

ELECTRONIC PAPERS FROM THE RESEARCH LANDSCAPE PROJECT

Series Editor: Ulf Sandström

2000:2

Sektorsforskningsproblemet

Ulf Sandström

(3:e versionen, januari 2001)

Denna uppsats har tillkommit inom ramen för det av Riksbankens Jubileumsfond finansierade forskningsprogrammet The Universities and the New Research Landscape.

Swedish Institute for Studies in Education and Research

www.sister.nu



<u>INLEDNING</u>	3
<u>BAKGRUND – BYGGFORSKNINGENS ORGANISATION</u>	6
<u>NISCHSTRATEGI I EN FÖRÄNDERLIG VÄRLD</u>	7
<u>DEBATTEN OM SEKTORSFORSKNINGEN</u>	8
<u>HAR DEN NYA FORSKNINGSPOLITIKEN GENOMFÖRTS?</u>	13
<u>EN TEORETISK FÖRKLARINGSMODELL</u>	20
<u>TEORIN APPLICERAD PÅ FRÅGESTÄLLNINGEN</u>	24
<u>AVSLUTNING</u>	26
<u>LITTERATUR</u>	27

INLEDNING

Vid nyåret 2001 avskaffades den svenska sektorsforskningen. Myndigheter som Bygghälsöforskningsrådet, Kommunikationsforskningsberedningen, Rådet för arbetslivsforskning m.fl. organiserades i nya enheter (FORMAS, FAS) och de gavs nya instruktioner. I den nya ordningen är dessa organ ledda av styrelser som består av en forskarmajoritet tillsatta av elektorerna från universitet och högskolor. En lång process ligger bakom denna generalomställning i svensk forskningspolitik. Inledd vid slutet av 1970-talet intensifierades denna process under 1980-talet och ledde till viktiga förändringar inom några av sektorsorganen omkring 1990. Delar av STU ombildades till Teknikvetenskapliga forskningsrådet, vilket gavs status av egentligt forskningsråd och efterhand lades under Utbildningsdepartementet. Flera av sektorsorganen genomgick en "rådifiering" vilken tog sig uttryck i att deras handläggningsprocedurer kompletterades med forskarstyrda bedömningskommittéer. Bygghälsöforskningsrådet var kanske det enda av sektorsorganen som inte genomgick en sådan förändring.¹

Redan av denna korta beskrivning är det tydligt att den svenska sektorsforskningsmodellen under lång tid varit föremål för reformer och debatt på den politiska nivån. Man har successivt ändrat på förutsättningarna för myndigheterna och steg för steg strävat efter att reorganisera deras verksamheter. Under den tid denna diskussion och reformvilja pågått har det utförts förvånande litet av utvärderande studier. Forskningsintresset har också varit påfallande svagt. När sektorsforskningen nu i stort sett går i graven sker det utan något medvetet ställningstagande från statsmakternas sida. Alternativet med forskarstyrda organ som efterliknar forskningsråden har tagits som modell för framtida forskningsfinansiering också inom områden där det kan antas finnas politiskt motiverade kunskapsbehov.²

Kanske är detta inte alls förvånande med hänsyn tagen till de politiska omständigheterna vid slutet av 1990-talet. Ledande utbildningspolitiker kom på kollisionkurs med forskarsamhället. Forskarstyre har numera blivit ett in-

¹ Denna process skildras förtjänstfullt i SOU 1995:121 (av Landberg, Edqvist och Svedin)

² Invändningen att Vinnova fortsätter som sektorsorgan är enligt min mening inte giltig. STU och NUTEK har varit myndigheter med uppgift att säkerställa teknisk forskning för det framtida näringslivet och har använt högskolan som en sorts inkubator, jfr Stankiewicz (19XX). Någon sektor i egentlig mening utgör

strument för att ge politiken en ny legitimitet, som används för att genomföra andra och viktigare reformer på forsknings- och utbildningsområdet. Möjligen har sektorsforskningsmodellen förlorat sin retoriska kraft till följd av att den rationalistiska planeringsmodellen inte längre är gångbar inom politiken. Den sociala ingenjörskonsten är död. Beslutsförmåga och snabba utredningar är numera sättet att driva politik. På det sättet har i alla fall reformeringen av sektorsforskningen gått till. Veterligt har politikerna inte skaffat något som helst underlag om vilket bidrag som sektorsforskningen har givit till svensk politik och till svenska medborgare.

Att utvärdera 30-50 år av samhälls- och sektorsmotiverad forskning och utveckling (FoU) är av lätt insedda skäl en herkulisk uppgift. Det är heller inte uppgiften här. Tanken är att belysa några intressanta frågeställningar kring sektorsforskningen. Tyvärr finns ytterst litet gjort. Undersökningar av föremålet ifråga är fåtaliga. När statsrådsberedningen publicerade utredningsstudien *Svensk sektorsforskning* (Ds 1989:3) var det ett efterlängt material som gjordes tillgängligt för en bredare krets. Samtidigt visade utredningen varför ingen forskare bemödat sig om att ge en helhetsbild av området. Ur materialet framträdde ett svampigt område med avsevärda avgränsnings- och definitionsproblem. Det dröjde inte länge förrän kritiska röster höjdes. Dessa pekade på sammanblandningar och missuppfattningar. En generalkritik levererades av professorn och utredaren Gunnar Richardson; han visade bl.a. att diskussionen kan bli mycket märklig om FoU-begreppet tillåts flyta ut i sin vanliga vidhet. Debatten om sektorsforskningen är förvisso ett svårstuderat och minerat fält.³

Föreliggande uppsats arbetar med syftet att kasta ljus över sektorsforskningen genom att uppmärksamma några grundläggande och strukturerande relationer som skapas i ett forskningssystem av det aktuella slaget. Framställningen bygger på tesen att det kring sektorsforskningsråd uppstår *kunskapskulturer* som utvecklas i ett samspel mellan forskningssekreterare, konsulter och forskare. Dessa kulturer, eller med nutida terminologi, dessa nätverk, är synnerligen robusta, men också ordnade på ett specifikt sätt som den teoretiska analysen kan påvisa. Sannolikt finns här avsevärda inläsningseffekter och institutionella trögheter som inverkar negativt på flexibiliteten, vilket framgår av den följande skildringen av hur Bygghorskningsrådet

³ Om sektorsforskningen se Richardson (1989), Nydén (1989), Elzinga (1985), Premfors (1986), Stevrin

(BFR)⁴ under perioden 1985–1995 har hanterat det av regeringen givna uppdraget att prioritera stödet till långsiktig kunskapsuppbyggnad. Uppsatsens syfte är att förklara varför BFR underlät att öka stödet till långsiktig kunskapsuppbyggnad statsmakternas direktiv till trots. Just genom kravet om långsiktig kunskapsuppbyggnad påbörjades den ovan omtalade reformeringen av sektorsforskningen.

Förklaringsmodellen hämtas från en nyinstitutionalistisk ansats, som preciserats under det senaste decenniet. Institutionalismens kärnvetenskap är tveklöst ekonomiämnet, men en hel del av dess bidrag till organisationsteorin har visat sig ha betydelse och tillämpning även för en mer politologisk analys. Det som brukar kallas agency-problemet utgör den grundläggande frågeställningen inom den så kallade principal-agent teorin. *Principal* står som beteckning för huvudmannen, uppdragsgivaren, och *agent* betecknar det organ som åtar sig ett uppdrag. Anledningen till att uppdragsgivaren själv inte utför den begärda tjänsten är att rationella skäl talar för att lämna uppdraget till någon som har professionell kompetens för ändamålet. Uppdragsgivaren har t.ex. inte tillgång till erforderlig information för att lösa uppgiften ifråga, information som agenten förutsätts ha tillgång till. Denna asymmetri med avseende på information och kompetens, och de kontrollproblem som uppstår, ligger till grund för en teoretiskt baserad analys av det sociala system som principal och agent utgör, ofta med en tredje part inblandad. När det finns en tredje part (i det här fallet forskarna/forskningsinstitutionerna) utgör agenten en intermediär instans.

Längre fram i uppsatsen presenteras denna teori mer ingående och utnyttjas senare som ram för en diskussion som skall bidra till att förklara vad som strukturerat händelseförloppet. Uppsatsen har disponerats så att teoridiskussionen följer på de empiriska avsnitten. I det första avsnittet ges en kort bakgrund om den svenska byggforskningens organisation, därefter relateras debatten om sektorsforskningen och 1980-talets nya (eller nygamla) forskningspolitik, i ett tredje avsnitt undersöks huruvida BFR genomfört forskningspolitikens intentioner och i det avslutande fjärde avsnittet introduceras och utnyttjas den aktuella teorin.

⁴ Byggforskningsrådet ingår från och med den 1 januari 2001 som en del av Forskningsrådet för miljö, are-

BAKGRUND – BYGGFORSKNINGENS ORGANISATION

Ansträngningarna för att organisera den svenska byggforskningen fick en skjuts med den allmänna rationaliseringsdiskussionen under 1930-talet.⁵ En kommitté för byggnadsforskning inrättades samtidigt med Tekniska forskningsrådet (1942), men förde en rätt blygsam tillvaro. Omkring 1950 blev arbetskraftsbristen ett akut problem i Sverige. Inom stat och näringsliv fördes intensiva diskussioner, som bl.a. handlade om att dirigera arbetskraft till den expanderande verkstadsindustrin. Elektroindustrins representanter (Wallenbergssfären) var drivande. För att inte bostadsbyggandet skulle behöva minskas, något som var politiskt otänkbart, var det nödvändigt att finna effektiva rationaliseringsformer.⁶ Några år in på femtiotalet ombildades kommittén till Nämnden för byggnadsforskning och samtidigt belades byggnadsindustrin med en särskild avgift för byggnadsforskning.

Nämnden gav bidrag till forskare och konsulter, dessutom bedrev nämnden forskning i egen regi. Forskare som ingick i nämndens olika arbetsgrupper fick uppdrag att utveckla nya forskningsprogram och att styra forskningen på olika områden. Detta ledde ganska snart till en konfliktfylld situation. Nämndens egna forskare kritiserades för att favorisera egna initiativ på bekostnad av externa förslagsgivares idéer. 1960 skedde därför en renodling av nämndens båda uppgifter. Statens institut för byggnadsforskning (SIB) blev ett särskilt statligt forskningsinstitut och Byggforskningsrådet (BFR) blev ett renodlat forsknings- och utvecklingsfinansierande organ. Sedan dess har cirka 10 miljarder kronor, räknat i dagens penningvärde, förmedlats och förbrukats.

Under 1960-talet ökade BFR:s budget mycket starkt. Vid decenniets slut förfogade rådet över lika stora medel som NFR och MFR. Endast TFR var märkbart större. Under de första verksamhetsåren gjordes ansträngningar för att förbättra den långsiktiga forskningen inom byggområdet, men ganska snart tvingades BFR, p.g.a. miljonprogrammet, att satsa sina medel på resultatriktad forskning. Bland personalen utvecklades en tradition som premierade den samhällsrelevanta och nyttiga forskningen. I första hand anställdes personal som hade förmåga att tala med praktikerna på praktiker-

⁵ Detta avsnitt bygger på Sandström (1994)

nas språk. Någon efterfrågan på forskarutbildad personal inom rådet etablerades inte.

NISCHSTRATEGI I EN FÖRÄNDERLIG VÄRLD

I takt med att den samhälleliga problembilden förändrats har de politiska argumenten för statlig byggforskning skiftat. Byggforskningen organiserades i statlig regi ursprungligen med motiveringen att byggindustrins företagsenheter var för små. Med efterkrigstidens företagskoncentration föll detta argument successivt undan. Rationaliseringsmotivet blev redan innan miljöprogrammet var färdigt ointressant (till följd av den social-politiska kritiken). Med det minskande byggandet vid sjuttioalets början krympte rådets resurser; en konsekvens av byggforskningsavgiftens konstruktion (x promille av byggindustrins löner). Rådet tvingades fylla ut arbetsuppgifterna. Ett område som låg nära till hands var social- och samhällsvetenskaperna. Där fanns expansionsutrymme. Formellt menade rådets styrelse att byggforskningen även måste omfatta bruk och förvaltning av byggnader. Byggforskningsavgiften, som endast belastade producentledet, ansågs inte ge underlag för sådan forskning.

Överhuvudtaget fanns inom BFR en medveten motvilja mot att arbeta med grundforskningsliknande problem. Ett argument var grundat i att myndighetens direktiv inte nämnde sådana uppgifter. När man närmade sig samhällsvetenskaperna gällde det att utnyttja detta som BFR:s nisch. Därför utvecklades under sjuttioalets första hälft idén om resultatnriktad samhällsforskning. Tanken var att det alltför sällan kom fram resultat som kunde användas av avnämarna ute i kommunerna. Rådets sekreterare ställde den retoriska frågan om det verkligen var nödvändigt att forskningen gick så djupt in i det grundläggande sambandet mellan människa och miljö. Forskningen skulle ju även vara relevant ur ett samhällspolitiskt perspektiv. Problemet var att vetenskapligheten tenderade att krympa relevansen visavi verklighetens problem. Specialiseringen förskräckte. Mot detta och som ett alternativ ställde man en mer utrednings- och utvecklingsinriktad forskning:

”Möjligheten att förändra en praktisk situation tas som utgångspunkt vid problemvalet och inte det vetenskapligt möjliga och rätta. Det är lättare att gå förbi teoretiska

stöttestenar och forskarna angriper ofta problemen i sin helhet och inte delar därav. Resultatens giltighet kan vanligen omgående testas i praktiskt arbete.”⁷

Forskarnas autonomi inom den traditionella forskningen uppfattades som problematisk. Den tenderade att begränsa BFR:s inflytande till att bedöma projektets inplacering och vikt i ett vidare område; att avvisa eller stödja det. I sådan forskning var det endast forskarna själva som kunde avgöra betydelsen och resultatet av arbetet. Det var, menade man, ett mycket kinkigt problem ”eftersom forskare ogärna vill avge negativa omdömen om kollegor”.⁸ Mot detta, som ett positivt korrektiv, stod utvecklingsprojekten, vilka alltid måste ha en nära relation till rådande praxis. ”Tillämpbarheten blir kriterium på god forskning. Det kräver ett nära samarbete mellan forskaren och de som skall använda resultaten och här har avnämarna också anspråk på att påverka valet av problem.”⁹ I denna verksamhet fick forskningssekreterarna en mera aktiv roll, inte bara för att bedöma ämnesområden, utan projekt för projekt måste bedömas och resultaten följas upp.

Med denna policy hade BFR som organisation skaffat sig ett eget och ganska säkert territorium i statsförvaltningen. Det politiska planeringstrycket under 1970-talet blev den legitimerande räddningen. 1974 inrättades det nya bostadsdepartementet. Detta drev fram på framväxten av en utvecklingsorienterad forskning. Till detta kom den finansiella räddningen i form av ett växande konto för energiforskning, ett område där politikerna nu visade en påfallande generositet med statsmedlen. Samtidigt växte det fram en ny kår av forskare och konsulter. Delvis till följd av att byggkonjunkturen svängde om fanns det en kader av arkitekter och tekniker som gärna ställde sina krafter till rådets förfogande. Antalet ansökningar växte snabbt.

DEBATTEN OM SEKTORSFORSKNINGEN

Med den nysociala bostadspolitiken under 1970-talet inträdde staten som beställare av samhällsinriktad FoU (med betoning på utveckling). Tack vare den växande kadern av semiprofessionella arkitekter och konsulter kunde rådet utveckla en form av *kunskapskultur* som betonade tillämpningar och

⁷ BFR-Arkiv, budgetförslag 1972/73, styrelsens protokoll nr 91, april 1972

⁸ Ibid.

⁹

applikationer samt användarnytta.¹⁰ Fördelen med de nya anslagsmottagarna var att de var jämbördiga (i flera dimensioner) med rådets handläggare. Det förefaller befogat att tala om ett distinkt nytt byggforskningsnätverk som växte fram vid denna tid. Delar av det fanns vid universitet och högskolor, delar i konsultbranschen och en viktig finansiell funktion fylldes av BFR. Kännetecknande för dylika kulturer, eller "hybrid communities" som vetenskapsteoretikern Aant Elzinga kallar dem, är att det uppstår osäkerhet om vilka kriterier som skall användas för att avgöra framgång och misslyckande i arbetet. När forskarna tenderar att söka erkännande i första hand från anslagsgivarens handläggare och inte i den akademiska gemenskapen uppstår en sorts dubbelkommando som universiteten har svårt att hantera.¹¹

I sektorsforskningsdebatten har påpekats att dylika nätverk, institutionaliserade på ett sätt som inte överensstämmer med eller t.o.m. konkurrerar med akademiens normer medför betydande risker. Inom sådana "nätverk" utvecklas icke-akademiska normer inom en institutionell ordning (universitet) som i övrigt hyllar akademiska ideal. Forskningsseminariet och de oberoende kollegernas granskningar utnyttjas inte för att garantera vetenskaplig kvalitet. Den vetenskapliga tidskriften fyller inte funktionen som förädling av vunnit kunskap och som öppning för kritisk granskning från det internationella forskarsamfundet. I stället utvecklas andra kriterier, ofta förborgade i en sorts tyst kunskap som skiljer mellan det nyttiga och det onyttiga. Relevans ersätter istället för kompletterar vetenskaplighet. Varje "hybridforskersamhälle" blir på sitt område den auktoritativa nivån med avseende på relevanskriterierna. Den internationella kunskapsfronten utgör därvidlag ingen självklar utgångspunkt för utvärderingen av forskningsinsatserna. Eftersom syftet i första hand är att understödja resultat användning är det onödigt att erhålla internationell kvalitetsstämpel på forskningen.¹²

Redan 1975 gjordes en skarp analys av boendeforskningen i en statlig utredning. Man pekade på att tillämpningsforskningen och utredningarna inte ledde fram till kunskap som ens försökte säga något om generella samband. Ofta tog utredningarna upp någon isolerad aspekt utan att se den i sitt totala sammanhang. Slutsatsen av genomgången var tydlig: Den bedrivna boende-

¹⁰ Tankegången är här närmast deskriptiv och har inga teoretiska anspråk, Eftersom analysenheten här inte är olika forskningsterritorier utan ett forskningsråd förfaller teorier om kunskapssystem, aktörnätverk eller liknande inte vara omedelbart illämpliga (för en översikt se Benner 1993, s. 13 ff). Kunskapskulturen uttrycker här således enbart en värderingsdimension inom nätverket.

¹¹ Se Elzinga (1993), om hybridforskersamhällen även Elzinga (1986), s. 29 f.

forskningen bestod till övervägande del av projekt av utredande karaktär, som dessutom, vilket var viktigt, saknade anknytning till någon teoribildning.¹³

Med det borgerliga regeringsskiftet 1976 tillträdde en konstellation politiker som var djupt oeniga om byggforskningens värde. Paradoxalt nog blev regeringsperioden för BFR:s del lysande i ekonomiskt hänseende, men byggforskningens ställning blev samtidigt alltmer försvagad. I anslutning till den stora bostadspolitiska propositionen 1974 hade moderaterna motionsvägen framhållit att utfallet av byggforskningen inte var övertygande. Detta grundade sig självfallet på entreprenörernas allt skarpare kritik mot BFR och SIB. Entreprenörernas kritik byggde till stor del på föreställningen att vad de själva betalade för skulle de också få styra och ställa över. Personer med byggindustrins förtroende borde ersätta de politiskt tillsatta i BFR:s styrelse. Vidare borde SIB lämna grundforskningen till högskolan och koncentrera sina insatser till byggplatsernas praktiska problem.

Denna intressebaserade kritik hade sannolikt inte annat än marginell betydelse vid denna tid. Viktigare var att det började komma fram allvarlig principiell kritik mot sektorsforskningsidén. Inom folkpartiet hade länge drivits en linje som förespråkade en bättre planering av de nationella forskningsresurserna. Ofta framfördes tanken om ett särskilt departement för forskningspolitiken. Detta gick helt på tvärs mot sektorsforskningens grundidé.

Även forskningsrådsutredningen (SOU 1977:52) gjorde en del kritiska anmärkningar om sektorsforskningen. Man påpekade att det inte var någon "enkel sak att beställa kunskap". Sektorsforskningens idealmodell, där samhällsorgan först formulerar sina problem och sedan lämnar dessa till forskarna för analys, undersökning och eventuella problemlösningar att snabbt omsätta i konkret praktik, korresponderade inte med verkliga förhållanden. I stället fanns en tendens till forskarstyrning av de sektoriella medlen. Där forskningsinriktningen borde styras av "samhällets frågeställningar" var det inte ovanligt att medlens användning styrdes av forskarna "genom ansökningar och egna initiativ".¹⁴

¹³ SOU 1975:51 Bostadsförsörjning och bostadsbidrag, s. 102 ff. I Sandström (1989) och (1994) relateras Einar Erikssons pionjärgärning som kvalitetsinriktad kritiker av den tillämpade samhällsvetenskapliga byggforskningen. Denna utfördes 1969–70 och publicerades bl.a. i Häftet för kritiska studier.

¹⁴ SOU 1977:52 Forskningspolitik, s. 125. Tillgängligt källmaterial ger ej besked om huruvida detta uppfat-

Denna typ av kritik kan för BFR:s del belysas med 1975 års revision, genomförd av RRV. Denna visade att det saknades enhetliga principer för remissförfarandet vid bedömning av ansökningar. Forskningssekreterarna bedömde lämpligheten efter eget skön. Dessutom anförde revisionen att rådet borde utveckla bedömningsgrunder till ledning för angelägenhetsgradering och andra ställningstaganden (vetenskaplig kompetens och metod), t.ex. genom att konsultera andra FoU-organ i landet. En bitande kritik mot skötseln och kontrollen av medlen fördes fram: Personalen kände osäkerhet om sina arbetsuppgifter, en auktoritativ arbetsordning saknades; rådet befanns ha dålig kontroll på den faktiska medelsanvändningen, vilket gjorde att vissa anslag de facto var ramanslag till institutionerna; många projekt avslutades aldrig och mycket sällan inom utsatt tid. Mycket av detta antydde att organisationen som sådan varken hade förmåga eller kompetens att styra forskarna i enlighet med sektorsforskningsmodellen. Revisionsrapporten diskuterade också den starka ställning forskningssekreterarna hade i anslagsbehandlingen. ”De avgör dels om sakutlåtande skall inhämtas, dels vilka remissinstanser som i så fall skall väljas. Forskningssekreterarnas sakkunskap och bedömningar blir ofta avgörande för de förslag till beslut som föreläggs rådet för avgörande. Det förekommer relativt sällan att rådets beslut i anslagsärenden avviker från kanslimötets förslag till beslut.”¹⁵

Någon total brytning med sektorsforskningsystemet åstundade inte den borgerliga forskningspolitiken. Däremot skulle mer av långsiktig planering tillämpas för att åstadkomma en framtidsorienterad prioritering av forskningsmedlen. 1979 beslutades att högskolan skulle betraktas som ett samhällets forskningsinstitut med uppgift att utföra en väsentlig del av den sektoriella forskningen. Den richardsonska utredningen, FOSAM-utredningen (SOU 1980:46), fick i uppdrag att konkretisera följderna av detta beslut. Några nya forskningsinstitut kunde inte förväntas inom det statliga myndighetsområdet. En annan konsekvens var att de sektoriella organen tilldelades ett programansvar för den långsiktiga kompetensutvecklingen inom högskolan. Utifrån sitt totala FoU-behov skulle sektorsorganen anvisa medel för sådan grundläggande forskning som erfordrades för sektorns långsiktiga behov. Explicit definierades långsiktighet i generella termer av teori- och metodutveckling.¹⁶

¹⁵ Framställningen bygger på BFR-arkiv, styrelsens protokoll nr. 7504, § 3 och bilagan RRV-rapport daterad den 28 maj 1975, s. 22

¹⁶ Här är inte platsen att detaljerat följa framväxten av denna nya forskningspolitik. För detta hänvisas

Vad detta kunde innebära illustrerades av den andrénska kommittén – en forskarstyrd utredning. Här talades ett nytt språk om relationen mellan kortsiktigt och långsiktigt motiverad forskning:

”En bättre balans mellan det för dagen aktuella och det mer tidlösa måste åstadkommas. Man måste sålunda undvika att en teoretiskt metodiskt inriktad forskning, frikopplad från dagens akuta problem, svältföds. Många av dagens akuta problem kan visa sig vara inaktuella i morgon.”¹⁷

På kort tid hamnade sektorsforskningen i strykklasse i den svenska forskningsdebatten. I uppmärksammade inlägg från två framträdande socialdemokrater 1978 framhövdes att sektorsforskningen borde och kunde bedrivas långsiktigt och autonomt utan att samhällsnyttan därmed gick förlorad.¹⁸ Den nya forskningspolitik som tonade fram runt 1980 hade ett starkt inslag av ”forskarvänlighet”; kanske bäst uttryckt i termer av att forskarnas (professorernas) synpunkter fick större utrymme, och de önskade sig större självbestämmanderätt över forskningsmedlens fördelning. I alla sammanhang fördes nu fram att kraven på vetenskaplighet och långsiktighet var ett grundvillkor för all forskning, och att de var lika viktiga i praktiskt orienterade studier som i grundforskning. Detta var en insikt som många hade försökt att avlägsna sig ifrån i början av sjuttioalet.

Bygghälsningsrådet befann sig i stor utsträckning i otakt med denna forskningspolitiska utveckling. I gällande forskningsplaner fanns mycket litet som tydde på att bygghälsningen hade beredskap att ta hänsyn till de behov som numera uttyddes i termer av ”långsiktig kunskapsuppbyggnad”. När rådets föreståndare föreslog inrättandet av ett vetenskapligt råd stoppade styrelsen detta med argumentet att ”det måste vara bedömningen av nyttan och angelägenheten hos ett projekt som skall avgöra om projekt skall genomföras”. Styrelsen värjde sig i starka ordalag mot tanken om ett ”professorsråd” inom BFR. Projektutvärderingar borde i första hand ta hänsyn till projektens relevans.¹⁹

¹⁷ SOU 1981:29 Forskningens framtid, s. 49

¹⁸ Sverker Gustavsson (1978) och Sten Johansson (1978).

¹⁹ Det dröjde till 1983 innan BFR fick ett expertbetonat utvärderingsråd, den s.k. vetenskapliga nämnden

HAR DEN NYA FORSKNINGSPOLITIKEN GENOMFÖRTS?

Den nya forskningspolitiken kan tolkas som att den akademiska oligarkin tog över allt mer av bestämmanderätten inom forskningssystemet. Till stor del är detta naturligtvis korrekt, åtminstone med Elzingas tillägg att marknadskrafterna intagit en betydande position på arenan.²⁰ Det kommersiella trycket samsas med de akademiska kvalitetskriterierna när det gäller planeringen och fördelningen av långsiktiga resurser och prioriteringar. Vad gäller byggforskningen är utfallet av 1980-talets utveckling, enligt min mening, inte möjlig att till fullo förklara uteslutande i dessa termer. Detta framgår bl.a. av det faktum att BFR de facto inte genomfört väsentliga inslag i den nya forskningspolitiken – imperativet om långsiktig kunskapsuppbyggnad. Denna uppsats syfte är att förklara varför så inte har skett.

Samtidigt med att den nya forskningspolitiken utvecklades blev byggforskningen föremål för en statlig översyn, den s.k. Mundeboutredningen (Ds Bo 1982:2). Utredningen påpekade att rådet ännu inte använde remissinstitutet på ett nöjaktigt sätt. Ofta användes de för att få synpunkter på problemets relevans, men mer sällan och ad hoc för de vetenskapliga aspekterna. Den bild som förmedlades av BFR:s hantering var utpräglat negativ. Mundebo bekymrades av att forskningssekreterarna hade för stora möjligheter att styra verksamheten efter eget skön. Om handläggarna dessutom var eniga sinsemellan, vilket påstods vara regel snarare än undantag, var deras förslag avgörande.²¹

I efterföljande regeringsproposition tillämpades principerna från den nya forskningspolitiken på byggforskningen. Det innebar att BFR:s ansvar för långsiktig kunskapsuppbyggnad inskräpades i tydliga ordalag. Stöd borde ges till teori- och metodutveckling och en större stabilitet och kontinuitet eftersträvas. Uttryckligen påpekades att tyngdpunkten successivt måste förskjutas mot mer långsiktig forskning i så måtto att "en större del av forskningsstödet lämnas i form av samlade ramprogram till institutioner och forskningsinstitut i avsikt av skapa en stabil forskningsmiljö". Forskningen förutsattes ske på eget programansvar och därmed på eget kvalitetsansvar. Formuleringarna låg nära centrala avsnitt i FOSAM-utredningen. Detta an-

²⁰ Elzinga (1990), s. 56 f

²¹ Jfr Elzinga (1985), s. 204 ff. Mundebos kritik påminner starkt om den ovan nämnda revisionen från 1975. Däremot är tolkningen annorlunda. 1975 anses att bristerna leder till att forskarna styr, men 1982 tas

tyder tolkningsramen för de termer som användes. FOSAM:s perspektiv var att lämpliga delar av den sektoriellt motiverade forskningen skulle kunna utvecklas till "självständiga kunskapsområden".²² En rimlig tolkning av detta bör vara att det akademiska systemet var utgångspunkten för bestämningen av hur långsiktig kunskapsuppbyggnad skulle ske. Riksdagen antog regeringens förslag.²³

För att möjliggöra en bedömning av huruvida BFR genomfört den nya forskningspolitikens avsikter är det nödvändigt att ha en operationell definition av begreppet långsiktig kunskapsuppbyggnad. Statsvetaren Rune Premfors visar i sin bok *Svensk forskningspolitik* (1986) att detta var en av de viktigaste svagheterna i den nya policyn. Denna svaghet kom att utnyttjas av sektorsorganen. BFR utgör därvidlag ett belysande exempel.

Regeringen definierade långsiktig kunskapsuppbyggnad på följande sätt:

"Med långsiktig kunskapsuppbyggnad avses uppbyggnad av kunskaper och kompetens (närmast av grundforskningskaraktär) som motiveras utifrån sektoriella ändamål och som skall skapa förutsättningar för att på sikt tillgodose även mera omedelbara FoU-behov för sektorn."²⁴

Parentesen i citatet (närmast av grundforskningskaraktär) anger en möjlig tolkning av riktningen hos den avsedda kunskapsutvecklingen. Andra centrala begrepp i anslutning till diskussionen kring begreppet var, som framgått ovan, stabila forskningsmiljöer. Därmed åsyftades rimligen sådant som trygghet i forskarnas anställning. För att bidra till långsiktighet måste ett anslag ha en viss omfattning och sådan varaktighet att den eftersträvd trygghet kunde garanteras. I byggforskningspropositionen (1983) påpekades att långsiktigt motiverad sektorsforskning vid högskolorna fordrade att sektorsorganen gick in med medel under en längre tid, inte bara ett par år. Satsningarna skulle, enligt propositionen, vara "långsiktiga och trappas av i en takt som ger högskolan möjlighet att i de fall den bedömer detta önskvärt och möjligt, bygga upp en mer permanent forskning inom området".²⁵

I den kritik Mundeboutredningen riktade mot BFR framhölls bland annat att byggforskningen var alltför diversifierad på utförarsidan. I den nya forsk-

²² SOU 1980:46, s. 120

²³ Riksdagens skrivelser 1982/83 351

²⁴ Citerat efter Premfors (1986), s.55

ningspolitiken låg att högskolans andel borde ökas. Vid ingången till 1980-talet fördelades cirka 35 % av BFR:s forskningsmedel till högskolan. En tredjedel gick till SIB och andra forskningsinstitut, resten fördelades i huvudsak till konsultsektorn.

BFR kom att ta fasta på denna fördelningsdiskussion i sin tolkning av begreppet långsiktig kunskapsuppbyggnad. Detta visade sig vara mycket fördelaktigt för myndigheten eftersom andelen högskoleforskning automatiskt ökade när SIB frigjordes från BFR:s budget. I propositionen om byggforskningen tillstyrktes nämligen att SIB blev en självständig institution med finansiering direkt över statsbudgeten. SIB:s frigörelse medförde att högskoleandelen ökade till cirka 45 procent. Detta gjorde det till en relativt smaklig uppgift för BFR att uppnå målsättningen om 50 % till högskoleforskningen.

Ett reformprogram som inte innehåller ett entydigt avläsbart förväntat utfall lämnar ett stort manöverutrymme till de myndigheter som skall implementera politiken. BFR hade alltså stora möjligheter att själva operationalisera begreppet för att på så sätt kunna avgöra måluppfyllelsen. Statsmakternas möjligheter att utöva kontroll var i praktiken ganska små om än icke obefintliga. Som exempel kan nämnas att den redovisning av verksamheten som normalt förekommer i anslagsframställningarna (ett indirekt kontrollinstrument) ofta ger myndigheten tillfälle att argumentera för sin ståndpunkt.

Redan 1984 framfördes i en verksamhetsplan att rådet närmade sig den på eget bevåg uppställda målsättningen att uppnå 50 procent för högskolan. Sex år senare utgjorde andelen till högskoleforskning fortfarande inte mer än hälften av BFR:s fördelade medel.²⁶ Med tanke på att rådets energiforskning minskat drastiskt under perioden – i löpande priser har detta område minskat från 80 milj. kr 1983 till 24 milj. kr 1993 – finns anledning att sätta frågetecken för måluppfyllelsen. Eftersom energimedlen till 4/5-delar fördelades till mottagare utanför universitet och högskolor har den relativa andelen medel till högskolesektorn automatiskt påverkats i positiv riktning. Sammanfattningsvis kan sägas att högskole- och universitetsandelen sannolikt inte ökat om vi konstanthåller för forskningsområden.

²⁶ Dessa beräkningar grundar sig på uppgifter från BFR, se Blomgren "Byggforskningsrådet", i Eriksson

Fördelningen mellan olika kategorier anslagsmottagare ger dåligt underlag för bedömning av långsiktigheten. En närmare analys av hur dessa medel delades ut och användes visade att det under rubriken högskoleprojekt inrymdes allehanda mindre eller mellanstora anslag. I diskussionen om långsiktig kunskapsuppbyggnad framgick, vilket visats ovan, tydliga krav om långsiktighet i anslagsgivningen, trygghet i anställningen och eget programansvar i forskningen. Inget av detta kunde antas vara uppfyllt inom stora delar av den andel BFR anvisade till högskolesektorn. Såvida projektanslag och små summor dominerade fanns anledning anta en dominans för kortsiktig och praktikerstyrd forskning.

För att åtgärda detta rekommenderade regeringen *ramanslag* som en lämplig form för att åstadkomma långsiktig kunskapsuppbyggnad.²⁷ I sina anslagsframställningar valde BFR att bortse från detta som en möjlig precisering av målsättningen ifråga. Det finns t.o.m. fog för att hävda att det från statsmakternas sida framfördes ett explicit krav om att öka andelen ramanslag.²⁸ Poängen med ett ramanslag är att medlen kommer till anslagsmottagaren i en klumpsumma, vilken denne efter eget övervägande får fördela på lämpliga projekt. Ramanslaget skall alltså täcka kostnaderna för flera forskningsprojekt och det ges på tre år med möjlighet till förlängning. Ett projektanslag däremot ges till ett projekt för att lösa en väl specificerad uppgift. Projektanslaget var normalt på tre år.²⁹

En detaljerad undersökning av BFR:s ramanslag under perioden 1990–1993 visade att det fanns ett stort antal anslag som hade benämningen ramanslag, men att merparten av dessa bestod av små och korta anslag om betydelselösa summor.³⁰ För att erhålla en meningsfull klassificering av ramanslag befanns det nödvändigt att precisera begreppet. En minimivärde för ett ramanslag ansågs vara att det omfattade minst 1, 5 Mkr under en treårsperiod, d.v.s. 500.000 kr per år. Resultatet av undersökningen är otvetydigt. Med detta kriterium var det endast ett fåtal forskarmiljöer som erhållit an-

²⁷ Se prop 1982/83:151.

²⁸ I prop 1982/83:151, s17 framhålles följande: "Det torde vara till gagna för byggnadsforskningen om en större del av forskningsstödet lämnas i form av samlade ramprogram till institutioner och forskningsinstitut i avsikt av skapa en stabil forskningsmiljö." Termen ramprogram används här synonymt med ramanslag.

²⁹ Vid sidan av dessa båda anslagsformer finns även basanslagen, vilka ges för att täcka samkostnader för flera projekt hos samma anslagsmottagare. De ges på tre år med möjlighet till förlängning. Här är det inte nödvändigt att ta hänsyn till denna anslagsform eftersom den endast undantagsvis uppgår till summor som påverkar möjligheterna till långsiktig kunskapsuppbyggnad.

³⁰ Denna undersökning finns redovisad i BVN-rapport nr 3 Långsiktig kunskapsuppbyggnad (1994). Rap-

slag för långsiktig kunskapsuppbyggnad av BFR. Det visade sig också att andelen större anslag inte har ökat inom BFR:s fögderi. En jämförelse med budgetåret 1982/83 visade att andelen större anslag då uppgick till elva procent medan andelen större anslag 1992/93 uppgick till tretton procent. BFR:s anslagspolitik har således inte bidragit till att den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden prioriterats på något märkbart sätt sedan riksdagen fattade beslut i ärendet för tio år sedan.³¹

Huruvida detta är fallet är inte en empirisk fråga som har besvarats genom undersökningar baserade på BFR:s projektdatabas (PDS).³² Bygghforskningen kännetecknas av en mycket stark utspridning av resurserna till ett stort antal projekt med små resurser. En analys av alla FoU-projekt som fanns i PDS under perioden 1992–1995 visar att detta är fallet. Om dessa ställdes på rad, med det minsta först och det största sist, skulle man behöva passera 75 % av projekten innan projekt med mer än 300.000 kronor i årligt anslag passerades.³³

Sandström (1997) ägnade sig åt att försöka förklara denna *tänjningseffekt* inom sektorsforskningens myndigheter. Svaret på varför handläggarna inom BFR tänjde på sin budget är lätt att förstå om vi sätter oss in i handläggarnas situation: Vanligtvis har man 15 Mkr att fördela under året. Det räcker till 30 anslag om de i snitt erhåller 500 000 kronor. Om du sänker snittet till 250 000 för hälften av anslagen räcker medlen till 45 anslag. Är det inte sannolikt att margineffekten för ditt vidkommande och ditt forskningsområde är större av att erhalla 15 nya projekt än att ge dessa medel till de som fick lägre anslag eller fick nöja sig med ett år i stället för tre år? Är det inte troligt att de forskare som du kan ge 250 000 kronor per år lyckas dra till sig medel från andra finansiärer? Om deras forskning har momentum är det i högsta grad sannolikt. I så fall får du möjlighet att avspana forskarkåren och skaffa dig kännedom om begåvningar som finns därute och som kan göra insatser på ditt område.

³¹ Fördelarna med att utnyttja en formell undersökningsmetod för att undersöka BFR:s implementering är uppenbara. Därmed undslipper vi problemet att ta ställning till innehållet i den forskning som utförts. Där om vet vi ännu relativt litet. Ett seriöst försök att klassificera också innehållet i forskningen redovisas i Eriksson & Sandström 1997a och b. Det bör här framhållas att Jan Eriksson är huvudförfattare till de delar av dessa rapporter som behandlar de innehållsliga aspekterna.

³² Se Eriksson & Sandström 1997a och b samt Sandström 1997.

³³ Till de projektsummor som anslås via BFR bör läggas bidrag som tillkommer från samfinansiering. Om samfinansiärens bidrag tas med behöver man passera närmare 60 % av projekten för att nå samma nivå. Det finns dock en rad problem med dessa samfinansieringsmedel, vilket påvisas i Persson & Sandström

Den rationella handläggarsstrategin är därför att ha ett litet stall av ”säkra kort”, som visserligen förbrukar relativt sett stor andel av de samlade resurserna, men som håller sig i forskningsfronten och har leveransduglighet inom centrala forskningsfält. Samtidigt är det lika viktigt att ha påtagliga resurser för nya projekt och nya idéer. Resurser för små och korta satsningar på sådant som ger politiska poäng hos uppdragsgivarna och som håller organisationen informerad om frågor som kanske ligger i utkanterna av verksamheten. Dessa terränger är ju möjliga expansionsområden, som kan komma myndigheten och/eller handläggarna till nytta när de gamla och trogna faller ifrån.

Aversionen mot att binda stora andelar av FoU-medlen går att förklara som en del av ett rationellt beteende hos handläggaren. Ett ramanslag (eller motsvarande) som ger större frihet och ansvar till en forskargrupp kommer att tvinga in handläggaren i en fastare relation av uppdragskaraktär. Handläggaren och forskargruppen får en fastare relation som tvingar fram ett kontrollförfarande. Det är sannolikt lättare att kontrollera mer specificerade arbetsuppgifter och små uppdrag. Riskspridningen blir större med en litet större och mer diversifierad projektportfölj. Stora projekt ger större risker och skapar dramatik om de misslyckas.³⁴ Att uteslutande satsa på stora projekt skulle vidare undanröja basen för handläggarnas yrkesroll. Deras arbetsuppgifter skulle drastiskt reduceras om samordningen utfördes av forskningsledarna.

Mer av arbetsuppgifter gick det däremot åt om uppdragsgivaren ville att BFR skulle öka branschens (byggföretag, myndigheter och organisationer) engagemang i byggforskningen. Redan inom ramen för propositionen 1983 anbefalldes regeringen att detta skulle vara en funktion hos BFR: ”att genom finansiell medverkan ge ett kompletterande stöd”.³⁵ Det var BFR själva som hade pekat på att branschens satsningar var otillräckliga och att staten borde ta ett större ansvar. Det var en av de argument som togs fram för att möta den forskarkritik som rymdes inom Mundeboutredningen. Nu turnerade regeringen det så att BFR fick i uppdrag att ”sluta avtal” med branschen när FoU-behov aktualiserades.

³⁴ Källa: Intervjuer med handläggare och chefer vid sektorsorgan utförda under 1996, se Sandström 1997.

Efter viss tvekan några år under 1980-talet blev det uppenbart för BFR att man i samarbetsavtalen hade en möjlighet att bygga upp ett nätverk av intressenter som kunde ge det stöd som man ofta saknade från forskarnas håll. Vid mitten av 1980-talet genomgick byggforskningen en legitimitetskris till följd en rad olika angrepp mot byggforskningens kvalitet. Den s.k. dassforskningsdebatten är ett exempel, vilken gav effekter också i budgetpropositionen 1986 där statsrådet sade sig vara angelägen om att "(b)etona vikten av att ett sektorsorgan som BFR vidtar åtgärder i syfte att främja oantastliga metoder och ansatser".³⁶ Ytterligare skäl till att myndigheten fick akut behov av att stärka sitt nätverk var att styrelsen funktion ändrades genom verksledningsreformen 1988. Den korporativa ordning som tidigare gällt ersattes nu av ett GD-styrt organ med en styrelse som endast hade policybetonade uppgifter, men inte tog beslut om anslagen. Regeringen gjorde dessutom tydligt att det statliga engagemanget i byggforskningen skulle minska. Personellt reducerades BFR ganska ordentligt under 1980-talet och vid 1990-talets början stod det klart att samfinansiering från branschen var det enda sättet att hålla uppe nivån på verksamheten.

Detta ledde till lanserandet av "Ett nytt BFR" (*SOU 1991:23*). Nu inriktades organisationen mot att etablera samråd med intressenterna för att därigenom få bättre prestige och samhällsanknytning. Efter stora ansträngningar lyckades BFR:s kansli vid mitten av 1990-talet nå upp till en nivå där samfinansieringsmedlen motsvarade den statliga bidraget till området. Detta ledde snart till en oväntad effekt: En statlig utredning kom 1997 att sätta ifråga huruvida det inte vore lämpligt att privatisera byggnadsforskningen och att överföra de mer sociala delarna till de befintliga forskningsråden (*SOU 1997:182 En ny plan, bygg- och bostadsforskning*). Utredningen sammanfattande sin analys i ett avvecklingsförslag:

Utredningens analys leder fram till att den nuvarande strukturen med ett särskilt sektorsorgan för byggforskningen bör upphöra. Nuvarande Byggforskningsrådet avvecklas. (s. 157)

Utredningsförslaget lades åt sidan eftersom regeringen inledde en övergripande översyn av den svenska forskningspolitiken. Detta resulterade i ett första steg i *Forskning 2000*-utredningen, vilken föreslog att sektorsorganen skulle försvinna ur den svenska forskningsorganisationen. Istället borde å ena sidan fyra forskningsråd sköta den statliga forskningen och myndigheter (t.ex. Bo-

verket) ges i uppdrag att själva organisera sitt forskningsstöd. Betänkandet ledde till en omfattande diskussion som resulterade i att regeringen tillsatte en forskningsorganisatorisk kommitté som reformerade systemet i dess grundläggande institutionella struktur, men formellt behölls de sektorsaktiga organisationerna men i mer sammanhållna och forskarstyrda former. BFR ingår från och med år 2001 i FORMAS – forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad.

För att sammanfatta: Hur Byggforskningsrådet motiverat sin roll har skiftat över tid: Den formativa metaforen under 1960-talet var att man betraktade sig som en penningtransporterande "maskin" där rationaliteten var ett dominant mål. Under 1970-talet blev det allt vanligare att man såg sig som en del av det politiskt systemets avantgarde och under 1990-talet utvecklades BFR mot att vilja fungera som en "hjärna" åt "branschlemmarna", d.v.s. kommuner och företag med stort behov av kreativ inlärning och ny kunskap.

EN TEORETISK FÖRKLARINGSMODELL

Det finns en rad olika tänkbara förklaringar till varför ett beslut inte implementeras i enlighet med beslutsfattarens avsikter. Förändringens uppfattade storlek/styrka har en viss betydelse för aktörernas kapacitet att orka med att genomföra beslutet. Problembildens tydlighet och aktualitet är av lätt insedda skäl viktiga för tjänstemännens möjlighet såväl att förstå som åstadkomma den avsedda förändringen. Ingen av dessa faktorer har rimligen varit av någon avgörande betydelse i detta fall. Däremot kan sättas ifråga huruvida de relevanta aktörerna (inom BFR) hade egna intressen som gick med eller mot förändringen. Detta blir temat i följande intresseanalys av den anslagspolitiska utvecklingen.

Som redan nämnts är den teoretisk utgångspunkten given av principal-agent analysen.³⁷ Grundläggande är att social interaktion, som innefattar handlingar utspridda över tid och med en viss komplexitetsgrad, för med sig transaktionskostnader. Av denna anledning är det för en uppdragsgivare (the principal) rationellt att anlita en utförare (the agent), som övertar någon form av resurs (monetär eller icke-monetär auktoritet) vilken nyttjas för att genomföra uppdraget. Agenten förutsätts ha kunskap och kapacitet som huvud-

³⁷ Framställningen bygger på Moe (1984), Pratt & Zeckhauser (1985), Arrow (1985), Coleman (1990), Lane

mannen inte har tillgång till utan avsevärda (transaktions)kostnader. I utbyte får uppdragsgivaren en nytta, t.ex. information. Den som ger uppdraget bör i de flesta fall själv veta vad han vill få i utbyte, men vad gäller politiska målsättningar är detta inte alltid fallet och inte heller i det här undersökta programmet är det alldeles säkert att huvudmännen med säkerhet kommer att kunna avgöra huruvida målsättningarna har uppfyllts eller ej.³⁸

Det sociala system som etableras mellan agenten och principalen riskerar att ge ett utfall som är mindre än vad som varit fallet om uppdragsgivaren hade haft resurser (kunskap och förmåga) att på *egen* hand lösa uppgiften. De olika typer av brister och förluster som kan uppstå kallas "agency loss" eller "agency costs". Uppdragsgivarens målsättning när ett agency-förhållande struktureras måste alltid vara att minimera dessa förluster/kostnader. Tydlighet i beställningen, kontrollstationer och kontrollrutiner är instrument som sätts in för att åstadkomma detta. Detta till trots föreligger en rad problem och skillnader i tillgång till information som påverkar relationen.

Just asymmetrin, skillnaderna i informationstillgång, är av grundläggande betydelse i det här sammanhanget. För det första handlar det om *dolda handlingar*, d.v.s. svårigheten att övervaka och kontrollera agentens prestationer. Agenten har intresse av att minimera prestationerna medan uppdragsgivaren vill ha ut så mycket som möjligt av insatta resurser eftersom det ökar sannolikheten att erhålla det eftersträvade utfallet. Problemet är att uppdragsgivaren inte, utan att dra på sig höga transaktionskostnader, kan kontrollera att agenten gör bästa möjliga nytta av resursförbrukningen.

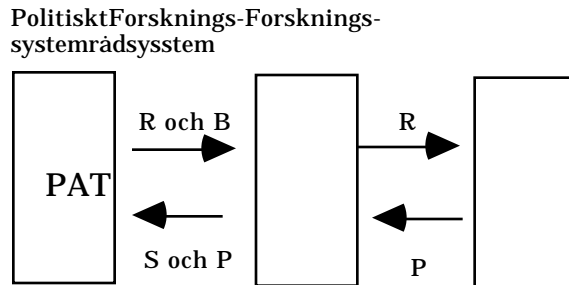
För det andra handlar det om förekomsten av *dold information*. Agenten utnyttjar information för sitt beslutsfattande som uppdragsgivaren inte har tillgång till och inte kan kontrollera om den nyttjas i hans intresse. Ett exempel som ofta relateras i ekonomisk litteratur behandlar decentraliserade socialistiska ekonomier. Kunskap om produktivetspotentialen hos respektive enhet kan inte centraliseras, men enskilda produktionsenheter känner till möjligheterna. Till följd av att den centrala myndigheten sätter betalningsramarna ligger det i den enskilda enhetens intresse att inte avslöja sin produktivetspotential. Samma fenomen uppträder inom det decentraliserade företaget.

För det tredje kan det vara svårt för uppdragsgivaren att avgöra hur stor del av utfallet som skall krediteras agenten eller i andra fall om orsaken till brister i utfallet kan skyllas andra omkringliggande faktorer. Det är inte alltid möjligt att bedöma agenten uteslutande på basis av utfallet. Hänsyn måste tas till en rad andra omständigheter, vilka kan ha inverkat på utfallet. Problemet av det här slaget har i ekonomisk forskning givit upphov till intensiva diskussioner om olika belöningsystem och övervakningssystem för att stimulera till effektivitet hos agenten.³⁹

Denna teoretiska modell har tillämpats på politiska system i allmänhet men även på forskningssystemet? Braun (1993) gör en sådan analys av forskningsråd (och motsvarande mellanlänkar i forskningssystemet. Regeringen/parlamentet har rollen av uppdragsgivare (principal) och forskningsrådet mellanlänk (agent 1). I sin tur uppstår ett principal-agent-förhållande mellan forskningsrådet och den slutgiltiga utföraren, dvs. forskningsledaren (agent 2). I de fall forskningsledaren är koordinator för ett större nätverksliknande projekt blir denne i sin tur principal för ett antal gruppleddare, vilka intar rollen av utförare (agent 3). Kedjor av sådana relationer bildar forskningssystemet.

Behovet av kontroll från principalerna skiftar inom olika policyområden. Dels är det möjligt tänka sig att politikerna litar till den självreglering och kvalitetskontroll som kännetecknar det forskningspolitiska systemet – bäst sammanfattat i peer review. Ur politikernas synpunkt är det inte sannolikt att en sofistikerad kontroll- och övervakningsapparat från politikernas sida skulle vara effektiv även om den vore genomförbar. Detta ger naturligtvis möjligheter för agenterna (forskningsfinansierande myndigheter) att handla efter eget skön. Men det finns strukturella begränsningar i systemet som påverkar detta. I kedjor av uppdragsgivar-utförare-relationer är det för agenten nödvändigt att ta hänsyn till den part som agenten använder som utförare. Denna kallas här *tredje part*. Agentens styrka i relation till principalen påverkas av det symboliska kapital som uppkommer genom relationen till tredje part. Agentens, forskningsrådets, symboliska kapital påverkas således av de positiva (aktning) och negativa (klagomål) omdömen som forskarna avger. En viktig poäng med detta förhållande är *att tredje part innehar en väsentlig maktposition* i det uppdragsgivarkedjor som principal-agent analysen här handlar om.

Figur 1. *Forskningspolitikens grundrelationer enligt principal-agent modellen (efter Braun 1993)*



Förklaringar: P=Principal; A=Agent; T=Tredje part; R=Resurser för T; B=Betalning till A; S=Service av A; P=Prestationer av T.

Brauns viktigaste poäng är den förklaringskraft som erhålles när tredje part tas med i analysen. Figur 1 åskådliggör de relevanta utbytesrelationerna i ett socialt system som innefattar exempelvis ett departement, ett forskningsråd och ett antal forskningsutförare. Uppdragsgivaren erhåller information från forskarna förmedlad av forskningsrådet; forskarna erhåller resurser och belöningar av forskningsrådet om de bedöms svara mot bestämda politiska målsättningar; och agenten kan därmed reproducera sin ställning i det forskningspolitiska systemet.

Mellanlänkens (agent 1) dilemma är att denne för att bli accepterad av uppdragsgivaren är starkt beroende av tredje part. Agenten tvingas att uppfylla vissa av tredje parts villkor (i det här fallet en ofta relativt krävande aktör) och försvara dessa inför uppdragsgivaren för att kunna ingå ett förtroendefullt samarbete som ger anseende och aktning i utbyte. Tredje part (forskarna) låter sig inte dresseras hur som helst. Omild eller orättvis behandling från forskningsrådets sida riskerar att medföra attacker på rådets anseende. Det finns en rad händelser under 1990-talet (särskilt vid mitten av årtiondet som illustrerar detta). Brauns konklusion är att tredje part de facto innehar en *dold definitions*makt med avseende på agentens valmöjligheter. Den institutionella strukturen tvingar således agenten att befördra tredje parts intressen. Man kan se detta som en balanserande mekanism i det aktuella systemet.

TEORIN APPLICERAD PÅ FRÅGESTÄLLNINGEN

Den specifika kunskapskultur som vuxit fram inom sektorsforskningen har vi begränsade möjligheter att studera empiriskt. Undersökningar (t.ex. Sandström 1994) tyder på en logik inom sektorsforskningen enligt följande: För såväl forskningssekreterare som forskare och forskargrupper finns starka skäl att utveckla stabila och långsiktiga kontakter. Forskningsledarna strävar efter att institutionalisera kontakterna med finansiären. I motsvarande mån är handläggaren intresserad av att arbeta med säkra och tillförlitliga forskare. Ju högre kredit en forskare har utverkat, desto mindre arbete på den ansökan han lämnat in. Ett stort "stall" av kreditvärdiga forskare är ur handläggarens synvinkel en väg till arbetsekonomi och t.o.m. en förutsättning för att kunna lägga arbete på "spontanansökningarna".⁴⁰ I dessa ligger potentiellt nya inriktningar och forskningsområden som eventuellt korreponderar med aktuella eller snart aktuella politiska problem.

Om det endast vore denna mekanism som var verksam borde det inte vara problem för BFR att implementera den nya forskningspolitiken och dess krav om långsiktig kunskapsuppbyggnad. Men här kommer agentrelationen in i bilden, dvs. principalen BFR måste upprätthålla kontroll över sina utförare. Och de måste ha tillgång till ett medel som gör dem likställda med utförarna. Anslagspolitiken är ett sådant medel. Utvärderingar och uppföljningar ett annat som också indikerar möjligheten att rådet kan ändra policy och flytta medel från ett område till ett annat. Låt oss stanna till vid anslagspolitiken som maktbas för handläggarna. Anslagens tidsaspekt är det kanske viktigaste medlet för att upprätthålla kontrollen. Genom att hålla tiden till ett- och tvååriga anslag hålls agenterna i "produktiv ovisshet" och framtida uppdrag.

Detta överensstämmer relativt väl med en ovan refererade teorins förutsägelser. Positionen är balanserad, dold information möte med motstrategier. Inom BFR försökte man dessutom förstärka sin position genom att utveckla en egna utvärderingskriterier, grundade i en resultat- och relevansinriktad utredningskonception av forskningen (NOGA-projektet).⁴¹ Därmed kompletterade man den traditionella vetenskapliga bedömningsproceduren, och gjorde samtidigt myndigheten relativt sett oberoende av forskarsamhället.

⁴⁰ Stallmetaformen utnyttjas av Elzinga a.a. Illustrationer finns även i Sandström (1994).

Ur handläggarnas och forskningsrådets synvinkel var det därför problematiskt när statsmakterna mot sjuttioalets slut började hävda att sektorsforskningsråden måste förbättra den vetenskapliga kvaliteten. I synnerhet var det hotfullt när direktiven löd att de skulle öka sitt bidrag till långsiktig kunskapsuppbyggnad. Därmed riskerade forskningssekreterarna nämligen att förlora sin maktbas. Om forskarna skulle ges medel över lång tid och med autonomi över medlens användning och fördelning på olika projekt vilken roll hade då handläggarna? De riskerade att reduceras till en onödig omväg för forskningsmedlen.

Utfallet av den nya forskningspolitiken (ej genomförd långsiktig kunskapsuppbyggnad) kan förklaras med att regeringen i detta fall hade begränsat intresse för saken och små möjligheter att kontrollera myndighetens handlingar. Agentens egna intressen var avgörande för viljan och förmågan att genomföra en ny policy. Ett ökat nyttjande av ramanslag skulle få till följd att forskarnas autonomi ökade väsentligt. Detta skulle minska handläggarnas möjligheter att styra forskningen. Detta skulle medföra påfrestningar och påverka rådets ställning och kapacitet. Ökad användning av ramanslag skulle sannolikt även undergräva BFR:s möjligheter till överlevnad.⁴²

En agent som har en undanskymd roll i politiken – de svenska departementen är av tradition små och utan kapacitet att detaljstyra – ges stora möjligheter att slippa undan huvudmannens kontroll. Agentens intresse är att i så stor utsträckning som möjligt reducera kontrollområdet. På denna punkt har handläggarna inom BFR varit framgångsrika. I det här fallet handlar det om deras förmåga att dölja viss information (och handlingar) för att manipulera termen långsiktig kunskapsuppbyggnad. Genom att operationalisera i termer av andel högskoleforskning har man förklarat sig arbeta efter huvudmannens riktlinjer. I detta fall kan man tala om att dölja väsentlig information för uppdragsgivaren (eller att vara övertydlig med annan konkurrerande information). Effekten blev att agenten såg ut arbeta i enlighet med uppdragsgivarens instruktioner och har dessutom har förmånen att ha kontroll över den information som är relevant för att bedöma de aktuella förhållandena.

⁴² Att detta var ett reellt problem för BFR framgick med önskvärd tydlighet i vissa politiska utspel. Moderaternas återkommande motioner, t.ex. 1982 i anslutning till byggforskningspropositionen, hävdade att rådets resurser utan problem kunde fördelas mellan byggindustrins eget utvecklingsorgan (SBUF), STU

Byggforskningen ger flera intressanta illustrationer till agencyfenomenet. BFR:s kreditvärde i det politiska sammanhanget, i uppdragsgivarens ögon, har varierat starkt. Under 1960-talet kunde satsningarna på området motiveras med bostadsbyggandets rationalisering, vilket i sig gjorde att BFR bidrog till det politiska arbetet och gav politiska poäng. När denna fråga föll undan svalnade intresset, men genom energifrågan återväcktes intresset för BFR. Återigen kunde agenten framträda med viss självkänsla. Bidrog man till att förbättra möjligheterna att bedriva en effektiv energipolitik ökade uppdragsgivarens intresse. Efter 1970-talet har de potentiella politiska vinsterna av BFR reducerats väsentligt, vilket gjort att uppdragsgivarens intresse snart nog försvunnit. Policyområdet har en svag publik genomslagskraft och kan knappast bidra till att några politiker säkrar sitt återval.

Inför detta och liknande problem står dock uppdragsgivaren inte helt utelämnad. Det finns en rad mer eller mindre raffinerade kontrollmöjligheter som sällan diskuteras i den ekonomiska litteraturen. Statsmakterna verkar länge ha utnyttjat omorganisationshotet eller nedläggningsspöket som ett medel att kompensera för den asymmetriska informationen. Inom ramen för det långsiktiga kontraktet återkommer med jämna mellanrum nya revisioner samt nedskärningar som klargör för agenten att det är nödvändigt att förbättra prestationerna (jfr. Arrow 1985). Just i fallet långsiktig kunskapsuppbyggnad är dock möjligheterna att upptäcka underlåtenhetssynderna ganska små, i synnerhet som agenten har möjlighet att dölja information. Handläggarnas kategorisering av projekten i projektregistret är en viktig källa för kontrollarbetet. Eriksson & Sandström (1997a,b) visade i sina undersökningar att det fanns mycket övrigt att önska i form av konsekvens och systematik i projektregistret.

AVSLUTNING

I den svenska forskningspolitiska diskussionen har kritikerna ofta uppfattat problemen vara en effekt av att sektorsforskningen varit styrd av politiska intressen och att den i allt för liten utsträckning styrts av vetenskapliga krav. För att råda bot mot detta har utvärderingolika former av utvärderingar prövats, men viktigare har varit överföringen av resurser från sektorsor-

gan till universiteten och högskolorna, d.v.s. den s.k. nya forskningspolitiken som etablerades omkring 1980.

Det förefaller nu vara tid att utvärdera och undersöka resultaten av den nya svenska forskningspolitiken och dess modell för kvalitetssäkring av sektorsforskningen. De allmänna och övergripande frågor som därvid intresserar oss är svåra att besvara: Har överföringen av resurser bidragit till att skaffa fram säkrare kunskap? Har den s.k. långsiktiga kunskapsuppbyggnaden bidragit till att göra den tillämpade och kortsiktiga forskningen kvalitativt bättre? Och inte minst viktigt: Har formerna för anslagsgivning verkligen bidragit till långsiktig kunskapsuppbyggnad? Våra undersökningar tyder på att detta inte är fallet. Det förefaller nödvändigt att vitalisera den kritiska diskussionen om sektorsforskningen. Gamla lösningar på gamla problem är kanske inte det bästa sättet att nyttiggöra forskningsresurser.

LITTERATUR

- Arrow, Kenneth J (1985), "The Economics of Agency", *Principals and Agents. The Structure of Business*. (Eds.) Pratt & Zeckhauser. Harvard Business School Press, pp. 37–54.
- Braun, Dietmar (1993), "Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making", *Journal of Public Policy* 13, 2, 135–162.
- BVN-rapport nr 3 (1994) Långsiktig kunskapsuppbyggnad, en studie av bas och raman-slag vid BFR. Av Bo Persson m.fl.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*. Harvard Univ. Press.
- Ds 1989:3, *Svensk sektorsforskning*, Stockholm: Allmänna förlaget
- Ds Bo 1982:2 *Byggnadsforskningen — en översyn och utvärdering*. Slutrapport från Byggnadsforskningsutredningen.
- Elzinga, Aant, (1985), "Research, Bureaucracy and the Drift of Epistemic Criteria", Wittrock & Elzinga (Eds.) *The University Research System*. Sthlm: Almqvist & Wiksell pp. 191–220.
- Elzinga, Aant, (1986), "Vetenskapsteoretiska synpunkter på forskningspolitik", Wahlund (Red.) *Forskaren i forskning och samhälle, en antologi*. Sthlm: TCO, s. 25–35.
- Elzinga, Aant, (1990), "Triangeldramat bakom forskningspolitiken", Agrell, (red.), *Makten över forskningspolitiken: Särintressen, nationell styrning och internationalisering*, Lund: Lund University Press, s. 41–60.
- Elzinga, Aant (1993), "Universities, Research, and the Transformation of the State in Sweden", (Eds) Rothblatt & Wittrock, *The European and American University Since 1800*. Cambridge U.P.
- Eriksson, Einar (1969) "Samhällsvetenskapliga undersökningar inom byggforskningen", *Häften för kritiska studier* nr 4, s. 16–25, 50.
- Eriksson, Einar (1976a) *Kring forskningsprocessen*. BFR R22:1976.
- Eriksson, Einar (1976b) *Kritisk undersökning av några byggforskningsrapporter*. BFR R21:1976.
- Eriksson, Einar (1976c) *Rapportgranskning*. BFR R20:1976.
- Eriksson, Jan & Sandström, Ulf (1997a) Byggnadsforskningsrådets stöd till FoU utanför universitet och högskolor. En studie i anslagspolitik. Stockholm: BVN-rapport1997:2.
- Eriksson, Jan & Sandström, Ulf (1997b) "Den BFR-stödda FoU-verksamhetens art och inriktning", SOU 1997:182 En ny plan-, bygg- och bostadsforskning. Bilaga med expertrapporter, s. 17–36.
- Eriksson, Håkan (1992) *Den offentliga forskningsfinansieringen*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- Fridjónsdóttir, Karin (1983) *Vetenskap och politik. En kunskapssociologisk studie*. Akademi-litteratur. (Akad. avh.)
- Gustavsson, Sverker (1978) "Det forskningspolitiska misstaget", *Attityder till tekniken*. (Red.) Per Sörbom. Riksbankens jubileumsfond/Liber.
- Gustavsson, Sverker (1992) *Statens institut för byggnadsforskning. Rapport från översyn på uppdrag av näringsdepartementet, september*. (Stencil)
- Johansson, Sten (1978) "Förslag till revision av politiken för sektorsforskningen", *Forskning om utbildning*, nr 4, 1978, s. 6–16.
- Lane, Jan-Erik (1993), *The Public Sector*. Sage.
- Latour, Bruno & Woolgar, Steve (1986) *Laboratory Life. The construction of Scientific Facts*. Princeton Univ. Press, Princeton. 2nd ed. (1 ed. 1979).
- Miller, Gary J. (1996) *Hierarkins ekonomi: att styra effektiva organisationer*. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle) [Orig. titel: Managerial Dilemmas].
- Moe, Terry M. (1984), "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science* 28, 4, 739–777.
- Nydén, Michael (1989) *Sektorieell forskning och utveckling. Ett diskussionsunderlag*. BVN Skriftserie 1989:1.
- Persson, Bo & Sandström, Ulf (1996) "Samfinansiering av byggforskning – dess framväxt och anslagspolitiska betydelse", *Samfinansiering – kvalitetshasard eller framgång?* (Red. A. Elzinga et al). BVN:s skriftserie 1996:1, s. 65–121
- Pratt, John W & Zeckhauser, Richard J (1985), "Principals and Agents: An Overview", *Principals and Agents. The Structure of Business*. (Eds.) Pratt & Zeckhauser. Harvard Business School Press, pp. 1–36.
- Premfors, Rune (1986) *Svensk forskningspolitik*. Studentlitteratur.
- Richardson, Gunnar (1989) *Den forskningspolitiska paradoxen: Central planering och lokal profilering i 1980-talets högskoleforskning*, Stockholm: Universitets och högskoleäm-betet, Projektrapport 1989:1.
- Sandström, Ulf (1989) *Arkitektur och social ingenjörskonst. Studier i svensk arkitektur- och bostadsforskning*. Linköping. (Akad. avh.)
- Sandström, Ulf (1991) "Stann-Anders och Hopp-Jerka. Hur ser arkitekturforskningen i Sverige ut?", *Nordisk arkitekturforskning* nr 2, 1991, s. 21-27.
- Sandström, Ulf (1994) *Mellan politik och forskning: Statens råd för byggnadsforskning 1960-1992*. Stockholm, BFR T5:1994.
- Schäfer, W. (ed.) 1983 *Finalization in Science*. Dordrecht, Kluwer.
- SOU 1977:52 *Forskningspolitik. Betänkande av forskningsrådsutredningen*.
- SOU 1995:121 *Riksdagen, regeringen och forskningen. Några drag i svensk forskningspolitik under två decennier. Rapport av forskningsfinansieringsutredningen*, av Hans Landberg, Olle Edqvist och Uno Svedin.
- SOU 1997: 182 *En ny plan-, bygg- och bostadsforskning*.
- Stevrin, Peter (1978), *Den samhällsstyrda forskningen. En samhällsorganisatorisk studie av den sektoriella forskningspolitikens framväxt och tillämpning i Sverige*. Liber förlag . (Akad. avh.)
- Vedung, Evert, (1991), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur