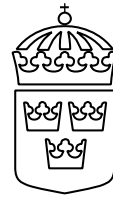


Regeringens skrivelse

2019/20:185



Riksrevisionens rapport om samverkansprogram Skr. och strategiska innovationsprogram 2019/20:185

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 juni 2020

Stefan Löfven

Ibrahim Baylan
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som framgår av Riksrevisionens rapport Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6). I fråga om de strategiska innovationsprogrammen bedömer Riksrevisionen att regeringen och myndigheter i flera avseenden har skapat förutsättningar för effektivitet men att det förekommer brister och att det finns otydligheter i uppdragen till myndigheter på området. För samverkansprogrammen är Riksrevisionens bedömning att regeringen inte har skapat förutsättningar för effektivitet. Vidare anser Riksrevisionen att regeringen bör överväga en utvärdering av genomförda samverkansprogram och att regeringen inför framtida innovationssatsningar bör säkerställa att uppdrag ges med tidsramar som ger utrymme för förberedelser och planering.

Regeringen instämmer delvis med de iakttagelser som Riksrevisionen gör i fråga om de strategiska innovationsprogrammen men anser att Riksrevisionen i väsentliga delar inte har tagit hänsyn till samverkansprogrammets syfte och insatslogik och att detta har påverkat relevansen i vissa av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen avser att göra en översyn av myndigheternas regleringsbrev och instruktioner i syfte att uppnå ökad tydlighet i uppdragen som rör de strategiska innovationsprogrammen. Regeringen har för samverkansprogrammen 2019–2022 utformat ett arbetssätt som möjliggör systematiska uppföljningar och utvärderingar. Regeringens ambition är och kommer även i fortsättningen att vara, att ge så goda tidsramar som möjligt i uppdrag till myndigheter. 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	Granskningens resultat	3
2.1.1	De strategiska innovationsprogrammen	3
2.1.2	Samverkansprogrammen	4
2.2	Rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
3.1	De strategiska innovationsprogrammen	6
3.2	Samverkansprogrammen	7
3.2.1	Ovanlig organisering försvårar insyn	7
3.2.2	Systematik saknas för urval av insatser	8
3.2.3	Samverkansprogrammen bedöms framgångsrika trots avsaknad av uppföljning och utvärdering	8
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram RIR 2020:6	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 2020.....	78

Riksrevisionen har granskat statens satsningar på samverkansprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen. Granskningen redovisas i rapporten Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6), se *bilagan*.

Riksrevisionens rapport överlämnades till regeringen den 17 mars 2020. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Regeringskansliet, Verket för innovationssystem (Vinnova), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Regeringen har inhämtat underlag från de berörda myndigheterna om hur de ser på rapportens slutsatser och rekommendationer i de delar som riktar sig till myndigheterna.

I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Granskningens resultat

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för effektivitet i samverkansprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen. Riksrevisionen motiverar sin granskning med att programformerna omfattar relativt stora belopp och att innovationssatsningar generellt är förknippade med risker. Riksrevisionen hänvisar bland annat till en undersökning av OECD från 2016 som pekar på problem med de strategiska innovationsprogrammen som Riksrevisionen bedömer riskerar programformens förutsättningar för måluppfyllelse om de realiseras. Riksrevisionen bedömer att de utpekade problemen är relevanta även för samverkansprogrammen varför en kombinerad granskning anses motiverad.

Riksrevisionen har kommit fram till två gemensamma slutsatser för de strategiska innovationsprogrammen och samverkansprogrammen. Den första är att externt anlitate personer i expertroller får stor påverkan på programformernas innehåll och inriktning, utan att berörda myndigheter systematiskt gör och dokumenterar självständiga överväganden inför beslut. Den andra slutsatsen är att regeringen i utgångsläget inte har gett ansvariga myndigheter tillräckligt med tid att göra avvägningar och planera genomförandet av programformerna. Övriga slutsatser är separata för de olika programformerna och återges i de följande avsnitten.

2.1.1 De strategiska innovationsprogrammen

Riksrevisionens samlade bedömning av de strategiska innovationsprogrammen är att staten i flera avseenden har skapat förutsättningar för

effektivitet, men Riksrevisionen ser brister som sammantaget riskerar programformens måluppfyllelse.

Riksrevisionen anser att regeringen ger dubbla budskap i regleringsbrev till myndigheterna om hur myndigheterna ska välja program. Vidare anses myndigheternas ansvar otydligt för bland annat samverkan, utvärdering och programportföljens sammansättning.

Riksrevisionen anser att myndigheterna har etablerat en väl fungerande ansvarsfördelning och samverkan sinsemellan men påpekar att dokumentationen brister, vilket leder till ett svagt organisatoriskt minne och att administrativa rutiner inte är helt gemensamma.

Myndigheternas sätt att välja ut program anses ge goda förutsättningar för systematiska urval, och myndigheterna anses ha omhändertagit regeringens syften och mål med programformen i utlysningarna. Däremot kan Riksrevisionen inte se att myndigheterna har gjort avvägningar för programportföljen som helhet.

Riksrevisionen konstaterar att programansökningarna har varierande tematik och förutsättningar som bedöms utifrån många komplicerade kriterier utan inbördes viktning eller prioritering. Myndigheternas beslutsmotiv anses otydliga och myndigheternas avvägningar utifrån bedömnarnas rekommendationer har i de flesta fall inte dokumenterats.

Riksrevisionen ser inga betydande skillnader mellan myndigheternas uppföljning och bedömer att myndigheterna överlag ger programmen bra instruktioner och stöd. Riksrevisionen konstaterar att de strategiska innovationsprogrammen har en utförlig utvärderingsprocess där varje program utvärderas vart tredje år av anlitade utvärderare vars rekommendationer främst används för att utveckla programmen.

Riksrevisionen konstaterar att utvärderingarna är det enda tillfället där myndigheterna prövar programmets fortsatta finansiering. Förutsättningarna för prövning anses svaga enligt Riksrevisionen som pekar på att programmen utvärderas utifrån sina egna förutsättningar och effektlogik men att de inte jämförs med varandra. Riksrevisionen menar också att det inte finns några uttryckliga förväntningar på programmen och att många program brister i arbetet med effektlogik. Riksrevisionen påpekar att myndigheterna hittills har följt utvärderarnas rekommendationer om fortsatt finansiering utan att dokumentera sina egna överväganden. Riksrevisionen konstaterar även att övergripande slutsatser från utvärderingarna redovisas i myndigheternas årsredovisningar men inte i regeringens rapportering till riksdagen.

2.1.2 Samverkansprogrammen

Riksrevisionens samlade bedömning av samverkansprogrammen är att förutsättningarna för effektivitet genomgående är svaga. Enligt Riksrevisionen saknas systematiska processer för prioritering av insatser och regeringen fäster stor tilltro till att samverkansgrupperna omgående ska identifiera och genomföra relevanta initiativ. Riksrevisionen påpekar att regeringen bedömer samverkansprogrammen som framgångsrika i rapporteringen till riksdagen trots avsaknad av systematisk uppföljning och utvärdering.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Åtgärda otydligheterna i uppdragen rörande de strategiska innovationsprogrammen till myndigheterna. Tydliggörandena bör omfatta myndigheternas enskilda och gemensamma ansvar för programformen som helhet, samverkan sinsemellan samt prioritering av innovationsområden och vissa avgörande frågor, till exempel att omhänderta lärdomar från svenska och internationella erfarenheter och att följa upp, utvärdera och ompröva program.
- Överväg utvärdering av genomförda samverkansprogram och säkerställ att de samverkansprogram som aviserades i juli 2019 omfattas av uppföljning och utvärdering i enlighet med näringsutskottets uttalanden.
- Säkerställ, inför framtida innovationssatsningar, att uppdrag ges med tidsramar som ger utrymme för förberedelser och planering. Detta bör göras för att myndigheterna ska ha möjlighet att göra avvägningar för genomförandet utifrån gedigen analys av erfarenheter, behov och målsättningar.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Vinnova, Energimyndigheten och Formas i det fortsatta arbetet med de strategiska innovationsprogrammen:

- Utarbeta kriterier som anger vad programmen ska ha uppnått vid olika tidpunkter. Myndigheterna kan använda kriterierna för att utifrån information i utvärderingarna avväga om program ska beviljas fortsatt finansiering eller inte.
- Säkerställ att myndigheterna gör och dokumenterar egna avvägningar av externa bedömares rekommendationer utifrån programformens syften och mål i sammanhang där externa bedömare påverkar programportföljen.
- Förbättra myndigheternas organisatoriska minne genom att dokumentera organisation, ansvarsfördelning och arbetssätt samt förändringar därav.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

I granskningen uppmärksammas ett flertal brister vad gäller förberedelser, utvärderingar och dokumentation av de båda programmen. Riksrevisionens samlade bedömning av de strategiska innovationsprogrammen skiljer sig samtidigt från bedömningen av samverkansprogrammen. När det gäller de strategiska innovationsprogrammen bedömer Riksrevisionen att regeringen och myndigheter i flera avseenden har skapat förutsättningar för effektivitet men konstaterar att det finns brister. För samverkansprogrammen är Riksrevisionens bedömning att regeringen inte har skapat förutsättningar för effektivitet.

Regeringen instämmer delvis i de iakttagelser som Riksrevisionen gör i fråga om de strategiska innovationsprogrammen, men vill betona att samverkansprogrammen bygger på en annan insatslogik än de förstnämnda. De strategiska innovationsprogrammen är i huvudsak ett verktyg för finansiering medan samverkansprogrammen i huvudsak är ett processverktyg. Regeringen vill understryka att samverkansprogrammen inte är en traditionell programform som haft särskilda resurser knutna till sig och självständig beslutsmakt över medelstildelning kopplat till detta. Insatser initierade inom samverkansprogrammen, vilka gör anspråk på offentlig finansiering, hänvisas i huvudsak till befintliga finansieringskällor, däribland de strategiska innovationsprogrammen. I finansieringsmodellen går medel som anslås för åtgärder som initierats i samverkansprogrammen via befintliga finansieringsinstrument med ordinarie beslutsprocesser, vilket innebär öppna utlysningar i konkurrens. Finansieringsmodellen är alltså ett sätt att minimera risken för och eventuell misstanke om otillbörlig styrning.

Riksrevisionen har dragit två gemensamma slutsatser för de strategiska innovationsprogrammen och samverkansprogrammen. Den första är att externt anlitate personer i expertroller får stor påverkan på programformernas innehåll och inriktning utan att myndigheterna systematiskt gör och dokumenterar självständiga överväganden inför beslut. Den andra gemensamma slutsatsen är att regeringen i utgångsläget har gett ansvariga myndigheter för lite tid att göra avvägningar och planera genomförandet av programformerna.

Regeringen konstaterar att myndigheterna följer internationell, vedertagen praxis vad gäller urvals- och utvärderingsprocesser för program och projekt.

Regeringen konstaterar att rapportens utgångspunkt i mer traditionell utvärderingsmetodik, som inte beaktar de senare årens forskning kring innovationspolitik och policyutveckling inom OECD och EU, gör att resultat och rekommendationer blir svåra att använda i den framtida utvecklingen av insatserna.

När det gäller myndigheternas dokumentation har regeringen inhämtat att myndigheterna delar Riksrevisionens observationer om vissa brister i dokumenthanteringen. Avslutningsvis instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att tidtabellen var pressad i bägge fallen.

Övriga slutsatser är separata för de olika programformerna. I de följande avsnitten redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i fråga om de olika programmen.

3.1 De strategiska innovationsprogrammen

Riksrevisionen bedömer att regeringen i huvudsak uppfyller sina egna intentioner om styrning genom instruktion och regleringsbrev men att det finns vissa behov av förtydligande av hur uppdragen är formulerade. Riksrevisionen anser att det finns en viss motsägelse i huruvida områden för innovationsprogram ska ske helt nedifrån och upp (bottom-up), med hjälp av de aktörer som är tänkta att driva program, eller uppifrån och ned (top-down), med inslag av styrning från regeringen.

Riksrevisionen anser vidare att uppdragen till myndigheterna saknar klargöranden om ansvar för samverkan och om enskilda myndigheters ansvar för viktiga frågor inom programformen.

Regeringens inställning är att politiken anger övergripande, prioriterade samhällsutmaningar, vilket har skett i exempelvis forsknings- och innovationspropositioner och genom de tematiska samverkansprogrammen, men att den närmare inriktningen och prioriteringen för de strategiska innovationsprogrammen bör ske i bredast möjliga samverkan mellan olika aktörer i samhället, som näringslivet, lärosäten, institut och den offentliga sektorn.

Regeringen anser att myndigheternas uppdrag och uppgifter ska vara tydligt formulerade så att de inte ger upphov till feltolkningar eller ineffektivitet.

3.2 Samverkansprogrammen

3.2.1 Ovanlig organisering försvårar insyn

Riksrevisionen menar att den organisatoriska strukturen för samverkansprogrammen är ovanlig med projektledare i Regeringskansliet, uppdrag till Vinnova att bistå projektledarna och personliga förordnanden från Regeringskansliet till referensgrupperna.

Riksrevisionen konstaterar vidare att den politiska närvaron i arbetet, där exempelvis statssekreterare deltar på samverkansgruppernas möten, innebär ett avsteg från traditionell förvaltningsmodell med distans mellan politik och förvaltning. Riksrevisionen påpekar att denna modell kan innebära risk för att man försvårar myndigheternas överblick över insatser av relevans för deras ansvarsområden.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att samverkansprogrammen som modell inneburit ett delvis nytt arbetssätt. Regeringens utgångspunkt för samverkansprogrammen är att uppnå samverkan över sektorsgränser för att möta de stora samhällsutmaningarna, både vad gäller att prioritera och sätta gemensamma mål och att skapa en kraftsamling för att nå dessa.

Regeringen anger tematiska samhällsutmaningar med övergripande ramar och prioriteringar inom innovationsarbetet. Därefter har regeringen samlat högnivåföreträdare för näringslivet, akademin, den offentliga sektorn, intresseorganisationer och det civila samhället för att inom utpekade tematiska områden gemensamt identifiera och prioritera vad som bör göras för att möta utmaningarna inom området och gemensamt kraftsamla resurser. Denna typ av inkluderande sektorsövergripande samarbete främjar samsyn, förankring och kraftsamling, vilket är ett arbetssätt som ligger i linje med internationella rekommendationer och vedertagen praxis. Exempelvis rekommenderar OECD denna typ av inkluderande innovationsarbete i sina rapporter OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2012 och 2015.

Den politiska närvaron i samverkansgrupperna har av både samverkansgruppernas ledamöter själva och Vinnova bedömts vara en viktig framgångsfaktor. Angreppssättet har understrukit digniteten i det arbete som

involverade i samverkansgrupperna gör med egna resurser och samtidigt inneburit möjligheter att lyssna in diskussioner och ta med sig budskap från arbetet in i Regeringskansliets ordinarie beredningsprocesser.

Regeringen anser därmed att den nya strukturen med samverkansprogrammen inte bara bidrar med traditionella innovationsfrämjande insatser, utan även möjliggör inspel till en större systemförändring, vilket särskiljer samverkansprogrammen från andra sektorsövergripande samarbeten.

3.2.2 Systematik saknas för urval av insatser

Riksrevisionen bedömer att det saknas en systematisk process för prioritering av områden och insatser. Utmaningar och insatser inom de olika programmen anses vidare vara beroende av de enskilda personer som regeringen förordnat och som förväntas inneha en expertroll.

Som regeringen tidigare påpekat utgår samverkansprogrammen från internationellt vedertagen praxis där regeringen pekar ut övergripande tematiska samhällsutmaningar och ramar inom innovationsarbetet, varefter regeringen tillsätter sektorsövergripande samverkansgrupper bestående av högnivåföreträdare, för att inom utpekade tematiska områden gemensamt identifiera, kraftsamla och verka för innovativa lösningar som möter utmaningarna inom området.

Att regeringen fäster stor tilltro till de sektorsövergripande perspektiv som är samlade i respektive samverkansprogram är naturligt och följer av insatsens logik som bygger på involverade aktörers, inklusive privata aktörers, egna insatser och resurser. Om och i de fall man sedan söker offentlig finansiering för identifierade insatser eller projekt sker det i konkurrens och transparens och med motiverade beslut från den finansierande myndigheten.

Det har således inte funnits förutsättningar eller ambitioner att styra exakt vilka eller hur många insatser som genereras i de olika samverkansprogrammen, bland annat eftersom insatserna i mycket hög grad är avhängiga av insatser och resurser från de aktörer, organisationer och företag som ingår i samverkansgrupperna.

3.2.3 Samverkansprogrammen bedöms framgångsrika trots avsaknad av uppföljning och utvärdering

Regeringen delar Riksrevisionens iakttagelser om att samverkansprogrammen inte har utvärderats i sin helhet, att någon fullständig systematisk uppföljning och utvärdering inte har skett och att det finns behov av att genomföra sådana. Därför har regeringen redan nu planerat för uppföljning och utvärdering i den nya omgången av samverkansprogrammen. Regeringen vill även påpeka att viss uppföljning och erfarenhetssammanställning har gjorts av de tidigare samverkansprogrammen och att den stora mängd initiativ och projekt som etablerats inom ramen för arbetet betraktas som ett positivt resultat, vilket också rapporterats till riksdagen via budgetpropositioner. Regeringen avser att fortsätta utveckla utvärderingen av programmen för att skapa bättre förutsättningar att bedöma resultat och effekter och bidra till lärande.

Regeringen vill slutligen framhålla att aktiv samverkan etablerats mellan aktörer från olika samhällssektorer, relevanta för respektive tema eller samhällsutmaning. Samverkan, dvs. att aktörer samlas kring ett antal prioriterade områden, är ett viktigt mervärde i sig givet syftet med samverkansprogrammen. Viktiga resultat i detta avseende är inte bara projekt och satsningar, utan även närmande mellan aktörer i olika frågor och strategiska överenskommelser mellan till exempel näringslivet, intresseorganisationer och staten som kan ha stor betydelse för utveckling och innovation inom ett område. Dagens utmaningar är komplexa och tvärssektoriella och kräver samverkan över traditionella bransch- och sektorsgränser. Samverkansprogrammen bidrar till att utveckla existerande samarbeten och till att bygga fler nya konstruktiva samarbeten och aktörsrelationer.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att göra en översyn av myndigheternas regleringsbrev och instruktioner för att se hur en ökad tydlighet kan uppnås i dessa. Detta kommer att ske inom ramen för den ordinarie beslutsprocessen kopplat till myndigheternas regleringsbrev och instruktioner.

Regeringen har för samverkansprogrammen 2019–2022 utformat ett arbetssätt som möjliggör systematiska uppföljningar och utvärderingar av de pågående samverkansprogrammen. Utformningen har gjorts i dialog med Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).

Regeringen instämmer i att myndighetsuppdrag inom framtida innovationssatsningar bör ges med så goda tidsramar som möjligt för att myndigheter ska få tillräckligt utrymme för nödvändig förberedelse och planering för genomförandet av uppdragen. Regeringens ambition är och kommer även i fortsättningen att vara att ge så goda tidsramar som möjligt i uppdrag till myndigheter, givet alla faktorer som måste tas i beaktande inför nya innovationssatsningar.

Med anledning av Riksrevisionens rapport har regeringen inhämtat myndigheternas synpunkter på Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i de delar som de riktar sig till vissa myndigheter. Regeringen avser att följa upp hur Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertas av berörda myndigheter, bland annat i samband med de årliga myndighetsdialogerna.

Regeringen anser med detta att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Innovation genom samverkan

– statens satsningar på strategiska
samverkans- och innovationsprogram

RIR 2020:6



RIKSREVISIONEN

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 978-91-7086-554-1

RIR 2020:6

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: PLAINPICTURE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-03-03

DNR: 3.1.1-2019-326

RIR 2020:6

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

Innovation genom samverkan

– statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram

Riksrevisionen har granskat programformerna strategiska innovationsprogram (SIP) och strategiska samverkansprogram (SVP). Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Regeringskansliet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Verket för innovationssystem (Vinnova).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Peter Jörgensen har varit föredragande. Revisionsledare Emilia Johansson och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Peter Jörgensen

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)
Statens energimyndighet (Energimyndigheten)
Verket för innovationssystem (Vinnova)

RIKSREVISIONEN

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	17
1.5 Disposition	18
2 Strategiska samverkans- och innovationsprogram	19
2.1 Strategiska innovationsprogram	19
2.2 Strategiska samverkansprogram	22
3 Ansvarsfördelning och organisering	25
3.1 Uppdragen förmedlas i regeringsbrev	25
3.2 Utformningen av uppdrag att utlysa program inom SIP	26
3.3 Myndigheternas organisering och ansvarsfördelning för SIP	28
3.4 Sammanfattande diskussion	31
4 Myndigheternas prioriteringar	33
4.1 Urval och beslut för SIP	33
4.2 Avvägningar för programportföljen i SIP	35
4.3 Otydligt vilka faktorer som är utslagsgivande	37
4.4 Sammanfattande diskussion	38
5 Uppföljning och utvärdering	40
5.1 Uppföljning och utvärdering av SIP	40
5.2 Återrapportering av SIP	45
5.3 Sammanfattande diskussion	45
6 Strategiska samverkansområden	47
6.1 Organisering och ansvarsfördelning i arbetet med SVP	47
6.2 Myndigheternas uppdrag i SVP	48
6.3 Prioriteringar för insatser inom SVP	49
6.4 Uppföljning och utvärdering av SVP	51
6.5 Sammanfattande diskussion	52
7 Slutsatser och rekommendationer	54
7.1 Slutsatser om SIP	54
7.2 Slutsatser om SVP	56
7.3 Gemensamma slutsatser	56
7.4 Rekommendationer	57
Referenslista	59

RIKSREVISIONEN



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Elektroniska bilagor

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

Bilaga 1. Forskningspropositionerna 2012 och 2016

Bilaga 2. Struktur på ansökningsmallarna för SIP

Bilaga 3. Bedömningskriterier för urval av program i SIP

RIKSREVISIONEN

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

4 RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Strategiska innovationsprogram (SIP) och strategiska samverkansprogram (SVP) ska bidra till att stärka Sveriges innovationsförmåga och konkurrenskraft samt till att möta globala samhällsutmaningar. Centralt är att staten ska bidra till samverkan mellan näringsliv, akademi, offentlig sektor och forskningsinstitut. SIP omfattar 17 program och SVP omfattar 5 program.

Granskningens övergripande fråga är: har staten skapat förutsättningar för effektivitet i SIP och SVP? Granskningen omfattar regeringen, Regeringskansliet, Verket för innovationssystem (Vinnova), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Den motiveras av att programformerna omfattar i sammanhanget mycket pengar för staten och att innovationssatsningar är förknippade med risker. OECD pekade 2016 ut problem med SIP som vi bedömer är relevanta även för SVP. Mot bakgrund av detta har granskningen inriktats mot följande delfrågor:

1. Ger ansvarsfördelning och organisering förutsättningar för ett effektivt genomförande?
2. Har ansvariga myndigheter gjort och dokumenterat systematiska prioriteringar och avvägningar?
3. Används uppföljning och utvärdering för
 - a. prövning och utveckling av programmen samt
 - b. rättvisande återrapportering till riksdagen?

Granskningens resultat

Riksrevisionen har dragit två gemensamma slutsatser för SIP och SVP. Den första är att externt anlitate personer i expertroller får stor påverkan på programformernas innehåll och inriktning utan att myndigheterna systematiskt gör och dokumenterar självständiga överväganden inför beslut. Den andra är att regeringen i utgångsläget har gett ansvariga myndigheter lite tid att göra avvägningar och planera genomförandet av programformerna. Övriga slutsatser är separata för programformerna och återges i de två följande avsnitten.

Strategiska innovationsprogram

Riksrevisionens samlade bedömning för SIP är att staten i flera avseenden har skapat förutsättningar för effektivitet. Men vi ser brister för alla delfrågor som sammantaget riskerar programformens måluppfyllelse.

I regeringens regleringsbrev till myndigheterna ges dubbla budskap om hur myndigheterna ska välja ut program. Myndigheternas ansvar för bland annat

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

utvärdering och programportföljens sammansättning är också otydligt, vilket gör att sådana frågor riskerar att falla mellan stolarna. Myndigheterna har delat upp ansvaret för programmen och etablerat en samverkan sinsemellan som fungerar väl. Men dokumentationen av organiseringen och vägledande material till handläggare brister. Det ger svagt organisatoriskt minne och innebär att administrativa rutiner inte är helt gemensamma.

Myndigheternas sätt att välja ut program ger goda förutsättningar för systematiska urval och följer enligt myndigheterna internationell praxis. Urvalet sker i konkurrens där ansökningar bedöms av externt anlitade bedömargrupper utifrån angivna bedömningskriterier. Myndigheterna har omhändertagit regeringens syften och mål med programformen i utlysningarna. Däremot kan Riksrevisionen inte se att myndigheterna har gjort avvägningar för programportföljen som helhet, till exempel lämpligt antal program eller lämplig utformning av programportföljen i relation till målen. Programansökningarna har varierande tematik och förutsättningar. Anlitade bedömargrupper har avhandlat dem på kort tid utifrån många komplicerade bedömningskriterier utan inbördes viktning eller prioritering. Myndigheternas beslutsmotiv är otydliga avseende utslagsgivande faktorer och myndigheternas avvägningar utifrån bedömarens rekommendationer är i de flesta fallen inte dokumenterade.

SIP har en utförlig utvärderingsprocess där varje program utvärderas var tredje år av anlitade utvärderare. Utvärderarnas rekommendationer används främst för att utveckla programmen. Utvärderingarna är enda tillfället där myndigheterna prövar programmets fortsatta finansiering. Förutsättningarna för prövning är dock svaga. Programmen utvärderas utifrån sina egna förutsättningar och effektlogik och till skillnad från i urvalsprocessen jämförs inte program med varandra. Det finns inga uttryckta förväntningar på programmen och många program brister till exempel i arbetet med effektlogik. Myndigheterna har hittills följt utvärderarnas rekommendationer om fortsatt finansiering utan att dokumentera sina egna överväganden. Övergripande slutsatser från utvärderingarna redovisas i myndigheternas årsredovisningar men inte i regeringens rapportering till riksdagen.

Strategiska samverkansprogram

Den samlade bedömningen för SVP är att förutsättningarna för effektivitet genomgående är svaga. Det saknas systematiska processer för prioritering av insatser. Varje program har en samverkansgrupp med av regeringen förordnade personer från olika sektorer. Stor tilltro fästs till att grupperna omgående ska identifiera och genomföra relevanta initiativ. SVP saknar systematisk uppföljning och utvärdering. Regeringen bedömer ändå programmen som framgångsrika i rapporteringen till riksdagen.

Enligt regeringen är SIP ett centralt verktyg för att förverkliga SVP. Vinnova har genomfört två projektutlysningar för att bidra till områden som prioriterats i SVP. Den första och största utlysningen genomfördes med kort varsel vilket verkar ha gynnat väletablerade områden för innovation och samverkan.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de samlade bedömningarna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Åtgärda otydligheterna i uppdragen rörande SIP till myndigheterna. Tydliggörandena bör omfatta myndigheternas enskilda och gemensamma ansvar för programformen som helhet, samverkan sinsemellan samt prioritering av innovationsområden och vissa avgörande frågor, till exempel att omhändertar lärdomar från svenska och internationella erfarenheter och att följa upp, utvärdera och ompröva program.
- Överväg utvärdering av genomförda samverkansprogram och säkerställ att de samverkansprogram som aviserades i juli 2019 omfattas av uppföljning och utvärdering i enlighet med näringsutskottets uttalanden.
- Inför framtida innovationssatsningar, säkerställ att uppdrag ges med tidsramar som ger utrymme för förberedelser och planering. Detta för att myndigheterna ska ha möjlighet att göra avvägningar för genomförandet utifrån gedigen analys av erfarenheter, behov och målsättningar.

Mot bakgrund av de samlade bedömningarna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Vinnova, Energimyndigheten och Formas i det fortsatta arbetet med SIP:

- Utarbeta kriterier som anger vad programmen ska ha uppnått vid olika tidpunkter. Myndigheterna kan använda kriterierna för att utifrån information i utvärderingarna avväga om program ska beviljas fortsatt finansiering eller inte.
- Säkerställa att myndigheterna gör och dokumenterar egna avvägningar av externa bedömarens rekommendationer utifrån programformens syften och mål i sammanhang där externa bedömare påverkar programportföljen.
- Förbättra myndigheternas organisatoriska minne genom att dokumentera organisation, ansvarsfördelning och arbetssätt samt förändringar därav.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

8 RIKSREVISIONEN

1 Inledning

Regeringen föreslog i forskningspropositionen 2012 att strategiska innovationsområden skulle inrättas.¹ Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Statens energimyndighet (Energimyndigheten)² och Verket för innovationssystem (Vinnova) har sedan på uppdrag av regeringen utlyst strategiska innovationsprogram (SIP). Regeringen beskrev i nästa forskningsproposition 2016 fem strategiska samverkansprogram (SVP) utifrån områden som Nationella innovationsrådet³ identifierat. Regeringskansliet har administrerat programmen med stöd från Vinnova.

Båda programformerna syftar till att möta samhällsutmaningar samt stärka Sveriges innovationsförmåga och konkurrenskraft genom ny, långsiktig och fördjupad samverkan mellan bland annat lärosäten, forskningsinstitut, näringsliv och offentlig sektor.⁴ De anknyter till flera politikområden och finansieras med anslag ur flera utgiftsområden i statsbudgeten.

1.1 Motiv till granskning

Staten lägger stora summor på SIP och SVP.⁵ Vinnova är den största statliga finansören av SIP, som är deras största och bredaste satsning.⁶ De har tillsammans med Energimyndigheten och Formas betalat ut ungefär 4,2 miljarder kronor inom programformerna under 2013–2019.⁷ Totalt förväntas 8 miljarder kronor betalas ut i SIP om alla enskilda program fortlöper hela den tolvåriga programperioden.⁸ Den totala kostnaden för SVP är mer svårberäknad. Kostnader för insatser till följd av prioriteringar inom SVP förekommer även hos andra aktörer än de granskade myndigheterna.

¹ Prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:152.

² Se prop. 2012/13:21, s. 25 och 57ff om Energimyndigheten.

³ Prop. 2016/17:50, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208. Nationella innovationsrådet är ett forum för dialog och samverkan för att främja Sveriges innovationsförmåga. Rådet inrättades 2015 och består av 18 representanter från regeringen, akademien och näringslivet, med statsministern som ordförande.

⁴ Prop. 2012/13:30, s. 19ff, 69ff; prop. 2016/17:50, s. 27, 84, 108ff.

⁵ Se budgetpropositioner för 2013–2018, till exempel prop. 2012/13:1 UO 16, s. 96, bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113; prop. 2016/17:1 UO 20, s. 126, bet. 2016/17:MJU1, rskr. 2016/17:116; prop. 2012/13:1 UO 21, bet. 2012/13:NU3, rskr. 2012/13:129; prop. 2012/13:1 UO 24, s. 74, bet. 2012/13:NU1, rskr. 2012/13:103; prop. 2016/17:1 UO 21, s. 43, bet. 2016/17:NU3, rskr. 2016/17:86; prop. 2016/17:1 UO 24, s. 90–91 och 97, bet. 2016/17:NU1, rskr. 2016/17:102.

⁶ Vinnova, *Årsredovisning 2018, 2019*.

⁷ Tjänsteanteckningar från genomgång av underlag hos Vinnova, uppgift hämtad 2019-12-18.

⁸ Vinnova, *Strategiska innovationsprogram: samarbete för hållbar innovation (PPT)*, 2019.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

OECD pekade 2016 ut problem med SIP som Riksrevisionen bedömer riskerar programformens förutsättningar för måluppfyllelse om de realiseras, bland annat att:

- Vinnova får för lite kontroll över beslut inom de enskilda programmen
- programmen utvecklas inte kontinuerligt genom ömsesidigt erfarenhetsutbyte, internationell samverkan, omprövning av agendor och dialog med andra innovationsorganisationer
- den strategiska aspekten går förlorad om för många eller för få program får stöd
- det saknas ett helikopterperspektiv över samtliga agendor för programmen och hur de förändras över tid
- deltagande aktörer sätter kortsiktiga vinningar framför mer långsiktiga samhälleliga mål
- involverade aktörer har omotiverat höga förväntningar på programmen
- medel går till samma aktörer som i andra statliga innovationsfrämjande program.⁹

Dessutom finns mer allmängiltiga risker med innovationsfrämjande insatser, till exempel en inneboende osäkerhet¹⁰ samt att insatserna är svåröverblickbara och att de karaktäriseras av otydliga målsättningar, vilket försvårar uppföljning.^{11,12}

En kombinerad granskning av SIP och SVP motiveras av att Riksrevisionen anser att riskerna är av betydelse för båda programformernas förutsättningar för måluppfyllelse. För det första överlappar programformernas syften. Båda går ut på att staten ska bidra till samverkan över samhällssektorer. De problem som OECD pekar ut för SIP indikerar att den uppgiften ställer krav på statens förmåga att strukturera, kontrollera och följa upp programformerna. För det andra kopplas programformerna samman i forskningspropositionen 2016. Där framgår att strategiska innovationsområden är ett centralt verktyg för att förverkliga SVP och att myndigheternas arbete inom innovationsområdena ska förstärkas för att utvecklas i linje med SVP.¹³

⁹ OECD, *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016*, 2016.

¹⁰ Se till exempel OECD, *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation*, 2014; SOU 2015:107; SOU 2016:72; Vinnova, *FoU-program för Små och Medelstora företag – Metodologiskt ramverk för effektanalyser*, 2015.

¹¹ Se Riksrevisionen, *Statliga stöd till innovation och företagande*, 2016.

¹² Med uppföljning avses hur myndigheterna kontinuerligt följer vad som händer i programmen, t.ex. aktiviteter och ekonomiska utfall. Utvärdering handlar om att därutöver om att bedöma och förklara prestationer och effekter (Se Statskontoret, *Utvärdera för bättre beslut!*, 2001).

¹³ Prop. 2016/17:50, s. 108 ff.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Granskningens övergripande frågeställning är: har staten skapat förutsättningar för effektivitet i SIP och SVP? Med staten avses regeringen, Regeringskansliet, Energimyndigheten, Formas och Vinnova i deras respektive roller. Med effektivitet avses att de pengar staten satsar i största möjliga utsträckning ska bidra till måluppfyllelse.

Granskningen inriktas mot förutsättningar inom tre områden av relevans för programformernas måluppfyllelse – hur staten organiserar och fördelar ansvar, överväger och dokumenterar inriktning och innehåll samt följer upp och återrapporterar programformerna. Granskningen utgår från följande delfrågor:

1. Ger ansvarsfördelning och organisering förutsättningar för ett effektivt genomförande?
2. Har ansvariga myndigheter gjort och dokumenterat systematiska prioriteringar och avvägningar?
3. Används uppföljning och utvärdering för
 - a. prövning och utveckling av programmen samt
 - b. rättvisande återrapportering till riksdagen?

Delfrågorna riktar sig till alla granskade aktörer men bedömningarna beror på deras respektive ansvar för de delar av SIP eller SVP som varje delfråga behandlar.

Granskningen omfattar SIP som programform med samtliga 17 program. Granskningen handlar om myndigheternas arbete med programformen. Eftersom programmen i hög utsträckning styr sin egen inriktning och verksamhet ligger fokus i den andra delfrågan på myndigheternas urval av program.

Även för SVP omfattar granskningen programformen som sådan, med de program som drevs 2016–2018.¹⁴ Granskningen omfattar arbetet med att prioritera insatser inom respektive samverkansprogram, förstärkningarna av SIP hos Energimyndigheten, Formas och Vinnova som föreslogs i forskningspropositionen 2016 samt Vinnovas särskilda uppdrag kopplat till samverkansgruppernas arbete. Granskningen omfattar inte genomförandet av insatser inom respektive program. Därmed är det samverkansgruppernas prioritering av insatser och Vinnovas uppdrag för utlysningar för SVP som omfattas i den andra delfrågan. Samverkansprogrammet Life Science har exkluderats ur granskningen eftersom det har en annan historik och organisation än övriga.¹⁵

¹⁴ Prop. 2016/17:50. De nya samverkansprogram som regeringen presenterade i juli 2019 exkluderades.

¹⁵ Se Vinnova, *Uppdrag att bistå i arbetet med regeringens samverkansprogram för innovation*, 2019; dir. 2015:105 En nationell samordnare för området Livsvetenskap. Programmet startade 2015 och hade vid starten av övriga program en särskild utredare som skulle fungera som nationell samordnare samt en referensgrupp.

Centrala begrepp i granskningen

- **Myndigheterna** avser de tre myndigheter som fått huvudsakliga uppdrag inom SIP, det vill säga Energimyndigheten, Formas och Vinnova
- **Programform** avser de totala satsningarna på SIP och SVP.
- **Program** avser enskilda program inom SIP och SVP.
- **Insatser** avser prohejt eller andra aktiviteter som genomförs inom ramen för enskilda program.

1.3 Bedömningsgrunder

För att bedöma programformernas förutsättningar för effektivitet¹⁶ operationaliserar vi bedömningsgrunder i ett antal kriterier till stöd för bedömning i varje delfråga. Kriterierna presenteras inledningsvis i de följande avsnitten. Efter kriterierna beskrivs de krav som riksdagen ställer på regeringen eller som regeringen ställer på myndigheterna, som ligger till grund för operationaliseringen.

En utgångspunkt är att regeringen pekar ut strategiska innovationsområden som ett centralt verktyg för att förverkliga SVP.¹⁷ Detaljer om mål, syften och genomförandet av SIP och SVP ur regeringens forskningspropositioner sammanfattas i bilaga 1¹⁸.

¹⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) anger att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Förarbetena till bestämmelsen hänvisar till förarbetena till motsvarande bestämmelse i den tidigare gällande lagen om statsbudgeten. Där uttalas att statlig verksamhet ska bedrivas så att de mål riksdagen satt uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad (prop. 1995/96:220 s. 20, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25).

¹⁷ Prop. 2016/17:50, s. 109, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208. Finansiering av SIP och SVP föreslås i flera budgetpropositioner 2013–2018, till exempel prop. 2012/13:1 UO 16, s. 96, bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113; prop. 2016/17:1 UO 20, s. 126, bet. 2016/17:MU1, rskr. 2016/17:116; prop. 2012/13:1 UO 21, bet. 2012/13:NU3, rskr. 2012/13:129; prop. 2012/13:1 UO 24, s. 74, bet. 2012/13:NU1, rskr. 2012/13:103; prop. 2016/17:1 UO 21, s. 43, bet. 2016/17:NU3, rskr. 2016/17:86; prop. 2016/17:1 UO 24, s. 90–91 och 97, bet. 2016/17:NU1, rskr. 2016/17:102.

¹⁸ Bilagan kan hämtas på Riksrevisionens webbplats.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

1.3.1 Ger ansvarsfördelning och organisering förutsättningar för ett effektivt genomförande?

Tabell 1 Bedömningskriterier för delfråga 1

Kriterium	SIP	SVP
1. Regeringen bör förmedla grundläggande uppgifter till myndigheterna i instruktion och använda regleringsbrev för årlig styrning.	X	X
2. Myndigheternas uppdrag bör vara tydliga och undvika överlappningar eller att viktiga uppgifter faller mellan stolarna, samt vara formulerade så att myndigheterna har rimliga möjligheter att genomföra dem.	X	X
3. Ansvar för uppföljning och utvärdering bör framgå av myndigheternas uppdrag.	X	X
4. Myndigheterna bör i utförandet av uppdrag organisera sig och sin samverkan sinsemellan gemensamt och transparent. I SIP ingår att myndigheterna bör:	X	X
4A. tillse att alla myndigheter har en överblick över genomförandet så att varje myndighet kan göra löpande avvägningar för enskilda program och avvägningar kan göras för programportföljen i sin helhet	X	
4B. etablera vilka administrativa rutiner som bör vara gemensamma.	X	

De första två kriterierna grundar sig på regeringens förvaltningspolitiska proposition. Där anger regeringen att myndigheternas grundläggande uppgifter och förutsättningar som utgångspunkt ska anges i instruktion. Regleringsbrevet är i första hand avsett för den årliga styrningen. Regeringens styrning bör också vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.¹⁹ Tydlig styrning innebär bland annat att myndighetens uppdrag preciseras genom att ansvar, uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges.²⁰ Mål och uppgifter, som i detta fall härstammar från forskningspropositionerna 2012 och 2016 (se bilaga 1), bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.²¹ Myndigheter bör inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter bör undvikas.²²

¹⁹ Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175, s. 111) gjort bedömningen att instruktionen bör vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning av myndigheterna. Riksdagen gjorde ingen annan bedömning (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Se även bet. 2015/16:KU10, s. 85–86 där konstitutionsutskottet hänvisar till cirkulär nr Fi 2014:3, 2014-09-12, Anvisning för arbetet med regleringsbrev.

²⁰ Prop. 2009/10:175 s. 98, bet 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315.

²¹ Prop. 2009/10:175 s. 98, bet 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315.

²² Prop. 2009/10:175, bet 2009/10 FiU:38, s. 9, rskr. 2009/10:315.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Utbildningsutskottet betonar särskilt att den ordning för uppföljning och utvärdering av innovationsområdena som regeringen föreslår i forskningspropositionen är ändamålsenlig och skapar goda möjligheter till kursändringar.²³ Därför anger Riksrevisionen som kriterium tre särskilt att myndigheternas ansvar för uppföljning och utvärdering av programformerna bör framgå av regeringens styrning av myndigheterna.

Regeringen ger också rent generell uttryck för att myndigheternas ledning ansvarar för att deras verksamhet bedrivs effektivt²⁴ och för att uppdragen bör utföras i samverkan.²⁵ Mer specifikt säger regeringen bland annat att de administrativa rutinerna för förstärkningen av SVP ska vara gemensamma för de involverade myndigheterna samt följa den struktur som Vinnova har byggt upp.²⁶ Mot bakgrund av detta anser Riksrevisionen som kriterium fyra att det är en förutsättning för effektivitet att Energimyndigheten, Formas och Vinnova i sin organisation och ansvarsfördelning skapar möjligheter för samverkan sinsemellan, bland annat genom transparens och god överblick av SIP²⁷.

1.3.2 Har ansvariga myndigheter gjort och dokumenterat systematiska prioriteringar och avvägningar?

Tabell 2 Bedömningskriterier för delfråga 2

Kriterium	SIP	SVP
5. Urvalsprocesser bör utformas på sätt som ger systematik i urval och beslut.	X	X
6. Beslutsunderlag bör dokumenteras så att det går att följa gjorda prioriteringar och överväganden inom programformen.	X	X

Utbildningsutskottet betonar i ställningstaganden att programformerna ska bidra till nya, långsiktiga och fördjupade samverkansprojekt.²⁸ SIP bör enligt utskottet präglas av gemensamma processer för problemformulering, utformning som möjliggör omprövning av inriktning och struktur samt effektutvärderingar av

²³ Prop. 2012/13:30, s. 71, bet. 2012/13:UbU3, s. 94, rskr. 2012/13:152.

²⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁵ Se båda forskningspropositionerna som gett upphov till programformerna (prop. 2012/13:30, s. 71; prop. 2016/17:50). Även det förvaltningspolitiska målet uppmanar till samverkan (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anger att myndigheter fortlöpande ska utveckla verksamheten och genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Se även regleringsbrev (regeringsbeslut N2013/2804/E, N2013/968/E [delvis]; regeringsbeslut N2012/291/FIN, N2011/6502/FIN, N2012/6294/FIN m.fl.; regeringsbeslut M2013/3175/S).

²⁶ Prop. 2016/17:50 s. 110, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208.

²⁷ Jämför bedömningsgrunder i Riksrevisionen, *Enklare att starta företag – statliga insatser för en digital process*, 2019.

²⁸ Bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:152, se även bet. 2016/17:Ubu12, rskr. 2016/17:208.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

resultat och samverkansmönster.²⁹ Utöver dessa specifika krav på SIP och SVP ska all statlig verksamhet, även tilldelning av statliga medel, baseras på saktighet.³⁰ Riksrevisionen formulerar mot bakgrund av detta kriterium fem, att urval och beslut i båda programformerna bör genomföras utifrån processer som präglas av systematik.

Det sjätte kriteriet rör Regeringskansliets och myndigheternas dokumentation av de prioriteringar och överväganden som görs i arbetet med programformerna, bland annat under urval och inför beslut. För regeringsärenden som bereds i Regeringskansliet har KU betonat vikten av välgrundade beslutsunderlag och dokumentation.³¹ Krav på myndigheternas dokumentation ställs i förvaltningslagen (2017:900), i form av en huvudregel om att myndigheters beslut ska innehålla en klargörande motivering. En sådan motivering ska bland annat innehålla uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Fram till och med den 30 juni 2018 undantogs beslut som rör tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart från kravet på motivering. Riksrevisionen anser det vara rimligt att myndigheterna löpande dokumenterar prioriteringar och överväganden i arbetet med programformerna, i syfte att säkerställa kontinuitet, lärande och organisatoriskt minne i den egna verksamheten.

²⁹ Bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:152.

³⁰ Se 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152). Med saktighet menas bland annat att inga ovidkommande hänsyn tas vid handläggning och beslut.

³¹ Se bet. 1993/94:KU30, s. 52–53, prot. 1993/94:110 och bet. 2008/09:KU10, rskr. 2008/09:158 avseende Regeringskansliets underlag inför regerings- och riksdagsbeslut. Se även till exempel bet. 2016/17: NU21, rskr. 2016/17:332.

1.3.3 Används uppföljning och utvärdering för prövning och utveckling av programmen samt för rättvisande återrapportering till riksdagen?

Tabell 3 Bedömningskriterier för delfråga 3

Kriterium	SIP	SVP
7. Uppföljning och utvärdering bör planeras inför programmen.	X	X
8. Kriterier och tillvägagångssätt för omprövning av inriktning och struktur på insatserna för att möta nya utmaningar i samhället bör läggas fast tidigt i genomförandet:	X	X
8A. för SIP bör detta ske i samverkan av myndigheter med relevant uppdrag vid tidpunkten	X	
8B. för SVP bör detta ske i Regeringskansliet eller som uppdrag till relevant myndighet.		X
9. Regeringens återrapportering till riksdagen bör ge en balanserad bild av genomförande och prestation i relation till målen för respektive programform.	X	X
10. Motsvarande krav ställs på myndigheternas återrapportering till regeringen, i syfte att ge regeringen möjlighet att återrapportera vidare till riksdagen.	X	X

Kriterierna sju och åtta grundar sig bland annat i ett tillkännagivande från näringsutskottet (NU) till regeringen. Utskottet betonar vikten av oberoende effektutvärderingar av innovations- och företagsstöd.³² Utskottet betonar också vikten av att regeringen bör tydliggöra den röda tråden mellan mål, gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens budgetförslag.³³ Även regeringen understryker uppföljning i samband med delegering av befogenheter till myndigheterna. En långtgående delegering av befogenheter förutsätter ökad uppföljning och rapportering samt kontroll i efterhand av vilka resultat och effekter som uppnåtts,³⁴ vilket kan ge underlag för den fortsatta styrning.³⁵ Riksrevisionen anser att det är en förutsättning för effektivitet i genomförandet och omprövning av insatser att formerna för uppföljning och utvärdering planeras tidigt i genomförandet.

Kriterium nio och tio grundar sig på budgetlagens (2011:203) krav på återrapportering från regeringen till riksdagen.³⁶ För att regeringen ska kunna

³² Bet. 2017/18:NU12, rskr. 2017/18:238.

³³ Bet. 2015/16:NU1; bet. 2017/18:NU1.

³⁴ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

³⁵ Prop. 2017/18:1 UO 2 s. 86, bet. 2017/18:FIU2, rskr. 2017/18:128.

³⁶ Enligt 10 kap. 1, 2 och 3 §§ budgetlagen (2011:203) är regeringen redovisningskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar. Vidare ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.

fullgöra kravet är en förutsättning att myndigheterna har en rättvisande uppföljning och utvärdering.

1.4 Metod och genomförande

Det empiriska underlaget för granskningen består av dokumentstudier och intervjuer. Riksrevisionen har efterfrågat dokumentation och ställt frågor till granskade myndigheter utifrån granskningens frågeställningar, bedömningsgrunder och preliminära iakttagelser. Informationsinhämtningen har anpassats efter programformernas olika förutsättningar avseende organisering och ansvarsfördelning, tillvägagångssätt för att välja inriktning och innehåll samt uppföljning och återrapportering.

För SIP har Riksrevisionen fört en dialog med de granskade myndigheterna om relevant dokumentation för granskningens frågeställningar. Dokumentationsläsningen har huvudsakligen genomförts på Vinnova eftersom en stor del av den efterfrågade dokumentationen finns där. Riksrevisionen har erhållit kompletterande dokumentation från Energimyndigheten och Formas. Riksrevisionen har intervjuat företrädare för myndigheterna utifrån iakttagelser från dokumentationsläsningen. I samma syfte har Riksrevisionen intervjuat företrädare för 5 av de totalt 17 programmen i SIP.

För SVP har Riksrevisionen gått igenom Regeringskansliets akter för de program som granskningen omfattar. Riksrevisionen har också gått igenom ytterligare dokumentation på Regeringskansliet där SVP behandlas, till exempel i myndighetsdialog och beredning av uppdrag till myndigheter. Därutöver har Riksrevisionen läst dokumentation från Vinnova och Energimyndigheten om deras arbete med SVP. Riksrevisionen har intervjuat projektledare för SVP i Regeringskansliet och företrädare för Vinnova, Energimyndigheten och Formas har intervjuats om deras bidrag till SVP.

Riksrevisionen har läst myndigheternas och regeringens rapportering av programformerna i årsredovisningar och budgetpropositioner.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Peter Jörgensen och projektmedarbetare Emilia Johansson. Olof Hallonsten, fil.dr i forskningspolitik och dr. habil (tysk docentgrad) i sociologi, har som referensperson gett synpunkter på ett granskningsupplägg och ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet), Vinnova, Energimyndigheten och Formas har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Disposition

Kapitel 2 beskriver SIP och SVP och förklarar kopplingar, likheter och skillnader mellan programmen. Kapitel 3–5 redovisar iakttagelser för SIP. Kapitel 3 behandlar ansvarsfördelning och organisering, kapitel 4 behandlar prioriteringar och avvägningar och kapitel 5 behandlar uppföljning och utvärdering. I kapitel 6 redovisas granskningens iakttagelser för SVP. I kapitel 7 redovisas granskningens slutsatser och rekommendationer.

2 Strategiska samverkans- och innovationsprogram

Regeringen har höga och likartade ambitioner för programformerna. Båda ska stärka Sveriges innovationsförmåga genom bland annat nya former av samverkan, identifikation och utveckling av svenska styrkeområden, stark internationell anknytning och förbättrat nyttiggörande av forskning. Samtidigt har programformerna betydande olikheter.³⁷ Detta kapitel beskriver programformerna översiktligt.

Kortfattad beskrivning av SIP och SVP

- Strategiska innovationsprogram (SIP) har utlysts av Energimyndigheten, Formas och Vinnova på uppdrag av regeringen. Alla 17 program utgår från en eller flera strategiska innovationsagendor vari en konstellation av aktörer från olika sektorer gemensamt etablerar gemensamma mål och visioner. Målen och visionerna identifieras inom ramen för ett strategiskt innovationsområde. Förslaget att genomföra satsningar inom ramen för strategiska innovationsområden kom i forskningspropositionen 2012.
- Strategiska samverkansprogram (SVP) inrättades av regeringen utifrån områden som identifierats av Nationella innovationsrådet. De 5 programmen upphörde 2018. Information om finansiering ges bland annat i forskningspropositionen 2016.

2.1 Strategiska innovationsprogram

2.1.1 Syfte och inriktning

SIP syftar till att skapa förutsättningar för att bemöta samhällsutmaningar och att öka internationell konkurrenskraft genom ny, långsiktig och fördjupad samverkan, kraftsamling och förnyelse.³⁸

Regeringen anger i forskningspropositionen 2012 att de inte ska avgöra vilka områden som kan bli aktuella för insatser utan att det bör avgöras utifrån gemensamma processer för problemformulering där bland annat företag, universitet, högskolor och forskningsinstitut ingår. Vidare anger regeringen att användarna av forskningsresultat ska involveras redan i problemformuleringsstadiet. Forskningsmiljöer med hög kvalitet och konstellationer av företag eller offentliga verksamheter som tillsammans utgör en grund för innovation ska utgöra grunden i satsningen, med delfinansiering från näringsliv och offentlig verksamhet. Men enligt regeringen ska forskningsfinansierande myndigheter själva besluta om vilka aktörer som tilldelas medel och om den tidsram som bidragen bör ges, beroende på resultaten av uppföljningar och utvärderingar.

³⁷ Se prop. 2012/13:30; prop. 2016/17:50.

³⁸ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova. Syftet framgår i utlysningstexter.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Regeringen beskriver också att insatsernas utformning ska ge möjlighet till omprövning av inriktning och struktur för att möta nya utmaningar i samhället. Lärdomar dragna av svenska och internationella erfarenheter och av dialoger med berörda parter som näringsliv, offentlig sektor och forskningssamhälle bör löpande integreras i arbetet. För att bidra till att successivt utveckla insatserna ska uppföljning ske återkommande. Minst en utvärdering av effekter, både i termer av uppnådda resultat och på samverkansmönster, ska också genomföras.

Sammanfattningsvis ska de projekt som tilldelas medel för strategiska innovationsområden utgå från samhällsutmaningar, hålla hög vetenskaplig kvalitet, ha inslag av medfinansiering och kunna påvisa ny eller områdesöverskridande samverkan.³⁹

2.1.2 Genomförande

SIP genomförs av Energimyndigheten, Formas och Vinnova som har i uppdrag att utlysa program.⁴⁰ Totalt 17 program (se tabell 4 nedan) har beviljats medel i fyra separata utlysningssyften.

Tabell 4 Program inom SIP

Program	Utlysning (år)	Huvudmannskap
Lättvikt	2013	Vinnova
Metalliska material	2013	Vinnova
Processindustriell IT och Automation	2013	Vinnova
Produktion2030	2013	Vinnova
STRIM – Gruv- och metallutvinning	2013	Vinnova
BioInnovation	2014	Vinnova
Innovair	2014	Vinnova
Internet of Things Sverige: Sakernas internet	2014	Vinnova
SIO Grafen	2014	Vinnova
Smartare Elektroniksystem	2014	Vinnova
SWElife	2014	Vinnova
Drive Sweden	2015	Vinnova
InfraSweden2030	2015	Vinnova
MedTech4Health	2015	Vinnova

³⁹ Prop. 2012/13:30, s. 69 ff.

⁴⁰ Regeringsbeslut N2012/291/FIN, N2011/6502/FIN, N2012/6294/FIN m.fl.;
regeringsbeslut N2013/1162/FIN; regeringsbeslut N2013/2804/E, N2013/968/E (delvis);
regeringsbeslut M2013/3175/S.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Program	Utlysning (år)	Huvudmannaskap
RE:Source	2015	Energimyndigheten
Smart Built Environment	2015	Formas
Viable Cities	2017	Energimyndigheten

Källa: Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

Varje program ryms inom ett strategiskt innovationsområde som definierats i en strategisk innovationsagenda. De strategiska innovationsagendorna tillkom genom en utlysning om medel för att ta fram sådana agendor som Vinnova genomförde inför forskningspropositionen 2012. Kompletterande utlysning av agendor har senare skett inom energiområdet. Agendorna är framtagna gemensamt av aktörer från olika samhällssektorer. Av totalt 136 strategiska innovationsagendor har 35 resulterat i program. Det innebär att vissa strategiska innovationsagendor omarbetats och sammanförts inför utlysningen av program och att det stora flertalet agendor inte resulterat i något program i SIP.

Myndigheterna har genomfört flera utlysningomgångar för att välja ut program. Programmen drivs av de aktörer från olika sektorer⁴¹ som gemensamt identifierat och formulerat problem och utvecklingsinsatser inom ett visst innovationsområde.

Myndigheterna har fördelat ansvaret mellan sig och programmen så att myndigheterna finansierar programmets koordineringsverksamhet och delfinansierar insatser inom programmen, oftast projekt. Myndigheterna utlyser och beslutar om finansiering av projekt inom respektive program, samt följer och för kontinuerlig dialog med programkontoret.

Programmets koordineringsverksamhet består av programledning med ett programkontor och en styrelse som representerar de samverkande aktörerna. Programmets styrelse väljer strategisk inriktning för programmet genom att föreslå insatser men fattar inte själva beslut om finansiering. Viktiga uppgifter för respektive programkontor är att utforma projektutlysningar, initiera så kallade strategiska projekt⁴² och verka för samsyn och kunskapsspridning inom programmet. Programkontoret förväntas verka i behovsägares intressen, följa upp mål och resultat, utveckla insatser inom programmen som kompletterar befintliga insatser inom området och skapa förutsättningar för framgångsrikt genomförande.⁴³

⁴¹ Företag, universitet och högskolor, forskningsinstitutioner, andra offentliga aktörer och organisationer i civilsamhället.

⁴² Strategiska projekt, också kallade enskilda projekt, ska på olika sätt främja utvecklingen inom programmets område. Projekten ingår inte i ordinarie projektutlysningar.

⁴³ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

2.2 Strategiska samverkansprogram

2.2.1 Syfte och inriktning

Målsättningen för SVP är att samordna innovationsinsatser för att stärka Sveriges konkurrenskraft och samtidigt möta samhällsutmaningar. Programformen ska stärka Sverige och svenskt näringsliv inom områden som är betydande för framtida tillväxt och som samtidigt är centrala för att bemöta globala samhällsutmaningar.⁴⁴ Programmen inrättas av regeringen och under den tidsperiod som granskningen avser fanns fem program:

- Cirkulär biobaserad ekonomi
- Life Science⁴⁵
- Nästa generations resor och transporter
- Smarta städer
- Uppkopplad industri och nya material.

Programmen adresserar tre områden som pekats ut av Nationella innovationsrådet som centrala för att lösa samhällsutmaningar: digitalisering, life science samt miljö- och klimatteknik. Det nationella innovationsrådet är inrättat av regeringen och har till uppgift att identifiera utmaningar och samverkansområden av strategisk betydelse för utvecklingen av innovationspolitiken samt föreslå initiativ för att stärka Sveriges innovations- och konkurrenskraft.⁴⁶

Enligt regeringens forskningsproposition 2016 ska SVP skapa förutsättningar för ökad samverkan mellan de strategiska innovationsområdena, det vill säga programmen i SIP, och för att utveckla insatser för att nå övergripande mål. Det bedöms av regeringen vara ett sätt att kraftsamla forsknings- och innovationsarbetet och förbättra förutsättningarna för att forskningsresultaten kommer till nytta inom de fem programmens områden.

Regeringen beskriver vidare i propositionen att berörda aktörer inom varje samverkansprogram ska identifiera hinder och behov samt prioritera områden för kraftsamling. Varje samverkansprogram ska samla ett urval av innovationsinsatser. De strategiska innovationsområden som identifieras i SIP är ett centralt verktyg för att förverkliga SVP, men även andra insatser genomförs för att realisera SVP. Därför tillförs myndigheterna som arbetar med SIP ytterligare medel för att skapa förutsättningar för strategiska innovationsområden att utvecklas i linje med regeringens samverkansprogram.⁴⁷

⁴⁴ Prop. 2016/17:50, s. 108.

⁴⁵ Ingår ej i denna granskning.

⁴⁶ Prop. 2016/17:1 UO 24, s. 90.

⁴⁷ Prop. 2016/17:50, s. 108 ff.

2.2.2 Genomförande

Till varje program förordnade regeringen 15–20 personer från olika samhällssektorer att på personligt mandat ingå i en samverkansgrupp. Alla samverkansgrupper träffades i fyra till fem möten för att prioritera områden för kraftsamling och insatser inom dessa områden. Insatser inom SVP kan anta olika former, till exempel projekt som finansieras hos forsknings- och innovationsfinansiärer eller som så kallade "handslag" mellan aktörer om att arbeta i en viss riktning.

Varje program hade en projektledare i Regeringskansliet med uppgift att driva processen framåt. Projektledaren hade ansvar för bland annat samverkansgruppens sammansättning och utgjorde en länk mellan Regeringskansliet och samverkansgruppen. Statssekreterare och ministrar har närvarat vid samverkansgruppernas möten.⁴⁸ Vinnova har utöver de ytterligare medel som tillförts myndigheterna som arbetar med SIP haft ett uppdrag att stödja Regeringskansliets arbete med SVP.

Regeringen har lanserat fyra nya samverkansprogram under 2019,⁴⁹ som dock inte omfattas av den här granskningen.

⁴⁸ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

⁴⁹ Regeringen, "Regeringen lanserar fyra offensiva samverkansprogram", hämtad 2019-12-02.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Likheter, skillnader och kopplingar mellan programformerna SIP och SVP

Det finns flera likheter, skillnader och kopplingar mellan programformerna, bland annat följande:

- **Finansiering:** SIP är enligt regeringen ett centralt verktyg för att realisera SVP, varför Vinnova, Energimyndigheten och Formas fått uppdrag att förstärka SIP i linje med SVP. Vinnova har genomfört utlysningar inom bland annat SIP för projekt som möter prioriterade områden i SVP.⁵⁰ Totalt är Vinnovas anslagsökning för förstärkning av bland annat SIP i linje med SVP drygt en miljard kronor.⁵¹ Därutöver har samverkansprogrammen resulterat i finansiering från andra myndigheter.
- **Omfattning:** SIP är mer omfattande än SVP sett till finansiering och driftslängd. Programmen inom SIP kan pågå i upp till 12 år. Då blir det sammanlagda stödet från myndigheterna cirka åtta miljarder kronor, med ungefär lika mycket medfinansiering från deltagande parter. De granskade programmen inom SVP pågick 2016–2018. Kostnaderna för dem är svårare att beräkna, men samverkansgrupperna förfogade inte över någon budget.
- **Tematiskt:** Det finns tematiska överlapp mellan enskilda SIP och SVP, exempelvis inom områden som digitalisering av industrin, hållbar stadsutveckling och cirkulär ekonomi.

⁵⁰ Vinnova, *Uppdrag att bistå i arbetet med regeringens samverkansprogram för innovation*, 2019.

⁵¹ Regeringskansliet, *Riksrevisionens granskning av strategiska innovationsprogram och strategiska samverkansprogram – faktagranskning*, 2020-01-29 med hänvisning till bland annat prop. 2016/17:1.

3 Ansvarsfördelning och organisering

I detta kapitel redovisas iakttagelser om förutsättningarna för effektivitet inom SIP när det gäller ansvarsfördelning och organisering. Dels beskrivs de förutsättningar som regeringen ger myndigheterna genom uppdrag. Dels redovisas de förutsättningar som myndigheterna själva skapar genom att organisera sig och fördela ansvar sinsemellan.

Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen följer i huvudsak sina egna intentioner om att lägga grundläggande uppgifter i myndighetens instruktion och årlig styrning i regleringsbrev. Undantaget är att en förändring av Formas instruktion som medger stöd till innovation dröjer flera år efter första uppdraget i regleringsbrev.
- Det finns flera inbyggda brister i formuleringen av uppdrag i regleringsbrev och i myndigheternas organisering och ansvarsfördelning sinsemellan.
- En av bristerna är att regeringen skickar dubbla budskap om hur programmen ska väljas ut. Dessutom är myndigheternas enskilda ansvar för vissa frågor och för samverkan inom SIP samt det gemensamma ansvaret för programformens måluppfyllelse otydligt i regleringsbreven.
- En annan brist är avsaknaden av kontinuerlig dokumentation av förändringar och formella beslut om organisering och ansvarsfördelning, vilket riskerar programformens organisatoriska minne. Myndigheterna uppger att organisering och ansvarsfördelning sinsemellan är välfungerande.
- Arbetsätt och rutiner överensstämmer till stor del mellan myndigheterna men har inte utvecklats till att bli helt gemensamma.

3.1 Uppdragen förmedlas i regeringsbrev

Uppdragen till myndigheterna att utlysa program förmedlas i regleringsbrev, först till Vinnova och Energimyndigheten 2013, sedan till Formas 2014 och därefter årligen i efterföljande regleringsbrev.⁵² Regleringsbreven följer det regeringen angett i propositioner om anslagsanvändning för uppgifterna.⁵³

För Formas innebär uppdraget att utlysa program för SIP en ny verksamhetsinriktning, från att finansiera forskning till att även finansiera innovation. Trots att uppdraget kommer till Formas redan 2014 dröjer det till 2017

⁵² Regeringsbeslut N2012/291/FIN, N2011/6502/FIN, N2012/6294/FIN m.fl.; regeringsbeslut N2013/1162/FIN; regeringsbeslut N2013/2804/E, N2013/968/E (delvis); regeringsbeslut M2013/3175/S.

⁵³ För Vinnova och Formas, se prop. 2012/13:30, s. 71–72 för anslag 2013–2016 och prop. 2016/17:50, s. 111 för anslag 2017–2020. Prop. 2012/13:30 innehåller en hänvisning till prop. 2012/13:21 Forskning och innovation för ett långsiktigt hållbart energisystem där medel presenteras för Energimyndigheten på s. 57–58 för 2013–2016. Vidare presenteras anslag till Energimyndigheten för 2017–2020 i prop. 2016/17:1 utg. omr. 21, s. 56–57 och prop. 2016/17:66 Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet, s. 77–78.

innan regeringen ändrar Formas instruktion så att myndigheten kan finansiera innovationsverksamhet.⁵⁴

3.2 Utformningen av uppdrag att utlysa program inom SIP

3.2.1 Regeringen skickar dubbla budskap om programportföljen

Regeringen anger i forskningspropositionen 2012 att det inte är upp till dem att avgöra vilka innovationsområden som kan bli aktuella för program inom SIP. Det bör istället avgöras utifrån gemensamma processer för problemformulering som bland annat omfattar företag, universitet, högskolor och forskningsinstitut. Men i samma forskningsproposition föreslår regeringen en satsning på gruv-, mineral- och stålforskning hos Vinnova.⁵⁵ I efterföljande regleringsbrev anger regeringen att Vinnova kan genomföra satsningen inom ramen för innovationsområdena,⁵⁶ vilket Vinnova tolkar som att regeringen pekar ut några områden som särskilt viktiga inför urvalet av program.⁵⁷

Riksrevisionen konstaterar att regeringens formuleringar i proposition och regleringsbrev visserligen inte tvingar myndigheterna att utlysa program inom SIP med anknytning till gruv-, mineral- och stålforskning. Men kombinationen av att uppdraget kan genomföras inom ramen för innovationsområdena och att det inte är regeringens sak att avgöra innovationsområden skickar dubbla signaler. Förslaget i regleringsbrev om att använda SIP för att genomföra satsningen kan tolkas som en signal om vilka områden regeringen önskar ska vara särskilt prioriterade i urvalet av program.

3.2.2 Otydligheter i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

Regleringsbrev till myndigheterna är konsekventa i så måtto att detaljerna från forskningspropositionerna återges på likartade sätt i regleringsbrev till myndigheterna över tid. Flera regleringsbrev hänvisar också till forskningspropositionerna för detaljer om uppdragen. Men det finns flera otydligheter avseende dels myndigheternas ansvar, dels detaljer i regleringsbrev. Otydligheterna om myndigheternas ansvar rör samverkan

⁵⁴ Förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Förändringen gjordes genom förordning (2017:1269) om ändring i förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, vars 1 § nu lyder "[...] forskning som stöds ska vara av högsta vetenskapliga kvalitet och av relevans för rådets ansvarsområden. Formas får också finansiera innovationsverksamhet i viss omfattning". Samma år beslutar regeringen om förordningen (2017:195) om stöd till forskning och utveckling samt innovation inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande som möjliggör för Formas att ge stöd till företag. Se även minnesanteckningar från intervju med representanter för Formas, 2019-10-11.

⁵⁵ Prop. 2012/13:30, s. 70 och 75.

⁵⁶ Regeringsbeslut N2012/291/FIN, N2011/6502/FIN, N2012/6294/FIN.

⁵⁷ Minnesanteckningar från intervju med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10.

sinsemellan, programportföljens sammansättning och programformen i sin helhet. Otydligheterna i regleringsbrev gällande vilka detaljer från forskningspropositionerna som återges till alla myndigheter.

Av regleringsbrev till alla tre myndigheter framgår att Vinnova har ett samlat ansvar för de delar av satsningen där olika samverkanskonstellationer sammanförs.⁵⁸ Vi tolkar det som att Vinnova har ett mer omfattande ansvar för programmen än övriga myndigheter. Ansvaret definieras dock inte närmre och det är otydligt om ansvaret gäller enskilda program där samverkanskonstellationer sammanförs eller om det innebär ett särskilt ansvar för hela programportföljen eller för programformen. Regleringsbrev tar inte heller upp att Vinnovas administrativa rutiner ska användas, vilket nämdes i forskningspropositionen 2016.⁵⁹

Det framgår av regleringsbrev att myndigheterna ska utföra vissa delar av uppdragen i samverkan,⁶⁰ men kraven är inte konsekventa. Medan både Energimyndigheten och Formas ska bedöma relevans och kvalitet i samverkan med Vinnova, förväntas Vinnova endast samverka med Energimyndigheten.⁶¹ Samtidigt ska Formas utlysa program i samarbete med Vinnova.⁶² Respektive myndighets ansvar för samverkan är därmed inte tydligt formulerat av regeringen.

Regeringen har i regleringsbrev återgett flera detaljer, bland annat om att omhändertar lärdomar från svenska och internationella erfarenheter, om att ompröva insatser samt om uppföljning och utvärdering från forskningspropositionerna.⁶³ Men det framgår inte av regleringsbrev om dessa ska hanteras av varje myndighet för sig eller gemensamt av alla tre myndigheter. Det framgår inte heller om de ska hanteras för enskilda program eller i förhållande till sammansättningen av hela programportföljen eller programformen.

⁵⁸ Se till exempel regeringsbeslut N2012/291/FIN, N2011/6502/FIN, N2012/6294/FIN m.fl.; regeringsbeslut N2013/1162/FIN; regeringsbeslut N2013/2804/E, N2013/968/E (delvis), och regeringsbeslut M2013/3175/S.

⁵⁹ Se prop. 2016/17:50, s. 110.

⁶⁰ Det nämns även i prop. 2012/13:30, se s. 71.

⁶¹ Se regeringsbeslut N2013/2804/E, N2013/968/E (delvis); regeringsbeslut M2013/3175/S; regeringsbeslut N2013/1162/FIN.

⁶² Regeringsbeslut M2013/3175/S.

⁶³ Regleringsbrev till alla tre myndigheterna innehåller följande formulering, i detta fall hämtad från regleringsbrevet till Vinnova: "Insatserna ska utformas så att det finns möjlighet att löpande ompröva inriktning och struktur på insatserna för att kunna möta nya utmaningar i samhället. Lärdomar dragna av svenska och internationella erfarenheter och av dialoger med berörda parter bör löpande integreras i arbetet. Återkommande uppföljning av de strategiska innovationsområdena ska genomföras. Vinnova bör ha i åtanke att det på medellång och längre sikt ska göras en eller flera utvärderingar av effekter av satsningen, både i termer av uppnådda resultat och av effekter på samverkansmönster mellan aktörer." (Regeringsbeslut N2012/291/FIN, N2011/6502/FIN, N2012/6294/FIN.)

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

3.2.3 Regeringen orsakade tidspress i den första programutlysningen
När Vinnova och Energimyndigheten får uppdragen våren 2013 blir det viktigt att påbörja utlysningsprocessen för att kunna lösa uppgiften under året. Det skapar en tidspress i den första utlysningen av program som kräver anpassningar av utlysningsformen.⁶⁴

Myndigheterna hade förberett ett eventuellt uppdrag och att programmen skulle behöva väljas ut och etableras på kort tid. Vinnova börjar redan 2012 ett arbete med att utlysa strategiska innovationsagendor i syfte att lägga grunden för utlysningen av program. Vinnova samverkar från 2013 om agendautlysningarna med Energimyndigheten och Formas inkluderar i samarbetet från 2014.⁶⁵

3.3 Myndigheternas organisering och ansvarsfördelning för SIP

3.3.1 Samverkan utvecklas löpande under arbetets gång

Myndigheternas samverkan omfattar en mängd frågor som är programformsövergripande eller gemensamma för flera program. Det finns inga formella beslut om den övergripande ansvarsfördelningen eller organiseringen av det myndighetsgemensamma arbetet.⁶⁶ Däremot finns beslutade och dokumenterade överenskommelser för enskilda moment i arbetet, till exempel finansiering och överföring av medel mellan myndigheterna vid finansiering av program, Vinnovas ansvar och mandat i samband med sexårsutvärderingen 2019 samt utlysningarna av agendor.⁶⁷

⁶⁴ Minnesanteckningar från intervju med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10. Se vidare om utlysningarna i kapitel fyra.

⁶⁵ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova; Energimyndigheten, *Strategiska innovationsområden 2013–2016: Plan för Energimyndighetens arbete under 2015, 2015*; Formas, *Riksrevisionen 2019-10-11 (PPT)*, 2019.

⁶⁶ Ibid. Se även minnesanteckningar från intervju med representant för Vinnova, 2019-08-27.

⁶⁷ Överenskommelser mellan myndigheterna om finansiering: *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande avsikt att finansiera strategiska innovationsprogram – våren 2014* (Vinnova, 2014-05-27); *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande avsikt att finansiera strategiska Innovationsprogram* (Vinnova, 2015-04-16); *Överenskommelse mellan VINNOVA, Energimyndigheten och Formas gällande överföring av medel mellan myndigheter för finansiering av strategiska innovationsprogram* (Vinnova, 2014-12-14); *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande avsikt att finansiera strategiska innovationsprogram* (Vinnova 2016-11-28); *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande finansiering av strategiska innovationsprogram* (Vinnova, 2017-07-13); *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande finansiering av strategiska innovationsprogram* (Vinnova, 2018-10-29); tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova; Energimyndigheten, *Strategiska innovationsområden 2013 – 2016: Plan för Energimyndighetens arbete under 2015, 2015*.

Vinnova har ansvarat för en betydande del av arbetet med att utveckla organisering, ansvarsfördelning och arbetssätt.⁶⁸ Ansvarsfördelningen upplevdes som rörlig under arbetets första år,⁶⁹ men nu råder enighet hos representanter för myndigheterna om att ansvarsfördelning och organisering fungerar väl och utvecklas löpande. Vi har inte i dokumentstudierna påträffat någon samlad beskrivning av förändringarna i ansvarsfördelning och organisering över tid. Inför utlysningen av agendor och program genomförde Vinnova studiebesök för att samla lärdomar från liknande program i Nederländerna och Finland.

Sammanställningar av lärdomarna från studiebesöken berör aspekter av organisering och ansvarsfördelning mellan myndigheter och program.⁷⁰ Vi har dock inte påträffat något underlag som indikerar att den valda (eller över tid framväxande) modellen för ansvarsfördelning och organisering mellan myndigheterna har analyserats eller avvägts mot andra modeller, till exempel med utgångspunkt i internationella erfarenheter.

3.3.2 Organisationsstruktur för samverkan

Myndigheterna bildade tidigt en myndighetsgemensam styrgrupp och ett antal arbetsgrupper för SIP. Styrgruppen består av en person på avdelnings- eller enhetschefsnivå från respektive myndighet. De beslutar i övergripande frågor av relevans för alla program eller SIP som helhet, samt bereder ärenden som behöver lyftas för beslut av generaldirektören på respektive myndighet.⁷¹ Det kan exempelvis gälla att komma överens om utlysningstexter och beslutsprocesser inför utlysning av program eller övergripande frågor som rör programformen, såsom inskolning av nya handläggare.

⁶⁸ Minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Energimyndigheten, 2019-10-15–16; Formas, 2019-10-11; Vinnova och Formas, 2019-10-10; Vinnova, 2019-08-27.

⁶⁹ Till exempel har behovet av möten mellan myndigheternas generaldirektörer avtagit i takt med att samverkan mellan myndigheterna har utvecklats (se minnesanteckningar från intervju med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10). Programmen har märkt av att myndigheternas arbetssätt för SIP utvecklats över tid (se minnesanteckningar från intervjuer med representanter för program inom SIP 2019-10-04, 2019-10-16 och 2019-10-17). Se även minnesanteckningar från intervju med representanter för Vinnova, 2019-10-09.

⁷⁰ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova och följande dokumentation mottagen från Vinnova: Vinnova, *Erfarenheter från Hollands strategiska innovationsprogram*; Vinnova, *Lärdomar efter studieresa till Holland 120822—23*; Vinnova, *presentation om erfarenheter från Hollands strategiska innovationsprogram*; GE, *GE Global Innovation Barometer – Global Research Findings & Insights January 2013, 2013*; Vinnova, *Metautvärdering av svenska branschforskningsprogram, 2012*; Ministry of Employment and the Economy, *License to SHOK? External Evaluation of the Strategic Centres for Science, Technology and Innovation*; Vinnova, *Strategiska innovationsprogram (PPT 2019-09-04)*, 2019.

⁷¹ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova; Formas, *Strategiska innovationsprogram: roller på Formas, 2019-10-03 (PPT)*, 2019; Energimyndigheten, *Strategiska innovationsområden 2013–2016: Plan för Energimyndighetens arbete under 2015, 2015*; minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10; Formas, 2019-10-11; Energimyndigheten, 2019-10-15–16.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Arbetet i de tematiska arbetsgrupperna har utvecklat över tid. Arbetsgrupperna består av en till två representanter per myndighet. En arbetsgrupp för programledning – en funktion som idag kallas myndighetssamverkan – har ett övergripande ansvar för frågor där myndigheternas arbetssätt bör överensstämma eller där de behöver komma överens innan förslag lämnas till styrgruppen. Arbetsgruppen för kommunikation ansvarar för gemensamma kommunikationsinsatser för SIP. Arbetsgruppen för programutlysning har ansvarat för textförslag till utlysningar och förslag på processer för beslutshandtering i samband med utlysningarna av programmen, som sedan förankrats i den myndighetsgemensamma styrgruppen.⁷² Gruppen för programutlysning har inte varit aktiv sedan det senaste programmet blev beviljat 2017. Arbetsgruppen för utvärdering arbetar löpande med frågor som rör utvärdering av programmen.⁷³

Ansvarat för vissa frågor, till exempel olika treårsutvärderingar och utlysningar, roterar mellan myndigheterna.⁷⁴ Energimyndigheten och Formas har också stämt av utlysningar mot Vinnovas utlysningsprocess.⁷⁵

3.3.3 Handläggning av program sker enskilt hos myndigheterna

Ansvarat för programmen är fördelat mellan myndigheterna så att en myndighet har huvudmannaskap för varje program. Beslut fattas utifrån myndigheternas ordinarie rutiner för beredning, beslut och uppföljning, med delfinansiering från övriga myndigheter och hänsyn tagen till ingångna överenskommelser mellan myndigheterna om bland annat finansiering av program. Det förekommer därmed skillnader mellan myndigheternas handläggning av enskilda program.⁷⁶

För att underlätta handläggningen anordnar myndigheternas ansvariga för myndighetssamverkan möten för berörda handläggare varannan vecka.⁷⁷ Vidare har myndigheterna förlagt allt gemensamt underlag digitalt med åtkomst från alla tre myndigheter. Där finns bland annat myndighetsgemensamma handledningar för enskilda moment i handläggningen som myndigheternas ansvariga för

⁷² Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova; Formas, *Strategiska innovationsprogram: roller på Formas, 2019-10-03 (PPT)*, 2019; Energimyndigheten, *Strategiska innovationsområden 2013–2016: Plan för Energimyndighetens arbete under 2015, 2015*; minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10; Formas, 2019-10-11; Energimyndigheten, 2019-10-15–16.

⁷³ *Ibid.*, till exempel Energimyndigheten, *Strategiska innovationsområden 2013 – 2016: Plan för Energimyndighetens arbete under 2015, 2015*.

⁷⁴ Se minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10; Energimyndigheten, 2019-10-15–16.

⁷⁵ *Ibid.* Se även minnesanteckningar från intervju med representanter för Formas, 2019-10-11.

⁷⁶ Se tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova; överenskommelser mellan myndigheterna om finansiering (se not 75); minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Vinnova, 2019-10-09; Vinnova och Formas, 2019-10-10; Energimyndigheten, 2019-10-15–16.

⁷⁷ Minnesanteckningar från intervju med representant för Vinnova, 2019-08-27. Se även tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

myndighetssamverkan tagit fram.⁷⁸ Vi noterar att det finns många dokument med anknytning till handläggning av programmen, men också att dessa ofta är ofta ofärdiga eller har oklar status.

Även om det finns en rad gemensamma moment och vägledningar i handläggningen kan vi inte se att skrivningen om gemensamma administrativa rutiner från forskningspropositionen 2016 har föranlett någon förändring i arbetet med SIP. Vi noterar dock att skrivningen inte införts i myndigheternas regleringsbrev. SIP innebär en ny verksamhetsinriktning för Formas och har krävt anpassningar av deras administrativa rutiner.⁷⁹ I praktiken innebär ansvarsfördelningen mellan myndigheterna att Vinnovas administrativa rutiner gäller för de 14 av 17 program för vilka myndigheten har huvudmannaskap.

3.3.4 Samverkan kräver intern beslutsdelegering

Hur och på vilken nivå olika beslut kan fattas skiljer sig åt mellan de tre myndigheterna och är till viss del reglerat i respektive myndighets instruktion. Det har medfört behov av beslutsdelegering från Energimyndighetens energitvecklingsnämnd och Formas forskarråd för att bland annat undvika att arbete stoppas upp på grund av att det kan vara lång tid till beslutsorganets nästa möte.⁸⁰ Riksrevisionen konstaterar att instruktionsändringen för Formas 2017 tar sikte på möjligheten att finansiera innovation men inte berör ordningen med en beredande huvudsekreterare och beslutande forskarråd.⁸¹

3.4 Sammanfattande diskussion

3.4.1 Brister har byggts in i organisering och ansvarsfördelning

Riksrevisionens övergripande bedömning för delfråga ett är att det finns brister i ansvarsfördelningen och organiseringen av SIP som riskerar effektiviteten i genomförandet. Dessa brister är i hög grad är inbyggda i regeringens delegering av ansvar och i myndigheternas organisering och ansvarsfördelning. Bristerna rör

⁷⁸ Ibid. Se även Vinnova, Energimyndigheten och Formas, 2019-05-24: *Riktlinjer för styrelsearbete, Riktlinjer för koordineringsmedel, Riktlinjer för kontaktpersoner och Riktlinjer för enskilda projekt.*

⁷⁹ Minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Formas, 2019-10-11; Formas, *Formas faktagranskning granskningsrapport om strategiska innovationsprogram och strategiska samverkansprogram, dnr 2019-00136, 2020-01-28.*

⁸⁰ Energimyndigheten, *EUN-ärende dnr 2014-001086, 2014-04-03*; Energimyndigheten, *EUN-ärende dnr 2014-1086, 2016-11-17*; Formas, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, *Protokoll nr 39, 2014-04-08*; minnesanteckningar från intervju med representanter för Energimyndigheten, 2019-10-15-16.

⁸¹ Se 1 och 6 §§ förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Formas har i sitt underlag till regeringens nästa forskningsproposition efterfrågat en översyn av instruktionen (Formas, *Formas faktagranskning granskningsrapport om strategiska innovationsprogram och strategiska samverkansprogram, dnr 2019-00136, 2020-01-28* med hänvisning till Formas, *Kunskap för hållbar omställning, dnr 2019 01874, s. 86*).

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

dels myndigheternas ansvar i enskilda frågor, dels omfattningen och inriktningen på myndigheternas samverkan.

3.4.2 Regeringens uppdragsformuleringar är otydliga

Regeringen uppfyller i huvudsak sina egna intentioner om styrning genom instruktion och regleringsbrev men det finns brister i hur uppdragen är formulerade.

För det första skapar regeringen otydlighet kring myndigheternas förutsättningar att avväga programportföljens sammansättning utifrån satsningens mål när de skickar dubbla budskap om vem som ska avgöra vilka innovationsområden, och därmed vilka program, som ska beviljas medel. För det andra förekommer otydligheter avseende myndigheternas ansvar. Gränsen för Vinnovas ansvar är särskilt otydlig. Myndigheternas ansvar är också otydligt för de många detaljer om programformen, bland annat uppföljning och utvärdering, som regeringen anger utan inbördes prioritering i regleringsbrev. Frågor som rör programformen eller programportföljens sammansättning riskerar att falla mellan stolarna. För det tredje var myndigheternas förutsättningar att göra avvägningar bristfälliga i starten av uppdragen. Sammantaget riskerar dessa faktorer att bidra till problem med programformens strategiska inriktning, programportföljens sammansättning, myndigheternas helhetsperspektiv och programmens utveckling.

3.4.3 Bristande dokumentation av organisering och ansvarsfördelning riskerar det organisatoriska minnet

Utvecklingen av myndigheternas samverkan har skett ad hoc. Även om myndigheterna är nöjda med nuvarande organisering och ansvarsfördelning anser Riksrevisionen att avsaknaden av kontinuerlig dokumentation av överväganden om organisering och ansvarsfördelning är en brist. Det försvarar för alla myndigheter att ha den överblick över programformen och dess utveckling som krävs för att skapa goda möjligheter för samverkan sinsemellan. Motsvarande otydlighet avseende dokumentation finns även för underlag som ska vägleda handläggare på respektive myndighet i arbetet med SIP, där Riksrevisionen konstaterar att det finns mycket dokumentation av oklar status. Vi bedömer att detta utgör en risk mot det organisatoriska minnet i arbetet med SIP. Bristerna härleds framförallt till Vinnova eftersom myndigheten har utfört en betydande del av utvecklingsarbetet avseende organisering, ansvarsfördelning och myndighetssamverkan.

Kombinationen av begränsad dokumentation och att handläggningen av enskilda program sker hos den myndighet som har huvudmannaskap för programmet leder till slutsatsen att gemensamma administrativa rutiner för SIP endast har utvecklats till viss del. Riksrevisionen ser dock inga tecken på att det i sig hämmar effektiviteten i programformen.

4 Myndigheternas prioriteringar

I detta kapitel redovisas iakttagelser om hur myndigheterna gjort och dokumenterat prioriteringar och avvägningar i SIP. Eftersom varje program själva styr sin strategiska inriktning och utformar projektutlysningar i enlighet med sina prioriteringar ligger fokus på myndigheternas urval av program. Iakttagelser om myndigheternas överväganden i samband med prövning av programmen redovisas i kapitel fem.

Sammanfattande iakttagelser

- Processen för att välja ut program i SIP ger förutsättningar för systematik så till vida att ansökningar går igenom flera urvalssteg och bedöms av externt anlitade bedömargrupper. Systematiken i urvalet motverkas dock av vissa brister i arbetet med prioritering och avvägning.
- Anlitade bedömare har att förhålla sig till många, komplicerade och oviktade kriterier för att bedöma ansökningarna.
- Den första programutlysningen skedde under tidspress. Det riskerar att i utgångsläget ha gynnat ansökningar från väletablerade aktörsgrupperingar i mognare innovationsområden på ett oöversvägt sätt.
- Avvägningar och prioriteringar för programportföljen som helhet saknas i flera avseenden, till exempel bidrag till de övergripande målen, lämpligt antal eller storlek på program och betydelsen av konkurrerande satsningar och finansiering. Urvalet riskerar därför att leda till program med litet mervärde och svagt intresse från viktiga aktörer, och en programportfölj som inte är balanserad efter programformens mål.
- I tre av fyra utlysningar saknas dokumentation av myndigheternas överväganden utifrån anlitade bedömares rekommendationer. I den fjärde finns kortfattade överväganden.

4.1 Urval och beslut för SIP

4.1.1 Programmen väljs ut med en etablerad tilldelningsmodell

Utlysningsprocessen för program har följt myndigheternas kärnprocesser för tilldelning av medel. Förfarandet överensstämmer enligt myndigheterna med internationell praxis för tilldelning av forskningsmedel.⁸² Processen är uppbyggd så att urvalet sker i konkurrens med urval i flera steg där externt anlitade bedömargrupper individuellt och gemensamt bedömer inkomna ansökningar utifrån förbestämda bedömningskriterier och instruktioner.

⁸² Minnesanteckningar från intervju med representanter från Vinnova och Formas, 2019-10-10.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Vi har jämfört utlysningens instruktioner, ansökningsmallar⁸³ och bedömningskriterier⁸⁴ med den inriktning och detaljer som anges i propositionerna som ligger till grund för SIP.⁸⁵ Överlag återspeglas detaljerna i propositionerna i utlysningarna. Vinnova har anlitat utländska bedömare med erfarenhet från liknande program som ett sätt att tillvarata tidigare erfarenheter.⁸⁶

Programmen har valts ut i fyra utlysningomgångar, de tre första på Vinnova och den fjärde på Energimyndigheten. Det innebär att Vinnovas rutiner har använts vid beviljandet av 16 av 17 program. Vinnova har i sina utlysningar valt ut bedömare som de ansett lämpliga för uppgiften utifrån tjänstemännens nätverk och kontakter⁸⁷. Energimyndighetens utlysningprocess var snarlik Vinnovas.⁸⁸

Urvalsprocessen sker i flera steg men antalet steg varierar mellan de fyra programutlysningarna. Gemensamt är att en skriftlig ansökan först bedöms av en bedömargrupp och att ett urval av ansökningar därefter går vidare till intervju. I den andra och tredje utlysningen ingick ett ytterligare steg där myndigheterna först inhämtade korta programbeskrivningar och därefter fullständiga ansökningar från ett urval av dessa.⁸⁹

Bedömarna läser ansökningar individuellt och poängsätter dem efter Vinnovas standardkriterier potential, genomförande och medverkande aktörer. De kommenterar ansökningarnas styrkor och svagheter. Deras samlade bedömningar är underlag för diskussioner där panelerna gemensamt går igenom ansökningar. Bedömargruppen formulerar slutligen gemensamma bedömningar och rangordnar ansökningarna som rekommendation till de finansierande myndigheterna.⁹⁰

4.1.2 Snäv tidsram i den första utlysningen

Den första programutlysningen 2013 sker under större tidspress än övriga utlysningar. Uppdraget kommer i februari 2013 och både program och projekt behöver komma igång under året för att medel ska kunna betalas ut till programmen. För att hantera tidsbristen efterfrågar Vinnova både ansökningar för program och för projekt inom program som ska påbörjas omgående. Ansökande aktörsgupperingar skulle således omgående formulera sitt program och dessutom komma igång med projektverksamhet inom programmet. Vinnova inhämtade och sammanställde synpunkter från bedömare efter den första

⁸³ Se exempel i bilaga 2. Bilagan kan hämtas på Riksrevisionens webbplats.

⁸⁴ Se exempel i bilaga 3. Bilagan kan hämtas på Riksrevisionens webbplats.

⁸⁵ Prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:152; Prop. 2012/13:21, bet. 2012/13:NU6, rskr. 2012/13:153. Se sammanställning i bilaga 1. Bilagan kan hämtas på Riksrevisionens webbplats.

⁸⁶ Minnesanteckningar från intervju med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10.

⁸⁷ Numera har Vinnova en gemensam bedömarpool och verktyg för att kartlägga anlitandet av bedömare.

⁸⁸ Minnesanteckningar från intervjuer med representanter från Energimyndigheten, 2019-10-15.

⁸⁹ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

⁹⁰ Ibid.

utlysningprocessen.⁹¹ Synpunkterna är kritiska till både kvaliteten på ansökningarna och urvalsprocessen.

I senare programutlysningar genomförs urvalet tidigare i förhållande till när programmen förväntas komma igång. Till exempel genomför Vinnova en ytterligare programutlysning under hösten 2013 för program som ska starta 2014. Ansökan behöver då inte innehålla färdiga projektförslag.⁹²

4.2 Avvägningar för programportföljen i SIP

4.2.1 Få överväganden av programportföljen

Vinnova har formulerat följande effektmål för SIP:

- Skapa förutsättningar för hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar
- Hållbar samhällsutveckling som tryggar försörjning, välfärd, miljö- och energipolitiska mål
- Stärkt hållbar tillväxt
- Stärkt konkurrenskraft och ökad export för svenskt näringsliv
- Sverige är ett attraktivt land att investera och bedriva verksamhet i.⁹³

Riksrevisionen har i granskningen inte påträffat någon analys av hur programportföljen som helhet bör utformas för att bäst svara mot dessa mål. Varje program ska utveckla egna målsättningar för sin egen verksamhet.⁹⁴

Sexårsutvärderingen av de fem första programmen indikerar att programmen har låg potential att bidra till två av de fem övergripande effektmålen, bland annat att skapa förutsättningar för hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar. Vidare bidrar programmen snarare till inkrementella än systemövergripande förändringar.⁹⁵ Vidare beskriver metautvärderingen av de tidigare branschprogrammen, som var en föregångare till SIP, att olika aktörer kan ha olika intressen. Exempelvis uppmärksammades att företagens intressen i branschprogrammen var kortsiktiga och fokuserade på närliggande behov snarare än långsiktigare samhällsproblem.⁹⁶ Myndigheterna har inte formulerat vilka typer av resultat och effekter som förväntas eller krävs av de enskilda för att de övergripande effektmålen ska uppnås. Riksrevisionen har inte heller identifierat något som tyder på att myndigheterna i förväg gjort avvägningar om antalet program eller deras storlek. Antalet program verkar snarare vara en konsekvens av myndigheternas tilldelade medel för SIP i kombination med att

⁹¹ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Åström, T. och Arnold, E., *Metautvärdering av första omgången strategiska innovationsprogram efter sex år*, 2019.

⁹⁶ Vinnova, *Metautvärdering av svenska branschforskningsprogram*, 2012.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

programmen förväntats tilldelas 10–50 miljoner kronor per år än av överväganden om hur programportföljen bör sättas samman. I utlysningstexten för den andra utlysningen skriver till exempel Vinnova att 5–10 program kan beviljas.⁹⁷ Vi ser därmed inga tecken på någon avvägning till grund för storleksordningen på finansieringen.

Myndigheterna har även formulerat mål för samverkan. Varje program ska ha ett eller flera av följande mål för samverkan:

- Förnyelse av svenska styrkeområden
- Stimulans av framtida styrkeområden genom utveckling av nya och förändring av befintliga värdekedjor
- Stärkt branschöverskridande kompetens, kunskap, teknik- och tjänsteutveckling.⁹⁸

Detta tolkar vi som att program kan vara inriktade mot såväl områden inom väletablerade branscher som mot områden med betydligt svagare utgångsläge att omgående nå tydliga resultat. Det finns inga särskilda instruktioner till bedömare i utlysningarna⁹⁹ eller anpassade krav på ansökningarna avseende samverkansmålen.

De program som beviljades i första utlysningen speglar mer väletablerade aktörsgupperingar i mognare innovationsområden med stark näringslivsanknytning, såsom tillverkningsindustri och metalliska material. Utfallet i senare utlysningar är bredare och omfattar fler innovationsområden med svagare näringslivsanknytning i programmet. Betydande variation kan finnas i fråga om tillgången till finansiering (privat och offentlig) och hur många samverkansorienterade satsningar som redan finns inom området. Vi kan inte se att myndigheterna har avvägt hur programportföljen ska balanseras utifrån samverkansmålen och hänsyn till andra satsningar och finansärer.

Vinnova har tolkat regeringens förslag på satsningar på gruv-, mineral- och stålforskning som att dessa områden är givna i urvalet av program.¹⁰⁰ Vi konstaterar att de föreslagna områdena finns representerade i flera program, till exempel Metalliska material och STRIM – Gruv- och metallutvinning, men kan inte bedöma hur regeringens förslag har påverkat urvalsprocessen.

⁹⁷ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

⁹⁸ Ibid. Formuleringen återfinns bland annat i programutlysningar.

⁹⁹ Bedömargrupperna byts ut mellan utlysningar.

¹⁰⁰ Minnesanteckningar från intervju med representanter från Vinnova och Formas, 2019-10-10; Vinnova, *Synpunkter på rapportutkast av Riksrevisionens granskning av Strategiska innovationsprogrammen och Regeringens samverkansprogram, dnr 2019-03047*, 2020-01-29.

4.2.2 Svårbedömda urvalskriterier utan prioriteringsordning

Bedömargrupperna bedömer programansökningarna utifrån Vinnovas tre standardkriterier. Under respektive standardkriterium listar myndigheterna mer specifika bedömningskriterier beroende på utlysningens syfte.¹⁰¹

Vi konstaterar att bedömarna har att förhålla sig till många och svårbedömda kriterier. Inom "potential" ryms till exempel kriterier som programmets relevans för globala samhällsutmaningar, vetenskapliga kvalitet, potential till hållbar utveckling, aktörernas marknadsposition och programmets potential till förnyelse. Vi konstaterar vidare att utfallet i bedömningen beror på vilka kriterier som betonas mest, till exempel om fokus ligger på aktörskonstellationens befintliga position och resurser eller själva innovationsområdets potential och samhällsrelevans. Kriterierna för bedömning av ansökningarna är inte viktade och har ingen inbördes prioriteringsordning.

Dagordningarna och dokumentationen från bedömningsmöten indikerar ett högt tempo i genomgången av ansökningar¹⁰² och att diskussionerna uppehåller sig vid några av bedömningskriterierna.¹⁰³ Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att bedömningsprocessen för tilldelning av medel har ofrånkomliga osäkerheter. Till exempel kan enskilda bedömares erfarenheter och kunskap få stor betydelse för gruppens samlade bedömning.¹⁰⁴

4.3 Otydligt vilka faktorer som är utslagsgivande

Beslutsmotiveringarna för att bevilja¹⁰⁵ och avslå programansökningar är i alla fyra utlysningar kortfattade. De innehåller bedömningar om ansökningarnas potential, genomförande och aktörer samt en slutsats. Beviljade program bedöms genomgående representera svenska styrkeområden och ha starkt engagemang från viktiga aktörer.¹⁰⁶ Det är sammantaget otydligt vad som utifrån bedömningskriterierna¹⁰⁷ varit utslagsgivande. Vi noterar i sammanhanget att de motiveringar för att bevilja projekt inom program som vi läst i granskningen är mer utvecklade än motiveringarna för hela program.¹⁰⁸ Alla beviljade program får rekommendationer. Vanliga rekommendationer är att bättre engagera små och medelstora företag och att förtydliga hur det övriga finansieringslanskapet ser ut.

¹⁰¹ Se bilaga 3. Bilagan kan hämtas på Riksrevisionens webbplats.

¹⁰² Bedömargrupperna har 20–30 minuter att diskutera respektive ansökan.

¹⁰³ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

¹⁰⁴ Riksrevisionen, *Satliga stöd till innovation och företagande*, RIR 2016:22, 2016.

¹⁰⁵ Det som beviljas är egentligen projektkontorets koordineringsmedel och reserverad budget för programmet.

¹⁰⁶ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

¹⁰⁷ Se bilaga 3. Bilagan kan hämtas på Riksrevisionens webbplats.

¹⁰⁸ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova. Vi har läst ett fåtal projektbeviljanden.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Myndigheternas egna överväganden utifrån bedömargruppernas rekommendationer är inte dokumenterade i de tre första utlysningarna. Beslutsmotiven återger bedömargruppens utlåtanden¹⁰⁹. I den fjärde utlysningen, som hanteras av Energimyndigheten, framgår kortfattade överväganden.¹¹⁰

Fyra program som får avslag i den andra utlysningen beviljas i den tredje utlysningen. Två av dessa hade fått avslag med hänvisning till bristande potential.¹¹¹ Vi kan inte utifrån beslutsmotiven identifiera om potentialen bedömdes vara högre i den tredje utlysningen eller om konkurrensen var svagare.

4.4 Sammanfattande diskussion

4.4.1 Urvalsprocessen för SIP ger förutsättningar för systematiska urval och beslut

Processen för att välja ut program ger förutsättningar för systematiska urval. Programansökningar går igenom flera urvalssteg där externt anlitate bedömare bedömer ansökningarnas kvalitet. Vinnovas föregripande arbete med innovationsagendor förbättrade möjligheten att få in bra ansökningar i den första utlysningen. Myndigheterna omhändertar överlag regeringens syften och mål med programmen i utformningen av programutlysningar.

4.4.2 Prioriteringar och avvägningar för programportföljen i SIP saknas

Samtidigt begränsas systematiken i urvalsprocessen i flera avseenden. För det första saknas överväganden om programportföljens sammansättning inför urvalet av program. Dels har ingen analys av hur programportföljen bör utformas för att bäst svara mot Vinnovas effektmål genomförts. Dels har myndigheterna inte avvägt programportföljen utifrån hur många program som bör etableras, eller hur stor finansiering varje program behöver.

Riksrevisionen finner ingen anledning att ifrågasätta varken valet av urvalsprocess eller att den följer internationell praxis. Men vi bedömer att urvalet bland programansökningar, givet utlysningarnas tematiska bredd och inriktningen mot samhällsutmaningar, ställer betydande krav på bedömningsprocessen, bedömargruppens sammansättning av kompetenser och myndigheternas hantering av bedömargruppernas utlåtanden och rekommendationer.

¹⁰⁹ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

¹¹⁰ Energimyndigheten, *Förslag till beslut dnr 2016-007958*, 2016-11-29; Energimyndigheten, *Beslut dnr 2016-007978*, 2016-11-29; Energimyndigheten, *Beslut dnr 2016-007979*, 2016-11-28; Energimyndigheten, *Beslut dnr 2016-007981*, 2016-11-29; Energimyndigheten, *Beslut dnr 2016-007982*, 2016-11-29; Energimyndigheten, *Beslut dnr 2016-007984*, 2016-11-28; Energimyndigheten, *Beslut dnr 2016-007986*, 2016-11-29.

¹¹¹ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Programmen väljs ut i konkurrens utifrån många och komplicerade bedömningskriterier utan inbördes prioritetsordning eller viktning, och Riksrevisionens intryck av den begränsade dokumentationen är att bedömningsprocessen präglas av högt tempo och att bedömarna fäster relativt stor vikt vid vissa kriterier. Bedömargruppernas utlåtanden är korta och otydliga avseende utslagsgivande faktorer.

Myndigheternas överväganden utifrån bedömargruppernas utlåtanden och rekommendationer har bara dokumenterats i en av fyra utlysningar och då kortfattat. Riksrevisionen vill betona att det är myndigheterna, och inte bedömargrupperna, som ansvarar för att fatta beslut om statlig finansiering. Därför anser Riksrevisionen att myndigheterna bör dokumentera sina överväganden som leder fram till beslut i relation till de mål som finns för programformen.

Vidare genomförs den första utlysningen snabbt, vilket kan härledas till regeringens uppdrag till myndigheterna. I utlysningen efterfrågas färdiga projektförslag från de som ansöker. Riksrevisionen bedömer att urvalsprocessen åtminstone i början gynnade väletablerade aktörsgrupperingar i mognare innovationsområden med förmåga att omgående formulera en ansökan med konkreta projektförslag. Myndigheterna har inte på förhand bedömt om detta är önskvärt med hänsyn till att programformen SIP omfattas av mål om ny och långsiktig samverkan för att bemöta samhällsutmaningar, eller att aktörernas behov av finansiellt stöd kan variera. Sammantaget föreligger risk för implicita prioriteringar och en risk att programportföljen inte är avvägd mot effektmålen för SIP.

5 Uppföljning och utvärdering

I detta kapitel redovisas iakttagelser om myndigheternas användning av uppföljning och utvärdering för utveckling och prövning av programmen inom SIP. Kapitlet redovisar också användning av uppföljning och utvärdering i myndigheternas återrapportering till regeringen och i regeringens återrapportering till riksdagen.

Sammanfattande iakttagelser

- Myndigheterna etablerade tidigt ett utvärderingssystem för SIP. Systemet bygger på utvärdering var tredje år. Både uppföljning och utvärdering inom SIP används framför allt för att utveckla programmen.
- Utvärderingarnas provande funktion är än så länge svag. Program utvärderas enskilt efter sin egen effektlogik. Myndigheterna har inte formulerat krav och förväntningar på vad programmen ska prestera för att myndigheterna ska bevilja fortsatt finansiering. Riksrevisionen finner inget som tyder på att myndigheterna gjort överväganden utifrån anlitate utvärderares slutsatser och rekommendationer. Myndigheterna har hittills följt utvärderarnas rekommendationer och beviljat fortsatt finansiering i samtliga fall.
- Myndigheternas rapportering framstår som balanserad och innehåller utvärderarnas övergripande slutsatser. Regeringens rapportering till riksdagen är kortfattad och motsvarar inte innehållet i myndigheternas årsredovisningar.

5.1 Uppföljning och utvärdering av SIP

5.1.1 Uppföljningen är inriktad mot programmens utveckling och samordning

Myndigheternas uppföljning av SIP består främst av dialog mellan respektive myndighet och enskilda program om deras behov och utmaningar. Vi ser inga betydande skillnader mellan myndigheternas uppföljning, trots skillnader i möjligheter att hämta data ur sina system. Våra intervjuer med programkontor ger intryck av att myndigheterna överlag ger programmen bra instruktioner och stöd. Myndigheternas handläggare för kontinuerlig dialog med programkontoret för respektive program.¹¹² I årliga utvecklingssamtal med programkontoren diskuteras bland annat inriktningen på programmen, samarbetet, projektportföljen, budgetering och uppnådda resultat.¹¹³

¹¹² Minnesanteckningar från intervjuer med programkontor för SIP, 2019-10-28; 2019-10-30; 2019-11-04; 2019-11-06; 2019-11-15.

¹¹³ Presentation för årlig avstämning med SIP på Vinnova. Riksrevisionen har deltagit på ett avstämningsmöte.

5.1.2 Prövning är ett av flera syften med utvärderingar

Myndigheterna etablerade tidigt i programformen att varje program ska utvärderas var tredje år. Den första omgången program startade 2013, vilket innebär att de utvärderas för andra gången, i så kallade sexårsutvärderingar, under 2019.

Utvärderingarna uppges vara viktiga av flera skäl. De syftar till att utgöra ett stöd för att programmen ska kunna utvecklas, ett stöd för att myndigheterna ska kunna utveckla SIP som programform och ett underlag för myndigheternas beslut om fortsatt finansiering av programmen.¹¹⁴ Det är också ett viktigt tillfälle att identifiera risker för programmets framgång.¹¹⁵ För att erhålla fortsatt finansiering måste varje program ta fram en handlingsplan som omhändertar rekommendationer från utvärderingarna.¹¹⁶

5.1.3 Utvärderingar jämför inte program

Till skillnad från i urvalsprocessen ska utvärderingar inte jämföra program med varandra. Anledningen till det uppges vara att programmen har olika utgångsläge och förutsättningar. Programmen har möjlighet att förändra sig efter behov och omvärldsförutsättningar.

Myndigheterna har kommit överens om vad utvärderingarna ska innehålla och vilka frågor som ska besvaras. Treårsutvärderingarnas tonvikt ligger på programmets etablering. Sexårsutvärderingarna ska därutöver redovisa tidiga effekter av programmets projektportfölj. Dessutom efterfrågas svar på hur respektive program förhåller sig till jämförbara satsningar i andra länder, bidrar till de övergripande effektmålen och skapar förväntad nytta för behövsgämare och huvudintressenter.¹¹⁷

Utvärderingarna genomförs med hjälp av externa utvärderare som gör bedömningar utifrån egeninsamlad empiri och empiri som myndigheterna tillhandahåller. Externa utvärderare har med hjälp av utsedda ämnesexperter och generalister tagit fram rekommendationer i samtliga utvärderingar.¹¹⁸

¹¹⁴ Isaksson, D. och Palmberg, C. Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av Processindustriell IT och automation, Produktion 2030, Gruv- och metallutvinning, Lättvikt och Metalliska material; 2016; Modig, S., Palmberg, C. och Schofield, M. Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av MedTech4Health, InfraSweden2030, Drive Sweden, RE:Source och Smart Built Environment, 2018.

¹¹⁵ Minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Energimyndigheten, 2019-10-15.

¹¹⁶ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Se till exempel Modig, S., Palmberg, C. och Schofield, M. Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av MedTech4Health, InfraSweden2030, Drive Sweden, RE:Source och Smart Built Environment, 2018.

5.1.4 Programmens effektlogik är central för utvärderingar

Varje program utvärderas enskilt utifrån sin egen effektlogik.¹¹⁹ En effektlogik ska visa hur förutsättningar, resurser, aktiviteter, prestationer, effekter och målsättningar i en verksamhet hänger ihop.¹²⁰ Det finns en övergripande effektlogik för SIP som programform, som sammanfattas i figur 1 nedan.

Figur 1 Effektlogik för strategiska innovationsprogram

Förutsättningar	Insatser	Resultat	Effekter	Mål och vision	Effektmål
Innovationsområde med potential	Strategiskt innovationsprogram				Skapa förutsättningar för hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar
	Strategiskt innovationsprogram				Hållbar samhällsutveckling som bygger försörjning, välfärd miljö- och energipolitiska mål
Nationell kraftsamling kring gemensam vision och mål	Strategiskt innovationsprogram				Starkt hållbar tillväxt
	Strategiskt innovationsprogram				Starkt konkurrenskraft och ökad export för svenskt näringsliv
Förankrad strategi och ledarskap för att förverkliga målen	[...]				Sverige är ett attraktivt land att investera och bedriva verksamhet i
	Strategiskt innovationsprogram				

Källa: *Energimyndigheten*.

Därmed ankommer på respektive program att med sin effektlogik brygga identifierade förutsättningar för ett framgångsrikt program med effektmålen för SIP. Någon mer utvecklad programteori¹²¹ som beskriver under vilka förutsättningar och genom vilka mekanismer effektmålen kan uppnås har inte

¹¹⁹ Se till exempel Modig, S., Palmberg, C. och Schofield, M. Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av MedTech4Health, InfraSweden2030, Drive Sweden, RE:Source och Smart Built Environment, 2018.

¹²⁰ ESV, *Vägledning verksamhetslogik*, 2016. Enligt ESV är effektlogik och verksamhetslogik snarlika men inte synonyma begrepp.

¹²¹ Se Funnel, S. C. och Rogers, P. J. *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, 2011.

utarbetats. Sexårsutvärderingarna ska liksom treårsutvärderingarna utgå från varje programs egen effektivitet och förutsättningar.¹²²

5.1.5 Myndigheterna har inte formulerat krav på programmen

Myndigheterna har varken formulerat krav eller förväntningar, gemensamma eller anpassade, för vad ett program vid utvärdering ska ha uppnått för att kunna beviljas fortsatt finansiering.¹²³ Vi noterar att Vinnovas identifierade lärdomar från Nederländerna omfattar att tydliga och mätbara mål är viktiga på programnivå och att det är lätt att målen för programmen snarare blir ambitioner.¹²⁴ Behovet av att ge program praktiskt utvärderingsbara mål lyftes också som en lärdom i den metautvärdering av branschprogrammen som varit underlag i Vinnovas arbete.¹²⁵

5.1.6 Myndigheternas överväganden utifrån treårsutvärderingarna framgår inte inför fortsatt finansiering

16 av de totalt 17 programmen har genomgått treårsutvärderingar.¹²⁶ Alla utvärderade program har beviljats fortsatt finansiering i enlighet med rekommendation från utvärderare. Myndigheternas beslutsmotiv om att bevilja fortsatt finansiering av programmen är mycket kortfattade och anger inte vilka överväganden som ligger till grund för besluten.¹²⁷ Utvärderarna bedömer programmets styrkor och svagheter i etableringen. Riksrevisionens intryck är att utvärderingarna visar på betydande variation i programmets brister. Utvärderarna lyfter bland annat frånvaro av konkreta målsättningar, svag internationell positionering och att behovsägare saknas eller har svagt engagemang i programorganisationen.

Vi konstaterar att utvärderarna påpekar brister i arbetet med effektivitet för flertalet program. I vissa fall framstår synpunkterna som allvarliga, exempelvis att effektiviteten är så övergripande att det inte går att utläsa var kraftsamling behövs, inte gör skillnad på aktiviteter och resultat, saknar uppföljningsbara mål och inte kopplar hur programmets projektportfölj och andra insatser stödjer programmets målsättningar.

¹²² Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

¹²³ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

¹²⁴ Vinnova, presentation om erfarenheter från Hollands strategiska innovationsprogram.

¹²⁵ Vinnova, *Metautvärdering av svenska branschforskningsprogram*, 2012.

¹²⁶ Isaksson, D. och Palmberg, C. Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av Processindustriell IT och automation, Produktion 2030, Gruv- och metallutvinning, Lättvikt och Metalliska material; 2016; Modig, S., Palmberg, C. och Schofield, M. Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av MedTech4Health, InfraSweden2030, Drive Sweden, RE:Source och Smart Built Environment, 2018.

¹²⁷ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova; Formas, *Beslut om koordineringsmedel för Smart Built Environment 2019–2021*, dnr: 2018-02906.

5.1.7 Sexårsutvärderingarna är utförliga men inte anpassade för prövning av programmen

Vi konstaterar att de fem sexårsutvärderingar som hittills genomförts har en högre ambitionsnivå för att bedöma programmens effekter än treårsutvärderingarna. De utvärderade programmen får överlag och med viss variation goda omdömen. Samtidigt noterar vi att utvärderingarna pekar på brister i vissa program. Fyra av programmen får till exempel kritik för arbetet med effektlogik. Utvärderingarna bygger på flera typer av underlag men en stor del av redovisningen utgörs av enkät- och intervju svar från aktörer som deltar i projekt i programmen, inte minst avseende programmens effekter. Svarsfrekvensen är låg, särskilt för företag där den ligger på 31–40 procent.

Utvärderarna konstaterar och diskuterar olika nyttor med programmen, bland annat att de leder till nya och bredare samverkansmönster, publicering av vetenskapliga artiklar och kunskapsspridning mellan deltagare. Utvärderarna visar också att många aktörer som deltar i projekt tycker att programmen bidrar till uppfyllelse av olika mål, både mål för programmets deltagare och för samhället.¹²⁸

Vårt sammantagna intryck av utvärderingarna är att de ger stöd för att SIP medför nyttor för deltagande parter och samhället, men att frånvaron av tydliga förväntningar och villkor från myndigheternas sida ger svaga förutsättningar för att pröva huruvida programmen ska få fortsatt finansiering.

Vi konstaterar att sexårsutvärderingarna i högre utsträckning än treårsutvärderingarna analyserar vad programmen tillför i förhållande till jämförbara satsningar i Sverige och internationellt. Analyserna är emellertid korta och har olika fokus. Vi ser ingen systematisk genomgång av jämförbara satsningar

¹²⁸ En högre ambitionsnivå visas till exempel i termer av att beskriva hur samverkansmönster har utvecklats i programmet och genomslag för vetenskapliga publikationer och skiften på TRL-skalan, det vill säga utveckling från grundforskning till demonstration och kommersialisering. Beslut om fortsatt finansiering för de program som genomgått sexårsutvärderingar har ännu inte fattats. I samtliga fall rekommenderar utvärderarna fortsatt eller utökad finansiering. Bristerna rör bland annat representation i styrelsen, otydliga mål, bemanning i programkontoret, hållbarhets- och jämställdhetsarbete, låg innovationsnivå, svagt gensvar i projektutlysningar, svag resultatuppföljning och svag kunskapsspridning. Mål som aktörer tycker att programmen bidrar till är till exempel avseende effekter på sysselsättning, förädlingsvärde, internationell samverkan och bidrag till Vinnovas effektmål. Se Arnold, E., Bengtsson, B., Eriksson Berggren, S., Fridholm, T., Fångström, T., Lindström, M., Mattson, A. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet Produktion 2030*, 2019; Andréasson, H., Arnold, E., Bengtsson Jallow, Eriksson Berggren, S., A., Fångström, T., Kuritzén, S., Lindström, M., Mattson, A., Uhrwing, M. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för gruv- och metallutvinnande industri – STRIM*, 2019; Arnold, E., Bodén, I., Eriksson Berggren, S., Christner, S., Fångström, T., Hugosson, J., Lindström, M., Pardon, S. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för processindustriell IT och automation – PiiA*, 2019; Arnold, E., Eriksson Berggren, S., Fångström, T., Lindström, M., Swenning, A., Tatal, A., Ryd, J., Uhrwing, M. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för Metalliska material*, 2019; Arnold, E., Eriksson Berggren, S., Fångström, T., Lindström, M., Nyländer, J., Tatal, A. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för Lättvikt*, 2019; Åström, T. och Arnold, E., *Metautvärdering av första omgången strategiska innovationsprogram efter sex år*, 2019.

eller storleken på övriga finansieringskällor för forskning och innovation inom programmens områden. Vårt intryck är därför att myndigheterna varken i utlysningprocessen eller i samband med utvärderingar har underlag för att avväga programportföljen utifrån vad programmen tillför inom sina områden och deras övriga möjligheter att hitta finansiering. I sexårsutvärderingen för ett av programmen framkommer att beviljandegraden för projektansökningar är hög till följd av att området är välfinansierat i övrigt.¹²⁹ I metautvärderingen för de fem första sexårsutvärderingarna konstaterar utvärderarna att alla utvärderade program har hög beviljandegrad i projektutlysningar och att det principiellt innebär en kvalitetsrisk.¹³⁰

5.2 Återrapportering av SIP

5.2.1 Myndigheternas återrapportering om SIP är balanserad

Vi ser överlag god överensstämmelse mellan myndigheternas skrivningar om programformernas syfte, programmens inriktningar och resultat av befintliga utvärderingar i myndigheternas årsredovisningar.¹³¹

Redovisningen av arbetet med SIP i årsredovisningar för Energimyndigheten, Formas och Vinnova framstår som balanserad. Myndigheterna beskriver kort och övergripande styrkor och svagheter med programmen som framkommit i utvärderingarna. Vinnova bedömer i alla årsredovisningar sedan starten av SIP att arbetet utvecklas positivt med intresse och delaktighet från viktiga aktörer.¹³²

5.3 Sammanfattande diskussion

5.3.1 Uppföljning och utvärdering av SIP är inriktade mot utveckling av programmen

Riksrevisionen bedömer att uppföljningen och dialogen mellan myndigheterna och programmen är konstruktiv och att myndigheterna utvecklar sitt stöd över tid. Fokus ligger på utveckling och samordning av programmen.

Myndigheterna har etablerat en enligt vår bedömning utförlig utvärderingsprocess där varje program provas var tredje år med hjälp av anlitade utvärderare. Flera program har fått goda omdömen av utvärderarna. Vi bedömer att utvärderingarna

¹²⁹ Arnold, E., Bengtsson, B., Eriksson Berggren, S., Fridholm, T., Fångström, T., Lindström, M., Mattson, A. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet Produktion 2030*, 2019

¹³⁰ Åström, T. och Arnold, E., *Metautvärdering av första omgången strategiska innovationsprogram efter sex år*, 2019.

¹³¹ Vinnova, *Årsredovisning 2014, 2015; Vinnova, Årsredovisning 2015, 2016; Vinnova, Årsredovisning 2016, 2017; Vinnova, Årsredovisning 2018, 2019.*

¹³² Vinnova, *Årsredovisning 2014, 2015; Vinnova, Årsredovisning 2015, 2016; Vinnova, Årsredovisning 2016, 2017; Vinnova, Årsredovisning 2018, 2019.*

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

bidrar till att utveckla programmen, på så sätt att programmen tar fram handlingsplaner utifrån utvärderarnas rekommendationer.

Utvärderarnas slutsatser återges i korthet i myndigheternas årsredovisningar men inte i regeringens budgetpropositioner till riksdagen.

5.3.2 Otydliga förväntningar på SIP försvårar prövning av program och programform

En utgångspunkt i utvärderingarna är att program ska utvärderas enskilt efter sin egen effektlogik. Program ska, till skillnad från i urvalsprocessen, inte jämföras med varandra. Samtidigt visar genomförda utvärderingar att många program inte arbetar tillfredsställande med effektlogik. Utvärderarna beskriver många nyttor med programmen, såsom nya samverkansmönster, värdefulla projekt och bidrag till olika samhällsmål. Eftersom staten hittills satsat över fyra miljarder kronor på programmen är sådana nyttor enligt vår bedömning väntade. Men det är oklart vad myndigheterna tycker är en tillräcklig nivå, eftersom de inte har formulerat vad programmen måste kunna åstadkomma för att beviljas fortsatt finansiering.

Myndigheternas överväganden utifrån upphandlade utvärderingar framgår inte av besluten att bevilja fortsatt finansiering. Avsaknaden av tydliga förväntningar och krav på programmen, gemensamma eller anpassade efter programspecifika förhållanden, resulterar i en avsaknad av skarp prövning av programmen från myndigheterna i samband med utvärderingar. Det innebär enligt Riksrevisionen i sin tur risker för programportföljens förutsättningar att bidra till Vinnovas effektmål och regeringens syften med SIP.

6 Strategiska samverkansområden

I detta kapitel redovisas iakttagelser om regeringens strategiska samverkansprogram. Iakttagelserna i kapitlet omfattar alla granskningens delfrågor.

Sammanfattande iakttagelser

- Uppdragen till myndigheterna att förstärka SIP i linje med SVP anknyter väl till ordinarie uppdrag inom SIP. Dessa uppdrag och Vinnovas uppdrag att bistå Regeringskansliet är tydliga och ger rimliga möjligheter för genomförande. Men den organisatoriska strukturen för SVP är ovanlig och brister i uppföljning och utvärdering, samt försvarar för myndigheter att överblick över insatser av relevans för deras ansvarsområden.
- Urvalet av insatser i SVP saknar systematik och ankommer på självorganiserat arbete i samverkansgrupperna. Stor tilltro fåsts till förordnade personers förmåga att identifiera de mest relevanta utmaningarna och insatserna.
- Regeringen bedömer, trots frånvaron av systematisk uppföljning och utvärdering, programmen som framgångsrika i sin återrapportering till riksdagen.

6.1 Organisering och ansvarsfördelning i arbetet med SVP

Till skillnad från SIP är arbetet med SVP till största del förlagt i Regeringskansliet och inte som uppdrag till myndigheterna. Det finns en samordnande projektledare för SVP vid Näringsdepartementet och en projektledare per program på ett departement med relevant sakansvar. Det finns ingen beskrivning eller styrning av hur projektledarna inom Regeringskansliet ska arbeta med sina respektive program. Till sin hjälp har projektledarna Vinnova, vars uppdrag beskrivs i nästa avsnitt.

Regeringen har förordnat deltagare på personliga mandat till samverkansgrupper för respektive samverkansprogram. Samverkansgruppen träffas minst en gång i halvåret, totalt fyra till fem gånger, mellan 2016 och 2018. Den huvudsakliga uppgiften för samverkansgruppen är att identifiera och prioritera de mest relevanta områdena inom programmets sakområde för vidare insatser.¹³³ Statssekreterare och i vissa fall ministrar närvarar vid varje möte med samverkansgruppen.¹³⁴

Organiseringen och ansvarsfördelningen inom SVP, med projektledare i Regeringskansliet som har en operativ roll i arbetet med programmen, beskrivs som ovanlig både av flera projektledare och av representanter för myndigheterna.¹³⁵ Vi har funnit något uttalat skäl till att regeringen valt denna organisering och vi har inte heller identifierat något beslut för organiseringen. En möjlig motivering är den möjlighet till "politisk överhörning" som närvaron av

¹³³ Vinnova, *Uppdrag att bistå i arbetet med regeringens samverkansprogram för innovation*, 2019.

¹³⁴ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

¹³⁵ Minnesanteckningar från intervjuer med projektledare för SVP, 2019-08-28 och 2019-09-04.

statssekreterare och ministrar vid möten medger. Den pekas ut som SVP:s styrka och det mest unika med programformen. Problem som bäst löses genom till exempel lagstiftningsändringar eller i budgetprocessen kan lyftas av statssekreterare inom Regeringskansliet.¹³⁶

6.2 Myndigheternas uppdrag i SVP

Vinnova har haft ett uppdrag att bistå Regeringskansliets arbete med SVP. Uppdraget är avgränsat och formulerat som att Vinnova under 2016–2018 ska bistå Regeringskansliet i arbetet med SVP genom att:

- ge förslag på deltagare till samverkansprogrammets samverkansgrupper
- planera och genomföra dialogforum med samverkansgrupperna i samverkan med projektledarna hos Regeringskansliet
- sätta upp processer för att identifiera prioriteringsområden inom samverkansgrupperna
- genomföra utlysningar i enlighet med forskningspropositionen 2016.¹³⁷

Därutöver får alla tre myndigheter med uppdrag inom SIP i regleringsbrev 2017 i uppdrag att förstärka satsningen på innovationsområden i linje med regeringens samverkansprogram fram till 2020.¹³⁸ Riksrevisionen konstaterar att det rör sig om monetära förstärkningar av programmen, vilka primärt utförts som förstärkningar inom ramen för det ordinarie arbetet med programmen inom SIP.¹³⁹

SVP fungerar som ett paraply som ramar in en kombination av nya och befintliga insatser under de samhällsutmaningar och områden som innovationsrådet har identifierat.¹⁴⁰ Det innebär att flera myndigheter fått uppdrag att genomföra insatser till följd av arbete inom respektive program i SVP. Till exempel ska Energimyndigheten i en årlig rapport redovisa bland annat hur myndighetens forsknings- och innovationsinsatser har bidragit till regeringens strategiska samverkansprogram.¹⁴¹

¹³⁶ Ibid. Se även tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

¹³⁷ Regeringsbeslut N2016/03122/IF.

¹³⁸ Regeringsbeslut M2017/01147/Ee; regeringsbeslut N2016/07981/IFK, N2016/07822/KLS (delvis), N2016/01356/IFK m.fl.; regeringsbeslut M2017/01599/Mm. I regleringsbrev till Formas gäller uppdraget 2018–2020, för övriga 2017–2020. Se även prop. 2016/17:1 UO 24, s. 90–91 och 97.

¹³⁹ Minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Energimyndigheten, 2019-10-15–16; minnesanteckningar från intervjuer representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10; Energimyndigheten, *Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet: Redovisning av regeringsuppdrag 7 för budgetåret 2018, enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2018, 2019.*

¹⁴⁰ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

¹⁴¹ Se regeringsbeslut M2017/01147/Ee. Se även rapporter, till exempel Energimyndigheten, *Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet: Redovisning av regeringsuppdrag 7 för budgetåret 2018, enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2018, 2019.*

I intervjuer med representanter för Energimyndigheten och Formas framkommer att båda myndigheterna arbetar med SVP genom att hålla sig informerade om sådant som rör deras ansvarsområden. Båda myndigheterna har bidragit med underlag om befintliga insatser men identifierar svårigheter i arbetet mot bakgrund av att de inte haft något uppdrag likt det Vinnova haft att stödja Regeringskansliets arbete.¹⁴² För Energimyndighetens del uppges engagemanget i huvudsak vara kopplat till generaldirektörens personliga förordnande i två samverkansgrupper.¹⁴³ Formas noterar att styrningen inom SVP inneburit en svårighet att kombinera regeringens styrning med förstärkningar av befintliga insatser i linje med SVP och att samtidigt följa de prioriteringar som görs av myndighetens forskarråd.¹⁴⁴

Vi konstaterar att varken uppdragen till Vinnova eller till Energimyndigheten och Formas inom SVP ger myndigheterna en fullständig inblick i programformen. Vidare konstaterar vi att det inte bara försvårar arbetet med SVP utan också ger myndigheterna en sämre överblick över den totala förekomsten av insatser av relevans för de av deras ansvarsområden som SVP tangerar.

6.3 Prioriteringar för insatser inom SVP

6.3.1 Prioriteringar ankommer på samverkansgruppens engagemang

Programmen inom SVP är inrättade av regeringen, inom områden som identifierats av Nationella innovationsrådet. Vinnova ger i enlighet med sitt uppdrag förslag på personer för samverkansgrupperna till Regeringskansliet. Urvalet av personer till samverkansgrupperna påverkas också av politiska önskemål.¹⁴⁵

Regeringskansliets projektledare arbetar fritt med programmen. Det gör att arbetssätt, dokumentation och graden av involvering av Regeringskansliets interdepartementala arbetsgrupper skiljer sig åt mellan olika program.¹⁴⁶

De flesta samverkansgrupper har bildat arbetsgrupper utifrån prioritering av utvecklingsområden inom sitt program, i syfte att arbeta fram konkreta förslag på insatser. Urvalet av vilka utvecklingsområden som ska prioriteras sker i workshoppar under ledning av Regeringskansliet med stöd av Vinnova. Deltagarna ombeds att förbereda sig inför workshopparna. Det finns utöver

¹⁴² Minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Energimyndigheten, 2019-10-15-16; minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10.

¹⁴³ Energimyndigheten, *Energimyndighetens synpunkter på Riksrevisionens granskningsrapport för SIP och SVP*, 2020-01-29.

¹⁴⁴ Minnesanteckningar från intervjuer med representanter för Formas, 2019-10-11.

¹⁴⁵ Minnesanteckningar från intervjuer med projektledare för SVP, 2019-11-13.

¹⁴⁶ Ibid.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

mötesdokumentationen ingen dokumentation för urvalet av prioriterade områden.¹⁴⁷

På Regeringskansliet finns ingen styrning av hur grupperna ska arbeta och samverkansgrupperna har varit självorganiserande. Lämpligt antal eller omfattning på insatserna har inte diskuterats på förhand utan var upp till deltagarna i samverkansgrupperna. Från lägesrapporter och mötesnoteringar utläser vi att samtliga program genererar projekt för att adressera områden där utvecklingsbehov identifierats. Vissa initiativ har en vårdorganisation som kan fortsätta arbetet när programmet upphör.¹⁴⁸ Samverkansgrupperna har uppmuntrats att utöver konkreta projekt etablera samsyn för behov av utvecklingsinsatser, samordna befintliga satsningar och ingå avtal. En ytterligare dimension i programformen SVP är den politiska överhörningen, som ska kunna resultera exempelvis i att programmen får genomslag i budgetarbetet eller på lagstiftning. Vi konstaterar utifrån mötesdokumentation att samverkansprogrammen ägnar betydande arbete åt att kartlägga befintliga samarbeten och satsningar.¹⁴⁹

6.3.2 Vinnovas insatser för SVP inom SIP

Vinnova har inom ramen för sitt uppdrag att bistå Regeringskansliet i SVP genomfört två projektutlysningar för att bemöta prioriteringarna i SVP. Den första utlysningen omfattade cirka 700 miljoner kronor och riktade sig till program inom SIP, det vill säga utlysningen efterfrågade projektförslag som kunde bidra till SVP men genomföras inom ramen för något av programmen inom SIP. Den andra utlysningen riktades även utanför programmen i SIP och uppgick till närmare 200 miljoner kronor. Ett av bedömningskriterierna i projektutlysningarna är hur väl projekten möter prioriteringar i SVP.¹⁵⁰

Den första utlysningen genomförs med kort varsel. Alla program inom SIP har ungefär en månad på sig att ta fram projektförslag från att information om utlysningen skickades ut. Det är viktigt att projektet ska omsättas eller komma igång under året. Antalet inkomna ansökningar varierar kraftigt mellan program i SVP.¹⁵¹ Vi tolkar variationen som en spegling av att programmen hanterar områden som är olika väletablerade.

¹⁴⁷ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

¹⁴⁸ Ibid; minnesanteckningar från intervjuer med projektledare för SVP, 2019-11-13.

¹⁴⁹ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

¹⁵⁰ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Vinnova.

¹⁵¹ Ibid.

6.4 Uppföljning och utvärdering av SVP

6.4.1 Ingen systematisk uppföljning av SVP

Vi har inte identifierat något systematiskt uppföljningsarbete för SVP eller något av de program i SVP som granskningen omfattar. Den uppföljning som förekommer består av sammanställningar av erfarenheter, aktiviteter och initiativ inom SVP som Regeringskansliet och Vinnova har tagit fram. Vinnovas uppdrag är avslutat och sammanfattades i en rapport.¹⁵² Samverkansgruppernas förordnanden har gått ut.

Vissa initiativ från program i SVP drivs vidare i andra organisationer men Regeringskansliet följer inte upp genomförandet och resultaten av dem på ett samlat sätt.¹⁵³ Regeringen anger i budgetpropositionen för 2020 att initiativ i samverkansprogrammet Nästa generations resor och transporter ska följas upp och utvecklas.¹⁵⁴

6.4.2 Ingen utvärdering eller prövning av SVP

Varken SVP som programform eller enskilda program inom SVP omfattas av någon utvärderings- eller prövningsprocess. Samverkansgrupperna har diskuterat lärdomar och erfarenheter vid det sista workshoptillfället. Vinnova har haft i uppdrag att sammanställa synpunkter från deltagande medlemmar, men inte att utvärdera programformen eller uppnådda resultat. Vinnova har sammanställt synpunkterna och överlämnat till Regeringskansliet. Synpunkterna handlar främst om hur samverkansgruppernas arbete fungerat. Samverkansgrupperna bedömer att de viktigaste resultaten från SVP är att det underlättat mobilisering, engagemang från nya aktörer, nya nätverk och angreppssätt. Förbättringspotential identifieras bland annat gällande representationen i samverkansgrupperna och mandatperiodernas begränsande effekt på långsiktigheten i arbetet.¹⁵⁵

Vi har i intervjuer och granskning av dokumentation från arbetet med programmen identifierat svårigheter för program inom SVP som inte framkommer i Vinnovas sammanställning.¹⁵⁶ Det är genomgående svårt att åstadkomma representation och engagemang från relativt resurssvaga små och medelstora företag. Arbetet med SVP startas snabbt och med politiska signaler om förväntningar på snabba resultat trots att det saknas konkreta mål. Programmets

¹⁵² Vinnova, *Uppdrag att bistå i arbetet med regeringens samverkansprogram för innovation*, 2019.

¹⁵³ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

¹⁵⁴ Regeringskansliet, *Riksrevisionens granskning av strategiska innovationsprogram och strategiska samverkansprogram – faktagranskning*, 2020-01-29 med hänvisning till prop. 2019/20:1 UO 22.

¹⁵⁵ Tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

¹⁵⁶ Minnesanteckningar från intervjuer med projektledare för SVP, 2019-08-28; 2019-09-04; 2019-11-13; tjänsteanteckningar från dokumentstudier hos Regeringskansliet.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

förutsättningar att i utgångsläget kunna möta utpekade utmaningar med konkreta insatser varierar.

6.4.3 Myndigheternas återrapportering

I återrapporteringen efter slutfört uppdrag för SVP¹⁵⁷ redovisar Vinnova sina insatser inom SVP. Vinnova har bland annat sammanställt policyutmaningar som identifierats i arbetet med SVP och en utvärdering bestående av synpunkter från samverkansgrupperna. Vidare har Vinnova kartlagt sin sammantagna projektportfölj, för alla instrument inklusive SIP, och bedömt att cirka 80 procent av dessa kan klassas under en eller flera SVP.¹⁵⁸

Energimyndigheten redovisar årligen hur myndigheten bidrar till SVP. Redovisningen lyfter främst arbetet med SIP och andra forsknings- och innovationsstöd och att myndigheten bistått arbetsgrupper i SVP.¹⁵⁹

6.4.4 Rapporteringen till riksdagen

Regeringens rapportering till riksdagen om SVP sker i budgetpropositioner. Där ges SVP betydligt större utrymme än SIP.¹⁶⁰ I redovisningarna av SVP beskrivs påbörjade samarbetsprojekt i programmen, arbetet i samverkansgrupperna och ambitionen med programmen. I budgetpropositionen för 2020 bedömer regeringen att samverkansprogrammen varit framgångsrika. Regeringen skriver att strategiska diskussioner och närmare prioritering av insatsområden för samverkan har ägt rum, att ett stort antal tematiska arbetsgrupper etablerats och att en rad projekt har definierats och realiserats med finansiering från olika sektorer.¹⁶¹

6.5 Sammanfattande diskussion

6.5.1 SVP:s ovanliga organisering försvårar insyn

För SVP bedömer Riksrevisionen att regeringen, genom att lägga uppdraget i regleringsbrev, väl anknyter förstärkningen av SIP till myndigheternas ordinarie uppdrag inom SIP. Uppdragen i sig bedöms vara tydligt utformade och ge rimliga möjligheter för genomförande.

¹⁵⁷ Vinnova, *Uppdrag att bistå i arbetet med regeringens samverkansprogram för innovation*, 2019.

¹⁵⁸ Minnesanteckningar från intervju med representanter för Vinnova och Formas, 2019-10-10.

¹⁵⁹ Energimyndigheten, *Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet*, 2019. Energimyndigheten, *Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet*, 2018.

¹⁶⁰ Prop. 2017/18:1 UO 24; prop. 2018/19:1 UO 24; prop. 2019/20:1 UO 24.

¹⁶¹ Prop. 2019/20:1 UO 24 s. 33–34.

Den organisatoriska strukturen för SVP är ovanlig, med projektledare i Regeringskansliet, uppdrag till Vinnova att bistå projektledarna och personliga förordnanden från regeringen till referensgrupperna. Möjligheten till "politisk överhörning" när statssekreterare närvarar vid möten uppges vara unik för SVP. Vi bedömer dock att det försvårar myndigheternas överblick över insatser av relevans för deras ansvarsområden.

6.5.2 SVP saknar systematik för urval av insatser

Riksrevisionen konstaterar att det saknas en systematisk process för prioritering av områden och insatser. Regeringskansliet har visserligen snabbt etablerat samverkansgrupper men dessa har varit självorganiserande utan en sammanhållen process för prioritering. Programmen är dessutom beroende av regeringens förordnande av enskilda personer till en expertroll, där de förväntas kunna bidra till att identifiera de mest angelägna utmaningarna och insatserna. Vårt intryck är att SVP präglas av förväntningar om snabba och konkreta resultat, samtidigt som målsättningarna är otydliga och programmets förutsättningar varierar.

Det tydligaste resultatet av SVP i termer av projektverksamhet är utlysningar för projekt på Vinnova för projekt som stödjer prioriterade områden i SVP. Den första och största utlysningen genomfördes med kort varsel och tidspress. Ansökningarna och urvalet speglade att vissa program i SVP omfattar mer väletablerade områden för innovation och samverkan.

6.5.3 Regeringen bedömer SVP som framgångsrikt trots avsaknad av uppföljning och utvärdering

SVP utvärderas inte, varken de enskilda programmen eller programformen som sådan. De insatser som påbörjats omfattas inte av någon systematisk uppföljning. Riksrevisionen kan inte identifiera på vilka grunder regeringen bedömer programmen som framgångsrika i rapporteringen till riksdagen.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för effektivitet i de innovationsfrämjande programformerna strategiska innovationsprogram (SIP) och strategiska samverkansprogram (SVP). Programformerna har likartade mål om att främja Sveriges konkurrenskraft och möta samhällsutmaningar. Centralt i programformerna är att staten ska bidra till samverkan mellan sektorer som näringsliv, akademi, offentlig sektor och forskningsinstitut. SIP ska dessutom bidra till SVP.

Vår samlade bedömning skiljer sig åt för de två programformerna. Vi bedömer att staten i flera avseenden har skapat förutsättningar för effektivitet i SIP, men genomgående skapat svaga förutsättningar för effektivitet i SVP. Vi ser dock brister i båda programformerna som riskerar måluppfyllelse och resursanvändning.

7.1 Slutsatser om SIP

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och myndigheterna i flera avseenden har skapat förutsättningar för effektivitet i SIP men att det finns brister för alla delfrågor.

Regeringens uppdrag till myndigheterna är i huvudsak givna enligt regeringens intentioner om styrning genom instruktion respektive regleringsbrev. Undantaget är Formas instruktion som ändrades till att omfatta innovationsverksamhet först flera år efter första uppdraget i regleringsbrev. Uppdragen i regleringsbrev innehåller dock dubbla budskap om hur prioriteringen av områden för innovationsprogram ska ske – helt bottom up, med hjälp av de aktörer som är tänkta att driva program, eller top down, med inslag av styrning från regeringen. Uppdragen saknar också klargöranden om ansvar för samverkan och om enskilda myndigheters ansvar för viktiga frågor inom programformen. Regeringens utformning av uppdragen gör att överväganden som rör programformen eller programportföljens sammansättning riskerar att falla mellan stolarna.

Risken att programportföljen som helhet inte är övervägd återkommer i myndigheternas urval av program. Myndigheterna har till exempel inte avvägt hur många eller hur stora programmen bör vara, eller hur programportföljen bör utformas för att motsvara programformens olika målsättningar. Själva urvalet bland programansökningar bedömer vi som systematiskt så till vida att det sker i flera steg med hjälp av anlitade bedömargrupper och kriterier för bedömning, i enlighet med internationell praxis. Samtidigt bedömer vi att urvalsprocessen ställer stora krav på såväl anlitade bedömare som myndigheternas hantering av bedömarnas rekommendationer. Bedömargrupperna ska bedöma

programansökningarna utifrån många och komplicerade kriterier utan viktning eller prioritetsordning, samtidigt som programansökningarna avser områden med olika tematik och förutsättningar. Vårt intryck är att tempot i bedömningsprocessen är högt och att vissa kriterier fått relativt stor betydelse. Bedömargruppernas utlåtanden och rekommendationer till myndigheterna är kortfattade och otydliga om utslagsgivande faktorer. Endast några av myndigheternas motiv för att bevilja eller avslå programansökningar innehåller myndigheternas egna överväganden utifrån bedömargruppernas rekommendationer. Sammantaget bygger inte programportföljens sammansättning, trots en utförlig urvalsprocess, på att myndigheterna gjort och dokumenterat systematiska prioriteringar och avvägningar i förhållande till programformens övergripande mål och syften. Urvalsprocessen riskerar därför att resultera i en programportfölj som inte på bästa möjliga sätt svarar mot de mål och syften som regeringen pekar ut i forskningspropositionen.

Energimyndigheten, Formas och Vinnova genomför arbetet med SIP med en till största del välfungerande samverkan, men även här finns brister. Utvecklingen av myndigheternas organisering och ansvarsfördelning, och av vägledning för handläggare, sker i samverkan men ad hoc och dokumenteras inte kontinuerligt. Det orsakar en brist på organisatoriskt minne som utgör en risk för såväl det fortlöpande arbetet som möjligheten att nyttja lärdomar från SIP i utvecklingsarbete inom programformen eller med kommande satsningar. De administrativa rutinerna är inte gemensamma men Riksrevisionen ser inte att det med nuvarande samverkan försämrar genomförandet.

Myndigheterna har tidigt i programformen etablerat en utförlig utvärderingsprocess för att utveckla och pröva programmen. Men utvärderingarnas prövande funktion inför myndigheternas beslut om att bevilja fortsatt finansiering framstår än så länge som svag. Det beror enligt Riksrevisionen på att programmen utvärderas var för sig utan att myndigheterna formulerat krav och villkor, varken generella eller anpassade, för vad programmen måste uppfylla för att beviljas fortsatt finansiering. Myndigheternas överväganden av utvärderarnas utsagor och rekommendationer är inte dokumenterade. Även om programmets olikheter gör det lämpligt att de utvärderas utifrån egna effektlogiker måste de myndigheter som ska fatta beslut om finansiering kunna ställa uppföljningsbara krav på vad varje program ska åstadkomma för att få fortsatt finansiering.

7.2 Slutsatser om SVP

Riksrevisionens samlade bedömning för SVP är att regeringen inte har skapat förutsättningar för effektivitet i programformen.

Även i SVP har myndigheterna huvudsakligen fått uppdrag i regleringsbrev. Regeringen har organiserat SVP på ett för statsförvaltningen ovanligt sätt, med samverkansgrupper och projektledare i Regeringskansliet. Organiseringen och uppdragen till myndigheterna bidrar till att SVP saknar den systematiska och sammanhållna process för urval och prioriteringar av insatser som finns i SIP. Prioritering och genomförande av insatser ankommer i stället helt på det personliga engagemanget hos förordnade medlemmar i samverkansgrupperna.

Riksrevisionen bedömer att närvaron av statsråd och statssekreterare i samverkansgruppernas arbete är ett fränsteg från traditionell förvaltningsmodell med distans mellan politik och förvaltning. Men Riksrevisionen konstaterar också att det är upp till regeringen att bedöma vilken organisering som är mest lämplig för att uppfylla regeringens högst prioriterade syften. Den politiska överhörning som uppges vara unik för SVP kan innebära en möjlighet för regeringen, men också en risk för att enskilda personer får stor påverkan på prioritering av insatser. Motsvarande risk är mindre i en mer traditionell förvaltningsmodell med uppdrag till myndigheter som genomför urval. En mer traditionell förvaltningsmodell erbjuder också möjligheten att mer genomgående använda myndigheternas rutiner för finansiering, inklusive aspekter som hantering av jäv.

Programformen SVP är dessutom svåröverblickbar för myndigheterna och omfattas inte av motsvarande uppföljning och utvärdering som SIP. Enligt Riksrevisionen försämrar det möjligheterna till effektivitet i programformen, men också möjligheterna att utveckla den och att återrapportera till riksdagen.

7.3 Gemensamma slutsatser

Det är regeringens respektive myndigheternas ansvar att genomförandet av programformerna bidrar till måluppfyllelse. Båda programformerna är dock organiserade på sätt som ger utrymme för externa aktörer att anta en expertroll med stor påverkan på programformernas inriktning. I SVP sker det genom att experterna i självorganiserande samverkansgrupper ges en betydande roll för att identifiera och prioritera insatser. I frånvaron av en systematisk och sammanhållen process för prioriteringar bedömer Riksrevisionen att experternas roll är en risk för programformens effektivitet.

I SIP sker det i form av externa bedömare av programansökningar och externa utvärderare av program. Riksrevisionen ifrågasätter inte urvalsprocessen av program i SIP, som enligt myndigheterna följer internationell praxis. Men i dokumentationen av såväl urval som prövning av program kan Riksrevisionen

bara se enstaka exempel på att myndigheterna använt experternas rekommendationer för att göra självständiga överväganden inför beslut. Detta trots att både urval och utvärdering sker i flera omgångar och att experterna anlitas per utlysning eller utvärdering och därmed inte kan förväntas ta ställning till hela programformens eller programportföljens måluppfyllelse i utförandet av sin avgränsade uppgift. Eftersom det är myndigheterna som utifrån framtaget underlag fattar beslut om programformen och programportföljen bedömer Riksrevisionen att överväganden utifrån programformens mål bör dokumenteras. Riksrevisionen bedömer därför att sättet som myndigheterna använder externa aktörer reducerar förutsättningarna för effektivitet i programformen.

Regeringen har gett bristande tidsmässiga förutsättningar för programformerna. I SIP gäller det myndigheternas uppdrag att genomföra den första programutlysningen. I SVP gäller det både att få igång samverkansgruppernas prioriteringsarbete och Vinnovas uppdrag att utlysa medel. Riksrevisionen bedömer att dylik tidsbrist riskerar att leda till beslut som inte är väl underbyggda eller avvägda.

7.4 Rekommendationer

Mot bakgrund av de samlade bedömningarna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Åtgärda otydligheterna i uppdragen rörande SIP till myndigheterna. Tydliggörandena bör omfatta myndigheternas enskilda och gemensamma ansvar för programformen som helhet, samverkan sinsemellan samt prioritering av innovationsområden och vissa avgörande frågor, till exempel att omhändertar lärdomar från svenska och internationella erfarenheter och att följa upp, utvärdera och ompröva program.
- Överväg utvärdering av genomförda samverkansprogram och säkerställ att de samverkansprogram som aviserades i juli 2019 omfattas av uppföljning och utvärdering i enlighet med näringsutskottets uttalanden.
- Inför framtida innovationssatsningar, säkerställ att uppdrag ges med tidsramar som ger utrymme för förberedelser och planering. Detta för att myndigheterna ska ha möjlighet att göra avvägningar för genomförandet utifrån gedigen analys av erfarenheter, behov och målsättningar.

Mot bakgrund av de samlade bedömningarna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Vinnova, Energimyndigheten och Formas i det fortsatta arbetet med SIP:

- Utarbeta kriterier som anger vad programmen ska ha uppnått vid olika tidpunkter. Myndigheterna kan använda kriterierna för att utifrån information i utvärderingarna avväga om program ska beviljas fortsatt finansiering eller inte.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

- Säkerställa att myndigheterna gör och dokumenterar egna avvägningar av externa bedömares rekommendationer utifrån programformens syften och mål i sammanhang där externa bedömare påverkar programportföljen.
- Förbättra myndigheternas organisatoriska minne genom att dokumentera organisation, ansvarsfördelning och arbetssätt samt förändringar därav.

Referenslista

Författningar

Budgetlagen (2011:203).

Förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Förordningen (2017:195) om stöd till forskning och utveckling samt innovation inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Förordning (2017:1269) om ändring i förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Förvaltningslagen (1986:223).

Förvaltningslagen (2017:900).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringsformen (1974:152).

Internt material från Energimyndigheten, Formas och Vinnova

Energimyndigheten, Beslut dnr 2016–007978, *PowerIT*, 2016-11-29.

Energimyndigheten, Beslut dnr 2016–007979, *Bioenergi för värme, kyla och elproduktion*, 2016-11-28.

Energimyndigheten, Beslut dnr 2016–007981, *Programmet för fossiloberoende fordonsflotta*, 2016-11-29.

Energimyndigheten, Beslut dnr 2016–007982, *REDEEM - CCS roll i reduktion av energi- och industrirelaterade koldioxidemissioner*, 2016-11-29.

Energimyndigheten, Beslut dnr 2016–007984, *SIP-Effektiv energianvändning*, 2016-11-28.

Energimyndigheten, Beslut dnr 2016–007986, *Strategiskt innovationsprogram för smarta och hållbara städer* 2016-11-29.

Energimyndigheten, *Energimyndighetens synpunkter på Riksrevisionens granskningsrapport för SIP och SVP*, 2020-01-29.

Energimyndigheten, EUN-ärende dnr 2014–001086, *Beslut: Delegering av beslut om inrättande och genomförande av strategiska innovationsprogram till Generaldirektören*, 2014-04-03.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Energimyndigheten, EUN-ärende dnr 2014-1086, Ärende: *Delegering av beslut om inrättande och genomförande av strategiska innovationsprogram till Generaldirektören*, 2016-11-17.

Energimyndigheten, Förslag till beslut dnr 2016-007958, *eco-Hydraulics*, 2016-11-29.

Energimyndigheten, *Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft, och försörjningstrygghet: Redovisning av regeringsuppdrag 7, enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2017*, 2018.

Energimyndigheten, *Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft, och försörjningstrygghet: Redovisning av regeringsuppdrag 7 för budgetåret 2018, enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2018*, 2019.

Energimyndigheten, *Strategiska innovationsområden 2013–2016: Plan för Energimyndighetens arbete under 2015*, dnr 2014-1086, 2015-03-24.

Formas, Beslutnr: FRordf/GD-2018/0008, *Beslut om bidrag. Koordineringsmedel Smart Built Environment 2019–2021*, dnr 2018-02906, 2018-12-07.

Formas, *Formas faktagranskning granskningsrapport om strategiska innovationsprogram och strategiska samverkansprogram*, dnr 2019-00136, 2020-01-28.

Formas, *Riksrevisionen 2019-10-11*, PPT, 2019.

Formas, *Strategiska innovationsprogram: roller på Formas 2019-10-03*, PPT 2019.

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, *Sammanträde med forskarrådet vid Formas den 8 april 2014*, Protokoll nr 39, sammanträdesdatum 2014-04-08.

GE, *GE Global Innovation Barometer – Global Research Findings & Insights January 2013*, 2013.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Riktlinjer för styrelsearbete*, 2019-05-24.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Riktlinjer för koordineringsmedel*, 2019-05-24.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Riktlinjer för kontaktpersoner*, 2019-05-24.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Riktlinjer för enskilda projekt*, 2019-05-24.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande avsikt att finansiera strategiska innovationsprogram – våren 2014*, Vinnova 2014-05-12, 2014.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande avsikt att finansiera strategiska Innovationsprogram*, Vinnova 2015-04-16, 2015.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Överenskommelse mellan VINNOVA, Energimyndigheten och Formas gällande överföring av medel mellan myndigheter för finansiering av strategiska innovationsprogram*, Vinnova 2015-11-16, 2015.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande avsikt att finansiera strategiska innovationsprogram*, Vinnova 2016-11-22, 2016.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande finansiering av strategiska innovationsprogram*, Vinnova 2017-06-29, 2017.

Vinnova, Energimyndigheten och Formas, *Överenskommelse mellan Vinnova, Energimyndigheten och Formas gällande finansiering av strategiska innovationsprogram*, Vinnova 2018-10-29, 2018.

Vinnova, *Erfarenheter från Hollands strategiska innovationsprogram*.

Vinnova, *Erfarenheter från Hollands strategiska innovationsprogram*, PPT.

Vinnova, *Lärdomar efter studieresa till Holland 120822–23*.

Vinnova, *Strategiska innovationsprogram*, PPT, 2019-09-04.

Vinnova, *Synpunkter på rapportutkast av Riksrevisionens granskning av Strategiska innovationsprogrammen och Regeringens samverkansprogram*, dnr 2019–03047, 2020-01-29.

Vinnova, *Uppdrag att bistå i arbetet med regeringens samverkansprogram för innovation*, N2016/030122/IF. Dnr 2016–02845, 2019-03-29.

Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Dir. 2015:105, En nationell samordnare för området Livsvetenskap.

Regeringsbeslut N2012/291/FIN, N2011/6502/FIN, N2012/6294/FIN m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Verket för innovationssystem inom utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Regeringsbeslut N2013/1162/FIN, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Verket för innovationssystem inom utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Regeringsbeslut N2013/2804/E, N2013/968/E (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens energimyndighet inom utgiftsområde 21 Energi*.

Regeringsbeslut M2013/3175/S, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande*.

Regeringsbeslut N2016/03122/IF, *Uppdrag att bistå i arbetet med regeringens samverkansprogram för innovation*.

Regeringskansliet, *Riksrevisionens granskning av strategiska innovationsprogram och strategiska samverkansprogram – faktagranskning*, 2020-01-29.

Rapporter, utredningar och litteratur

Andréasson, H., Arnold, E., Bengtsson Jallow, Eriksson Berggren, S., A., Fångström, T., Kuritzén, S., Lindström, M., Mattson, A., Uhrwing, M. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för gruv- och metallutvinnande industri – STRIM*, 2019

Arnold, E., Bengtsson, B., Eriksson Berggren, S., Fridholm, T., Fångström, T., Lindström, M., Mattson, A. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet Produktion 2030*, 2019

Arnold, E., Bodén, I., Eriksson Berggren, S., Christner, S., Fångström, T., Hugosson, J., Lindström, M., Pardon, S. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för processindustriell IT och automation – PiiA*, 2019

Arnold, E., Eriksson Berggren, S., Fångström, T., Lindström, M., Nylander, J., Tatal, A. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för Lättvikt*, 2019

Arnold, E., Eriksson Berggren, S., Fångström, T., Lindström, M., Swenning, A., Tatal, A., Ryd, J., Uhrwing, M. och Åström, T. *Sexårsutvärdering av det strategiska innovationsprogrammet för Metalliska material*, 2019

Arnold, E. och Åström, T., *Metautvärdering av första omgången strategiska innovationsprogram efter sex år*, 2019.

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

Funnel, S. C. och Rogers, P. J. *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, Jossey-Bass, 2011.

Gröning, M., Schofield, M. och Palmberg, C. *Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av Innovair, BioInnovation, IoT Sverige, Smartare Elektroniksystem, SIO Grafen och Swelife*. VR 2017:05, Vinnova, 2017.

Isaksson, D. och Palmberg, C. (2016). *Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av Processindustriell IT och Automation, Produktion2030, Gruv- och metallutvinning, Lättvikt och Metalliska material*. VR 2016:10, Vinnova, 2016.

Ministry of Employment and the Economy, *License to SHOK? External Evaluation of the Strategic Centres for Science, Technology and Innovation*, Ministry of Employment and the Economy, 2013.

Modig, S., Palmberg, C. och Schofield, M. *Utvärdering strategiska innovationsprogram. Första utvärderingen av MedTech4Health, InfraSweden2030, Drive Sweden, RE:Source och Smart Built Environment*. R7:2018, Formas, 2018.

OECD, *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016*, OECD Publishing Paris, 2016.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

OECD/The World Bank, *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation*, OECD Publishing, 2014.

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

Riksrevisionen, *Enklare att starta företag – statliga insatser för en digital process*, RiR 2019:14, Riksrevisionen, 2019.

Statskontoret, *Utvärdera för bättre beslut!*, rapport 2001:22, Statskontoret, 2001.

SOU 2015:107, *Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt*.

SOU 2016:72, *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*.

Vinnova, *FoU-program för Små och Medelstora företag – Metodologiskt ramverk för effektanalyser*, VA 2015:05, Vinnova, 2015.

Vinnova, *Årsredovisning 2014*, VI 2015:05, Vinnova, 2015.

Vinnova, *Årsredovisning 2015*, VI 2016:04, Vinnova, 2016.

Vinnova, *Årsredovisning 2016*, VI 2017:05, Vinnova, 2017.

Vinnova, *Årsredovisning 2017*, VI 2018:01, Vinnova, 2018.

Vinnova, *Årsredovisning 2018*, VI 2019:01, Vinnova, 2019.

Åström, Å., Stern, P., Jansson, T och Terrell, M., *Metautvärdering av svenska branschforskningsprogram*, VR 2012:0, Vinnova, 2012.

Riksdagstryck

Bet. 1993/94:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, prot. 1993/94:110.

Bet. 2015/16:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2015/16:NU1 *Näringsliv*.

Bet. 2016/17: NU21 *Riksrevisionens rapport om förutsättningar för en säker kraftöverföring*, rskr. 2016/17:332.

Bet. 2017/18:NU1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Bet. 2017/18:NU12 *Näringspolitik*, rskr. 2017/18:238.

Prop. 1995/96:220 *Lagen om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2012/13:21 *Forskning och innovation för ett långsiktigt hållbart energisystem*, bet. 2012/13:NU6, rskr. 2012/13:153.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

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

Prop. 2013/14:1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Prop. 2014/15:1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Prop. 2015/16:1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Prop. 2016/17:1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*.

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 *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, bet. 2017/18:FiU2, rskr. 2017/18:128.

Prop. 2017/18:1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Webbsidor

Regeringen, "Regeringen lanserar fyra offensiva samverkansprogram", <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/regeringen-lanserar-fyra-offensiva-samverkansprogram>, hämtad 2019-12-02.

Statistiska centralbyrån (SCB), "Utgifter för egen FoU", <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-2017/>, hämtad 2019-11-08.

INNOVATION GENOM SAMVERKAN

Strategiska innovationsprogram (SIP) och strategiska samverkansprogram (SVP) ska stärka Sveriges innovationsförmåga och konkurrenskraft samt bidra till att möta globala samhällsutmaningar. Centralt i satsningarna är samverkan mellan lärosäten, näringsliv och offentlig sektor.

Riksrevisionen har granskat om staten skapat förutsättningar för effektivitet i satsningarna. Vi bedömer att förutsättningarna för effektivitet är svaga i SVP. Bland annat saknas ett systematiskt arbete för att prioritera och följa upp insatser. Satsningen utvärderas heller inte. Riksrevisionen bedömer att staten skapat bättre förutsättningar i SIP men att det finns brister. Till exempel är avvägningar för programportföljen otydliga när man väljer ut och utvärderar program. I båda programformerna bedömer Riksrevisionen att måluppfyllelsen riskeras genom att regeringen gett ansvariga myndigheter alltför lite tid att planera genomförandet och genom att externa aktörer har haft betydande och svåra roller.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydliggöra uppdragen för SIP, utvärdera SVP och i framtida innovationssatsningar ge ansvariga myndigheter mer tid att planera genomförandet. Riksrevisionen rekommenderar myndigheterna som arbetar med SIP att utarbeta kriterier för vad programmen ska uppnå, göra och dokumentera egna överväganden utifrån externa bedömares rekommendationer, samt att i högre utsträckning dokumentera sitt arbete.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-554-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 juni 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Baylan

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram