

u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandena Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19)

Skolforskningsinstitutet uppfattar utredningens betänkande som en skiss till framtida organisering av myndighetsstrukturen för forskningsfinansiering. Vi uppfattar utredningens förslag som mycket genomgripande men i vissa fall så schematisk att det är svårt att konkret utläsa vilka konsekvenserna av förslagen skulle bli. Vi menar därför att det krävs ytterligare fördjupad analys och konsekvensbeskrivningar innan slutlig ställning kan tas till vilka konkreta förändringar som behöver genomföras. Skolforskningsinstitutet tar inte ställning till annat än det som framkommer i detta yttrande.

Sammanfattning

- Skolforskningsinstitutet är inte främmande för att det kan behövas förändringar i myndighetsstrukturen, men frågar sig om det inte hade varit möjligt att genomföra mindre genomgripande förändringar inom ramen för nuvarande organisation.
- Skolforskningsinstitutet ser en risk för att utredningens förslag leder till att forskning inom specifika sektorer som exempelvis skolan nedprioriteras och menar att det krävs en sektorsspecifik kompetens för att styra medel till den forskning som över tid gör bäst nytta för professioner inom sådana specifika sektorer.
- Skolforskningsinstitutet anser att det är dags att kraftsamla kring utbildningsvetenskapen genom att inrätta ett ämnesråd för utbildningsvetenskap i Vetenskapsrådet alternativt ett vetenskapligt råd i Vetenskapsmyndigheten.

- Skolforskningsinstitutet avstyrker utredningens förslag att all statlig extern konkurrensutsatt finansiering av forskning och innovation, med undantag för Rymdstyrelsens, ska fördelas via den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning.

Övergripande synpunkter

Utredningen formulerar högt ställda ambitioner för den forskning som ska finansieras genom den organisation man föreslår. Skolforskningsinstitutet har inte någon invändning mot att systemet ska kunna stimulera internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning som skapar vetenskapliga genombrott. Eller att Sveriges ställning i relation till jämförbara länder behöver försvaras, eller till och med stärkas. Vi menar dock att det är ensidigt att så starkt fokusera på denna typ av spetsforskning. Utredningen tenderar att använda en alltför snäv definition av forskning av hög kvalitet där fokus exempelvis läggs på största möjliga spridning genom citeringar (5.4.2). Skolforskningsinstitutet ser ett stort behov av forskning som är av intresse för en begränsad krets forskare, praktiker eller beslutsfattare och som därmed inte får så stor spridning. Även forskning med syfte att granska eller pröva tidigare kunskap kan få begränsad spridning men vara av stor betydelse för exempelvis lärare och komma till stor nytta i systematiska forskningssammanställningar. För att stimulera olika typer av forskning inom specifika områden utifrån olika behov, som exempelvis praktisk-nära forskning, behövs specialiserade forskningsfinansiärer som tilldelar medel till forskning av hög kvalitet utan krav på största möjliga spridning, men likväl på hög vetenskaplig kvalitet.

Skolforskningsinstitutet är inte främmande för att det kan behövas förändringar i myndighetsstrukturen, men är osäker på om det behövs så genomgripande förändringar. Institutet frågar sig om det inte hade varit möjligt att genomföra mindre genomgripande förändringar inom ramen för nuvarande organisation med Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova samt den externa forskningsfinansieringen vid Energimyndigheten. Kanske behöver någon myndighet läggas ned och ansvar omfördelas mellan myndigheter. Det är dock svårt att förstå varför till exempel Vetenskapsrådet ska läggas ned för att sedan återuppstå med ett justerat uppdrag och nytt namn. Stora myndighetsomorganisationer tar mycket kraft i anspråk och kostar mycket pengar.

Skolforskningsinstitutet konstaterar att flera av de berörda forskningsråden, liksom Skolforskningsinstitutet, inte endast har forskningsfinansiering som uppdrag. Vi saknar en allsidig analys av fördelar och nackdelar med att inom en sektor finansiera forskning och ha andra uppgifter, som till exempel att sammanställa och kommunicera forskning. Vi får ett intryck av att utredningen fångats av sina principer, och att negativa röster från bilagan avseende sektorsfinansiering har fått större genomslag än de positiva.

Det finns en risk att utredningens förslag leder till att forskning inom specifika sektorer såsom skolan nedprioriteras. Skolforskningsinstitutet menar ett det krävs sektorsspecifik kompetens för att styra medel till den forskning som över tid gör bäst nytta för professioner inom specifika sektorer såsom exempelvis skolan.

Skolforskningsinstitutet noterar att utredningen återkommande formulerar sig som att system för att stödja utlysning av forskningsmedel saknas, och ska byggas upp. Det är riktigt att vissa aktörer fortfarande har sina egna system, men sedan Skolforskningsinstitutet anslöt sig till Prismasystemet 2017 har ytterligare myndigheter kommit till. Det finns således ett system, Prisma, som ägs av Vetenskapsrådet, Forte och Formas och för vilket Vetenskapsrådet svarar för driften. Utredningen redovisar detta i bakgrunden, men kommenterar det inte vidare. Även om Prismasystemet har behov av att vidareutvecklas, och att finansieringsmodellen kan behöva ses över, bedömer vi att det är ett gott stöd i arbetet med utlysning och därmed värt att utveckla.

Lyft utbildningsvetenskapen i stället för att osynliggöra den

Utredningen föreslår i avsnitt 6.4.1 att Vetenskapsmyndigheten ska ha fyra vetenskapliga råd – ett inom naturvetenskap samt lantbruksvetenskap och veterinärmedicin, ett inom medicin och hälsovetenskap, ett inom samhällsvetenskap samt humaniora och konst, samt ett inom teknik. Det framgår att Vetenskapsmyndigheten därutöver ska kunna inrätta ett rådgivande organ som arbetar inom ett utpekat vetenskapligt område. Ett exempel på ett sådant hypotetiskt område som nämns är utbildningsvetenskap. Det skulle i så fall lyda under det vetenskapliga rådet för samhällsvetenskap samt humaniora och konst.

Inom Vetenskapsrådet finns i dag utöver råd även flera kommittéer, bland annat den utbildningsvetenskapliga kommittén (UVK). Kommittén inrättades som ett svar på förslag från 1997 års lärarutbildningskommitté (LUK 97) om att utbildningsvetenskap skulle inrättas som ett nytt vetenskapsområde. Det nya vetenskapsområdet skulle främst omfatta frågor med relevans för lärarutbildning, pedagogisk yrkesverksamhet och lärande i arbetslivet. Man konstaterade att det därmed till sin karaktär skulle påminna om de medicinska och tekniska vetenskapsområdena genom att knyta an till och bygga på en universitetsförlagd professionsutbildning.¹ Regeringen avstod från att inrätta utbildningsvetenskap som ett nytt vetenskapsområde. I stället inrättades Utbildningsvetenskapliga kommittén inom Vetenskapsrådet.

Skolforskningsinstitutet anser att behovet av att utbildningsvetenskapen ska synliggöras och stärkas är minst lika motiverat i dag som det var kring millennieskiftet. Som vi konstaterat i vårt inspel till den forskningspolitiska propositionen² anser Skolforskningsinstitutet att kvaliteten på lärarutbildningen och lärarfortbildningen är avgörande för om förskolan och skolan ska kunna erbjuda en utbildning som vilar på vetenskaplig grund. Blivande förskollärare och lärare måste ges goda förutsättningar för att arbeta på vetenskaplig grund, bland annat för att bedriva och utveckla undervisningen med utgångspunkt i forskningsresultat. Redan aktiva förskollärare och lärare måste ges utökad tillgång till vidareutbildning på avancerad nivå, med inriktning på fördjupning inom ämnet eller, inte minst viktigt, med inriktning mot forskningsanvändning, utveckling och utvärdering. Det är därför av högsta vikt att lärarutbildningens forskningsanknytning stärks, både genom en ökad andel forskarutbildade lärare i lärarutbildningen och genom stärkta resurser för forskning och forskarutbildning.

Skolforskningsinstitutet anser mot denna bakgrund att det är dags att kraftsamla kring utbildningsvetenskapen genom att inrätta ett ämnesråd för utbildningsvetenskap i Vetenskapsrådet alternativt ett vetenskapligt råd för utbildningsvetenskap i Vetenskapsmyndigheten, i stället för att som i betänkandet osynliggöra området i ett rådgivande organ vars uppdrag och ställning är högst oklar. En kraftsamling kring utbildningsvetenskapen skulle samtidigt behöva innebära utökade

¹ SOU 1999:63 Att lära och leda - En lärarutbildning för samverkan och utveckling.

² Skolfi 2023/59.

medel både internt inom akademien och genom extern finansiering och innebära en starkare knytning till lärarutbildningen och lärarfortbildningen. Genom att möjliggöra finansiering av fler långa projekt med högre bidrag än i dag skulle den vetenskapliga kvaliteten inom utbildningsvetenskapen kunna stärkas, även i ett internationellt perspektiv.

Förslaget för ”myndigheter med annan huvuduppgift” är bristfälligt underbyggt och avstyrks

Skolforskningsinstitutet avstyrker utredningens förslag att all statlig extern konkurrensutsatt finansiering av forskning och innovation, med undantag för Rymdstyrelsens, ska fördelas via den i avsnitt 6.4.2 föreslagna Myndigheten för strategisk forskning. Skolforskningsinstitutet är en av de myndigheter som ingår i gruppen utredningen kallar myndigheter med annan huvuduppgift. Att lämna förslag om myndigheters verksamhet utan att utreda den närmare och därtill informera om vilka myndigheter som berörs av förslaget endast i en fotnot kan inte uppfattas som tillräckligt väl underbyggt. Institutet utgår från att regeringen, om man går vidare med förslaget, analyserar motiven för och konsekvenserna av de förändringar som föreslås för varje berörd myndighets forskningsfinansiering.

Brister och utelämnad information om Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet anser att utredningen inte har visat att den har tillräcklig grund för att kunna bedöma det rimliga i sina förslag avseende det man kallar myndigheter med annan huvuduppgift, i vårt fall för Skolforskningsinstitutet. Utredningen beskriver i avsnitt 3.3.2 vår verksamhet på tolv rader, inklusive rubriken, och utelämnar då väsentlig information. För det första har Skolforskningsinstitutet två huvuduppgifter. Institutet ska dels göra systematiska översikter eller andra typer av forskningssammanställningar om metoder och arbetssätt i förskola och skola, dels lysa ut och fördela medel till sådan praktisk forskning.

För det andra utelämnar utredningen den centralt viktiga informationen att Skolforskningsinstitutets utlysning enligt instruktionen avser forskning av högsta vetenskapliga kvalitet. Den forskning som institutet finansierar måste således leva upp till både krav på relevans för de verksamma i förskolan och skolan och krav på högsta vetenskapliga kvalitet. Institutet ser det som en strategisk uppgift att genom sin roll

verka för utvecklingen av en praktisknära forskning om undervisning i förskola och skola som lever upp till dessa högt ställda krav och i verklig mening bidrar med ny kunskap.

För det tredje har utredningen i tabell 3.6 om typ av forskning, enbart markerat behovsmotiverad forskning för Skolforskningsinstitutet, och inte grundforskning. Att den forskning institutet finansierar utgår från relevans för de verksamma utsluter inte att forskningen även är grundforskning. Vid bedömningen av den vetenskapliga kvaliteten bedöms till exempel hur sökande redovisat det nationella och internationella kunskapsläget. Ansökan förväntas således ta utgångspunkt i aktuellt kunskapsläge.

Oklart om och hur behov av forskning kommer tas om hand

När det gäller motivet för utredningens förslag konstaterar Skolforskningsinstitutet att mycket är oklart hur Myndigheten för strategisk forskning är tänkt att fungera, inte minst i relation till de behov av forskning som de myndigheter representerar som utredningen definierar som myndigheter med annat huvuduppdrag och, som i institutets fall, kan leda till små men viktiga utlysningar. Snarare signalerar utredningen storskalighet även för den typ av forskning som ska finansieras av Myndigheten för strategisk forskning. Bland annat understryker utredningen vikten av att ”hålla emot när det kommer krav på många mindre satsningar för att möta varje tänkbart behov”. Skolforskningsinstitutet menar att det inte är storleken på en satsning utan betydelsen av den som måste avgöra om den ska finansieras eller inte.

Det finns enligt Skolforskningsinstitutet ett stort behov av praktisknära skolforskning, det vill säga forskning om undervisning i förskola och skola. När 1999 års lärarutbildningskommitté i sitt slutbetänkande³ föreslog utbildningsvetenskap som ett vetenskapsområde utgjorde relevansen för pedagogisk yrkesverksamhet en av målbilderna.

Utredningen för inrättande av ett skolforskningsinstitut (U 2014:02) fastslog långt senare, närmare bestämt 2014, att praktisknära forskning förekom i begränsad utsträckning, även inom ramen för den forskning som finansierades av Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté (UVK). Utredningen föreslog därför att Skolforskningsinstitutet skulle ges möjlighet att finansiera sådan forskning. Institutet

³ SOU 1999:63 Att lära och leda - En lärarutbildning för samverkan och utveckling.

bedömer att det har skett en del som stärkt den praktiktäna skolforskningen sedan institutet inrättades. Utöver institutets utlysning har även bland annat det så kallade ULF-projektet⁴ bidragit till denna utveckling. (Läs mer i Skolforskningsinstitutets inspel till forskningspropositionen⁵.) Institutet bedömer dock att institutets utlysning fortsatt kommer att behövas, som en garant för att det ska fortsätta att utvecklas en praktiktäna skolforskning som möter professionens utmaningar och samtidigt svarar mot högt ställda krav på vetenskaplig kvalitet.

Mot denna bakgrund uppfattar Skolforskningsinstitutet förslagen om hur prioriteringar av vilken forskning som den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning ska finansiera som djupt oroande. Formuleringar i utredningen kan tolkas som att avsikten är att den typ av utlysningar som Skolforskningsinstitutet står för helt enkelt inte ska kunna genomföras i framtiden. Risken med en sådan utveckling där små men väl genomföra konkurrensutsatta utlysningar inom avgränsade områden inte kommer vara möjliga riskerar att leda till en återgång till en situation där myndigheter i stället kommer att etablera olika forskningsbaserade utvecklingsprogram som inte kan leva upp till de högt ställda kvalitetskraven som ställs på en utlysning. Det är inte en utveckling institutet förordar då behovet av i det här fallet en praktiktäna skolforskning kommer att kvarstå.

Utredningen redovisar i avsnitt 6.4.2 fyra alternativa modeller för fördelning av medel för forskning som i dag förfogas över av myndigheter med annat kärnuppdrag, och förordar något av de första två alternativen som innebär att medel skulle fördelas via det departement som kommer att ansvara för Myndigheten för strategisk forskning. I det fall utredningens förslag i denna del trots allt kommer att genomföras förordar Skolforskningsinstitutet det fjärde alternativet. Det skulle innebära att institutet och andra myndigheter med likartade uppdrag liksom i dag skulle disponera anslagen och att Myndigheten för strategisk forskning inom denna del av sin verksamhet mer kommer att agera som utförare av själva utlysningen.

⁴ Uppdrag om försöksverksamhet med praktiktäna forskning (dnr. U2015/03573/UH och U2017/01129/UH).

⁵ Skolfi 2023/59.

Förslagen leder inte till den förenkling som utredningen hävdar

Utredningen motiverar förslaget att föra över ansvaret för att finansiera extern forskning från det utredningen kallar myndigheter med annan huvuduppgift till Myndigheten för strategisk forskning med att det skulle leda till en förenkling och effektivisering av verksamheten. Med erfarenhet av Skolforskningsinstitutets verksamhet delar vi inte denna uppfattning.

Utredningen menar att tidsåtgången skulle bli avsevärt lägre jämfört med dagens situation, trots att man beskriver hur myndigheter av Skolforskningsinstitutets typ även framgent kommer behöva lägga arbetstid på forskningsrelaterade frågeställningar, framför allt formulering av vilka behov av forskning som finns inom myndighetens ansvarsområde, hur dessa behov bäst kan mötas med extern statlig finansiering samt bidra till att de resultat som tas fram kommuniceras inom myndighetens ansvarsområde. Det som skulle flyttas från institutet skulle vara hanteringen av till exempel ansökningar, system och sakkunniggranskare. Skolforskningsinstitutet delar inte uppfattningen att allt detta med fördel kan flyttas från myndigheten eller att de delar som återstår skulle innebära en avsevärd tidsvinst, knappast för institutet och definitivt inte för staten som helhet. Varje utlysning är till exempel förknippad med kostnader för beredningsgrupp, oberoende av vilken myndighet som håller i den.

Det är svårt att se vad som skulle vinnas genom att flytta ”hanteringen” av ansökningar och beredning i Prisma till en annan myndighet som, vad det verkar, förväntas bygga upp ett nytt system.

Att utse granskare till beredningsgrupp för en utlysning som institutets ställer dessutom krav på kunskap om både skelsektorn och forskningsfältet, en kunskap som Myndigheten för strategisk forskning skulle behöva bygga upp från grunden. Med tanke på att det finns en myndighet som redan besitter kunskapen, måste det betraktas som en synnerligen ineffektiv lösning för staten.

Det finns i utredningen ett antagande om att effektivitet och kvalitet uppnås genom en förenklad myndighetsstruktur och genom att samla resurser i färre statliga myndigheter. Detta är ett antagande som inte är empiriskt underbyggt. Tvärtom kan det vara så att det internationellt sett välfungerande system för forskning och innovation som finns i Sverige har byggts upp genom stegvisa förändringar mot högre

effektivitet och specialisering, både inom forskning och forskningsfinansiering.

I detta ärende har vikarierande direktören Eva Wallberg beslutat efter föredragning av forskaren/projektledaren Pontus Wallin. Utredaren/forskningssekreteraren Maria Bergman har deltagit i handläggningen. Vid den slutliga handläggningen har även kanslichefen Maria Edholm Oscarson och kommunikationschefen Eva Grönlund deltagit.

För Skolforskningsinstitutet

Eva Wallberg

Vikarierande direktör