande och strategiska uppgifter. Ett fåtal råd har även beslutande uppgifter. Råden har både externa och interna ledamöter, utom Statens musikverk som endast har interna ledamöter. Bara fyra myndigheter som utlyser forskningsmedel har råd som granskar projektförslag. Det beror sannolikt på att myndigheter som utlyser forskningsmedel har särskilda bedömargrupper med den uppgiften. Extern bedömning av forskningsprojekt kan med andra ord säkerställas på andra sätt än med ett vetenskapligt råd.¹²³

Granskning av slutrapportering och forskningsresultat görs på olika sätt

Rapportering av de innehållsmässiga delarna av forskningsprojekten sker på olika sätt. Till exempel ska forskningsprojekt vid MSB löpande lämna lägesbeskrivning och delrapportering med redogörelse för de aktiviteter och publikationer som producerats under den period som rapporteringen avser.¹²⁴

Vid de flesta FoU-myndigheter slutrapporterar forskarna sina projekt i form av rapporter, som ofta publiceras i myndighetens egen rapportserie. Innan publicering granskas rapporterna utifrån aspekter som vetenskaplig kvalitet och relevans, läsbarhet och språk. Slutrapporten kompletteras många gånger med särskild verksamhetsrapport där måluppfyllelse och överensstämmelse med ursprunglig projektplan redovisas. Vem som granskar slutrapporteringen varierar mellan myndigheter, och ibland även mellan projekt inom en myndighet. Vissa myndigheter anger att de har en intern kvalitetssäkringsgrupp, till exempel Läkemedelsverket. Flera FoU-myndigheter använder sig av både interna och externa granskare. De externa granskarna fokuserar ofta på den vetenskapliga kvaliteten.¹²⁵

Hos de myndigheter som utlyser FoU-medel ligger tyngdpunkten på kvalitetssäkringen innan projektet genomförs (ex ante) i samband med att forskningsansökningarna bedöms. Men samtliga myndigheter behöver säkerställa att det sker en kvalitetssäkring även när forskningsprojektet är färdigställt (ex post). I de fall projekten publicerar sina resultat i vetenskapliga tidskrifter innebär det i de flesta fall att forskningskvaliteten säkerställs. Om resultatet publiceras i form av en rapport i myndighetens egen rapportserie och projektresultat inte publicerats i vetenskapliga artiklar bör granskningen av den vetenskapliga kvaliteten ombesörjas av myndigheten.

¹²² I Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter svarade 36 myndigheter att de hade ett vetenskapligt råd eller motsvarande. I detta kan exempelvis ingå insynsråd med forskningsrådsliknande uppgifter, som exempelvis vid Inspektionen för socialförsäkringen.

¹²³ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹²⁴ Blanketter för forskarnas rapportering finns att hämta på MSB, "För forskare som finansieras av MSB", hämtad 2021-02-23.

¹²⁵ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

I vår fördjupade granskning framkommer att Försäkringskassans slutrapporter granskas av externa sakkunniga och myndighetsinterna granskare med sakkompetens på området. Naturvårdsverket har externa sakkunniga som granskar den vetenskapliga kvaliteten i slutrapporterna, medan relevansen granskas av representant för målgruppen. Vid båda myndigheterna diskuteras vanligtvis rapporterna vid ett möte där externa granskare och rapportförfattare deltar, liksom myndighetspersonal. Därefter gör författarna ändringar i rapporten i enlighet med de synpunkter som framkommer vid mötet.¹²⁶ Vid Energimyndigheten och MSB sker det däremot inte någon granskning av den vetenskapliga kvaliteten i forskningsprojektens slutrapporter i myndigheternas regi. Kvalitetsgranskningen sker i stället genom de rutiner som finns inom akademien, till exempel granskning i samband med publicering av vetenskapliga artiklar. MSB publicerar en populärvetenskaplig rapport av forskningsresultaten och inför denna publicering granskar myndigheten rapportens begriplighet och koppling till målgrupper.¹²⁷

Vid Brå används externa granskare i slutskedet av ett projekt för att granska rapportutkast. Inga särskilda kriterier finns för bedömningen av rapporterna, utan myndigheten förlitar sig på granskarnas erfarenhet och kompetens. De skriftliga utlåtandena skiljer sig åt avsevärt vad gäller omfång och innehåll.¹²⁸

4.3 Rutiner för att hantera jäv i FoU-verksamheten

För att upprätthålla en opartisk handläggning krävs en strukturerad hantering av förekomst av jäv.¹²⁹ Enligt Riksrevisionen bör det finnas en dokumenterad process för att hantera potentiella jävssituationer avseende såväl externa som interna personer som bedömer forskningsprojektets kvalitet och relevans, samt handläggare inom FoU-verksamheten. Jävsprövningen behöver också dokumenteras.

4.3.1 Mer än hälften av myndigheterna har ingen dokumenterad process för att hantera jäv för externa personer

63 procent av FoU-myndigheterna anger att de inte har en dokumenterad process för att hantera jäv för externa personer i FoU-verksamheten, till exempel ledamöter i vetenskapliga råd eller bedömargrupper. Processerna saknas i såväl stora som små myndigheter. Skillnaden mellan myndigheter som utlyser forskningsmedel och övriga är stor, vilket framgår av figur 1 nedan.

¹²⁶ Mejl från företrädare för Försäkringskassan, 2021-02-16.

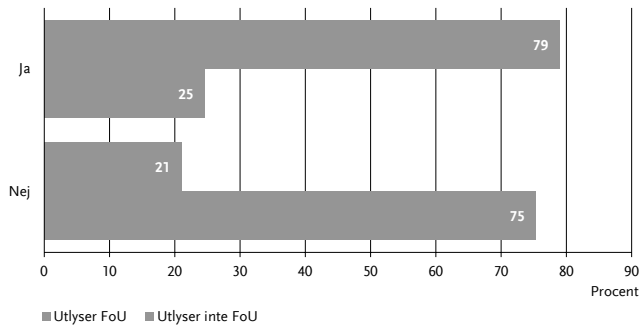
¹²⁷ Mejl från företrädare för MSB, 2021-02-09.

¹²⁸ Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12 och genomgång av vetenskapliga granskningar av projekt i aktgranskningen, se bilaga 5.

¹²⁹ Vetenskapsrådet, *Kvalitet, implementering och nytta. En FoU-handbok för statliga myndigheter*, 2019, s. 18.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Figur 1 Andel myndigheter med dokumenterad process för hantering av jäv för externa personer i FoU-verksamheten



Källa: Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

När det gäller egen personal anger 42 procent av samtliga FoU-myndigheter att det inte finns en dokumenterad process för att hantera jäv i FoU-verksamheten.¹³⁰ Även här är skillnaden stor mellan myndigheter som utlyser forskningsmedel och de som inte gör det.¹³¹

4.3.2 Många myndigheter har generella riktlinjer för jäv

Flera myndigheter anger att de har generella riktlinjer kopplade till jäv, men specifika jävsriktlinjer gällande FoU finns endast vid ett fåtal myndigheter. Ett exempel är Konkurrensverket som har jävsriktlinjer som utvecklats med för FoU-verksamheten specifik jävsproblematik¹³².

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av en dokumenterad process för hantering av jäv i FoU-verksamheten kan innebära en risk för att de jävssituationer som är specifika för just FoU-verksamhet inte uppmärksammas. Sådana specifika jävssituationer kan uppkomma eftersom FoU-projekt i de flesta fall granskas av externa sakkunniga som själva är forskare, och därmed kan de vara direkt berörda av bidragsbeslut och anslagsfördelning. Det gäller kanske särskilt i ett litet land som Sverige där det inom vissa forskningsområden endast finns en handfull forskare. Det kan också handla om en tidigare student/doktorand-handledarrelation eller motsättningar eller konkurrens mellan granskare och den som ska granskas. Även jäv vid myndigheter som inte utlyser

¹³⁰ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹³¹ Av Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter framgår att 79 procent av de myndigheter som utlyser FoU-medel har en dokumenterad process för att hantera jäv för egen personal.

¹³² Konkurrensverket, *Riktlinjer om jäv för Konkurrensverkets forskningsverksamhet*, reviderad 2020-04-27.

FoU-medel kan uppstå. Det kan exempelvis föreligga en jävssituation i form av risk för brister i opartiskhet och oberoende om en person tidigare har arbetat med eller forskat kring en fråga inom annan myndighet. Samhällsrelevans är ett viktigt kriterium för samtliga FoU-myndigheter. Därför kan det finnas en särskild problematik om myndigheterna har behov av vetenskaplig expertis som samtidigt är knuten till exempelvis näringslivet.¹³³

4.3.3 Jävsprövning dokumenteras inte alltid

Riktlinjer för jäv finns vid samtliga myndigheter i vår fördjupade granskning, men det varierar i vilken grad jävsförhållanden dokumenteras. Vid Brå dokumenteras jäv varken för externa granskare eller för egen personal. Vid MSB dokumenteras inte alltid jäv avseende externa granskare.

Energimyndigheten, MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan har riktlinjer för jäv för sina externa granskare, bedömare och utvärderare. Vid MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan omfattar dessa även egen personal.¹³⁴ Energimyndigheten har särskilda riktlinjer för sin personal.¹³⁵

Det vanliga förfarandet vid ovan nämnda myndigheter är att jäv hos ledamöter i vetenskapliga råd eller motsvarande dokumenteras. Frågor om jäv ska protokollföras, men vår granskning visar att MSB inte alltid dokumenterar jävsförhållanden.

Vid Energimyndigheten, MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan gäller att ledamot eller granskare vid jäv avstår från att delta i diskussion och bedömning av aktuell ansökan. Personen ska också lämna möteslokalen vid diskussioner då ansökan berörs.

Försäkringskassan jävsprövar inte de två personer från varje avdelning, utöver analytikerna på avdelningen analys och prognos, som läser forskningsansökningarna inom ramen för bedömningsprocessen. Motiveringen är att ingen av dem har forskarbakgrund, men Riksrevisionen bedömer att de ändå kan vara jäviga.

Brå har riktlinjer för korruption och oegentligheter, som även inkluderar jäv. De gäller dock bara för myndigheternas medarbetare.¹³⁶ Brå dokumenterar inte jäv i sina projekt. När det gäller egna medarbetare bemannas projektet med annan person om jäv uppstår. Enligt Brå är det dock en "sällan-fråga" eftersom myndigheten inte har granskande uppgifter eller inspektionsverksamhet. Riksrevisionen bedömer att det ändå finns skäl att dokumentera om de som deltar

¹³³ Se t.ex. Bjärvall, "Forskare på dubbla stolar", 2014.

¹³⁴ MSB, *Hantering av jäv vid enheten för kunskapsutveckling*, 2017-01-12; Naturvårdsverket, *Forskningskansliets arbete med miljöforskningsanslaget*, ver. 2020-04-14.; Försäkringskassan, *Jävsregler vid Försäkringskassan vid bedömning av forskningsansökningar*, 2019-02-28.

¹³⁵ Statens energimyndighet, *Riktlinje för ett etiskt förhållningssätt*, 2018-05-29.

¹³⁶ Brå, *Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter*, 2017.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

i projekten gör det på ett sakligt och opartiskt sätt. Vid Brå saknas riktlinjer om jäv för externa bedömare inklusive ledamöter i myndighetens vetenskapliga råd. Brå anger att potentiellt jäv bedöms då externa granskare av utkast till slutrapporter utses, men myndigheten har hittills inte sett behov av att dokumentera detta.¹³⁷

4.4 Användning av forskningsresultaten

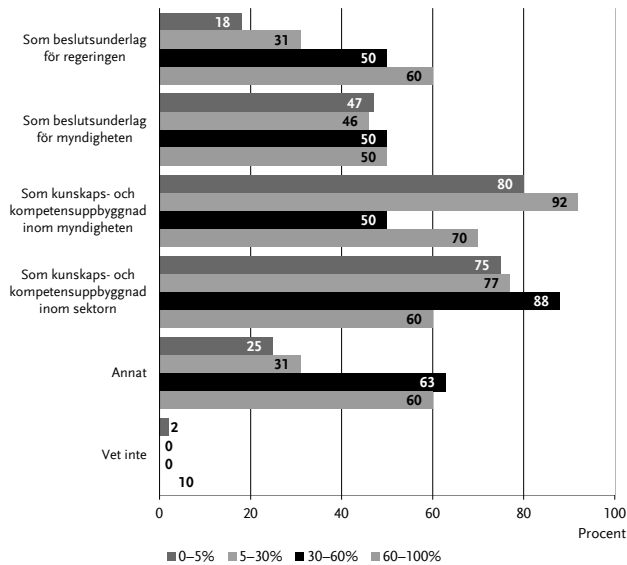
En av de främsta anledningarna till att ha FoU vid statliga myndigheter är att forskningsresultaten ska kunna användas i den egna verksamheten eller göra nytta för andra aktörer inom myndighetens ansvarsområde. Enligt Riksrevisionen ska FoU-myndigheterna arbeta för att resultaten av verksamheten kommer till användning. FoU som finansieras vid myndigheterna bör ha fördelen att snabbare komma till användning eftersom den ska ha direkt relevans för verksamheten.

4.4.1 Få myndigheter har regeringen som främsta målgrupp

I Riksrevisionens enkät anger närmare 80 procent av FoU-myndigheterna att de använder resultaten från FoU-verksamheten för kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom myndigheten. Något färre använder resultaten för kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom sektorn.

¹³⁷ Dokumentation av jäv för externa granskare övervägs nu av Brå. Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12 och 2020-08-19. Vidare bedriver Brå ett arbete som syftar till att ta fram jävsriktlinjer för ledamöter i vetenskapliga rådet och externa granskare. Mejl från företrädare för Brå, 2021-02-16.

Figur 2 Användningsområden för forskningsresultat från FoU-myndigheter, fördelat på storleken på FoU-verksamheten i förhållande till total verksamhet



Källa: Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

Som framgår av figur 2 anger myndigheter där FoU-verksamheten utgör en större del av den totala verksamheten i högre grad att resultaten från FoU-verksamheten används som beslutsunderlag för regeringen. Den bilden bekräftas i vår fördjupade granskning. Resultaten från FoU-verksamheten vid Energimyndigheten och Brå används som beslutsunderlag för regeringen i högre grad jämfört med de andra tre myndigheterna. Försäkringskassan, Naturvårdsverket och MSB använder sina resultat framför allt som kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom myndigheten och inom sektorn.¹³⁸

71 procent av FoU-myndigheterna anger den egna myndigheten som huvudsaklig målgrupp för verksamheten, följd av andra myndigheter (60 procent) och forskarsamhället (55 procent). 44 procent av myndigheterna anger regeringen som en huvudsaklig målgrupp. Det är stora skillnader mellan FoU-myndigheterna beroende på om de utlyser forskningsmedel eller ej. Samtliga myndigheter som

¹³⁸ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

utlyser FoU-medel har exempelvis forskarsamhället som målgrupp, men bara 42 procent av övriga myndigheter har det.¹³⁹

4.4.2 Det finns ett behov av att förbättra spridning av forskningsresultat

FoU-myndigheterna anger att resultaten från forskningen sprids på många olika sätt, till exempel genom vetenskaplig publicering, myndigheternas webbkommunikation, olika samarbeten, möten, konferenser, workshoppar, seminarier, övriga publikationer och material, samt deltagande i myndighetsnätverk.¹⁴⁰

Samtliga myndigheter i vår fördjupade granskning arbetar för att forskningsresultaten ska spridas och komma till användning. Vissa myndigheter ser att det finns ett behov av att utveckla detta.

Publicering av forskningsresultaten sker i vissa fall i myndigheternas egna rapportserier (Naturvårdsverket, Försäkringskassan och Brå). Ett krav för finansiering från Energimyndigheten, MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan är att projektutförarna sprider och kommunicerar resultaten. Enligt MSB:s och Försäkringskassans rutiner ska forskarna redovisa sina slutrapporter muntligt för myndigheternas personal. Naturvårdsverket anordnar årligen konferensen "Miljöforskningsdagen" där forskare som driver projekt finansierade med Miljöforskningsanslaget presenterar sina projekt och resultat. Miljöforskningsdagen är främst till för medarbetare på Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Forskare som finansieras av Försäkringskassan deltar ibland i den årliga så kallade Umeåkonferensen som sedan 1992 arrangeras av bland andra Försäkringskassan och Forte. Seminariet syftar till att utbyta erfarenheter mellan forskare och praktiker inom socialförsäkringsområdet.¹⁴¹

Även myndigheterna själva arbetar med spridning av forskningsresultat. Några exempel på det är att Försäkringskassan nyligen publicerat en sammanfattning av forskningsresultaten från 27 forskningsprojekt som resulterat i någon publikation 2009–2018.¹⁴² Naturvårdsverket sammanställer årligen arbetet med Miljöforskningsanslaget och publicerar detta på sin webbplats. Här berättar myndigheten bland annat om årets publikationer och pågående forskningsåtgärder.¹⁴³ MSB anordnar resultatworkshoppar där slutanvändare

¹³⁹ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2019*, s. 155.

¹⁴² Försäkringskassan, *Forskning om socialförsäkring och Försäkringskassan. En sammanfattning av resultatet av forskningsprojekt finansierade av Försäkringskassan 2009–2018*, 2020, s. 7.

¹⁴³ Naturvårdsverket, "Året med Miljöforskningsanslaget 2019", hämtad 2021-02-25.

och forskare träffas för att bland annat diskutera hur forskningsresultaten ska användas.¹⁴⁴

Det finns brister i arbetet med kommunikation och spridning av resultat enligt en metautvärdering som Regeringskansliet låtit göra av ett trettiotal av Energimyndighetens utvärderingar. Det tycks finnas en viss otydlighet om huruvida det är Energimyndigheten eller stödmottagarna som ansvarar för resultatets spridning.¹⁴⁵ De syntesrapporter som Energimyndigheten regelbundet publicerar av forskningsprogrammen i syfte att sprida resultatet från verksamheten inkluderades dock inte i metautvärderingen.¹⁴⁶

Vid MSB, Naturvårdverket och Försäkringskassan har medarbetare i form av så kallade projektförare¹⁴⁷ löpande kontakt med forskningsprojekten. Syftet är att skapa förutsättningar för att resultaten ska komma till användning inom myndigheterna. Det finns även projektförare vid Havs- och vattenmyndigheten, samt experter från andra myndigheter och organisationer, som följer Naturvårdverkets projekt i syfte att bidra till kunskapsåterföring.

Eftersom Brå inte har en egen operativ verksamhet är spridningen av resultat i första hand fokuserad på rättsväsendets myndigheter och andra intressenter. Brå arbetar med att sprida kunskap om resultaten från forskningsprojekten, men framför själva att de behöver bli ännu bättre på att följa upp och återkoppla hur resultaten från forskningsprojekten kommer till användning.¹⁴⁸ I Statskontorets utvärdering framkommer att det är en utmaning för Brå att samtidigt möta regeringens och myndigheternas olika behov. Statskontoret föreslår att Brås målgrupper regelbundet ska utvärdera myndighetens kunskapsunderlag för att i högre utsträckning möta målgruppernas behov.¹⁴⁹

4.5 Utvärdering av FoU

Systematisk uppföljning och utvärdering är viktiga verktyg för lärande och utveckling i syfte att förbättra och vid behov ompröva FoU-verksamheten. Uppföljning och utvärdering behövs också för att bedöma om syfte och mål med verksamheten nås. Uppföljning och utvärdering kan till exempel avse hur väl myndigheterna lyckas sprida forskningsresultat, i vilken mån resultaten kommer till nytta i samhället, graden av citering i vetenskapliga publikationer och bidrag till uppställda mål. De kan också avse effektiviteten i själva handläggningen.

¹⁴⁴ MSB, *Avslutning av ett MSB-finansierat forskningsprojekt*, 2019-06-27.

¹⁴⁵ Ramböll, *Metautvärdering – Energimyndighetens insatser inom forskning och innovation*, 2020.

¹⁴⁶ Mejl från företrädare för Energimyndigheten, 2021-02-09.

¹⁴⁷ Vid MSB benämns de projektuppförare.

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12.

¹⁴⁹ Statskontoret, *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet*, 2020, s. 27, 30.

4.5.1 Hälften av myndigheterna utvärderar FoU-verksamheten

Hälften av FoU-myndigheterna anger att de låter utföra utvärderingar av FoU-verksamheten.¹⁵⁰ Det är stor skillnad mellan olika myndigheter. 75 procent av myndigheterna som utlyser forskningsmedel (motsvarande drygt hälften av de totala FoU-utgifterna vid samtliga FoU-myndigheter) genomför utvärderingar, medan 44 procent av de övriga myndigheterna gör det. Att utvärderingar av FoU-verksamheten inte är ett prioriterat område för de flesta FoU-myndigheter bekräftar i andra studier.¹⁵¹

I Riksrevisionens enkät angav de FoU-myndigheter som låter göra utvärderingar att de görs både internt av medarbetare, av forskarna själva i form av egenutvärdering och av externa utvärderare. Tillväxtverket beskriver till exempel en process där projekt under 3 miljoner kronor har krav på egenutvärdering medan de mellan 3 och 10 miljoner kräver extern utvärdering. Vid större projekt bedrivs följeforskning som upphandlas av projektägaren. Sammanlagt anger ett tjugotal av FoU-myndigheterna att de använder sig av extern utvärdering.¹⁵²

Bland FoU-myndigheterna förekommer utvärderingar både på projektnivå och mer övergripande. Exempel på underlag vid övergripande utvärderingar för hela FoU-verksamheten eller på programnivå är revision eller bibliometri (till exempel Konkurrensverket och Riksantikvarieämbetet). Utvärderingar förekommer även på projektnivå efter avslutat projekt, med fokus exempelvis på effekter och implementering av resultat (till exempel Rättsmedicinalverket). Socialstyrelsen anger att enskilda produkter som tas fram följs upp på olika sätt, men ser behov av utvärdering av FoU-verksamheten i stort i mer utvecklad form.¹⁵³

De fem myndigheterna i vår fördjupade granskning genomför alla utvärderingar av FoU, men med olika ambitionsnivå. Energimyndigheten gör alltid utvärderingar eller uppföljningar av forskningsprogram utifrån forskningsprogrammets mål. Målen har myndigheten själv ställt upp, och är härledda utifrån det övergripande målet med FoU-satsningen. Myndigheten låter ibland också göra effektutvärderingar, vilka alltid utförs av konsulter. Vart fjärde år, inför att energiforskningspropositionen ska läggas fram, låter Regeringskansliet upphandla utvärdering av den uppföljning och utvärdering som Energimyndigheten gjort av ett antal

¹⁵⁰ I Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter definierade vi utvärdering som "en noggrann efterhandsbedömning av utfall, effekter, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet".

¹⁵¹ Vetenskapsrådet, *Rapport arbetsgrupp 3: Tillgängliggörande, implementering, uppföljning och utvärdering av FoU. PM Nätverket för FoU-myndigheter*, 2018. Enkäten skickades ut till 58 myndigheter och 40 svar inkom.

¹⁵² Det kan vara flera myndigheter än dessa ca 20 som använder sig av extern utvärdering. Svaret på frågan var öppet och en del myndigheter har inte berört om utvärderingarna de genomför görs internt eller externt.

¹⁵³ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

forskningsprogram.¹⁵⁴ Sedan 2017 har Energimyndigheten i uppdrag att årligen redovisa FoU-verksamhetens väsentliga resultat.¹⁵⁵

MSB följer upp samtliga forskningsprojekt som finansierats av myndigheten genom en egenvärdering från bidragstagaren. MSB har även låtit göra externa utvärderingar av de forskningsmiljöer som myndigheten finansierar.¹⁵⁶ Det finns ingen utvärdering av FoU-verksamheten vid MSB som helhet. Inte heller Försäkringskassans FoU-verksamhet har utvärderats i dess helhet.

Naturvårdsverket följer löpande upp forskningsprojektens resultat och leveranser efter avslut. Verksamheten som finansieras med miljöforskningsanslaget, viltvårdsfonden och forskningsprogrammet Vindval¹⁵⁷ har utvärderats av externa utvärderare.

Vid Brå gör varje forskningsprojekt en självutvärdering efter avslutat projekt. Statskontoret gjorde nyligen en utvärdering av Brå, som bland annat omfattade forskningsverksamheten.¹⁵⁸

4.5.2 Myndigheternas utvärderingar kan inte alltid påvisa nytta med forskningen

Som vi redogjort för i avsnitt 4.4 arbetar FoU-myndigheterna på olika sätt med att sprida forskningsresultat och att dessa ska komma till användning. Samtidigt påtalar myndigheterna i vår fördjupade granskning att det är svårt att konkret visa på nytta med forskningsinsatserna. Det gäller till exempel i fråga om att påvisa tydliga effekter, eftersom de kan uppträda långt efter att insatsen är genomförd.¹⁵⁹ Regeringen har också påtalat svårigheter med utvärdering, men konstaterar samtidigt att det är viktigt.¹⁶⁰

Ett trettioal FoU-myndigheter anger att de använder resultaten från de utvärderingar som gjorts för det interna lärandet och för förbättring av verksamheten (bland annat Brå, Diskrimineringsombudsmannen, Konkurrensverket, Inspektionen för socialförsäkringen, Statistiska centralbyrån och Statens museer för världskultur).¹⁶¹

Den senaste utvärderingen av MSB:s stöd till forskarmiljöer visar att resultaten kommit räddningssystemet som helhet till godo.¹⁶²

¹⁵⁴ Ramböll, *Metautvärdering – Energimyndighetens insatser inom forskning och innovation*, 2020.

¹⁵⁵ Regeringsbeslut M2017/01147/Ee.

¹⁵⁶ Se till exempel MSB, *Attityd, Utvärdering av forskningsmiljön CARER*, 2019.

¹⁵⁷ Vindval är ett forskningsprogram om miljöeffekter av vindkraft som Energimyndigheten finansierar men som Naturvårdsverket administrerar.

¹⁵⁸ Statskontoret, *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet*, 2020.

¹⁵⁹ Intervju med företrädare för Brå, 2020-06-12; intervju med företrädare för MSB, 2020-06-16; intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2020-08-26.

¹⁶⁰ Skr. 2016/17:79.

¹⁶¹ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹⁶² MSB, *Attityd, Utvärdering av forskningsmiljön CARER*, 2019.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

I en utvärdering av verksamhetsnyttan av fem forskningsprogram vid Naturvårdsverket framkommer att forskningsresultaten har bidragit till ett ökat kunskapsunderlag. I vissa fall har de använts som underlag för prioriteringar hos myndigheten och för arbete med lagstiftningen inom området. Kunskapsöverföringen till myndigheten har ibland fungerat mindre bra, vilket enligt utvärderingen beror på att Naturvårdsverket och forskarna haft skilda agendor.¹⁶³

Den senaste utvärderingen av projekt finansierade med Miljöforskningsanslaget visar att det är väldigt stor spridning mellan projekten avseende hur många vetenskapliga publikationer de resulterat i och i vilken utsträckning publikationerna har citerats.¹⁶⁴ Internationella utvärderingar och bibliometriska studier visar på goda resultat för den forskning som finansieras av viltvårdsfonden.¹⁶⁵ Utvärderingar av forskningsprogrammet Vindval konstaterar att resultaten har använts och nått målgrupperna, men att målen med programmet är tämligen vaga.¹⁶⁶

Den metautvärdering som Regeringskansliet låtit göra av ett antal forskningsprogram vid Energimyndigheten visar att Energimyndighetens insatser är relevanta utifrån olika målgruppers behov och sett utifrån övergripande strategier och målsättningar. Samtidigt saknas en avgränsning av vilka avnämare som är mest relevanta, vilket gör det svårt att utvärdera nyttan av insatserna. I metautvärderingen bedöms den ambitionsnivå som finns kring nyttiggörande av insatserna vara förhållandevis låg. Den omfattande kunskapsproduktion som insatserna bidrar till är av begränsat värde om inte forskningen sprids och implementeras exempelvis i näringslivet.¹⁶⁷

Enligt berörda departement ska Energimyndighetens, MSB:s, Naturvårdsverkets och Brås forskningsverksamhet bidra till politiskt uppställda mål.¹⁶⁸ För att säkerställa måluppfyllelse arbetar Energimyndigheten utifrån en så kallad effektlogik. Utgångspunkten är insatsernas önskade effekter i samhället. En kedja av utfall och resultat på olika nivå och tidshorisont kopplar samman dessa effekter med de prioriterade insatserna. Uppföljning sker därefter på programnivå där koppling sker till de övergripande målen med energiforskningen.

Ekonomistyrningsverket rekommenderar användning av sådan effekt/verksamhetslogik för att belysa samband mellan mål och effekt.¹⁶⁹

¹⁶³ Kontigo, *Utvärdering av verksamhetsnyttan i fem forskningsprogram*, 2018.

¹⁶⁴ Jeppsson, *Bibliometrisk utvärdering av fem projekt finansierade av Naturvårdsverket 2010–2014*, 2018.

¹⁶⁵ Naturvårdsverket, *International evaluation of Swedish wildlife research 2003–2014*, 2019; Sandström, *Bibliometrisk rapport – Naturvårdsverkets viltforskning 2003–2014*, 2018.

¹⁶⁶ Technopolis, *Utvärdering av kunskapsprogrammet Vindval*, 2013.

¹⁶⁷ Ramböll, *Metautvärdering – Energimyndighetens insatser inom forskning och innovation*, 2020.

¹⁶⁸ Riksrevisionens enkät till departementen, september 2020.

¹⁶⁹ Ekonomistyrningsverket, *Vägledning. Verksamhetslogik*, 2016.

Ingen av de andra myndigheterna i vår fördjupade granskning har en liknande genomarbetad effektlogik som genomsyrar hela FoU-verksamheten. En utvärdering som Regeringskansliet låtit göra av delar av Energimyndighetens FoU-verksamhet visar att Energimyndighetens insatser har varit, och är, betydelsefulla för utvecklingen inom forskning och innovation på energiområdet. Det går att koppla de insatser som görs till de energi- och klimatpolitiska målen. Det är däremot svårt att värdera i vilken utsträckning de bidrar till målen. Det saknas ofta en operationalisering av mål för insatsen och hur de länkar till de energi- och klimatpolitiska målen. Avsaknaden av detta gör det svårt att göra bedömningar av om insatserna kan anses bidra till målen på ett önskvärt sätt.¹⁷⁰

4.6 Samordning med andra myndigheter

Det är många myndigheter som bedriver FoU-verksamhet inom sina respektive områden. Enligt Riksrevisionen ska FoU-myndigheterna samverka med varandra i syfte att hushålla med statens resurser.

4.6.1 Drygt hälften av myndigheterna samordnar sin FoU-verksamhet med andra myndigheter

58 procent av FoU-myndigheterna anger att de samordnar sin FoU-verksamhet med andra myndigheter. Syftet med samordningen varierar och kan handla om att:

- undvika dubbelarbete och säkerställa relevans och/eller vetenskaplig kvalitet
- dela erfarenheter, samordna insatser och dela resurser
- forskningssamarbeten och gemensamma ansökningar
- nyttja varandras kompetens
- ökat genomslag.¹⁷¹

Rymdstyrelsen och Energimyndigheten har särskilda uppdrag att samordna sitt arbete. Bland annat har de i uppdrag att lämna ett gemensamt underlag till forskningspropositionen.¹⁷² De har också i uppdrag att ingå i en samordningsgrupp som ska samverka och gemensamt utarbeta analyser, strategier och forskningsprogram samt i övrigt ta initiativ för att utveckla och förnya formerna för forskningsverksamheten.¹⁷³

¹⁷⁰ Ramböll, *Metautvärdering – Energimyndighetens insatser inom forskning och innovation*, 2020.

¹⁷¹ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹⁷² Regeringsbeslut U2019/01906/F.

¹⁷³ Se 14 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet och 5 b § förordningen (2007:1115) med instruktion för Rymdstyrelsen.

4.6.2 Samverkan kring utlysningar sker i första hand med de större forskningsfinansiärerna

Närmare 70 procent av de FoU-myndigheter som utlyser FoU-medel samordnar sina utlysningar med andra myndigheter inom närliggande ämnesområden. De myndigheter som samordnar utlysningar anger bland annat att det sker genom samfinansiering (till exempel Riksantikvarieämbetet) eller gemensamma utlysningar (till exempel Rymdstyrelsen tillsammans med Vetenskapsrådet och Formas kring klimatforskning).¹⁷⁴ En av anledningarna som myndigheterna anger till att de inte samverkar är att deras utlysningar rör så specifika områden (Konkurrensverket) eller att utlysningarna inte är öppna för alla forskare (Folke Bernadotteakademien).¹⁷⁵

Tre av fyra myndigheter i vår fördjupade granskning samverkar med de större forskningsfinansiärerna kring utlysningar. Energimyndigheten samverkar framför allt med Vinnova, Formas och Vetenskapsrådet, men även med Forte och Rymdstyrelsen. Försäkringskassan har inget formellt samarbete rörande utlysningar, men myndigheten har överblick över de forskningsfinansiärer som ligger nära deras område. Ibland justerar Försäkringskassan sina utlysningar med anledning av det, till exempel gällande ansökningstiden. MSB har emellanåt gemensamma forskningsutlysningar med Formas. Naturvårdsverket har haft en gemensam utlysning med Formas om våtmarker, i vilken även SGU deltagit. I 2020 års utlysning om invasiva arter samarbetar Naturvårdsverket med Formas och Trafikverket.

En statlig offentlig utredning har föreslagit att organisationen av forskningsfinansieringen i Sverige bör ses över, vilket enligt utredningens förslag även skulle omfatta de myndigheter som ingår i denna granskning. Utredningen pekar bland annat på överlappning i forskningsfinansieringen.¹⁷⁶ Regeringen anger i sin forskningsproposition att en sådan översyn är motiverad.¹⁷⁷

4.6.3 Helhetsbild av forskningsfinansiering saknas

I dagsläget går det inte att få en samlad bild över bidragsfinansierade forskningsprojekt i Sverige. Vetenskapsrådet fick 2012 i uppdrag att ansvara för utveckling och förvaltning av en databas över bidragsfinansierad forskning i Sverige. Syftet är att såväl enskilda forskare och universitetsledningar som näringsliv, massmedia och utbildningsväsendet ska kunna identifiera framgångsrika ämnesområden, forskningsgrupper och enskilda forskare, och få information om pågående forskningsprojekt.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Svar på kompletterande frågor till myndigheter som utlyser FoU-medel, december 2020.

¹⁷⁵ Behörigheten att söka medel är begränsad till medlemmar i Folke Bernadotteakademins forskararbetsgrupper.

¹⁷⁶ SOU 2019:6, s. 280.

¹⁷⁷ Prop. 2020/21:60, s. 59.

¹⁷⁸ Regeringsbeslut U2012/737/F.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Databasen SweCRIS förvaltas av Vetenskapsrådet och innehåller bidragskontrakt från 13 statliga och privata forskningsfinansiärer. Enligt Vetenskapsrådet är det mer effektivt för forskningsfinansiärerna att leverera alla data till en nationell databas jämfört med att leverera data till alla mottagande organisationer.¹⁷⁹

Av de FoU-myndigheter som ingår i vår granskning finns endast Energimyndigheten, IFAU och Rymdstyrelsen med i SweCRIS. Statens geotekniska institut överförde data för första gången i december 2020. Strålsäkerhetsmyndigheten var tidigare ansluten och planerar att återansluta 2021. Flera av de myndigheter som utlyser FoU-medel är intresserade av att leverera uppgifter till SweCRIS, men anger bland annat resursbrist hos den egna myndigheten (Konkurrensverket) och behov att uppdatera eller kvalitetssäkra egna data (Brottsförmyndigheten och Trafikverket) som skäl till att man inte anslutit sig. Några av myndigheterna menar att deras forskningsprojekt av olika anledningar inte passar i databasen (Skolforskningsinstitutet och Nordiska Afrikainstitutet) eller ser inte behovet av att delta (Statens centrum för arkitektur och design, ArkDes). Ett fåtal myndigheter känner inte till SweCRIS (till exempel MSB, Statens institutionsstyrelse och Folke Bernadotteakademin).¹⁸⁰

¹⁷⁹ SweCRIS, "Om SweCRIS i korthet", hämtad 2020-12-03.

¹⁸⁰ Svar på kompletterande frågor till myndigheter som utlyser FoU-medel, december 2020; den fördjupade granskningen av fem myndigheter.

5 Myndigheternas administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd

I detta kapitel besvarar vi frågan om huruvida myndigheterna har betryggande administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd.

Bedömningsgrunder

Enligt Riksrevisionen har myndigheterna betryggande administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd om de bland annat har:

- riskanalyser
- kontrollåtgärder utifrån identifierade risker som omfattar beredning inför beslut, tecknande av kontrakt/upprättande av projektplaner
- uppföljning av beviljade FoU-medel.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Endast 21 FoU-myndigheter (25 procent) har dokumenterade riskanalyser som omfattar FoU-verksamheten.
- Bland de FoU-myndigheter som utlyser FoU-medel är det få myndigheter som kontrollerar underlag i den ekonomiska slutredovisningen eller utför extern revision av forskningsprojekt.
- Få FoU-myndigheter som utlyser FoU-medel kontrollerar att de som beviljas medel inte får finansiering för samma projekt från annat håll.
- De 5 myndigheterna i vår fördjupade granskning har en process för FoU som inkluderar de tre viktiga ekonomiadministrativa delmomenten beredning, tecknande och upprättande av avtal/kontrakt respektive projektplaner samt uppföljning. Vissa gemensamma brister har dock framkommit.
- I vår fördjupade granskning av de 4 myndigheter som utlyser FoU-medel framkommer att fokus ligger på vetenskaplig bedömning under beredningen av projekt, medan bedömning av rimligheten i budget har brister. Vidare framgår att uppföljning av ekonomiskt utfall endast sker mot budget. Redovisning från projekt kontrolleras sällan mot mottagarens huvudbok¹⁸¹ eller mot underliggande verifikat. Endast en myndighet använder extern revision. Sammantaget innebär det en risk för att de medel som betalas ut inte används för avsett ändamål.

¹⁸¹ En huvudbok innehåller de ekonomiska händelserna bokförda så att de kan presenteras per redovisningsperiod i systematisk ordning.

5.2 Riskanalyser kopplade till FoU-verksamheten

En god intern styrning och kontroll innefattar bland annat att upprätta riskanalyser för verksamheten. Riskanalyserna kan avse hela FoU-verksamheten eller specifika FoU-projekt. I en riskanalys identifieras, värderas och hanteras risker som finns kopplade till verksamheten. Risk för oegentligheter ska alltid beaktas. Syftet med att identifiera och hantera risker är att öka sannolikheten för att nå målen med verksamheten. Riskanalysen är avgörande för effektiva och ändamålsenliga kontrollåtgärder. Kontrollåtgärderna ska utformas för att hantera de risker som identifierats i riskanalysen.

5.2.1 Få myndigheter har riskanalyser för FoU-verksamheten

Endast 25 procent av FoU-myndigheterna har en dokumenterad riskanalys som beskriver de främsta riskerna i FoU-verksamheten vid myndigheten. Det är vanligare med sådana riskanalyser bland myndigheter som har en hög andel FoU i sin verksamhet.¹⁸²

Bland de FoU-myndigheter som anger att de inte har en riskanalys för FoU-verksamheten är en förklaring till det att den ingår i hela verksamhetens riskanalys. Svaren tyder på att myndigheterna antingen uppfattat att vi har frågat efter en separat riskanalys för FoU-verksamheten eller att myndigheten inom sin riskanalys inte identifierat specifika risker kopplade till FoU. En annan förklaring som myndigheterna uppger är att FoU-verksamheten är en så liten del av verksamheten att det inte anses nödvändigt. Flera myndigheter hänvisar till att de har en jävspolicy som tar upp risker med jäv, men inte andra risker, till exempel Länsstyrelsen Gävleborg, Nationalmuseum och Naturhistoriska riksmuseet.

Det är vanligare att riskanalyserna är kopplade till enskilda FoU-projekt än till FoU-verksamheten som helhet¹⁸³. De FoU-myndigheter som anger att de har dokumenterade riskanalyser för hela FoU-verksamheten ger exempel på sådana risker:

- risk för jäv (bland andra Konkurrensverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, MSB och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU)
- oegentligheter och korruption (bland andra Kriminalvården)
- brister i informationssäkerhet (bland andra Kriminalvården och Statens veterinärmedicinska anstalt)

¹⁸² Hos de FoU-myndigheter vars FoU-verksamhet uppgår till 30 procent eller mer av den totala verksamheten anger närmare 60 procent (10 myndigheter) att de har en riskanalys kopplad till FoU-verksamheten. Hos myndigheter som har FoU-verksamhet som understiger 30 procent av den totala verksamheten är det bara knappt 20 procent (11 myndigheter) som har en sådan riskanalys. Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹⁸³ 42 procent (35 myndigheter) anger att de har projektspecifika riskanalyser. Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

- att bidraget inte används enligt ändamål och villkor (MSB)
- behandling av personuppgifter (bland andra Inspektionen för socialförsäkringen och Läkemedelsverket)
- ineffektiv användning av FoU-medel (Trafikverket)
- säkerhetsrisker (Polarforskningssekreterariatet)
- risk för kompetensbrist (bland andra Kriminalvården och Trafikverket)

Endast 5 av de 85 FoU-myndigheterna i vår enkät anger att det vid något tillfälle under de senaste fyra åren utretts misstankar om oegentligheter i den egna eller finansierade FoU-verksamheten. I dessa fall har det rört olika typer av korruption (Sida), felaktiga/förvanskade data (MSB), oredlighet vid forskning (Polismyndigheten), plagiering (Totalförsvarets forskningsinstitut) och felaktigt genomförda upphandlingar (Tillväxtverket).¹⁸⁴

5.2.2 Knapphändiga riskanalyser vid myndigheter i vår fördjupade granskning

Det är stor variation på de riskanalyser som de fem myndigheterna i vår fördjupade granskning upprättar för FoU-verksamheten. Myndigheterna återkommer regelbundet till att de har en stor tilltro och tillit till mottagarna av medel.

Energimyndigheten har en riskanalys för myndigheten respektive forskningsverksamheten vilken även inkluderar risker för oegentligheter på ett övergripande plan. MSB har en relativt omfattande riskanalys för forskningsverksamheten som helhet.

Riskbedömning av projekt och mottagare förekommer i begränsad utsträckning vid Naturvårdsverket. Detta gäller även när mottagare är privatägt aktiebolag. Försäkringskassan behandlar risk för oegentligheter i mycket begränsad utsträckning. Det finns ett uttryckligt krav i 2 § FISK att myndighetens process för intern styrning och kontroll ska förebygga bland annat korruption och oegentligheter. När det gäller risk för oegentligheter är det främst jäv som Försäkringskassan beaktar. Jäv är dock inte i sig en oegentlighet utan en omständighet som möjligtvis ökar risk för oegentligheter. Det är oklart om myndigheten överhuvudtaget gör riskbedömningar i beredningen av forskningsmedel eftersom det saknas dokumentation av sådana bedömningar.

Brås projektplaner innehåller en riskbedömning för det enskilda projektet. Fokus är dock huvudsakligen på det vetenskapliga genomförandet medan ekonomiska administrativa risker sällan lyfts fram, eftersom de enligt myndigheten bedöms vara marginella.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹⁸⁵ Mejil från företrädare för Brå, 2021-02-10.

5.3 Beredning av och beslut om FoU-projekt

Enligt Riksrevisionen behöver myndigheter som finansierar FoU ha särskilt goda kontroller för att säkerställa att tilldelade medel verkligen används effektivt eftersom det inte råder priskonkurrens som annars kan bidra till effektivitet mellan forskningsutövare.¹⁸⁶ Åtminstone följande behövs för att säkerställa effektivitet och regelefterlevnad vid beredning inför beslut och när avtal tecknas:

- väl underbyggda rimlighetsbedömningar av budget för forskningsprojekt
- avtal med sökanden som innehåller en utbetalningsplan och krav på återbetalning av överskott.

5.3.1 Oklart hur budgeten i forskningsprojekten upprättas

De fem myndigheterna i vår fördjupade granskning har olika förutsättningar för sin forskningsverksamhet. Brå bedriver FoU i egen regi, medan de andra fyra myndigheterna utlyser FoU-medel. De fem myndigheterna har samtliga en process för forskning som inkluderar de viktiga administrativa delmomenten beredning, tecknande och upprättande av avtal/direktiv respektive projektplaner.

Ofta finns en framtagen budget i myndighetens upprättade projektplan, eller i ansökan om forskningsmedel. Budgeten kan vara olika detaljerad men innehåller ofta uppgift om hur många personer som ska delta i projektet och under hur lång tid. Enligt Riksrevisionen är det oklart hur Energimyndigheten, MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan kommer fram till rimligheten i tilldelade och använda medel, eftersom det saknas en tydlig dokumentation av bedömningen. Likaså är de oklart hur myndigheterna gör bedömningen av längden på projekt och omfattning på deltagande. Vid Naturvårdsverket finns till exempel inga krav på att sökanden ska ange bedömd arbetstid i timmar eller att lönenivåer ska specificeras. Energimyndigheten använder en mall med schabloner för timkostnader i sin bedömning av projektens budget. Det är dock inte tydligt att denna schablon alltid påverkar den beviljade budgeten. För bidragstagare som inte är universitet och högskolor får personalkostnaden högst uppgå till 800 kronor per timme. Riksrevisionen noterar att myndigheterna som utlyser FoU-medel ofta har stor tillit till externa bedömare av ansökningar. Kommentarer kring budget från dessa bedömare är dock ofta knapphändiga och ibland bedöms budgeten som rimlig utan någon närmare precisering av varför den är rimlig. Vid MSB till exempel är kommentarerna till budget ofta kortfattade, såsom att "budgeten är balanserad", utan ytterligare motivering eller analys.

Brå genomför projekt med varierande omfattning i tid och kostnad. I de granskade projekten är dokumentationen tydlig och inkluderar en heltäckande projektplan.

¹⁸⁶ 1 kap. 5 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling medger ett undantag för forskning. Det innebär att det inte finns något krav på konkurrens utifrån lägsta pris vid utlysning av forskning och uppdragsforskning om vissa villkor är uppfyllda.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Ett projekt kan omfatta över 10 000 arbetstimmar medan andra projekt är betydligt mindre i omfattning. Beräkning av tid för projekt sker normalt sett utifrån vilka personer som ska ingå i projektet och andel av deras totala arbetstid. Trots att det ingår en tidsplanering för projektens olika faser är det enligt Riksrevisionen oklart hur Brå kommer fram till hur mycket tid som är rimlig för projektet. Enligt Brå bestäms tidsbudget utifrån myndighetens beprövade erfarenhet¹⁸⁷.

5.3.2 Medel betalas ut i förskott

Beslut om utbetalningsplan fattas i regel i samband med att myndigheten beslutar om att bevilja medel. Kravet i 11 § anslagsförordningen (2011:223) anger att utbetalning av bidrag från anslag ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren.¹⁸⁸ Huruvida det görs varierar mellan de myndigheter som utlyser forskningsmedel. Ett fåtal myndigheter har delat upp utbetalningarna i tolfedelar (Sveriges geologiska undersökning och Rymdstyrelsen), eller kvartalsvis (IFAU).¹⁸⁹ Ett antal myndigheter gör utbetalningar två gånger per år (till exempel Konkurrensverket, Sida och Skolforskningsinstitutet). Endast en myndighet, Trafikverket, anger att deras allmänna villkor för forskningsbidrag föreskriver att rekviderade medel ska vara upparbetade kostnader eller kostnader i nära anslutning till förbrukningen. Övriga myndigheter betalar ut medel i förskott.¹⁹⁰ Riksrevisionen har tidigare identifierat risker med förskotts betalning.¹⁹¹

De fyra myndigheter i vår fördjupade granskning som utlyser forskningsmedel betalar samtliga delvis ut medel i förskott. Hur ofta medel betalas ut för ett enskilt forskningsprojekt varierar mellan de fyra myndigheterna. För längre projekt vid Energimyndigheten sker utbetalning i regel en gång per år. MSB betalar ut medel två gånger per år och Naturvårdsverket en gång per år. MSB håller inne 10 procent av slutbeloppet till dess att slutredovisning inkommit. Försäkringskassan betalar genomgående ut relativt stora delbelopp en gång per år under projektperioden. Enligt Riksrevisionen är det därmed tveksamt om Försäkringskassans och Naturvårdsverkets utbetalningar sker i enlighet med 11 § i anslagsförordningen (2011:223). Naturvårdsverket har inlett ett arbete med att se över när utbetalningar av medel ska ske för att bättre överensstämna med 11 § anslagsförordningen.

¹⁸⁷ Mejl från företrädare för Brå, 2021-02-10.

¹⁸⁸ Se även Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 11 § i anslagsförordningen (2011:223) där ESV förordar kvartalsutbetalning i de fall där utbetalning av medel sker i förskott. Ekonomistyrningsverket, "Anslagsförordning (2011:223)", hämtad 2021-01-11.

¹⁸⁹ Detta gör även Vetenskapsrådet och Forte. Se t.ex. Vetenskapsrådet, "Utvecklingsforskning", hämtad 2021-01-11; Forte, "Generella bidragsvillkor", hämtad 2021-01-11.

¹⁹⁰ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

¹⁹¹ Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2017*, s. 24.

Ett alternativ till att betala ut medel i förskott är att betala ut medel mot upparbetade kostnader. Att betala mot upparbetade kostnader ökar generellt myndigheternas kontroll över medel som de betalar ut eftersom det tydliggör krav på redovisning av kostnader och prestation hos mottagaren. Detta måste givetvis vägas mot konsekvenserna för bidragsmottagaren om ett sådant förfarande till exempel skulle försvåra för mottagaren att starta ett forskningsprojekt. För företag som erhåller FoU-finansiering kan det till exempel vara svårt att påbörja ett forskningsprojekt utan förskottsbetalning.

5.4 Uppföljning av ingångna avtal och projektplaner

En viktig del i en betryggande intern styrning och kontroll är att myndigheterna följer upp beviljade FoU-medel. Det bör ske löpande inför utbetalningar och i anslutning till att projekt avslutas. Brister i uppföljningen kan medföra risk för såväl bristande hushållning av statliga medel som för att anslagsmedel används till annan verksamhet som inte är förenlig med anslagsförordningen. Myndigheten behöver dokumentera uppföljningen och visa att villkoren är uppfyllda innan utbetalningar gjorts. Enligt Riksrevisionen behövs åtminstone följande för att säkerställa effektivitet och regelefterlevnad vid uppföljning av beviljade FoU-medel:

- att myndigheten i den ekonomiska uppföljningen nogt följer och kontrollerar att mottagaren inte använder medlen till annan verksamhet än avtalad
- att avtalade krav följs upp och genomdrivs av den finansierande myndigheten.

Bidrag till forskningsprojekt vid universitet och högskolor från statliga myndigheter ska omfatta medel för de direkta och de indirekta¹⁹² kostnaderna i samma proportioner som beräknats för projektet i sin helhet.¹⁹³ Icke-statliga finansierare kan sätta villkor som begränsar viss typ av finansiering, till exempel gällande indirekta kostnader och lokalkostnader.¹⁹⁴ Det finns därmed en risk för att statlig extern finansiering används för att täcka upp för indirekta kostnader i andra forskningsprojekt vid lärosätena. Redovisningen kan också försvåras av att

¹⁹² Med indirekta kostnader avses kostnader som kommer från det indirekta nyttjandet av organisationens gemensamma resurser, t.ex. infrastruktur, service och bibliotek. Se Sveriges universitets- och högskoleförbund, *SUHF-modellen – Redovisningsmodell för indirekta kostnader vid universitet och högskolor Handledning*, 2012, s. 11–12.

¹⁹³ Se t.ex. prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160; regeringsbeslut S2020/09593; regeringsbeslut U2020/06608 (delvis), U2020/06666; regeringsbeslut I2019/03367/E, I2019/03328/SVS (delvis), I2019/00956/E m.fl.

¹⁹⁴ Mejl från företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2021-02-23.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

det är otydligt vilka medel som finansierar vilken forskning vid universitet och högskolor som har många externa finansieringskällor.¹⁹⁵

Enligt Riksrevisionen behöver myndigheterna förhålla sig kritiska till redovisning från mottagarna. Riksrevisionens årliga revision har tidigare år identifierat brister i intern kontroll avseende uppföljningen hos myndigheter som finansierar forskning.¹⁹⁶ Felen har även gällt fall där mottagaren varit statlig. Det finns studier som visar att det är relativt vanligt med misstankar om korruption vid universitet och högskolor, och lärosätena vidtar färre förebyggande åtgärder än andra liknande myndigheter.¹⁹⁷ Sammantaget visar detta på vikten av en god uppföljning av forskningsmedel. En förutsättning för uppföljningen är att avtalsvillkoren är ändamålsenligt utformade.

5.4.1 Få myndigheter kontrollerar underlag i den ekonomiska slutredovisningen

Den ekonomiska uppföljningen ser olika ut vid myndigheter som utlyser FoU-medel. En del myndigheter gör löpande ekonomisk uppföljning av finansierade projekt medan andra nöjer sig med en ekonomisk slutrapportering vid projektslut.¹⁹⁸

Av de 20 myndigheter som utlyser FoU-medel är det bara 4 som anger att de alltid tar in någon form av underlag från bidragsmottagaren i den ekonomiska slutredovisningen i form av till exempel fakturaunderlag och lönespecifikationer (MSB, Statens centrum för arkitektur och design ArkDes, Statens geotekniska institut och Statens institutionsstyrelse). 8 myndigheter anger att de gör det vid behov. Sådana behov kan vara att det råder oklarheter i en redovisning (till exempel Riksantikvarieämbetet och Sveriges geologiska undersökning) eller att det är ett EU-finansierat projekt där sådana krav finns uppställda (Jordbruksverket). Vid 7 av myndigheterna sker det aldrig.¹⁹⁹ Dessa 7 myndigheter lägger tillsammans ut FoU för 2,3 miljarder kronor per år.

¹⁹⁵ Vetenskapsrådet, *Externfinansieringens roll i svensk högskoleforskning. En fallstudie av några forskningsorienterade institutioner*, 2019, s. 38–39. Även lärosätets basanslag för forskning och forskarutbildning riskerar att användas för att täcka upp för indirekta kostnader, se t.ex. Riksrevisionen, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*, 2011, s. 111; IVA, *Forskningsmedlens fördelning och användning bland svenska lärosäten*, 2017, s. 11.

¹⁹⁶ Se t.ex. Riksrevisionen, *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Revisionsrapport 2017*, s. 2–3; Riksrevisionen, *Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Revisionsrapport 2017*, s. 2–4; Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2017*, s. 19; Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2018*, s. 18.

¹⁹⁷ Statskontoret, *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*, 2015, s. 8.

¹⁹⁸ Från och med 2018 ställer forskningsråden krav på årlig ekonomisk uppföljning för projekt beslutade från 2015 och framåt. Tidigare behövde lärosätena bara göra ekonomisk uppföljning vid projektslut. Universitetskanslersämbetet, *Samordning av uppföljning och utvärdering. Rapportering av ett regeringsuppdrag*, Rapport 2018:3, 2018, s. 25.

¹⁹⁹ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

I vår fördjupade granskning framgår att ingen av de 4 myndigheter som utlyser FoU-medel hämtar in och kontrollerar verifikationsunderlag. MSB hämtar visserligen in projektredovisning från bidragsmottagarna som är framtagen från mottagarens huvudbok. Det har dock inte gått att följa hur MSB väljer att använda projektredovisningen i den uppföljande kontrollen. Energimyndigheten granskar verifikationsunderlag vid de tillfällen de låter genomföra extern revision (se nedan). Sammantaget visar granskningarna av de 4 myndigheterna att det finns tveksamheter i hur väl de har kontroll över att utbetalade medel inte används till annan verksamhet än avtalad hos mottagarna. Bristen på kontroll innebär en risk för att de avtal som ingås mellan forskningsfinansiär och bidragsmottagare inte efterlevs. Detta innebär inte bara risk för sämre hushållning med statliga medel, utan även risk för avsteg från anslagsförordning.

5.4.2 Uppföljningen av upparbetade kostnader är bristfällig

Avstämningar mot projekt- och tidredovisning, löpande såväl som efter avslutat projekt, är ett sätt att få insyn i hur ett projekt fortlöper ekonomiskt. Vissa externa forskningsfinansiärer kräver rapportering av faktiskt nedlagd tid från bidragsmottagarna, till exempel EU.²⁰⁰ Kostnader för personal är ofta en stor andel av kostnaden i ett projekt.

Riksrevisionen noterar att de löpande kontrollerna vid de 4 myndigheter i vår fördjupade granskning som utlyser FoU-medel är begränsade. Varken Energimyndigheten, Naturvårdsverket eller Försäkringskassan stämmer av slutredovisningar mot projektredovisning från mottagarens huvudbok. Energimyndigheten stämmer heller inte löpande av mot projektredovisning och underlaget för upparbetade lönekostnader hos bidragsmottagaren. MSB tillämpar huvudsakligen kontroller som bygger på tillit hos mottagaren. MSB hämtar inte in underlaget för upparbetade lönekostnader från mottagaren. MSB anser att den tid och de personer som bidragssökanden anger i ansökan av projekt utgör ett avtalat åtagande från mottagarens sida.²⁰¹ Naturvårdsverket stämmer inte löpande av upparbetade kostnader. Försäkringskassan genomför begränsade kontroller inför utbetalningar av beviljade medel. Något underlag för upparbetade lönekostnader inhämtar myndigheten dock inte.

Utän konkret uppföljning av underlaget för upparbetade kostnader i ett projekt kan MSB enligt Riksrevisionen inte ha kontroll på om och hur bidragsmottagarna efterlever sitt åtagande. Enligt Riksrevisionen borde bristerna i intern kontroll, tillsammans med bristande rimlighetsbedömningar av budget, göra att

²⁰⁰ Se t ex ESV, *Inspirationsbok: Tidredovisning. Tidredovisning behövs i statlig förvaltning*, 2007, eller Stockholms universitet, *Rekommendation för regelefterlevnad gällande tidrapportering i externfinansierade forskningsprojekt*, 2020 och Sveriges universitets- och högskoleförbund, *SUHF-modellen – Redovisningsmodell för indirekta kostnader vid universitet och högskolor - Handledning*, 2012, s. 29 angående hantering av tidsredovisning i universitets- och högskolesektorn.

²⁰¹ Mej från företrädare för MSB, 2020-10-23.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Naturvårdsverket har svårt att säkerställa att projekten drivs framåt effektivt. Det är också svårt för myndigheten att veta att stödmottagarna inte använder beviljade medel till annat än den avtalade verksamheten. I Försäkringskassans kontrakt för beviljade medel framgår att de enbart får användas för det projekt som avses i ansökan och för kostnader som anges i budgeten. Men de brister vi funnit vid Försäkringskassan innebär att myndigheten inte har tillräcklig kontroll på att utbetalade bidrag verkligen används för avsett ändamål.

Brå följer upp bland annat tid och kostnader i sina projekt, både löpande och efter avslutat projekt. Brå tillämpar inte checklistan, som normalt förekommer i projektplanerna, strikt i den dokumenterade uppföljningen. Planering, budget och uppföljning hänger därför inte ihop helt och hållet i detta avseende.

5.4.3 Få myndigheter tillämpar extern revision

Riksrevisionen har i en tidigare granskning rekommenderat en forskningsfinansierande myndighet att vid behov använda extern revision för uppföljning av forskningsprojekt.²⁰² Nästan 80 procent av FoU-myndigheterna som utlyser FoU-medel anger att de aldrig utför extern revision, trots att de lägger ut FoU motsvarande drygt 4 miljarder kronor per år. Därutöver är det endast 5 procent av myndigheterna som alltid använder sig av extern revision som kontroll av utdelade FoU-medel.²⁰³

Genom att låta en extern revisor granska bokföringen får myndigheterna ett bättre underlag för bedömning av att upparbetade kostnader är korrekt redovisade i ett projekt. Energimyndigheten är den enda av de fyra myndigheterna som utlyser FoU-medel i vår fördjupade granskning som tillämpar extern revision av ett urval av beviljade projekt. Grund för urval av projekt är dels slumpmässighet, dels riskbedömning utifrån externa indikationer på fel. Avsaknad av avstämning mot tid- och projektredovisning hos bidragsmottagaren gör det dock svårt för Riksrevisionen att förstå hur Energimyndigheten faktiskt gör sina riskbaserade urval av de projekt som ska genomgå extern revision. MSB anser inte att det finns ett behov av extern revisor som kompletterande kontroll. Riksrevisionen bedömer att det är oklart hur MSB kan komma fram till det när det inte framgår hur projektredovisning används och MSB inte har insyn i tidsåtgång hos mottagare. Naturvårdsverket tillämpar inte heller regelbundet någon extern revision där avstämningar av upparbetade kostnader och tid hade kunnat ske. Försäkringskassan tillämpar inte heller revision vid misstankar om fel.

5.4.4 Återbetalningar är ovanliga

Det är genomgående ovanligt med återbetalningar från beviljade forskningsprojekt på grund av avvikelser från avtal med mottagare hos de

²⁰² Riksrevisionen, *Trafikverkets stöd till forskning och innovation – beslutsunderlag, avtal och uppföljning*, 2018.

²⁰³ Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

fyra granskade forskningsfinansierande myndigheterna i vår fördjupade granskning. Förlängningar av projekt är vanligt förekommande och enligt Riksrevisionen är skäl för förlängningar emellanåt generöst tillämpade. Naturvårdsverket beviljar återkommande förlängningar av projekt. Utan kontroll av upparbetad tid i projekten är det svårt att se att Naturvårdsverket har tillräcklig kontroll för att bevilja projekten förlängning. Naturvårdsverket har själv identifierat omfattningen av förlängningar i forskningsprojekt som ett problem och har inlett en översyn av när förlängningar av finansierade forskningsprojekt ska beviljas.²⁰⁴ Låg förekomst av återbetalningar och hög frekvens av förlängningar reser frågetecken kring hur strikt myndigheterna håller på ingångna avtal samt hur väl avtalen är utformade för att kunna kräva tillbaka medel vid eventuella avsteg.

5.4.5 Risk för dubbelfinansiering av projekt

Som vi redogjort för ovan utgör den bristande kontrollen av underlag en risk för bristande efterlevnad av avtalsvillkoren. Det finns på samma sätt även risk för dubbelfinansiering av mottagaren.

Hos en majoritet av de FoU-myndigheter som utlyser forskningsmedel ska sökande redan i ansökan ange om man sökt medel hos andra för samma projekt. Det gäller även om medel har beviljats efter det att ansökan lämnats in. Skyldigheten att informera om andra bidrag finns också angivet i avtalet med anslagsförvaltande organ om den sökanden beviljas medel.²⁰⁵ Vissa myndigheter nöjer sig med denna typ av försäkran. Försäkringskassan anger till exempel i sina avtalsvillkor att bidragssökande som beviljas medel förbinder sig att anmäla "eventuella ansökningar till och erhållna bidrag från andra finansierare avseende medel för samma eller liknande ändamål. Skulle så ej vara fallet, förbehåller sig Försäkringskassan rätten att ånyo pröva ärendet och därvid helt eller delvis dra in sitt bidrag".²⁰⁶ Även Naturvårdsverket, Energimyndigheten och MSB har liknande skrivningar i sina avtal. Naturvårdsverket anger dessutom att avtalet måste revideras i de fall bidragsmottagaren får finansiering från annat håll.

Några myndigheter kontrollerar med andra finansierare innan utbetalning sker. Rymdstyrelsen går exempelvis igenom de bidragsbeslut som Vetenskapsrådet och Formas kungjort och vid misstänkt överlapp begärs ansökan ut för granskning. Detsamma gör Brottsoffermyndigheten som stämmer av genom nyhetsbrev och webbplatser kring beslut om beviljande från andra forskningsfinansierare. Det händer även att Brottsoffermyndigheten tar enskild kontakt med en forskningsfinansierare inför rådets beslut om medel.²⁰⁷

²⁰⁴ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2020-06-05.

²⁰⁵ Svar på kompletterande frågor till myndigheter som utlyser FoU-medel, december 2020.

²⁰⁶ Kontrakt Försäkringskassan, 2016-12-09, Dnr: 070572-2016.

²⁰⁷ Svar på kompletterande frågor till myndigheter som utlyser FoU-medel, december 2020.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om statens forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) vid myndigheter som inte är forskningsråd eller universitet och högskolor fungerar effektivt. En viktig förutsättning för att verksamheten ska fungera effektivt är att det finns styrning och processer som säkerställer kvalitet och relevans och rutiner som säkerställer hushållning med statens resurser. Riksrevisionen har inte gjort någon egen bedömning av om forskningen är relevant, har god kvalitet eller om den bidrar till uppställda mål och syften.

Bland myndigheterna finns såväl de som lägger ut FoU i form av utlysningar eller uppdragsforskning, som de som bedriver FoU i egen regi. Syftet med verksamheten varierar. Vanligast är att den ska bidra till utveckling och underlag vid myndigheten i fråga, eller inom den sektor myndigheten verkar. Verksamheten ska i många fall också bidra till att uppnå politiskt uppställda mål.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens FoU-verksamhet inte fungerar effektivt eftersom vissa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas.

Det är många myndigheter vars FoU-verksamhet inte utvärderas. Det kan leda till att omprövningar och förbättringar av verksamheten uteblir. Utvärderingar kan också visa hur FoU-myndigheternas verksamhet kompletterar annan statligt finansierad FoU. Samordningen av FoU-frågor inom Regeringskansliet fokuserar på de stora forskningsmyndigheterna och inte de FoU-myndigheter som omfattas av Riksrevisionens granskning. Det finns därmed en risk att synergieffekter inte tas tillvara. Det leder också till att det inte går att få en samlad bild av statlig FoU-finansiering.

Det är i huvudsak myndigheter som inte utlyser FoU-medel, det vill säga de som finansierar uppdragsforskning, utför FoU i egen regi med mera som behöver förbättra sina kvalitetssäkringsprocesser. De brister som Riksrevisionen har funnit framför allt med avseende på dokumentation av jävssituationer riskerar att påverka förtroendet för forskningen.

De flesta FoU-myndigheter behöver utveckla sitt arbete med riskanalyser för FoU-verksamheten. Genom att identifiera de mest väsentliga riskerna i verksamheten kan kontrollåtgärder och ekonomisk uppföljning bli mer effektiva och ändamålsenliga. Vid de myndigheter som utlyser FoU-medel har Riksrevisionen sett brister i den ekonomiska uppföljningen och kontrollen av forskningsbidrag. Det innebär en risk för att hushållning med statens resurser inte sker i tillräcklig utsträckning.

I syfte att förbättra FoU-verksamheten vid FoU-myndigheterna riktar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till såväl regeringen som de berörda myndigheterna. Rekommendationerna rör behovet av utvärdering, säkerställande av oberoende samt den interna styrningen och kontrollen i FoU-verksamheten.

6.1 Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet kan bli mer effektiv

Riksrevisionen bedömer att systematiska utvärderingar av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning och att samordningen av FoU-frågor mellan departementen brister. Det innebär att regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet skulle kunna bli mer effektiv.

6.1.1 Utvärdering av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning

Riksrevisionen bedömer att regeringen och FoU-myndigheterna inte initierar utvärderingar av FoU-verksamheten vid myndigheter i den utsträckning som behövs. Utvärderingar kan till exempel avse hur väl myndigheterna lyckas sprida forskningsresultaten eller i vilken utsträckning verksamheten bidrar till uppställda mål. Endast hälften av myndigheterna tar själva initiativ till sådana utvärderingar. Därmed minskar förutsättningarna för omprövning och förbättringar av verksamheten. Utan systematiska utvärderingar kan bidrag till internt lärande utebli. Likaså kan det vara svårt att bedöma verksamhetens bidrag till uppställda mål och syften. Sådana utvärderingar bör ske av extern part för att säkerställa oberoende.

Riksdag och regering har betonat att uppföljning och utvärdering av FoU-satsningar är angeläget, inklusive utvärdering av kvalitet och relevans. Riksrevisionen bedömer att det ligger i regeringens intresse att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt, särskilt i de fall regeringen givit myndigheterna FoU-uppdrag. Riksrevisionen bedömer att det kan vara särskilt viktigt när FoU-verksamheten är ett medel för att bidra till uppfyllandet av politiskt uppställda mål. Även omprövning av verksamheten bör göras återkommande. Regeringen behöver då ta del av utvärderingar för att bedöma om det är rätt medel för att uppnå ett givet mål.

Det är inte nödvändigtvis regeringen som behöver genomföra sådana utvärderingar, utan det ankommer även på myndigheterna själva. Men eftersom endast hälften av FoU-myndigheterna har utfört utvärderingar av sin FoU-verksamhet, bör regeringen säkerställa att utvärderingar kommer till stånd. Hur ofta sådana utvärderingar behöver göras måste anpassas efter syftet med utvärderingen och på vilken nivå utvärderingen görs, till exempel av hela eller delar av FoU-verksamheten.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Samtliga fem myndigheter i vår fördjupade granskning utvärderar FoU-verksamheten. Det sker dock inte alltid på ett systematiskt sätt, det vill säga strukturerat och med förutbestämd regelbundenhet. Sådana utvärderingar kan göras på olika sätt med olika ambitionsnivå beroende på om de avser enskilda projekt, program eller utlysningar, eller hela FoU-verksamheten. Det är sällan som hela FoU-verksamheten vid en myndighet utvärderas, även om det förekommer. Myndigheterna arbetar med att säkerställa måluppfyllelse för FoU-verksamheten, men Riksrevisionen bedömer ändå att det är svårt att utläsa forskningsinsatsernas bidrag till uppställda mål och syften. En bidragande orsak är att det är genuint svårt att mäta betydelsen av FoU-verksamhet. En annan orsak kan vara att målet och syftet inte alltid är så specifikt utformat.

6.1.2 Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet är inte samordnad

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning av FoU-myndigheterna inte samordnas i någon större utsträckning. Med ökad samordning kan potentiella synergieffekter tas till vara och risken för oönskad överlappning mellan olika FoU-myndigheter minska. Det kan också skapa förutsättningar för en mer samlad bild av statligt finansierad FoU.

De flesta myndigheter upplever att regeringens styrning av FoU-verksamheten är tydlig. De upplever också att styrningen är på lagom detaljningsnivå. För de flesta myndigheter finns dessutom verksamhetens syfte eller mål inskrivet i något av regeringens styrdokument, såsom instruktion och regleringsbrev. Samtidigt är regeringens styrning inte enhetlig. Detaljeringsgraden i styrningen av myndigheternas FoU-verksamhet skiljer sig åt, liksom i vilken utsträckning FoU diskuteras mellan myndigheter och Regeringskansliet.

Regeringens styrning ska vara verksamhetsanpassad men även samordnad. Samordningen inom Regeringskansliet fokuserar på de stora forskningsfinansierarna, såsom forskningsråden, den forskningspolitiska propositionen och EU-arbetet. Den forskningspolitiska propositionen omfattar inte, med några få undantag, de granskade myndigheterna, trots att de bedriver och finansierar FoU av relevans för samhällsutvecklingen.

Samordningen av övergripande frågor mellan departementen som avser FoU-myndigheterna i denna granskning sker i liten omfattning. Sådana övergripande frågor skulle till exempel kunna gälla kvalitetssäkring av FoU, hur uppföljning och utvärdering av FoU sker, synergieffekter mellan politikområden samt hur man kan undvika onödiga överlappningar av FoU-verksamhet inklusive dubbelarbete. Vetenskapsrådets nätverk för FoU-myndigheter täcker till viss del in dessa samordningsfrågor, men exkluderar forskningsråden. Samtidigt är det oklart om regeringen följt arbetet i nätverket, som den avsåg. Bidragsdatabasen SweCRIS, som administreras av Vetenskapsrådet, skulle kunna bidra till en bättre

överblick över statligt finansierad FoU. Hittills är det bara ett fåtal av FoU-myndigheterna som för över data till databasen. Regeringen aviserar i den senaste forskningspropositionen (prop. 2020/21:60) att det finns skäl att göra en översyn av den statliga organisationen för forsknings- och innovationsfinansiering som inkluderar såväl statliga forskningsfinansiärer som övriga FoU-myndigheter. Riksrevisionen bedömer att en sådan översyn kan bidra till ökad samordning.

6.2 Vissa myndigheter behöver förbättra processerna för att säkerställa kvalitet och relevans

Riksrevisionen bedömer att myndigheternas processer för att säkerställa vetenskaplig kvalitet och relevans i FoU-verksamheten i stort sett är ändamålsenliga, men att vissa brister finns. Bristerna finns framför allt när det gäller att säkerställa saklighet och opartiskhet i verksamheten samt den externa bedömningen av kvalitet och relevans. Bristerna riskerar att påverka FoU-verksamhetens kvalitet och trovärdighet negativt.

6.2.1 Myndigheterna behöver bli bättre på att säkerställa och dokumentera oberoende

Riksrevisionen konstaterar att 63 procent av alla FoU-myndigheter saknar dokumenterade processer för hantering av jäv för externa sakkunniga och 42 procent av myndigheterna saknar sådana dokumenterade processer för egen personal. Vid Energimyndigheten, MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan finns riktlinjer för jäv, men MSB dokumenterar inte jävsförhållandena konsekvent. Vid Brå saknas jävsriktlinjer för externa granskare. Jävsförhållanden dokumenteras varken för externa granskare eller egen personal.

Dokumenterade processer för hantering av jäv saknas i störst utsträckning bland myndigheter som inte utlyser FoU-medel, det vill säga de som finansierar uppdragsforskning, bedriver egen FoU med mera. Det kan bero på att sådana myndigheter inte anser att jäv är lika relevant som då externa forskningsansökningar bedöms. Men avsaknad av dokumenterade processer för hantering av jäv riskerar leda till att verksamheten inte utförs på ett sakligt och opartiskt sätt, oavsett om den utförs av externa aktörer eller i egen regi. Det riskerar att leda till bristande förtroende för forskningsresultaten.

6.2.2 Myndigheter som utlyser FoU-medel har ändamålsenliga processer för bedömning av kvalitet och relevans

Riksrevisionen konstaterar att alla myndigheter som utlyser FoU-medel har processer för bedömning av kvalitet och relevans i FoU-verksamheten. Det ger goda förutsättningar för myndigheterna att upprätthålla hög kvalitet och relevans

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

i FoU-verksamheten. Myndigheter som anger att de finansierar uppdragsforskning har inte sådana processer i samma utsträckning.

Vid uppdragsforskning ska myndigheten själv formulera projektets innehåll och ställa upp krav på vetenskaplig kvalitet och relevans. Riksrevisionen bedömer att en dokumenterad process för identifiering av forskningsbehov, formulering av projekt samt kravspecifikation avseende vetenskaplig kvalitet och relevans kan bidra till att skapa förutsättningar för att upprätthålla hög kvalitet och relevans. Det ställer höga krav på beställarkompetens hos den som formulerar forskningsuppdraget. Riksrevisionen bedömer att extern bedömning är viktig för att upprätthålla kvalitet, transparens och trovärdighet i FoU-verksamheten, även om uppdragsforskningen sker i begränsad omfattning.

Vissa myndigheter utför egen forskning med externa medel fördelade av forskningsfinansiärer. I dessa fall har det enskilda projektet granskats utifrån vetenskaplig kvalitet redan innan det påbörjats inom myndigheten. Kvalitetssäkringen av resultaten kan då ske genom publicering i vetenskaplig tidskrift eller genom extern bedömning i finansiärens regi. För FoU som bedrivs i egen regi med myndighetens egna medel bör det dock finnas en dokumenterad process för identifiering av forskningsbehov och prioritering av projekt. Processen behöver också inkludera hur relevans och vetenskaplig kvalitet ska säkerställas, inklusive extern bedömning av resultatet.

6.3 Myndigheternas arbete med riskanalys, uppföljning och kontroll behöver förbättras

Riksrevisionen konstaterar att riskanalyser i stor utsträckning saknas vid FoU-myndigheterna. Vidare bedömer Riksrevisionen att myndigheterna som utlyser FoU-medel inte har betryggande rutiner för kontroll och ekonomisk uppföljning av utbetalda forskningsbidrag. Det innebär att myndigheterna inte kan säkerställa en god hushållning med statens resurser.

6.3.1 Många myndigheter saknar riskanalyser för FoU-verksamheten

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av riskanalyser för FoU-verksamheten vid många myndigheter riskerar att leda till att rätt kontrollåtgärder inte sätts in, och att FoU-verksamheten därmed inte blir effektiv. Genom att identifiera risker som är specifika för FoU-verksamheten kan kontrollåtgärderna bli mer ändamålsenliga.

Knappt hälften av alla FoU-myndigheter uppger att de har tagit fram riskanalyser för FoU-verksamheten, antingen på övergripande nivå eller på projektnivå. Det gäller såväl myndigheter med små som med stora utgifter för FoU. Risker i FoU-verksamheten kan till exempel vara oegentligheter, att medlen inte används till det de ska, eller att resultat eller leverans uteblir. Syftet med att identifiera och

hantera risker är att öka sannolikheten för att nå målen med verksamheten. Riskanalysen är i sin tur avgörande för effektiva kontrollåtgärder, det vill säga att åtgärder sätts in där riskerna är som störst. En effektiv kontrollåtgärd för mångåriga projekt kan vara att forskningsfinansiären avtalar om löpande avrapportering årsvis, och att utbetalningar sker mer än en gång per år.

6.3.2 Den ekonomiska uppföljningen brister hos myndigheter som utlyser FoU-medel

Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för uppföljning av upparbetade kostnader i forskningsprojekten är begränsade hos de myndigheter som utlyser FoU-medel. Det innebär en risk för sämre hushållning med statliga medel.

För forskningsprojekt upprättas ofta en budget innan projekten startar. Riksrevisionens fördjupade granskning av Energimyndigheten, MSB, Naturvårdsverket och Försäkringskassan visar att rimlighetsbedömningar av forskningsprojektens budgetar har brister, framför allt när det gäller dokumentation som visar hur bedömningarna är gjorda. Det är därmed oklart hur myndigheterna säkerställt en god hushållning av medel.

Endast ett fåtal av de FoU-myndigheter som utlyser FoU-medel begär alltid in underlag från bidragsmottagaren i den ekonomiska slutredovisningen i form av till exempel fakturaunderlag och lönespecifikationer. Det beror på att de förlitar sig på bidragsmottagarnas mer översiktliga ekonomiska redovisningar. Men Riksrevisionen bedömer mot bakgrund av resultatet från tidigare granskningar att det är viktigt att de som finansierar FoU också kontrollerar underlagen till den ekonomiska rapporteringen. Nästan 80 procent av de forskningsfinansierande myndigheterna använder aldrig extern revision för granskning av forskningsprojekt. Genom att låta en extern revisor granska bokföringen får myndigheterna ett starkare underlag för bedömning av att upparbetade kostnader är korrekt redovisade i ett projekt.

De flesta FoU-myndigheter som utlyser FoU-medel betalar ut medel i förskott. Det medför ökade risker och att medlen inte utbetalas i nära anslutning till förbrukning i enlighet med 11 § anslagsförordningen. I viss mån kan risken reduceras genom att betala ut anslaget i mindre delar, något som också görs vid ett antal myndigheter. Utbetalningar kan alternativt ske mot upparbetade kostnader i stället för i förskott. En avvägning måste givetvis göras utifrån vad som är rimligt utifrån administrativa kostnader och hur det påverkar bidragsmottagarens möjligheter att genomföra forskningen.

Ett villkor för medelsanvändningen i avtalen mellan FoU-myndigheter och bidragsmottagare är att bidraget endast får användas för det projekt som avses i ansökan. Medel får vidare endast användas för kostnader i enlighet med projektplan. För universitet och högskolor med en stor andel extern finansiering

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

kan detta vara en utmaning. De brister i kontrollen som Riksrevisionen funnit vid den fördjupade granskningen av Energimyndigheten, Försäkringskassan, MSB och Naturvårdsverket innebär en risk för att ingångna avtal mellan forskningsfinansiär och bidragsmottagare inte efterlevs och att medlen används till något annat än vad de är till för. Vid de flesta myndigheter som utlyser FoU-medel är det den sökande själv som har skyldighet att informera om andra anslag söks och beviljas. Om inte forskningsfinansiären själv kontrollerar detta finns en risk för dubbelfinansiering av mottagaren. Det kan innebära sämre hushållning med statliga medel och risk för avsteg från anslagsförordningen (2011:223).

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att statens FoU-verksamhet inte fungerar effektivt, eftersom vissa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas.

Utvärdering av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning. Avsaknad av utvärderingar kan innebära att omprövningar av och förbättringar i verksamheten uteblir och Riksrevisionen ger därför följande rekommendation till regeringen:

- Säkerställ att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas. Ambitionsnivå och frekvens måste avgöras från fall till fall.

En stor del av FoU-myndigheterna saknar dokumenterade processer för hantering av jäv och framtagna riskanalyser. Detta kan påverka kvaliteten i och förtroendet för FoU samt hushållningen med resurser negativt. Mot bakgrund av detta ger Riksrevisionen följande rekommendationer till berörda FoU-myndigheter:

- Se till att det finns riktlinjer och en process som säkerställer och dokumenterar saktlighet och opartiskhet i FoU-verksamheten. Riktlinjerna ska gälla för såväl externa personer som egen personal vid myndigheten som är delaktiga i FoU-processen
- Genomför eller komplettera riskanalyser så att effektiva ekonomiadministrativa kontrollåtgärder av FoU-verksamheten kan sättas in.

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna som utlyser FoU-medel inte har betryggande rutiner för kontroll och ekonomisk uppföljning i olika avseenden. Detta kan innebära att god hushållning med statens resurser inte kan säkerställas. Mot bakgrund av detta ger Riksrevisionen följande rekommendation till de myndigheter som utlyser FoU-medel:

- Se över och i relevanta delar förbättra ekonomiadministrativ kontroll och uppföljning av lämnade bidrag. Extern revision som kontroll- och uppföljningsmetod bör övervägas i större utsträckning.

Referenslista

Litteratur

Benner, M., *Kontrovers och konsensus*, Sister, Nya Doxa, Nora, 2001.

Björvall, K., "Forskare på dubbla stolar", i *Publikt*, 2014-09-16.

Utredningar, rapporter m.m.

Brottsförebyggande rådet, *Strategi 2015*, 2012.

Brottsförebyggande rådet, *Riktlinjer mot korruption och andra oegentligheter*, 2017-12-21, diariernr: 1.4 – 0335/17, beslutsnr: 137.

Brottsförebyggande rådet, *Brås inriktning*, Dnr 200/17, 2018.

Brottsförebyggande rådet, *Projektplan Brottsförebyggande Informationsdelning*, dnr. 0420/19.

Brottsförebyggande rådet, *Brås projektstyrningsprocess*, 2019.

Brottsförebyggande rådet, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Ekonomistyrningsverket, *Inspirationsbok: Tidredovisning. Tidredovisning behövs i statlig förvaltning*, ESV 2007:15.

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning. Oegentligheter och intern styrning och kontroll*, ESV 2016:24, 2016.

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning. Verksamhetslogik*, ESV 2016:31, 2016.

Ekonomistyrningsverket, *Statens investeringar i FoU. ESV:s förslag om underlag till investeringsplanen i budgetpropositionen*, Regeringsuppdrag Rapport 2017:43, 2017.

Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, ESV 2019:29, ESV.

Ekonomistyrningsverket, *Anslagsförordning (2011:223) – Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd*.

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, *Årsredovisning 2019, 2020*.

Försäkringskassan, *Jävsregler vid Försäkringskassan vid bedömning av forskningsansökningar*, 2019-02-28.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2019, 2020*.

Försäkringskassan, *En sammanfattning av resultatet av forskningsprojekt finansierade av Försäkringskassan 2009–2018*, Socialförsäkringsrapport 2020:9.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Försäkringskassan, *Information om Försäkringskassans forskningsmedel*, PM, 2020-04-27.

Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, 2020-03-10.

Försäkringskassan, *Information om Försäkringskassans forskningsmedel*, PM, 2020-04-27.

Holgersson, S., O. Grahn, M. Wieslander, *Går det att lita på Brå? – En studie om bias vid myndighetsforskning*. Ver 2.0. Linköping: Linköpings universitet, 2019.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), *Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning. En rapport från IVA-projektet Agenda för forskning*, IVA-M 429, VA-rapport 2012:4, 2012.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), *Kunskap i det allmännas tjänst. En kartläggning av fem fristående forskningsorganisationer och utvärderingsmyndigheter, Ett arbete inom IVA:s projekt Agenda för forskning*, 2012.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), *Forskningsmedlens fördelning och användning bland svenska lärosäten. Underrapport till Fyra lärosäten, fyra roller? IVA-projektet Utsiktsplats forskning*, 2017.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Begäran om ändring av förordningen (2009:62) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen*, 2018-04-09, dnr 2018-0056.

Jeppsson, T. *Bibliometrisk utvärdering av fem projekt finansierade av Naturvårdsverket 2010–2014*, KTH-biblioteket, 2018.

Kasperowksi, D., F. Bragesjö., *Bilda och samverka, Institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori*, Göteborgs universitet, Rapport nr 207, 2011.

Konkurrensverket, *Riktlinjer om jäv för Konkurrensverkets forskningsverksamhet*, reviderad 2020-04-27.

Kontigo, *Utvärdering av verksamhetsnytta i fem forskningsprogram*, 1 mars 2018

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Hantering av jäv vid enheten för kunskapsutveckling*, Riktlinjer, 2017-01-12.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Forskning planeras för ett säkrare samhälle, MSB:s forskningsplan 2019–2020*, MSB1294, oktober 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Investeringar i kunskap för ett säkrare samhälle, MSB:s strategi för forskning och utveckling*, MSB1388, maj 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handbok – korruption, muta, jäv*, dnr 2019-06720.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Avslutning av ett MSB-finansierat forskningsprojekt*, 2019-06-27.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Attityd, *Utvärdering av forskningsmiljön CAREER*, MSB1455-November 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Årsredovisning 2019, 2020*.

Naturvårdsverket, *Viltet och viltförvaltningen, forskningsstrategi för perioden 2015-2020, för Naturvårdsverkets forskningsmedel ur Viltvårdsfonden*, Naturvårdsverket, 2014.

Naturvårdsverket och Statens energimyndighet, *Överenskommelse om genomförandet av programmet Vindval IV – ökade kunskaper om vindkraftens miljöeffekter*, 2017.

Naturvårdsverket, *International evaluation of Swedish wildlife research 2003–2014*, rapport 6852, februari 2019.

Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2019, 2020*.

OECD, *Frascati Manual 2015, Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development*, OECD, 2015.

Ramböll, *Metautvärdering – Energimyndighetens insatser inom forskning och innovation*, januari 2020.

Riksrevisionen, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*, RiR 2011:21, 2011.

Riksrevisionen, *Svensk klimatforskning – vad kostar den och vad har den gett?*, RiR 2012:2, 2012.

Riksrevisionen, *Statliga stöd till innovation och företagande*, RiR 2016:22, 2016.

Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2017*, 2017.

Riksrevisionen, *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Revisionsrapport – 2017, 2018*.

Riksrevisionen; *Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Revisionsrapport – Rutiner och intern styrning och kontroll 2017, 2018*.

Riksrevisionen, *Trafikverkets stöd till forskning och innovation – beslutsunderlag, avtal och uppföljning*, RiR 2018:16, 2018.

Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2018*, 2018.

Riksrevisionen, *Riksrevisionens granskningsplan 2019/20*, 2019.

Sandström, U., *Bibliometrisk rapport – Naturvårdsverkets viltforskning 2003–2014*, rapport 6832, 2018.

SOU 2004:18, *Brottsförebyggande kunskapsutveckling*, Stockholm, 2004.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

- SOU 2008:30, *Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. Betänkande av Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering.*
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.*
- SOU 2012:20, *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. Betänkande av Utredningen om Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter.*
- SOU 2018:79, *Analys och utvärderingar för effektiv styrning, Betänkande från analys- och utvärderingsutredningen.*
- SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).*
- Statens energimyndigheten, *Riktlinje för etiskt förhållningssätt*, Dnr 2018–5740.
- Statens energimyndighet, *Handläggning av ärenden om statligt stöd*, tredje utgåvan 2018-07-04.
- Statens energimyndighet, *Programbeskrivning för programmet Vindval etapp IV*, 2018.
- Statens Energimyndighet, *Riktlinje för etiskt förhållningssätt*, Dnr 2018–5740, 2018.
- Statens energimyndighet, *Årsredovisning 2019, 2020.*
- Statistiska centralbyrån, *FoU statliga myndigheter*, 2020-09-18.
- Statskontoret, *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*, 2015:23, Statskontoret, 2015.
- Statskontoret, *Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket*, 2016.
- Statskontoret, *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet*, 2020:13, Statskontoret, 2020.
- Stockholms universitet, *Rekommendation för regelefterlevnad gällande tidrapportering i externfinansierade forskningsprojekt*, PM 2020-05-07.
- Svensson, R., *Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande*, Fores Studie 2014:2, Fores, 2014.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund, *SUHF-modellen – Redovisningsmodell för indirekta kostnader vid universitet och högskolor –Handledning*, 2012.
- Technopolis, *Utvärdering av kunskapsprogrammet Vindval*, 2013-12-23.
- Tillväxtanalys, *Förslag till förbättrad utvärdering av tillväxtpolitiska insatser*, PM 2018:13.
- Vetenskapsrådet, *Kvalitet, implementering och nytta – en FoU-handbok för statliga myndigheter*, Vetenskapsrådet, 2019.

Vetenskapsrådet, *Forskningsbarometern 2019*, 2019.

Vetenskapsrådet, Rapport arbetsgrupp 3: Tillgängliggörande, implementering, uppföljning och utvärdering av FoU. PM Nätverket för FoU-myndigheter, 2018.

Vetenskapsrådet, *Externfinansieringens roll i svensk högskoleforskning - En fallstudie av några forskningsorienterade institutioner*, 2019.

Wetterberg, G., *Perspektiv på forskningen*, SSF-rapport nr 11, 2010.

Universitetskanslersämbetet, *Samordning av uppföljning och utvärdering*. Rapportering av ett regeringsuppdrag. Rapport 2018:3, 2018.

Universitetskanslersämbetet, *UKÄ Årsrapport 2020*, 2020.

Riksdagstryck

Bet. 2017/18:UbU17, *Forskning*.

Prop. 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998*, utgiftsområde 4, bet. 1997/98:JuU1, prot. 1997/98:43.

Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183;

Prop. 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*, bet. 1998/99:FiU10, prot. 1998/99:40.

Prop. 1998/99:94, *Vissa forskningsfrågor*, bet. 1999/2000:UbU3, rskr. 1999/2000:9.

Prop. 1999/2000:81, *En ny organisation för forskningsfinansiering*, bet. 1999/2000:UbU17, prot. 1999/2000:127.

Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48.

Prop. 2005/06:127, *Forskning och ny teknik för framtidens energisystem*, bet. 2005/06:NU19, rskr. 2005/06:347.

Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull*, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, utgiftsområde 6, bet. 2008/09:FöU1, rskr. 2008/09:119.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, utgiftsområde. 10, bet. 2008/09:SfU1, rskr. 2008/09:138.

Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151, rskr. 2012/13:152.

Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning, Sveriges försvar 2016-2020*, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utg.omr.12, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88.

Prop. 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208.

Prop. 2016/17:66, *Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet*, bet. 2016/17:NU9, rskr. 2016/17:164.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, utgiftsområde 11, bet. 2017/18:SfU2, rskr. 2017/18:111.

Prop. 2017/18:128, *Energipolitikens inriktning*, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 21, bet. 2019/20:NU3, rskr. 2019/20:110.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 4, bet. 2019/20:JuU1, rskr. 2019/20:103.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 6, bet. 2019/20:FöU1, rskr. 2019/20:88.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129.

Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Skr. 2016/17:79, *Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande*.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut U2012/737/F, *Uppdrag att ansvara för utveckling och förvaltning av en databas över bidragsfinansierad forskning i Sverige*.

Regeringsbeslut U2013/2575/F, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Vetenskapsrådet*.

Regeringsbeslut M2017/01147/Ee, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens Energimyndighet*.

Regeringsbeslut M2017/03180/S (delvis), M2017/02401/Mm, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande*.

Regeringsbeslut, S2017/06345/SF, S2019/05315/RS (delvis), S2019/05292/RS, S2019/05294/RS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan.*

Regeringsbeslut U2019/01906/F, *Uppdrag att inkomma med analyser som underlag till regeringens forskningspolitik.*

Regeringsbeslut S2018/00690/SF, S2018/05724/SF, S2018/06045/RS, S2018/06065/RS, S2018/06066/RS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan.*

Regeringsbeslut I2019/03367/E, I2019/03328/SVS (delvis), I2019/00956/E m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens Energimyndighet.*

Regeringsbeslut, Ju2019/04178/LP (delvis), Ju2019/03164/KRIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Brottsförebyggande rådet.*

Regeringsbeslut, Ju2019/04183/SSK (delvis) Ju2019/02825/SSK, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Regeringsbeslut, M2019/01283/Nm, M2019/01891/Kl, M2019/02166/V m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket.*

Regeringsbeslut, N2019/027114/FJR, *Ansökan om bidrag ur viltvårdsfonden 2020.*

Regeringsbeslut S2020/09593, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.*

Regeringsbeslut U2020/06608 (delvis), U2020/06666, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Vetenskapsrådet.*

Författningar

Anslagsförordning (2011:223).

Budgetlagen (2011:203).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Förordning om ändring i förordning (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket.

Förordning (2007:1115) med instruktion för Rymdstyrelsen.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket,
Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.
Förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.
Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.
Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso-
och sjukvård och socialtjänst.
Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.
Myndighetsförordning (2007:515).
Regeringsformen (1974;152).

Webbplatser

Ekonomistyrningsverket, "Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen", <https://www.esv.se/statlig-styrning/intern-styrning-och-kontroll/internrevision/internrevisionsmyndigheter/>, hämtad 2020-12-20.

Ekonomistyrningsverket, "Anslagsförordning (2011:223)", <https://www.esv.se/publicerat/ea-boken/2-finansiering/anslagsforordning/>, hämtad 2021-01-11.

Formas, "Årliga öppna utlysningen 2020 – forskningsprojekt", <https://formas.se/arkiv/alla-utlysningar/utlysningar/2020-02-26-arliga-oppna-utlysningen-2020--forskningsprojekt.html>, hämtad 2020-04-23.

Forte, "Tillämpad välfärdsforskning 2020", <https://forte.se/app/uploads/2019/12/tillampad-valfardsforskning-2020-information-om-utlysningen-ta.pdf>, hämtad 2020-04-23.

Forte, "Generella bidragsvillkor", <https://forte.se/sok-finansiering/att-soka-bidrag/generella-bidragsvillkor/>, hämtad 2021-01-11.

Konkurrensverket, "Uppdragsforskning", <https://www.konkurrensverket.se/forskning/uppdragsforskning/>, hämtad 2021-01-26.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "För forskare som finansieras av MSB", <https://www.msb.se/sv/aktuellt/utlysning-av-forskningsmedel/forskare-som-finansieras-av-msb/>, hämtad 2021-02-23.

Naturvårdsverket, "Guidelines for reviewers of the 2020 Swedish Environmental Protection Agency research calls", http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/forskare-och-granskare/stod-till-miljoforskning/Guidelines%20Review_SEPA2020_final.pdf, hämtad 2021-02-15.

Naturvårdsverket, "Året med miljöforskningsanslaget",
<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/forskning/forskning-for-miljomalen/miljoforskning%202019.pdf>,
hämtad 2021-02-25.

Statistiska centralbyrån, "Beräknade FoU-medel efter ändamål och mottagande enhet, 2019", <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning/statliga-anslag-till-forskning-och-utveckling/>,
hämtad 2020-12-20.

Statistiska centralbyrån, "Instruktion till frågeformuläret Forskning och utvecklingsverksamhet (FoU) (myndigheter)",
https://www.scb.se/contentassets/f55c3ef0cd7049a1a87668a340160bd0/instruktion-er-kommuner_2019.pdf, hämtad 2020-11-27.

Statistiska centralbyrån, Forskning och utveckling i Sverige 2019, preliminär statistik, <https://www.scb.se/publikation/38979>, hämtad 2020-12-20.

Statistiska centralbyrån, "Forskning och utveckling i Sverige". www.scb.se/uf0301,
hämtad, 2020-12-20.

Statistiska centralbyrån, "Forskning och utveckling ökar i Sverige. Statistiknyhet från SCB 2020-10-29", <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/pong/statistiknyhet/forskning-och-utveckling-i-sverige-2019/>,
hämtad 2021-02-01.

SweCRIS, "Om SweCRIS i korthet", https://www.swecris.se/sv_se,
hämtad 2020-11-18; "Om SweCRIS", https://www.swecris.se/sv_se/om-swecris/,
hämtad 2020-12-03.

Universitetskanslersämbetets statistikdatabas, "Summa intäkter (tkr) intäkter från uppdragsforskning 2019", grupperat efter finansiär, <https://www.uka.se/statistik-analys/statistikdatabas-hogskolan-i-siffror.html>, hämtad 2020-12-20.

Vetenskapsrådet, "Nätverk för FoU-myndigheter",
<https://www.vr.se/uppdrag/framja-och-finansiera-forskning/fou-handbok-for-statliga-myndigheter/natverk-for-fou-myndigheter.html>, hämtad 2020-06-17.

Vetenskapsrådet, "Utvecklingsforskning", <https://www.vr.se/soka-finansiering/beslut/2020-09-08-utvecklingsforskning.html>, hämtad 2021-01-11.

Skr. 2021/22:7
Bilaga 1

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

78 RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Myndigheter som ingår i granskningen

Tabell 3 Fördelning av myndigheter på departement

Namn på departement	Antal	Procent
Statsrådsberedningen	1	1,18%
Arbetsmarknadsdepartementet	5	5,88%
Finansdepartementet	16	18,82%
Försvarsdepartementet	3	3,53%
Infrastrukturdepartementet	6	7,06%
Justitiedepartementet	7	8,24%
Kulturdepartementet	19	22,35%
Miljödepartementet	5	5,88%
Näringsdepartementet	6	7,06%
Socialdepartementet	8	9,41%
Utbildningsdepartementet	6	7,06%
Utrikesdepartementet	3	3,53%
Totalt	85	100

Källa: Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Tabell 4 Myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning²⁰⁸

Myndigheter	Utläsa FoU- medel ²⁰⁹	Uppdrags- forskning ²¹⁰	Övrigt utlagd FoU ²¹¹	Bedriver egen FoU	Utgifter för FoU 2019, tkr ²¹²
1. Arbetsförmedlingen		Ja		Ja	20 500
2. Brottsförebyggande rådet (Brå)				Ja	52 952
3. Brottsoffermyndigheten	Ja			Ja	14 492
4. Delegationen mot segregation (Delmos)		Ja		Ja	3 498
5. Diskrimineringsombudsmannen (DO)			Ja		1 495
6. Domstolsverket				Ja	3 083
7. Ekonomistyrningsverket (ESV)				Ja	1 229
8. Folke Bernadotteakademien (FBA)	Ja	Ja		Ja	7 518
9. Fortifikationsverket			Ja	Ja	14 768
10. Forum för levande historia		Ja		Ja	i.u.
11. Försvarets materielverk (FMV)		Ja		Ja	154 656
12. Försvarmakten			Ja	Ja	1 150 838
13. Försäkringskassan	Ja				23 728
14. Havs- och vattenmyndigheten			Ja		27 806
15. Inspektionen för socialförsäkringen		Ja		Ja	67 177
16. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)	Ja			Ja	56 816
17. Institutet för språk och folkminnen		Ja		Ja	1 292
18. Konjunkturinstitutet		Ja		Ja	8 054

²⁰⁸ Myndigheterna i tabellen besvarade Riksrevisionens enkät i oktober 2020. Svarefrekvensen var 98 procent, se vidare bilaga 4. Uppgifter om myndigheter som utläsa FoU respektive finansierar uppdragsforskning utgår från svaren i Riksrevisionens enkät. Uppgifter om övrigt utlagd FoU och egen FoU utgår ifrån statistik från SCB rörande FoU-utgifter i offentlig sektor. Riksrevisionen har noterat att vissa myndigheter i vår enkät svarat att de t.ex. inte utläsa FoU-medel eller finansierar uppdragsforskning, trots att de enligt andra källor gör det. Sammantaget innebär det att vissa av enkätsvaren måste tolkas med försiktighet.

²⁰⁹ Enligt Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

²¹⁰ Enligt Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020.

²¹¹ Baseras på uppgifter i SCB:s statistik om utgifter för FoU, SCB, FoU statliga myndigheter, 2020-09-18. Viss dubbelräkning kan ske när myndigheter anger uppgifter om utlagd FoU. Forte erhåller exempelvis anslag från Försäkringskassan för att administrera ett forskningsprogram. Båda myndigheterna redovisade dessa medel som utlagd FoU i SCB:s enkät 2020, avseende 2019. Mejil från företrädare för Försäkringskassan, 2020-11-20; mejil från företrädare för Forte, 2020-11-25; mejil från SCB FoU-statistik, 2021-02-03.

²¹² SCB, FoU statliga myndigheter, 2020-09-18.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Myndigheter	Utläsa FoU- medel ²⁰⁹	Uppdrags- forskning ²¹⁰	Övrigt utlagd FoU ²¹¹	Bedriver egen FoU	Utgifter för FoU 2019, tkr ²¹²
19. Konkurrensverket ²¹³	Ja	Ja			12 698
20. Konsumentverket		Ja			960
21. Kriminalvården				Ja	11 850
22. Kungliga biblioteket				Ja	9 042
23. Lantmäteriet			Ja	Ja	17 190
24. Läkeemedelsverket		Ja		Ja	1 430
25. Länsstyrelsen Gävleborg			Ja	Ja	1 207
26. Länsstyrelsen i Gotlands län			Ja		1 500
27. Länsstyrelsen i Kronobergs län			Ja	Ja	2 753
28. Länsstyrelsen i Norrbottens län		Ja			987
29. Länsstyrelsen i Västerbottens län			Ja	Ja	47 250
30. Länsstyrelsen i Västra Götalands län				Ja	528
31. Moderna museet				Ja	2 479
32. Myndigheten för kulturanalys		Ja			4 498
33. Myndigheten för press, radio och tv				Ja	400
34. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	Ja	Ja			104 851
35. Myndigheten för tillgängliga medier (MTM)		Ja		Ja	4 090
36. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)		Ja		Ja	10 332
37. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys		Ja			2 362
38. Nationalmuseum				Ja	2 657
39. Naturhistoriska riksmuseet				Ja	133 693
40. Naturvårdsverket	Ja	Ja			97 000 ²¹⁴
41. Nordiska Afrikainstitutet	Ja	Ja		Ja	23 617
42. Polarforskningssektariatet			Ja		56 426
43. Polismyndigheten		Ja		Ja	11 000
44. Post- och telestyrelsen (PTS)			Ja		19 200

²¹³ Anger i enkäten att de enbart utläsa FoU. Enligt sin webbplats bedriver Konkurrensverket även uppdragsforskning. "Uppdragsforskning", hämtad 2021-01-26.

²¹⁴ 78,8 mnkr miljöforskningsanslaget + 17,8 mnkr viltvårdsfonden enligt Naturvårdsverkets årsredovisning 2019 (73,7 mnkr enligt SCB:s statistik).

STATLIGA MYNDIGHETERS FOU-VERKSAMHET

Myndigheter	Utläsa FoU- medel ²⁰⁹	Uppdrags- forskning ²¹⁰	Övrigt utlagd FoU ²¹¹	Bedriver egen FoU	Utgifter för FoU 2019, tkr ²¹²
45. Riksantikvarieämbetet	Ja	Ja		Ja	29 690
46. Riksarkivet				Ja	10 900
47. Riksgäldskontoret				Ja	6 000
48. Rymdstyrelsen	Ja				1 199 444
49. Rättsmedicinalverket			Ja	Ja	16 200
50. Skatteverket		Ja		Ja	31 295
51. Skogsstyrelsen			Ja	Ja	3 681
52. Skolforskningsinstitutet	Ja				17 198
53. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)				Ja	166 568
54. Socialstyrelsen		Ja		Ja	24 500
55. Specialpedagogiska skolmyndigheten		Ja		Ja	9 400
56. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)				Ja	80 500
57. Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes)	Ja			Ja	2 896
58. Statens energimyndighet	Ja	Ja			1 353 882
59. Statens försvarshistoriska museer			Ja		642
60. Statens geotekniska institut	Ja			Ja	34 684
61. Statens historiska museer				Ja	7 004
62. Statens institutionsstyrelse	Ja			Ja	14 690
63. Statens jordbruksverk	Ja	Ja			24 125
64. Statens konstråd			Ja		800
65. Statens kulturråd			Ja		529
66. Statens maritima och transporthistoriska museer			Ja	Ja	15 740
67. Statens museer för världskultur				Ja	7 426
68. Statens musikverk				Ja	1 865
69. Statens skolverk			Ja		1 700
70. Statens tjänstepensionsverk (SPV)			Ja		75
71. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)				Ja	71 286
72. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)		Ja		Ja	162 887

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Myndigheter	Utläsa FoU- medel ²⁰⁹	Uppdrags- forskning ²¹⁰	Övrigt utlagd FoU ²¹¹	Bedriver egen FoU	Utgifter för FoU 2019, tkr ²¹²
73. Statistiska centralbyrån (SCB)				Ja	111 000
74. Strålsäkerhetsmyndigheten	Ja	Ja		Ja	75 500
75. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)	Ja				888 212
76. Svenska ESF-rådet			Ja		111 691
77. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)				Ja	10 024
78. Sveriges geologiska undersökning (SGU)	Ja	Ja		Ja	27 602
79. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)		Ja		Ja	3 716
80. Tillväxtverket			Ja		277 685
81. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)			Ja	Ja	1 255 063
82. Trafikanalys		Ja			450
83. Trafikverket	Ja	Ja		Ja	550 067
84. Transportstyrelsen		Ja			5 025
85. Tullverket				Ja	1 535

Källa: Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020; SCB, FoU statliga myndigheter 2020-09-18.

Många statliga myndigheter, vid sidan av universitet, högskolor och forskningsråd, finansierar och bedriver forskning och utveckling (FoU). Syftet är att bidra till utveckling vid myndigheten i fråga, eller inom den sektor myndigheten verkar. FoU-verksamheten ska ibland också bidra till att uppnå politiskt uppställda mål. Sammanslaget uppgår FoU-verksamheten vid dessa 85 myndigheter till ungefär 7 miljarder kronor årligen.

Riksrevisionen visar i en granskning att FoU-verksamheten vid dessa myndigheter inte fungerar effektivt eftersom vissa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas. Till exempel utvärderar många myndigheter inte sin FoU-verksamhet regelbundet, vilket kan medföra att omprövningar av och förbättringar i verksamheten uteblir. Många myndigheter saknar också dokumenterade processer för hantering av jäv och endast ett fåtal har upprättat riskanalyser för FoU-verksamheten. Vid de myndigheter som utlyser FoU finns brister i den ekonomiska uppföljningen och kontrollen av forskningsbidrag.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att utvärderingar av FoU-verksamheten görs regelbundet. Vidare bör de berörda myndigheterna säkerställa och dokumentera saklighet och opartiskhet samt genomföra och komplettera riskanalyser för FoU-verksamheten. Slutligen bör myndigheter som utlyser FoU-medel se över och i relevanta delar förbättra ekonomisk-administrativ kontroll och uppföljning av lämnade bidrag.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-586-2

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 september 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Lindhagen, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Ernkran

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet

